

Fraglich sind die Grenzen der Satzungsautonomie. Zwar gilt Art. 80 I GG direkt nur für Rechtsverordnungen des Bundes sowie für Landesrechtsverordnungen, die auf der Grundlage eines Bundesgesetzes ergangen sind. Allerdings haben der **Parlamentsvorbehalt** und die **Wesentlichkeitstheorie** des BVerfG auch Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Satzungsautonomie.¹ Nach dem Facharztbeschluss des BVerfG², der insoweit eine Leitentscheidung darstellt, bleibt auch im Rahmen einer an sich zulässigen Autonomiegewährung der Grundsatz bestehen, dass sich der Gesetzgeber seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluss auf den Inhalt der von den körperschaftlichen Organen zu erlassenden Normen nicht gänzlich preisgeben dürfe. Das folge sowohl aus dem **Rechtsstaats-** als auch aus dem **Demokratieprinzip**: Fordere das eine, die öffentliche Gewalt in allen ihren Äußerungen auch durch klare Kompetenzordnung und Funktionentrennung rechtlich zu binden, sodass Machtmissbrauch verhütet und die Freiheit des Einzelnen gewahrt würden (*checks and balances*), gebiete das andere, dass jede Ordnung eines Lebensbereichs durch Sätze objektiven Rechts auf eine Willensentschließung der vom Volke bestellten Gesetzgebungsorgane zurückgeführt werden können müsse. Der Gesetzgeber darf also seine vornehmlichste Aufgabe nicht anderen Stellen innerhalb oder außerhalb der Staatsorganisation überlassen, sondern hat sie in den Grundzügen durch ein **förmliches Gesetz**, eine **Ermächtigungsgrundlage**, festzulegen.³ Die dann noch erforderlichen ergänzenden Regelungen können nach Ermessen des Gesetzgebers dem Satzungsrecht der öffentlich-rechtlichen Körperschaften überlassen werden.⁴ Schließlich darf die förmliche Rechtsgrundlage nicht zulassen, dass die satzungsgebende Körperschaft durch Satzungsbeschluss die Partizipation der Verbandsmitglieder ausschließt.⁵

Beispiel⁶: Z ist Zahnärztin im Bundesland X und damit wie alle Zahnärzte in X kraft Gesetzes Mitglied in der Landesärztekammer (L), einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Mit Beschluss der Vollversammlung (in dieser werden alle wesentlichen Entscheidungen getroffen) führte L ein Versorgungswerk für die Altersbezüge der Zahnärzte in X ein. Dazu verabschiedete die Vollversammlung eine Satzung, die bestimmt, dass alle Zahnärzte des Landes X mit Inkrafttreten Mitglied im Versorgungswerk des benachbarten Bundeslandes Y werden (Anschlusssatzung). Das Versorgungswerk in Y ist eine Körperschaft, die von den Ärzten des Landes Y getragen wird und den Zweck hat, aus den Beiträgen ihrer Mitglieder die Altersversorgung zu finanzieren. Da die Anschlusssatzung keine Ausnahmemöglichkeiten zugunsten der Z vorsieht, hat sie Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht (VG) erhoben. Das Gericht möge feststellen, dass sie nicht Mitglied im Versorgungswerk des Landes Y geworden sei, weil der Zusammenschluss von Versorgungswerken unzulässig sei.

Auszug aus dem Heilberufegesetz (HeilBerG) des Landes X:

§ 17

(1) Die Kammern können nach Maßgabe einer besonderen Satzung Versorgungseinrichtungen zur Sicherung der Kammerangehörigen im Alter und bei Erwerbsun-

¹ Vgl. näher *Becker/Sichert*, JuS **2000**, 144, 147; *Schnapp/Kaltenborn*, JuS **2000**, 937, 939.

² BVerfGE **33**, 125 ff.

³ BVerfGE **33**, 125, 158. Das förmliche Gesetz stellt also die Rechtsgrundlage für den Erlass der Satzung dar.

⁴ BVerfGE **33**, 125, 163.

⁵ BVerfG NVwZ **2002**, 851 ff. (Grenzen der Satzungsgewalt).

⁶ Nach BVerfG NVwZ **2002**, 851 ff.

fähigkeit sowie zur Sicherung der Hinterbliebenen schaffen. Sie können die Kammerangehörigen verpflichten, Mitglied des Versorgungswerks zu werden.

- (2) Die Kammern können Angehörige anderer Kammern desselben Berufs mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland in ihre Versorgungseinrichtungen aufnehmen, sie können sich einer anderen Versorgungseinrichtung desselben Berufs mit Sitz in der Bundesrepublik anschließen oder zusammen mit anderen Einrichtungen desselben Berufs eine gemeinsame Versorgungseinrichtung schaffen. Das Nähere ist in einer Anschlussatzung zu regeln.

Ist die Klage der Z begründet?

Lösungsgesichtspunkte: Nach der Anschlussatzung besteht die Pflichtmitgliedschaft der Zahnärzte des Landes X in dem Versorgungswerk des Landes Y ausnahmslos. Demzufolge wäre die Klage der Z unbegründet.

Dies setzt jedoch voraus, dass die Anschlussatzung rechtmäßig ist. Rechtsgrundlage für die Satzung ist § 17 HeilBerG, der in Abs. 2 S. 1 u.a. die Möglichkeit des Anschlusses an das Versorgungswerk eines anderen Bundeslandes vorsieht. Diese Vorschrift kann jedoch nur dann eine Rechtsgrundlage für eine Satzung bilden, wenn sie ihrerseits rechtmäßig ist.

An der **formellen Rechtmäßigkeit** des HeilBerG bestehen keine Zweifel. Das Land X ist nach Art. 70 GG zuständig, die Altersversorgung der Ärzte in X zu regeln.

§ 17 II S. 1 HeilBerG müsste aber auch **materiell rechtmäßig** sein. Prüfungsmaßstab ist **Art. 2 I GG**.⁷ Die allgemeine Handlungsfreiheit kann eingeschränkt und begrenzt werden, soweit dies auf ein Gesetz rückführbar ist, das verfassungsgemäß (insbesondere verhältnismäßig) ist. Fraglich ist, ob § 17 II S. 1 HeilBerG diesen Anforderungen gerecht wird.

Der Anschluss führt zu einer Zwangsmitgliedschaft⁸ der Zahnärzte des Landes X in einer Körperschaft, die von den Ärzten des Landes Y getragen wird. Eine Körperschaft ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die mitgliederschäftlich organisiert ist. Mit dieser mitgliederschäftlich verfassten Organisationsstruktur soll sichergestellt werden, dass die Mitglieder auf die Willensbildung der Organe Einfluss nehmen können und so an der (Selbst-)Verwaltung partizipieren. Außerdem soll die besondere Sachkunde der Betroffenen genutzt werden. Dieser Gedanke der Satzungsautonomie wird verfehlt, wenn eine öffentlich-rechtliche Körperschaft für ihre Mitglieder auf jede zukünftige Mitwirkung an der Normsetzung verzichtet, indem sie eine Anschlussatzung erlässt, die die eigenen Mitglieder der Satzungsgewalt einer anderen Kammer unterwirft und von einer maßgeblichen Mitwirkung in den Organen dieser Kammer ausschließt. Ein solcher Verzicht auf Partizipation liegt nicht in der autonomen Kompetenz einer Satzungsversammlung und wird auch der Verbindung des Prinzips der Selbstverwaltung zum demokratischen Prinzip nicht gerecht.⁹

§ 17 II S. 1 HeilBerG ist somit verfassungswidrig, soweit er den Anschluss zulässt. Da das Verwaltungsgericht jedoch keine Verwerfungskompetenz hat (diese haben nur die zuständigen Verfassungsgerichte - vgl. Art. 100 I GG), setzt es das Verfahren aus und legt das Gesetz dem Landes- bzw. Bundesverfassungsgericht vor (sog. Richter-vorlage). Unterstellt man für den vorliegenden Fall eine solche Vorlage vor dem BVerfG, wird dieses nach entsprechender Prüfung zu dem Ergebnis kommen, dass

⁷ An dieser Stelle müsste in einer Fallbearbeitung ausführlich der Streit erörtert werden, ob die Mitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung am Maßstab des Art. 9 I GG oder an dem des Art. 2 I GG zu messen ist (vgl. dazu Rn 680).

⁸ Zur Verfassungsmäßigkeit von Zwangsmitgliedschaften vgl. *R. Schmidt*, AllgVerwR, Rn 92.

⁹ BVerfG NVwZ **2002**, 851, 852.

§ 17 II S. 1 HeilBerG insoweit nichtig ist (vgl. § 81 BVerfGG). Das VG wird auf der Grundlage dieser Entscheidung von der Nichtigkeit der Anschlusssatzung ausgehen, weil ihr die erforderliche Rechtsgrundlage fehlt.

Ergebnis: Aufgrund der festgestellten Nichtigkeit des § 17 II HeilBerG ist eine wirksame Rechtsgrundlage für die Anschlusssatzung nicht gegeben. Somit ist diese ihrerseits nichtig und kann keine Pflichtmitgliedschaft der Z im Versorgungswerk des Landes Y begründen. Das VG stellt fest, dass Z der beanstandeten Zwangsmitgliedschaft im Versorgungswerk des Landes Y nicht unterliegt. Die Klage der Z ist begründet.