

Übungsfall zu Staatsorganisationsrecht, Rn 213

Beispiel¹: Z ist Zahnärztin im Bundesland X. Als solche ist sie (wie alle Zahnärzte des Landes X) kraft Gesetzes Mitglied in der Landesärztekammer (L), einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Mit Beschluss der Vollversammlung (in dieser werden alle wesentlichen Entscheidungen getroffen) führt 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 Erwerbsunfähigkeit sowie zur Sicherung der Hinterbliebenen schaffen. Sie können die Kammerangehörigen verpflichten, Mitglied des Versorgungswerkes 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 Anschlusssatzung zu regeln.

Ist die Klage der Z begründet?

Lösungsgesichtspunkte: Nach der Anschlusssatzung 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 Anschlusssatzung überhaupt 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. Die allgemeine Handlungsfreiheit kann eingeschränkt und begrenzt werden, soweit dies auf ein Gesetz rückführbar ist, das verfassungsgemäß (insbesondere verhältnismäßig) ist. Fraglich ist, ob § 17 HeilBerG diesen Anforderungen gerecht wird.

¹ Nach BVerfG NVwZ 2002, 851 ff.

Der Anschluss führt zu einer Zwangsmitgliedschaft² 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 mitgliederschaftlich organisiert ist. Mit dieser mitgliederschaftlich 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 Anschlusssatzung 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.³

§ 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. Richtervorlage). Unterstellt man für den vorliegenden Fall eine solche Vorlage vor dem BVerfG, wird dieses nach entsprechender Prüfung zu dem Ergebnis kommen, dass § 17 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 dann fehlt.

Ergebnis: Aufgrund der festgestellten Nichtigkeit des § 17 II S. 1 HeilBerG fehlt es an einer wirksamen Rechtsgrundlage für die Anschlusssatzung. 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.

² Zur Verfassungsmäßigkeit von Zwangsmitgliedschaften in bestimmten Verbänden vgl. BVerfG NVwZ **2002**, 335; VG Darmstadt, NVwZ **2002**, 1398 (jeweils IHK). Nach dem EuGH (NJW **2009**, 1325) verstoßen nationale Pflichtmitgliedschaften nicht gegen europäisches Gemeinschaftsrecht.

³ BVerfG NVwZ **2002**, 851, 852.