

Übungsfall zu AllgVerwR Rn 863

Einführung: Grenzen der Satzungsautonomie

Zwar gilt Art. 80 I GG direkt nur für Rechtsverordnungen (des Bundes). Allerdings haben der **Parlamentsvorbehalt** und die **Wesentlichkeitstheorie** des BVerfG auch Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Satzungsgebung.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*), so gebiete das andere, dass jede Ordnung eines Lebensbereiches durch Sätze objektiven Rechts auf eine Willensentschließung der vom Volke bestellten Gesetzgebungsorgane zurückgeführt werden könnten 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 Lediglich die dann noch erforderlichen ergänzenden Regelungen können nach Ermessen des parlamentarischen 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

Fall 1⁶: 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 verabschiedet die Vollversammlung eine Satzung, die bestimmt, dass alle Zahnärzte des Landes X mit Inkrafttreten Mitglied im Versorgungswerk des benachbarten Bundeslandes Y werden (Anschlussatzung). 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 Anschlussatzung keine Ausnahmemöglichkeiten zugunsten der Z vorsieht, erhebt sie Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht (VG). Das Gericht möge feststellen, dass sie nicht Mitglied im Versorgungswerk des Landes Y geworden sei, weil der Zusammenschluss von Versorgungswerken unzulässig sei.

Zum 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 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 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.

A. formelle Rechtmäßigkeit Rechtsgrundlage, § 17 HeilBerG

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.

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 BVerfGE NVwZ **2002**, 851 ff. (Grenzen der Satzungsgewalt). Diesen Aspekt lässt *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 289 ff., unberücksichtigt. Das Institut der Satzung erwähnt überhaupt nicht *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht.

⁶ Nach BVerfGE NVwZ **2002**, 851 ff.

B. Materielle Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage, § 17 HeilBerG

§ 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 II S. 1 HeilBerG diesen Anforderungen gerecht wird.

Der Anschluss führt zu einer Zwangsmitgliedschaft⁷ 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 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.⁸

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

C. Ergebnis

Aufgrund der festgestellten Nichtigkeit des § 17 II HeilBerG fehlt es an einer wirksamen Rechtsgrundlage für die Anschlussatzung. 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.

Fall 2⁹: Die Rechte und Pflichten der Rechtsanwälte sind in den §§ 43 ff. der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) geregelt. § 59 b I dieses formellen Gesetzes bestimmt, dass die einzelnen beruflichen Rechte und Pflichten der Rechtsanwälte durch Satzung in einer Berufsordnung bestimmt werden. Die Gegenstände, die durch Satzung näher bestimmt werden können, sind in § 59 b II BRAO enumerativ aufgelistet. Satzung i.S.d. Gesetzes ist die Berufsordnung Rechtsanwälte (BORA). § 10 BORA bestimmt, dass Name und Vorname jedes Gesellschafters sowie dessen Kanzleiinschrift auf dem Briefbogen der Sozietät angegeben werden müssen. R ist Rechtsanwalt und Partner der international ausgerichteten Anwaltssozietät *Sternier & Jepsen* und hat seinen Kanzleisitz an der Alster in Hamburg. Sowohl R als auch alle anderen 35 partnerschaftlichen Anwälte der Sozietät benutzen im Schriftverkehr einen Briefbogen, der lediglich den Sozietätsnamen und den Namen des das jeweilige Mandat bearbeitenden Anwalts aufführt. Die Namen der übrigen Gesellschafter der Sozietät sind auf dem Briefbogen nicht genannt. Am Fuße des Briefbogens befindet sich aber kleingedruckt der Hinweis, dass die Liste der Partner auf Wunsch separat zugestellt werde sowie unter www.sterner-jepsen.com abrufbar sei. Die Rechtsanwaltskammer ist der Auffassung, dass diese Praxis gegen § 10 BORA verstoße und daher unzulässig sei. Sie teilt ihre Auffassung der Sozietät durch Bescheid mit und fordert sie auf, binnen eines Monats nach Zustellung des Bescheids einen mit § 10 BORA zu vereinbarenden Zustand herzustellen. Nach erfolglosen Klagen vor dem Anwaltsgericht (vgl. § 92 BRAO) und vor dem BGH erhebt R Verfassungsbeschwerde.

Lösung:

A. Eingriff in Art. 12 I GG

Die Gestaltung und Verwendung eines Briefbogens ist eine Form der Außendarstellung einer Rechtsanwaltskanzlei. Außendarstellung ist wiederum ein Teilaspekt der beruflichen Werbung und daher von Art. 12 I GG geschützt. Ein Bescheid, der die Gestaltung und Verwendung eines Briefbogens moniert, greift somit in das Grundrecht der Berufsausübung ein.

B. Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der BORA

Wegen des mit dem Bescheid verbundenen Grundrechtseingriffs genügen die allgemeine Befugnis zum Satzungserlass und damit die Regelung des § 10 BORA nicht. Vielmehr ist gem. Art. 12 I S. 2 GG eine formell-gesetzliche

⁷ Zur Verfassungsmäßigkeit von Zwangsmitgliedschaften in bestimmten Verbänden vgl. BVerfG NVwZ **2002**, 335; VG Darmstadt, NVwZ **2002**, 1398 (jeweils IHK).

⁸ BVerfG NVwZ **2002**, 851, 852.

⁹ In Anlehnung an BVerfG NJW **2002**, 2163 ff.; BGH NJW **2002**, 1419. Instruktiv auch BVerfG NJW **2002**, 3091 ff. (Verfassungswidrigkeit des § 14 I Berufsordnung Tierärzte).

Rechtsgrundlage erforderlich, die hinreichend bestimmt ist, also die wesentlichen Voraussetzungen des Eingriffs regelt. Diese kann in § 59 b BRAO gesehen werden.

C. Rechtmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage

§ 59 b BRAO müsste aber seinerseits verfassungsgemäß sein. Art. 80 GG gilt nicht, auch nicht analog. Gleichwohl gelten vergleichbare Voraussetzungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß. Der Gesetzgeber muss also die maßgeblichen Voraussetzungen selbst schaffen und darf sie nicht der satzunggebenden Körperschaft überlassen. In welchem Maße dies geschehen muss, hängt von der Intensität der Grundrechtsbeschränkung ab. Geht es um sog. statusbildende Maßnahmen, also z.B. das „Ob“ der Ausübung eines Berufs, muss die formell-gesetzliche Grundlage die Eingriffsvoraussetzungen im Einzelnen selbst festlegen. Geht es hingegen lediglich um Modalitäten, also z.B. um Fragen der Art und Weise der Berufsausübung, genügt es, wenn der parlamentarische Gesetzgeber festlegt, dass einzelne Bestimmungen nach Ermessen des Satzungsgebers ergehen können.

Vorliegend geht es nicht um statusbildende Maßnahmen, sondern lediglich um Fragen der Art und Weise der Berufsausübung durch die Rechtsanwälte. Hier genügt es, dass der parlamentarische Gesetzgeber in groben Zügen festlegt, welche Rechte und Pflichten in einer Berufsordnung festgelegt werden. Diese sind dann eigenverantwortlicher Ordnung durch die Berufsverbände zugänglich.¹⁰ Die Satzungsermächtigung des § 59 b BRAO ist deshalb hinreichend bestimmt.

Auch ist die Satzungsermächtigung mit sonstigem höherrangigen Recht, insbesondere mit Grundrechten vereinbar. Die in der Satzungsermächtigung genannte Festlegung von Rechten und Pflichten für Rechtsanwälte bedarf einer Konkretisierung durch den Satzungsgeber.

D. Rechtmäßigkeit des Satzungserlasses

I. Formelle Rechtmäßigkeit

Die formelle Ordnungsgemäßheit der BORA ist zu unterstellen.

II. Materielle Rechtmäßigkeit

Die BORA hält sich im Rahmen der Satzungsermächtigung. Insoweit bestehen keine Bedenken hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit.

Möglicherweise besteht aber ein Verstoß gegen höherrangiges Recht. In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 12 I GG. Da die berufliche Werbung nach der Drei-Stufen-Theorie des BVerfG auf der ersten Stufe steht, sind Werbebeschränkungen bereits dann zulässig, wenn sie durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Hinsichtlich Werbebeschränkungen für Rechtsanwälte sind vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls insbesondere dann anzunehmen, wenn dadurch das Vertrauen der Rechtssuchenden gestärkt wird, der Anwalt werde nicht aus Gewinnstreben zu Prozessen raten (Verhinderung übermäßiger Inanspruchnahme der Justiz) oder die Sachbehandlung an Gebühreninteressen ausrichten¹¹.

Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass durch die Gestaltung von Briefbögen in der beschriebenen Weise der Eindruck entsteht, Rechtsanwälte handelten aus Gewinnstreben oder richteten die Sachbehandlung an Gebühreninteressen aus. Insoweit dient die vorliegende satzungsmäßige Werbebeschränkung in ihrer konkreten Form keiner vernünftigen Erwägung des Allgemeinwohls.

Als vernünftige Erwägung des Allgemeinwohls ist aber auch das Informationsbedürfnis des Rechtssuchenden anerkannt. Er soll jederzeit erkennen, ob die Gefahr der Vertretung widerstreitender Interessen besteht oder ob eine anderweitige Interessenkollision zu befürchten ist. Sobald der Rechtssuchende sein Informationsbedürfnis in einer für ihn zumutbaren Weise befriedigen kann, sind Maßnahmen, die das Informationsbedürfnis des Rechtssuchenden sicherstellen, mit Art. 12 I GG vereinbar.

Vorliegend kann jeder potentielle Mandant die vollständige Liste aller Sozietätsanwälte nebst deren Kanzleisitz separat anfordern. Auch kann er die Liste über das Internet abrufen. Gerade dieses moderne Kommunikationsmittel, das sich auch sonst im allgemeinen Rechtsverkehr und im Verkehr mit den Rechtssuchenden zunehmend durchsetzt, ist bei der vorliegenden Entscheidung besonders zu berücksichtigen. Der Rechtssuchende kann daher sein Informationsbedürfnis jederzeit befriedigen. Auch von daher ist die Vorschrift des § 10 BORA nicht verhältnismäßig.¹²

Schließlich könnte § 10 BORA mit Blick auf die Zumutbarkeit der Sozietät, stets alle Namen der angehörigen Rechtsanwälte nebst deren Kanzleisitze auf dem Briefkopf zu nennen, gegen Art. 12 I GG verstoßen.

Gerade in Großkanzleien ist es nicht unüblich, dass ständig ein Rechtsanwalt hinzukommt oder ein anderer die Sozietät verlässt. Das gilt selbst für Gesellschafter der Sozietät.¹³ Es müssten also stets Änderungen im Briefkopf vorgenommen werden. Hinzu kommt, dass bei Aufnahme aller in § 10 BORA vorgeschriebenen Informationen auf dem Briefkopf dieser so umfangreich würde, dass man nicht mehr von einem Briefkopf sprechen könnte; dieser würde dann nämlich die ganze Seite des Briefbogens ausfüllen. Zu denken wäre dann zwar an die Aufnahme aller Informationen auf der Rückseite des Briefbogens. Dem steht aber zunächst der Wortlaut des § 10 BORA entgegen, wo von Briefkopf und

¹⁰ BVerfGE 71, 162, 172.

¹¹ BVerfG NJW 2000, 3195 (Anwaltswerbung durch Sponsoring) mit Bespr. von Ahrens, NJW 2000, 3188; BVerfG NJW 2001, 1926, 1927 (Werbung durch Fachanwälte mit Stichworten zur Tätigkeit); BGH NJW 2001, 2087 ff. (Infoveranstaltung mit Mittagsimbiss keine unzulässige Werbung). Vgl. auch Bardenz, MDR 2001, 247 ff.

¹² Anders BVerfG NJW 2002, 2163, 2164.

¹³ So ausdrücklich AnwGH Hamburg (NJW 2001, 2553, 2554 f.). Genau das Gegenteil nimmt der AnwGH Nordrhein-Westfalen (NJW 2001, 2555, 2556 f.) an.

nicht von „Rückseite“ des Briefbogens gesprochen wird. Darüber hinaus würde auch hier der organisatorische Aufwand nicht geringer. Schließlich werden Schriftsätze nicht selten per Telefax oder E-Mail verschickt.

E. Ergebnis

Es ist festzustellen, dass § 10 BORA den neueren Erscheinungsformen *Großkanzlei* und *Multimedia* nicht mehr gerecht wird. Er ist wegen Verstoßes gegen Art. 12 I GG nichtig (a.A. vertretbar¹⁴).

¹⁴ So haben auch das BVerfG (NJW **2002**, 2163, 2164) und der AnwGH Nordrhein-Westfalen (NJW **2001**, 2555, 2556 f.) die Verfassungsmäßigkeit des § 10 BORA angenommen mit dem Argument, dass die Vorschrift nur von der Aufnahme von Gesellschaftern, nicht von Angestellten oder freien Mitarbeitern spreche und dass der Wechsel von Gesellschaftern eher selten sein dürfte.