Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 30. August 2017

über die Popularklage

des Herrn

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der Art. 12, 15, 29, 30 und 38 des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen (VersoG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 2008 (GVBl S. 371, BayRS 763-1-I), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 24. Juli 2015 (GVBl S. 296) geändert worden ist,
2. der §§ 5 bis 7, 11, 25 bis 37 i. V. m. Tabellen 1 und 2 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 12. Januar 1984 (StAnz Nr. 4),
3. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 und 2 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 6. Dezember 1996 (StAnz Nr. 51/52),
4. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 und 2 in der Fassung der 1. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 7. Oktober 1998 (StAnz Nrn. 43, 48),
5. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 2. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 22. Dezember 1999 (StAnz Nr. 52),
6. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 3. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 24. Oktober 2000 (StAnz Nr. 46),
7. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 4. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 30. November 2004 (StAnz Nr. 49),
8. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 5. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 1. Dezember 2004 (StAnz Nr. 50),
9. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 6. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 28. Dezember 2005 (StAnz 2006 Nr. 1),
10. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 7. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 26. November 2008 (StAnz Nr. 49),
11. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 in der Fassung der 8. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 10. August 2009 (StAnz Nr. 33),
12. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 sowie des § 48 b in der Fassung der 9. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 7. Dezember 2009 (StAnz Nr. 51),
13. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 sowie des § 48 b in der Fassung der 10. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 16. November 2010 (StAnz Nr. 46),

14. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 sowie des § 48 b in der Fassung der 11. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 22. November 2012 (StAnz Nr. 48),
15. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 sowie des § 48 b in der Fassung der 12. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 25. November 2014 (StAnz Nr. 50),
16. sämtlicher Dynamisierungsbeschlüsse der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung

Aktenzeichen: Vf. 7-VII-15

Leitsätze:

1. Die Pflichtmitgliedschaft in der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung ist in der Ausgestaltung, die sie im Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen in Verbindung mit den Satzungsregelungen gefunden hat, mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

2. Die Absenkung des für die Ermittlung der Versorgungsanwartschaften verwendeten Rechnungszinses und die Anhebung der Regelaltersgrenze durch die 9. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung verletzen keine Grundrechte der Mitglieder.

3. Die Änderung des Finanzierungsmodells durch den Übergang vom Kapitaldeckungsverfahren zum offenen Deckungsplanverfahren sowie die Einführung eines Rentenbemessungsfaktors in der 12. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung verstoßen ebenfalls nicht gegen die Bayerische Verfassung.

4. Bei den sog. Dynamisierungsbeschlüssen, mit denen der Verwaltungsrat der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung jedes Jahr festlegt, welche Anwartschaften in welchem Umfang erhöht werden, handelt es sich nicht um Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, die allein Gegenstand einer Normenkontrolle im Popularklageverfahren sein können.

Ausfertigung

Vf. 7-VII-15

IM NAMEN DES FREISTAATES BAYERN

DER BAYERISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF

erlässt in dem Verfahren

über die Popularklage

des Herrn

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der Art. 12, 15, 29, 30 und 38 des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen (VersoG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 2008 (GVBl S. 371, BayRS 763-1-I), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 24. Juli 2015 (GVBl S. 296) geändert worden ist,
2. der §§ 5 bis 7, 11, 25 bis 37 i. V. m. Tabellen 1 und 2 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 12. Januar 1984 (StAnz Nr. 4),
3. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 und 2 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 6. Dezember 1996 (StAnz Nr. 51/52),
4. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 und 2 in der Fassung der 1. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 7. Oktober 1998 (StAnz Nrn. 43, 48),
5. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 2. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 22. Dezember 1999 (StAnz Nr. 52),
6. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 3. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 24. Oktober 2000 (StAnz Nr. 46),
7. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 4. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 30. November 2004 (StAnz Nr. 49),

8. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 5. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 1. Dezember 2004 (StAnz Nr. 50),
9. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 6. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 28. Dezember 2005 (StAnz 2006 Nr. 1),
10. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 3 in der Fassung der 7. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 26. November 2008 (StAnz Nr. 49),
11. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 in der Fassung der 8. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 10. August 2009 (StAnz Nr. 33),
12. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 sowie des § 48 b in der Fassung der 9. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 7. Dezember 2009 (StAnz Nr. 51),
13. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 sowie des § 48 b in der Fassung der 10. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 16. November 2010 (StAnz Nr. 46),
14. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 sowie des § 48 b in der Fassung der 11. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 22. November 2012 (StAnz Nr. 48),
15. der §§ 5 bis 7, 14, 27 bis 40 i. V. m. Tabellen 1 bis 5 sowie des § 48 b in der Fassung der 12. Änderungssatzung der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung vom 25. November 2014 (StAnz Nr. 50),
16. sämtlicher Dynamisierungsbeschlüsse der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung,

durch die Richterinnen und Richter

Küspert,

Ruderisch,

Dr. Heßler,

Dr. Allesch,

Koch,

Dr. Borgmann,

Hilzinger,

Dr. Muthig,

Kornprobst

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung

vom 30. August 2017

folgende

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

1 Gegenstand der Popularklage sind Bestimmungen des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen (VersoG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 2008 (GVBl S. 371, BayRS 763-1-I), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 24. Juli 2015 (GVBl S. 296) geändert worden ist, insbesondere Regelungen über die Pflichtmitgliedschaft in der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung (im Folgenden: BRAStV) und die innere Organisation dieser Versorgungsanstalt. Ferner wendet sich der Antragsteller gegen Vorschriften in den Satzungen der Versorgungsanstalt, die u. a. den Verwaltungsrat und die Versorgungsleistungen betreffen, sowie gegen die Beschlüsse zur Dynamisierung von Leistungen der BRAStV.

2 1. Die angegriffenen Normen des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen haben folgenden Wortlaut:

> Art. 12
> Rechnungslegung
>
> (1) [1]Die Versorgungsanstalten legen gesondert entsprechend § 55 Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992 (BGBl 1993 I S. 2), zuletzt geändert durch Art. 44 des Gesetzes vom 26. März 2007 (BGBl I S. 378), wie Pensionskassen unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzierungsverfahren Rechnung. [2]Das Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr.

(2) [1]Die versicherungsmathematischen Annahmen sind insbesondere für die Berechnung der erforderlichen versicherungstechnischen Rückstellungen ausreichend vorsichtig zu wählen. [2]Eine vorsichtige Wahl enthält eine angemessene Marge für eine nachteilige Abweichung von relevanten Faktoren. [3]Der Grundsatz der Vorsicht gilt auch für die Bewertung der zur Bedeckung dieser Rückstellungen herangezogenen Aktiva.

(3) [1]Der Vorstand hat der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn das Vermögen nicht mehr zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen ausreicht. [2]Für einen begrenzten Zeitraum kann die Aufsichtsbehörde eine nicht ausreichende Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen mit Aktiva zulassen, wenn ein konkreter und realisierbarer Sanierungsplan entsprechend Art. 16 Abs. 2 der Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (ABl L 235 S. 10, ber. 2004 ABl L 291 S. 18), zuletzt geändert durch Richtlinie vom 21. Mai 2013 (ABl L 145 S. 1) aufgestellt wird.

Art. 15
Gebundenes Vermögen

(1) [1]Das gebundene Vermögen ist mit möglichst großer Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität der Versorgungsanstalt unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung anzulegen. [2]Es darf nur in den Werten angelegt werden, die in § 54 Abs. 2 VAG genannt werden. [3]Ein risikoadäquates Kapitalanlagemanagement mit ausreichenden Sicherheitsreserven ist sicherzustellen. [4]Der Umfang des gebundenen Vermögens muss mindestens

1. der Summe der versicherungstechnischen Rückstellungen ohne die freien Mittel der Rückstellung für künftige Leistungsverbesserungen zuzüglich

2. der aus den Versorgungsverhältnissen entstandenen Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten

entsprechen.

(2) Die Versorgungsanstalten haben der Aufsichtsbehörde über ihre gesamten Vermögensanlagen, aufgegliedert in Neuanlagen und Bestände, in den von dieser festzulegenden Formen und Fristen zu berichten.

Art. 29
Zusammensetzung des Verwaltungsrats

[1]Die Mitglieder des Verwaltungsrats setzen sich aus Mitgliedern der Versorgungsanstalt zusammen. [2]In ihm sollen alle Berufsgruppen angemessen vertreten sein. [3]Das Vorschlagsrecht steht den Berufskammern zu. [4]Das Nähere regelt sie Satzung.

Art. 30
Mitgliedschaft

(1) Bei den Versorgungsanstalten besteht Pflichtmitgliedschaft.

(2) [1]Die Satzung kann Ausnahmen und Befreiungen von der Pflichtmitgliedschaft vorsehen, insbesondere wenn der Berufsangehörige

1. die Berufstätigkeit nur vorübergehend oder in geringem Umfang ausübt,

2. in fortgeschrittenem Lebensalter die Berufstätigkeit aufnimmt oder die Mitgliedschaft zur Berufskammer begründet,

3. Mitglied in einem anderen berufsständischen Versorgungswerk ist.

[2]Berufsangehörige, die nach § 5 Abs. 1 des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI) versicherungsfrei sind, werden auf Antrag befreit.

(3) Ausgeschiedene Pflichtmitglieder können nach Maßgabe der Satzung freiwillige Mitglieder bleiben.

(4) [1]Mit dem Eintritt der Versorgung endet, außer im Fall des Todes, nicht die Mitgliedschaft in der Versorgungsanstalt. [2]Die Satzung kann vorsehen, dass eine vorübergehende Unterbrechung der Berufsausübung oder der Zugehörigkeit zur Berufskammer die Mitgliedschaft nicht beendet.

Art. 38
Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung

(1) Pflichtmitglieder der Bayerischen Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung sind

1. alle nicht berufsunfähigen Mitglieder der Rechtsanwalts- und Steuerberaterkammern in Bayern, soweit sie natürliche Personen sind,

2. alle nicht berufsunfähigen Mitglieder der Patentanwaltskammer, soweit sie natürliche Personen sind und solange sie ihren Kanzleisitz im Freistaat Bayern eingerichtet haben.

(2) Der jährliche Pflichtbeitrag darf den jährlichen Höchstpflichtbeitrag der Deutschen Rentenversicherung Bund nicht übersteigen.

3 2. Die BRAStV ist eine zum 1. Januar 1984 durch das Gesetz über die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung vom 20. Dezember 1983 (GVBl S. 1099) gegründete Anstalt des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung und Pflichtmitgliedschaft. Ihre Rechtsverhältnisse und die mehrerer anderer berufsständischer Versorgungseinrichtungen waren seit 1. Januar 1995 im Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen (VersoG) vom 25. Juni 1994 (GVBl S. 466; im Folgenden: VersoG a. F.), geändert u. a. durch Gesetz vom 24. Mai 2007 (GVBl S. 344), geregelt.

4 Zweck der BRAStV ist die Versorgung ihrer Mitglieder und deren Hinterbliebenen in Fällen der Berufsunfähigkeit, des Alters und des Todes (Art. 28 Satz 1 VersoG). Die Leistungen werden in der Satzung festgelegt. Pflichtmitglieder waren zunächst alle nicht berufsunfähigen Mitglieder der Rechtsanwaltskammern in Bayern. Seit 1. Januar 2000 erfasst die BRAStV auch die nicht berufsunfähigen Mitglieder der Steuerberaterkammern, seit 1. Januar 2006 außerdem die nicht berufsunfähigen Mitglieder der Patentanwaltskammer, soweit sie natürliche Personen sind und solange sie ihren Kanzleisitz im Freistaat Bayern eingerichtet haben (Art. 30, 38 Abs. 1 VersoG).

5 Die Geschäfte der Versorgungsanstalt werden von der Versorgungskammer – früher Versicherungskammer – geführt, die eine dem Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr unmittelbar nachgeordnete staatliche Oberbehörde ist (Art. 6 VersoG).

6 Als Organ der BRAStV besteht ferner der Verwaltungsrat (Art. 2 VersoG), dessen Mitglieder und deren Stellvertreter auf grundsätzlich bindenden Vorschlag der Berufskammern (Art. 29 Satz 3 VersoG) durch das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr berufen werden (Art. 3 VersoG). Der Verwaltungsrat besteht aus

Mitgliedern der Versorgungsanstalt; in ihm sollen alle Berufsgruppen angemessen vertreten sein (Art. 29 Sätze 1 und 2 VersoG). Er beschließt u. a. die Richtlinien der Versorgungspolitik, die Satzung und deren Änderungen, den Lagebericht und den Jahresabschluss sowie die Entlastung der Geschäftsführung, ebenso wie die Anpassung von Versorgungsanrechten; er kann Richtlinien zur Anlage des Anstaltsvermögens aufstellen (Art. 4 Abs. 1 und 2 VersoG). Ferner überwacht der Verwaltungsrat die Geschäftsführung der Versorgungskammer, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse; er entscheidet über die Bestellung des – zum 1. Juni 2007 eingeführten – Verantwortlichen Aktuars und kann Schwerpunkte bei der Abschlussprüfung festlegen, insbesondere den Abschlussprüfer beauftragen, in seinem Bericht Aussagen zu treffen über die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Versorgungsanstalt, über verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren, und über die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrags (Art. 4 Abs. 4 VersoG).

7 Die Versorgungsanstalt unterliegt seit 1. Juni 2007 der Rechts- und Versicherungsaufsicht durch das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Art. 18 VersoG). Zuvor stand die Rechtsaufsicht dem Staatsministerium des Innern, die Versicherungsaufsicht dem Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie zu (Art. 11 VersoG in der bis 31. Mai 2007 geltenden Fassung, Art. 7 des Gesetzes über die Zuständigkeit zum Vollzug wirtschaftsrechtlicher Vorschriften – ZustWiG i. V. m. § 1 VAG).

8 Die Satzung muss neben der Zusammensetzung des Verwaltungsrats u. a. die Höhe der Beiträge sowie deren Fälligkeit oder die Grundsätze für die Festsetzung von Umlagen, ferner Voraussetzungen, Art und Höhe sowie Erlöschen der Ansprüche von Mitgliedern, Versicherten und Leistungsberechtigten und das Versorgungsverfahren regeln; sie bedarf der aufsichtlichen Genehmigung (Art. 10 Abs. 2 und 3 VersoG).

9 Art. 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VersoG schreibt die Aufstellung eines versicherungsmathematischen und finanztechnischen Geschäftsplans mit den fachlichen Geschäftsunterlagen vor, der ebenfalls aufsichtlicher Genehmigung bedarf (Art. 11 Abs. 2 VersoG). Die Versorgungsanstalt hat Rechnung entsprechend den Vorschriften für Pensionskassen zu legen. Der Vorstand hat der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn das Vermögen nicht mehr zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen ausreicht (Art. 12 Abs. 3 Satz 1 VersoG, § 6 Abs. 1 DVVersoG). Satzungsmäßige Leistungszusagen müssen im Verhältnis zu den Beiträgen so festgelegt werden, dass die Versorgungsanstalt unter Zugrundelegung angemessen vorsichtiger versicherungsmathematischer Annahmen auf Dauer allen ihren Verpflichtungen nachkommen kann; eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der verschiedenen Jahrgänge von Versicherten ist untersagt (Art. 32 Abs. 2 VersoG). Die Versorgungsanstalt ist zu einer Wirtschaftsplanung verpflichtet (Art. 13 VersoG). Sie hat zur Sicherstellung der dauernden Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versorgungsverhältnissen eine Sicherheitsrücklage unter Berücksichtigung der Belange der Mitglieder, der Versicherten und der Leistungsberechtigten aufzubauen (Art. 14 VersoG). Die Geschäftsführung wird seit 1. Juni 2007 von dem nicht an Weisungen gebundenen Verantwortlichen Aktuar überwacht, der die Finanzlage der Versorgungsanstalt insbesondere daraufhin zu überprüfen hat, ob die dauernde Erfüllbarkeit der sich aus den Versorgungsverhältnissen ergebenden Verpflichtungen jederzeit sichergestellt ist, und der gegebenenfalls die Aufsichtsbehörde zu verständigen hat (Art. 16 VersoG, § 10 DVVersoG).

10 Der Verwaltungsrat entscheidet nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 9 VersoG außerdem jährlich darüber, ob und in welchem Umfang zugesagte Leistungen dynamisiert werden. Grundlage dafür ist Art. 32 Abs. 3 VersoG, wonach laufende Leistungen nach Maßgabe der Satzung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der Versorgungsanstalt angepasst werden sollen.

11 3. In seinem Jahresbericht 2008 (S. 72 ff.) beanstandete der Bayerische Oberste Rechnungshof, dass einige Versorgungswerke in ihren Grundannahmen die ge-

sunkene Vermögensverzinsung und die gestiegene Lebenserwartung nicht ausreichend nachvollzogen hätten und Gefahr liefen, ihre Leistungsversprechen nicht einhalten zu können. Der Bayerische Landtag ersuchte mit Beschluss vom 23. Juni 2009 (LT-Drs. 16/1607) die Bayerische Staatsregierung, bis 30. November 2009 über die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen in den einzelnen Versorgungswerken zu berichten. Mit Beschlüssen vom 6. Mai 2010, 31. Januar 2012 und 11. Februar 2014 ersuchte der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen die Staatsregierung, auf weitere Maßnahmen zur Stabilisierung der Rechnungsgrundlagen bei den berufsständischen Versorgungswerken hinzuwirken bzw. hierüber zu berichten.

12 4. Bis 31. Dezember 2014 bemaß sich das jährliche Ruhegeld nach Prozentsätzen der bis zum Ende der Beitragspflicht entrichteten Beiträge; die Höhe des Bewertungsprozentsatzes war abhängig vom Lebensalter, in dem die jeweilige Beitragszahlung geleistet wurde, sowie dem für den Geburtsjahrgang geltenden, in einer Tabelle festgelegten Verrentungssatz (§ 32 Abs. 1 und 2 der Satzung in der damals geltenden Fassung).

13 Die BRAStV hat mehrfach den Zinssatz geändert, der bei der Ermittlung der Renten aus den Beiträgen verwendet wird. Bei den bis 31. Dezember 2004 erworbenen Anwartschaften wird ein Zins von 4 % und bei den vom 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2009 erworbenen ein Zins von 3,25 % zugrunde gelegt.

14 Mit der 9. Änderungssatzung vom 7. Dezember 2009 beschloss die BRAStV die stufenweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf Vollendung des 67. Lebensjahres und die Senkung des Rechnungszinses von 3,25 % auf 2,5 % für die ab 1. Januar 2010 eingezahlten Beiträge. Zur Begründung wurde angeführt, dass eine Anpassung an die neuen Sterbetafeln aus dem Jahr 2006 und die darin festgehaltene erheblich längere Rentenbezugsdauer erforderlich sei. Dabei solle die Erhöhung von 63 auf 65 Jahre versicherungsmathematisch neutral durchgeführt werden; alle vorhandenen Anwartschaften erhielten einen einmaligen Zuschlag, der die im Fall eines vorgezogenen Altersruhegelds mit 63 anfallenden Abschläge

ausgleiche. Die Anhebung von 65 auf 67 Jahre geschehe aus Vertrauensschutzgründen wie in der gesetzlichen Rentenversicherung stufenweise. Dadurch würden Überschüsse erzeugt, die zur Finanzierung des Mehrbedarfs aufgrund der höheren Lebenserwartung verwendet würden.

15 Mit der 12. Änderungssatzung vom 25. November 2014 beschloss die BRAStV die Erweiterung des Finanzierungssystems um Elemente des sog. offenen Deckungsplanverfahrens. Die bisherigen Anwartschaften werden nach dem bis 31. Dezember 2014 geltenden Recht verrentet; sie unterliegen jedoch Abänderungen und Kürzungen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere wenn die der Berechnung zugrunde liegenden versicherungstechnischen Annahmen auf Dauer nicht mehr erfüllbar sind oder es im Verhältnis zu den nach dem 31. Dezember 2014 erworbenen Anrechten zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung kommen würde (§ 32 Abs. 11 der Satzung).

16 Die ab 1. Januar 2015 geleisteten Beiträge werden nunmehr gemäß § 32 der Satzung mithilfe des von Geburts- und Lebensjahr abhängigen Bewertungsprozentsatzes in Rentenpunkte umgerechnet; die Ermittlung der konkreten Rente erfolgt durch Multiplikation der Gesamtzahl der erworbenen Rentenpunkte mit einem im Zeitpunkt der Verrentung geltenden Rentenbemessungsfaktor. Diesen Faktor legt der Verwaltungsrat jährlich für das Folgejahr so fest, dass in der Bilanz des Vorjahres kein Fehlbetrag entsteht; er hat dabei die Sicherstellung der dauernden Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versorgungsverhältnissen, die Vermeidung einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der verschiedenen Jahrgänge der Mitglieder sowie die Veränderung der Lebenserwartung der Mitglieder zu berücksichtigen.

II.

17 Der Antragsteller ist Steuerberater. Er hält die in Art. 30, 38 VersoG angeordnete Pflichtmitgliedschaft für unzulässig, weil eine ungleiche Verteilung von Gewinnen,

Verlusten, Risiken und stillen Reserven bestehe und das System als solches nicht betriebssicher und zukunftsfähig sei. Für die Frage, ob die Pflichtmitgliedschaft verhältnismäßig sei, sei entscheidend, ob nach dem Gesamtbild der gesetzlichen Vorschriften Betriebssicherheit des Versorgungswerks bestehe. Dazu müssten ausreichende Strukturen für das Funktionieren des demokratischen Willensbildungsprozesses im Inneren vorgesehen und Rahmenvorgaben gemacht werden, damit der legitime Zweck erreicht werde.

18 1. Das Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen sei als Grundlage für den Betrieb eines berufsständischen Versorgungswerks untauglich, weil es weder ausreichende Vorgaben zur Betriebssicherheit noch zur Zukunftssicherheit mache. Der Gesetzgeber hätte aufgrund des demokratischen Prinzips und nach Art. 70 Abs. 3 BV wesentliche Fragen, wie Änderungen bei den Annahmen hinsichtlich Zinsen und Biometrie, selbst entscheiden müssen und nicht auf die BRAStV delegieren dürfen. Der Gesetzgeber übertrage in vollem Umfang die letztendliche Ermittlung des Kreises der Beitragsverpflichteten, die Ermittlung der Leistungen aus den Beiträgen, das Wahlverfahren und die Rechnungslegung. Er hätte dem Satzungsgeber ein System vorgeben müssen, nach dem Gewinne, Risiken und Verluste zu verteilen seien. Es fehle aber eine Zieldefinition für ein möglichst leistungsfähiges Gesamtsystem und damit für möglichst wenig gebundenes Vermögen und festgeschriebene Ansprüche. Eine gleiche Verteilung von Risiken und Entwicklungen werde nicht verlangt.

19 Ein berufsständisches Versorgungswerk funktioniere nur, wenn man ein System von Risikogruppen bilde. Der Gesetzgeber hätte festlegen müssen, dass die Risiken jährlich auf Basis aktueller Zins- und Biometrieannahmen zu bewerten und gegebenenfalls die Leistungen zu kürzen seien. An jedem Bilanzstichtag sei das Vermögen den Risiken gegenüberzustellen. Jedem Versicherten sei das auf ihn entfallende Vermögen und das bei ihm bestehende Risiko zuzuordnen, entweder individuell oder durch Bildung von dem Gleichbehandlungsgrundsatz entsprechenden Risikogruppen, wie z. B. nach Geburtsjahren, wobei die Risiken stets neu zu bewerten und die Leistungen gegebenenfalls anzupassen seien.

20 Rentenansprüche dürften nicht – wie es die BRAStV bis 1. Januar 2015 praktiziert habe – im Zeitpunkt der Beitragszahlung feststehen; zumindest müsse kommuniziert werden, dass künftige Änderungen vorgenommen werden könnten. Das Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen erlaube dagegen durch Verwendung unbestimmter Begriffe wie „angemessen vorsichtig" oder „dauernde Erfüllbarkeit" die Ausweisung von Renten in bestimmter Höhe zwischen Beitragszahlung und Renteneintritt mit der Folge, dass solche Anwartschaften nach Auffassung der BRAStV nicht mehr gekürzt werden könnten. Das Fehlen einer entsprechenden Regelung habe dazu geführt, dass anstelle der an sich erforderlichen Leistungskürzungen eine Finanzierung aus stillen Reserven und künftigen Überschüssen vorgesehen worden sei und die Korrekturen damit in die Zukunft verschoben werden könnten. Die Begründung ungedeckter Verpflichtungen durch Auszahlung einer Rente, die über der auf Basis aktueller Annahmen und Prognosen angemessenen liege, verletze wegen der dadurch entstehenden Unterdeckung – die bei der BRAStV von Beginn an bestanden habe – das Budgetrecht des Landtags aus Art. 70 Abs. 2 und 3 BV.

21 Der Gesetzgeber sei bei Einführung einer Pflichtmitgliedschaft gehalten, so vorzusteuern, dass das System zukunftsfähig und betriebssicher sei, d. h. dass es in der Lage sei, den typischen Betriebsgefahren aus sich ändernden Annahmen bei Zinsen und Lebenserwartung zu trotzen. Er müsse dazu die essentialia operationis festlegen; dabei hätten geringere inhaltliche Festlegungen strengere Anforderungen bei der Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane zur Folge. Diesen Maßstäben genügten Art. 12, 15 und 29 VersoG nicht. Der Gesetzgeber habe in Art. 12 VersoG durch die Verwendung der Formulierung „unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzierungsverfahren" offengelassen, ob das System eine Lebensversicherung oder eine Solidargemeinschaft sein solle, und ein Einfallstor für das Verfahren der BRAStV geschaffen, bei dem notwendige Anpassungen unterblieben und stattdessen auf künftige Beiträge zugegriffen werde. Weder Art. 12 noch Art. 15 VersoG regle, mit welchen biometrischen Tafeln sowie Zinsannahmen gearbeitet und auf welchen Zeitpunkt abgestellt werden solle. Dem Versor-

gungswerk werde die Rechtsetzungsbefugnis zur völlig freien Verfügung überlassen, ohne die ordnenden Merkmale der Leistungsermittlung festzulegen.

22 2. Unzureichend seien auch die Bestimmungen über die Wahl der Mitglieder zum Verwaltungsrat, insbesondere Art. 29 VersoG, weil das Wahlverfahren erlaube, dass sich auf der Ebene der Berufskammern Personen zusammenfänden, die ihre eigene überhöhte Rente auf Kosten der Gesamtleistungsfähigkeit des Systems im Auge hätten, und weil es an hinreichenden Partizipations-, Diskussions- und Kontrollrechten der Mitglieder fehle. Der Gesetzgeber habe zugelassen, dass die Kammervorstände das Vorschlagsrecht an sich gezogen hätten.

23 Bei Anordnung einer Pflichtmitgliedschaft in einer Altersversorgung müsse der Gesetzgeber das Wahlverfahren regeln; nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssten die Bildung der Organe, ihre Aufgaben und Handlungsbefugnisse in den Grundstrukturen durch Gesetz bestimmt sein. Das Wahlverfahren zum Verwaltungsrat entspreche nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine demokratische Legitimation. Dadurch, dass die Verwaltungsratsmitglieder nicht unmittelbar von den Mitgliedern der BRAStV gewählt, sondern von den Vorständen der Berufskammern benannt würden, hätten Nichtmitglieder über ihre Beteiligung an der Wahl der Vorstände mittelbar wesentlichen Einfluss auf die Besetzung des Verwaltungsrats. Gerade bei Steuerberatern und Patentanwälten seien viele Mitglieder der Kammer, aber aufgrund von Befreiungsregelungen nicht der BRAStV. Es fehle eine Legitimationskette zu den letztendlich Betroffenen. Für die Bestellung der Verwaltungsratsmitglieder müsse der Vorschlag des Vorstands nicht nur von der Mehrheit der Vorstandsmitglieder getragen werden, sondern von einer Mehrheit von Vorstandsmitgliedern, die auch Mitglied des Versorgungswerks seien. Es gebe keine Verantwortlichkeit der Kammervorstände für den Verwaltungsrat.

24 Das Wahlverfahren begünstige ältere Personen; ohne angemessene Beteiligung junger Berufsträger könnten die Risiken unangenehmer Entwicklungen auf nachfolgende Generationen verschoben werden. Patentanwälte und Steuerberater

stellten mit sieben Mitgliedern weniger als ein Drittel der Verwaltungsratsmitglieder und könnten damit auch bei Satzungsänderungen überstimmt werden. Die Rechtsanwälte könnten Steuerberater und Patentanwälte daher unbegrenzt zu Solidarbeiträgen zugunsten ihrer Altersgruppen heranziehen. Die Rechtsanwaltskammer München entsende neun Verwaltungsratsmitglieder und könne damit Satzungsänderungen blockieren.

25 Es fehlten außerdem Möglichkeiten zum Informationsaustausch und zur Meinungsbildung innerhalb der BRAStV; dazu müssten Informationen richtig, vollständig und ungefärbt kommuniziert werden. Die Mitglieder hätten nur das Recht, den Stand ihres Beitragskontos zu kennen und den Geschäftsbericht zu lesen, dessen Zahlen aber manipuliert seien. Es gebe keine gesetzlichen Regelungen, die gewährleisteten, dass die Probleme auf den Tisch kämen und gelöst würden.

26 3. Die BRAStV habe zusammen mit anderen Versorgungswerken die Aufnahme in den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, betrieben, um unter dem Vorwand europarechtlicher Vorgaben das Lokalitätsprinzip einführen zu können. Damit habe man erreicht, aufseiten des Versorgungswerks und der Berufskammern die gleichen Personen zu haben. Die Abschaffung der Altersgrenze von 45 Jahren für die Mitgliedschaft im Versorgungswerk sei in diesem Zusammenhang jedoch nicht erforderlich gewesen.

27 Die BRAStV verhalte sich wie eine Lebensversicherung, was die Frage aufwerfe, ob sie als solidarisches System im Sinn der vom Europäischen Gerichtshof in der Entscheidung vom 5. März 2009 C-350/07 aufgestellten Grundsätze anzusehen und die Pflichtmitgliedschaft mit Art. 81, 82 EGV (nunmehr Art. 101, 102 AEUV) vereinbar sei. Für eine Gefahrengemeinschaft typisch sei die Möglichkeit, Risiken stets neu zu bewerten und die sich daraus ergebenden Lasten durch Anpassung der Leistungen auf möglichst alle Mitglieder zu verteilen. Eine Pflichtmitgliedschaft in einem mit Lebensversicherungen konkurrierenden System sei nur möglich,

wenn die Leistungen des Versorgungswerks nicht marktüblich ausgestaltet seien, etwa indem es Leistungskürzungen unter Solidaritätsgesichtspunkten vorsehe. Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof sei geboten, weil eine Präzisierung der Rechtsprechung auf Versorgungswerke einerseits und auf langfristige Prognosezeiträume andererseits fehle.

28 4. Die Änderung des Finanzierungsverfahrens, die vorgenommenen wesentlichen Umverteilungen sowie die fehlende Verteilung von Erträgen und Risiken anhand von sachgerecht gebildeten Risikogruppen entsprächen nicht der Bayerischen Verfassung und der Absicht des Gesetzgebers.

29 Ein Eingriff in die durch Art. 101 BV geschützten Rechte sei nur legitim, wenn das Versorgungswerk stets gewinne; das sei der Fall, wenn es den Mitgliedern auf der Basis aktueller Annahmen zu Zinsen und Biometrie höchstens die angemessene Rente zahle. Bei Renteneintritt müsse ein gleicher Risikosachverhalt (gleiches Geburtsjahr, gleicher Stand des Beitragskontos) grundsätzlich zu einer gleich hohen Rente führen, unabhängig davon, wann die Beitragszahlung erfolgt sei. Jedem Mitglied seien ein Risikosachverhalt (ermittelt auf der Basis aktueller Zins- und Biometrieannahmen) und ein Vermögensanteil an der Deckungsrückstellung (gebildet aus Beiträgen und Zinsen) zuzuordnen, entweder auf der Ebene des einzelnen Mitglieds oder über nach Art. 118 BV sachgerecht gebildete Risikogruppen. Eine Differenzierung nach dem Zeitpunkt der Beitragsleistung sei nicht zulässig. An jedem Bilanzstichtag seien Vermögen und Risiko einander gegenüberzustellen; übersteige das Risiko das Vermögen, seien die Leistungen zu kürzen. Unangemessen hohe Renten dürften nicht bestehen bleiben. Dies sei nach Art. 32 Abs. 3 VersoG und auch verfassungsrechtlich unzulässig. Der Bestandsschutz für „Altbeiträge“ sei vom Gesetzgeber nicht gewollt.

30 Art. 103 BV schütze bis zum Renteneintritt nur die einbezahlten Beiträge und die erwirtschafteten Zinsen, nicht aber die bloße Chance auf einen bestimmten Rentenbetrag. Durch Dynamisierung erworbene Ansprüche seien daher am wenigsten geschützt, gefolgt von Zinsansprüchen und der Substanz der Beiträge. Das gelte

besonders bei Anpassungen, wenn sich Zins- oder Biometrieannahmen als überhöht erwiesen hätten, da damit bei Begründung der Anwartschaft zu rechnen gewesen sei. Die spätere Realisierbarkeit der Anwartschaft stelle eine Inhalts- und Schrankenbestimmung dar. Ein Vertrauensschutz sei zudem ausgeschlossen, da der Gebrauch des Eigentums nach Art. 103 Abs. 2 und Art. 158 f. BV dem Gemeinwohl verpflichtet und mit Anpassungen zu rechnen sei; die Inhaber überhöhter Ansprüche schuldeten danach die Abgabe des überhöhten Anteils ihrer Anwartschaft. Bei Entscheidung über die Höhe der Rente bei Rentenbeginn sei das Versorgungswerk stets „ausfinanziert"; so bestehe eine höchst desaströse Risikolage, weil notwendige Nachfinanzierungen in großem Umfang in die Zukunft verschoben würden.

31 Wenn die BRAStV über die Höhe der Rente nicht zum Zeitpunkt des Renteneintritts auf Basis der dann geltenden Zins- und Biometrieannahmen entscheide, sondern schon im Zeitpunkt der Beitragszahlung ein Leistungsversprechen abgebe, so müsse dabei eine Sicherheitsmarge für etwaige Veränderungen bis zum Renteneintritt eingeplant werden; andernfalls sei das Versorgungswerk schon ab Einzahlung unterdeckt und Teile der Renten müssten von künftigen Beitragszahlern finanziert werden. Bei den Leistungszusagen seien Biometrieannahmen verwendet worden, die schon bei Gründung des Versorgungswerks veraltet gewesen seien; der Möglichkeit einer späteren Änderung zulasten des Versorgungswerks sei keine Bedeutung beigemessen worden. Als sich 2007 aus der Notwendigkeit einer Anpassung an die längere Lebenserwartung ein erheblicher Nachfinanzierungsaufwand ergeben habe, sei dieser in den Folgejahren durch Einstellungen in die Deckungsrückstellungen und Leistungskürzungen zulasten der nachfolgenden Generationen abgedeckt worden. Dabei sei man zudem leichtfertig von einem künftigen Zinsanstieg ausgegangen, um die Finanzierungslücken schließen zu können. Nachfolgende Generationen trügen so die entstandenen Risiken, weil es an zureichenden Vorgaben des Gesetzgebers hinsichtlich einer gleichen Verteilung von Gewinnen, Verlusten, Risiken und stillen Reserven fehle.

32 Da die eingeräumten klagbaren Ansprüche nicht mehr abgesenkt werden könnten, fehle die Generationengerechtigkeit. Wenn alle die gleichen Zinsen erhielten und das gleiche Risiko trügen, sei eine gleiche Verteilung von Gewinnen, Verlusten und Risiken möglich. Es stelle eine Ungleichbehandlung dar, dass die bis 31. Dezember 2014 erworbenen Versorgungsanwartschaften in Anwartschaftsverbände mit unterschiedlichen Garantiezinsen eingeteilt seien. Mit der schrittweisen Anpassung der Rechnungszinsen sei zudem eine unzulässige Schattenrechnung neben der Bilanz der BRAStV entstanden. Das Versorgungswerk habe zum 1. Januar 2000, zum 1. Januar 2005 und zum 1. Januar 2010 unzulässige Beschlussaufspaltungen vorgenommen, indem die neuen Zins- und Biometrieannahmen nur auf die künftigen und nicht auch auf die bis dahin entstandenen Anwartschaften angewendet worden seien. In einem System, das auf dem Anwartschaftsdeckungsverfahren aufgebaut sei, sei eine „Anleihe" bei künftigen Generationen nicht zulässig; insoweit fehle es an einem legitimen Zweck, der Eingriffe in die Rechte aus Art. 101 BV rechtfertigen könne. Jedem Mitglied dürfe höchstens die nach den jeweils aktuellen Zins- und Biometrieprognosen angemessene Rente bezahlt werden. Ein Ausgleich müsse innerhalb der Altersgruppe vorgenommen werden; das Versorgungswerk müsse dafür ein System vorsehen, das es ermögliche, den Rückweg vom geänderten Risiko, dem Verlust oder wegbrechenden Ertrag zur Leistung zu gehen. Art. 118 BV gebiete die Anpassung dahin, dass der überhöhte Teil der Versorgung abzugeben sei. Die überhöhte Rente des einen Mitglieds sei der entschädigungslos enteignende Eingriff in die Rente des anderen Mitglieds, das sie finanzieren müsse. Zugleich liege damit ein unzulässiger Eingriff in die Berufsfreiheit von Berufsanfängern vor, weil sie infolge des zur Finanzierung der Altrenten verwendeten Beitragsanteils deutlich mehr einzahlen müssten als alteingesessene Kollegen, um die gleiche Rente zu erhalten; damit werde gerade die Gründungsphase neuer Kanzleien belastet.

33 Eine weitere Ungleichbehandlung liege in der Neuregelung der Rentenberechnung ab 1. Januar 2015, weil sie dazu führe, dass die zuvor entstandenen Anwartschaften einschließlich des zugesagten Garantiezinses festgeschrieben würden und allein die ab 1. Januar 2015 entstehenden Anwartschaften das Risiko der künfti-

gen wirtschaftlichen Entwicklung trügen. Anlass zu einer Kürzung der Leistungen nach Art. 32 Abs. 3, Art. 18 Abs. 5 VersoG liege vor; stattdessen gehe die BRAStV davon aus, dass es sich um rechtlich gesicherte Positionen handle, die nur eingeschränkt revidierbar seien.

34 Von Verfassungs wegen müsse Mitgliedern, die bei Rentenbeginn ohne Ehegatten seien, ein Ausgleich für die bei ihnen nicht anfallende Hinterbliebenenversorgung gewährt werden.

35 5. Die Versorgungsanstalt habe weder rechtzeitig eine Anpassung an längerfristig niedrige Anlagezinsen noch an die Entwicklung der seit 1984 unveränderten biometrischen Grundlagen vorgenommen, worauf der Bayerische Oberste Rechnungshof schon in seinem Jahresbericht 2008 hingewiesen habe.

36 Bereits bei Gründung der Versorgungsanstalt 1984 habe es aktuellere Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik zur Lebenserwartung gegeben als die vom Versorgungswerk verwendete Allgemeine Sterbetafel 1972, sodass von Beginn an eine zu geringe Lebenserwartung der Mitglieder zugrunde gelegt worden sei. Erst zum 1. Januar 2000 seien neue Verrentungstabellen eingeführt worden. Die bereits 2008 bekannten neuen Biometrieannahmen, nach denen von einer deutlich längeren Rentenbezugsdauer auszugehen gewesen sei, seien ebenfalls nicht unverzüglich berücksichtigt worden. Auch eine Neubewertung bestehender Verbindlichkeiten unter aktuellen Biometrie- und Zinsannahmen jeweils zum 1. Januar 2000, 1. Januar 2005, 1. Januar 2010 und 1. Januar 2015 sei nicht vorgenommen worden. Insgesamt sei damit ein Nachfinanzierungsaufwand von ca. 4 Mrd. € in die Zukunft verschoben worden.

37 Infolge der unterbliebenen Anpassung seien die bis 31. Dezember 2009 entstandenen Anwartschaften erheblich höher als gerechtfertigt. Die Anhebung des Renteneintrittsalters auf Vollendung des 67. Lebensjahres und die Einführung des offenen Deckungsplanverfahrens dienten dazu, die späteren Generationen zur Finanzierung der unangemessen hohen Versorgungszusagen aus den Jahren bis

2009 heranzuziehen und eine gebotene sachgerechte Kürzung dieser Anwartschaften zu vermeiden. Je älter ein Mitglied sei, umso mehr könne es sich auf die Garantieverzinsung in den bestehenden und nach Auffassung der BRAStV nicht abänderbaren Anwartschaften berufen; je jünger ein Mitglied sei, umso mehr Zinsrisiko und Risiko der Änderung biometrischer Grundlagen trage es. Auch die Realisierung stiller Reserven wirke sich in erster Linie zugunsten der „Altbeiträge" aus. Wenn in einem Jahr mehr Zins aufgewendet werden müsse als verdient werde, müsse das Defizit vorgetragen werden, was bewirke, dass die nachfolgenden Generationen von Beitragszahlern die Risiken trügen. Für die Zeit ab 1. Januar 2015 werde dieses System für die bis 2014 bezahlten Beiträge fortgeschrieben. Der neu eingeführte Rentenbemessungsfaktor diene dazu, die ungleiche Risikoverteilung beizubehalten. Er ermögliche, dass die stillen Reserven ausgegeben würden, um die höher verzinslichen Altanwartschaften zu bedienen und dann die fehlenden Mittel für die künftigen Anwartschaften durch Absenkung des Rentenbemessungsfaktors auszugleichen. Die vorhandenen Anwartschaften hätten gekürzt werden müssen.

38 Die Einführung des offenen Deckungsplanverfahrens führe dazu, dass die Beitragszahler ab 1. Januar 2015 nicht mehr wie bisher nur mit dem Zinsertrag, sondern auch mit der Substanz – den Beiträgen – für das Gesamtrisiko des Versorgungswerks hafteten, d. h. ihre Rentenansprüche gegebenenfalls gekürzt würden. Die Regelung in § 27 Abs. 8 der neuen Satzung, wonach sich die Rentenberechnung nach den zum Zeitpunkt des Rentenfalls geltenden Regelungen richte, schaffe einen zusätzlichen, vom Gesetzgeber nicht gewollten Bestandsschutz, sodass die vom Gesetzgeber in Art. 32 Abs. 3 VersoG vorgesehene Kürzungsmöglichkeit ausscheide.

39 6. Darüber hinaus habe es in der Vergangenheit bis 2014 Dynamisierungen, d. h. Aufschläge auf den Garantiezins, gegeben. Dadurch sei u. a. versucht worden, die niedriger verzinsten Anwartschaften auf das Niveau der höher verzinsten anzuheben. Die BRAStV habe damit die Mittel ausgegeben, die sie auch zur Finanzierung der künftigen Risiken eingeplant habe. Bei laufender Anpassung der Biometrie-

und Zinsannahmen hätten keine Dynamisierungen erfolgen dürfen, weil wegen höherer Risikorückstellungen kein Geld dafür zur Verfügung gestanden habe. Dadurch entstehe zudem eine unterschiedliche Gewinnverteilung.

40 Hintergrund für diese – in vielfacher Weise auch als Untreue zu wertende – „Selbstbedienung" durch überhöhte Festsetzung der eigenen Renten sei die Überalterung der Verwaltungsratsmitglieder im Vergleich zum Durchschnitt der Mitglieder. Dies werde dadurch begünstigt, dass der Verwaltungsrat nach Art. 29 Satz 4 VersoG, § 5 Abs. 1 der Satzung über die Modalitäten seiner Berufung entscheide.

41 Unwirksam seien sämtliche seit der Gründung der Versorgungsanstalt ergangenen Dynamisierungsbeschlüsse.

42 7. Die Regelungen über die Rechnungslegung in Art. 12 VersoG seien unwirksam, weil das handelsrechtliche Imparitätsprinzip – nach dem mögliche künftige Verluste bilanziert werden müssten, nicht realisierte Gewinne aber nicht ausgewiesen werden dürften – ungeeignet sei und weil dort weder vorgeschrieben sei, dass auf Basis der zum Bilanzstichtag aktuellen Zins- und Biometrieannahmen zu bewerten sei, noch dass Gewinne aus der Auflösung stiller Reserven getrennt auszuweisen seien. Die Rechnungslegung sei nicht auf die Bildung von Risikogruppen gerichtet. Die handelsrechtlichen Bestimmungen, selbst die für Lebensversicherungen geltenden, seien für die Rechnungslegung ungeeignet, weil es bei einem Versorgungswerk keinen Eigentümer gebe, dem die stillen Reserven zustünden, sondern diese auf die Mitglieder verteilt werden müssten. Es existiere kein System, in welchem Umfang stille Reserven entstehen dürften und wie sie in die Bilanz zu integrieren seien, ebenso wenig gebe es Regeln zur periodischen Verteilung der stillen Reserven. Angaben zur Höhe der nicht in der Bilanz erfassten Verbindlichkeiten fehlten ebenso wie ein Verbot von Leistungsverbesserungen, solange diese Verbindlichkeiten nicht in der Bilanz enthalten seien. Der Gesetzgeber dürfe nicht offenlassen, mit welchen Zinsannahmen gerechnet werde und welche Folgen ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 2 Satz 2 VersoG habe.

43 In Art. 15 VersoG fehle es ebenfalls an Vorkehrungen dagegen, dass die aktuellen Generationen unangemessen hohe Verpflichtungen generierten und dadurch die Zukunftsfähigkeit des Versorgungswerks gefährdeten. Die Vorschrift gewährleiste nicht, dass Vermögen und Verpflichtungen sachgerecht bewertet würden.

44 Unwirksam seien insbesondere Art. 15, 30 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 VersoG, weil sie nicht ausreichend bestimmt seien, um die Betriebssicherheit und Zukunftsfähigkeit des Systems zu gewährleisten, sondern vielmehr die geschilderten Fehlentwicklungen ermöglichten.

45 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts treffe den Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht hinsichtlich erlassener Gesetze; die Anforderungen an die Nachbesserungspflicht seien besonders hoch, wenn es um Grundrechtseingriffe wie die Pflichtmitgliedschaft in einem Versorgungswerk gehe. Diese Verpflichtung habe der Gesetzgeber verletzt. Bei Einführung des § 32 Abs. 2 VersoG im Jahr 2007 habe er es unterlassen zu regeln, was mit den vor dem Inkrafttreten der Änderung begründeten Ansprüchen geschehen solle. Eine Nachbesserungspflicht bestehe umso mehr, als im Gesetz nicht vorgesteuert sei, wie das Versorgungswerk betriebssicher und zukunftsfähig zu führen sei und wie damit das Schutzziel erreicht werden solle.

46 8. Die Bestimmungen der §§ 5 bis 7 in den jeweiligen Satzungen seit 1984 seien wegen Verstoßes gegen das demokratische Prinzip nichtig. Unwirksam seien in den Satzungen der BRAStV seit 1984 außerdem die Bestimmungen im Abschnitt „Leistungen" mit den dazugehörigen Tabellen hinsichtlich der gesamten Verteilung insbesondere von Zinsen, Verlusten, Risiken und stillen Reserven, außerdem die Anpassung der Biometrieannahmen und der Lebensarbeitszeit zum 1. Januar 2010 in § 48 b der Satzung. Diese Regelungen verstießen gegen das demokratische Prinzip, das Rechtsstaatsprinzip und den Gleichheitssatz. Der Gesetzgeber habe Befugnisse delegiert, ohne sich ein Letztentscheidungsrecht vorzubehalten. Leistungsermittlung und Dynamisierungsbeschlüsse seien nicht justiziabel. Notwendige Zinsanpassungen in der Vergangenheit seien verspätet vorgenommen

worden. Die Biometrieanpassung sei verspätet und unvollständig erfolgt, dabei durch die Berücksichtigung eigener Beobachtungen und die Verteilung auf einen Stufenplan verwässert; sie entspreche nicht der Begründung der Risiken, weil sie Rentenkürzungen auf ein angemessenes Niveau unterlasse und die Risiken nachfolgenden Generationen übertrage. Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit setze voraus, dass jede Generation die auf sie entfallenden Risiken trage; tatsächlich seien die Anwartschaften bis 2009 zu hoch, weil Anpassungen an die Zins- und Biometrieentwicklung zu spät erfolgt seien.

47 9. Das Versorgungswerk sei abzuwickeln, sofern nicht der Gesetzgeber innerhalb einer vom Verfassungsgerichtshof zu bestimmenden Frist ein neues verfassungsgemäßes Versorgungswerk errichte. Hilfsweise sei der BRAStV aufzugeben, ihre Deckungsrückstellung allein nach den Richttafeln 2006 G der Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungswerke e. V. anhand eines vom Verfassungsgerichtshof für angemessen erachteten Zinssatzes zu berechnen.

III.

48 1. Der Bayerische Landtag hat sich nicht am Verfahren beteiligt.

49 2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage teilweise für unzulässig und im Übrigen für unbegründet.

50 a) Unzulässig sei die Popularklage hinsichtlich der sog. Dynamisierungsbeschlüsse des Verwaltungsrats; diese seien kein Satzungsrecht und damit kein tauglicher Gegenstand einer Popularklage.

51 Hinsichtlich der Art. 12, 15, 29, 30 und 38 VersoG und der §§ 5 bis 7 der Satzung der BRAStV habe der Antragsteller nicht nachvollziehbar dargelegt, welches Grundrecht der Bayerischen Verfassung er verletzt sehe. Er rüge Verstöße gegen die Wesentlichkeitstheorie und das Demokratieprinzip; beide gewährten keine

Grundrechte. Soweit der Antragsteller allgemein von einer Verletzung „der Grundrechte" spreche, stelle dies keine substanziierte Rüge dar. Ebenso wenig werde dargelegt, weshalb die Pflichtmitgliedschaft ein erheblicher Eingriff in die persönliche Handlungsfreiheit sein solle. Inwiefern die Aufhebung der Altersgrenze für den Zugang zu dem Versorgungswerk zur Verfassungswidrigkeit der in Art. 30, 38 VersoG geregelten Pflichtmitgliedschaft führen könnte, sei nicht ersichtlich.

52 b) Die Popularklage sei jedenfalls unbegründet.

53 aa) Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe in mehreren Entscheidungen unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 29, 30 und 38 VersoG ausgeführt, dass die Grundstrukturen ausreichend im Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen vorgegeben seien und damit als Ermächtigungsgrundlage für das Satzungsrecht ausreichten.

54 Hinsichtlich der Rechnungslegung (Art. 12 VersoG) habe der Gesetzgeber umfangreiche Regelungen zu Form und Inhalt von Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung sowie Lagebericht getroffen. Mit dem Verantwortlichen Aktuar in Art. 16 VersoG habe er eine unabhängige Kontrollfunktion geschaffen, um die finanzielle Situation, die Sicherheit der Rechnungsgrundlagen und die Erreichung der Ziele, eine ausreichende und generationengerechte Versorgung zu gewähren, kontinuierlich zu überwachen und auf Fehlentwicklungen hinzuweisen. Die vom Antragsteller erstrebte Ersetzung durch eine andere Systematik könne nicht Gegenstand einer Popularklage sein; die von ihm geforderte Bildung von Risikogruppen nach Geburtsjahrgängen werde zudem weder in der Lebensversicherung noch in der öffentlich-rechtlichen Altersversorgung als sachgerecht angesehen.

55 Zur Kapitalanlage und zum Umfang des gebundenen Vermögens habe der Gesetzgeber ebenfalls umfangreiche Regelungen vorgesehen und die wesentlichen Bestimmungen selbst getroffen. Soweit der Antragsteller sich für eine Verringerung des gebundenen Vermögens und eine Kapitalanlage ohne Risikobegrenzung

ausspreche, laufe dies dem Schutzzweck des gebundenen Vermögens zuwider, das der Finanzierung der Leistungen an die Mitglieder diene.

56 Der Einwand fehlender demokratischer Legitimation des Verwaltungsrats sei unbegründet, wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in Entscheidungen vom 15. August 2011 und 30. April 2015 ausgeführt habe. Die in Art. 29 VersoG vorgesehene Zusammensetzung des Verwaltungsrats aus Mitgliedern, die alle Berufsgruppen angemessen repräsentierten und über das Vorschlagsrecht der Berufskammern legitimiert seien, genüge den Anforderungen an eine angemessene Partizipation und stelle keine unangemessene Benachteiligung der Mitglieder bei der Willensbildung dar. Eine direkte Wahl sei nicht geboten. Dass die Mitglieder einzelner Berufsgruppen im Verwaltungsrat überstimmt werden könnten, sei unbedenklich, zumal es in Fragen der Versorgung keine berufsgruppenspezifischen Interessengegensätze gebe.

57 Der Gesetzgeber habe auch den Kreis der Pflichtmitglieder sowie mögliche Ausnahmen und Befreiungen definiert. Die Pflichtmitgliedschaft stelle keinen ungerechtfertigten Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) dar. Das Argument des Antragstellers, infolge der Abschaffung der Altersgrenze könnten auch Personen höheren Alters mit „schlechteren Risiken" aufgenommen werden, verkenne, dass die BRAStV altersabhängige Verrentungssätze festgeschrieben habe, durch die bei gleichbleibendem eingezahlten Beitrag mit zunehmendem Alter die Rente abnehme. Dem Solidarprinzip entspreche es, dem Personenkreis, für den das Versorgungswerk eingerichtet sei, ohne individuelle Risikoselektion Zugang zu gewähren.

58 bb) Die Regelungen der Satzung über den Verwaltungsrat verstießen weder gegen das Wesentlichkeits- noch das Demokratieprinzip. Für die Bestimmung über die Rechnungslegung gelte das zu Art. 12 VersoG Gesagte. Die einem Berechtigten zustehenden Anwartschaften oder laufenden Leistungen seien nach der Satzung eindeutig zu bestimmen; sofern der Antragsteller meine, es müsse eine andere Berechnung erfolgen, sei dies keine Frage der Nachvollziehbarkeit. Entgegen

der Auffassung des Antragstellers führe das System auch nach Erweiterung um Elemente des offenen Deckungsplanverfahrens nicht zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Versichertenjahrgänge. Dies habe auch der Verantwortliche Aktuar bestätigt. Eine durch fehlerhafte Steuerung insbesondere in einer anhaltenden Niedrigzinsphase auftretende ungerechtfertigte Verschiebung könne als fehlerhafter Normvollzug nicht zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften führen. Mit der Einführung des offenen Deckungsplanverfahrens seien zugleich in § 32 Abs. 6 Satz 1, § 27 Abs. 6 Satz 3 und § 32 Abs. 11 Sätze 2 und 3 der Satzung verfahrensmäßige und materiell-rechtliche Vorkehrungen gegen Fehlsteuerungen vorgesehen worden. Die Rechtmäßigkeit der Erhöhung des Rentenalters auf Vollendung des 67. Lebensjahres einschließlich der Übergangsregelung habe der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zuletzt mit Urteil vom 30. April 2015 bestätigt. Die Absenkung der Verrentungssätze für neu eingehende Beitragseinnahmen sei nach dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Mai 2014 zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Versorgungswerks erforderlich und führe nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung.

59 3. Die Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung hält die Popularklage für unzulässig, soweit sie sich gegen die Dynamisierungsbeschlüsse richtet, im Übrigen für unbegründet.

60 a) Die Dynamisierungsbeschlüsse wirkten weder abstrakt-generell für alle Mitglieder des Versorgungswerks noch ergingen sie in Satzungsform.

61 b) aa) Die Verwaltungsgerichte – u. a. der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Entscheidungen vom 23. Mai 2014 und 30. April 2015 – hätten mehrfach die Verfassungsmäßigkeit der Delegation von Befugnissen zur Normsetzung an die BRAStV, der Zusammensetzung des Verwaltungsrats wie auch die Rechtmäßigkeit der Heraufsetzung der Altersgrenze für den Renteneintritt bestätigt. Nichtzulassungsbeschwerden vor dem Bundesverwaltungsgericht seien erfolglos geblieben. Die Satzungsregelungen über Zusammensetzung und Geschäftsgang des Verwaltungsrats seien ebenfalls für wirksam befunden worden.

62 bb) Art. 12 VersoG enthalte die wesentlichen Bestimmungen zur Rechnungslegung der Versorgungsanstalten. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften für das Versorgungswerk untauglich sein sollten.

63 Im Hinblick auf das gebundene Vermögen habe der Gesetzgeber in Art. 15 VersoG umfangreiche Regelungen zum Schutz der Mitglieder getroffen, da dieses Vermögen der Finanzierung ihrer Leistungen diene. Eine Verringerung des gebundenen Vermögens und eine risikoreichere Kapitalanlage würden diesem Ziel zuwiderlaufen.

64 Die wesentlichen Elemente der Pflichtmitgliedschaft habe der Gesetzgeber in Art. 30 und 38 VersoG festgelegt. Dass die Abschaffung der Befreiungsmöglichkeit bei Mitgliedschaft in einem anderen Versorgungswerk und der Zugangsaltersgrenze von 45 Jahren von der Satzungsautonomie der BRAStV gedeckt gewesen sei, sei von den Verwaltungsgerichten festgestellt worden. Wegen der altersabhängigen Verrentungssätze sei die BRAStV auf eine Zugangsaltersgrenze nicht angewiesen.

65 cc) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei bei Anwartschaften von vornherein die Möglichkeit von Änderungen in gewissen Grenzen angelegt. Der Gesetzgeber habe der Anstalt bezüglich des Finanzierungsmodells ein Selbstverwaltungsrecht eingeräumt. Das System der privatrechtlichen Pensionskassen, an dem sich die BRAStV orientiert habe, sei als Standard etabliert; Abweichungen seien aber durch Art. 32 Abs. 2 Satz 2 VersoG zugelassen. Ein Anspruch der Mitglieder über die Erfüllung der geregelten Ansprüche hinaus auf ein bestimmtes Finanzierungsmodell oder das angesparte Vermögen bestehe nicht. Mit dem niedrigen Zinsniveau sei das Ziel der Einhaltung der zugesagten Leistungen in Konkurrenz zum Ziel der wirtschaftlichen Gerechtigkeit geraten, weil frühere Kalkulationen auf damals zulässigen höheren Zinserwartungen beruht hätten. Die Abwägung könne dabei zugunsten der Aufrechterhaltung der zugesagten Leistungen getroffen werden. Entgegen der Ansicht des Antragstellers seien Ein-

griffe in zugesagte Leistungen nur in dem von Art. 14 GG gesetzten Rahmen möglich. Art. 32 Abs. 3 VersoG betreffe nur eine Erhöhung, keine Kürzung der Leistungen. Ohne eine solche Dynamisierung werde der Rentenanspruch allmählich entwertet. Ein Rentner oder rentennaher Versicherter könne seine Rente nicht mehr durch Eigenleistung erhöhen und sei daher auf die Angleichung angewiesen. Die BRAStV überwache die Entwicklung und werde gegebenenfalls eine Entscheidung über Leistungskürzungen treffen, wenn die Abweichung von der wirtschaftlichen Gerechtigkeit so groß werde, dass ein solidarischer Transfer nicht mehr hinnehmbar sei.

66 In der unterschiedlichen Verzinsung der in verschiedenen Jahren geleisteten Beiträge spiegle sich die allgemeine Situation am Kapitalmarkt wider. Der Rechnungszins habe aufgrund gesetzlicher Vorgaben (§ 7 Satz 2 DVVersoG) der Entwicklung des Marktzinses angepasst werden müssen. Darin liege keine Benachteiligung der jüngeren Mitglieder, sondern eine Maßnahme zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Versorgungswerks.

67 Überschüsse stünden der Anstalt als Ganzes zu und nicht den einzelnen Anwartschaftsverbänden. Ihre Verteilung obliege den Organen der Anstalt, die dabei die Einhaltung der zugesagten Leistungen als oberstes, auch verfassungsrechtlich gebotenes Ziel zu beachten hätten. Die BRAStV habe in der Vergangenheit wie eine Pensionskasse aus den Überschüssen zunächst die Mittel zur Sicherstellung der zugesagten Leistungen entnommen und nur die verbleibenden Mittel verursachergerecht verteilt. Die Anwartschaftsverbände dürften auch nicht mit Generationen gleichgesetzt werden, da die Zugehörigkeit zu ihnen vom Zeitpunkt der Einzahlung, nicht vom Lebensalter abhänge. Das vom Antragsteller favorisierte Modell, bei dem keine Gruppe die Risiken einer anderen Gruppe trage, laufe dem Charakter eines solidarischen Pflichtversicherungssystems zuwider und begründe die Gefahr eines Verstoßes gegen europäisches Recht. Ohne Elemente des solidarischen Ausgleichs drohe die Gefahr eines Verstoßes gegen die europäischen Vorschriften über den Wettbewerb und den freien Dienstleistungsverkehr.

68 dd) Eine verzögerte Reaktion auf die gestiegene Lebenserwartung sei der BRAStV nicht vorzuwerfen. Der Anstieg der Lebenserwartung, der bei den Mitgliedern der berufsständischen Versorgungswerke noch stärker ausgeprägt sei als im Bevölkerungsdurchschnitt, sei aus den berufsständischen Richttafeln des Jahres 2006 hervorgegangen, die den Versorgungswerken 2007 zur Verfügung gestellt worden seien. Die Konsequenzen seien im Verwaltungsrat eingehend erörtert worden. Schließlich sei im Herbst 2009 die Einführung der Rente mit 67 als Reaktion beschlossen worden. Da sich die Sterblichkeit und das Risiko der Berufsunfähigkeit in den einzelnen Bundesländern und den einzelnen Berufen unterschieden, hätten die Durchschnittswerte der Richttafeln einer Korrektur bedurft, die auf anstaltseigenen Beobachtungen beruhe und von der Aufsicht genehmigt worden sei.

69 ee) Die 9. Änderungssatzung mit der Anhebung des Renteneintrittsalters und der Absenkung des Rechnungszinses sei vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof für rechtmäßig befunden worden. Mit dem Hinausschieben des Rentenbezugs werde ein Teil des infolge der Längerlebigkeit steigenden Aufwands finanziert. Aus Vertrauensschutzgründen sei die Anhebung in Anlehnung an die Regelung der gesetzlichen Rentenversicherung stufenweise vorgenommen worden.

70 ff) Das bis 31. Dezember 2014 angewendete Anwartschaftsdeckungsverfahren habe es nicht erlaubt, auf eine längere Niedrigzinsphase angemessen zu reagieren. Die aktuelle Risikotragfähigkeit im bisherigen Finanzierungsverfahren habe nicht ausgereicht, weil das Verfahren sehr hohe Sicherheitsreserven erfordere, um Schwankungen am Kapitalmarkt auszugleichen. Es sei die Gefahr einer Unterdeckung entstanden, die weitergehende Maßnahmen wie Anwartschaftskürzungen nach sich gezogen hätte. Da es die bilanziellen Vorgaben des offenen Deckungsplanverfahrens erlaubten, dass der für die Ansprüche der Mitglieder gebildete Kapitalstock nicht vollständig deren Finanzierung abdecke, sondern dass das vorhandene Kapital zur Deckung der Risiken herangezogen werde, habe allein diese Modifizierung ausgereicht, um ausreichend Risikotragfähigkeit zu schaffen. Das System sei in der berufsständischen Versorgung in Deutschland die gebräuchlichste Finanzierungsmethode. Die bis 31. Dezember 2014 erworbenen Anwart-

schaften unterlägen Änderungen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, sodass im Fall notwendiger Anwartschaftskürzungen ein verursacherbezogener und generationengerechter Rückgriff möglich sei.

IV.

71 Gegen die Zulässigkeit der Popularklage bestehen teilweise Bedenken.

72 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Hierzu gehören alle (bayerischen) hoheitlich gesetzten, abstrakt-generellen Bestimmungen, die sich an Rechtssubjekte wenden und mit unmittelbarer Außenwirkung Rechte und Pflichten begründen, ändern oder aufheben (VerfGH vom 4.4.1979 VerfGHE 32, 45/48; vom 8.7.2008 VerfGHE 61, 153/156; vom 21.7.2011 BayVBl 2011, 695; vom 29.10.2012 VerfGHE 65, 247/251).

73 a) Popularklage kann daher zum einen gegen die vom Antragsteller angegriffenen Bestimmungen des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen erhoben werden. Zum anderen können Rechtsvorschriften von juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Bayern – wie etwa Satzungsregelungen der BRAStV, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt – Gegenstand einer Popularklage sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 17.5.1982 VerfGHE 35, 56/61; vom 15.12.1989 VerfGHE 42, 174/180; vom 4.8.1999 VerfGHE 52, 79/83; vom 6.12.2011 VerfGHE 64, 205/208).

74 b) Bei der Prüfung, ob eine Rechtsvorschrift verfassungswidrig ist, hat der Verfassungsgerichtshof seiner Beurteilung grundsätzlich den Rechtszustand im Zeit-

punkt der Entscheidung zugrunde zu legen. Demgegenüber erstrecken sich die vom Antragsteller im Hinblick auf Satzungsrecht erhobenen Beanstandungen nicht nur auf geltende Satzungsbestimmungen insbesondere zum Verwaltungsrat und zu den Versorgungsleistungen, sondern betreffen auch eine Vielzahl früherer Regelungen, deren Ursprung bis in das Jahr 1984 zurückreicht.

75 Außer Kraft getretene Rechtsvorschriften unterliegen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle nur dann, wenn noch ein objektives Interesse an der Feststellung besteht, ob sie mit der Bayerischen Verfassung vereinbar waren. Ein solches Interesse besteht dann, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Rechtsnorm noch rechtliche Wirkungen entfalten kann, weil sie für künftige (z. B. gerichtliche) Entscheidungen noch rechtlich relevant ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.5.2016 BayVBl 2016, 625 Rn. 103 m. w. N.; vom 2.12.2016 – Vf. 3-VII-14 – juris Rn. 13).

76 Im Hinblick auf die Versorgungsleistungen bestimmt § 32 Abs. 11 Satz 1 der Satzung der BRAStV in der aktuellen Fassung, dass bis zum 31. Dezember 2014 entrichtete Beiträge und freiwillige Mehrzahlungen nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht verrentet werden. Ob aufgrund dieser Übergangsregelung sowie gegebenenfalls weiterer Übergangsbestimmungen des Abschnitts VI der Satzung die Möglichkeit besteht, dass frühere Satzungsnormen künftig noch neue, nicht bereits bestandskräftige Rechtswirkungen entfalten, kann jedoch dahingestellt bleiben, da die Popularklage insoweit jedenfalls unbegründet ist.

77 c) Bei den sog. Dynamisierungsbeschlüssen handelt es sich nicht um Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, die nach Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG allein Gegenstand einer Normenkontrolle im Popularklageverfahren sein können. Die Popularklage ist daher insoweit unzulässig.

78 Mit diesen Beschlüssen legt der Verwaltungsrat jedes Jahr fest, welche Anwartschaften in welchem Umfang erhöht werden. Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 9 VersoG beschließt der Verwaltungsrat über die Anpassung von Versorgungsanrechten; nach

Art. 32 Abs. 3 VersoG sollen laufende Leistungen nach Maßgabe der Satzung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der Versorgungsanstalt angepasst werden.

79 Für die Entscheidung, ob es sich dabei um Rechtsvorschriften handelt, kommt es sowohl auf die Form als auch auf den Inhalt der zu prüfenden Maßnahmen an (VerfGH vom 30.7.1987 VerfGHE 40, 90/92 f.; vom 9.2.1988 VerfGHE 41, 13/15; vom 24.4.2007 BayVBl 2007, 557/558; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 16 m. w. N). Rechtsvorschriften im Sinn des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG sind demnach Maßnahmen, die entweder ausdrücklich in der Form eines Gesetzes, einer Rechtsverordnung oder einer Satzung ergehen oder die ohne eine bestimmte äußere Rechtsform eine abstrakt-generelle Regelung treffen; im Unterschied dazu ist gegen Einzelmaßnahmen die Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV gegeben (vgl. Wolff, a. a. O., Art. 98 Rn. 16, 27).

80 Die Dynamisierungsbeschlüsse werden durch das Organ einer berufsständischen Selbstverwaltung erlassen. Für sie ist eine bestimmte Rechtsform weder vorgeschrieben noch ergibt sie sich sonst aus den Bestimmungen des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen. Aus der Aufzählung in Art. 4 Abs. 1 VersoG geht hervor, dass der Verwaltungsrat nicht nur über die Satzung und deren Änderungen beschließt, sondern auch über eine Reihe von Angelegenheiten, die entweder interner Natur sind (wie die Richtlinien der Versorgungspolitik oder die Entsendung in den Kammerrat) oder bei denen es sich um Einzelfallentscheidungen handelt (wie den Beschluss über den Lagebericht und den Jahresabschluss). Abzustellen ist daher auf den materiell-rechtlichen Gehalt der Anpassungsbeschlüsse, die die Erhöhung bestimmter Versorgungsanwartschaften festlegen und damit auf Rechtswirkung nach außen gerichtet sind. Sie beruhen zwar auf abstrakt-generellen Überlegungen, wenden sich aber an bestimmte Mitglieder der Versorgungsanstalt und regeln die Erhöhung der Versorgungsanwartschaften dieses Personenkreises. Sie ersetzen damit den Erlass und die Bekanntgabe von Einzelentscheidungen an jeden der betroffenen Anwartschaftsinhaber und regeln nicht –

wie ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung – (auch) eine Vielzahl künftiger Fälle. Ob darin zugleich ein Eingriff in die Rechte anderer, nicht begünstigter Anwartschaftsinhaber liegen kann, kann für das Popularklageverfahren offenbleiben.

81 d) Die Popularklage ist ferner unzulässig, soweit der Antragsteller rügt, den Mitgliedern, die bei Versorgungsbeginn ohne Ehegatten seien, müsse von Verfassungs wegen ein Ausgleich für die bei ihnen nicht anfallende Hinterbliebenenversorgung gewährt werden.

82 Der Antragsteller beruft sich insoweit auf einen Handlungsbedarf für den Erlass einer Satzungsregelung. Zwar kann auch ein Unterlassen des Normgebers Gegenstand einer Popularklage sein. Dies setzt jedoch voraus, dass in substanziierter Weise geltend gemacht wird, der Normgeber sei aufgrund einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet (VerfGH vom 25.2.2013 VerfGHE 66, 6/12 f.; vom 10.6.2013 VerfGHE 66, 61/64; vom 29.5.2017 – Vf. 8-VII-16 – juris Rn. 41).

83 Diesen Anforderungen wird die Popularklage nicht gerecht. Der Antragsteller setzt sich weder mit den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Verpflichtung des Normgebers zum Erlass einer Regelung noch damit auseinander, dass es sich bei der Hinterbliebenenversorgung um ein Element eines solidarischen Versicherungssystems handelt. Aus der von ihm zitierten Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 24. Juni 2016 geht vielmehr hervor, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht dazu verpflichtet, Mitgliedern ohne Angehörige, die Hinterbliebenenversorgung in Anspruch nehmen könnten, höhere Leistungen zu gewähren als Mitgliedern mit Angehörigen, die Hinterbliebenenversorgung erhalten könnten. Es sei auch für die berufsständische Versorgung legitimer Gemeinwohlzweck, einen möglichst großen Kreis von Mitgliedern ohne Rücksicht auf deren individuelles Versorgungsbedürfnis an einer Versorgungsaufgabe zu beteiligen, so den Solidaritätsgedanken zur Geltung zu bringen und einen gewissen sozialen Ausgleich zwischen den Mitgliedern vorzusehen (NdsOVG vom 24.6.2016 – 8 KN 128/15 – juris Rn. 56, 71).

84 2. Soweit sich die Popularklage gegen Regelungen zur Pflichtmitgliedschaft in der BRAStV richtet, ist sie nicht wegen Wiederholung unzulässig.

85 Zwar hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof bereits im Jahr 1987 entschieden, dass die Einführung der Pflichtversorgung für Rechtsanwälte durch das Gesetz über die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung (RAVG) vom 20. Dezember 1983 (GVBl S. 1099) nicht gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstößt (VerfGH vom 8.10.1987 VerfGHE 40, 113; vgl. auch VerfGH vom 13.6.1986 VerfGHE 39, 67). Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV ist deshalb nur dann zulässig, wenn seither ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist oder wenn neue rechtliche Gesichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.5.2016 BayVBl 2016, 625 Rn. 103 m. w. N.; vom 2.12.2016 – Vf. 3-VII-14 – juris Rn. 13). Im vorliegenden Popularklageverfahren beanstandet der Antragsteller die Pflichtmitgliedschaft u. a. wegen der aus seiner Sicht verfassungsrechtlich unzureichenden inneren Willensbildung der Anstaltsorgane und der sich aus europäischem Recht ergebenden Anforderungen. Damit beruft er sich auf rechtliche Gesichtspunkte, die bislang noch nicht Gegenstand von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs im Zusammenhang mit der Pflichtmitgliedschaft in der BRAStV waren.

86 3. Im Hinblick auf die mit der Popularklage angegriffenen Regelungen des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen und der Satzungen der BRAStV sind dem überaus umfangreichen Vortrag des Antragstellers, der viele Wiederholungen und eine oftmals wenig präzise Darstellungsweise aufweist, noch hinreichend deutlich Grundrechtsrügen im Sinn des Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG zu entnehmen. Der Antragsteller legt eine mögliche Verletzung des Art. 101 BV in Form der allgemeinen Handlungsfreiheit und der Berufsfreiheit sowie des in Art. 118 Abs. 1 BV gewährleisteten Gleichheitssatzes dar. Er beruft sich insbesondere darauf, die Pflichtmitgliedschaft im Versorgungswerk sei nicht gerechtfertigt, weil es an ausreichenden Partizipationsrechten der Mitglieder und verfahrensmäßigen wie inhalt-

lichen Regelungen zu einer gerechten Verteilung der Risiken fehle. Ferner rügt er die Absenkung des Rechnungszinses und die Anhebung der Altersgrenze sowie den Wechsel vom Kapitaldeckungsverfahren zum offenen Deckungsplanverfahren u. a. als willkürlich.

87 4. Soweit eine Popularklage – wie hier – mit Grundrechtsrügen zulässig erhoben ist, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auch auf die Frage, ob die angefochtenen Bestimmungen mit anderen Normen der Bayerischen Verfassung vereinbar sind, selbst wenn diese – wie Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.4.2005 VerfGHE 58, 77/91; vom 22.6.2010 VerfGHE 63, 71/76; vom 14.2.2011 VerfGHE 64, 10/16; vom 24.1.2017 – Vf. 13-VII-15 – juris Rn. 15).

V.

88 Im Umfang ihrer Zulässigkeit ist die Popularklage unbegründet.

89 1. Die Pflichtmitgliedschaft in der BRAStV ist in der Ausgestaltung, die sie im Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen in Verbindung mit den Satzungsregelungen gefunden hat, mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

90 a) Die Pflichtmitgliedschaft in einem Versorgungswerk, mit der den Betroffenen eine bestimmte Altersversorgung vorgeschrieben wird, berührt insbesondere den Schutzbereich des Grundrechts auf Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) einschließlich der darin verankerten Berufsfreiheit. Der Verfassungsgerichtshof hat jedoch bereits im Jahr 1987 entschieden, dass die Einführung der Pflichtversorgung für Rechtsanwälte durch das Gesetz über die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung (RAVG) vom 20. Dezember 1983 (GVBl S. 1099) nicht gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Landesgesetzgeber ist grundsätzlich befugt, für Angehörige freier Berufe eine Pflichtversorgung einzuführen und entsprechende Einrichtungen zu schaffen. Durch die Schaffung einer berufsständischen Pflicht-

versorgung für Rechtsanwälte erfüllt der Staat eine allgemeine, aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und dem Grundgedanken des Art. 171 BV herzuleitende Gemeinwohlaufgabe (VerfGHE 40, 113/119; vgl. auch VerfGHE 39, 67/70; VerfGH vom 4.8.1999 VerfGHE 52, 79/90; vom 8.5.2001 BayVBl 2001, 687; ebenso BVerfG vom 25.2.1960 BVerfGE 10, 354/360 f. zur Bayerischen Ärzteversorgung). Zugleich hat der Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung von 1987 festgestellt, dass die damals geltenden Bestimmungen des Art. 8 Abs. 1 und 2 Nr. 2 sowie des Art. 10 Abs. 3 RAVG für die Festsetzung von Beiträgen den Anforderungen genügten, die an die Verleihung autonomer Satzungsgewalt an eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zu stellen sind (VerfGHE 40, 113/120 ff.).

91 b) Soweit der Antragsteller nunmehr geltend macht, die Pflichtmitgliedschaft sei mit den vom Europäischen Gerichtshof in der Entscheidung vom 5. März 2009 C-350/07 aufgestellten Grundsätzen nicht vereinbar, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Prüfungsmaßstab im Rahmen der Popularklage nur die Bayerische Verfassung ist. Ob im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) entsprechend der Rechtsprechung zum Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht auch Verstöße des bayerischen Landesrechts gegen Vorschriften des Europäischen Unionsrechts mittelbar in einem Popularklageverfahren Bedeutung erlangen können, hat der Verfassungsgerichtshof bisher offengelassen (VerfGH vom 28.6.2013 VerfGHE 66, 101/113; vom 25.9.2015 BayVBl 2016, 81 Rn. 166). Die Frage braucht auch im vorliegenden Fall nicht abschließend entschieden zu werden, da jedenfalls kein offenkundiger und schwerwiegender Widerspruch des Landesrechts zu vorrangigem Europäischen Unionsrecht vorliegt.

92 Einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV bedarf es in diesem Zusammenhang nicht. Die vom Antragsteller aufgeworfenen Fragen zur Präzisierung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beruhen auf tatsächlichen Annahmen über die Geschäftsführung der BRAStV, die der Verfassungsgerichtshof seiner Entscheidung nicht zugrunde legt, weil sie dafür ohne Be-

deutung sind. Eine Vorlage zur Beantwortung hypothetischer Fragen ist nicht geboten.

93 aa) In der vom Antragsteller angesprochenen Entscheidung vertritt der Europäische Gerichtshof die Auffassung, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts, die ohne Gewinnerzielungsabsicht an der Verwaltung des deutschen Systems der sozialen Sicherheit mitwirken, keine wirtschaftlichen Unternehmen im Sinn der Wettbewerbsregeln der Art. 81, 82 EGV (nunmehr Art. 101, 102 AEUV) sind, wenn dieses System als Umsetzung des Grundsatzes der Solidarität angesehen werden kann und eine staatliche Aufsicht gegeben ist. Der solidarische Charakter eines solchen Systems ergebe sich vor allem daraus, dass es durch Beiträge finanziert werde, deren Höhe nicht streng proportional dem versicherten Risiko entspreche (EuGH vom 5.3.2009 NJW 2009, 1325 Rn. 43 ff.).

94 Die BRAStV ist ein solches solidarisches System. Für diese Einschätzung spricht, dass im Wege der Pflichtmitgliedschaft grundsätzlich alle Angehörigen der erfassten Berufsgruppen einbezogen werden (Art. 38 Abs. 1 VersoG, §§ 15 ff. der Satzung) und die Höhe der Beiträge nicht vom Ausmaß des Risikos einer durch Alter oder Berufsunfähigkeit verursachten Erwerbsunfähigkeit abhängt (Art. 31 VersoG, §§ 19 ff. der Satzung). Zudem bestimmt sich die Höhe der Leistungen nicht nur nach der Höhe der eingezahlten Beiträge des einzelnen Mitglieds, sondern auch nach einem Bewertungsfaktor (§ 32 der Satzung a. F.) bzw. seit 1. Januar 2015 einem Rentenbemessungsfaktor (§ 32 der Satzung), der von der Sicherstellung aller Versorgungsverpflichtungen und der Lebenserwartung der gesamten Mitgliederschaft abhängig ist. Im Fall der Berufsunfähigkeit wird ein Zuschlag zu den aufgrund der Beitragsleistung ermittelten Rentenpunkten gewährt (§ 33 der Satzung). Die Hinterbliebenenversorgung (§§ 36 ff. der Satzung) wird auch aus den Beiträgen derjenigen Mitglieder finanziert, die selbst keine Hinterbliebenen haben. Gemäß Art. 9 Abs. 1 Satz 1 VersoG sind die Versorgungsanstalten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und ausschließlich gemeinnützig tätig. Die Tätigkeit der BRAStV unterliegt einer staatlichen Aufsicht, auch soweit sie im Rahmen der Selbstverwaltung tätig wird; entgegen der Auffassung des Antragstellers erstreckt

sich die Aufsicht auf die Ermittlung der Leistungen, die Bestimmung des Kreises der Beitragsverpflichteten und die Zusammensetzung des Verwaltungsrats, weil dazu Regelungen in der Satzung zu treffen sind, die wiederum der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedarf (Art. 29 Satz 4, Art. 30 Abs. 2 Satz 1, Art. 31 Abs. 1 Satz 1, Art. 32 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 10 Abs. 2 und 3 VersoG). Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ist nach alledem davon ausgegangen, dass es sich um eine auf dem Solidaritätsprinzip beruhende Versorgungseinrichtung handelt (BayVGH vom 30.4.2015 – 21 N 14.2 – juris Rn. 37; ebenso NdsOVG vom 24.6.2016 – 8 KN 128/15 – juris Rn. 56).

95 bb) In der bereits erwähnten Entscheidung nimmt der Europäische Gerichtshof ferner dazu Stellung, inwieweit eine Pflichtmitgliedschaft in einer Institution der sozialen Sicherung mit der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49, 50 EGV (nunmehr Art. 56, 57 AEUV) vereinbar ist. Nach seiner Auffassung setzt dies voraus, dass die Pflichtmitgliedschaft zwingenden Gründen des Allgemeinwohls entspricht, geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit könne einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine Beschränkung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertige (EuGH NJW 2009, 1325 Rn. 84 ff.).

96 Dass sich unter diesem Gesichtspunkt ein offensichtlicher und schwerwiegender Widerspruch zum Europarecht ergeben könnte, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Die Pflichtmitgliedschaft bezweckt vorliegend die Gewährleistung des finanziellen Gleichgewichts der BRAStV. Nur die Mitgliedschaft grundsätzlich aller Berufsangehörigen erlaubt die Umsetzung des mit der BRAStV verfolgten sozialen Zwecks, eine (Mindest-)Versorgung der Mitglieder im Fall krankheits- oder altersbedingter Erwerbsunfähigkeit und der Hinterbliebenen im Todesfall unabhängig von den speziellen persönlichen Risiken sicherzustellen.

97 c) Die Bestimmungen des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen zur Regelung von Angelegenheiten der Mitglieder und zur internen Willensbildung der Versorgungsanstalt verstoßen nicht gegen Art. 70 Abs. 3 BV, der eine Übertragung des Gesetzgebungsrechts durch den Landtag verbietet. Das Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen legt Umfang und Grenzen der Satzungsautonomie ausreichend fest und sieht eine angemessene Mitwirkung der Mitglieder bei den sie betreffenden Entscheidungen vor.

98 aa) Art. 70 Abs. 3 BV schließt es nicht aus, Selbstverwaltungseinrichtungen mit Satzungsautonomie auszustatten (VerfGH vom 17.5.1982 VerfGHE 35, 56/63 f.; vom 20.5.2003 VerfGHE 56, 92/108; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 70 Rn. 11).

99 Es bestehen grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen berufsrechtliche Regelungen in Gestalt von Satzungen öffentlich-rechtlicher Berufsverbände oder Anstalten. Die Prinzipien der Selbstverwaltung und der Autonomie wurzeln im demokratischen Prinzip und entsprechen dem freiheitlichen Charakter der Verfassung; sie ermöglichen gesellschaftlichen Gruppen, in eigener Verantwortung die Ordnung der sie berührenden Angelegenheiten mitzugestalten. Dabei legt die Verfassung nicht fest, in welcher Organisationsform funktionale Selbstverwaltung stattzufinden hat. Die Ausgestaltung liegt im staatlichen Gestaltungsermessen. In funktionaler Selbstverwaltung können öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft für Berufsangehörige deren Berufspflichten näher festlegen, was bei den freien Berufen regelmäßig geschieht. Auch können die von diesen Mitgliedern aufzubringenden Mittel in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammengeführt werden, die die Erhebung und Verwendung dieser Abgaben regelt und verwaltet, etwa in Gestalt eines Versorgungswerks (vgl. BVerfG vom 13.7.2004 BVerfGE 111, 191/215 f.).

100 Satzungen bedürfen einer rechtssatzmäßigen Ermächtigung, die indes nicht wie die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß festgelegt sein muss. Es ist ein erheblicher Unterschied, ob der Gesetz-

geber seine der Materie nach prinzipiell unbeschränkte und allen Bürgern gegenüber wirksame Normsetzungsbefugnis an eine Stelle der staatlichen Exekutive abgibt oder ob er innerhalb eines von vornherein durch Wesen und Aufgabenstellung der Körperschaft oder der Anstalt begrenzten Bereichs einen bestimmten Kreis von Bürgern ermächtigt, durch demokratisch gebildete Organe die eigenen Angelegenheiten zu regeln. Trotzdem bleibt auch im Rahmen einer derartigen Autonomiegewährung der Grundsatz bestehen, dass der Gesetzgeber sich seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluss auf den Inhalt der von den körperschaftlichen Organen zu erlassenden Rechtsvorschriften nicht gänzlich preisgeben darf. Das folgt aus den Prinzipien des Rechtsstaates und der Demokratie (VerfGH vom 15.12.1989 VerfGHE 42, 174/181; vom 28.5.2009 VerfGHE 62, 79/101 f.; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 70 Rn. 11; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 25).

101 Das gilt insbesondere bei Regelungen, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind. Der Gesetzesvorbehalt weist dem parlamentarischen Gesetzgeber die Entscheidung darüber zu, welche Gemeinschaftsinteressen so wichtig sind, dass Freiheitsrechte des Einzelnen zurücktreten müssen. Mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstands, insbesondere die Intensität der Grundrechtseingriffe, ist zu beurteilen, wie weit die gesetzlichen Vorgaben ins Einzelne gehen müssen. Der Parlamentsvorbehalt gewährleistet nicht nur, dass der demokratische Gesetzgeber die Aufgaben und Regelungsgegenstände festlegt, die zur selbstverantworteten Gestaltung freigegeben werden, wobei je nach Grundrechtsberührung engere oder weitere Vorgaben den Satzungsgeber anleiten. Wählt der parlamentarische Gesetzgeber für bestimmte öffentliche Aufgaben eine Organisationsform der Selbstverwaltung, muss er institutionelle Vorkehrungen zur Wahrung der Interessen der von ihr erfassten Personen treffen. Organisation und Verfahren müssen Gewähr dafür bieten, dass die verfolgten öffentlichen Aufgaben innerhalb der Anstalt für diejenigen, die der Satzungsgewalt unterworfen sind, unter Berücksichtigung ihrer Interessen angemessen wahrgenommen werden. Dies gilt insbesondere bei der Delegation der Befug-

nis, verbindliche Entscheidungen zu treffen (VerfGHE 56, 99/108; BVerfGE 111, 191/216 f.).

102 Die Bildung der Organe, ihre Aufgaben und Handlungsbefugnisse müssen in ihren Grundstrukturen in einem parlamentarischen Gesetz ausreichend bestimmt sein; das Gesetz muss außerdem mittels Vorgaben für das Verfahren der autonomen Entscheidungsfindung eine angemessene Partizipation der Berufsangehörigen an der Willensbildung gewährleisten. Die Organe müssen nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden; es sind institutionelle Vorkehrungen vorzusehen, damit die Beschlüsse so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (BVerfGE 111, 191/217).

103 Wird durch organisatorische und verfahrensrechtliche Bestimmungen für eine angemessene Interessenberücksichtigung gesorgt, werden die Anforderungen an materiell-rechtliche Regelungen im Gesetz entsprechend verringert. Bei Anstalten des öffentlichen Rechts sind die insoweit maßgeblichen Kriterien unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben, des Umfangs der Befugnisse zu Eingriffen in Rechte und des Nutzerkreises zu bestimmen. Besteht dieser aus den Zwangsmitgliedern einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die der öffentlich-rechtlichen Anstalt ebenso zwangsläufig „angehören" und von ihr zu Abgaben herangezogen werden, sind angesichts des hiermit verbundenen empfindlichen Grundrechtseingriffs besondere Anforderungen an die Vorgaben zur organisatorischen Ausgestaltung zu stellen. Außerdem erlaubt erst die gesetzliche Aufgabenzuweisung verbunden mit organisatorischen und verfahrensgestaltenden Regelungen, die auch das Feld möglicher Grundrechtseingriffe absteckt, die Wahrnehmung der im Zusammenspiel mit autonomer Selbstverwaltung erforderlichen Staatsaufsicht (BVerfGE 111, 191/218).

104 bb) Die Schaffung von Selbstverwaltungseinrichtungen für bestimmte Berufe in Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten, wie z. B. als Versorgungswerke, liegt damit im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers, der die Aufgaben und Gegenstände der Selbstverwaltung festzulegen und durch geeignete

Regelungen über Bildung und Verfahren der Organe eine angemessene Partizipation der Mitglieder und eine angemessene Berücksichtigung ihrer Interessen sicherzustellen hat. Diesen Anforderungen entsprechen die angegriffenen Gesetzesvorschriften zur BRAStV.

105 (1) Sowohl das Gesetz über die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung, mit dem die Versorgungsanstalt zum 1. Januar 1984 errichtet wurde, als auch das ab 1. Januar 1995 maßgebliche Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen regeln eine angemessene Beteiligung der Mitglieder der Versorgungsanstalt.

106 (a) Als zentrales Entscheidungsorgan der Versorgungsanstalt sieht das Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen den Verwaltungsrat vor (Art. 5, 6 RAVG, Art. 2 Satz 1 Nr. 1, Art. 3, 4, 29 VersoG). Im Fall der BRAStV setzt er sich aus Mitgliedern zusammen, die auf Vorschlag der Berufskammern vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr für mindestens drei, höchstens sechs Jahre bestellt werden (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 RAVG, Art. 3 Abs. 1, Art. 21 VersoG a. F., Art. 3 Abs. 1, Art. 29 Sätze 1 und 3 VersoG). Seit 1. Januar 1995 gilt die Regelung, dass im Verwaltungsrat alle Berufsgruppen angemessen vertreten sein sollen (Art. 21 Satz 2 VersoG a. F., Art. 29 Satz 2 VersoG). Diese Anforderung sowie die weiteren im Gesetz und in der Satzung enthaltenen Vorgaben sind vom Ministerium bei der Prüfung der Vorschläge für die Besetzung des Verwaltungsrats zu beachten (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 VersoG). Der Gesetzgeber hat damit – neben dem Aufgabenbereich (Art. 6 RAVG, Art. 4 VersoG) – auch die Zusammensetzung des Verwaltungsrats in den wesentlichen Grundzügen geregelt. Im Hinblick auf die in der Satzung enthaltenen Detailregelungen beispielsweise zur Zusammensetzung des Verwaltungsrats sowie zu den Vorschlägen für seine Besetzung und zum Ausscheiden seiner Mitglieder greift ein im Gesetz vorgesehener Kontrollmechanismus, der die Satzung auch insoweit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde unterwirft (Art. 8 Abs. 2 Nr. 8, Abs. 3 RAVG, Art. 10 Abs. 2 Nrn. 1 und 2, Abs. 3 VersoG).

107 (b) Dass die Mitglieder des Verwaltungsrats bestellt und nicht gewählt werden, steht einer ausreichenden demokratischen Legitimation nicht entgegen. Sie ergibt sich zum einen aus dem Umstand, dass die Bestellung durch das seinerseits demokratisch legitimierte Ministerium erfolgt (vgl. BVerfG vom 24.5.1995 BVerfGE 93, 37/67 f.; vom 5.12.2002 BVerfGE 107, 59/87 f.). Zum anderen handelt es sich um ein Versorgungswerk für die beteiligten Berufskammern; deren Vorstände, die gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 der Satzung die Vorschläge unterbreiten, werden ihrerseits von den Kammermitgliedern gewählt (§ 64 Abs. 1 BRAO, § 77 Satz 1 StBerG, § 58 Abs. 2 PAO). Wird ein Amtsträger von einem Gremium mit nur zum Teil personell legitimierten Amtsträgern bestellt, erfordert die volle demokratische Legitimation, dass die die Entscheidung tragende Mehrheit aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimierter Mitglieder des Kreationsorgans besteht (Prinzip der doppelten Mehrheit; vgl. BVerfGE 93, 37/67 f.; 107, 59/87 f.). Es kann offenbleiben, ob dieses Erfordernis im vorliegenden Fall deswegen zu beachten ist, weil das Ministerium zumindest seit 1. Januar 1995 an die Vorschläge der Berufskammern gebunden ist. Denn es ist jedenfalls erfüllt, weil die Berufskammern Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (§ 62 Abs. 1 BRAO, § 73 Abs. 2 Satz 2 StBerG, § 57 Abs. 1 PAO) und die Vorstände der Berufskammern, wie bereits dargelegt, ihrerseits aus Wahlen hervorgehen. Aufgrund der Wahl der Kammervorstände sind auch ihre Vorschläge für die Besetzung des Verwaltungsrats demokratisch legitimiert; der Gesetzgeber – oder die Aufsichtsbehörde bei Genehmigung der Satzung – war nicht verpflichtet, eine Wahl der Verwaltungsratsmitglieder durch die Mitglieder des Versorgungswerks oder die Kammermitglieder vorzugeben.

108 (c) Auch dass nur Mitglieder der Versorgungsanstalt in den Verwaltungsrat berufen werden können, hält sich im Rahmen des dem Normgeber zustehenden Ermessens. Es ist sachgerecht, die Übernahme von Führungsaufgaben – wie bei den Kammern selbst (§ 65 Nr. 1 BRAO, § 77 Satz 2 StBerG, § 59 Nr. 1 PAO) – auch beim Versorgungswerk der Kammern auf den Kreis der Mitglieder zu beschränken. Angemessener demokratischer Partizipation steht es andererseits nicht entgegen, dass der Mitgliederbestand bei Versorgungsanstalt und Berufs-

kammern nicht völlig identisch ist und damit über das Vorschlagsrecht der Berufskammern faktisch auch Nichtmitglieder Einfluss auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats haben. Es handelt sich nicht um grundsätzliche Unterschiede in der Zusammensetzung, sodass der Kreis der Mitglieder, die die Kammervorstände wählen, im Wesentlichen mit dem Kreis der Mitglieder der Versorgungsanstalt übereinstimmt (vgl. Art. 9 RAVG, Art. 22, 30 VersoG a. F., Art. 30, 38 VersoG, die jeweils an die Kammermitgliedschaft anknüpfen). Die Existenz von Ausnahme- und Befreiungsregelungen steht dem nicht entgegen, da die Betroffenen grundsätzlich Mitglieder der Versorgungsanstalt sein können, wie es bei den durch Übergangsvorschriften wegen Vorhandenseins einer anderweitigen Versorgung ausgenommenen Kammermitgliedern der Fall ist. Im Übrigen – insbesondere hinsichtlich der Personen, die nach früheren Satzungsbestimmungen nicht Mitglieder der BRAStV werden konnten, weil sie das 45. Lebensjahr vollendet hatten – handelt es sich um überschaubare Gruppen, die eine demokratische Legitimation der durch die Kammervorstände unterbreiteten Vorschläge für den Verwaltungsrat nicht grundsätzlich infrage stellen.

109 (d) Eine gesetzliche Festlegung der Zahl der Verwaltungsratsmitglieder, die in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RAVG noch enthalten war, ist dagegen nicht erforderlich. Sie konnte gemäß Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 VersoG der Regelung in der Satzung vorbehalten bleiben. Insoweit sichert die Erforderlichkeit einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung (Art. 10 Abs. 3 VersoG) die Kontrolle der Ermessensausübung durch den Satzungsgeber.

110 (e) Der Vorwurf des Antragstellers, die BRAStV habe ihre Aufnahme in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) 1408/71 – mittlerweile abgelöst durch die Verordnung (EG) 883/2004 – betrieben, um mit der Einführung des Lokalitätsprinzips (Versicherungspflicht am Beschäftigungsort) Befreiungsmöglichkeiten auch für Berufsangehörige, die von einem Bundesland in ein anderes wechselten, streichen zu können, ist durch Tatsachen nicht gestützt und nicht nachvollziehbar. Der Antragsteller beruft sich ferner darauf, dass diese Verordnung, die die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige

sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, regelt, die Abschaffung der Altersgrenze von 45 Jahren für die Mitgliedschaft im Versorgungswerk nicht erfordert hätte. Ob die Aufhebung der Altersgrenze für den Zugang zur BRAStV von der Verordnung (EWG) 1408/71 gefordert war, kann dahinstehen. Die Auffassung, es handle sich bei dieser Altersgrenze um ein Migrationshindernis und Fälle der Migration innerhalb Deutschlands könnten nicht anders behandelt werden, ist jedenfalls vertretbar. Selbst wenn dem nicht so wäre, belegt der Vortrag des Antragstellers schon nicht, dass die BRAStV eine Einbeziehung in den Anwendungsbereich der Verordnung angestrebt hat, um eine derartige Regelung treffen zu können. Das Lokalitätsprinzip führt zudem – wie der Antragsteller selbst einräumt – dazu, dass die Zugehörigkeit zur Kammer und die Mitgliedschaft im Versorgungswerk noch häufiger übereinstimmen, und stärkt damit die demokratische Legitimation des Verwaltungsrats. Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof ist nicht geboten, da die vom Antragsteller aufgeworfenen Fragen für die Entscheidung der Popularklage unerheblich sind.

111 (2) Der Gesetzgeber hat ferner Umfang und Grenzen der Satzungsautonomie ausreichend festgelegt, indem er den Zweck der Versorgungsanstalt, die wesentlichen grundrechtsrelevanten Fragen – nämlich die Pflichtmitgliedschaft und ihren Umfang sowie die Beitragspflicht – geregelt und die Geschäftsführung der Versorgungsanstalt einer Rechts- und Fachaufsicht unterstellt hat.

112 (a) Als Aufgabe der Versorgungsanstalten – zu denen die BRAStV gehört (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VersoG) – ist gesetzlich vorgesehen, dass sie Versorgung für ihre Mitglieder und deren Hinterbliebene in Fällen der Berufsunfähigkeit, des Alters und des Todes – bestehend aus laufenden Leistungen zur Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenversorgung sowie einmaligen Leistungen – zu gewähren haben (Art. 2, 11 Abs. 1 RAVG, Art. 24 VersoG a. F., Art. 28 Satz 1, Art. 32 Abs. 1 Satz 1 VersoG). Laufende Leistungen sollen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der Versorgungsanstalt angepasst werden (Art. 11 Abs. 2 RAVG, Art. 24 Abs. 2 VersoG a. F., Art. 32 Abs. 3 VersoG). Damit sind die Versorgungsaufgabe und die Versorgungsfälle

sowie die Art der Leistungsgewährung festgelegt. Soweit Art. 2 RAVG noch keine nähere Umschreibung der Versicherungsfälle enthielt und sie der Regelung in der Satzung überließ (Art. 8 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 RAVG), war dies im Übrigen als ausreichend anzusehen, da sich aus dem Begriff „Versorgung", dem Zweck des Gesetzes und einzelnen Bestimmungen – z. B. der Bezugnahme auf „alle nicht berufsunfähigen Mitglieder der Rechtsanwaltskammern" in Art. 9 Abs. 1 RAVG – im Wege der Auslegung entnehmen ließ, dass die Fälle der Berufsunfähigkeit und des Alters sowie der damit sachlich zusammenhängenden Hinterbliebenenversorgung gemeint waren (so auch BVerwG vom 29.1.1991 BVerwGE 87, 324/326 f. zum Versorgungswerk der Rechtsanwälte in Rheinland-Pfalz).

113 (b) Grundsätzlich besteht Pflichtmitgliedschaft für alle nicht berufsunfähigen Mitglieder der Rechtsanwalts- und Steuerberaterkammern in Bayern, soweit sie natürliche Personen sind, und für alle nicht berufsunfähigen Mitglieder der Patentanwaltskammer, soweit sie natürliche Personen sind und solange sie ihren Kanzleisitz im Freistaat Bayern eingerichtet haben (Art. 9 RAVG, Art. 22, 30 VersoG a. F., Art. 30 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 VersoG). Die Mitglieder sind zur Entrichtung von Beiträgen verpflichtet (Art. 10 RAVG, Art. 23 VersoG a. F., Art. 31 Abs. 1 Satz 1 VersoG), wobei der jährliche Pflichtbeitrag den jährlichen Höchstpflichtbeitrag der Deutschen Rentenversicherung Bund nicht übersteigen darf (Art. 10 Abs. 2 Satz 1 RAVG, Art. 23 Abs. 1 Satz 4 VersoG a. F., Art. 38 Abs. 2 VersoG).

114 (c) Der Gesetzgeber hat die Versorgungsanstalt nicht nur einer Rechtsaufsicht, sondern auch einer Fachaufsicht unterstellt. Während vom 1. Januar 1984 bis 31. Mai 2007 die Rechtsaufsicht und die Versicherungsaufsicht auf zwei Ministerien aufgeteilt waren (Art. 14 RAVG, Art. 11 VersoG a. F.), steht die Aufsicht seit 1. Juni 2007 insgesamt dem Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr zu (Art. 12 b VersoG in der ab 1. Juni 2007 geltenden Fassung, Art. 18 VersoG).

115 (d) Dazu kommen inhaltliche Regelungen über die Geschäftsführung, die darauf gerichtet und geeignet sind, eine dauerhafte Erfüllung der Verpflichtungen sicherzustellen.

116 In diesem Zusammenhang ist u. a. gesetzlich festgelegt, dass das gebundene Vermögen der Versorgungsanstalt mindestens der Summe der versicherungstechnischen Rückstellungen ohne die freien Mittel der Rückstellung für künftige Leistungsverbesserungen zuzüglich der aus den Versorgungsverhältnissen entstandenen Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten entsprechen muss. Dieses Vermögen hat die BRAStV mit möglichst großer Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung anzulegen (Art. 7 Abs. 2 ZustWiG i. V. m. §§ 54, 54 a, 54 d VAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992, BGBl I 1993 S. 1, ab 1. Juni 2007 Art. 11 c VersoG in der damals geltenden Fassung und ab 1. Januar 2008 Art. 15 VersoG). Damit wird sichergestellt, dass ausreichendes liquides Vermögen zur Deckung der Leistungsverpflichtungen vorhanden ist. Entgegen der Ansicht des Antragstellers ist auch die Anlage in Aktien oder Immobilien erlaubt (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 VersoG i. V. m. § 54 Abs. 2 VAG in der bis 31. Dezember 2015 geltenden Fassung). Dass die Versorgungsanstalt durch die Verpflichtung zu möglichst großer Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität sowie die Forderung nach einem risikoadäquaten Kapitalanlagemanagement mit ausreichenden Sicherheitsreserven in ihren Möglichkeiten zur Finanzierung der Leistungen mehr als erforderlich eingeschränkt wäre, ist angesichts der Vorgaben, die eine Anpassung an wechselnde wirtschaftliche Situationen zulassen, nicht ersichtlich.

117 Zur Finanzierung der Leistungen bestimmt Art. 32 Abs. 2 VersoG seit 1. Januar 2008, dass satzungsmäßige Leistungszusagen im Verhältnis zu den Beiträgen so festgelegt werden müssen, dass die Versorgungsanstalt unter Zugrundelegung angemessen vorsichtiger versicherungsmathematischer Annahmen auf Dauer allen ihren Verpflichtungen nachkommen kann; die angewandten Finanzierungssysteme und versicherungsmathematischen Modelle der Versorgungsanstalten dürfen von denen der Pensionskassen abweichen, sofern sie die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versorgungsverhältnissen sicherstellen und nicht zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der verschiedenen Jahrgänge von Versicherten führen. Seit 1. Juni 2007 enthielt bereits Art. 11 Abs. 2 und 3

VersoG in der damals geltenden Fassung eine vergleichbare Regelung. Für die Zeit zuvor ergab sich die Verpflichtung zur Anwendung vorsichtiger versicherungsmathematischer Annahmen auch ohne ausdrückliche Regelung aus dem Versicherungscharakter der Versorgungsanstalt und der bestehenden Versicherungsaufsicht (vgl. die Darstellung im Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen und zur Änderung versicherungsrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 15/7036 S. 13 ff.).

118 Art. 12 Abs. 1 Satz 1 VersoG verweist hinsichtlich der Rechnungslegung über § 55 Abs. 1 VAG in der bis 31. Dezember 2015 geltenden Fassung auf die für Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds geltenden Bestimmungen im Dritten Buch des Handelsgesetzbuchs (§§ 341 ff. HGB) und unterwirft sie damit detaillierten Regelungen über die Aufstellung von Jahresabschlüssen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen, wie sie für sogenannte große Kapitalgesellschaften gelten. Eine entsprechende Regelung galt nach Art. 11 Abs. 1 VersoG a. F. i. V. m. § 55 VAG in der am 31. Dezember 1993 geltenden Fassung auch zuvor (vgl. LT-Drs. 15/7036 S. 13). Aus dem Vortrag des Antragstellers werden keine konkreten Anhaltspunkte ersichtlich, weshalb diese Regelungen nicht geeignet sein sollten, eine vollständige und wahrheitsgemäße Rechnungslegung der BRAStV zu gewährleisten. Insbesondere erscheint die Verweisung von Art. 12 Abs. 1 Satz 1 VersoG (über das Versicherungsaufsichtsgesetz) auf § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB auch für die Versorgungsanstalt sachgerecht. Die Bestimmung sieht vor, dass bei der Aufstellung des Jahresabschlusses vorhersehbare Risiken und bis zum Abschlussstichtag entstandene Verluste zu berücksichtigen sind, Gewinne dagegen nur, wenn sie bis zum Stichtag realisiert sind; dabei handelt es sich um Anwendungsfälle des in § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB eingangs niedergelegten Grundsatzes, vorsichtig zu bewerten. Es wird so verhindert, dass durch die Ausweisung ungewisser künftiger Gewinne ein geschöntes Bild von der Vermögenslage des Unternehmens entsteht. Weshalb im Unterschied zu Handelsgesellschaften und besonders zu anderen Versicherungsunternehmen – für die über §§ 341, 341 a HGB die gleichen Bilanzierungsvorschriften gelten wie für die Versorgungsanstalt – Gewinne aus der Auflösung stiller Reserven gesondert ausgewiesen werden sollen, erschließt sich

aus dem Vorbringen des Antragstellers nicht. Die Bewertung von Kapitalanlagen, die zum Vermögen des Unternehmens gehören, ist in § 341 b Abs. 2 HGB, die Bewertung von Verbindlichkeiten in § 252 Abs. 1 Nrn. 3 und 4, § 253 Abs. 1 Satz 2 HGB geregelt. Die Auslegung dieser Bestimmungen im Einzelnen – etwa der anzuwendenden Bewertungsverfahren – ist Sache der zuständigen Fachgerichte; für die Beurteilung der Frage, ob ein ausreichender Rahmen für die Selbstverwaltung der Versorgungsanstalt vorgegeben ist, ist sie nicht entscheidend.

119 Entgegen der Auffassung des Antragstellers lässt Art. 12 Abs. 1 Satz 1 VersoG mit der Formulierung „unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzierungsverfahren" nicht beliebige Finanzierungsverfahren zu. Die Bestimmung regelt die Rechnungslegung und verweist dazu auf die für Pensionskassen geltenden Vorschriften; soweit die Finanzierungsverfahren der Versorgungswerke von denjenigen der Pensionskassen abweichen, sollen diese Abweichungen bei der Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuchs berücksichtigt werden. Die Zulässigkeit solcher Abweichungen ist in Art. 32 Abs. 2 Satz 2 VersoG (Art. 24 Abs. 2 Satz 2 VersoG a. F.) geregelt (vgl. LT-Drs. 15/7036 S. 13 f.). Welche Finanzierungsverfahren zulässig und wie sie auszugestalten sind, regeln und regelten dagegen – wie oben beschrieben – andere Bestimmungen des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen. Bei der Wahl und Ausgestaltung des Finanzierungsverfahrens unterliegen die Versorgungswerke zudem der staatlichen Aufsicht; durch die Genehmigung der Satzung und des Geschäftsplans (Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 2 VersoG) sowie die Vorlage des Berichts über die Abschlussprüfung an die Aufsichtsbehörde (Art. 17 Abs. 2 VersoG) ist sichergestellt, dass Finanzierung und Erfüllbarkeit der Leistungen überprüft werden.

120 (e) Der Gesetzgeber hat damit die grundrechtsrelevanten Regelungen über Pflichtmitgliedschaft und Beitragspflicht im Wesentlichen selbst getroffen. Zusammen mit dem Erfordernis aufsichtlicher Genehmigung der Satzungsregelungen zur näheren Ausgestaltung der Leistungen, der Notwendigkeit aufsichtlicher Genehmigung des Geschäftsplans, der Bestellung eines Verantwortlichen Aktuars (seit 1. Juni 2007) und der Rechts- und Versicherungsaufsicht ist auch eine rechtliche

und fachliche Kontrolle der laufenden Geschäftsführung der Versorgungsanstalt gewährleistet. Der Gesetzgeber war nicht gehalten, ein konkretes Finanzierungsmodell zu bestimmen oder versicherungsmathematische Vorgaben – wie die Verwendung bestimmter Sterbetafeln – festzulegen, sondern konnte diese Fragen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und unter Kontrolle der Rechts- und Fachaufsicht der Geschäftsführung überlassen.

121 (3) Die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen in den der BRAStV zugrunde liegenden Vorschriften, wie etwa „angemessen vorsichtig" oder „dauernde Erfüllbarkeit" in Art. 32 Abs. 2 VersoG, führt entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht zur Verfassungswidrigkeit dieser Regelungen. Im Hinblick auf das aus dem Rechtsstaatsgebot des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV folgende Erfordernis der Normenbestimmtheit ist der Gesetzgeber zur Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe berechtigt, wenn sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 30.9.2004 VerfGHE 57, 113/127; vom 22.6.2010 VerfGHE 63, 71/76 f.; vom 27.7.2011 VerfGHE 64, 124/134; vom 9.5.2016 BayVBl 2016, 625 Rn. 131).

122 Das ist bei den beanstandeten Formulierungen der Fall. Auch die Regelungen über die Rechnungslegung in Art. 12 VersoG und das gebundene Vermögen in Art. 15 VersoG sind hinreichend bestimmt.

123 Hinsichtlich der Rechnungslegung verweist Art. 12 VersoG auf die für Pensionskassen geltenden Regelungen. Der Inhalt dieser Vorschriften ist durch Rechtsprechung und Kommentarliteratur geklärt. Wie bereits dargelegt, ist die Bewertung von Kapitalanlagen, die zum Vermögen des Unternehmens gehören, in § 341 b Abs. 2 HGB, die Bewertung von Verbindlichkeiten in § 252 Abs. 1 Nrn. 3 und 4, § 253 Abs. 1 Satz 2 HGB geregelt; die Auslegung dieser Bestimmungen im konkreten Einzelfall obliegt den zuständigen Fachgerichten.

124 Art. 15 VersoG enthält ausreichende Festlegungen, um die Höhe des gebundenen Vermögens sachgerecht zu ermitteln. Die Vorschrift knüpft für die Bestimmung des gebundenen Vermögens an die Vermögenspositionen an, die in der Bilanz ausgewiesen sind und deren Bewertung in Art. 12 VersoG geregelt ist. Der Zweck der Vorschrift gebietet es entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht, die Verpflichtungen nach Risikogruppen aufzugliedern oder ein – in Art. 9 Abs. 1 Satz 2 VersoG ohnehin enthaltenes – Gebot aufzunehmen, die Verpflichtungen so gering wie möglich zu halten; Art. 15 VersoG dient nicht der Verteilung von Gewinnen oder Risiken.

125 (4) Der Gesetzgeber hat auch nicht etwa eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht betreffend die Regelungen des Gesetzes über die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung und des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen a. F. verletzt.

126 Nachbesserungspflichtig ist der Gesetzgeber, sofern die Änderung einer zunächst verfassungskonform getroffenen Regelung erforderlich ist, um diese unter veränderten tatsächlichen Bedingungen oder angesichts veränderter Erkenntnislage mit der Verfassung in Einklang zu halten. Eine zunächst verfassungskonforme Regelung kann danach verfassungswidrig werden, sofern der Gesetzgeber dem nicht durch Nachbesserung entgegenwirkt (BVerfG vom 6.11.2012 BVerfGE 132, 334 Rn. 67). Den Gesetzgeber treffen beispielsweise im Hinblick auf das Besoldungsrecht der Beamten neben einer Begründungspflicht eine Beobachtungs- und gegebenenfalls eine Nachbesserungspflicht, damit er möglichen Verstößen gegen das Alimentationsprinzip adäquat begegnen kann. Insoweit ist er gehalten, bei einer nicht unerheblichen Abweichung der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung Korrekturen an der Ausgestaltung der Bezüge vorzunehmen (BVerfG vom 14.2.2012 BVerfGE 130, 263/302). Eine Verletzung der Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers kann erst festgestellt werden, wenn evident ist, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation untragbar geworden ist (BVerfG vom 15.10.2009 NVwZ 2009, 1489 f.; vom 4.5.2011 NVwZ 2011, 991/993 f.).

127 Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Der Gesetzgeber hat zeit- und sachgerecht dafür Sorge getragen, dass geeignete Maßnahmen gegen die sich abzeichnenden Schwierigkeiten der Versorgungsanstalten bei der Bewältigung der Niedrigzinsphase und der Mehrausgaben aufgrund gestiegener Lebenserwartung ergriffen wurden, indem er zum 1. Juni 2007 umfangreiche Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen – insbesondere betreffend die Geschäfts- und Wirtschaftsplanung, die Sicherheitsrücklage, das gebundene Vermögen und die Einführung des Verantwortlichen Aktuars – vorgenommen hat. Der Bayerische Landtag hat darüber hinaus in der Folgezeit wiederholt Berichte der Aufsichtsbehörde zur Umsetzung der Maßnahmen angefordert (s. o. I. 3). Es trifft auch nicht zu, dass die in Art. 32 Abs. 2 VersoG enthaltenen Verpflichtungen erst mit Inkrafttreten dieser Vorschrift eingeführt wurden. Wie oben ausgeführt, waren sie seit 1. Juni 2007 in Art. 11 Abs. 2 und 3 VersoG in der damals geltenden Fassung geregelt und ergaben sich zuvor auch ohne ausdrückliche Regelung aus dem Versicherungscharakter der Versorgungsanstalt und der bestehenden Versicherungsaufsicht.

128 2. Die Absenkung des für die Ermittlung der Versorgungsanwartschaften verwendeten Rechnungszinses und die Anhebung der Regelaltersgrenze zum 1. Januar 2010 durch die 9. Änderungssatzung der BRAStV verletzen keine Grundrechte der Mitglieder.

129 a) Ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie (Art. 103 BV) ist nicht gegeben.

130 aa) Die Versorgungsanwartschaften der Mitglieder der BRAStV stellen verfassungsrechtlich geschütztes Eigentum dar.

131 Eigentum ist jede vermögenswerte Rechtsposition. Es ist gekennzeichnet durch Privatnützigkeit, d. h. durch Zuordnung zu einem Rechtsträger, in dessen Hand es als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privaten Interesse von Nutzen sein soll (VerfGH vom 15.12.2000 VerfGHE 53, 196/214).

132 Für die Anwartschaft auf eine Rente aus eigener Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung ist grundsätzlich geklärt, dass sie durch die Eigentumsgarantie geschützt ist. Gegenstand des Schutzes ist dabei die Anwartschaft, wie sie sich insgesamt aus der jeweiligen Gesetzeslage ergibt. Rentenanwartschaften beruhen auf verschiedenen Elementen, die erst in ihrem funktionalen Zusammenwirken zu einem Gesamtergebnis führen. Die Einzelelemente können nicht losgelöst voneinander behandelt werden, als seien sie selbständige Ansprüche. Vielmehr ist die rentenversicherungsrechtliche Position insgesamt Schutzobjekt (BVerfG vom 27.2.2007 BVerfGE 117, 272/292 f.; vom 11.1.2011 BVerfGE 128, 138/147).

133 Die durch die Satzung eingeräumten Versorgungsanwartschaften bei der BRAStV beruhen auf eigenen Beitragsleistungen der Mitglieder, sind diesen rechtlich zugeordnet und sollen im Versorgungsfall die materielle Lebensgrundlage der Mitglieder und ihrer Angehörigen sicherstellen. Dabei ist es unerheblich, ob sie nach dem Kapitaldeckungsverfahren ausschließlich durch die Beiträge und die Gewinne aus deren rentierlicher Anlage finanziert werden oder ihre Finanzierung auf dem offenen Deckungsplanverfahren beruht, bei dem die Mittel der Versorgungsanstalt durch die Versorgungsabgaben der Teilnehmer und die Erträge des Vermögens aufgebracht werden und ein Jahresausgleich zwischen Einnahmen und satzungsmäßigen Ausgaben durch einen Ausgleichsstock bewirkt wird (ebenso für die erste Form BayVGH vom 30.4.2015 – 21 N 14.2 – juris Rn. 36 f.; für die zweite Form BVerwG vom 21.9.2005 NJW 2006, 711/712; vom 16.4.2010 – 8 B 118.09 – juris Rn. 8; für beide Formen NdsOVG vom 24.6.2016 – 8 KN 128/15 – juris Rn. 45 f., 49).

134 bb) Eigentum ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Eigentumsordnung und Eigentumsgebrauch haben auch dem Gemeinwohl zu dienen (Art. 103 Abs. 2 BV); Eigentum verpflichtet gegenüber der Gesamtheit (Art. 158 Satz 1 BV).

135 Dem Gesetzgeber ist damit die Befugnis übertragen, Inhalt und Schranken des Eigentums auszugestalten. In diesem Zusammenhang ist er dafür verantwortlich, die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemein-

wohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Er muss sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einschließlich der Zumutbarkeit im Einzelfall, also der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, gebunden (VerfGH vom 11.5.2004 VerfGHE 57, 39/44). Eine verfassungswidrige Eigentumsbeschränkung liegt nicht vor, wenn der Normgeber in Ausübung seiner Befugnis, die Eigentumsordnung im Dienste des Gemeinwohls festzulegen, den Inhalt des Eigentums allgemein verbindlich abgrenzt. Dabei steht ihm ein verhältnismäßig weiter Spielraum zu. Allerdings darf er das Eigentum nicht in seinem Wesensgehalt antasten und den Eigentümern keine unzumutbaren, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht in Einklang stehenden Beschränkungen auferlegen. Einschränkungen müssen zudem in ihrer Ausgestaltung sachgerecht sein und dürfen nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient (VerfGH vom 7.10.1988 VerfGHE 41, 106/110; VerfGHE 53, 196/214 f.).

136 Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz für Versorgungsanwartschaften schließt deren Umgestaltung durch eine Änderung des Versorgungsrechts nicht schlechthin aus. Insbesondere eine Anpassung an veränderte Bedingungen und im Zuge einer solchen Umgestaltung auch eine wertmäßige Verminderung von Anwartschaften lässt die Eigentumsgarantie grundsätzlich zu. Soweit in schon bestehende Anwartschaften eingegriffen wird, ist zu berücksichtigen, dass in ihnen von vornherein die Möglichkeit von Änderungen in gewissen Grenzen angelegt ist. Eine Unabänderlichkeit der bei ihrer Begründung bestehenden Bedingungen widerspräche dem Versorgungsverhältnis, das – wie das gesetzliche Rentenversicherungsverhältnis – im Unterschied zum Privatversicherungsverhältnis von Anfang an nicht auf dem reinen Versicherungsprinzip, sondern wesentlich auch auf dem Gedanken der Solidarität und des sozialen Ausgleichs beruht (BVerfGE 117, 272/293 f.; BVerfG vom 11.11.2008 BVerfGE 122, 151/181 f.). Der in der gesetzlichen Regelung liegende Eingriff in die Anwartschaft muss durch Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein und den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen (BVerfGE 117, 272/296). Er muss zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein; insbesondere darf er den Be-

troffenen nicht übermäßig belasten und für ihn deswegen unzumutbar sein (BVerfGE 122, 151/182; 128, 138/149).

137 Dabei verengt sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in dem Maß, in dem Versorgungsanwartschaften durch den personalen Anteil eigener Leistungen der Versicherten geprägt sind. Die eigene Leistung findet dabei vor allem in einkommensbezogenen Beitragszahlungen Ausdruck. Sie rechtfertigt es, dass der durch sie begründeten versorgungsrechtlichen Rechtsposition ein höherer Schutz gegen staatliche Eingriffe zuerkannt wird als einer Anwartschaft, soweit sie nicht auf Beitragsleistungen beruht. Knüpft der Gesetzgeber an ein bereits bestehendes Versicherungsverhältnis an und verändert er die in dessen Rahmen begründete Anwartschaft zum Nachteil des Versicherten, so ist darüber hinaus ein solcher Eingriff am rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu messen, der für die vermögenswerten Güter und damit auch für die versorgungsrechtliche Anwartschaft in der Eigentumsgarantie eine eigene Ausprägung erfahren hat (BVerfGE 117, 272/294). Auf die Nähe des Versicherten zum Zeitpunkt des Bezugs einer Regelaltersversorgung ist bei Eingriffen in die Anwartschaft nach den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes Rücksicht zu nehmen. Trägt dem der Gesetzgeber nicht hinreichend Rechnung, verzichtet er beispielsweise auf eine angemessene Übergangsregelung, so ergibt sich hieraus ein Verstoß gegen das Grundrecht auf Eigentum (BVerfGE 117, 272/296).

138 Es liegt andererseits in der Verantwortung des Gesetzgebers sicherzustellen, dass die jeweilige Solidargemeinschaft leistungsfähig ist und bleibt (BVerfG vom 9.12.2003 BVerfGE 109, 96/111). Die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung im Interesse aller zu erhalten, zu verbessern und den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen, ist deshalb beispielsweise ein legitimer Zweck für Eingriffe in Rentenanwartschaften (BVerfGE 117, 272/297; 122, 151/183). Das Ziel, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung zu senken und das bestehende Alterssicherungssystem bei steigender Lebenserwartung und sinkender Geburtenrate zukunftsfähig zu machen, kann als hinreichender Gemeinwohlzweck grundsätzlich Eingriffe in be-

stehende Rentenanwartschaften rechtfertigen (vgl. BVerfGE 122, 151/182 f.; 128, 138/151).

139 Zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte dürfen Stichtage eingeführt werden, obwohl jeder Stichtag unvermeidlich gewisse Härten mit sich bringt. Dies gilt auch bei der Einführung von neuen Vorschriften, die einzelne Personengruppen begünstigen und wegen des Stichtags andere von der Begünstigung ausnehmen. Allerdings ist zu prüfen, ob der Gesetzgeber den ihm bei der Stichtagsregelung zukommenden Gestaltungsfreiraum in sachgerechter Weise genutzt hat, ob er die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat und ob sich die gefundene Lösung im Hinblick auf den gegebenen Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachliche Gründe rechtfertigen lässt oder als willkürlich erscheint (VerfGH vom 6.12.2011 VerfGHE 64, 205/210 f.; BVerfGE 122, 151/179). Ungleichheiten, die durch Stichtagslösungen entstehen, sind hinzunehmen, wenn sich die Einführung eines Stichtags überhaupt und die Wahl des Zeitpunkts am gegebenen Sachverhalt orientieren und sachlich vertretbar sind (VerfGHE 64, 205/210).

140 cc) Die Anwendung dieser Grundsätze auf die in der 9. Änderungssatzung der BRAStV enthaltenen Anpassungen lässt Verstöße gegen Art. 103 BV nicht erkennen.

141 (1) Im Hinblick auf die Absenkung des für die Ermittlung der Versorgungsanwartschaften verwendeten Rechnungszinses weist die Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass mit der Phase eines niedrigen Zinsniveaus das Ziel, die Einhaltung der – auf damals zulässigen höheren Zinserwartungen beruhenden – Leistungszusagen zu gewährleisten, in Konflikt mit dem Ziel der wirtschaftlichen Gerechtigkeit geraten sei. Es habe die Gefahr bestanden, dass das gesamte Versorgungssystem nicht mehr finanzierbar wäre, wenn weiterhin die ursprünglichen Zinsannahmen zugrunde gelegt würden. Der Antragsteller stellt dies nicht infrage; er ist allerdings der Auffassung, dass

eine andere Lösung – insbesondere die Kürzung vorhandener Anwartschaften – geboten gewesen wäre.

142 Die Aussicht, auch künftig mindestens eine bestimmte Verzinsung auf neue Versorgungsanwartschaften zu erhalten, ist jedoch kein durch Art. 103 BV geschützter Eigentumsbestandteil. Bloße Aussichten, Erwartungen oder Erwerbschancen sind kein Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinn, weil Art. 103 BV das Erworbene schützt, nicht den Erwerb (VerfGH vom 12.9.2001 VerfGHE 54, 85/94; vom 28.6.2005 VerfGHE 58, 150/153). Die Senkung des Garantiezinses für künftige Versorgungsanwartschaften berührt deshalb nicht den Schutzbereich der Eigentumsgarantie.

143 (2) Die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf die Vollendung des 67. Lebensjahres stellt eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung der Versorgungsanwartschaften dar. Es handelt sich um eine Anpassung an veränderte Verhältnisse, um die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Versorgungswerks im Interesse aller Mitglieder zu erhalten, die durch den Solidargedanken, der dem Versorgungswerk zugrunde liegt, gerechtfertigt wird.

144 Die Höhe der Anwartschaften und des Altersruhegelds bemisst sich für die bis 31. Dezember 2014 erworbenen Anwartschaften gemäß § 32 Abs. 1 der Satzung in der damals geltenden Fassung nach Prozentsätzen der entrichteten Beiträge und der freiwilligen Mehrzahlungen. Die Höhe des Bewertungsprozentsatzes ist abhängig vom Lebensalter, in dem die Einzahlung geleistet wurde, sowie von dem für den Geburtsjahrgang geltenden Verrentungssatz (§ 32 Abs. 2 der Satzung in der damals geltenden Fassung). Die Verrentungstabelle, die Bestandteil der Satzung ist, berücksichtigt dabei im Rahmen der Vorauskalkulation der Rentenlaufzeiten Annahmen zur Lebenserwartung und sonstige biometrische Faktoren sowie die durch die Beiträge der Mitglieder zu erwartenden, in die Rentenleistungen einfließenden Erträge einschließlich eines garantierten Rechnungszinses. Damit wird deutlich, dass die Höhe des Altersruhegelds maßgeblich von der finanziellen Gesamtsituation des Versorgungswerks und der Prognose ihrer zukünftigen Entwick-

lung sowie der Lage auf dem Kapitalmarkt abhängt. Angesichts dessen liegt auf der Hand, dass sich erworbene Anwartschaften nicht zu einer solchen Eigentumsposition verfestigt haben können, die einer Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht mehr zugänglich wäre. Bei Rentenanwartschaften im Rahmen berufsständischer Versorgungseinrichtungen, die wie die BRAStV auf dem Gedanken der Solidarität und des sozialen Ausgleichs beruhen, ist von vornherein die Möglichkeit von Änderungen in gewissen Grenzen angelegt. Der Verfassungsgerichtshof teilt insoweit die Einschätzung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH vom 30.4.2015 – 21 N 14.2 – juris Rn. 39).

145 Der Vergleich der – bei Gründung des Versorgungswerks im Jahr 1984 noch maßgeblichen – Allgemeinen Sterbetafel 1970/1972 und der Allgemeinen Sterbetafel 2000/2002 zeigt eine Zunahme der Lebenserwartung bei 65-jährigen Männern von 12,06 auf 15,93 Jahre und bei 65-jährigen Frauen von 15,18 auf 19,55 Jahre. Zieht man die vom Antragsteller vorgetragenen Zahlen des Statistischen Bundesamts heran, stieg die Lebenserwartung in Deutschland von 1984/86 bis 2000/2002 bei 65-jährigen Männern von 13,65 auf 15,93 Jahre und bei 65-jährigen Frauen von 17,46 auf 19,55 Jahre, bis 2008/2010 auf 17,33 bzw. 20,56 Jahre.

146 Dieser Steigerung der Lebenserwartung um ca. 20 % entspricht ein im gleichen Umfang längerer Leistungsbezug. Die daraus folgende Mehrbelastung auf der Ausgabenseite verschob zunehmend das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben der Versorgungsanstalt. Ihr konnte die BRAStV einerseits durch Beitragserhöhungen begegnen, wobei dadurch aber einseitig die aktiven Mitglieder belastet worden wären. Andererseits kamen Änderungen auf der Leistungsseite in Betracht. Eine Kürzung bereits erworbener Anwartschaften zum Ausgleich des längeren Rentenbezugs hätte zur Folge gehabt, dass die betroffenen Mitglieder neben der Pflichtversorgung bei der Versorgungsanstalt zusätzliche Aufwendungen zum Ausgleich ihrer Versorgungslücke hätten erbringen müssen, und in besonderem Maß diejenigen Mitglieder getroffen, die bereits nahe am Ruhestandseintritt standen oder aus finanziellen Gründen zu einem Ausgleich nicht in der Lage waren. Zugleich wäre ihre berechtigte Erwartung enttäuscht worden, die zuge-

sagten Leistungen später auch zu erhalten. Die Anhebung der Regelaltersgrenze als Folge zunehmender Rentenbezugsdauer und zur Gewährleistung der sonst gefährdeten Rentenleistungen stellt vor diesem Hintergrund eine zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit des Versorgungssystems geeignete und erforderliche Maßnahme dar, weil ohne Gegenmaßnahmen die gestiegene Lebenserwartung der Mitglieder und die damit verbundene Entwicklung der Rentenbezugsdauer auf längere Sicht zu einer Deckungslücke bei der Finanzierung der Leistungen geführt hätten (vgl. BayVGH vom 30.4.2015 – 21 N 14.2 – juris Rn. 40). Den Nachfinanzierungsaufwand bezifferte die BRAStV zum 31. Dezember 2007 mit 201,459 Mio. €, dem Einsparungen durch die Leistungsanpassung von 147,679 Mio. € zum 31. Dezember 2009 gegenüberstanden (vgl. Antwort des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 16. Oktober 2015 auf eine Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Thomas Mütze, LT-Drs. 17/8646 S. 3, 5). Die Maßnahme ist auch nicht unverhältnismäßig, weil den Mitgliedern mit Versorgungsanwartschaften ein verzögerter Eintritt in den Ruhestand oder im Fall eines vorgezogenen Ruhestands ein durch Abschläge vermindertes Altersruhegeld als Ausgleich für ihre längere durchschnittliche Rentenbezugsdauer zugemutet werden konnte; sie konnten berechtigterweise nicht erwarten, dass die zusätzliche Belastung allein von den Erwerbern künftiger Anwartschaften in Form geringerer Rentenaussichten getragen würde.

147 Die Verlängerung der Zeit, in der Beiträge zu erbringen sind, und die durch den späteren Versorgungsbeginn verkürzte Rentenbezugsdauer werden zudem – worauf auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hingewiesen hat (BayVGH vom 30.4.2015 – 21 N 14.2 – juris Rn. 48) – durch die stufenweise Umsetzung abgemildert. Diese erstreckt sich über einen Zeitraum von 26 Jahren, gerechnet ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der 9. Änderungssatzung (1. Januar 2010), sodass auf die Angehörigen der ruhestandsnahen Jahrgänge geringere Belastungen zukommen als auf die jüngeren Mitglieder der BRAStV, die genügend Zeit haben, um sich auf die Veränderungen einzustellen. Zusätzlich erhalten die am 31. Dezember 2009 vorhandenen Mitglieder für ihre bis dahin erworbenen Anwartschaften einen anteiligen Wertausgleich. Für die Anhebung der Regelaltersgrenze von

der Vollendung des 63. auf die Vollendung des 65. Lebensjahres werden ihre vor dem 1. Januar 2010 erworbenen Anwartschaften einmalig zum 1. Januar 2010 um einen versicherungsmathematischen Zuschlag von 11,81 % erhöht (§ 48 b Abs. 2 der Satzung).

148 Dass im Rahmen der 9. Änderungssatzung nicht der gesamte aus der höheren Rentenbezugsdauer folgende Nachfinanzierungsbedarf ausgeglichen wurde, macht die Regelung nicht unverhältnismäßig zum Nachteil der Mitglieder, die künftig Anwartschaften erwerben. Es hätte sonst entweder der Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand auf mehr als 67 Jahre angehoben oder der Rentenbemessungsfaktor (§ 32 Abs. 6 der Satzung) auf weniger als 1 festgesetzt werden müssen. Im ersten Fall wären alle noch nicht zum Rentenbezug berechtigten Mitglieder betroffen gewesen, weil sie erst später Leistungen erhalten würden und länger Beiträge hätten zahlen müssen. Im anderen Fall hätten sich Auswirkungen für Mitglieder und Hinterbliebene ergeben, sobald sie wegen des niedrigeren Rentenbemessungsfaktors geringere Versorgungsleistungen erhalten hätten. Die getroffene Lösung vermeidet diese Nachteile; sie hat jedoch zur Folge, dass der nicht gedeckte Teil des Aufwands, der durch die längere Bezugsdauer der Versorgungsleistungen entsteht, anderweitig zu finanzieren ist. Dies muss jedoch nicht zwingend aus den künftigen Beiträgen oder durch einen niedrigeren Rentenbemessungsfaktor für künftige Versorgungsempfänger geschehen. Es liegt noch im Beurteilungsspielraum des Satzungsgebers, wenn er davon ausgeht, dieser Teil des Aufwands – der über einen längeren Zeitraum hin anfällt – könne über wieder ansteigende Zinserträge gedeckt werden, und er sich insoweit eine Kürzung bereits entstandener Anwartschaften lediglich vorbehält. Der Satzungsgeber wird allerdings sorgfältig zu beobachten haben, ob seine Erwartungen hinsichtlich einer angemessenen Abwägung der betroffenen Interessen eintreffen oder ob – bei Fortdauer der Niedrigzinsphase – eine Stabilisierung der Leistungsfähigkeit allein über den niedrigeren Rechnungszins und den Rentenbemessungsfaktor zu einer nicht mehr gerechtfertigten einseitigen Heranziehung der Mitglieder führt, die künftig Anwartschaften erwerben.

149 (3) Die Erhöhung der Regelaltersgrenze von der Vollendung des 63. auf die Vollendung des 67. Lebensjahres in der von der BRAStV beschlossenen Weise verstößt auch nicht gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes, der im Bereich der Eigentumsgarantie eine besondere Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 117, 272/294; BVerfG vom 5.2.2009 – 1 BvR 1631/04 – juris Rn. 19 ff.). Zwar entfaltet die angegriffene Regelung eine sogenannte unechte Rückwirkung, da sie an zum Teil in der Vergangenheit liegende Vorgänge für die Zukunft Rechtsfolgen knüpft, die von den bisher geltenden Vorschriften abweichen (vgl. BVerfG vom 7.7.2010 BVerfGE 127, 31/47 f.; BayVGH vom 30.4.2015 – 21 N 14.2 – juris Rn. 49 f.). Diese Rechtsfolgen sind jedoch mit keinen unangemessenen Belastungen verbunden. Die betroffenen Mitglieder konnten nicht auf den Fortbestand eines einmal gegebenen Zinsniveaus und die daraus folgende Verzinsung ihrer Beiträge auch bei zukünftigen Anwartschaften vertrauen; dem mit zunehmender Rentennähe steigenden Vertrauensschutz (vgl. BVerwG vom 3.3.2014 – 8 B 68.13 – juris Rn. 5) wird durch die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze Rechnung getragen.

150 b) Die Senkung des Zinssatzes zur Errechnung der Versorgungsanwartschaften verstößt nicht gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

151 aa) Der Gleichheitssatz untersagt dem Gesetzgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verlangt keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Er verbietet Willkür. Der Gesetzgeber handelt nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat. Es bleibt vielmehr dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen zu entscheiden, in welcher Weise er dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung tragen will. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, d. h. wenn für die getroffene Regelung jeder sach-

lich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.10.2007 VerfGHE 60, 167/171; vom 19.7.2016 BayVBl 2017, 121 Rn. 40).

152 bb) Es verstößt zunächst nicht gegen Art. 118 Abs. 1 BV, dass die BRAStV ihren Mitgliedern schon bei Einzahlung der Beiträge rechtlich geschützte Anwartschaften gewährt und nicht erst im Zeitpunkt des Versorgungseintritts auf der Grundlage der dann geltenden Zins- und Biometriedaten über die Höhe der Versorgung entscheidet. Die Pflichtmitgliedschaft in einem Versorgungswerk wäre ein unverhältnismäßiger Eingriff, wenn die Mitglieder zwar einen erheblichen Anteil ihres Einkommens abführen müssten, damit aber keinerlei Garantie für die spätere Höhe der Leistungen verbunden wäre. Der Antragsteller geht selbst davon aus, dass Beiträge und erwirtschaftete Zinsen bereits vor Versorgungsbeginn durch Art. 103 BV geschützt sind. Im Hinblick auf diesen Grundrechtsschutz (vgl. oben a) aa) ist es sachgerecht und damit nicht willkürlich, den Mitgliedern im Zeitpunkt der Beitragszahlung Rechtsansprüche einzuräumen, die die Beiträge selbst zuzüglich eines Zinssatzes als Ausgleich für die Inflation und die nicht mögliche anderweitige Anlage der Beiträge umfassen. Für die Höhe des Zinssatzes wie überhaupt für die Frage, ob die zugesagten Leistungen bei Fälligkeit erbracht werden können, ist dabei maßgeblich, welche Erträge im Zeitpunkt der Beitragszahlung nach versicherungsmathematischer Beurteilung erwartet werden können. Dass der bis 31. Dezember 2004 geltende Zinssatz von 4 % aus der Anlage der Beiträge nicht hätte erzielt werden können, ergibt sich aus dem Vortrag des Antragstellers nicht und ist auch sonst nicht ersichtlich. Die Bildung rechtlich geschützter Anwartschaften steht allerdings – wie oben (a) bb) bereits ausgeführt – unter dem Vorbehalt späterer, auch nach § 32 Abs. 11 der Satzung und Art. 103 BV zulässiger Anpassungen.

153 cc) Die Senkung des Zinssatzes, der zu einem bestimmten Stichtag zur Ermittlung der Rentenhöhe aus den Beiträgen verwendet wird (vgl. § 32 Abs. 2 der Satzung i. V. m. Tabelle 1), stellt eine sachgerechte Lösung dar, um die finanzielle Lage

der BRAStV zu stabilisieren. Sie spiegelt die allgemeine Situation am Kapitalmarkt wider, die dadurch geprägt ist, dass Anlagen nur noch geringe Erträge erbringen.

154 Die vom Antragsteller zitierten Geschäftszahlen des Versorgungswerks belegen, dass die Zinserträge seit 2000 rückläufig waren und 2002, 2006 und in den Jahren ab 2008 unter 4 % lagen. Aus der Begründung zur 12. Änderungssatzung der BRAStV und dem Jahresbericht 2013 geht hervor, dass der Neuanlagezins für festverzinsliche Papiere mit zehnjähriger Laufzeit im Jahr 2010 bei 3,6 %, im Jahr 2011 bei 3,9 %, im Jahr 2012 bei 3,29 % und im Jahr 2013 bei 2,35 % – also jeweils deutlich unter dem bis 31. Dezember 2004 geltenden Zinssatz von 4 % und zunächst knapp über, dann unter dem bis 31. Dezember 2009 geltenden Zinssatz von 3,25 % – gelegen hat. Zur Notwendigkeit einer Anpassung verweist der Antragsteller weiter auf den Jahresbericht 2008 des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, in dem ausgeführt wird, dass aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase eine Verzinsung der Anwartschaften mit 4 % mittel- bis langfristig nicht mehr zu erwirtschaften sei und die ständig steigende Lebenserwartung einen erhöhten Vorsorgebedarf auslöse, was beides bereits früher und deutlicher hätte berücksichtigt werden müssen. Ferner bezieht er sich auf die Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 2. Januar 2016, nach der die Nettorendite der von der Versorgungskammer verwalteten Versorgungseinrichtungen 2013 bei 3,98 % und 2014 bei 3,87 % lag. Aus der ebenfalls zitierten Anmerkung des Obersten Rechnungshofs zur Stellungnahme vom 2. Januar 2016 geht hervor, dass das Zinsniveau festverzinslicher Kapitalanlagen 2015 weiter gesunken und auch mittelfristig nicht mit einer grundlegenden Änderung der Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt zu rechnen war.

155 Im Hinblick auf die voraussichtliche Fortdauer der Niedrigzinsphase war damit eine Senkung des Garantiezinses geboten, um zu vermeiden, dass für die entstehenden Anwartschaften höhere Zinsen zugesagt werden als zu erwirtschaften sind und die Garantiezinsen daher nicht mehr aus den laufenden Erträgen gedeckt werden können. Das Vorgehen entsprach dem – in Art. 12 Abs. 2, Art. 32 Abs. 2 VersoG niedergelegten – sog. Vorsichtsprinzip. Dies gilt ebenfalls für die verwen-

deten Zinssätze. Sie bewegen sich für ihren Geltungszeitraum jeweils in der Höhe der erreichbaren Zinserträge. Von 2000 bis einschließlich 2004 wurden mit Ausnahme des Jahres 2002 durchgehend mehr als 4 % Zinsen erzielt, von 2005 bis 2009 mit Ausnahme des Jahres 2008 durchgehend mehr als 3,25 % und ab 2010 stets mehr als 2,5 %. Dass die zugesagten Zinsen dabei hinter den tatsächlich erzielten zurückblieben, ist nicht nur wegen des Vorsichtsprinzips konsequent, sondern auch im Hinblick darauf, dass neben der Verzinsung neu entstehender Anwartschaften auch die höheren Zinsen älterer Anwartschaften finanziert werden mussten.

156 Ob auch eine andere Form der Anpassung an die geänderten Verhältnisse möglich gewesen wäre, ist unerheblich; jedenfalls hat die BRAStV ihr Gestaltungsermessen nicht überschritten. Insbesondere war eine Kürzung des für bestehende Anwartschaften zugesagten Zinses nicht geboten. Dabei durfte berücksichtigt werden, dass diese Anwartschaften in Zeiten höherer Zinsen erworben wurden und die betroffenen Mitglieder auf den Bestand ihrer Altersvorsorge vertrauen dürfen. Der Antragsteller legt selbst dar, dass die Versorgungsanstalt bis zum Eintritt der sog. Finanzkrise durchaus Anlageerträge von 4 % oder darüber erzielte. In der Verwendung eines niedrigeren Zinssatzes für künftige Anwartschaften liegt auch keine Ungleichbehandlung verschiedener Versichertengenerationen, weil es für die Höhe des Zinssatzes auf den Zeitpunkt der Beitragszahlung und nicht auf das Alter des Versicherten ankommt.

157 Eine vom Antragsteller im Verhältnis zu Rechtsanwälten beanstandete Ungleichbehandlung der Steuerberater und Patentanwälte, die im Zeitpunkt, als sie in die BRAStV einbezogen wurden, keine oder nur noch wenige hoch verzinsliche Anwartschaften erwerben konnten, lässt sich nicht feststellen. Denn in der gleichen Situation befinden sich auch Rechtsanwälte, die erst nach dem 31. Dezember 2004 bzw. nach dem 31. Dezember 2009 Mitglieder der BRAStV geworden sind, und damit grundsätzlich alle Mitglieder des Versorgungswerks.

158 c) Für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist es unerheblich, ob – wie der Antragsteller meint – die Biometrieannahmen, die den Leistungszusagen der höher verzinsten Anwartschaftsverbände zugrunde liegen, veraltet waren, das Versorgungswerk zu kurze Bezugsdauern der Renten ansetzte, die Deckungsrückstellung fehlerhaft zu niedrig berechnete und als Folge davon überhöhte Garantiezinsen und Dynamisierungen festgelegt wurden. Selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, wäre der Satzungsgeber nicht von Verfassungs wegen zu einer rückwirkenden Korrektur der Tabellen mit den Verrentungsfaktoren verpflichtet.

159 Eine solche Korrektur, die nach Auffassung des Antragstellers bis 1984 zurückgehen müsste, widerspräche zum einen den Grundsätzen einer geordneten Finanz- und Haushaltsplanung. Der Verfassungsgerichtshof schließt sich insoweit der – auf die vorliegende Fallgestaltung übertragbaren – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, dass der Gesetzgeber einen mit der Verfassung unvereinbaren Rechtszustand nicht rückwirkend beseitigen muss, wenn dies einer geordneten Finanz- und Haushaltsplanung zuwiderläuft oder die Verfassungsrechtslage bisher nicht hinreichend geklärt war und dem Gesetzgeber aus diesem Grund eine angemessene Frist zur Schaffung einer Neuregelung zu gewähren ist (BVerfG vom 9.2.2010 BVerfGE 125, 175/258).

160 Die Anpassung hätte zum anderen eine rückwirkende Kürzung der bestehenden Versorgungsanwartschaften zur Folge und würde daher den Vertrauensschutz der Inhaber von „Altanwartschaften" beeinträchtigen. Unabhängig davon, ob es sich dabei um eine im Zug der Anpassung an veränderte Bedingungen grundsätzlich zulässige Umgestaltung mit wertmäßiger Verminderung von Anwartschaften handeln würde, wäre das Vertrauen der betroffenen Personen im Vergleich zu den Interessen der übrigen Mitglieder jedenfalls nicht weniger schutzwürdig, da etwaige fehlerhafte Rechengrundlagen für sie nicht ersichtlich waren und sie zudem bei einer Kürzung nach längerer Zeit die eintretende Versorgungslücke nicht mehr oder nur mit Schwierigkeiten schließen könnten (vgl. BVerwG vom 3.3.2014 – 8 B 68.13 – juris Rn. 5). Sie durften vielmehr aufgrund der Mitteilungen der Versorgungsanstalt – wie sie der Antragsteller beispielsweise für 1999, 2004, 2008 und

2009 vorgelegt hat – davon ausgehen, dass sich die Organe des Versorgungswerks der Probleme niedriger Zinssätze und steigender Lebenserwartung bewusst waren und die deshalb notwendigen Anpassungen vornehmen würden. Ob für die Mitglieder des Verwaltungsrats – wie der Antragsteller meint – erkennbar war, dass die Biometrieannahmen und die verwendeten Zinssätze nicht mehr der Realität entsprachen, ist nicht entscheidend. Der zu beachtende Vertrauensschutz lässt einen Verzicht auf Kürzungen bei den bestehenden Anwartschaften jedenfalls nicht als willkürlich erscheinen; die Auffassung der Versorgungsanstalt zum Eigentumsschutz der bestehenden Versorgungsanwartschaften, der Kürzungen nicht ohne Weiteres erlaube, ist zudem – wie unter a) aa) dargelegt – verfassungsrechtlich zutreffend.

161 Ohnehin wäre damit das Problem nicht gelöst worden, dass auch für künftig entstehende Versorgungsanwartschaften die längere Lebenserwartung der Anspruchsberechtigten berücksichtigt werden musste. Konsequenzen für die Zukunft hat das Versorgungswerk zwischenzeitlich dadurch gezogen, dass es für die ab 1. Januar 2015 zu leistenden Beiträge einen Rentenbemessungsfaktor eingeführt hat (§ 32 der Satzung). Die vom Antragsteller vorgeschlagene Bildung von Risikogruppen nach Geburtsjahrgängen, wobei jeder Jahrgang das Risiko einer Unterdeckung selbst tragen solle, und die von ihm geforderte Abhängigkeit der Rentenhöhe von den bei Renteneintritt geltenden Zins- und Biometrieannahmen sind keine die Mitglieder weniger belastenden Maßnahmen. Sie wären mit dem Solidargedanken nicht vereinbar, auf dem das Versorgungswerk beruht, weil sie die Solidargemeinschaft aller Mitglieder in zahlreiche kleine Gruppen auflösen, keinen Ausgleich zwischen den Gruppen ermöglichen und Leistungskürzungen für die Mitglieder eines Jahrgangs bewirken würden, selbst wenn im Hinblick auf die Mitglieder insgesamt Überschüsse vorhanden wären. Darüber hinaus hätten sie zur Folge, dass die Mitglieder die Höhe ihrer künftigen Altersversorgung nicht vorhersehen könnten und je nach Entwicklung der Zins- und Biometrieannahmen auch keine auskömmliche Versorgung garantiert wäre. Das Ziel, den Mitgliedern als Ausgleich für die Pflichtmitgliedschaft eine angemessene Altersversorgung in

Aussicht zu stellen, wäre nicht gesichert, wenn die Leistungen jederzeit relativiert werden könnten.

162 Es ist auch nicht verfassungswidrig, dass die Einführung neuer biometrischer Grundlagen – hier der Sterbetafeln 2006 G der Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. – erst zum 1. Januar 2010 erfolgte. Dabei kann offenbleiben, inwieweit sich aus der Verfassung ein Anspruch auf ein Tätigwerden des Satzungsgebers zur Vermeidung oder Beseitigung verfassungswidriger Zustände ergibt. Es ist davon auszugehen, dass ein Zeitraum von drei Jahren für die Umsetzung der Anfang 2007 zur Verfügung gestellten Sterbetafeln mit Ermittlung der bei unveränderten Grundlagen zu erwartenden Deckungslücke, Entwicklung geeigneter Finanzierungsmodelle und deren Beratung durch den Verwaltungsrat als noch angemessen anzusehen ist. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass das Versorgungswerk nicht nur die neuen Sterbetafeln versicherungsmathematisch umzusetzen hatte, sondern auch prüfen musste, ob im Hinblick auf die altersmäßige Zusammensetzung der eigenen Mitgliedschaft Abweichungen gegeben waren.

163 3. Die Änderung des Finanzierungsmodells sowie die Einführung eines Rentenbemessungsfaktors zum 1. Januar 2015 durch die 12. Änderungssatzung der BRAStV verstoßen ebenfalls nicht gegen die Bayerische Verfassung.

164 a) Der Übergang von einem Finanzierungsmodell, bei dem die zukünftigen Leistungen stets durch die Summe von bereits angesammeltem Deckungskapital und künftigen Beiträgen sowie Überschüssen abgedeckt sind, zu einem Modell, bei dem Leistungen teilweise nach dem Umlagemodell aus laufenden Beitragseingängen finanziert werden, hält sich im Rahmen der Satzungsautonomie der BRAStV. Ein bestimmtes Finanzierungsmodell ist gesetzlich nicht vorgeschrieben (vgl. Art. 12 Abs. 2, Art. 32 Abs. 2 VersoG, § 6 DVVersoG), sodass es im Ermessen des Versorgungswerks liegt, für welches Verfahren es sich entscheidet; diese Entscheidung kann es gegebenenfalls später auch ändern. Das Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen nimmt zwar Bezug auf die Pensionskassen (Art. 12

Abs. 1, Art. 32 Abs. 2 VersoG), lässt aber hinsichtlich der Finanzierungssysteme und versicherungsmathematischen Modelle ausdrücklich Abweichungen zu (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 VersoG; LT-Drs. 15/7036 S. 18). Der Gesetzgeber war – wie oben ausgeführt – auch nicht gehalten, das Finanzierungsmodell im Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen festzulegen. Um die Funktionsfähigkeit des Versorgungssystems zu gewährleisten, genügt es, dass er die wesentlichen inhaltlichen Anforderungen bestimmt hat, denen die Geschäftsführung der Versorgungsanstalt entsprechen muss, und dass er u. a. den Erlass und die Änderungen der Satzung einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde unterworfen hat. Die konkrete versicherungstechnische Umsetzung konnte er der Versorgungsanstalt überlassen.

165 b) Die Regelung des Finanzierungssystems in der 12. Änderungssatzung ist nicht willkürlich (Art. 118 Abs. 1 BV).

166 Gegen die Finanzierung eines Versorgungswerks im Wege des offenen Deckungsplanverfahrens bestehen keine grundsätzlichen Bedenken (vgl. BVerwG vom 23.1.2002 NJW 2002, 2193 f.; BVerwG NJW 2006, 711/712). Zwar bringt der Gesetzgeber durch die Verweisung auf die für Pensionskassen geltenden Finanzierungssysteme und versicherungsmathematischen Modelle zum Ausdruck, dass das Versorgungswerk grundsätzlich im Kapitaldeckungsverfahren zu betreiben ist (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 VersoG). Abweichungen bei dem berufsständischen Versorgungswerk sind nach dem Willen des Gesetzgebers aber im Hinblick auf die Pflichtmitgliedschaft, die Unkündbarkeit und den umfassenderen Versorgungsauftrag gerechtfertigt, wenn die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versorgungsverhältnissen sichergestellt ist und es nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der verschiedenen Jahrgänge von Versicherten kommt (LT-Drs. 15/7036 S. 18).

167 Die Einführung von Elementen des offenen Deckungsplanverfahrens ist sachlich nachvollziehbar, weil die Befolgung des Anwartschaftsdeckungsverfahrens in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase dazu führen würde, dass entweder höhere Rück-

stellungen gebildet werden müssten, um den Barwert der künftigen Leistungen abzudecken, dadurch aber gleichzeitig weniger Mittel zur Verfügung stünden, mit denen diese künftigen Leistungen erwirtschaftet werden könnten, oder andererseits nicht mehr gewährleistet wäre, dass zu jedem Zeitpunkt die künftigen Leistungen in der Bilanz gedeckt sind. Das offene Deckungsplanverfahren verschafft dem Versorgungswerk finanziellen Spielraum. Die Finanzierung der künftigen Leistungen bleibt auch bei dem geänderten Modell der Überwachung durch den Verantwortlichen Aktuar sowie der Aufsicht des Ministeriums unterworfen und ist damit sichergestellt (Art. 11, 16, 18 VersoG).

168 c) Der Übergang zu einer Ermittlung der Rentenhöhe, indem die Gesamtzahl der erworbenen Rentenpunkte mit einem im Zeitpunkt der Verrentung geltenden Rentenbemessungsfaktor multipliziert wird, stellt keine unverhältnismäßige Einschränkung der Rentenansprüche dar, die aus Beiträgen erworben werden können; das Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 BV) ist insoweit nicht verletzt.

169 Nach § 32 Abs. 6 der Satzung legt der Verwaltungsrat seit 2015 jährlich für das Folgejahr durch Satzung einen Rentenbemessungsfaktor so fest, dass in der versicherungstechnischen Bilanz des Vorjahres kein Fehlbetrag entsteht. Während sich das jährliche Ruhegeld für frühere Zeiten allein nach Prozentsätzen der entrichteten Beiträge bemisst, wurde mit diesem Faktor eine neue Steuerungsmöglichkeit in der BRAStV eingeführt (vgl. Begründung zur 12. Änderungssatzung S. 6 f.). Zwar steht damit nicht schon bei Erwerb der Anwartschaft durch Beitragszahlung fest, wie hoch die daraus folgende Rente einmal sein wird. Orientierte sich die Festlegung der Rentenhöhe beispielsweise allein an der Finanzsituation der Versorgungsanstalt im Zeitpunkt des Renteneintritts, bestünde die Gefahr, dass den Beiträgen keine angemessenen und auskömmlichen Renten gegenüberstünden. Eine vergleichbare Fallgestaltung ist hier jedoch nicht gegeben. Vielmehr ist die Einschätzung jährlich für das Folgejahr zu treffen; der Verwaltungsrat hat bei Festlegung des Rentenbemessungsfaktors insbesondere die Sicherstellung der dauernden Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versorgungsverhältnissen, die Vermeidung einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der verschiede-

nen Jahrgänge der Mitglieder sowie die Veränderung der Lebenserwartung der Mitglieder zu berücksichtigen. Als Satzungsregelung (vgl. § 32 Abs. 6 Satz 1 der Satzung) bedarf die Festlegung ferner der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

170 Mithilfe dieser Anforderungen kann gewährleistet werden, dass das berechtigte Vertrauen der Mitglieder, für die geleisteten Beiträge auch eine angemessene Versorgung zu erhalten, bei der Verteilung der Risiken aufgrund der Veränderungen des Zinsniveaus und der Rentenbezugsdauer in angemessener Weise berücksichtigt wird. Entgegen der Auffassung des Antragstellers lässt sich der Satzung der BRAStV kein besonderer, verfassungsrechtlich bedenklicher Bestandsschutz für Altanwartschaften entnehmen. § 27 Abs. 8 der Satzung bestimmt, dass sich der Anspruch auf Versorgungsleistungen nach den bei Eintritt des Versorgungsfalls geltenden Vorschriften richtet (vgl. BVerwG NJW 2006, 711/714), soweit sich nicht aus den folgenden Vorschriften anderes ergibt. Zwar werden bis zum 31. Dezember 2014 entrichtete Beiträge und freiwillige Mehrzahlungen gemäß § 32 Abs. 11 der Satzung nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht verrentet. Zugleich werden die Organe der Versorgungsanstalt aber verpflichtet zu prüfen, ob die uneingeschränkte Finanzierung der bis 31. Dezember 2014 erworbenen Anwartschaften im Verhältnis zu den ab 1. Januar 2015 erworbenen weiterhin auf das Solidaritätsprinzip gestützt werden kann, oder ob dies zu einer nicht mehr hinnehmbaren Ungleichbehandlung beider Gruppen führt, sodass – bevor der Rentenbemessungsfaktor abgesenkt wird – auch Kürzungen bei den Altanwartschaften in Betracht zu ziehen sind (§ 32 Abs. 11 Satz 3 der Satzung).

171 4. Der Verfassungsgerichtshof braucht dem Antrag des Antragstellers, gemäß Art. 30 Abs. 1 VfGHG, § 99 Abs. 1 VwGO Akten der BRAStV beizuziehen oder Auskünfte einzuholen und ihm Akteneinsicht zu gewähren, nicht nachzukommen. Für die Entscheidung über die Popularklage werden weitere Unterlagen oder Informationen nicht benötigt. Aus dem Vortrag des Antragstellers und dem sonstigen Akteninhalt ergeben sich keine Anhaltspunkte, die eine weitere Sachaufklärung erfordern. Insbesondere bedarf es keiner Einsicht in die Berechnungsgrundlagen für die Deckungsrückstellungen, weil die Frage, ob diese Rückstellungen zutref-

fend gebildet wurden, für die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen gesetzlichen Regelungen und der verfahrensgegenständlichen Satzungsbestimmungen ohne Bedeutung ist. Auch die vom Antragsteller beantragte Neuberechnung der Deckungsrückstellung kann unterbleiben, weil sie für die Entscheidung über die Popularklage nicht erheblich ist. Eine – ebenfalls beantragte – Entscheidung nach Art. 30 Abs. 1 VfGHG, § 99 Abs. 2 VwGO würde voraussetzen, dass eine Aktenübersendung oder ein Auskunftsersuchen durch eine Behörde abgelehnt worden wäre; dies ist jedoch nicht der Fall.

172 Ebenso wenig ist es Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs aufzuklären, ob sich – wie der Antragsteller meint – Mitglieder des Verwaltungsrats, Wirtschaftsprüfer, der Verantwortliche Aktuar oder Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde strafbar gemacht haben; dafür wären allein die Strafverfolgungsbehörden zuständig.

VI.

173 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

gez. Küspert
gez. Dr. Allesch
gez. Hilzinger

Ruderisch
Koch
Dr. Muthig

Dr. Heßler
Dr. Borgmann
Kornprobst

BAYERISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF

Für den Gleichlaut der Ausfertigung mit der Urschrift
München, 30. August 2017
Die Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs:

Spring, Justizangestellte