Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 4. August 1999
über die Verfassungsbeschwerde
der Frau W. M. in G.

Aktenzeichen: Vf. 12-VII-97

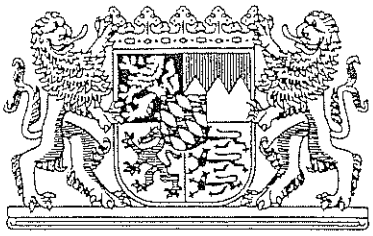
Eingegangen
11. AUG. 1999
Geschäftsbereich W

L e i t s a t z :

§ 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung, der bestimmt, daß ein zugelassener Rechtsanwalt einen einkommensunabhängigen Mindestgrundbeitrag zur Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung zu entrichten hat, verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.

Ausfertigung

Vf. 12-VII-97



Eingegangen
11. AUG. 1999
Geschäftsbereich W

IM NAMEN DES FREISTAATES BAYERN

DER BAYERISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF

erläßt in dem Verfahren

über die Popularklage

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
1. des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 6. Dezember 1996 (StAnz 1996 Nr. 51/52 S. 1),
2. des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 6. Dezember 1996 (StAnz 1996 Nr. 51/52 S. 1), geändert durch Satzung vom 7. Oktober 1998 (StAnz 1998 Nr. 43 S. 3),

durch die Richter

Holzheid, Präsidentin des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs,

Dr. Tilch, Präsident des Bayerischen Obersten Landesgerichts,

Prof. Dr. Böttcher, Präsident des Oberlandesgerichts Bamberg,

Dr. Lichtenberger, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht München,

Karmasin, Vorsitzender Richter am Bayerischen Obersten Landesgericht,

Dr. Pongratz, Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof,

Dr. Schmitz, Richter am Bayerischen Obersten Landesgericht,

Dr. Zimniok, Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof,
Dr. Allesch, Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof,
ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung
vom 4. August 1999
folgende

Eingegangen
11. AUG. 1999
Geschäftsbereich W

E n t s c h e i d u n g :

Der Antrag wird abgewiesen.

G r ü n d e :

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 6. Dezember 1996 (StAnz 1996 Nr. 51/52 S. 1), zuletzt geändert durch Satzung vom 7. Oktober 1998 (StAnz 1998 Nr. 43 S. 3), gegen die Bayerische Verfassung verstößt, weil ein zugelassener Rechtsanwalt einen einkommensunabhängigen Mindestgrundbeitrag zur Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung zu entrichten hat.

Das Gesetz über die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung (RAVG) vom 20. Dezember 1983 (GVBl S. 1099) führte für die in Bayern zugelassenen Rechtsanwälte mit Wirkung vom 1. Januar 1984 ein eigenes Versorgungswerk in Form einer Pflichtversorgungsanstalt

ein. Pflichtversichert sind grundsätzlich alle Mitglieder der Rechtsanwaltskammern in Bayern. Die Rechtsanwaltsversorgung regelt ihre Angelegenheiten durch Satzung. Diese enthält Regelungen über den Aufbau der Rechtsanwaltsversorgung, die Mitgliedschaft sowie über Beiträge und Leistungen. Beitragssatz und Beitragsbemessungsgrenze entsprechen den jeweils in der Angestelltenpflichtversicherung geltenden Werten. Die Rechtsanwaltsversorgung gewährt ihren Mitgliedern unter anderem Altersruhegeld, Ruhegeld bei Berufsunfähigkeit, erhöhtes Ruhegeld bei Frühinvalidität sowie Kindergeld.

Die maßgebende Vorschrift des § 19 Abs. 1 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung in der Fassung vom 6. Dezember 1996 hat folgenden Wortlaut:

§ 19
Höhe der Beiträge

(1) Von den Mitgliedern wird ein Beitrag in Höhe eines Beitragssatzes aus dem monatlichen oder täglichen beitragspflichtigen Einkommen erhoben. Das beitragspflichtige Einkommen ist in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze zugrunde zu legen (Höchstbeitrag), wenn nicht ein niedrigeres Einkommen nachgewiesen wird. Beitragssatz und Beitragsbemessungsgrenze bestimmen sich nach den für die Rentenversicherung der Angestellten geltenden Vorschriften. Mindestens sind drei Zehntel des Höchstbeitrags zu entrichten (Grundbeitrag).

Am 7. Oktober 1998 wurde § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung mit Wirkung zum 1. Januar 1999 dahingehend geändert, daß das Wort "drei" durch das Wort "zwei" ersetzt wurde.

Die Regelung über einkommensunabhängige Grundbeiträge in der Rechtsanwaltsversorgung war bereits Gegenstand einer Popularklage, die der Verfassungsgerichtshof mit Entscheidung vom 8. Oktober 1987 (VerfGH 40, 113/121 ff.) als unbegründet abgewiesen hat. Die damals unter anderem überprüfte Bestimmung des

§ 18 Abs. 1 Satz 1 letzte Alternative der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 12. Januar 1984 entspricht inhaltlich in vollem Umfang der nunmehr von der Antragstellerin angegriffenen Bestimmung des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung vom 6. Dezember 1996.

II.

Die Antragstellerin hält § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung für verfassungswidrig. Sie rügt Verstöße gegen Art. 101, 118 Abs. 1, 118 Abs. 2, Art. 3, Art. 151, Art. 153 und Art. 166 BV. Zur Begründung führt sie im wesentlichen folgendes aus:

1. Die Auferlegung einkommensunabhängiger Mindestbeiträge verstoße gegen das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Ausformung der Berufsfreiheit (Art. 101 BV). Die Beitragspflicht stelle für einkommensschwache und vermögenslose Anwälte eine unzumutbare Belastung dar. Etwa 10 % der zugelassenen Rechtsanwälte erzielten ein Einkommen, das am oder unter dem Existenzminimum liege. Dies gelte insbesondere für Junganwälte und für Anwälte, die zu einem großen Teil einkommensschwache Bürger vertreten und deshalb nur sehr geringe Honorare abrechnen könnten. Für einen Rechtsanwalt, der beispielsweise ein durchschnittliches monatliches Nettoeinkommen von 450 DM erziele, sei es überhaupt nicht möglich, die vor dem 1. Januar 1999 vorgesehene Beitragslast von 511,50 DM zu erfüllen. Er sei letztlich gezwungen, seinen Beruf aufzugeben und Sozialhilfeleistungen in Anspruch zu nehmen, obwohl er prinzipiell in der Lage wäre, den größten Teil seines Bedarfs durch eigene Arbeit zu erwirtschaften. Der Eingriff in die Berufsfreiheit sei durch überwiegende Interessen der Allgemeinheit nicht gerechtfertigt und verstoße zudem gegen den Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit. Auch wenn der Grundbeitrag durch die Satzung vom 7. Oktober 1998 mit Wirkung vom 1. Januar 1999 um ein Drittel abgesenkt worden sei, sei auch die Neufassung des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung mit Art. 101 BV nicht vereinbar. Der neue Mindestbeitrag betrage immerhin noch etwa zwei Drittel des Sozialhilferegelsatzes. Für Einkommensgruppen, die ein Einkommen in Höhe dieses Satzes bzw. darunter erzielten, sei der Beitrag nach wie vor nicht aufzubringen. Verhältnismäßig wäre allenfalls ein Beitrag, der einkommensschwachen Rechtsanwälten eine Altersvorsorge auf Sozialhilfeniveau gewährleisten würde.

2. § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung verstoße auch gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV. Bei Rechtsanwälten mit einem monatlichen Einkommen bis zu 2.520 DM wurde bis 1. Januar 1999 ein Mindestbeitrag von 511,50 DM erhoben. Dies sei z.B. bei monatlichen Einkünften von 1.000 DM 50 % des Einkommens. Einkünfte über 2.520 DM unterlägen dagegen hinsichtlich der Beitragspflicht einem festen Prozentsatz von nur 20,3 %. Damit würden Rechtsanwälte mit einem Einkommen bis zu 2.520 DM im Verhältnis zu besser verdienenden Rechtsanwälten ungleich behandelt. Für eine solche Differenzierung bestehe kein sachlich gerechtfertigter Grund.

3. Darüber hinaus rügt die Antragstellerin eine Verletzung des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV. Es seien insbesondere die Frauen, die auf Grund der Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen ihre berufliche Tätigkeit nur auf Teilzeitbasis ausüben könnten. Für teilzeittätige Anwältinnen sei es unmöglich, ein regelmäßiges Einkommen in Höhe des Mindestbeitrags zu erzielen. Folglich seien diese Frauen gezwungen, ihre berufliche Tätigkeit als selbständige Rechtsanwältinnen völlig aufzugeben bzw. überhaupt nicht aufzunehmen. § 19 Abs. 1 Satz 4 der

Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung verstoße zudem gegen die in Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV normierte Förderpflicht des Staates, auf die Durchsetzung der tatsächlichen Chancengleichheit von Mann und Frau hinzuwirken. Ein geschlechtsspezifischer Eingriff sei für den Schutzbereich des Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV nicht erforderlich. Ausreichend sei vielmehr, daß von einer Regelung in ihren tatsächlichen Auswirkungen wesentlich mehr Mitglieder eines Geschlechts nachteilig betroffen würden und dies durch keinen sachlichen Grund gerechtfertigt sei.

4. Nach Meinung der Antragstellerin verstößt § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung auch gegen das Sozialstaatsprinzip. Art. 3 BV verpflichte den Gesetzgeber zu sozialem Handeln und bezwecke einen wirksamen Schutz des wirtschaftlich Schwächeren. Wenn z.B. von einem Einkommen von 1.000 DM 50 % für die Beitragsverpflichtung von 511,50 DM aufgewendet werden müsse, werde das Sozialstaatsprinzip in sein Gegenteil verkehrt. Darüber hinaus müßten sozial engagierte Rechtsanwälte zum großen Teil Mandate übernehmen, die nicht mehr kostendeckend seien. Anwälte, die ihrer sozialen Verantwortung in besonderem Maß nachkämen, müsse der Satzungsgeber durch eine entsprechend niedrige Beitragspflicht schützen. Im übrigen sei bei der Beurteilung des Sozialstaatsprinzips auch die Wertordnung der Bayerischen Verfassung, wie sie in den Art. 151, Art. 153 und Art. 166 BV zum Ausdruck komme, zu berücksichtigen.

5. Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 8. Oktober 1987 (VerfGH 40, 113/121 ff.) stehe der erhobenen Popularklage nicht entgegen, da der Antrag auf neue tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte gestützt werde. Der Verfassungsgerichtshof sei im Jahre 1987 noch von einem Mindestbeitrag von nur 319,70 DM und zudem von einem höheren durchschnittlichen Einkommen eines Rechtsanwalts ausgegangen, als es

heute erzielt werden könne. Seitdem sei jedoch die Mindestbeitragspflicht ständig angestiegen und betrage mittlerweile monatlich 511,50 DM. Zudem habe sich die Arbeitsmarktlage seit dem Jahre 1987 derart verschlechtert, daß eine große Zahl von Rechtsanwälten mit ihrer anwaltschaftlichen Tätigkeit ihren Lebensunterhalt nicht mehr bestreiten könnte. Der Grundbeitrag zur Rechtsanwaltsversorgung gehe in der Regel von einem fiktiven Mindesteinkommen von ca. 2.520 DM aus. Dieses Einkommen werde von der wachsenden Zahl der teilzeittätigen Rechtsanwältinnen und insbesonders von sozial engagierten Anwälten nicht mehr erreicht. Ferner sei der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 8. Oktober 1987 davon ausgegangen, daß nur eine geringe Anzahl von Anwälten die Beiträge nicht entrichten könnte, da im Jahre 1987 nur 3 % aller Mitglieder Stundungsanträge an die Versorgungskammer gestellt hätten. Diese Zahl sei mittlerweile stark angestiegen. Außerdem müßte man diejenigen Anwälte hinzurechnen, die arbeitslos seien oder mangels ausreichender gewinnbringender Mandate nicht in der Lage seien, ihren Beruf auszuüben. Schließlich habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof in der erwähnten Entscheidung darauf abgestellt, daß die damals angegriffene Regelung für Rechtsanwälte nicht ungünstiger sei als entsprechende Satzungsregelungen für andere freie Berufe. Dies treffe seit mehreren Jahren nicht mehr zu. So mußten etwa Ärzte, die keine Gewinne aus ihrer Tätigkeit erzielten, in den letzten Jahren einen Mindestbeitrag von lediglich 104,02 DM entrichten; seit 1. Januar 1999 müsse diese Personengruppe überhaupt keine Beiträge mehr leisten. Seit der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs im Jahre 1987 hätten sich somit die tatsächlichen Verhältnisse wesentlich geändert. Darüber hinaus werde die nunmehr erhobene Popularklage auch auf einen neuen rechtlichen Gesichtspunkt, nämlich Art. 118 Abs. 2 BV, gestützt, über den der Verfassungsgerichtshof im Jahre 1987 nicht entschieden habe.

III.

1. Die Bayerische Staatsregierung beantragt, die Klage abzuweisen.

Die Popularklage sei unzulässig, da der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 8. Oktober 1987 eine Popularklage abgewiesen habe, die sich gegen den einkommensunabhängigen Mindestgrundbeitrag zur Rechtsanwaltsversorgung gerichtet habe. Der damals streitgegenständliche § 18 Abs. 1 Satz 1 letzte Alternative der früher geltenden Satzung entspreche inhaltlich in vollem Umfang dem nunmehr angegriffenen § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung vom 6. Dezember 1996. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sei eine neue Popularklage nur zulässig, wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten sei oder wenn neue rechtliche Gesichtspunkte geltend gemacht würden. Diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt.

Jedenfalls sei die Popularklage unbegründet. Ein Verstoß gegen die Handlungsfreiheit des Art. 101 BV oder gegen das Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV sei nicht ersichtlich. Die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung habe aus versicherungsmathematischen Gründen einen Grundbeitrag in Höhe von zwei Zehntel des Angestelltenversicherungshöchstbeitrags für notwendig angesehen, um einen bedarfsgerechten Versorgungsschutz bei Frühinvalidität und eine Mindestversorgung im Alter zu gewährleisten. Dabei habe der Satzungsgeber die Grenzen des ihm zustehenden weiten gesetzgeberischen Ermessens nicht überschritten. § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung verstoße auch nicht gegen Art. 118 Abs. 2 BV, da der Grundbeitrag unabhängig vom Geschlecht zu entrichten sei. Auch ein Verstoß gegen das Sozialstaatsprinzip des Art. 3 BV sei

nicht ersichtlich. Vielmehr werde gerade mit der Schaffung eines Systems der kollektiven Eigenvorsorge für den Berufsstand der Rechtsanwälte eine allgemeine, aus dem Sozialstaatsprinzip herzuleitende Aufgabe erfüllt.

2. Der Bayerische Senat hält die Popularklage im Hinblick auf die Rüge des Art. 118 Abs. 2 BV zwar für zulässig, jedoch für unbegründet. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe in seiner Entscheidung im Jahre 1987 die Festlegung eines Mindestbeitrags in Höhe von 30 % des Höchstbeitrags für rechtmäßig erachtet. § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung verstoße auch nicht gegen Art. 118 Abs. 2 BV. Eine Festlegung des Mindestbeitrags behindere die wirtschaftliche Betätigung von Juristinnen und Juristen nicht ohne sachlichen Grund, die Höhe des Mindestbeitrags sei nicht unverhältnismäßig.

3. Die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung sieht im Hinblick auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 8. Oktober 1987 die neue Popularklage als unzulässig an, weil seit der früheren Entscheidung ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse und der allgemeinen Rechtsauffassung nicht eingetreten sei und keine neuen rechtlichen Gesichtspunkte geltend gemacht würden.

Jedenfalls sei die erhobene Klage unbegründet. Der Grundbeitrag des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung sei unter dem Gesichtspunkt des Art. 101 BV nicht zu beanstanden, weil den betroffenen Anwälten ein angemessener Spielraum verbleibe, sich wirtschaftlich frei zu entfalten. Dieser Spielraum sei insbesondere deshalb gegeben, weil die Abgabenleistung verhältnismäßig sei. Auch Art. 118 Abs. 1 BV sei nicht verletzt, da die Höhe des Grundbeitrags nicht willkürlich gewählt sei, sondern sich als Folge sachlicher ver-

sorgungspolitischer Vorgaben ergebe. Art. 118 Abs. 2 BV werde durch die gegenständliche Grundbeitragsregelung von vornherein nicht berührt, da diese Mann und Frau nicht ungleich behandle. Soweit die Antragstellerin einen Verstoß gegen das Sozialstaatsgebot des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV rüge, übersehe sie, daß der Satzungsgeber durch die Festsetzung eines einkommensunabhängigen Grundbeitrags eine gerade aus dem Sozialstaatsprinzip hergeleitete Aufgabe erfülle.

IV.

1. Die angefochtenen Bestimmungen, die von der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, im Rahmen ihrer Satzungsautonomie mit verbindlicher Wirkung für ihre Mitglieder erlassen worden sind, sind Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, die jedermann mit der Popularklage gemäß Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG angreifen kann. Gegenstand der Popularklage ist § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung sowohl in der Fassung vom 6. Dezember 1996 (StAnz 1996 Nr. 51/52 S. 1) als auch in der geänderten Fassung vom 7. Oktober 1998 (StAnz 1998 Nr. 43 S. 3). Bei der Prüfung, ob eine Rechtsvorschrift verfassungswidrig ist, hat der Verfassungsgerichtshof seiner Beurteilung grundsätzlich den Rechtszustand im Zeitpunkt der Entscheidung zugrunde zu legen. 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 (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 42, 174/181; 49, 153/157 m.w.N.). Diese Voraussetzung ist hier gegeben. Zwar wurde § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung vom 6. Dezember 1996 am 7. Oktober 1998 mit Wirkung zum 1. Januar 1999 dahingehend geändert, daß das Wort

"drei" durch das Wort "zwei" ersetzt wurde. Nach dem unbestrittenen Vorbringen der Antragstellerin wird sie jedoch aus der Geltungszeit der früheren Fassung des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung mit Nachzahlungsforderungen in Höhe von ca. 8.000 DM konfrontiert, deren Begründetheit von der Entscheidung über die Popularklage abhängt.

2. Die Popularklage ist trotz der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Oktober 1987 (VerfGH 40, 113/121 ff.) zulässig; denn jedenfalls ist mit der Einführung des Art. 118 Abs. 2 Satz 2 nach der damaligen Entscheidung ein neuer Prüfungsmaßstab geschaffen worden.

3. Die angegriffenen Vorschriften verstoßen nicht gegen die von der Antragstellerin als verletzt gerügten Art. 101, 118 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 2 BV; es liegt auch kein Verstoß gegen die Bestimmungen der Art. 3 BV i.V.m. Art. 151, Art. 153 und Art. 166 BV vor, die der Verfassungsgerichtshof im Rahmen seiner Sachprüfung in die verfassungsrechtliche Beurteilung mit einbezieht (vgl. VerfGH 49, 153/158 f.).

a) Das Grundrecht auf Handlungsfreiheit einschließlich der darin verankerten Berufsfreiheit (Art. 101 BV) wird durch die Regelung über den einkommensunabhängigen Grundbeitrag nach § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung nicht verletzt. Diese Vorschrift könnte wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen nur dann als unzulässiger Eingriff in das Grundrecht des Art. 101 BV angesehen werden, wenn die betroffenen Personen dadurch in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage wären, den Beruf des Rechtsanwalts zur Grundlage ihrer Lebensführung zu machen (VerfGH 40, 113/122, vgl. auch BVerfGE 31, 8/29). Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen zur

Künstlersozialversicherung (BVerfG NJW 1987, 3115/3117 f.) und zur Beitragspflicht für die landwirtschaftliche Altershilfe (BVerfG NJW 1988, 3258/3259) betont, daß die Pflicht zur Zahlung einer Abgabe zwar die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen berühre, aber nicht den durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Bereich verletze, wenn dem Betroffenen ein angemessener Spielraum verbleibe, sich wirtschaftlich frei zu entfalten. Dieser Spielraum sei dann gewahrt, wenn sich die Abgabenbelastung im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit halte (BVerfG NJW 1988, 3258/3259).

aa) Zwar hat sich seit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Jahre 1987 der Grundbeitrag der Anwälte bis zum 1. Januar 1999 von 319,70 DM auf 511,50 DM erhöht. Diese Entwicklung kann jedoch nicht isoliert betrachtet werden. Sie muß vielmehr im Zusammenhang damit gesehen werden, daß sich der Grundbeitrag an dem Höchstbeitrag zur Angestelltenversicherung orientiert und dieser im Hinblick auf den erheblichen Zuwachs des Durchschnittseinkommens der Versicherten seit dem Jahr 1987 angestiegen ist. Diese positive Einkommensentwicklung hat im Regelfall auch vor der Anwaltschaft nicht haltgemacht. So haben nach dem Vortrag des Vertreters der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung zum Stichtag 31. März 1998 lediglich 29 von 11.459 Mitgliedern von der Möglichkeit einer Stundung des Grundbeitrags aus finanziellen Gründen Gebrauch gemacht. Außerdem ist der Zweck des Grundbeitrags zu beachten, der darin liegt, eine kollektive Eigenvorsorge des gesamten Berufsstands aufzubauen (VerfGH 40, 113/122). Dieser Zweck rechtfertigt es, auch einkommensschwache Rechtsanwälte wenigstens mit Grundbeiträgen in die Solidargemeinschaft einzubeziehen, die ihrerseits vom ersten Tag der Mitgliedschaft an - etwa bei Frühinvalidität - in Anspruch genommen werden kann. Unter Berücksichtigung eines bis zum 1. Januar 1999 maßgeblichen monatlichen Grundbeitrags von 511,50 DM verbleibt im Regelfall auch einkommensschwachen

Rechtsanwälten ein angemessener Spielraum, sich wirtschaftlich zu entfalten; der Kern ihrer wirtschaftlichen Handlungsfreiheit wird nicht berührt.

bb) Eine Verletzung des im Rahmen des Art. 101 BV zu berücksichtigenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit kann nicht aus dem von der Antragstellerin angeführten Sonderfall hergeleitet werden, daß ein Rechtsanwalt nur 450 DM monatlich verdient. Wer den Beruf des Rechtsanwalts ergreifen will, muß sich den besonderen Bedingungen des Anwaltsmarktes stellen. Auf diesem besteht eine äußerst angespannte Wettbewerbssituation, die sich durch eine wachsende Zahl von Berufsanfängern, die Niederlassungsfreiheit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und durch die rechtsberatende Tätigkeit anderer Berufsgruppen, vor allem der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, zunehmend verschärft (BVerfG NJW 1993, 317/318). Angesichts dieses beruflichen Hintergrunds der Rechtsanwaltschaft begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn sich der Normgeber im Rahmen seiner Befugnis, generalisierend und typisierend tätig zu werden, bei seiner Regelung an den üblicherweise vorliegenden Gegebenheiten einer durchschnittlichen Anwaltspraxis orientiert und nicht auf den vergleichsweise seltenen berufsatypischen Fall abstellt, daß ein Rechtsanwalt seine Tätigkeit dauerhaft an der Sozialhilfegrenze ausübt. Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, daß die Erhebung des Grundbeitrags in Einzelfällen zu Härten führen kann. Im Popularklageverfahren ist jedoch grundsätzlich nur die generalisierende, auf den Regelfall abstellende Vorschrift als solche zu prüfen, nicht dagegen die spezielle Situation einzelner Normbetroffener (vgl. VerfGH 42, 72/77; 49, 37/53). Die vorstehenden Erwägungen müssen in gleichem Umfang auch für den von der Antragstellerin angeführten Fall gelten, daß Anwälte auf Grund ihres sozialen Engagements vorwiegend einkommensschwache Bürger vertreten und deshalb nur geringe Honorare erzielen können. Private Entscheidungen zur

Lebensführung und zum Umfang der Erwerbstätigkeit, etwa von den umfassenden Möglichkeiten des Anwaltsberufs nur beschränkt Gebrauch machen zu wollen, dürfen vom Normgeber als nicht berufstypisch bewertet werden mit der Folge, daß es diesem nicht verwehrt werden kann, im Rahmen seiner Befugnis zur Typisierung diese Gesichtspunkte bei einer gesetzlichen Regelung nicht zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang darf nicht außer acht bleiben, daß auch die ihre Tätigkeit beschränkenden Rechtsanwälte umgekehrt in vollem Umfang die Vorteile der Rechtsanwaltsversorgung im Hinblick auf Frühinvalidität und Altersversorgung in Anspruch nehmen können, so daß auch unter diesem Gesichtspunkt die Entrichtung eines Grundbeitrags nicht als unverhältnismäßig angesehen werden kann.

b) Art. 118 Abs. 1 BV ist ebenfalls nicht verletzt. Es trifft zwar zu, daß nach der in § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung getroffenen Regelung besserverdienende Rechtsanwälte von der Beitragslast - bezogen auf ihr Gesamteinkommen - proportional geringer betroffen werden als weniger gut verdienende Anwälte, die einen einkommensunabhängigen Grundbeitrag leisten müssen. Diese Unterscheidung ist jedoch nicht willkürlich, sondern durch den Zweck des Versorgungswerks sachlich gerechtfertigt. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß ein System der kollektiven Eigenversorgung eines Berufsstandes auf versicherungsmathematischen Erwägungen aufgebaut wird, die dazu führen, daß Rechtsanwälte unabhängig von ihrem Einkommen sowohl auf der Beitrags- als auch auf der Versorgungsseite einbezogen werden (VerfGH 40, 113/123; 12, 14/20). Eine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV läßt sich auch nicht daraus herleiten, daß nach dem Vortrag der Antragstellerin Ärzte, die aus ihrer Tätigkeit keinen Gewinn erzielen, lediglich einen Mindestmitgliedsbeitrag von 104,02 DM und ab 1. Januar 1999 überhaupt keinen Beitrag mehr entrichten müssen. Art. 118 Abs. 1 BV ist nur dann verletzt, wenn der Normge-

ber gleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise ungleich behandelt. Dagegen handelt der Gesetzgeber nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat, vielmehr nur dann, wenn sich ein sachgerechter Grund für eine gesetzliche Regelung nicht finden läßt (VerfGH 49, 37/62 m.w.N.). Gegen diese Grundsätze hat die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung mit ihrer Regelung in § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung nicht verstoßen. Es kann dahingestellt bleiben, ob Rechtsanwälte und Ärzte als Berufsgruppen hinsichtlich der Frage der Altersversorgung und des Invaliditätsrisikos vergleichbar sind. Ebenso kann offen bleiben, welche Erwägungen den Gesetzgeber veranlaßt haben, Ärzten, die keinen Gewinn aus ihrer Tätigkeit erzielen, die Bezahlung eines Mitgliedsbeitrags zu erlassen. Es ist jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des Art. 118 Abs. 1 BV nicht zu beanstanden, wenn der Normgeber in seinem Regelungsbereich im Interesse einer umfassenden Altersvorsorge und Invaliditätsabsicherung von Rechtsanwälten der Zahlung eines Grundbetrags den Vorrang gegenüber der Möglichkeit eines Beitragserlasses einräumt. Gleiches gilt gegenüber der von der Antragstellerin angestrebten Lösung, nur einen Beitrag zu erheben, der eine Altersversorgung auf Sozialhilfeniveau gewährleistet. Die vom Satzungsgeber gewählte Möglichkeit liegt innerhalb des weiten Gestaltungsspielraums, den der Gleichheitssatz dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Altersversorgung von Berufsgruppen beläßt (vgl. VerfGH 39, 67/71).

c) § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung verstößt auch nicht gegen Art. 118 Abs. 2 BV.

aa) Eine Verletzung von Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV ist von vornherein ausgeschlossen. Der Schutzbereich dieses Grundrechts ist nur dann betroffen, wenn es für die Ungleichbehandlung auf das Geschlecht des Betroffenen ankommt, wenn also das Ob oder das

Wie der Maßnahme davon abhängt, ob ein Betroffener ein Mann oder eine Frau ist (BVerfGE 85, 191/206; Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 2 RdNr. 1; Jarass, GG, 4. Aufl., Art. 3 RdNr. 51). Im Hinblick darauf, daß die Verpflichtung zur Zahlung eines Grundbeitrags alle Rechtsanwälte generell trifft, die unter 2.520 DM verdienen, unabhängig davon, ob sie männlichen oder weiblichen Geschlechts sind, liegt eine rechtliche Ungleichbehandlung im Sinn des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV nicht vor.

bb) Ebensowenig können aus Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Regelung des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung hergeleitet werden. Zunächst ist klarzustellen, daß Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV im Gegensatz zu Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV kein Grundrecht enthält, auf das sich der einzelne unmittelbar berufen könnte (für den gleichlautenden Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG vgl. Blank, GG, 2. Aufl., Art. 3 RdNr. 20; Maunz/Dürig, Art. 3 Abs. 2 RdNrn. 60, 61). Andererseits handelt es sich bei Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV nicht um einen unverbindlichen Programmsatz, sondern um ein verbindliches Staatsziel zur Herstellung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau (Blank, Art. 3 RdNr. 25; Maunz/Dürig, Art. 3 Abs. 2 RdNr. 60). Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen (vgl. BVerfGE 85, 191/207; 89, 276/285). Die Vorschrift zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. So müssen Frauen die gleichen Erwerbschancen haben wie Männer. Überkommene Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder zu sonstigen Nachteilen für Frauen führen, dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden. Insbesondere ist der Gesetzgeber verpflichtet, Grundlagen dafür zu schaffen, daß Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung familiärer Erziehungsaufgaben

nicht zu beruflichen Nachteilen für Frauen führt (BVerfGE 88, 203/260; Blank, § 3 RdNr. 23). Als Staatszielbestimmung enthält Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV einen Regelungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber. Dieser ist gehalten, entsprechende Förderungsregelungen zu erlassen, um ein Höchstmaß an tatsächlicher Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu bewirken. Die Entscheidung über konkrete Maßnahmen, ihre aktuelle Erforderlichkeit sowie ihre Geeignetheit im einzelnen obliegt allerdings ausschließlich dem einfachen Gesetzgeber (Maunz/Dürig, Art. 3 Abs. 2 RdNr. 61; Jarass, Art. 3 RdNr. 55). Bei der Durchführung dieses Verfassungsauftrags besitzt der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum (Jarass, Art. 3 RdNr. 55).

cc) Bei Zugrundelegung dieser Kriterien steht § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung mit Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV in Einklang. Schon der Ausgangspunkt der Argumentation der Antragstellerin, Frauen müßte im Hinblick auf ihre Erziehungsaufgaben und auf die Pflege von nahen Angehörigen generell ein niedrigerer Grundbeitrag als Männern abverlangt werden, begegnet rechtlichen Bedenken. Es darf nicht übersehen werden, daß zunehmend auch Männer die Betreuung von Kindern und kranken Angehörigen übernehmen. Hinzu kommt, daß eine beträchtliche Zahl von Rechtsanwälten aus anderen als familienbedingten Gründen nur auf Teilzeitbasis arbeiten kann und dennoch verpflichtet ist, den vollen Grundbeitrag zu bezahlen. Zu denken ist an Rechtsanwälte, die etwa krankheitsbedingt oder durch Unfallfolgen beeinträchtigt ihre Tätigkeit nur teilweise ausüben können und dennoch den vollen Grundbeitrag entrichten müssen. Selbst wenn man den Vortrag der Antragstellerin unterstellt, daß überwiegend und typischerweise Frauen und nicht Männer Kindererziehung und Pflegedienste übernehmen und dadurch bedingt überwiegend teilzeittätige Rechtsanwältinnen von der Verpflichtung zur Zahlung des Grundbeitrags betroffen seien,

hat der Normgeber durch die Schaffung des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung nicht gegen den Verfassungsauftrag des Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV verstoßen. Wie bereits ausgeführt wurde, besitzt der einfache Normgeber bei der Durchführung dieses Verfassungsauftrags einen weiten Gestaltungsspielraum. Insbesondere ist der Normgeber befugt, praktische Nachteile, die typischerweise Frauen betreffen, durch diese begünstigende Regelungen auszugleichen (BVerfGE 85, 191/207; Blank, Art. 3 RdNr. 21). So wird während der gesetzlichen Mutterschutzfristen und während des Zeitraums, in dem Anspruch auf Erziehungsgeld besteht, auf Antrag ein Mindestbeitrag in Höhe von nur einem Achtel des Höchstbeitrags erhoben (§ 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung). Auf Antrag wird von der Erhebung dieses ermäßigten Beitrags sogar abgesehen (§ 20 Abs. 3 Satz 2 der Satzung). Damit erhalten Rechtsanwältinnen, die mit Erziehungsaufgaben befaßt sind, immerhin für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr eine völlig beitragsfreie Stellung. Für die Zeit danach besteht die gesetzliche Möglichkeit, durch Stundungs- und Ratenzahlungsvereinbarungen entgegenzukommen. Letztlich darf nicht übersehen werden, daß Rechtsanwältinnen mit Erziehungsaufgaben, obwohl nur teilzeitbeschäftigt, weiterhin Anspruch auf Altersversorgung haben und Invaliditätsschutz genießen. Insgesamt hat der Gesetzgeber einen vertretbaren Ausgleich für die Doppelbelastung von Rechtsanwältinnen, die sowohl ihre Erziehungsaufgaben als auch ihre Berufstätigkeit wahrnehmen, getroffen. Ob es richtiger gewesen wäre, einen Ausgleich auf andere Weise zu suchen, hat der Verfassungsgerichtshof nicht zu entscheiden. Insbesondere kann das Gericht vom Gesetzgeber getroffene Maßnahmen nicht mit der Begründung beanstanden, andere seien noch wirksamer oder geeigneter (BVerfGE 74, 163/181), unabhängig davon, daß der Normgeber nicht verpflichtet ist, El-

tern alle Belastungen und Einschränkungen abzunehmen, die mit der Pflege und Erziehung von Kindern verbunden sind (BVerfGE 88, 203/259).

d) § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung steht auch mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV im Einklang. Dieser ist zwar ein Grundprinzip der Bayerischen Verfassung, gewährt dem einzelnen Bürger jedoch kein subjektives Recht, insbesondere kein Grundrecht (VerfGH 26, 28/44; 28, 99/107; Meder, RdNr. 22 zu Art. 3). Der Sozialstaatsgrundsatz verpflichtet den Gesetzgeber zu verhüten, daß einzelne Gruppen oder Schichten wirtschaftlich unterdrückt oder schwer benachteiligt werden (VerfGH 21, 164/169; 26, 28/44; 28, 99/107; 37, 126/132; Meder, RdNr. 22 zu Art. 3). Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt, daß der Gesetzgeber die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schaffen muß (BVerfGE 82, 60/80; BSGE 60, 190/193; Meder, RdNr. 22 zu Art. 3). Darüber hinaus ergibt sich aus dem Sozialstaatsgrundsatz generell und prinzipiell ein Auftrag an den Gesetzgeber, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (BVerfGE 69, 272/314; 82, 60/80; BVerfG NJW 1996, 2293/2295; BSGE 60, 190/193; Jarass, Art. 20 RdNr. 77). Allerdings steht dem Gesetzgeber angesichts der Fülle der sozialen Aufgaben, der Begrenztheit der öffentlichen Mittel und der Schwierigkeit des Ausgleichs zwischen widerstreitenden Interessen bei der Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips ein weiter Gestaltungsspielraum zu (VerfGH 21, 164/169; 28, 99/107; BSGE 55, 224/231; Meder, RdNr. 22 zu Art. 3). Von der Sicherung des Existenzminimums abgesehen, läßt sich dem Sozialstaatsprinzip regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren (BVerfGE 82, 60/80; BVerfG NJW 1996, 2293/2295; BSGE 60, 190/193; Jarass, Art. 20 RdNr. 73). Insbesondere darf das Sozialstaatsprinzip nicht dahin ausgelegt wer-

den, daß mit seiner Hilfe jede Einzelregelung, deren Anwendung in bestimmten Fällen zu Härten und Unbilligkeiten führt, modifiziert werden müßte (BVerfGE 67, 231/239; 69, 272/315; BSGE 55, 224/231; 60, 190/193). Bei Zugrundelegung dieser Kriterien kann die Vorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 4 der Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung unter dem Blickwinkel des Sozialstaatsgrundsatzes verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.

aa) Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt entschieden, daß der Landesgesetzgeber befugt ist, für Angehörige freier Berufe eine Pflichtversorgung einzuführen und dafür entsprechende Einrichtungen zu schaffen (VerfGH 12, 14/18; 16, 117/123; 39, 67/70; 40, 113/119). Der Staat erfüllt eine allgemeine, sich gerade aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und dem Grundgedanken des Art. 171 BV herzuleitende Aufgabe, wenn er im Interesse des Gemeinwohls berufsständische Pflichtversorgungen schafft, um den Angehörigen der betreffenden Berufe eine ausreichende Versorgung auf kollektiver Grundlage zu gewährleisten. Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, die Erwägungen, die ganz allgemein für die Zulässigkeit einer Pflichtversorgung für Angehörige freier Berufe sprechen, auch auf eine Pflichtversorgung für Rechtsanwälte zu übertragen (VerfGH 40, 113/119).

bb) Angesichts des dem Normgeber bei der Umsetzung des Sozialstaatsprinzips zustehenden weiten Gestaltungsspielraums ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn dieser von einem Wegfall bzw. einer Ermäßigung des Grundbeitrags in der von der Antragstellerin gewünschten Weise abgesehen hat. Die Erhaltung eines voll leistungsfähigen Anwaltsstands ist eine wichtige Aufgabe der staatlichen Rechtspolitik. Eine Regelung der Versorgung ist im Interesse des Gemeinwohls als notwendig anzusehen. Andernfalls würden viele Rechtsanwälte gezwungen, bis

ins hohe Alter berufstätig zu bleiben, ohne Rücksicht darauf, ob sie noch voll berufsfähig wären; andererseits hinderte die Überfüllung des Berufs durch ältere Anwälte den Nachwuchs an der zeitgerechten Berufsaufnahme (BVerfGE 10, 354/369 für die Ärzteversorgung). Eine auf dem Versicherungsgrundsatz beruhende kollektive Versorgung der Rechtsanwälte ist wirtschaftlich nur sinnvoll, wenn im Grundsatz alle Rechtsanwälte ihr angehören und in der Regel auch ihren Beitrag entrichten. Bei berufsständischen Pflichtversorgungen wie der Anwaltsversorgung handelt es sich um Solidargemeinschaften auf Dauer. Wer in eine so geprägte Gemeinschaft eintritt, erwirbt nicht nur die damit verbundenen Rechte, sondern muß naturgemäß auch Pflichten übernehmen. Eine Verpflichtung, schlecht verdienende Rechtsanwälte von der Beitragspflicht auszunehmen oder diese deutlich zu ermäßigen, würde deutlich mehr Mittel erfordern, die naturgemäß die übrigen Mitglieder durch erhöhte Beiträge erbringen müßten. Die Mitglieder einer Solidargemeinschaft sollten aber, gerade weil es sich bei der Anwaltsversorgung um eine Zwangsversicherung für einen freien Berufsstand handelt, durch Beiträge nicht mehr als notwendig belastet werden (VerfGH 15, 59/66 für die Ärzteversorgung). Es bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn der Normgeber dem allgemeinen Interesse, die Solidargemeinschaft nicht zusätzlich finanziell zu belasten, den Vorrang gegenüber dem Interesse einzelner Anwälte an einem Entfallen oder einer deutlichen Ermäßigung des Grundbeitrags einräumt (vgl. VerfGH 26, 28/44; 38, 152/161; BSGE 60, 190/193 f.).

cc) Das gewonnene Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß nach Auffassung der Antragstellerin für die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips die objektive Wertordnung der Bayerischen Verfassung, wie sie in Art. 151, 153 und 166 BV zum Ausdruck kommt, zu berücksichtigen sei. Art. 151 Abs. 1 BV enthält wegen seiner unbestimmten Fassung keinen unmittelbaren rechtlichen Gehalt; er ist als Programmsatz zu werten (Meder,

RdNr. 1 zu Art. 151). Auch Art. 151 Abs. 2 BV stellt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kein unmittelbar geltendes Recht dar (VerfGH 26, 18/22; 30, 78/88; 37, 177/183). Art. 153 BV ist ebenfalls nur eine Programmvorschrift (VerfGH 21, 205/211; 23, 10/16). Auch Art. 166 BV enthält nur programmatische Erklärungen des Verfassunggebers, aus denen sich subjektive Rechte für den einzelnen nicht ableiten lassen (Meder, RdNr. 1 zu Art. 166 BV). Damit kann den genannten Vorschriften keine Verpflichtung des Gesetzgebers entnommen werden, im Sinn des Begehrens der Antragstellerin tätig zu werden.

V.

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

gez. Holzheid	Dr. Tilch	Prof. Dr. Böttcher
gez. Dr. Lichtenberger	Karmasin	Dr. Pongratz
gez. Dr. Schmitz	Dr. Zimniok	Dr. Allesch

Ausgefertigt
München, 5. Aug. 1999

Steinhart

Steinhart, JOSekrin
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle