Ausfertigung

9 ZB 98.2582
B 1 K 96.23

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

Eingegangen
13. SEP. 1999
Geschäftsbereich W

- Kläger -

gegen

Bayerische Rechtsanwaltsversorgung,
vertreten durch die Bayerische Versorgungskammer,
Arabellastraße 31, 81925 München,

- Beklagte -

wegen

Beitragsleistung;
hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 4. März 1998,
erläßt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 9. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Kraut,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Franz,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Brandl,
ohne mündliche Verhandlung am **3. September 1999**
folgenden

Beschluß:

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Antragsverfahrens.

III. Der Streitwert wird für das Antragsverfahren auf 37.198,-- DM festgesetzt.

Gründe:

Der zulässige Antrag auf Zulassung der Berufung ist nicht begründet, denn die geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 3 und 5 VwGO liegen nicht vor.

1. Zu den vom Kläger angeführten Gründen für eine Nichtigkeit der Satzung der Beklagten hat diese insbesondere in der Klageerwiderung vom 27. August 1996 und in der Äußerung vom 21. Oktober 1998 zu dem Zulassungsantrag umfassend und zutreffend unter Hinweis auf die einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung und Entscheidungen des Senats Stellung genommen. Aus im wesentlichen gleichen Erwägungen hat das Verwaltungsgericht die Satzung ebenfalls zu Recht als gültig angesehen.

Zur Vermeidung von Wiederholungen ist deshalb zu den Ausführungen des Klägers lediglich zusammenfassend und ergänzend auf folgendes hinzuweisen:

a) Die angefochtenen Beitragsbescheide vom 22. Februar 1994 und vom 7. September 1995 (dieser zugunsten des Klägers geändert mit Bescheid vom 20.11.1995) betreffen Beitragsfestsetzungen für das Jahr 1993 (endgültiger Jahresbeitrag: 14.464,80 DM), das Jahr 1994 (nach zunächst vorläufiger Festsetzung endgültiger Jahresbeitrag: 17.510,40 DM) und das Jahr 1995 (vorläufiger Jahresbeitrag nach Änderung: 5.222,40 DM). Soweit der Kläger durch den weiteren Bescheid vom 29. November 1995 zusätzlich beschwert sein kann (neben endgültiger Festsetzung für 1995 in gleicher Höhe auch vorläufige Festsetzung von Monatsbeiträgen für 1996), wäre die Klage ohnehin nicht zulässig, weil der Kläger gegen diesen Bescheid Widerspruch nicht eingelegt hat. Bereits der Widerspruchsbescheid vom

Eingegangen
13. SEP. 1999
Geschäftsbereich W

7. Dezember 1995 geht dementsprechend davon aus, daß die vorläufige Beitragsfestsetzung für 1996 nicht angefochten ist, und auch das Verwaltungsgericht nimmt (wie der Streitwertfestsetzung zu entnehmen ist) ungeachtet des insoweit ungenauen Klageantrags an, eine – unzulässige - Anfechtung der vorläufigen Beitragsfestsetzung für 1996 liege nicht vor.

b) Für den demnach in Betracht zu ziehenden Zeitraum von 1993 bis einschließlich 1995 beruht die Satzung der Bayerischen Rechtsanwaltsversorgung – RAVS - in der jeweils geltenden Fassung auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung durch das Gesetz über die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung – RAVG - vom 20. Dezember 1983 (BayRS 763-12-I, inzwischen aufgehoben und abgelöst durch das Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen – VersoG - vom 25.6.1994, GVBl S. 466) nach den Grundsätzen, die der Senat bereits im Urteil vom 15. Dezember 1994 – 9 B 93.2305 (zur Bayer. Ärzteversorgung) dargelegt hat.
Zur Höhe der Pflichtbeiträge bestimmte die gesetzliche Regelung in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 RAVG, daß diese den jeweiligen Höchstbeitrag bei der Angestelltenversicherung nicht übersteigen dürfen. Dem entspricht die Satzung, denn der Beitrag bemißt sich nach § 18 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Abs. 2 Satz 1 RAVS nach dem Beitragssatz und der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung. Im fraglichen Zeitraum von drei Jahren erreichte der monatliche Höchstbeitrag im Jahr 1994 den Höchstwert von 1.450,80 DM bei einem Jahresgewinn aus selbständiger anwaltlicher Tätigkeit von mindestens 91.200,-- DM.

c) Pflichtbeiträge zu einer Versorgungseinrichtung regeln weder den Zugang zum Anwaltsberuf noch die Berufsausübung des Anwalts und berühren deshalb das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht.
Auch der durch Art. 14 GG verbürgte Eigentumsschutz ist nicht betroffen, weil dieses Grundrecht nicht das Vermögen gegen Eingriffe durch Auferlegung von Pflichtbeiträgen schützt, solange die Geldleistungspflichten zu keiner übermäßigen Belastung oder grundlegenden Beeinträchtigung der Vermögensverhältnisse im Ausmaß einer "erdrosselnden Wirkung" führen (vgl. BVerfG vom 31.5.1988, NJW 1988, 3258). Davon kann bei einem höchsten Jahrespflichtbeitrag von rund 17.510,-- DM bei einem jährlichen Gewinn von mindestens 91.200,-- DM keine Rede sein.
Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) durch eine gesetzliche Pflichtversicherung im Interesse gewichtiger öffentlicher Belange sind generell zulässig. Die Legitimität des Gemeinwohlbelangs, weite Kreise der Bevölke-

rung sozial abzusichern, ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Weil die Verfassung selbst keine konkreten Vorgaben für den Bereich der Sozialversicherung enthält und der Sozialstaatsgrundsatz inhaltlich unbestimmt ist, hat der Gesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit, ob und in welchem Umfang im Spannungsfeld des Schutzes der Freiheit des Einzelnen und sozialstaatlicher Anforderungen eine Pflichtversicherung auch für Selbständige einschließlich der Angehörigen freier Berufe eingeführt werden soll, also die eigenverantwortliche Vorsorge abgelöst oder ergänzt werden soll durch ein System kollektiver Zwangsversicherung (vgl. BVerfGE 10, 354/363 ff.; 44, 70/90; 48, 227/234; BVerwG vom 3.11.1989, NJW 1990, 589 und vom 29.1.1991, NJW 1991, 1842; BayVerfGH vom 8.10.1987, BayVBl 1988, 78). Aus der weitgehenden Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ergibt sich, daß Pflichtversicherungen verfassungsrechtlich nicht auf eine bloße Abwendung von Notlagen beschränkt sind, sondern auch dem Zweck einer angemessenen Versorgung mit entsprechend angehobenen Pflichtbeiträgen dienen können. Heute besteht mit der Sozialversicherung und den inzwischen zahlreichen berufsständischen Versorgungseinrichtungen eine nahezu umfassende soziale Absicherung, die - orientiert am Durchschnittseinkommen der jeweils Versicherten - regelmäßig eine angemessene Versorgung im Alter, wegen Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit und für Hinterbliebene gewährleistet. Wegen der Ausgestaltung der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme ist zwar häufig Gegenstand der Erörterung, welche Versorgungsleistungen angemessen und in welchem Umfang Pflichtbeiträge aus dem Arbeits- oder Berufseinkommen noch als zumutbar anzusehen sind; soweit ersichtlich wird aber nirgends die Auffassung vertreten, die heute bestehende soziale Absicherung entspreche schon deshalb der Verfassung nicht, weil mit den abzuführenden Pflichtbeiträgen mehr als eine existenzsichernde Mindestversorgung gewährleistet wird (so zur Grundrechtsrelevanz von Pflichtbeiträgen bereits die erwähnte Senatsentscheidung vom 15.12.1994).

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist demnach die einem hohen Gewinn aus anwaltlicher Tätigkeit über Jahrzehnte entsprechende und mit Pflichtbeiträgen finanzierte Altersversorgung in angemessener Höhe. Aus der Verfassung ist nicht abzuleiten, daß Pflichtbeiträge nur in einem Umfang erhoben werden dürften, der zur Sicherung einer Durchschnittsrente (welcher Rentenversicherung oder Versorgungseinrichtung?) oder wenig mehr erforderlich ist.

Höherrangiges Recht - insbesondere der Sozialstaatsgrundsatz des Grundgesetzes - gebietet auch nicht, für Mitglieder, die vor Erreichen der Altersgrenze für den Anspruch auf Ruhegeld (§ 28 Abs. 1 RAVS) versterben und weder selbst Versor-

Eingegangen
13. SEP. 1999
Geschäftsbereich W

gungsleistungen erhalten haben noch versorgungsberechtigte Angehörige hinterlassen, eine Auszahlung von Beiträgen (oder eines Teils) an Dritte vorzusehen. Ob derartige Leistungen überhaupt gewährt werden, kann der Gesetz- oder Satzungsgeber innerhalb des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums festlegen, denn dabei handelt es sich nicht um die Abwendung einer sonst eintretenden Notlage, sondern um die Frage, in welchem Umfang der Grundsatz der Solidarität verwirklicht werden soll. Zur gesetzlichen Rentenversicherung, die derartige Leistungen nicht kennt, ist auch nicht umstritten, daß keine Verpflichtung zur Einführung derartiger Leistungen besteht. Deshalb stellt sich die Frage nicht, ob die einmalige Leistung nach § 35 Abs. 2 RAVS ihrer Höhe nach mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

Der vom Kläger in mehrfacher Hinsicht angestellte Vergleich mit den seiner Ansicht nach besseren Erträgen aus einer privaten (Kapital-)Lebensversicherung ist als Nichtigkeitsgrund ungeeignet, denn er läßt außer acht, daß eine berufsständische Versorgungseinrichtung nach dem Solidaritätsgrundsatz alle satzungsmäßigen Risiken abzudecken hat und sich nicht an dem individuellen Versorgungsrisiko orientieren kann (vgl. BVerfG v. 4.4.1989, NJW 1990, 1653, Senatsurteil v. 15.12.1994 - 9 B 89.3197). Die Rechtsanwaltsversorgung ist zum allgemeinen Nutzen und nicht zu Erwerbszwecken tätig, Einnahmen und Vermögen der Versorgungseinrichtung dürfen nur im Interesse der Anstalt, insbesondere der Mitglieder und der sonst Berechtigten, verwendet werden (Art. 7 Abs. 1 und 3 RAVG, ähnlich heute: Art. 9 Abs. 1 und 3 VersoG). Weil sich die Anstalt weitgehend nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren finanziert, ergibt sich in Abhängigkeit von den begründeten Anwartschaften ein anzulegendes Kapital in beträchtlicher Höhe (1996 rund 995 Mio. DM), das einschließlich der Erträge wiederum ausschließlich zur Erfüllung des Versorgungsauftrags verwendet wird und - anders als bei der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Umlageverfahren - die Leistungsfähigkeit der Anstalt auch bei ungünstiger demographischer Entwicklung sichert.

Ob andere Versorgungseinrichtungen niedrigere Pflichtbeiträge bei entsprechend geringeren Versorgungsleistungen vorsehen oder zulassen und der Kläger darin eine angemessene Mindestversorgung sieht, ist unerheblich, weil sich die Beklagte mit der hier im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung getroffenen Satzungsregelung innerhalb des dem autonomen Satzungsgeber zustehenden Gestaltungsspielraums hält.

d) Die weiter geltend gemachte Verletzung von Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags liegt nicht vor. Der Europäische Gerichtshof hat bereits entschieden, daß die Art. 85

und 86 des EG-Vertrags nicht anwendbar sind auf „die bei der Verwaltung der öffentlichen Aufgabe der sozialen Sicherheit mitwirkenden Einrichtungen, die eine Aufgabe mit ausschließlich sozialem Charakter erfüllen und eine Tätigkeit ohne Gewinnzweck ausüben, die auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruht" (Vorabentscheidung v. 17.2.1993, Az: C – 159/91 und C 160/91, RdNrn. 6 ff., insbes. RdNr. 18). Wie bereits dargelegt, ist die Bayerische Rechtsanwaltsversorgung nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet, sondern strikt gemeinnützig. Der Grundsatz der Solidarität ist neben den von der Beklagten in der Antragserwiderung genannten Beispielen etwa auch bei der Hinterbliebenenversorgung (§ 34 RAVS) besonders ausgeprägt. Ungeachtet der dem Europäischen Gerichtshof vorliegenden besonderen Fallgestaltung (Krankenkasse und Handwerkeraltersversicherung) ergibt sich aus der Entscheidung vom 17. Februar 1993 ohne weiteres, daß auch die Beklagte kein Unternehmen im Sinne von Art. 85 und 86 des EG-Vertrags ist. Abgesehen davon würde eine dem Kartellverbot des Art. 85 Abs. 1 des EG-Vertrags widersprechende Vereinbarung oder sonst abgestimmte Verhaltensweise das Zusammenwirken von mindestens zwei „Unternehmen" voraussetzen, und für einen „Mißbrauch" einer marktbeherrschenden Stellung nach Art. 86 des EG-Vertrags ist nichts ersichtlich. Damit entfällt auch ein Verstoß gegen Art. 90 des EG-Vertrags. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 16. November 1995 (Az: C - 244/94, insbes. RdNrn. 17 ff.) ist nicht einschlägig, denn sie betrifft ein ergänzendes, auf Freiwilligkeit beruhendes Rentenversicherungssystem mit einem nur äußerst begrenzt geltenden Grundsatz der Solidarität.

2. Aus den Ausführungen unter Nr. 1 ergibt sich, daß keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils bestehen und die Rechtssache wegen der bereits erfolgten Klärung der vom Kläger aufgeworfenen Fragen durch die ober- und höchstrichterliche Rechtsprechung wie auch durch eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs keine grundsätzliche Bedeutung hat. Die Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 VwGO liegen deshalb nicht vor. Auch nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist die Berufung nicht zuzulassen, denn besondere Schwierigkeiten in tatsächlicher Hinsicht sind ersichtlich nicht gegeben; in rechtlicher Hinsicht ergibt sich eine besondere Schwierigkeit nicht schon aus dem Umfang des Parteivorbringens zu bereits geklärten Fragen.

3. Der Zulassungsgrund eines Verfahrensmangels nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO liegt ebenfalls nicht vor.

Eingegangen
13. SEP. 1999
Geschäftsbereich W

a) Schriftsätzlich angekündigte Beweisanträge hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht nicht gestellt. Deshalb war nicht nach § 86 Abs. 2 VwGO zu verfahren. Eine Beweiserhebung nach den Beweisangeboten unter Nr. II des Schriftsatzes vom 3. März 1998 mußte sich dem Verwaltungsgericht aus Rechtsgründen (siehe oben Nr. 1) auch nicht aufdrängen. Ein ausgewogenes Verhältnis von Beiträgen und Leistungen der Rechtsanwaltsversorgung ergibt sich im übrigen schon daraus, daß die Beiträge wie auch die Erträge als Kapitalanlagen nach näherer Maßgabe von § 10 (heute: § 12) der Satzung allein für satzungsmäßige Leistungen, notwendige Verwaltungskosten und Rückstellungen verwendet werden dürfen. Für eine Mißachtung dieser Regelung ist nichts vorgetragen oder sonst ersichtlich.

b) Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof zur Vereinbarkeit der Versorgungseinrichtung mit den Wettbewerbsregeln nach Art. 85 ff. des EG-Vertrags lag gemäß Art. 177 des EG-Vertrags im Ermessen des Verwaltungsgerichts; eine entsprechende Verpflichtung besteht grundsätzlich nur für letztinstanzlich entscheidende Gerichte. Abgesehen davon bestand für das Verwaltungsgericht auch kein Anlaß für die Einholung einer Vorabentscheidung (siehe oben Nr. 1. d).

4. Einer weiteren Begründung der einstimmig ergehenden Entscheidung bedarf es nicht (§ 124 a Abs. 2 Satz 2 VwGO).
5. Der Antrag ist danach mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO abzulehnen.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 13 Abs. 2, § 14 Abs. 1 und 3 GKG.

Mit der Ablehnung des Antrags wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124 a Abs. 2 Satz 3 VwGO).

Kraut Franz Brandl