21 N 15.2531

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

- Antragsteller -

bevollmächtigt:
1. Rechtsanwalt

2. Rechtsanwalt

gegen

Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung,
Arabellastr. 31, 81925 München,

vertreten durch:
Bayerische Versorgungskammer,
diese vertreten durch den Vorstand

- Antragsgegnerin -

beteiligt:
Landesanwaltschaft Bayern
als Vertreter des öffentlichen Interesses,
Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach,

wegen

Überprüfung der Gültigkeit der zwölften Änderungssatzung vom 25. November 2014;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 21. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 15. März 2022
am **17. März 2022**

folgendes

Urteil:

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsteller kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1 1. Der 1979 geborene Antragsteller ist selbständiger Rechtsanwalt und seit 2007 Pflichtmitglied bei der Antragsgegnerin. Er wendet sich gegen die Zwölfte Satzung zur Änderung der Satzung der Antragsgegnerin vom 25. November 2014 (BayStAnz Nr. 50 S. 1).

2 Die Antragsgegnerin, eine zum 1. Januar 1984 gegründete rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, ist die berufsständische Pflichtversicherungseinrichtung für die

Mitglieder der Berufskammern der Rechtsanwälte und - seit 1. Januar 2000 - der Steuerberater in Bayern sowie für die Mitglieder der Patentanwaltskammer in Bayern (seit 1.1.2006) und in Nordrhein-Westfalen (seit 1.6.2013). Die Geschäfte der Antragsgegnerin werden von der Bayerischen Versorgungskammer geführt, die eine dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration unmittelbar nachgeordnete staatliche Oberbehörde ist (Art. 6 VersoG).

3 Nach der bis zum 31. Dezember 2014 geltenden Satzung der Antragsgegnerin (Satzung a.F.) wurden die von ihr gewährten Versorgungsleistungen ausschließlich im Rahmen des sogenannten Anwartschaftsdeckungsverfahren finanziert. Dieses Finanzierungsverfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass der Barwert aller vorhandenen Leistungsverpflichtungen (insb. Ruhegeldansprüche und Ruhegeldanwartschaften) durch Vermögen abgedeckt wird, das gebunden ist und nicht etwa für Leistungsverbesserungen oder andere Zwecke verwendet werden darf. Das dafür erforderliche Kapital wird bereits während der Anwartschaftszeit durch die geleisteten Beiträge der Mitglieder und darauf entfallende Erträge abzüglich der Verwaltungskosten und Risikobeiträge (insb. Ruhegeld bei Berufsunfähigkeit und Hinterbliebenenversorgung) angesammelt. Dabei sind zur Vorauskalkulation der Rentenlaufzeiten Annahmen zur Lebenserwartung (Rentenlaufzeit) und zu sonstigen biometrischen Faktoren zu treffen. Ebenso sind die zu erwartenden Erträge im Voraus abzuschätzen, da diese über den Rechnungszins von Anfang an in die Rentenkalkulation einfließen sollen. Nach der bis 31. Dezember 2014 geltenden Rechtslage bemisst sich das jährliche Ruhegeld nach (Bewertungs-)Prozentsätzen der bis zum Ende der Beitragspflicht entrichteten Beiträge (§ 32 Abs. 1 Satzung a.F.). Die Höhe des Bewertungsprozentsatzes ist abhängig vom Lebensalter, in dem die Beitragszahlung geleistet wurde, sowie von dem für den Geburtsjahrgang geltenden Verrentungssatz (§ 32 Abs. 1 und 2 Satzung a.F.), dem ein bestimmter Rechnungszins zugrunde liegt. Die Antragsgegnerin hat diesen Rechnungszins mehrfach geändert. Bei den bis 31. Dezember 2004 erworbenen Anwartschaften wird ein Zins von 4 % (Anwartschaftsverband 1), bei den vom 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2009 erworbenen Anwartschaften ein Zins von 3,25 % (Anwartschaftsverband 2) und bei den vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2014 erworbenen Anwartschaften ein Zins von 2,5 % (Anwartschaftsverband 3) zugrunde gelegt. Der den jeweiligen Verrentungssätzen zugrunde liegende Rechnungszins muss auf Dauer bis zum Ende der Leistungsgewährung erwirtschaftet werden.

4 Nachdem das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration der Antragsgegnerin aufgegeben hatte, bis Ende des Jahres 2014 Maßnahmen zur Erhöhung der Risikotragfähigkeit zu ergreifen, weil die bestehende Unterdeckungswahrscheinlichkeit von 4 % bezogen auf die nächsten fünf Jahre als korrekturbedürftig angesehen wurde, beschloss die Antragsgegnerin mit der verfahrensgegenständlichen 12. Änderungssatzung vom 25. November 2014 die Erweiterung des Finanzierungssystems um Elemente des sogenannten offenen Deckungsplanverfahrens. Die ab 1. Januar 2015 geleisteten Beiträge werden nunmehr mithilfe des von Geburts- und Lebensjahr abhängigen Bewertungsprozentsatzes in Rentenpunkte umgerechnet (§ 32 Abs. 2 Satz 1 der Satzung). Die Ermittlung der konkreten Rente erfolgt durch Multiplikation der Gesamtzahl der erworbenen Rentenpunkte mit einem im Zeitpunkt der Verrentung geltenden Rentenbemessungsfaktor (§ 32 Abs. 1 der Satzung). Diesen Faktor legt der Verwaltungsrat auf Vorschlag der Versorgungskammer jährlich für das Folgejahr durch Satzung so fest, dass in der Bilanz des Vorjahres kein Fehlbetrag entsteht; er hat dabei unter anderem 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 (§ 32 Abs. 6 Satz 1 und 4 der Satzung). Der Rentenbemessungsfaktor beträgt höchstens 1,0000 (§ 32 Abs. 6 Satz 3 der Satzung).

5 Die bis zum 31. Dezember 2014 entrichteten Beiträge werden nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht verrentet (§ 32 Abs. 11 Satz 1 der Satzung). Sie unterliegen jedoch zukünftigen Änderungen gemäß Art. 10 Abs. 4 VersoG i.V.m. § 2 Abs. 3 der Satzung (§ 32 Abs. 11 Satz 2 der Satzung). Solche Anpassungen sind nach der Regelung des § 32 Abs. 11 Satz 4 insbesondere dann erforderlich, 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.

6 In der Begründung der Satzungsänderung ist dazu unter anderem ausgeführt:

7 Die Einführung des offenen Deckungsplanverfahrens solle bewirken, dass insbesondere die Risikotragfähigkeit für die Kapitalanlage der Antragsgegnerin gestärkt und mehr Flexibilität bei der Steuerung des Systems erreicht werde. Die Tatsache, dass

im Anwartschaftsdeckungsverfahren Leistungen aus den vom Mitglied gezahlten Beiträgen und den Zinsen finanziert werden und dafür ein entsprechender Kapitalstock gebildet wird, zeige auf, dass die Entwicklung der Kapitalmärkte einen entscheidenden Faktor in der Kalkulation bilde. Es bestehe somit das Kapitalanlagerisiko, dass die über den Rechnungszins eingerechnete Verzinsung nicht erwirtschaftet werde. Ein elementares Risiko dieses Systems sei damit die Zinsabhängigkeit. Der Verantwortliche Aktuar habe für das Jahr 2013 keine Unterdeckung festgestellt, in seinem Bericht aber festgehalten, dass sich die Risikosituation verschlechtert habe. Schon im Aktuarsbericht für das Jahr 2011 sei eine Erhöhung der Risikotragfähigkeit dringend angeraten worden. Die im Anwartschaftsdeckungsverfahren bestehenden Reaktionsmöglichkeiten würden in der gegenwärtigen Situation als nicht zielführend angesehen. Um die Kriterien der 2 %-Schranke bei der Unterdeckungswahrscheinlichkeit wieder einhalten zu können, müsste die Diversifizierung aufgegeben und der Anteil an festverzinslichen Papieren erhöht werden. Das sei nicht zweckmäßig, weil in diesem Anlagesegment derzeit nicht die erforderliche Rendite erwirtschaftet werden könne und mit einer solchen Neuausrichtung (z.B. nur noch festverzinsliche Anlagen) insgesamt das Risiko steige, die Verpflichtungen langfristig nicht bedecken zu können. Als Ergänzung oder Alternative käme auch die Verstärkung der RfZ (Rückstellung für Zins) in Betracht. Die erhebliche Verstärkung der Sicherungsmittel in Höhe von mindestens 200 Mio. Euro sei aber nicht möglich, weil in der Kürze der Zeit am Kapitalmarkt keine entsprechenden Überschüsse erwirtschaftet werden könnten. Der Kürzung der Anwartschaften in dem zur dauerhaften Herstellung der Risikotragfähigkeit bzw. zur Minimierung der Unterdeckungswahrscheinlichkeit erforderlichen Umfang könnten zum jetzigen Zeitpunkt unter Beachtung der grundgesetzlich geschützten Eigentumsposition der Anwartschaften rechtliche Bedenken begegnen. Das offene Deckungsplanverfahren solle nicht dazu genutzt werden, die dauerhafte Erfüllbarkeit der Altanwartschaften herzustellen, wenn sich die aus dem Anwartschaftsdeckungsverfahren systemimmanenten Risiken verwirklichten, wie zum Beispiel die dauerhafte Unterschreitung des Rechnungszinses. Das würden der Grundsatz der Generationengerechtigkeit und die Notwendigkeit einer verursacherbezogenen und verursachergerechten Problemlösung gebieten. Im offenen Deckungsplanverfahren würden Bilanzunterdeckungen durch die Festlegung des Rentenbemessungsfaktors mit einem niedrigeren Wert als dem des Vorjahres ausgeglichen, das bedeute der Wert der Rentenpunkte sinke. Von einer Absenkung des Rentenbemessungsfaktors seien die bereits erworbenen Anrechte der Aktiven sowie die aus künftigen Beiträgen zu erwerbenden Anrechte des derzeitigen und des künftigen Bestandes betroffen. Mit der Beibehaltung der bis zum

Stichtag 31. Dezember 2014 erworbenen Anwartschaften als Euro-Anwartschaften sei keine zusätzliche bestandsschützende Regelung verbunden. Die Fortführung der Altanwartschaften im bisherigen System solle vielmehr eine gezielte Abänderbarkeit dieser Rechte in der Zukunft ermöglichen. Die Verantwortung der Altanwartschaften, zum Beispiel für Zinsanforderungen, bleibe damit sichtbar. Die Notwendigkeit eines Rückgriffs auf die Altanwartschaften könnte vor allem dann gegeben sein, wenn die derzeitige Zinsproblematik dauerhaft fortbestehe und der für die jeweiligen Anwartschaftsverbände erforderliche Rechnungszins nicht mehr langfristig erwirtschaftet werden könne.

8 Der Verantwortliche Aktuar der Antragsgegnerin hat am 20. November 2014 gutachterlich zu den Auswirkungen der Satzungsänderung vom 20. Oktober 2014 auf das Leistungsgefüge der Antragsgegnerin Stellung genommen und zusammenfassend festgestellt: Im offenen Deckungsplanverfahren sei bei richtiger Anwendung und Steuerung des Verteilungssystems die langfristige Finanzierung der Leistungszusagen grundsätzlich immer sichergestellt und auch ausreichende Versorgungsniveaus könnten erzielt werden.

9 Die Änderungssatzung wurde am 20. Oktober 2014 durch den Verwaltungsrat der Antragsgegnerin beschlossen, mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 21. November 2014 genehmigt, nach Zugang dieses Schreibens bei der Antragsgegnerin am 25. November 2014 durch den Vorsitzenden des Verwaltungsrats ausgefertigt und im Bayerischen Staatsanzeiger vom 12. Dezember 2014 (Nr. 50/2014) öffentlich bekannt gemacht.

10 Gleichzeitig mit der Satzungsänderung hat der Verwaltungsrat der Antragsgegnerin zum 1. Januar 2015 eine Dynamisierung der erworbenen Anwartschaften des Anwartschaftsverbandes 3 um 0,75 % beschlossen, ebenso bereits im Vorjahr wie sich aus dem Aktuarsbericht 2013 ergibt.

11 2. Der Antragsteller hat am 23. November 2015 einen Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO gestellt und zur Begründung im Wesentlichen vorgetragen:

12 Es sei zu bezweifeln, dass der zuständige Verwaltungsrat als Beschlussorgan bei der Beschlussfassung ordnungsgemäß besetzt gewesen sei bzw. die Wahl des Verwaltungsrats für die maßgebliche Amtsperiode ordnungsgemäß durchgeführt worden sei.

Zudem sei der Verwaltungsrat nicht repräsentativ nach Geschlecht oder Altersverteilung besetzt. Darüber hinaus werde die ordnungsgemäße Ladung des Verwaltungsrats gerügt.

13 Die Änderungssatzung verstoße gegen Art. 14 GG und Art. 3 GG. Ein Wechsel des Finanzierungsverfahrens sei nicht erforderlich gewesen. Es wäre möglich gewesen, zum 31. Dezember 2014 die Leistungen aus den Beiträgen bis 2014 zu kürzen oder eine andere Lösung zu suchen, welche die Risikotragfähigkeit herstelle. Das offene Deckungsplanverfahren ermögliche im Wege eines reinen Umlageverfahrens, vergleichbar mit der gesetzlichen Rentenversicherung, die aktuelle Niedrigzinsphase und das Risiko einer Unterdeckung des Versorgungssystems ausschließlich auf Beitragszahler ab dem 1. Januar 2015 und somit vornehmlich und unverhältnismäßig auf die jungen Mitglieder zu verlagern. Die Antragsgegnerin wolle alle innerhalb von 30 Jahren entstandenen Probleme auf die künftigen Beitragszahler ab dem Jahr 2015 abladen, ohne eine Vorstellung zu haben, wann und wie die Beitragszahler aus den Jahren 1984 bis 2014 an der Misere des Versorgungswerks zu beteiligen seien. In der Vergangenheit und auch jetzt fänden zu Lasten der Anwartschaftsverbände 2 und 3 Quersubventionierungen des Anwartschaftsverbands 1 statt, der Zinszuführungen in Höhe von mit dem allgemeinen Zinsniveau nicht mehr zu vereinbarenden 4 % erhalte. Die Antragsgegnerin führe in einem Merkblatt („Anlage A2 neu") aus, dass es keinen Generationenvertrag und deshalb keine Umverteilung zwischen den Generationen gebe (Merkblatt: „... Es besteht kein Generationenvertrag, also keine Umverteilung zwischen Mitgliederbeständen/Generationen. Die erzielten Zinsüberschüsse fließen ungeschmälert an die Mitglieder zurück und dienen der Dynamisierung der Renten"). Eine Anpassung sei nur systemgerecht, wenn das bis 2014 verwendete Finanzierungssystem beachtet werde, hier das individuelle Äquivalenzprinzip. Das gebiete, Überschüsse verursachungsgerecht zu verteilen und Nachfinanzierungsbedarf verursachungsgerecht von den einzelnen Mitgliedern des Versorgungswerks zu erheben. Schon in der Schaffung von Anwartschaftsverbänden mit unterschiedlich hohen Zinsversprechen liege eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung von verschiedenen Versichertenjahrgängen. Das Gesetz schreibe vor, dass Versichertenjahrgänge nicht „ungerechtfertigterweise" behandelt werden dürfen. Versichertenjahrgänge seien dabei Beitragszahler in verschiedenen Jahren, in denen Beiträge bezahlt würden. Die Nichtverrentung von Beiträgen aufgrund der vermeidbaren Zuvielzahlung an andere Mitglieder mache die Pflichtmitgliedschaft zu einem unzulässigen Grundrechtseingriff. Je mehr das System auf Gleichbehandlung verzichte, desto mehr könne sich die einseitig belastete Person darauf berufen, dass für sie die Pflichtmitgliedschaft in einem

„unnötigen Verband“ einen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff bedeute. Es werde nicht verkannt, dass es sich bei dem offenen Deckungsplanverfahren um ein zulässiges Finanzierungsverfahren handele. Es werde ausschließlich die konkrete Art und Weise der Anwendung mit dem Umstand, dass Altanwartschaften weiterhin mit nicht realisierbaren Zinssätzen verzinst würden, während die junge Generation als Mittel der Quersubventionierung eingesetzt werden solle. Es müsse ein Art. 3 GG und auch dem Unionsrecht genügender Zusammenhang zwischen dem Vermögen (Beiträge und Zinserträge aus den Beiträgen) und den durch das Vermögen verursachten Risiken bestehen. Es müsse ein Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen bestehen, bei dem Willkür ausgeschlossen sei. Der nationale Gesetzgeber sei nicht befugt, eine (angeblich) soziale Einrichtung zu gründen, die auf dem Binnenmarkt genauso auftrete wie ein Binnenmarktgebilde, und er sei erst recht nicht befugt, einer solchen (angeblich) sozialen Einrichtung im Binnenmarkt Wettbewerbsvorteile durch die im nationalen Recht angeordnete Pflichtmitgliedschaft zu verschaffen. Der Mitgliedstaat verstoße gegen Art. 4 EUV, wenn er eine „soziale Einrichtung mit Rechtsgrundlage im nationalen Recht“ schaffe und dadurch Beeinträchtigungen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts generiere. Die Gleichbehandlung zwischen den Beiträgen und den Leistungen mache den Unterschied aus zwischen einer „sozialen Einrichtung mit Rechtsgrundlage im nationalen Recht“ und einem „Binnenmarktgebilde“. Wenn im nationalen Recht eine Regelung zur Gleichbehandlung fehle, verstoße der Mitgliedstaat gegen Art. 4 Abs. 3 EUV. Wenn ein System beschließe, eine Finanzlücke durch eine Umlage zu Lasten der jungen Mitglieder zu schließen, entstehe eine einseitige Belastung der jungen Mitglieder, weil Teile von deren Beiträgen nicht verrentet würden. Die jungen Mitglieder würden damit wegen ihres Alters diskriminiert. Die Richtlinie 2000/78/EG sei dahingehend auszulegen, dass die nach dem Wortlaut verbotene Diskriminierung wegen des Alters auch eine Diskriminierung nach dem Einzahlungsjahr unzulässig mache.

14 Der Antragsteller beantragt:

15 Die Zwölfte Satzung zur Änderung der Satzung der Antragsgegnerin vom 20. November 2014 für unwirksam zu erklären.

16 Die Antragsgegnerin beantragt,

17 den Normenkontrollantrag abzulehnen.

18 Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:

19 Die Zwölfte Änderungssatzung verstoße nicht gegen den Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG, denn damit sei den Mitgliedern kein Schutz dahingehend gewährt, dass das Versorgungswerk dauerhaft ein bestimmtes Finanzierungssystem verwende. Ein Anspruch auf ein bestimmtes Finanzierungsverfahren sei auch im Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen nicht vorgesehen. Festzustellen sei ferner, dass mit der Erweiterung des Finanzierungssystems um Elemente des offenen Deckungsplanverfahrens durch die angegriffene Zwölfte Änderungssatzung nur Steuerungsmöglichkeiten geschaffen worden seien, aber tatsächlich noch keine Steuerungsmaßnahmen vorgenommen worden seien. Insofern sei zum derzeitigen Zeitpunkt der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG noch nicht berührt.

20 Die angegriffene Änderungssatzung verletze auch nicht das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG. Sie gelte ab 1. Januar 2015 für alle Mitglieder der Antragsgegnerin gleichermaßen, ohne dass eine Differenzierung vorgenommen werde. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe mit Beschluss vom 23. Mai 2014 (21 ZB 14.411) festgestellt, dass die Bildung von Anwartschaftsverbänden und die damit einhergehende Maßnahme der Absenkung des Rechnungszinses keine Benachteiligung der jüngeren Mitglieder gegenüber den älteren Mitgliedern darstelle, sondern eine Maßnahme sei, die zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Versorgungswerks erforderlich sei. Dass die Überschüsse, die aus Beitragszahlungen resultierten, für die ein Rechnungszins von 2,5 % zugesagt sei, nach Auffassung des Antragstellers zur „Finanzierung der Anwartschaften mit 4 % bzw. 3,25 %“ verwendet würden, sei nicht zu beanstanden. Denn sämtliche Überschüsse, die erzielt würden, seien Überschüsse der Anstalt als Ganzes. Eine Zuordnung oder gar Zuweisung der Überschüsse auf die einzelnen Anwartschaftsverbände finde nicht statt. Das sei auch vor dem Hintergrund konsequent, dass auch bei der Vermögensanlage nicht danach differenziert werde, aus welchem Anwartschaftsverband das angelegte Kapital stamme. Ferner sei zu berücksichtigen, dass die Anwartschaftsverbände nach Einzahlungszeitpunkten und nicht nach Personen bzw. Jahrgängen differenzierten und derzeit der überwiegende Teil der Mitglieder Anwartschaften in allen Anwartschaftsverbänden habe. Die Auffassung des Antragstellers, es dürfe keinen Zinstransfer geben, sei daher unzutreffend. Der insgesamt erforderliche und zu erwirtschaftende Zins werde im sog. Mischrechnungszins abgebildet. Solange dieser dargestellt werden könne, erhielten die betroffenen Mitglieder jeweils das, was ihnen versprochen worden sei. Weil die nach dem 31.

Dezember 2014 erworbenen Anrechte aktuell bei einem Punktwert von 1,000 noch genauso behandelt würden, wie die Anrechte aus Beiträgen im Anwartschaftsverband 3 vor dem 31. Dezember 2014, komme es auch nicht zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der nach dem 31. Dezember 2014 erworbenen Anrechte im Vergleich zu vor dem 31. Dezember 2014 erworbenen Anrechte. Auch die vom Bayerischen Obersten Rechnungshof andiskutierte „Quersubventionierung der Anwartschaftsverbände" sei nicht geeignet, um eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Versichertenjahrgängen darzustellen. Dies gelte umso mehr, als nicht einzelne Personengruppen die Last trügen, sondern namentlich zum streitgegenständlichen Zeitpunkt die meisten Mitglieder Anwartschaften in allen drei Anwartschaftsverbänden besäßen und es für deren Zuordnung ausschließlich auf das Jahr der Einzahlung ankomme. Zum Zeitpunkt der Systemumstellung habe praktisch jeder Aktive Ansprüche im Anwartschaftsverband 3 gehabt und sei damit „Transferzahler" gewesen; fast zwei Drittel der Mitglieder seien gleichzeitig auch „Transferempfänger" im Anwartschaftsverband 1 gewesen. Die insoweit zutreffende als „Querfinanzierung" zu bezeichnende Kenngröße sei gleichwohl insoweit von Bedeutung, als sie den grundsätzlich systemimmanenten Transfer zwischen den Anwartschaftsverbänden illustriere. Deswegen werde sie auch in den Aktuarsberichten ausgewiesen. Bei der Überschussverwendung habe der Verwaltungsrat unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen. Hier bestehe einerseits der Bedarf für Leistungserhöhungen für Rentner zwecks Kaufkrafterhalt. Andererseits solle auch berücksichtigt werden, dass die Überschüsse aus Anwartschaftsverbänden mit abgesenktem Rechnungszins stammten. Die Gremien hätten hierbei einen Gestaltungsspielraum und würden zum Abwägen über Kaufkraftverlust und Überschussentstehung informiert. Im Übrigen sei, um eine Ungleichbehandlung von Versichertenjahrgängen bzw. einer Gruppe von Jahrgängen, auf die dann der Begriff „Generation" zuträfe, überhaupt feststellen zu können, eine längerfristige Betrachtung nötig. Dabei sei, wie geschehen, die langfristige Rentenentwicklung der Versichertenjahrgänge bzw. „Generationen", insbesondere der Bruttoversorgungsgrad, zu betrachten. Das Gebot der Gleichbehandlung von Versichertenjahrgängen wäre hier allenfalls dann berührt, wenn bestimmte Versichertenjahrgänge von diesem Absinken unverhältnismäßig schlechter betroffen wären als andere.

21 Die Landesanwaltschaft hat keinen Antrag gestellt, äußerte sich aber unter anderem wie folgt:

22 Eine „Erforderlichkeit", das Finanzierungssystems zu ändern, im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, sei nicht Voraussetzung für einen Wechsel des Finanzierungssystems. Vielmehr sei der Antragsgegnerin mit den vom Verwaltungsrat zu bestimmenden „Richtlinien der Versorgungspolitik" (Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 VersoG) gesetzlich ein gewisser Spielraum bei der Gestaltung und gegebenenfalls Änderung des Finanzierungssystems eingeräumt. Wie im Genehmigungsschreiben vom 21. November 2014 näher dargelegt, seien mit der Einführung des offenen Deckungsplanverfahrens in der Satzung auch verfahrensmäßige und materiell-rechtliche Vorkehrungen eingeführt worden, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

23 Auch eine Verletzung des Gleichheitssatzes sei nicht gegeben. Art. 32 Abs. 2 VersoG konkretisiere im Hinblick auf das Verbot einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung verschiedener Jahrgänge von Versicherten den verfassungsmäßigen Gleichheitssatz. Bei dem von der Antragsgegnerin praktizierten System handle es sich um das im Versicherungswesen allgemein gebräuchliche und weit verbreitete System einer Versicherung gegen laufende Einmalbeiträge. Dabei werde in jedem Beitragsjahr in Abhängigkeit vom Alter der Versicherten unter Zugrundelegung des zu diesem Zeitpunkt gültigen Rechnungszinssatzes sowie der aktuellen Annahmen zur Biometrie mittels eines Verrentungssatzes ein Rentenbaustein ermittelt. Auf diese Weise könne durch Addition der einzelnen Rentenbausteine eine Rentenhöhe ermittelt werden, die für den einzelnen eine gewisse Kalkulationssicherheit hinsichtlich der Höhe der Altersrente (insbesondere in der Rentenphase) wie auch in Bezug auf Risikoleistungen bei Tod (Hinterbliebenenabsicherung) und Invalidität mit sich bringe. Unterschiedliche Annahmen bezüglich Rechnungszins und Biometrie wirkten sich zu den verschiedenen Einzahlungszeitpunkten auf die Höhe des Rentenbausteins aus, dies stelle aber keine ungleiche Verteilung des Jahresergebnisses dar, denn ein und dieselbe Person erwerbe Rentenbausteine in einer Folge von Jahren. Das aktuelle System verfehle damit nicht die Anforderungen an eine systematische und gerechte Zuordnung von Beiträgen und Leistungen.

24 Der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz sei nicht berührt. Die zwölfte Änderungssatzung greife nicht in die bis zum 31. Dezember 2014 nach bisherigem Satzungsrecht erworbenen Anwartschaften und laufenden Renten ein.

25 Wegen des Sach- und Streitstands im Übrigen wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenakten verwiesen. Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

Entscheidungsgründe:

26 Der Normenkontrollantrag ist zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg. Die Zwölfte Satzung zur Änderung der Satzung der Antragsgegnerin vom 25. November 2014 leidet weder an formellen noch an materiellen Fehlern, die zu ihrer Unwirksamkeit führen.

27 1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

28 Die Statthaftigkeit folgt aus § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 AGVwGO, denn der Normenkontrollantrag richtet sich gegen eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinn des § 47 Abs. 1 Nr. 2, über deren Gültigkeit der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag entscheidet.

29 Die Vorbehaltsklausel des 47 Abs. 3 VwGO steht der Zulässigkeit nicht entgegen. Danach prüft der Verwaltungsgerichtshof die Vereinbarkeit der angegriffenen Rechtsvorschrift mit Landesrecht nicht, soweit gesetzlich vorgesehen ist, dass die Rechtsvorschrift ausschließlich durch das Verfassungsgericht eines Landes nachprüfbar ist. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof überprüft Gesetze allein am Maßstab der Bayerischen Verfassung (Art. 98 Satz 4 BV) mit der Folge, dass die verfahrensgegenständliche Änderungssatzung zwar nicht an den Grundrechten der Bayerischen Verfassung, wohl aber am sonstigen übergeordneten Landes- und Bundesrecht zu messen ist.

30 Dementsprechend ist der Normenkontrollantrag auch nicht etwa deshalb unzulässig, weil der Bayerische Verfassungsgerichtshof mittlerweile eine auch gegen die verfahrensgegenständliche Satzungsänderung gerichtete Popularklage mit Beschluss vom 30. August 2017 (Vf. 7-VII-15 - Juris) abgewiesen hat.

31 Der Antragsteller kann als Rechtsanwalt und Pflichtmitglied der Antragsgegnerin ohne Weiteres geltend machen, durch die Zwölfte Änderungssatzung, mit der das Finanzierungssystem der Versorgungsanstalt geändert wurde, in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

32 Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist gewahrt. Der Antragsteller hat den Normenkontrollantrag am 23. November 2015 und damit innerhalb eines Jahres nach

Bekanntmachung der Zwölften Änderungssatzung durch Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger vom 12. Dezember 2014 (Nr. 50/2014) bei Gericht eingereicht.

33 2. Der Antrag ist nicht begründet. Die Zwölfte Änderungssatzung ist weder in Teilen noch insgesamt ungültig und demzufolge am 1. Januar 2015 (§ 2 der Änderungssatzung) wirksam in Kraft getreten.

34 2.1 Die Änderungssatzung ist formell ordnungsgemäß zustande gekommen.

35 2.1.1 Die vom Antragsteller in Zweifel gezogene ordnungsgemäße Zusammensetzung des Verwaltungsrats der Antragsgegnerin hätte, selbst wenn sie vorläge, nicht die Unwirksamkeit der beschlossenen Satzung zur Folge. Es ist mit der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit unvereinbar, wenn Maßnahmen und Beschlüsse eines Organs, dessen wirksame Bestellung in Zweifel gezogen wird, bis zur Rechtskraft der Entscheidung darüber in ihrem Rechtsbestand und ihrer Verbindlichkeit in Frage gestellt würden. Diese im Rechtsstaatsprinzip verankerten und daher beispielsweise auch für die Wahlen zu Gemeinde- und Kreistagen geltenden Grundsätze sind auch bei Selbstverwaltungskörperschaften wie einer Handwerkskammer oder hier eines Rechtsanwaltsversorgungswerks anzuwenden (BVerwG, U.v. 17.12.1998 – 1 C 7.98 - juris Rn. 33 ff.; BayVGH, B.v. 15.8.2011 - 21 ZB 10.1314 - juris Rn. 5).

36 2.1.2 Die zwölfte Änderungssatzung ist in der Sitzung des Verwaltungsrats der Antragsgegnerin vom 20. Oktober 2014 ohne Verfahrensfehler beschlossen worden.

37 Soweit der Antragsteller rügt, die Mitglieder des Verwaltungsrats seien zur Sitzung am 20. Oktober 2014 nicht ordnungsgemäß geladen worden, wurde das auch nach gewährter Einsicht in die von der Antragsgegnerin vorgelegten einschlägigen Unterlagen nicht näher substantiiert. Ein dahingehender Fehler ist auch nicht ersichtlich. Die Ladungen zur Sitzung wurden am 2. Oktober 2014 mit den Sitzungsunterlagen versendet. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die zweiwöchige Ladungsfrist des § 7 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der Antragsgegnerin nicht eingehalten wurde. Der Verwaltungsrat war in der Sitzung am 20. Oktober 2014 beschlussfähig. Dazu hätte es nach § 7 Abs. 3 Satz 1 der Satzung genügt, wenn zwei Drittel der Stimmberechtigten anwesend sind. Tatsächlich waren alle 25 Mitglieder des Verwaltungsrats anwesend.

38 2.2 Die angegriffene Änderungssatzung begegnet auch inhaltlich keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

39 2.2.1 Die Zwölfte Änderungssatzung verstößt nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG. Der damit geregelte Wechsel des Finanzierungssystems ist nicht mit einem gegenwärtigen Eingriff in eine grundrechtlich geschützte Rechtsposition verbunden.

40 In der Rechtsprechung ist geklärt, dass auch kapitalgedeckte berufsständische Versorgungsanwartschaften in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fallen (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 11.1.2011 - 1 BvR 3588/08, 555/09 - NJW 2011, 2035; BVerwG, B.v. 29.10.2013 – 8 BN 2.13 - juris). Diese Schutzwirkung besteht für die jeweilige Anwartschaft insgesamt, so wie sie sich aus den jeweils geltenden Vorschriften ergibt, nicht hingegen für die einzelnen Elemente, auf denen sie beruht, und die erst in ihrem funktionalen Zusammenwirken zu einem Gesamtergebnis führen. Art. 14 GG schließt die Umgestaltung solcher Anwartschaften nicht schlechthin aus, sondern lässt eine Anpassung an veränderte Bedingungen zu, auch wenn dies zu einer wertmäßigen Verminderung der Anwartschaften führt; denn in bestehenden Anwartschaften ist von vornherein die Möglichkeit von Änderungen in gewissen Grenzen angelegt (vgl. BVerwG, B.v. 15.8.2016 – 10 BN 3.15 - juris Rn. 6).

41 Allerdings berührt der mit der Satzungsänderung am 20. Oktober 2014 beschlossene Wechsel des Finanzierungssystems keine bei Satzungserlass bereits bestehende Eigentumspositionen, denn er erfasst erst die ab dem 1. Januar 2015 neu entstehenden Anwartschaften. Demgegenüber bleiben die erworbenen Versorgungsanwartschaften der Mitglieder der Antragsgegnerin davon ebenso unberührt wie die bereits zu Ansprüchen auf Versorgungsleistungen erstarkten Rechte. Denn nach § 32 Abs. 11 Satz 1 der Satzung werden bis zum 31. Dezember 2014 entrichtete Beiträge nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht verrentet. Die Zwölfte Änderungssatzung berührt somit weder Bestand noch Höhe der durch Beitragszahlung bis 31. Dezember 2014 erworbenen Anwartschaften und greift folglich nicht in diese eigentumsrechtlich geschützten Rechtspositionen ein.

42 Mit der Möglichkeit, Altanwartschaften zu mindern, die mit den neu in die Satzung aufgenommenen Regelungen des § 32 Abs. 11 Satz 2 und 3 ausdrücklich vorbehalten ist, greift die Satzung gegenwärtig ersichtlich nicht in geschütztes Eigentum ein, weil

eine solche Maßnahme einer künftigen Satzungsänderung bedarf. Entsprechendes gilt für die Regelung des § 32 Abs. 6 der Satzung, die es unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, den Rentenbemessungsfaktor durch Satzung auf einen Betrag kleiner 1 festzusetzen.

43 2.2.2 Die mit der Normenkontrolle angegriffenen Regelungen verstoßen nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

44 Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn Personen im Vergleich zu anderen anders behandelt werden, obwohl zwischen beiden keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Dabei gilt ein stufenloser, am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab. Eine strengere Bindung der Rechtsetzung ist insbesondere dann anzunehmen, wenn eine Differenzierung an Persönlichkeitsmerkmale anknüpft. Die Anforderungen verschärfen sich dann umso mehr, je weniger die Merkmale für Einzelne verfügbar sind oder je mehr sie sich den in Art. 3 Abs. 3 GG ausdrücklich benannten Merkmalen annähern (BVerfG, B.v. 17.12.2012 – 1 BvR 488/10 - Rn. 40).

45 Das Grundgesetz verbietet auch Stichtagsregelungen nicht, obwohl jeder Stichtag unvermeidbar gewisse Härten mit sich bringt. Eine Stichtagsregelung muss aber notwendig und die Wahl des Zeitpunktes am gegebenen Sachverhalt orientiert, also sachlich vertretbar sein ((BVerfG, B.v. 17.12.2012 - 1 BvR 488/10 - Rn. 42)

46 Nach diesen Maßstäben ist die mit der Zwölften Änderungssatzung eingeführte Regelung des Finanzierungssystems mit dem Gleichheitsgebot zu vereinbaren.

47 a) Ungleich behandelt werden Neumitglieder des Versorgungswerks, die erstmals ab dem 1. Januar 2015 Beiträge entrichten und Mitglieder, die bereits vor dem Wirksamwerden der Änderungssatzung Anwartschaften erworben haben. Beide Gruppen unterscheiden sich zwar nicht hinsichtlich der Beiträge, die sie ab dem 1. Januar 2015 entrichten. Denn mit diesen Beiträgen werden unterschiedslos Anwartschaften erworben, die dem geänderten Finanzierungsverfahren unterfallen. Die Regelung des § 32 Abs. 11 Satz 1 der Satzung bevorzugt jedoch die Gruppe der Altmitglieder, denn deren bis zum 31. Dezember 2014 entrichteten Beiträge werden nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht verrentet.

48 Nach § 32 Abs. 1 der Satzung a.F. bemisst sich das jährliche (Alters-)Ruhegeld nach Prozentsätzen der für die Zeit bis zum Ende der Beitragspflicht entrichteten Beiträge und wirksam geleisteten Mehrzahlungen (Bewertung). Die Höhe dieser Bewertungsprozentsätze ist abhängig vom Lebensalter, in dem die Einzahlung geleistet wurde, sowie von dem für den Geburtsjahrgang geltenden Verrentungssatz; der jeweils zutreffende Bewertungsprozentsatz geht aus Tabelle 1 hervor, die Bestandteil der Satzung ist (§ 32 Abs. 2 und 5 Satzung a.F.).

49 Demgegenüber ergibt sich nach der Neuregelung der Jahresbetrag des Altersruhegelds aus dem Produkt der individuell erreichten Rentenpunkte und des Rentenbemessungsfaktors. Allerdings entspricht die Berechnung der Rentenpunkte nach der Neuregelung des Art. 32 Abs. 2 und 5 der Satzung der Berechnung des Ruhegelds nach § 32 Abs. 1 und 2 der Satzung a.F., wobei auch der jeweilige Bewertungsprozentsatz unverändert geblieben ist, so dass die Summe der Rentenpunkte (§ 32 Abs. 2 und 5 der Satzung) und der Betrag des jährlichen Ruhegelds im Sinne des § 32 Abs. 1 der Satzung a.F. identisch sind.

50 Mithin unterscheiden sich die Altanwartschaften von den seit dem 1. Januar 2015 erworbenen Anwartschaften dadurch, dass sie nicht der Relativierung unterliegen, die eintritt, wenn der Verwaltungsrat den Rentenbemessungsfaktor nach § 32 Abs. 6 Satz 1 der Satzung auf Vorschlag der Versorgungskammer mit einem Wert kleiner als 1 festgesetzt hat.

51 Diese Ungleichbehandlung ist durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigt.

52 aa) Mit der Zwölften Änderungsatzung verfolgte die Antragsgegnerin ausweislich der Satzungsbegründung den legitimen Zweck, mit einer Änderung des bestehenden Finanzierungssystems die Risikotragfähigkeit für die Kapitalanlagen des Versorgungswerks zu stärken und die Flexibilität bei der Steuerung des Systems zu erhöhen. Die Notwendigkeit dafür ergab sich unter anderem deshalb, weil es aufgrund der Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt nicht mehr möglich war, bei gleichbleibendem (Anlage-)Risiko die 2 %-Grenze für die Unterdeckungswahrscheinlichkeit einzuhalten. Die Unterdeckungswahrscheinlichkeit war auf etwa 3 % gestiegen (Stand 31.5.2014). Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, das den Finanztechnischen Geschäftsplan genehmigen muss, hatte der Erhöhung der zulässigen Unterdeckungsgrenze und einer Tolerierung der Unterdeckungswahrscheinlichkeit

von 5 % über das Jahr 2014 hinaus nicht zugestimmt, so dass für die Antragsgegnerin Handlungsbedarf bestand (vgl. Satzungsbegründung S. 3).

53 bb) Die Umstellung des Finanzierungssystems auf das offene Deckungsplanverfahren ist geeignet, diesen Zweck zu erreichen. Denn sie gestattet es, eine Kapitalanlagestruktur zu wählen, die es ermöglicht, den im Versorgungssystem erforderlichen (Misch-)Rechnungszins zu erwirtschaften, weil einer allenfalls eintretenden Unterdeckung, anders als im bisherigen Anwartschaftsdeckungsverfahren, durch eine Absenkung des Rentenbemessungsfaktors begegnet werden kann. Demgegenüber könnte eine Kapitalanlagestruktur, welche die in einer Niedrigzinsphase durch das Anwartschaftsdeckungsverfahren vorgegebenen Risikoschranken einhält, nicht den zur Deckung erforderlichen Mischrechnungszins erwirtschaften (vgl. die Ausführungen des Verantwortlichen Aktuars im Rahmen eines Arbeitstreffens des Verwaltungsausschusses der Antragsgegnerin am 17. März 2014 – Bl. 68 f. d. VGH-Akte).

54 Die Antragsgegnerin hat sich ausweislich der Satzungsbegründung mit den im Anwartschaftsdeckungsverfahren bestehenden Reaktionsmöglichkeiten befasst und sich aus nachvollziehbaren Gründen dagegen entschieden, dem Problem der Risikotragfähigkeit im Rahmen des bisher angewandten Finanzierungsverfahrens zu begegnen. Das Kriterium der 2 %-Schranke bei der Unterdeckungswahrscheinlichkeit hätte im Rahmen des Anwartschaftsdeckungsverfahrens nur unter Aufgabe der (Anlage-)Diversifizierung eingehalten werden können, so dass angesichts der im Zeitpunkt des Satzungserlasses herrschenden Niedrigzinsphase nicht die erforderliche Rendite hätte erwirtschaftet werden können. Einer Kürzung der Anwartschaften in dem zur dauerhaften Herstellung der Risikotragfähigkeit oder zur Minimierung einer Unterdeckungswahrscheinlichkeit erforderlichen Umfang trat die Antragsgegnerin im Hinblick auf den Eigentumsschutz dieser Rechtspositionen nicht näher. Das ist im Hinblick auf die Aussagen des Verantwortlichen Aktuars sachgerecht, dass einerseits das Versorgungswerk mit einem Deckungsgrad von 105 % nach wie vor sehr gut kapitalisiert sei und andererseits einschneidende Kürzungssätze (Anwartschaftsverband 1 zwischen 2 % und 38 %, Anwartschaftsverband 2 zwischen 4 % und 11 %) erforderlich wären (vgl. Niederschrift über das Arbeitstreffen des Verwaltungsausschusses der Antragsgegnerin am 17. März 2014 – Bl. 68 f. d. VGH-Akte). Ob auch andere Maßnahmen, wie sie etwa der Antragsteller dargestellt hat, das Problem der Risikotragfähigkeit gelöst hätten, ist nicht zu prüfen. Entscheidungen dieser Art liegen in der Gestaltungsfreiheit des Satzungsgebers (vgl. BVerfG, B.v. 15.7.1987 – 1 BvR 488/86 – juris Rn. 64).

55 cc) Vor diesem Hintergrund ist die Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt, die darin besteht, dass Neumitglieder des Versorgungswerks, die erstmals ab dem 1. Januar 2015 Beiträge entrichten, lediglich Punkteanwartschaften erwerben, die einer möglichen Relativierung durch den Rentenbemessungsfaktor unterliegen, und die Anwartschaften der Altmitglieder, die bereits vor dem Wirksamwerden der Änderungssatzung erworben wurden, nach dem bis zum 31. Dezember 2014 geltenden Recht verrentet werden, anstatt sie in das geänderte Finanzierungsverfahren zu integrieren. Maßgebend dafür ist das Vertrauen der Altmitglieder in den nach Möglichkeit unberührt bleibenden Bestand ihrer nach bisherigem Recht erworbenen Anwartschaften. Hinzu kommt der Umstand, dass ausweislich der Satzungsbegründung die Fortführung der Altanwartschaften im bisherigen System die gezielte Abänderbarkeit dieser Rechte in der Zukunft ermöglichen soll und deren Verantwortung, z.B. für Zinsanforderungen, damit sichtbar bleibt. Das verdeutlichen auch die Regelungen des § 32 Abs. 11 Satz 2 und 3 der Satzung, wonach die bis zum 31. Dezember 2014 entrichteten Beiträge zukünftigen Änderungen gemäß Art. 10 Abs. 4 VersoG i.V.m. § 2 Abs. 3 der Satzung unterliegen, die insbesondere dann erforderlich sind, 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. Angesichts dessen ist auch der Einwand des Antragstellers nicht nachvollziehbar, die Antragsgegnerin wolle alle innerhalb von 30 Jahren entstandenen Probleme auf die künftigen Beitragszahler abladen, ohne überhaupt eine Planung oder Vorstellung zu haben, wann und wie man die Beitragszahler aus den Jahren 1984 bis 2014 an der (angeblichen) Misere des Versorgungswerks beteiligen wolle. Das umso weniger, als sich die Antragsgegnerin seit dem Inkrafttreten der Zwölften Satzungsänderung nicht gezwungen sah, den Rentenbemessungsfaktor unter den Betrag von 1 abzusenken.

56 Entsprechendes gilt für die bloße Befürchtung des Antragstellers, das offene Deckungsplanverfahren ermögliche es im Wege eines reinen Umlageverfahrens, die aktuelle Niedrigzinsphase und das Risiko einer Unterdeckung des Versorgungssystems ausschließlich auf Beitragszahler ab dem 1. Januar 2015 und somit vornehmlich auf die jungen Mitglieder zu verlagern.

57 Die Antragsgegnerin war auch nicht im Hinblick auf die Regelung des § 7 DVVersoG gehalten mit der angegriffenen Satzungsänderung die bis zum 31. Dezember 2014 entstandenen Anwartschaften abzusenken. Danach kann die Aufsichtsbehörde zu den Mindestanforderungen an die Rechnungsgrundlagen Anordnungen treffen (Satz 1); dabei ist für den Höchstwert des Rechnungszinses auszugehen von einem angemessenen Abschlag auf den jeweiligen Zinssatz der Anleihen der Bundesrepublik Deutschland (Satz 2). Eine solche von der Antragsgegnerin bei Erlass der Änderungssatzung zu berücksichtigende Anordnung lag nicht vor. Sie wäre auch nicht sachgerecht gewesen, weil ein allein an den Anleihen der Bundesrepublik Deutschland orientierter Rechnungszins dem wesentlich ertragreicheren Anlage-Portfolie der Antragsgegnerin nicht entsprochen hätte.

58 dd) Der von der Antragsgegnerin gewählte Stichtag ist nicht zu beanstanden. Er ist durch die Einführung des neuen Finanzierungssystems vorgegeben, die aufgrund der aufsichtlichen Vorgaben mit Ablauf des Jahres 2014 zu verwirklichen war.

59 b) Der Antragsteller sieht in der Schaffung von Anwartschaftsverbänden mit unterschiedlich hohen Zinsversprechen eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung von verschiedenen Versichertenjahrgängen. Er meint, eine Gleichbehandlung erfolge erst dann, wenn man allen Beitragszahlern ab dem Jahr 2005 verspreche, dass ihre zukünftigen und bereits bestehenden Anwartschaften nur noch mit 3,25 % verzinst würden.

60 Das führt nicht zur Unwirksamkeit der Zwölften Änderungssatzung.

61 aa) Die Anwartschaftsverbände 1, 2 und 3, deren Anwartschaften mit 4,0 %, 3,25 % und 2,5 % unterschiedliche Rechnungszinsen zugrunde liegen, sind nicht aufgrund der Regelungen der angegriffenen Satzung entstanden. Sie beruhen vielmehr auf der Fünften Änderungssatzung vom 1. Dezember 2004 (Satzung 2005) und auf der Neunten Änderungssatzung vom 7. Dezember 2009 (Satzung 2010). Mit der Fünften Änderungssatzung wurden die Verrentungssätze (Bewertungsprozentsätze) der Tabelle 1 im Hinblick auf den nunmehr zugrunde gelegten Rechnungszins (3,25 % statt 4,0 %) abgesenkt, wobei diese Absenkung gemäß § 50 Abs. 2 der Satzung 2005 jeweils für nach dem Änderungszeitpunkt gezahlte Beiträge und freiwillige Mehrzahlungen galt (Anwartschaftsverband 1 und Anwartschaftsverband 2). Für die Neunte Änderungssatzung gilt bezüglich der Absenkung der Verrentungssätze Entsprechendes, wobei

nunmehr ein Rechnungszins von 2,5 % zugrunde gelegt wurde (Anwartschaftsverband 3).

62 bb) Unabhängig davon war die Antragsgegnerin im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz nicht gehalten, bereits mit der angegriffenen Änderungssatzung in die unterschiedliche Verzinsung der Anwartschaftsverbände regelnd einzugreifen.

63 Den auf Seite 28 und 29 des Aktuarsberichts zum 31. Dezember 2013 enthaltenen Tabellen, die der Mathematische Direktor der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung erläutert hat, ist unter anderem Folgendes zu entnehmen:

64 Aus der auf Seite 28 enthaltenen Tabelle „Jahresrohergebnis" ist zu ersehen, dass für den Anwartschaftsverband 1 im Jahr 2013 die zur Deckung der Rückstellungen (Wert der Anwartschaften und Ruhegelder) erforderliche Verzinsung (4,0 %) mit einem Betrag von 3,7 Mio. Euro unterschritten wurde, während im Anwartschaftsverband 2 insoweit ein Überschuss in Höhe von 7,3 Mio. Euro und im Anwartschaftsverband 3 in Höhe von 13,1 Mio. Euro entstanden ist. Das rechnerisch auf den Anwartschaftsverband 1 entfallende vorläufige Rohergebnis beläuft sich wegen eines Gewinns aus Risiko und Sonstigem (5,6 Mio. Euro) trotz des negativen Zinsergebnisses auf 1,9 Mio. Euro und zusammen mit dem den Anwartschaftsverbänden 2 und 3 jeweils zugerechneten vorläufigen Rohergebnis (10,0 Mio. Euro bzw. 29,2 Mio. Euro) auf 41,1 Mio. Euro. Daraus wurde dem Anwartschaftsverband 1 zur Rückstellung für Biometrie (V^{Bio}) und Rückstellung für Zins (V^{RfZ}) ein nicht durch das „eigene" vorläufige Rohergebnis gedeckter Betrag von insgesamt 13,4 Mio. Euro zugeführt, während die entsprechenden Zuführungen zu den Anwartschaftsverbänden 2 und 3 (insg. 7,4 Mio. Euro bzw. 6,6 Mio. Euro) durch das jeweils diesen zugeschriebene vorläufige Rohergebnis gedeckt sind. Der auf Seite 29 des Aktuarsberichts zum 31. Dezember 2013 vorhandenen Tabelle lässt sich nach dem vom Mathematischen Direktor der Antragsgegnerin Dargelegten entnehmen, dass dem Anwartschaftsverband 1 über die Jahre insgesamt aus den Gesamterträgen 135,7 Mio. Euro zugeflossen sind, während die Anwartschaftsverbände 2 und 3 keine Zuführungen benötigten, um die Anforderungen aus dem Rechnungszins zu erfüllen.

65 Bei dieser Querfinanzierung handelt es sich um eine Verteilung aus dem (gebundenen) Vermögen des Versorgungswerks und nicht, wie der Antragsteller meint, um

eine Umverteilung von Erträgen, die einzelnen Mitgliedern bzw. Anwartschaftsverbänden rechtlich zugeordnet sind. Dem entspricht es, worauf die Antragsgegnerin zutreffend verwiesen hat, dass auch bei der Vermögensanlage nicht danach unterschieden wird, aus welchem Anwartschaftsverband das angelegte Kapital stammt. Die Querfinanzierung ist im Hinblick auf den Vertrauensschutz der Mitglieder sachlich gerechtfertigt, die dem Anwartschaftsverband 1 zuzuordnende Beiträge geleistet haben. Nach dem mit Änderungssatzung der Antragsgegnerin vom 22. Dezember 1999 (BayStAnz Nr. 52) eingeführten und bislang unverändert gebliebenen Abs. 2 des § 50 der Satzung („Übergangsregelung zu § 32") gilt eine Absenkung der Bewertungsprozentsätze, denen wie ausgeführt unter anderem auch der jeweilige Rechnungszins zugrunde liegt, jeweils für nach dem Änderungszeitpunkt gezahlte Beiträge und freiwillige Mehrzahlungen. Unabhängig davon, ob diese Regelung mit höherrangigem Recht vereinbar ist, durften die dem Anwartschaftsverband 1 zuzurechnenden Mitglieder darauf vertrauen, dass ihre bis zum 31. Dezember 2004 in das Versorgungswerk eingezahlten Beiträge im Grundsatz nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Bewertungsprozentsatz (Rechnungszins) verrentet werden. Denn diese Regelung ist nicht offensichtlich rechtswidrig; sie wurde zudem über lange Jahre unverändert in der Satzung der Antragsgegnerin fortgeführt und durch die Antragsgegnerin angewendet. Einen entsprechenden Vertrauensschutz genießen auch die Mitglieder der Antragsgegnerin, deren nach altem Recht zu verrentende Beiträge dem Anwartschaftsverband 2 und/oder 3 zugerechnet werden. Dieses Vertrauen ist allerdings zukünftig nicht mehr gerechtfertigt, weil die Antragsgegnerin mit dem nunmehrigen § 32 Abs. 11 Satz 2 der Satzung deutlich gemacht hat, dass auch die Altanwartschaften zukünftigen Änderungen unterliegen; überdies hat sie mit § 32 Abs. 11 Satz 3 der Satzung Gründe für die Erforderlichkeit künftiger Anpassung beispielhaft benannt. Insoweit hat die Antragsgegnerin mit der angegriffenen Satzungsänderung den ersten Schritt für ein gegebenenfalls notwendiges Eingreifen im Hinblick auf die bei Satzungserlass bestehende „Zinsproblematik" unternommen.

66 Die umfangreichen Ausführungen des Antragstellers zeigen nicht konkret auf, dass sich die Versorgungsanstalt im Zeitpunkt des Satzungserlasses in einer solchen „Schieflage" befunden hätte, dass bereits mit der angegriffenen Satzungsänderung Eingriffe in bestehende Anwartschaften im Sinne des § 32 Abs. 11 Satz 2 der Satzung erforderlich gewesen wären. Das Gegenteil ist der Fall; es bestand (auch) im Zeitpunkt des Satzungserlasses kein konkreter Anhalt dafür, dass die Versorgungsanstalt ent-

gegen Art. 32 Abs. 2 Satz 1 VersoG nicht in der Lage gewesen wäre, unter Zugrundelegung angemessen vorsichtiger versicherungsmathematischer Annahmen auf Dauer allen ihren Verpflichtungen nachzukommen. Der Verantwortliche Aktuar hatte im Rahmen des Arbeitstreffens des Verwaltungsausschusses der Antragsgegnerin deutlich gemacht, dass das Versorgungswerk weder notleidend noch gefährdet sei und die Kapitalisierung mit einem Deckungsgrad von 105 % sehr gut sei. Dementsprechend war es der Antragsgegnerin auch möglich, die Anwartschaften des Anwartschaftsverbandes 3 zum 1. Januar 2012 mit 1,5 % und zum 1. Januar 2014 mit 0,75 % zu dynamisieren, was den im Vergleich zum Anwartschaftsverband 1 niedrigeren Rechnungszins und insoweit auch die Ungleichbehandlung zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses deutlich relativierte. Hinzu kommt, dass sich die Verpflichtungen der Versorgungsanstalten, die aus Beitragsleistungen durch versicherungstechnische Rückstellungen bedeckt sein müssen, eine sehr lange Zeitspanne haben. Aktive Zeit, Ruhegeldempfang und gegebenenfalls auch eine Witwenversorgung können mehr als 50 Jahre dauern (vgl. LT-Drs. 15/7036 S. 14). Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf das versicherungstechnische Instrumentarium, über das die Antragsgegnerin verfügt, war es, worauf der Vertreter der Aufsichtsbehörde in der mündlichen Verhandlung zu Recht hingewiesen hat, eine versorgungspolitische Entscheidung zu welchem Zeitpunkt und wie auf die wirtschaftliche Situation reagiert werden sollte. Das gilt umso mehr, als sich die Höhe der Querfinanzierung nach dem Aktuarsbericht zum 31. Dezember 2013 mit bis dahin insgesamt 135,7 Mio. Euro lediglich auf 3,7 % des Gesamtvermögens der Antragsgegnerin (5.042,1 Mio. Euro) belief.

67 In der Verwendung eines niedrigeren Rechnungszinses für künftige Anwartschaften liegt keine Ungleichbehandlung verschiedener Versichertengenerationen, weil es für die Höhe des Zinssatzes auf den Zeitpunkt der Beitragszahlung und nicht auf das Alter des versicherten Mitglieds ankommt (vgl. BayVerfGH, U.v. 30.8.2017 - Vf. 7-VII-15 - juris Rn. 156). Im Übrigen ist auch für die niedriger verzinsten Anwartschaftsverbände 2 und 3 die unmittelbare Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung gewahrt, weil die den Mitgliedern dieser Anwartschaftsverbände zustehenden Leistungen ebenfalls durch die Höhe und Anzahl der jeweils eingezahlten Beiträge bestimmt sind (vgl. dazu BVerwG, U.v. 26.4.2006 – 6 C 19.05 - NVwZ 2006, 1068/1070; Butzer in Kluth, Handbuch des Kammerrechts, 3. Aufl. 2020, § 16 Rn. 95).

68 2.3 Entgegen der Auffassung des Antragstellers verletzen die Regelungen der Änderungssatzung nicht die grundrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Mitglieder des Versorgungswerks.

69 Der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit ist berührt, wenn der Gesetzgeber einerseits durch die Anordnung von Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflichten in einem öffentlich-rechtlichen Verband der Sozialversicherung die allgemeine Betätigungsfreiheit des Einzelnen durch Einschränkungen seiner wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht unerheblich einengt, andererseits dem Versicherten gesetzlich zugesagte und beitragsfinanzierte Leistungen dieses Verbandes wesentlich vermindert (vgl. BVerfG, B.v. 18.2.1998 - 1 BvR 1318/86 - juris Rn. 66).

70 Die angegriffene Änderungssatzung lässt die zugesagten und beitragsfinanzierten Leistungen unberührt und greift mithin nicht in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG ein.

71 2.4 Die Einführung des offenen Deckungsplanverfahrens für die ab dem 1. Januar 2015 gezahlten Beiträge steht im Einklang mit der Regelung des Art. 32 Abs. 2 Satz 2 in der im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung maßgebenden Fassung vom 1. Juli 2018. Danach müssen die angewandten Finanzierungssysteme und versicherungsmathematischen Modelle der Versorgungsanstalten die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungsverhältnissen sicherstellen und dürfen nicht zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der verschiedenen Jahrgänge von Versicherten führen. Das mit der Satzungsänderung eingeführte offene Deckungsplanverfahren, für das sich im Übrigen die Mehrheit der berufsständischen Versorgungswerke entschieden hat (vgl. Butzer in Kluth, Handbuch des Kammerrechts, 3. Aufl. 2020, § 16 Rn. 94), erfüllt diese Voraussetzungen, wie durch die gutachterliche Stellungnahme des Verantwortlichen Aktuars vom 20. November 2014 (Bl. 343 d. VGH-Akte) nachvollziehbar und überzeugend belegt ist. Danach ist im offenen Deckungsplanverfahren bei richtiger Anwendung und Steuerung des Verteilungssystems die langfristige Finanzierung der Leistungszusagen immer sichergestellt; auch ausreichende Versorgungsniveaus können erzielt werden. Mögliche Fehlsteuerungen können auch im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit durch Anwendung der Regelungen des § 27 Abs. 6 und des § 32 Abs. 6 und 11 Satz 2 der Satzung verhindert werden. Angesichts dessen zielen die Einwendungen des Antragstellers

weniger auf die Satzungsänderung selbst, sondern auf eine befürchtete Fehlsteuerung des neu eingeführten Finanzierungssystems.

72 2.5 Der Antragsteller rügt vergeblich, dass die Änderungssatzung gegen die Richtlinie 2000/78/EG (Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie) verstoße. Er meint dazu, wenn ein System beschließe, eine Finanzlücke durch eine Umlage zu Lasten der jungen Mitglieder zu schließen, entstehe eine einseitige Belastung der jungen Mitglieder, weil Teile von deren Beiträgen nicht verrentet würden. Die jungen Mitglieder würden damit wegen ihres Alters diskriminiert.

73 Das führt schon deshalb nicht weiter, weil die Änderungssatzung mit der Einführung des offenen Deckungsplanverfahrens und der Regelung des § 32 Abs. 11 ersichtlich nicht an das Alter oder ein anderes von der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie erfasstes Merkmal anknüpft. Mithin kommt es nicht mehr darauf an, dass diese Richtlinie durch das nationale Recht umgesetzt und folglich im Grundsatz schon deshalb nicht Prüfungsmaßstab ist. Ebenso wenig stellt sich damit die Frage, ob und inwieweit Unionsrecht im Normenkontrollverfahren Prüfungsmaßstab sein kann (vgl. dazu Hoppe in Eyermann, 16. Aufl. 2022, § 47 Rn. 31).

74 2.6 Sonstige konkrete Anhaltspunkte für eine teilweise oder vollständige Ungültigkeit der Zwölften Änderungssatzung sind nicht ersichtlich. Demzufolge ist der Normenkontrollantrag des Antragstellers auch unter Berücksichtigung seines gesamten übrigen Vorbringens als unbegründet abzulehnen.

75 3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, ihre vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

76 4. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach:

Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Eine Übermittlung elektronischer Dokumente ist unter den Voraussetzungen des § 55a VwGO i.V.m. der ERVV möglich. Für die in § 55d VwGO Genannten gilt unter den dort genannten Voraussetzungen die Pflicht zur elektronischen Übermittlung. Eine einfache E-Mail genügt nicht.

Richterin ist wegen eines mutterschutzrechtlichen Beschäftigungsverbots an der Unterschriftsleistung gehindert.

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 15.000,00 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 und 8 GKG).

Richterin Dr. Robl ist wegen eines mutterschutzrechtlichen Beschäftigungsverbots an der Unterschriftsleistung gehindert.