



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 8 CN 2.09  
OVG 4 D 2/06

Verkündet  
am 27. Oktober 2010  
Hardtmann  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Oktober 2010  
durch die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß und Dr. Deiseroth und  
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser und Dr. Held-Daab

für Recht erkannt:

Die Revision des Antragstellers gegen das Urteil des  
Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 19. Januar  
2009 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Revisionsverfah-  
rens.

G r ü n d e :

I

1 Der Normenkontrollantrag des 1944 geborenen und seit 1990 als Notar mit Amtssitz in Dresden tätigen Antragstellers richtet sich gegen § 7 Abs. 1 der Versorgungssatzung der Antragsgegnerin in der als Anlage I zu Art. 16 der Satzung der Antragsgegnerin (Hauptsatzung) am 23. März 2007 bekannt gemachten, rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft gesetzten Fassung (Versorgungssatzung 2007).

2 Die bis zum 31. Dezember 2003 geltende Fassung der Versorgungssatzung sah für Notare ein Ruhegehalt in Anlehnung an die Versorgungsbezüge der Besoldungsgruppe R 1 vor. Wegen des erheblichen Rückgangs des Abgabenaufkommens beschloss die Antragsgegnerin am 26. September 2003, das Ruhegehalt zum Jahresbeginn 2004 auf das Niveau der Besoldungsgruppe A 13 zu senken. Die entsprechende Neufassung des § 7 Abs. 1 der Versorgungssatzung zum 1. Januar 2004 (Versorgungssatzung 2004) stützte sich wie die Vorgängerregelung auf § 113a Bundesnotarordnung in der Fassung der Änderung durch das Dritte Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung und anderer Gesetze vom 31. August 1998 (BGBl I S. 2585) - BNotO a.F. - und lautete:

„Die Höhe des Ruhegehalts bemisst sich nach Dienstjahren. Das Höchstruhegehalt wird nach 35 vollendeten Dienstjahren erreicht. Das monatliche Ruhegehalt beträgt für jedes vollendete Dienstjahr in der Zeit ab dem

1. Oktober 1990	
bis zum 31. Dezember 2003	98,65 Euro,
ab dem 1. Januar 2004	80,43 Euro.“

3 Nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde wurde die Versorgungssatzung 2004 am 30. Juni 2004 bekannt gemacht. Zur Begründung der Neuregelung erklärte die Antragsgegnerin, das bisherige Versorgungsniveau hätte nur mit einer Erhöhung des Abgabensatzes von 19 % auf 29 % finanziert werden können. Die Absenkung des Ruhegehalts für künftige Dienstzeiten wirke sich für ältere Amtsinhaber nur unwesentlich aus und lasse jüngeren Amtsinhabern genügend Zeit, sich langfristig auf das neue Versorgungsniveau einzustellen.

- 4 Mit Beschluss vom 13. Juli 2004 - 1 BvR 1298/94, 1299/94, 1332/95, 613/97 - (BVerfGE 111, 191) erklärte das Bundesverfassungsgericht § 113a BNotO a.F. ebenso wie die Regelung zur Bayerischen Notarkasse in § 113 BNotO a.F. wegen Verletzung des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips für verfassungswidrig. Eine übergangsweise Anwendung beider Vorschriften ließ es nur bis zum 31. Dezember 2006 zu.
- 5 Am 7. Januar 2006 hat der Antragsteller beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht einen Normenkontrollantrag eingereicht und zunächst die Unwirksamkeit des § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2004 sowie weiterer nicht mehr verfahrensgegenständlicher Satzungsregelungen geltend gemacht.
- 6 Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung vom 15. Juli 2006 (BGBl I S. 1531) schuf der Bundesgesetzgeber in § 113 BNotO eine neue Rechtsgrundlage für die Bayerische Notarkasse und die Antragsgegnerin. Im Januar 2007 beschloss der neu gewählte Verwaltungsrat der Antragsgegnerin unter anderem die Versorgungssatzung 2007. Ihr § 7 Abs. 1 stimmt mit dem der Versorgungssatzung 2004 wörtlich überein.
- 7 Der Antragsteller hat mit Schriftsatz vom 14. August 2007 seinen Normenkontrollantrag um das Begehren erweitert, auch die Unwirksamkeit des § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2007 festzustellen, und geltend gemacht, auch § 113 BNotO (n.F.) sei verfassungswidrig. Nach wie vor widerspreche die Organisation der Antragsgegnerin dem Demokratieprinzip. Außerdem verletze die Abkoppelung der Versorgungshöhe von der Höhe der geleisteten Abgaben Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG. Diesem Vorbringen traten die inzwischen aus dem Verfahren ausgeschiedenen weiteren Antragsteller bei.
- 8 Mit dem angegriffenen Urteil vom 19. Januar 2009 hat das Sächsische Oberverwaltungsgericht die Normenkontrollanträge abgelehnt. Zulässig sei nur der gegen § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2007 gerichtete Antrag des Antragstellers. Dieser Antrag sei jedoch nicht begründet. Er sei zwar fristgerecht gestellt worden. § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2007 stehe aber mit höherrangigem Recht in Einklang. Die Errichtung der Antragsgegnerin und deren Ermächtigung

zum Erlass der Versorgungssatzung nach § 113 BNotO seien verfassungskonform. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergebe sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung. Da die als verfassungswidrig erkannten §§ 113, 113a BNotO a.F. als partielles Bundesrecht gegolten hätten, habe die Wahrung der Rechtseinheit eine bundesgesetzliche Regelung erfordert. Art. 84 Abs. 1 GG a.F. stehe der bundesrechtlichen Errichtung der Antragsgegnerin nicht entgegen, da der Bundesrat dem Gesetz zugestimmt habe. Organisation und Willensbildung der Antragsgegnerin entsprächen den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Anknüpfung der Versorgung an die Dauer der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit und die Ermächtigung zur satzungsrechtlichen Ausgestaltung der Versorgung nach § 113 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 19 BNotO genügten dem Parlamentsvorbehalt und seien grundrechtskonform. Die Versorgung habe nicht nach der Höhe der geleisteten Abgaben bemessen oder gar nach dem Prinzip der kapitalerhaltenden Lebensversicherung ausgestaltet werden müssen. Die Anknüpfung an die Dauer der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit sei sachlich gerechtfertigt durch das legitime Ziel, im öffentlichen Interesse ein gleichmäßiges Angebot vorsorgender Rechtspflege auch in strukturschwachen Gebieten zu gewährleisten. Außerdem entspreche sie der Besonderheit des staatlich gebundenen Notariats im Vergleich zu anderen freien Berufen. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Die Notare hätten keine Rechte auf eine abgabenabhängige Versorgung erworben. Sie könnten sich auch nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen.

- 9 Die satzungsrechtliche Regelung der Höhe des Ruhegehalts und seiner Absenkung für Dienstzeiten ab dem 1. Januar 2004 stehe mit § 113 BNotO und mit Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang. Die Absenkung sei erforderlich gewesen, dem erheblichen Einnahmerückgang Rechnung zu tragen. Soweit ihr für die bereits abgeschlossenen Kalenderjahre 2004 bis 2006 echte Rückwirkung zukomme, sei dies verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Spätestens seit der Bekanntmachung der Versorgungssatzung 2004 habe kein schutzwürdiges Vertrauen auf ein Beibehalten des bisherigen Versorgungsniveaus mehr bestehen können. Für den vorhergehenden Zeitraum

vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2004 habe ein Vertrauen der Normunterworfenen kein entscheidendes Gewicht, weil die auf diesen Zeitraum bezogene Kürzung des Ruhegehalts eines Notars sich auf einen Bagatellbetrag von 9,11 € jährlich beschränke.

10 Nach Zustellung des Urteils am 16. Februar 2009 haben die Prozessbevollmächtigten des Antragstellers am 16. März 2009 die vom Sächsischen Obergerverwaltungsgericht hinsichtlich der Normenkontrolle des § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2007 zugelassene Revision eingelegt. Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision im Übrigen hat der Senat mit Beschluss vom 23. Dezember 2009 - BVerwG 8 BN 1.09 - zurückgewiesen.

11 Im Revisionsverfahren rügt der Antragsteller einen Verstoß gegen Art. 72 Abs. 2, Art. 83 und 84 Abs. 1 GG in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (GG a.F.) und eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG.

12 Der Antragsteller beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts vom 19. Januar 2009 § 7 Abs. 1 der Versorgungssatzung der Antragsgegnerin in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 2007 für unwirksam zu erklären.

13 Die Antragsgegnerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

14 Sie verteidigt das angegriffene Urteil.

15 Der Vertreter des Bundesinteresses unterstützt das Vorbringen der Antragsgegnerin, ohne einen eigenen Antrag zu stellen.

## II

16 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das angegriffene Urteil verletzt kein Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO).

- 17 Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht, dessen Zuständigkeit sich aus § 113 Abs. 7 BNotO i.V.m. § 54 Abs. 1, § 63 Abs. 2 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG), § 126 Abs. 1 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) ergibt, den Normenkontrollantrag für zulässig gehalten. Die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 195 Abs. 7 VwGO ist gewahrt. Dazu genügt die Erweiterung des bisherigen Normenkontrollbegehrens innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung des § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2007. Diese Bekanntmachung hatte konstitutive Wirkung, sodass die Frist erneut zu laufen begann (vgl. Urteile vom 21. Januar 2004 - BVerwG 8 CN 1.02 - BVerwGE 120, 82 <85> = Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 163 S. 125 und vom 30. September 2009 - BVerwG 8 CN 1.08 - SächsVBl 2010, 32 <34>). § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2007 ersetzte die mangels verfassungsgemäßer Ermächtigung fehlerhafte Vorgängerregelung des § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2004 und regelte auf anderer Rechtsgrundlage erneut die Absenkung der Versorgung für Dienstzeiten ab dem 1. Januar 2004.
- 18 Dem Antrag fehlt auch nicht das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis, da bei stattgebender Entscheidung nicht auszuschließen ist, dass die Antragsgegnerin eine für den Antragsteller günstigere Regelung träfe.
- 19 Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, der Normenkontrollantrag sei unbegründet, ist revisionsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Da § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2007 zum irrevisiblen Recht gehört, hat die revisionsrechtliche Prüfung nach § 137 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO von der Auslegung und Anwendung der Vorschrift durch das Oberverwaltungsgericht auszugehen und nur zu prüfen, ob diese mit Bundesrecht in Einklang steht. Zu Recht bejaht das angegriffene Urteil die Wirksamkeit der bundesrechtlichen Ermächtigunggrundlage in § 113 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 19 BNotO. Diese deckt auch die angegriffene Satzungsregelung, die ihrerseits mit dem sonstigen revisiblen Recht vereinbar ist.
- 20 Nach § 113 Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 BNotO gehören zu den Aufgaben der Antragsgegnerin unter anderem die Versorgung der ausgeschiedenen Notare im Alter

und bei Amtsunfähigkeit, die Versorgung der Notarassessoren bei Dienstunfähigkeit sowie die Versorgung ihrer Hinterbliebenen. Satz 3 der Vorschrift bestimmt, dass die Höhe der Versorgung sich unabhängig von der Höhe der geleisteten Abgaben nach der ruhegehaltstfähigen Dienstzeit einschließlich An- und Zurechnungszeiten bemisst. Absatz 19 ermächtigt die Antragsgegnerin unter anderem zur näheren satzungsrechtlichen Regelung der Versorgung. Diese Ermächtigungsgrundlage ist von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 26. Juli 2002 (BGBl I S. 2863) (GG a.F.) gedeckt.

- 21 Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Notariat gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG umfasst neben dem Berufsrecht der Notare auch die übrigen auf diesen Berufsstand bezogenen Regelungen einschließlich des Notarversorgungsrechts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 - 1 BvR 1298/94, 1299/94 u.a. - BVerfGE 111, 191 <193>). Bei Verkündung des Gesetzes am 19. Juni 2006 lagen die materiellrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 2 GG a.F. vor. Wie das angegriffene Urteil zutreffend ausführt, durfte der Gesetzgeber seinerzeit davon ausgehen, eine bundesrechtliche Neuregelung der Errichtung der Antragsgegnerin und ihrer Satzungsgewalt sei zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (vgl. die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs vom 26. April 2006, BTDrucks 16/1340 S. 8). Im Bereich der notariellen Selbstverwaltung einschließlich der Notarversorgung drohte eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen, die im Interesse des Bundes und der Länder nicht hingenommen werden konnte (vgl. zu diesen Kriterien BVerfG, Urteile vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01 - BVerfGE 106, 62 <145 f.> und vom 27. Juli 2004 - 2 BvF 2/02 - BVerfGE 111, 226 <253 f.>). Mit Auslaufen der Übergangsfrist zur Anwendung der als verfassungswidrig erkannten §§ 113, 113a BNotO a.F. drohte die Rechtsgrundlage für die satzungsgemäße Tätigkeit der Bayerischen Notarkasse und der Antragsgegnerin zu entfallen. Dann hätten in einem erheblichen Teil des Bundesgebiets, nämlich in Bayern, einem Teilgebiet von Rheinland-Pfalz und den neuen Bundesländern, keine Abgaben zur Finanzierung der laufenden Leistungen zur Ein-



kommensergänzung und der Notarversorgung mehr erhoben werden können. Auch die Rechtsgrundlage für die weitere Erbringung dieser existenzsichernden Leistungen wäre weggefallen. Während im übrigen Bundesgebiet die Notarkammern und deren Versorgungseinrichtungen auf der Grundlage der §§ 65 ff. BNotO hätten tätig werden können, wäre die Aufgabenerfüllung im Bereich der Notarkassen unmöglich geworden. Diese Rechtszersplitterung konnte im Interesse des Bundes und der Länder nicht hingenommen werden, weil sie das bundesweite Funktionieren des Notariats als Organ der vorsorgenden Rechtspflege beeinträchtigt hätte. Die Neufassung des § 113 BNotO durch Gesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl I S. 1531) verhinderte die Rechtszersplitterung, indem sie eine neue gesetzliche Grundlage für die Aufgabenerfüllung der Notarkassen schuf.

- 22 Ihrer Erforderlichkeit zur Wahrung der Rechtseinheit steht weder entgegen, dass keine bundesweite und bundeseinheitliche Regelung getroffen wurde, noch, dass grundsätzlich stattdessen eine landesgesetzliche oder staatsvertragliche Regelung denkbar gewesen wäre. Kompetenzrechtliche Bedenken lassen sich auch nicht daraus herleiten, dass § 113 BNotO sich nicht auf eine Ermächtigung zur landesrechtlichen Regelung beschränkt, sondern selbst die Anknüpfung der Notarversorgung an die Dauer der Dienstzeit bestimmt.
- 23 Die Annahme des Antragstellers, Art. 72 Abs. 2 GG a.F. erlaube nur eine bundesweite und bundeseinheitliche Regelung, trifft nicht zu. Die Wahrung der Rechtseinheit verlangt nur die Beseitigung der Rechtszersplitterung; dies setzt nicht zwangsläufig eine im gesamten Bundesgebiet in Kraft tretende einheitliche Durchnormierung des betreffenden Regelungsbereichs voraus. Soweit die Rechtszersplitterung sich - wie hier - aus dem Wegfall von Regelungen in einem Teilbereich des Bundesgebiets ergibt, genügt eine partielle bundesrechtliche Regelung, die Rechtseinheit wieder herzustellen. Art. 72 Abs. 2 GG verlangt auch nicht, dass die bundesgesetzliche Regelung den Rechtszustand weiter vereinheitlicht als zuvor. Da das Grundgesetz den Ländern im Anwendungsbereich des Art. 74 GG Raum für differenzierende Regelungen lässt, muss auch ein Bundesgesetz nach Art. 72 Abs. 2 GG die Rechtsvielfalt nicht völlig aufheben. Vielmehr genügt es, wenn der Regelung eine bundeseinheitli-

che Regelungskonzeption zugrunde liegt, die einheitliche bundesweit geltende Regelungen mit regional differenzierender Ausgestaltung verbinden kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 - 2 BvF 2.02 - a.a.O. S. 253 f. und Beschlüsse vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9/85, 3/86 - BVerfGE 78, 249 <270 f.> und vom 21. Juli 2010 - 1 BvL 8/07 - ZOV 2010, 177 <182> unter 2.). Zur bedenklichen, nach Art. 72 Abs. 2 GG a.F. zu behebenden Rechtszersplitterung wird eine solche Rechtsvielfalt erst, wenn die regional differenzierende Ausgestaltung zu problematischen Folgen führt, etwa zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und darin begründeten unzumutbaren Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr (BVerfG, Urteile vom 24. Oktober 2002 a.a.O. S. 145 und vom 27. Juli 2004 a.a.O. S. 254). Dies trifft zwar auf den Wegfall der notariellen Versorgung in einem Teilbereich des Bundesgebiets zu. Die regional unterschiedliche Ausgestaltung der Notarversorgung nach Maßgabe der historisch gewachsenen regionalen Besonderheiten wirft jedoch keine vergleichbaren Probleme auf.

- 24 Für den Bereich der alten Bundesländer ergibt sich schon aus dem systematischen Zusammenhang des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 mit Art. 138 GG, dass die bundesrechtliche Regelung und die Wahrung der regionalen Besonderheiten der Notariatsverfassungen einander nicht ausschließen, da Art. 138 GG die süddeutsche Notariatsverfassung ausdrücklich anerkennt und schützt (Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 138, Stand: Dezember 2007, Rn. 1 f. und 16; Degenhart, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 138, Rn. 1 und 3; vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 1964 - 1 BvR 416/61, 106/62 - BVerfGE 17, 381 <389>). Dem trägt die Bundesnotarordnung Rechnung. Sie normiert lediglich die für die Rechtspflege erforderlichen Berufsregelungen weitgehend einheitlich. Im Übrigen ermöglicht sie eine regional differenzierte berufsständische Selbstverwaltung. Dabei nimmt sie in § 113 BNotO die Besonderheiten der süddeutschen Notariatsverfassung auf.
- 25 Die Anerkennung der nach deren Vorbild gestalteten Notariatsverfassung im Bereich der neuen Bundesländer ergibt sich aus Anlage II Kap. 3 Sachgebiet A Abschn. III des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutsch-

lands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl II S. 889), der die Fortgeltung der Verordnung über die Tätigkeit von Notaren in eigener Praxis (VONot) vom 20. Juni 1990 (GBl DDR I S. 475) als partielles Bundesrecht anordnet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 a.a.O. S. 215). Dies ermöglicht auch die Ersetzung durch eine Neuregelung, die sich - wie hier - im Wesentlichen im Rahmen der bisherigen Regelungskonzeption hält (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 a.a.O. S. 215 zur Überführung der partikularen Regelung in § 113a BNotO a.F.; vgl. Urteil vom 9. Juni 2004 - 1 BvR 636/02 - BVerfGE 111, 10 <29 ff.> zu den Grenzen der bundesrechtlichen Änderung einer nach Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG fortgeltenden Regelung).

- 26 Die bloße Möglichkeit, die erforderliche verfassungskonforme Rechtsgrundlage für die weitere Tätigkeit der Notarkassen durch parallele Landesgesetze oder einen Staatsvertrag zu schaffen, lässt die Regelungsbefugnis des Bundes nicht entfallen (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 a.a.O. S. 150). Da drei der fünf betroffenen neuen Bundesländer im Frühjahr 2006 eine bundesgesetzliche Regelung vorschlugen (vgl. den Gesetzesantrag der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vom 24. März 2006, BRDrucks 217/06), konnte der Bundesgesetzgeber nicht mit dem rechtzeitigen, einvernehmlichen Erlass einer rechtssicheren und dauerhaften Regelung durch die Länder rechnen.
- 27 Dass er die Bemessung der Notarversorgung nicht der Satzung der Notarkasse überlassen, sondern in § 113 Abs. 3 Nr. 2 BNotO selbst geregelt hat, ist kompetenzrechtlich nicht zu beanstanden. Die Vorschriften über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG a.F. begrenzen nicht die Dichte einer zulässigen bundesrechtlichen Regelung. Insoweit darf und muss der Gesetzgeber vielmehr die Anforderungen des Parlamentsvorbehalts beachten. Die detaillierte Normierung der Notarversorgung in § 113 Abs. 3 Nr. 2 BNotO war erforderlich, um eine hinreichend konkrete Ermächtigungsgrundlage für die grundrechtsrelevante Bemessung der Versorgung im Zuständigkeitsbereich der Antragsgegnerin zu schaffen.
- 28 Deren Errichtung als rechtsfähige Anstalt des Freistaates Sachsen (vgl. BGH, Beschluss vom 11. Juli 2005 - NotZ 13/05 - DNotZ 2006, 75) ist auch mit Art. 84

Abs. 1 GG a.F. vereinbar, weil § 113 BNotO als Zustimmungsgesetz erlassen wurde (vgl. BTDrucks 402/06; BGH, Beschluss vom 11. Juli 2005 a.a.O. S. 77). Über das Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes hinaus stellt Art. 84 Abs. 1 GG a.F. keine weiteren Anforderungen. Insbesondere verlangt er keine Erforderlichkeitsprüfung wie Art. 72 Abs. 2 GG a.F. und keine bundeseinheitliche oder bundesweit geltende Regelung. Die gegenteilige Auffassung findet weder im systematischen Zusammenhang noch im Sinn und Zweck des Art. 84 Abs. 1 GG a.F. eine Stütze. Erst im Zuge der Föderalismusreform I wurden in Art. 84 GG insoweit differenzierende Regelungen getroffen.

- 29 Das aus Art. 83 GG abzuleitende Verbot der Mischverwaltung ist ebenfalls nicht verletzt. Die nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F. legitimierte Errichtung der Antragsgegnerin durch § 113 BNotO durchbricht nicht die föderale Verteilung der Verwaltungskompetenzen. Sie begründet auch keine verfassungsrechtlich problematischen Mitbestimmungs- oder Mitentscheidungsbefugnisse im Verhältnis der betroffenen Länder untereinander. Die Rechtsaufsicht über die Antragsgegnerin obliegt nach § 113 Abs. 1 Satz 5 BNotO allein dem Sächsischen Staatsministerium der Justiz. Dass dieses sie nach Satz 6 der Vorschrift nach näherer Vereinbarung der beteiligten Justizverwaltungen auszuüben hat, sichert den übrigen Justizministerien ein Mitspracherecht nur im Rahmen einer verfassungsrechtlich zulässigen Vereinbarung zwischen mehreren Bundesländern, ohne die alleinige Zuständigkeit und Verantwortung der Antragsgegnerin für die Aufgabenwahrnehmung in Frage zu stellen.
- 30 Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht auch die materielle Verfassungsmäßigkeit des § 113 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 19 BNotO bejaht. Er verstößt weder gegen Art. 20 Abs. 1 und 3 GG noch gegen grundrechtliche Gewährleistungen.
- 31 Die Vorschriften über die Bildung des zum Satzungserlass befugten Verwaltungsrats der Antragsgegnerin und die Satzungsermächtigung selbst genügen den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten Anforderungen des Demokratiegebots und des Rechtsstaatsprinzips (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 a.a.O. S. 216 ff.). Die detaillierten organisatorischen und verfahrensrechtlichen Regelungen in § 113 Abs. 9 bis 13 BNotO

wahren den Parlamentsvorbehalt und gewährleisten eine angemessene Beteiligung der betroffenen Notare an der Willensbildung der Antragsgegnerin. Dazu genügt die vorgesehene proportionale Vertretung der Notariate der einzelnen Notariats- oder Oberlandesgerichtsbezirke im jeweiligen Verwaltungsrat. Der Gesetzgeber durfte bei der Antragsgegnerin einen anderen Einwohnerzahlenschlüssel zugrunde legen als bei der Bayerischen Notarkasse. Die Abweichung ist sachlich gerechtfertigt im Hinblick auf die Gesamteinwohnerzahl des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs und das Bestreben, die Mitgliederzahl des Verwaltungsrats im Interesse effektiver Arbeit zu begrenzen. Der Einwand, die sächsischen Notare seien gegenüber den Notaren aus den anderen neuen Bundesländern unterrepräsentiert, trifft nicht zu. Der Grundsatz proportionaler Repräsentation schließt maßstabsbedingte Verzerrungen bei der Abbildung der Mehrheitsverhältnisse nicht aus. Der Gesetzgeber war auch nicht verpflichtet, die Mitgliederzahl zu erhöhen, um die Mehrheitsverhältnisse genauer abzubilden. Die relative Mehrheit der sächsischen Notare schlägt sich bereits in der Zuteilung von drei statt zwei Sitzen nieder.

- 32 § 113 Abs. 3 Nr. 2 BNotO ist mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Allerdings greift die Verpflichtung zur Bemessung der Versorgung nach der Dauer der ruhegehaltstfähigen Dienstzeit wegen ihrer objektiv-berufsregelnden Tendenz in die Berufsfreiheit ein. Sie motiviert dazu, die Berufsausübung bis zum Erreichen der maximal ruhegehaltstfähigen Dienstzeit fortzusetzen, und fördert die Bereitschaft zur Übernahme auch ertragsschwacher Stellen. Der Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt, weil er von vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls getragen wird und verhältnismäßig ist. Er dient dem legitimen Zweck, eine unabhängige vorsorgende Rechtspflege auf angemessenem, gleichem Qualitätsniveau auch in strukturschwachen Gebieten zu gewährleisten. Dazu sichert § 113 Abs. 3 Nr. 2 BNotO eine Versorgung unabhängig von der Einträglichkeit der zugewiesenen Amtsstelle. Diese Regelung ist auch erforderlich, das verfolgte Ziel zu erreichen. Eine an der Höhe geleisteter Abgaben orientierte Versorgung oder eine Kombination minimaler Grundsicherung und abgabenabhängiger Zusatzversorgung wären dazu nicht ebenso geeignet. Wie das angegriffene Urteil zutreffend ausführt, kann der einzelne Notar das eigene Einkommen wegen der Zuweisung der Amtssitze, der Beschränkung der Amts-

tätigkeit und der Abhängigkeit der Gebühren vom Gegenstandswert nur begrenzt beeinflussen. Jede Differenzierung der Versorgung nach abgabepflichtigen Gebühreneinnahmen würde deshalb Notare auf ertragsschwachen Stellen benachteiligen und die Gewährleistung einer qualitativ gleichwertigen unabhängigen und vorsorgenden Rechtspflege im bundesweiten Geltungsbereich des Gesetzes beeinträchtigen. Die mit der Versorgungsregelung einhergehenden Nachteile für Notare mit hohen abgabepflichtigen Gebühreneinnahmen sind auch nicht unzumutbar. Trotz der Abgabenbelastung bleiben diesen Notaren genügend Überschüsse, um daraus eigene Zusatzversorgungen zu finanzieren.

- 33 Die gesetzliche Regelung steht auch mit Art. 14 Abs. 1 GG in Einklang. Ein subjektives Recht auf Versorgungsleistungen nach dem Versicherungsprinzip hat der Antragsteller nach der für den Senat bindenden Auslegung des irreversiblen Landesrechts nicht erworben. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der rückwirkende Eingriffe in vermögenswerte Rechte nur in den Grenzen des Rückwirkungsverbots zulässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44/92, 48/92 - BVerfGE 95, 64 <86 f.>), wird nicht durch die gesetzliche Regelung der Versorgung nach der Dauer der Dienstzeit verletzt. Eine echte Rückwirkung liegt nicht vor, da § 113 Abs. 3 Nr. 2 BNotO eine satzungsrechtliche Ausgestaltung der Versorgung nach dem Versicherungsprinzip nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten ausschließt. Soweit er tatbestandlich an das Entrichten von Abgaben in zurückliegenden Zeiträumen anknüpft, ist diese unechte Rückwirkung gerechtfertigt, weil sich ein Vertrauen auf eine Versorgung nach dem Versicherungsprinzip angesichts der Kontinuität vom Versicherungsprinzip abweichender satzungsrechtlicher Regelungen nicht bilden konnte. Unabhängig von ihrer Verfassungsmäßigkeit konnten weder Versorgungsanwartschaften noch das Vertrauen auf deren Begründung in größerem als dem positivrechtlich festgelegten Umfang entstehen.
- 34 Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG wird durch § 113 Abs. 3 Nr. 2 BNotO ebenfalls nicht verletzt. Er verpflichtet den Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich, also seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Dabei darf der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit diejenigen Sachverhalte auswählen, die er als

vergleichbar ansehen und an die er dieselbe Rechtsfolge knüpfen will. Er muss seine Auswahl aber bezogen auf die Eigenart des konkreten Sachgebiets sachgerecht treffen. Eine Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte verletzt deshalb Art. 3 Abs. 1 GG, wenn sie nach der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes nicht durch einen vernünftigen, einleuchtenden Grund gerechtfertigt werden kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 1997 - 1 BvR 1903/96 - NJW 1997, 2444 <2445> und Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 - BVerfGE 114, 258 <297 f.>). Beeinträchtigt die Gleich- oder Ungleichbehandlung - wie hier - die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten, erstreckt die verfassungsrechtliche Prüfung sich darüber hinaus auf die Verhältnismäßigkeit der getroffenen Regelung.

- 35 Die mit der Bemessung des Ruhegehalts nach der Dauer der Dienstzeit vorgegebene versorgungsrechtliche Gleichbehandlung von Notaren, die Abgaben in unterschiedlicher Höhe entrichtet haben, ist sachlich gerechtfertigt durch den legitimen Zweck, eine qualitativ gleichwertige unabhängige vorsorgende Rechtspflege auch in strukturschwachen Gebieten zu sichern. Für die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme sowie für ihre Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne wird auf die Ausführungen zur Einschränkung der Berufsfreiheit verwiesen. Aus denselben Gründen ist auch die versorgungsrechtliche Gleichbehandlung unterschiedlich leistungsstarker Notare gerechtfertigt. Soweit der Antragsteller auf Haftungsrisiken aus der Zeit der aktiven Berufstätigkeit verweist, sind diese aus den mit dieser Tätigkeit erzielten Einnahmen zu versichern; neue Haftungsrisiken werden im Ruhestand nicht begründet.
- 36 Der beitragsrechtliche Äquivalenzgrundsatz, der ein grobes Missverhältnis von Abgaben und Leistungen verbietet, steht der Bemessung der Versorgung nach der Dauer der Dienstzeit nicht entgegen. Im Bereich der berufsständischen Versorgungseinrichtungen darf der Gesetzgeber die Äquivalenz von Beitrags- und Versorgungsleistungen durch den Grundsatz solidarischer sozialer Sicherung modifizieren. Dieser lässt sich aus dem Sozialstaatsgebot nach Art. 20 Abs. 1 GG herleiten, das nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch die verfassungsrechtliche Ordnung in den Ländern prägt. Der Solidaritätsgrundsatz rechtfertigt es, leistungsstarke Mitglieder des Berufsstandes zur Finanzierung der Versor-

gungsleistungen leistungsschwächerer Mitglieder heranzuziehen (BGH, Beschluss vom 25. April 1994 - NotZ 8/93 - BGHZ 126, 16 <32 f.>). Die Verhältnismäßigkeit der damit einhergehenden Ungleichbehandlung der leistungsstarken Notare wurde oben bereits dargelegt. Auch aus der vom Antragsteller zitierten Rechtsprechung zum Honorarverteilungsmaßstab für Ärzte mit besonderer Praxisstruktur (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 4. Juli 2001 - Vf. 2-VII-00 - BayVBl 2002, 79 f.) ergibt sich keine Verpflichtung zur Wahrung einer strikten Äquivalenz. Weder die beiden Berufsgruppen noch die kassenärztliche Vergütung und die Notarversorgung sind vergleichbar.

- 37 Eine verfassungswidrige Diskriminierung gegenüber Notaren in anderen Bundesländern, deren Versorgung abgabenabhängig geregelt ist, liegt ebenfalls nicht vor. Selbst wenn der Bundesgesetzgeber bei der partiellen Regelung die Rechtslage im gesamten Bundesgebiet in den Blick nehmen musste, durfte er für den Zuständigkeitsbereich der Notarkassen die dort bislang geltenden Versorgungsgrundsätze gesetzlich regeln. Soweit darin eine Ungleichbehandlung gegenüber Notaren außerhalb dieses Zuständigkeitsbereichs liegt, ist sie sachlich gerechtfertigt durch die Besonderheit der historisch gewachsenen, verfassungsrechtlich anerkannten süddeutschen Notariatsverfassung, die in den neuen Bundesländern bereits vor Wirksamwerden des Beitritts übernommen wurde. Die formellgesetzliche Regelung der Bemessung der Versorgung nach der Dauer der Dienstzeit war geeignet und erforderlich, diese regionale, durch Art. 138 GG und Anlage II Kap. 3 Sachgebiet A Abschn. III Einigungsvertrag legitimierte Ausprägung der notariellen Selbstverwaltung zu bewahren.
- 38 Die verfassungskonforme Ermächtigung in § 113 Abs. 3 Nr. 2 BNotO deckt § 7 Abs. 1 Versorgungssatzung 2007. Da sie die Höhe der Versorgungsleistungen nicht regelt, verbietet sie weder deren Orientierung an einer bestimmten Besoldungsstufe noch eine Absenkung ab einem bestimmten Stichtag.
- 39 Einen Verstoß der Satzungsbestimmung gegen sonstiges revisibles Recht hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend verneint. Die Absenkung der Versorgungshöhe für Dienstzeiten ab dem 1. Januar 2004 verletzt weder Art. 14 Abs. 1 GG noch Art. 3 Abs. 1 GG.



- 40 Versorgungsanwartschaften nach § 7 Abs. 1 Satz 3 Versorgungssatzung 2007 fallen in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1980 - 1 BvL 17/77, 7/78, 9/78 u.a. - BVerfGE 53, 257 <289 ff.>; BVerwG, Urteil vom 21. September 2005 - BVerwG 6 C 3.05 - Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 350 S. 20, 24). Die Absenkung des Versorgungsniveaus ab dem 1. Januar 2004 ist aber nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG als verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung der Eigentumsposition gerechtfertigt. Sie verstößt auch nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot.
- 41 Die Absenkung der Versorgung auf das Niveau der Besoldungsgruppe A 13 dient dem legitimen Ziel der Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Versorgungssystems der Antragsgegnerin. Nach den nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen, für den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ist die Absenkung angesichts des erheblichen Rückgangs des Abgabenaufkommens geeignet und erforderlich, die Versorgung langfristig zu sichern, da deren bisheriges Niveau nur mit einer extremen Erhöhung des Beitragssatzes um mehr als 50 % (von 19 % auf 29 % der abgabepflichtigen Gebühreneinnahmen) zu finanzieren gewesen wäre. Verhältnismäßig im engeren Sinne ist die Absenkung zum 1. Januar 2004, weil sie die seinerzeit schon im Ruhestand befindlichen Notare nicht, und die versorgungsnahen Jahrgänge nur geringfügig betrifft, während sie dienstjüngeren Notaren ausreichend Zeit lässt, sich auf die neue Lage einzustellen.
- 42 § 7 Abs. 1 Satz 3 Versorgungssatzung 2007 verletzt auch nicht den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Dabei kann offen bleiben, ob und inwieweit nicht nur eine unechte, sondern eine echte Rückwirkung im Sinne einer Rückbewirkung von Rechtsfolgen vorliegt. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der echten wie der unechten Rückwirkung ergibt sich jedenfalls daraus, dass nach der Beschlussfassung der Antragsgegnerin über die Absenkung des Ruhegehalts am 26. September 2003 kein schutzwürdiges Vertrauen der Notare auf einen Fortbestand der günstigeren Versorgungsregelung über den 1. Januar 2004 hinaus mehr bestehen konnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Dezember 1997, - 2 BvR

882/97 - BVerfGE 97, 67 <79>). Außerdem diene die - erneute - Regelung der Absenkung des Versorgungsniveaus der Bereinigung einer unklaren Rechtslage. Auf die Erwägungen des Obergerichtes zum Ausmaß der Kürzungen kommt es danach nicht an.

- 43 Vor dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist die satzungrechtliche Absenkung des Versorgungsniveaus ebenfalls gerechtfertigt. Dies gilt hinsichtlich der Stichtagsregelung zum 1. Januar 2004 ebenso wie hinsichtlich der vom Antragsteller gerügten Ungleichbehandlung von Notaren im Ruhestand im Verhältnis zu Notarassessoren und aktiven Notaren.
- 44 Die Ungleichbehandlung ruhegehaltsfähiger Dienstzeiten vor und nach dem Stichtag des 1. Januar 2004 beruht auf der sachlichen Erwägung, bereits im Ruhestand befindliche Notare nicht durch eine nachträgliche Kürzung ihres Ruhegehalts zu belasten und die Absenkung des Versorgungsniveaus für die noch aktiven Notare so auszugestalten, dass kurz vor dem Ruhestand stehende geringere Nachteile haben als dienstjüngere, die sich auf die neue Rechtslage noch einstellen können.
- 45 Die Satzungsregelung führt auch nicht zu einer Diskriminierung von Notaren im Ruhestand gegenüber aktiven Notarassessoren. Letztere stellen keine nach Art. 3 Abs. 1 GG zu berücksichtigende Vergleichsgruppe dar, weil sie - anders als die Notare - im öffentlichen Dienst stehen und dienstrechtlich geregelte Bezüge erhalten. Rechtfertigungsbedürftig ist nur die Ungleichbehandlung zwischen den Notaren im Ruhestand und den aktiven Notaren, deren Einkommensergänzung nach wie vor am Niveau der Besoldungsgruppe R 1 ausgerichtet ist. Der sachliche Grund für diese Ungleichbehandlung liegt darin, dass Notaren im aktiven Dienst zur Sicherung einer flächendeckenden unabhängigen und qualitativ gleichwertigen vorsorgenden Rechtspflege ein ausreichendes Mindestgehalt garantiert werden muss. Es soll der für dieses Amt erforderlichen juristischen Qualifikation nach § 5 BNotO Rechnung tragen und den in § 8 BNotO geregelten weitgehenden Ausschluss von Möglichkeiten zur Aufbesserung des monatlichen Einkommens durch weitere Erwerbstätigkeit ausgleichen. Notare im Ruhestand sind vergleichbaren Anforderungen und Beschrän-

kungen nicht mehr ausgesetzt. Ihr Ruhegehalt dient lediglich der Existenzsicherung auf einem Niveau, das ein angemessenes Alterseinkommen auch dann gewährleistet, wenn auf ertragsschwachen Stellen während der Dienstzeit keine nennenswerte Zusatzversorgung im Alter finanziert werden konnte. Auf diese unterschiedlichen Zweckrichtungen bezogen, ist die satzungsrechtliche Differenzierung auch verhältnismäßig. Für ihre Zumutbarkeit gegenüber Notaren auf einkommensstarken Stellen kann auf die Ausführungen zur Vereinbarkeit der gesetzlichen Ermächtigung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz verwiesen werden.

46 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. von Heimburg

Krauß

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt (§§ 47, 52 Abs. 1 GKG).

Dr. von Heimburg

Krauß

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Recht der freien Berufe

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG

Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14  
Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und 3, Art. 72  
Abs. 2 a.F., Art. 74 Abs. 1, Art. 83, 84

BNotO

§§ 8, 113, 113 a.F., 113a a.F.

VwGO

§ 47 Abs. 1 und 2

Versorgungssatzung der Länder-  
notarkasse in der Fassung der

Bekanntmachung vom 23. März 2007 § 7 Abs. 1

Stichworte:

Absenkung; Anwartschaft; Besoldungsgruppe; Gleichheitssatz; Frist; Normen-  
kontrolle; Notar; Notarversorgung; Notarkasse; Notarkammer; Rechtsstaats-  
prinzip; proportionale Repräsentation; Rückwirkung; Versorgung; Versorgungsniveau; Vertretungsorgan.

Leitsatz:

§ 7 Abs. 1 der Versorgungssatzung der Ländernotarkasse in der Fassung der  
Bekanntmachung vom 23. März 2007 beruht auf einer kompetenzgemäß erlas-  
senen und auch im Übrigen verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage.

Urteil des 8. Senats vom 27. Oktober 2010 - BVerwG 8 CN 2.09

I. OVG Bautzen vom 19.01.2009 - Az.: OVG 4 D 2/06 -