

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Kammerrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

BerlKaG § 1, § 4b Abs. 3 Satz 1, § 4b Abs. 4, § 14 Abs. 1,
§ 35 Abs. 3

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 19 Abs. 1, Art. 100 Abs. 1

SGB VI § 6 Abs. 1 Nr. 1

VvB Art. 10 Abs. 1

VwGO § 42 Abs. 2, § 43 Abs. 1 Halbs. 2, § 43 Abs. 2 Satz 1,
§ 137 Abs. 1 Nr. 1

Stichworte:

Berufsständische Versorgung; Versorgungswerk; Subsidiarität; Kammer;
Grundrechtsfähigkeit; Innenrechtsstreit; organschaftliche Befugnisse; subjektives
Recht; Willkürverbot; Stichtagsregelung; Friedensgrenze; gesetzliche
Rentenversicherung; gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum; Einzelfallgesetz.

Leitsatz:

Eine gesetzliche Regelung, welche die Einrichtung einer berufsständischen
Versorgung für neu gegründete Kammern ausschließt, ist unter dem
Gesichtspunkt der Stärkung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der
gesetzlichen Rentenversicherung mit dem rechtsstaatlichen objektiv-rechtlichen
Willkürverbot vereinbar.

Urteil des 10. Senats vom 2. Dezember 2015 - BVerwG 10 C 18.14

I. VG Berlin vom 23. Mai 2014
Az: VG 14 K 78.14



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 18.14
VG 14 K 78.14

Verkündet
am 2. Dezember 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 2. Dezember 2015
durch

den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Häußler,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die klagende Kammer möchte eine berufsständische Versorgung einrichten und sich dazu einem andernorts bestehenden Versorgungswerk anschließen.
- 2 Durch Bundesgesetz vom 16. Juni 1998 (BGBl. I S. 1311) wurden die staatlich anerkannten Berufe des Psychologischen Psychotherapeuten und des Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten geschaffen und ihre Ausübung von einer Approbation abhängig gemacht. Mit dem am 10. Oktober 1999 in Kraft getretenen Achten Gesetz zur Änderung des Berliner Kammergesetzes (BerlKaG, GVBl. S. 537) wurde die klagende Kammer durch Einfügung des § 1 Abs. 1 Nr. 5 des Berliner Kammergesetzes (BerlKaG) als Berufsvertretung für die neu geschaffenen Berufsgruppen errichtet. Zugleich wurde in § 35 Abs. 3 BerlKaG folgende Regelung aufgenommen: "§ 4b gilt nicht für Kammern, die nach dem 22. September 1999 gegründet worden sind." Damit werden für die Klägerin die in § 4b BerlKaG geregelten Befugnisse der Kammern zur Schaffung einer berufsständischen Versorgung ausgeschlossen.

- 3 2004 sowie erneut 2007 beschloss die Delegiertenversammlung der Klägerin einstimmig, für ihre Kammerangehörigen eine berufsständische Versorgung im Wege eines Anschlusses an das Psychotherapeutenversorgungswerk Niedersachsen, dem bereits mehrere Psychotherapeutenkammern anderer Bundesländer angehören, einzuführen. Zwei Gesetzesinitiativen 2005 und 2008, um die Ausschlussklausel des § 35 Abs. 3 BerlKaG zu streichen, scheiterten im Berliner Abgeordnetenhaus.

- 4 Am 15. März 2008 hat die Klägerin gegen das Land Berlin Klage erhoben, mit der sie die Feststellung ihrer Berechtigung begehrt, sich einem anderen Versorgungswerk anzuschließen. Es sei ihr wegen des damit verbundenen Organisationsaufwandes nicht zuzumuten, dem Beklagten den Entwurf einer nach § 4b Abs. 4 Satz 1 BerlKaG vorgesehenen Satzung zum Anschluss an eine andere Versorgungseinrichtung zur Genehmigung vorzulegen, wenn wegen § 35 Abs. 3 BerlKaG eine Ablehnung sicher zu erwarten sei. Diese Regelung sei verfassungswidrig, weil sie gerade auf die Berufsgruppe der Psychotherapeuten ziele und dieser ohne tragfähigen sachlichen Grund die Möglichkeit einer berufsständischen Alters- und Berufsunfähigkeitsversorgung vorenthalte. Eine berufsständische Versorgung diene in erster Linie den niedergelassenen Psychotherapeuten, die nicht rentenversicherungspflichtig seien. Angestellte Psychotherapeuten könnten sich wegen § 6 Abs. 1 Nr. 1a SGB VI ohnehin nicht von der Versicherungspflicht befreien lassen. Von einer eigenständigen Versorgung der Psychotherapeuten gingen keine nennenswerten nachteiligen Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung aus. Für selbständige Kammerangehörige hingegen sei eine freiwillige Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung ihrer Mitgliedschaft in einem Versorgungswerk nicht gleichwertig.

- 5 Das Verwaltungsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin die Frage vorgelegt, ob § 35 Abs. 3 BerlKaG mit der Verfassung von Berlin vereinbar sei. Mit Beschluss vom 21. März 2014 (41/12) hat der Verfassungsgerichtshof dies bejaht, soweit die Vorschrift für die nach dem 22. September 1999 gegründeten Kammern die Möglichkeit eines Anschlusses an eine andere Versorgungseinrichtung ausschließt. Die Regelung

verletze nicht den Gleichheitssatz des Art. 10 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB) in seiner Ausprägung als objektives Willkürverbot. Der Landesgesetzgeber habe in Wahrnehmung seiner gesetzgeberischen Entscheidungsfreiheit vor dem Hintergrund einer bundesweiten Diskussion über die Stärkung und Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherung die Absicht unterstützen wollen, einen Systemwechsel im Sozialversicherungsrecht vorzubereiten und in seinem Zuständigkeitsbereich herbeizuführen. Selbständige Kammermitglieder hätten nicht durch ein Versorgungswerk von einer freiwilligen Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung abgehalten werden sollen. Außerdem habe die auf Bundesebene angestrebte Überführung der gesetzlichen Rentenversicherung in eine Bürgerversicherung nicht durch Schaffung weiterer Versorgungswerke und damit weiterer Vertrauenstatbestände behindert werden sollen.

- 6 Daraufhin hat das Verwaltungsgericht die Klage mit Urteil vom 23. Mai 2014 abgewiesen. Die Feststellungsklage sei zulässig. Ein Streitiges Rechtsverhältnis zwischen der Klägerin und dem Beklagten liege darin, dass der Beklagte eine eventuelle Staatsaufsichtsmaßnahme gegenüber der Klägerin, wenn diese die Beschlüsse ihrer Delegiertenversammlung umsetzen müsse, an § 35 Abs. 3 BerlKaG orientieren werde. Der Klägerin komme ein Feststellungsinteresse zu, denn es sei ihr nicht zuzumuten, den Weg einer Verpflichtungsklage auf Genehmigung einer zuvor zusammen mit dem Niedersächsischen Versorgungswerk abzustimmenden Anschlusssatzung zu beschreiten. Sie könne sich bei entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO auf die Kompetenzzuweisungsnorm des § 4b Abs. 4 BerlKaG als subjektives Recht berufen. Auch organschaftliche Rechte begründeten eine wehrfähige Rechtsposition. Deren wirksamer Ausschluss durch § 35 Abs. 3 BerlKaG sei eine Frage der Begründetheit der Klage. Infolge der Bindung aller Gerichte und Behörden des Landes Berlin an die Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs sei von der Vereinbarkeit dieser Regelung mit der Verfassung von Berlin auszugehen. Hinsichtlich des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG schließe sich das Gericht der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs zu Art. 10 Abs. 1 VvB an.
- 7 Die Klägerin hat unter Beifügung einer entsprechenden Zustimmungserklärung des Beklagten die von dem Verwaltungsgericht zugelassene Sprungrevision

eingelegt. Ihre Absicht, sich einem Versorgungswerk desselben Berufs anzuschließen, bestehe fort. Sie halte die Ausschlussklausel weiterhin für unvereinbar mit dem Grundgesetz und rege eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG an. Gemessen an dem stufenlosen, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten Prüfungsmaßstab des Gleichheitssatzes in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fehle es an einer hinreichenden sachlichen Rechtfertigung der Schlechterstellung der Klägerin und ihrer Mitglieder gegenüber anderen Kammern. Die Klägerin sei als einzige Kammer von § 35 Abs. 3 BerlKaG betroffen. Zudem sei Berlin bundesweit das einzige Bundesland, in dem für Psychotherapeuten keine berufsständische Versorgung bestehe. Ein berufsständisches Versorgungssystem erfülle eine legitime öffentliche Aufgabe und habe sich für Angehörige der verkammer-ten Freien Berufe fast flächendeckend durchgesetzt. Für das einzelne Mitglied seien die Folgen des Ausschlusses unausweichlich, da es keine Möglichkeit habe, sich einer anderen Kammer anzuschließen und Beiträge in deren Versorgungswerk zu entrichten. Die Alternativen des Abschlusses einer privaten Rentenversicherung oder der Zahlung freiwilliger Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung seien nicht gleichwertig. Die gesetzliche Rentenversicherung beruhe auf einem Umlageverfahren und sei von demographischen Faktoren beeinflusst, während berufsständische Versorgungswerke regelmäßig das Kapitalanwartschaftsdeckungsverfahren anwendeten, in dem jedes Mitglied seine eigenen Versorgungsleistungen finanziere. Entsprechend höher sei dort die spätere Altersversorgung. Darüber hinaus seien freiwillige Mehrzahlungen möglich und es bestehe in der Regel sofortiger Schutz, während in der gesetzlichen Rentenversicherung erhebliche Wartezeiten bestünden. Schließlich seien die Leistungen eines Versorgungswerks besser an das spezielle Versorgungsbedürfnis der Berufsgruppe angepasst. Die Mitglieder des Versorgungswerks entschieden selbst über die Grundlagen ihres Mitgliedschafts-, Beitrags- und Leistungsrechts. Anders als in der gesetzlichen Versicherung bestehe in den Versorgungswerken ein Anspruch auf Erwerbsminderungsrente bereits bei Berufsunfähigkeit und nicht erst bei einer geminderten Restarbeitsfähigkeit. Der Abschluss einer privaten Selbstvorsorge biete wegen des Ausschlusses von Risikogefährdungen ebenfalls keine gleichwertige Alternative.

- 8 Die Ungleichbehandlung der Klägerin aufgrund von § 35 Abs. 3 BerlKaG könne auch nicht durch das Lenkungsziel, eine gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung attraktivere Versorgungsmöglichkeit für selbständige Kammermitglieder zu vermeiden, gerechtfertigt werden. Deren Anzahl sei für das Regelungsziel faktisch bedeutungslos. Außerdem stehe allen neuen Mitgliedern anderer Kammern die Mitgliedschaft in den bestehenden Versorgungswerken weiterhin offen. Da die institutionelle Einrichtung des Kammersystems nach § 1 BerlKaG fortgeführt und die Ermächtigungsnorm des § 4b BerlKaG nicht aufgehoben worden sei, lasse § 35 Abs. 3 BerlKaG auch eine systemgerechte und folgerichtige Regelung vermissen. Die Vorschrift verstoße darüber hinaus gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes aus Art. 19 Abs. 1 GG.
- 9 Die Klägerin beantragt,
- das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 23. Mai 2014 zu ändern und festzustellen, dass die Klägerin nach näherer Maßgabe des § 4b des Gesetzes über die Kammern und die Berufsgerechtigbarkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Psychologischen Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten (Berliner Kammergesetz) berechtigt ist, sich einer anderen Versorgungseinrichtung desselben Berufs mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland anzuschließen.
- 10 Der Beklagte beantragt,
- die Revision zurückzuweisen
- 11 Er verteidigt das angegriffene Urteil. Mit der für ihn bindenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs sei auch die Frage nach der Vereinbarkeit des § 35 Abs. 3 BerlKaG mit dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG zu beantworten. Das in der Norm angelegte Unterscheidungsmerkmal wirke nicht diskriminierend. Es erscheine vertretbar, dass der Gesetzgeber auf längere Sicht im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger eine Reform der Rentenversicherung habe unterstützen wollen.

II

- 12 Die Revision ist zulässig, aber unbegründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts beruht nicht auf der Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 13 1. Die Feststellungsklage ist zulässig.
- 14 a) Das zwischen den Beteiligten streitige Rechtsverhältnis betrifft die Anwendbarkeit der Regelungen der §§ 4b und 35 Abs. 3 BerlKaG im Verhältnis der Klägerin zum Beklagten als Träger der Aufsichtsbehörde nach § 14 Abs. 1 BerlKaG. Die Feststellungsklage ist nicht wegen Subsidiarität gegenüber einer Verpflichtungsklage auf Genehmigung einer Anschlusssatzung an ein anderes Versorgungswerk derselben Berufsgruppe mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland nach § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO unzulässig. Zwar setzt die Einrichtung einer berufsständischen Versorgung durch Anschluss an ein anderes Versorgungswerk nach § 4b Abs. 4 Satz 1 BerlKaG voraus, dass die betreffende Kammer der Aufsichtsbehörde eine Anschlusssatzung zur Genehmigung vorlegt. Die Beteiligten streiten jedoch nicht über deren Ausgestaltung, sondern um die vorgelagerte Frage, ob die Klägerin überhaupt Rechte aus § 4b BerlKaG für sich herleiten kann. Die Subsidiarität nach § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO erfasst nur Fälle, in denen das mit der Feststellungsklage erstrebte Ziel sich gleichermaßen oder besser mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage erreichen lässt. Davon kann nicht die Rede sein, wenn die Feststellungsklage dem Rechtsschutzziel des Klägers besser Rechnung trägt als eine Gestaltungs- oder Leistungsklage (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 26. März 2015 - 7 C 17.12 - NVwZ 2015, 1215 Rn. 17 m.w.N.). So verhält es sich hier. Die streitige Frage kann sachgerecht durch ein Feststellungsurteil geklärt werden. Verwies man die Klägerin stattdessen auf eine Leistungsklage, wäre einerseits das Rechtsverhältnis, an dessen selbständiger Feststellung sie ein berechtigtes Interesse hat, nur Vorfrage, und andererseits müsste sie im Rahmen des dann geltend zu machenden Anspruchs zu Punkten - wie hier der inhaltlichen Ausgestaltung einer Anschlusssatzung - Stellung beziehen, die für sie nur untergeordnete Bedeutung hätten (BVerwG, Urteil vom 29. April 1997 - 1 C 2.95 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 127 S. 9).

- 15 b) Die Klägerin hat, wie das Verwaltungsgericht zutreffend erkannt hat, ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 43 Abs. 1 Halbs. 2 VwGO an der begehrten Feststellung. Dieses schließt jedes als schutzwürdig anzuerkennende Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Art ein (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 26. Januar 1996 - BVerwG 8 C 19.94 - BVerwGE 100, 262 <271> und vom 28. Januar 2010 - 8 C 38.09 - BVerwGE 136, 75 Rn. 54). Hinreichend schutzwürdig im Rahmen der Zulässigkeitsanforderungen ist hier das Interesse der Klägerin, als gesetzlich errichtete Kammer ebenso wie andere Kammern ihren Pflichtmitgliedern den Vorteil einer besonderen berufsständischen Versorgung bieten zu können.
- 16 c) Die Klägerin ist auch klagebefugt.
- 17 Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner bisherigen ständigen Rechtsprechung Feststellungsklagen nur dann für zulässig angesehen, wenn dem Kläger nicht nur ein Feststellungsinteresse zur Seite steht, sondern er darüber hinaus auch eine mögliche Verletzung in eigenen Rechten geltend machen kann. Mit diesem Gedanken, der in § 42 Abs. 2 VwGO zum Ausdruck kommt, sollen Popularklagen auch hier vermieden werden (vgl. zuletzt etwa BVerwG, Beschluss vom 24. Mai 2011 - 6 B 2.11 - juris Rn. 5 f. m.w.N., Urteil vom 18. Dezember 2014 - 4 C 35.13 - NVwZ 2015, 656 Rn. 51). An dieser Rechtsprechung, die in der Literatur Kritik erfahren hat (etwa von Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 42 Rn. 372 ff. und § 43 Rn. 72), ist jedenfalls für Feststellungsklagen, die zulässigerweise möglichen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen vorgeifen, festzuhalten, weil dadurch ein Gleichklang der Zulässigkeitsvoraussetzungen gesichert wird. Unabhängig davon sind Feststellungsklagen von Trägern hoheitlicher Befugnisse nur zulässig, wenn diese die Möglichkeit einer Verletzung in Rechtspositionen geltend machen, die als subjektive Rechte ausgestaltet sind. Andernfalls könnten Differenzen aus dem Binnenbereich der Exekutive beliebig vor die Verwaltungsgerichte getragen und so die aufgabenangemessene Gestaltung von Verwaltungsstrukturen erschwert werden, ohne dass dies durch Vorschriften des materiellen Rechts veranlasst wäre.

- 18 Für ihr Anliegen, eine berufsständische Versorgung für ihre Mitglieder einzurichten, kann sich die Klägerin auf Grundrechte nicht berufen. Als juristische Person des öffentlichen Rechts ist sie im Bereich der Wahrnehmung ihr gesetzlich zugewiesener öffentlicher Aufgaben nicht grundrechtsfähig. Das gilt für eine berufsständische Kammer jedenfalls dann, wenn sie die ihr zugewiesenen Aufgaben hoheitlich wahrnimmt (BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 23. Januar 1997 - 1 BvR 1317/86 - NJW 1997, 1634 und vom 2. November 2015 - 1 BvR 1530/15 u.a. - juris Rn. 5). Ob im Bereich reiner Interessenvertretung der Kammermitglieder Besonderes gilt, bedarf keiner Entscheidung. Die Aufgabe, für ihre Mitglieder eine berufsständische Versorgung einzurichten, würde die Klägerin hoheitlich wahrnehmen; zu deren Inanspruchnahme könnten die Kammermitglieder verpflichtet werden (§ 4b Abs. 3 Satz 1 BerlKaG), und sie würde sich regelmäßig durch Pflichtmitgliedschaft der Kammermitglieder tragen.
- 19 Das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass die Klägerin mit der Beklagten einen Innenrechtsstreit führe und sich hierbei auf eine mögliche Verletzung organschaftlicher Befugnisse berufen könne. Das geht fehl. In der verwaltungsgewärtlichen Rechtsprechung ist zwar anerkannt, dass solche organschaftlichen Befugnisse in besonderen Fällen wehrfähig und damit klagefähig sind. Das ist anzunehmen, wenn sie einem Organ oder Teilen eines Kollegialorgans von Hoheitsträgern - etwa im Bereich des Kommunalverfassungsrechts - zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen sind, um als selbständige Funktionsträger mit eigenem Gewicht ("Kontrastorgane") an einem pluralistisch organisierten Willensbildungsprozess teilzunehmen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Mai 2011 - 1 WB 39.10 - Buchholz 450.1 § 17 WBO Nr. 79 Rn. 20; OVG Münster, Urteil vom 25. März 2014 - 15 A 1651/12 - NWVBl. 2014, 388 = juris Rn. 66; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 40 Rn. 15). Allerdings sind solche organschaftlichen Rechte grundsätzlich nur auf den Schutz vor einer Verletzung durch andere Organe oder Organteile derselben juristischen Person des öffentlichen Rechts ausgerichtet (Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl. 2015, § 42 Rn. 80). Auf einen Außenrechtsstreit einer berufsständischen Kammer gegen die staatliche Aufsichtsbehörde ist das - von hier nicht einschlägigen Sonderfällen abgesehen (VGH München, Beschluss vom 20. Oktober 2011 - 4 CS

11.1927 - BayVBl 2012, 340; Greim/Michl, NVwZ 2013, 775) - nicht übertragbar.

- 20 Die Klägerin kann jedoch eine Verletzung in ihrer Selbstverwaltungsbefugnis geltend machen. Hierzu zählt auch der Vortrag, der Beklagte verkürze den Umfang der ihr gesetzlich zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesenen Aufgaben. Das Verwaltungsgericht hat aus § 4b BerlKaG die Befugnis der Klägerin abgeleitet, eine berufsständische Versorgung ihrer Kammermitglieder einzurichten, und weiter angenommen, diese Befugnis werde durch § 35 Abs. 3 BerlKaG wieder genommen. Das ist als Auslegung des Berliner Landesrechts hinzunehmen (§ 137 Abs. 1 VwGO). Zwar weist der Beklagte mit Grund darauf hin, dass beide Vorschriften gleichzeitig erlassen wurden, was die Annahme der Einräumung einer Befugnis, die alsdann wieder genommen werde, nicht nahelegt. Jedoch ist die Grenze zulässiger Auslegung des Landesrechts, die das Revisionsgericht bindet, noch nicht überschritten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. November 2009 - 7 B 25.09 - Buchholz 11 Art. 14 GG Nr. 365 Rn. 30).
- 21 2. Das Verwaltungsgericht hat die Klage ohne Bundesrechtsverstoß für unbegründet erachtet. Seine Feststellung, die Ausschlussklausel des § 35 Abs. 3 BerlKaG sei gültiges Recht, ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG kommt daher nicht in Betracht.
- 22 a) Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG, die das verwaltungsgerichtliche Urteil prüft und im Ergebnis verneint, kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil die Klägerin als öffentlich-rechtliche Körperschaft sich - wie bereits ausgeführt - im Bereich hoheitlicher Tätigkeit nicht auf Grundrechte berufen kann. Deshalb kann dahinstehen, welcher Prüfungsmaßstab aus Art. 3 Abs. 1 GG nach neuerer verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung an die unterschiedliche Behandlung der Kammern hinsichtlich ihrer Befugnis zur Einrichtung einer Versorgung anzulegen wäre.
- 23 b) Das Verwaltungsgericht hat in der Sache letztlich eine Prüfung der Ausschlussklausel des § 35 Abs. 3 BerlKaG anhand eines reinen Willkürmaßstabes

durchgeführt, die sich auch ohne Grundrechtsträgerschaft der Klägerin auf den im Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden allgemeinen Rechtsgrundsatz des rechtsstaatlichen Willkürverbotes stützen lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Juli 1987 - 1 BvL 21/82 - BVerfGE 76, 130 <139> und Kammerbeschluss vom 31. Januar 2008 - 1 BvR 2156/02, 1 BvR 2206/02 - BVerfGK 13, 276 <277>). Gemessen hieran ist das angegriffene Urteil zutreffend zu dem Ergebnis gelangt, dass der einfachgesetzliche Ausschluss der Klägerin von der Befugnis zur Einrichtung einer berufsständischen Versorgung (einschließlich eines Anschlusses an ein bestehendes Versorgungswerk) nicht willkürlich ist.

- 24 Das Willkürverbot gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches nach seiner Verschiedenheit ungleich zu behandeln. Für vom Gesetz- und Verordnungsgeber geschaffene Regelungssysteme ergibt sich hieraus das Gebot, nur solche Differenzierungen vorzusehen, für welche ein sachlich einleuchtender Grund besteht (BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2015 - 10 C 12.14 - BVerwGE 151, 200 Rn. 41>). Eine unterschiedliche Behandlung von gleich gelagerten Sachverhalten ist danach schon dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn für sie ein hinreichender objektiver Sachgrund erkennbar ist, selbst wenn sich der Gesetzgeber nicht ausdrücklich auf ihn bezogen haben sollte (BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012 - 1 BvL 21/11 - BVerfGE 130, 131 <144>).
- 25 aa) Das Berliner Kammergesetz räumt nur den bis zum 22. September 1999 gegründeten Kammern das Recht zur Einrichtung einer berufsständischen Versorgung ein. Diese stichtagsbezogene Unterscheidung stellt sich weder objektiv noch nach der konkreten Regelungszintention des Landesgesetzgebers als willkürlich dar.
- 26 Die Ausschlussklausel des § 35 Abs. 3 BerlKaG sollte verhindern, dass das Potential an freiwillig versicherten Mitgliedern der gesetzlichen Rentenversicherung dadurch gemindert wird, dass Angehörigen neu gegründeter Kammern eine berufsständische Versorgung angeboten wird. Vorausgesetzt wurde vom Landesgesetzgeber dabei, dass die angestellten Angehörigen einer neu zu

gründenden Kammer von einer berufsständischen Versorgung ohnehin nicht mehr erfasst würden, weil sie, da für sie vor dem 1. Januar 1995 keine gesetzliche Verpflichtung zur Mitgliedschaft in der berufsständischen Kammer bestanden hatte, aufgrund der sog. "Friedensgrenze" zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und berufsständischer Versorgung in § 6 Abs. 1 Nr. 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI, BGBl. I 1995 S. 1824 <1825>, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2004, BGBl. I S. 3242 <3244>) nicht mehr von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung befreit werden konnten (Stellungnahme der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Anlage 2 zur Senatsvorlage Nr. 2623/05).

- 27 Der Landesgesetzgeber wollte mit dem Ausschluss weiterer berufsständischer Versorgungseinrichtungen neu gegründeter Kammern somit eine gegenüber der freiwilligen gesetzlichen Rentenversicherung möglicherweise attraktivere berufsständische Versorgung für neue Personenkreise vermeiden. Damit sollte die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten und gestärkt werden. Dieser Gesichtspunkt ist in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als legitime Zielsetzung des öffentlichen Interesses anerkannt (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 5. Februar 2009 - 1 BvR 1631/04 - BVerfGK 15, 59 = juris Rn. 15 m.w.N.) und kann auch eine Ungleichbehandlung bestehender und neu gegründeter Berufsvertretungen rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat das gesetzgeberische Anliegen, Versicherte mit typischerweise günstigen Risiken in der Versichertengemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung zu halten und ihre Abwanderung in neu zu gründende Versorgungswerke zu unterbinden, als tragfähigen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung von Kammerangehörigen durch die "Friedensgrenze" des § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI angesehen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 5. Mai 2008 - 1 BvR 1060/05, 1 BvR 1753/05 - juris Rn. 18 f.). Entsprechend verstößt es auch nicht gegen das objektiv-rechtliche Willkürverbot, wenn die Gründung neuer berufsständischer Versorgungen ausgeschlossen wird, um die Attraktivität einer freiwilligen Mitgliedschaft selbständiger, nicht versicherungspflichtiger Angehöriger einer verkammerten Berufsgruppe in der gesetzlichen Rentenversicherung zu erhalten.

- 28 Der Gesetzgeber hat für seine Einschätzung, inwieweit er tätig werden muss, um einer Schwächung des Solidarsystems der gesetzlichen Rentenversicherung vorzubeugen, einen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum (BVerfG, ebd. Rn. 18). Allgemein verfügt er im Bereich der Gestaltung von Systemen sozialer Sicherheit, zu denen auch berufsständische Versorgungssysteme zu rechnen sind, nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung über einen weiten Gestaltungsspielraum mit nur eingeschränkter gerichtlicher Überprüfbarkeit (vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 3. Juni 2013 - 1 BvR 131/13 u.a. - BVerfGK 20, 327 <330> und vom 26. März 2014 - 1 BvR 1133/12 - FamRZ 2014, 911 Rn. 20, Beschluss vom 6. Mai 2014 - 1 BvL 9/12, 1 BvR 1145/13 - BVerfGE 136, 152 <182>; BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2009 - 8 CN 1.09 - BVerwGE 134, 99 Rn. 20; Papier, Sozialstaat und berufsständische Versorgung, AnwBl 2007, 97 <98>). Die Tragfähigkeit des mit der Einfügung des § 35 Abs. 3 BerlKaG verfolgten Ziels mindert sich auch nicht dadurch, dass im Falle der Klägerin als erster von dieser Ausschlussregelung betroffener Kammer eine freiwillige Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung lediglich für eine überschaubare Anzahl niedergelassener, nicht gesetzlich rentenversicherungspflichtiger Kammerangehörigen in Betracht kommt. Darin, dass der Landesgesetzgeber vorsorglich tätig geworden ist, um für Versicherte mit vergleichsweise günstigen Risiken die Attraktivität der gesetzlichen Rentenversicherung vor einer Schwächung durch eine weitere berufsständische Versorgung zu bewahren, liegt auch bei einer geringen Anzahl betroffener Kammermitglieder kein sachwidriges, willkürliches Regelungsziel (vgl. zu § 6 SGB VI BVerfG, Kammerbeschluss vom 5. Mai 2008 - 1 BvR 1060/05, 1 BvR 1753/05 - juris Rn. 19).
- 29 Der Landesgesetzgeber war deshalb nicht verpflichtet, bei Neugründung einer Kammer die Einrichtung einer berufsständischen Versorgung für deren Angehörige zuzulassen. Er konnte sich auch gegen eine Ausweitung berufsständischer Versorgungsmöglichkeiten entscheiden, um eine rechtliche oder jedenfalls faktische Verantwortung für die Übernahme von Risiken bei einem Scheitern des berufsständischen Versorgungsmodells zu vermeiden.

- 30 Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat als weiteres tragfähiges Regelungsziel anerkannt, dass der Landesgesetzgeber mit der Ausschlussklausel des § 35 Abs. 3 BerlKaG auf Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers für eine künftige umfassende Neuordnung der Rentenversicherung und Überführung in eine Bürgerversicherung habe Rücksicht nehmen und vorläufig zumindest die Schaffung etwaiger weiterer Vertrauenstatbestände habe ausschließen wollen (VerfGH Berlin, Beschluss vom 21. März 2014 - 41/12 - juris Rn. 34). Auch diese Erwägung, die künftige Umgestaltung eines sozialen Sicherungssystems durch Ausschluss weiterer berufsständischer Versorgungen offen zu halten, ist jedenfalls nicht willkürlich.
- 31 Sachlich gerechtfertigt ist schließlich auch die Differenzierung zwischen dem Ausschluss der Einrichtung einer Versorgung durch eine neu gegründete Kammer und der unangetastet gebliebenen Möglichkeit neuer Mitglieder bereits bestehender Kammern, sich deren berufsständischer Versorgung anzuschließen. Ein bestehendes Versorgungswerk wird in der Regel auf eine fortwährende Erneuerung seiner Mitgliederschaft angewiesen sein, um ökonomisch lebensfähig zu sein.
- 32 bb) Der in § 35 Abs. 3 BerlKaG gewählte Stichtag 22. September 1999 erweckt ebenfalls keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Er knüpft an das Datum der Sitzung des zuständigen Ausschusses für Gesundheit, Soziales und Migration des Abgeordnetenhauses Berlin an, in der eine entsprechende Änderung des Gesetzentwurfs eingebracht und damit die Regelungsintention des Gesetzgebers erstmals offenbar geworden war (vgl. Ausschussprotokoll Drs. 13/4124 vom 22. September 1999). Der Gesetzgeber darf zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte Stichtage einführen, muss allerdings die Wahl seiner zeitlichen Anknüpfung in sachlich vertretbarer Weise am gegebenen Sachverhalt orientieren (vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 5. Februar 2009 - 1 BvR 1631/04 - BVerfGK 15, 59 = juris Rn. 31, vom 17. Dezember 2012 - 1 BvR 488/10, 1 BvR 1047/10 - juris Rn. 42 und vom 19. Mai 2015 - 2 BvR 1170/14 - FamRZ 2015, 1263 Rn. 41). Es war angesichts des Regelungsziels, einer Schwächung der gesetzlichen Rentenversicherung vorzubeugen, sachgerecht, schon die mit demselben Gesetz geschaffene Kammer für Psychologische Psy-

chotherapeuten und Kinder- und Jugendlichentherapeuten in den Ausschluss künftiger berufsständischer Versorgung einzubeziehen.

- 33 c) Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 35 Abs. 3 BerlKaG ergeben sich auch nicht im Hinblick auf das in Art. 19 Abs. 1 GG verankerte Verbot des Einzelfallgesetzes. Es wird durch die von der Klägerin angegriffene landesgesetzliche Ausschlussklausel von vorneherein nicht tangiert, weil es nur eingreift, soweit ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt wird. Wie oben dargelegt, sind berufsständische Kammern jedoch als öffentlich-rechtliche Körperschaften im Bereich ihrer hoheitlichen Tätigkeit, zu der auch die Einrichtung einer berufsständischen Versorgung gehört, nicht grundrechtsfähig.
- 34 Im Übrigen wäre § 35 Abs. 3 BerlKaG auch kein Einzelfallgesetz. Die Anforderung aus Art. 19 Abs. 1 GG, dass ein grundrechtseingreifendes Gesetz allgemein zu sein hat, ist erfüllt, wenn sich wegen der abstrakten Fassung der gesetzlichen Tatbestände nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet, wenn also nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolgen möglich ist. Die abstrakt-generelle Formulierung darf nicht zur Verschleierung einer einzelfallbezogenen Regelung dienen, bei der künftige weitere Anwendungsfälle von vorneherein ausgeschlossen wären (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1999 - 1 BvL 2/91 - BVerfGE 99, 367 <400>; BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2008 - 6 C 21.07 - BVerwGE 131, 216 Rn. 27 f. Dem genügt die Ausschlussklausel des § 35 Abs. 3 BerlKaG. Sie ist nicht lediglich auf die Klägerin als erste nach dem darin genannten Stichtag gegründete Kammer anwendbar, sondern auf alle künftig zu gründenden Kammern, die dem Regelungsrahmen des Berliner Kammergesetzes unterstellt werden. Damit kommt ihr ein zukunftsgerichtet unbegrenzter Anwendungsbereich zu. Dass eine Neugründung weiterer Kammern nicht ausgeschlossen ist, zeigt schon das Beispiel der in einzelnen Bundesländern neu gegründeten Pflegekammern (vgl. Kluth/Jesse, Die Einführung von Pflegekammern, Stellungnahme 3/15 des Instituts für Kammerrecht e.V., www.kammerrecht.de).

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

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Held-Daab

Dr. Häußler

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 50 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Held-Daab

Dr. Häußler

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller