

Le i t s a t z

zum Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juli 2004

- 1 BvR 1298/94 -

- 1 BvR 1299/94 -

- 1 BvR 1332/95 -

- 1 BvR 613/97 -

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzliche Regelungen über die
Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Notarkassen.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVR 1298/94 -
- 1 BVR 1299/94 -
- 1 BVR 1332/95 -
- 1 BVR 613/97 -



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

1. des sächsischen Fiskus, als Erbe nach Herrn Dr. W...,
vertreten durch die Testamentsvollstreckerin W...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Professor Dr. Konrad Redeker und Koll.,
Mozartstraße 4-10, 53115 Bonn -

gegen a) den Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 25. April 1994 - NotZ 8/93 -,

- b) den Abgabenbescheid der Ländernotarkasse - Anstalt des öffentlichen
Rechts mit Sitz in Leipzig - vom 28. Februar 1992 in der Fassung des
Änderungsbescheids vom 17. September 1992

- 1 BVR 1298/94 -,

2. der unbekanntenen Erben nach Herrn W...,
vertreten durch den Nachlasspfleger Rechtsanwalt M...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Professor Dr. Konrad Redeker und Koll.,
Mozartstraße 4-10, 53115 Bonn -

gegen a) den Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 25. April 1994 - NotZ 9/93 -,

- b) den Abgabenbescheid der Ländernotarkasse - Anstalt des öffentlichen
Rechts mit Sitz in Leipzig - vom 26. Juni 1992 in der Fassung des Ände-
rungsbescheids vom 8. Oktober 1992

- 1 BVR 1299/94 -,

3. des Notars Dr. W...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Hartmut Hiddemann und Koll.,
Maria-Theresia-Straße 2, 79102 Freiburg -

I. gegen a) den Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 8. Mai 1995 - NotZ 26/94 -

b) den Beschluss des Oberlandesgerichts München vom 11. Mai 1994 - VA-Not. 1/93 -,

c) den Bescheid der Notarkasse München - Anstalt des öffentlichen Rechts - vom 21. Februar 1992 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 24. September 1993

- 1 BVR 1332/95 -,

II. gegen 1. a) den Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 10. März 1997 - NotZ 6/96 -,

b) den Beschluss des Senats für Notarverwaltungssachen des Oberlandesgerichts Dresden vom 12. Januar 1996 - DSNot 17/95 -,

c) den Abgabenbescheid der Ländernotarkasse - Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Leipzig - für den Monat Februar 1995,

2. a) den Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 10. März 1997 - NotZ 3/96 -,

b) den Beschluss des Senats für Notarverwaltungssachen des Oberlandesgerichts Dresden vom 12. Januar 1996 - DSNot 26/92 -,

c) den Abgabenbescheid der Ländernotarkasse - Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Leipzig - vom 1. Juni 1993

- 1 BVR 613/97 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,
der Richterinnen Jaeger,
Haas,
der Richter Hömig,
Steiner,
der Richterin Hohmann-Dennhardt
und der Richter Hoffmann-Riem,
Bryde

am 13. Juli 2004 beschlossen:

1. § 39 der Verordnung über die Tätigkeit von Notaren in eigener Praxis in der Fassung des Rechtspflege-Anpassungsgesetzes vom 26. Juni 1992 (Bundesgesetzblatt I Seite 1147), § 113 Abschnitt I der Bundesnotarordnung in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung der Bundesnotarordnung vom 7. August 1981 (Bundesgesetzblatt I Seite 803) und § 113 der Bundesnotarordnung in der Fassung des Dritten Gesetzes zur Änderung der Bundesnotarordnung und anderer Gesetze vom 31. August 1998 (Bundesgesetzblatt I Seite 2585) sind nach Maßgabe der Gründe mit Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.
2. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 1) und 2) werden verworfen.
3. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 3) wird zurückgewiesen.
4. Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Beschwerdeführer zu 3) die Hälfte der notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

Mit ihren Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführer geltend, die von der Ländernotarkasse Leipzig und der Notarkasse München auf der Grundlage autonom gesetzten Satzungsrechts erhobenen Abgaben entbehrten einer verfassungsgemäßen Grundlage. 1

I.

1. Aufgrund des Notariatsgesetzes vom 9. Juni 1899 (BayGVBl S. 137) in Verbindung mit der Verordnung vom 1. Februar 1902 (BayGVBl S. 27) bestand in Bayern seit Beginn des 20. Jahrhunderts ein rechtsfähiger Pensionsverein für Notare, dem nach der Satzung vom 22. Dezember 1901 (BayGVBl 1902 S. 29) zur Deckung der Versorgungsansprüche Gebührenanteile zugewiesen waren und der im Falle der Unterdeckung auch Umlagen erheben durfte. Bis zum Erlass der Reichsnotarordnung (im Folgenden: RNotO) vom 13. Februar 1937 (RGBl I S. 191) erweiterten sich die Aufgaben des inzwischen als Notarkasse geführten Pensionsvereins kontinuierlich; auch die Aufbringung der Mittel wurde mehrfach geändert. Die Bayerische Notariatskasse wurde durch § 84 RNotO als öffentlichrechtliche Anstalt mit den Aufgaben der Ergänzung des Berufseinkommens der Notare, der Versorgung ausgeschiedener Notare und ihrer Hinterbliebenen, der Besoldung der Notariatsbeamten und ihrer Versorgung, der Sicherstellung der in Probe und Anwärterdienst befindlichen Personen sowie der einheitlichen Durchführung der Haftpflichtversicherung bestätigt. Trotz der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Notariat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) blieb die landesrechtliche Besonderheit der Notarkasse gemäß Art. 138 GG auch nach In-Kraft-Treten des Grundgesetzes erhalten. Die Satzung der Notarkasse wurde angepasst (BayJMBl 1957 S. 357). 2

Auch die Bundesnotarordnung (BNotO) in der hier maßgeblichen Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung der Bundesnotarordnung vom 7. August 1981 (BGBl I S. 803) behielt in § 113 für Bayern und den Regierungsbezirk Pfalz des Landes Rheinland-Pfalz die Notarkasse München als Anstalt des öffentlichen Rechts bei: 3

§ 113 4

I. 5

(1) Die Notarkasse in München ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes Bayern. Ihr bisheriger Tätigkeitsbereich (Bayern und Regierungsbezirk Pfalz des Landes Rheinland-Pfalz) bleibt unverändert. 6

(2) Die Notarkasse untersteht der Aufsicht des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz. Dieses übt die Aufsicht nach näherer Vereinbarung der beteiligten Justizverwaltungen aus. 7

(3) Die Aufgaben der Notarkasse sind 8

1. die erforderliche Ergänzung des Berufseinkommens der Notare; 9

2. die Versorgung der ausgeschiedenen Notare im Alter und bei Amtsunfähigkeit sowie die Versorgung ihrer Hinterbliebenen; 10

3. die Besoldung der Notariatsbeamten, ihre Versorgung im Alter und bei Dienstunfähigkeit und die Versorgung ihrer Hinterbliebenen sowie die Besoldung der sonstigen in einem Dienstverhältnis zur Notarkasse stehenden Hilfskräfte nach Maßgabe der Satzung; 11

4. die Erfüllung der bei Übernahme des Vermögens des vormaligen Pensionsvereins der Bayerischen Notariatsgehilfen übernommenen Verpflichtungen sowie die Gewährung von Unterstützungen und Unterhaltsbeiträgen an ehemalige Notariatsgehilfen und deren Hinterbliebene nach Maßgabe der geltenden Grundsätze; 12

5. die einheitliche Durchführung der Versicherung der Notare nach § 19a und der Notarkammern nach § 61 Abs. 2 und § 67 Abs. 2 Nr. 3; 13

6. die Förderung der wissenschaftlichen und praktischen Fortbildung der Notare und Notarassessoren sowie der fachlichen Ausbildung des Personals der Notare; 14

7. die Bereitstellung der Haushaltsmittel der im Gebiet der Notarkasse gebildeten Notarkammern; 15

8. die Zahlung der Bezüge der Notarassessoren an Stelle der Notarkammer sowie die Versorgung der Notarassessoren bei Dienstunfähigkeit und die Versorgung ihrer Hinterbliebenen nach Maßgabe der Satzung; 16

9. die wirtschaftliche Verwaltung der von einem Notariatsverweser wahrgenommenen Notarstellen an Stelle der Notarkammer. 17

(4) Die Organe der Notarkasse sind der Präsident und der Verwaltungsrat; bis zur 18

anderweitigen Regelung durch die Satzung bleibt für die Bearbeitung der Personalangelegenheiten der Notariatsbeamten das bisherige Personalamt als besondere Einrichtung der Notarkasse bestehen. Der Sitz der Notarkasse ist München; sie wird durch den Präsidenten gerichtlich und außergerichtlich vertreten. Die Haushaltsrechnung wird vom Bayerischen Obersten Rechnungshof geprüft.

(5) Im übrigen bestimmen sich die Aufgaben und Rechtsverhältnisse der Notarkasse nach einer Satzung. Die nach diesem Gesetz erforderliche erste Änderung der Satzung beschließt der bisherige Beirat; sie wird mit der Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde wirksam. Bis dahin gilt die bisherige Satzung. Bis zur Amtsübernahme der auf Grund der neuen Satzung bestellten Organe bleiben die bisherigen im Amt. Künftige Satzungsänderungen beschließt der Verwaltungsrat; sie bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde. 19

(6) Auf die nach Absatz 3 Nr. 2, 3 und 8 gegen die Notarkasse begründeten Ansprüche der Notare und ihrer Hinterbliebenen, der Notariatsbeamten und ihrer Hinterbliebenen sowie die Versorgungsansprüche der Notarassessoren und ihrer Hinterbliebenen sind die für Beamtenbezüge geltenden verfahrensrechtlichen Vorschriften entsprechend anzuwenden. 20

(7) Die Notarkasse hat von den Notaren Abgaben zu erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Im Fall der Weigerung kann das Bayerische Staatsministerium der Justiz die Abgaben festsetzen. Rückständige Abgaben können auf Grund einer vom Präsidenten ausgestellten, mit der Bescheinigung der Vollstreckbarkeit versehenen Zahlungsaufforderung nach den Vorschriften über die Vollstreckung der Urteile in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten eingezogen werden. Die Notarkasse kann die Erfüllung der Abgabepflicht nachprüfen; die Notare haben dem mit der Prüfung Beauftragten Einsicht in ihre Akten, Urkunden, Verzeichnisse und Bücher zu gestatten und die erforderlichen dienstlichen Aufschlüsse zu geben. 21

II. 22

Für das Tätigkeitsgebiet der Notarkasse gelten ferner folgende besondere Vorschriften: 23

(1) Ein Notar kann seines Amtes enthoben werden, wenn er das siebzigste Lebensjahr vollendet hat. Der Notar darf in diesem Fall seine Amtsbezeichnung "Notar" mit dem Zusatz "außer Dienst (a.D.);" weiterführen. § 52 Abs. 3 Satz 1 und 2 gilt entsprechend. 24

(2) Die Rechtsverhältnisse der Notariatsbeamten und deren Hinterbliebenen bleiben bis zum Erlaß anderweitiger landesrechtlicher Vorschriften unberührt. Neue Notariatsbeamte werden nicht mehr ernannt. Die Notare sind verpflichtet, die ihnen zur Dienstleistung zugewiesenen Notariatsbeamten und sonstigen in einem Dienstverhältnis zur Notarkasse stehenden Hilfskräfte zu beschäftigen. 25

(3) Aufgaben der Notarkammern können durch die Landesjustizverwaltungen der 26

Notarkasse übertragen werden.

Entsprechend der Ermächtigung in § 113 Abschnitt I Abs. 5 BNotO hat sich die Notarkasse München eine Satzung gegeben; sie stammt vom 23. Oktober 1964 (Amtl. Mitteilungsblatt der Landesnotarkammer Bayern und der Notarkasse Nr. 2/1965 S. 1) und gilt mit Änderungen bis heute. Art. 2 dieser Satzung entspricht § 113 Abschnitt I Abs. 4 BNotO; danach sind die Organe der Notarkasse der Präsident und der Verwaltungsrat. Der Präsident wird vom Bayerischen Staatsministerium der Justiz auf gemeinsamen Vorschlag der Notarkammern aus Bayern und der Pfalz aus den Reihen der Notare berufen (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Satzung). Auch der Verwaltungsrat, der aus 13 Notaren besteht, wird auf Vorschlag der Notarkammern durch das Bayerische Staatsministerium der Justiz berufen (Art. 5 der Satzung). Aufgaben des Verwaltungsrates sind nach Art. 6 Abs. 1 der Satzung unter anderem die Beschlussfassung über

- a) die Feststellung des Haushaltsplanes, 28
- b) die Abgabensatzung, 29
- c) die Anpassung der Abgaben an den Haushaltsbedarf der Notarkasse während des Rechnungsjahres nach Maßgabe der Abgabensatzung, 30
- d) die Aufstellung von Richtlinien über den Erlaß von Gebühren und die Abschreibung uneinbringlicher Gebühren. 31

Der Verwaltungsrat der Notarkasse München beschließt in jedem Jahr die Abgabensatzung für das kommende Haushaltsjahr. Danach zahlen diejenigen Notare, denen von der Notarkasse München ein Notarassessor oder ein Angestellter zugewiesen wurde, einen festen Besoldungsbeitrag für den ersten Angestellten, einen doppelten Beitrag für jeden weiteren Angestellten sowie nach der Dauer des Anwärterdienstes gestaffelte Beträge für jeden zugewiesenen Notarassessor. Daneben ist eine Staffelnabgabe zu entrichten. Hierzu bestimmt die Abgabensatzung vom 26. Oktober 1990 (Amtl. Mitteilungsblatt der Landesnotarkammer Bayern und der Notarkasse Nr. 1/1991 S. 1) für das Jahr 1991:

§ 5 33

- (1) Der Staffelnabgabe unterliegen alle abgabepflichtigen Gebühren. 34
- (2) Abgabepflichtige Gebühren sind alle nach der Kostenordnung zu erhebenden Kosten mit Ausnahme der Kosten nach § 51 Abs. 2 ... (Aufzählung weiterer 16 Positionen). 35
- (3) Der Berechnung der Staffelnabgabe werden die im Abrechnungsmonat zu Soll gestellten abgabepflichtigen Gebühren ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Eingang zugrunde gelegt. 36
- (4) Für die Berechnung der Staffelnabgabe bleibt ein Betrag von 10 v.H. der abgabepflichtigen Gebühren unberücksichtigt (allgemeiner Freibetrag). 37

(5) Notare, denen ein Ort als Amtssitz zugewiesen ist, an dem sich kein Grundbuchamt befindet, können auf Antrag vor Berechnung der Freibeträge von den abgabepflichtigen Gebühren einen weiteren Betrag in Höhe von 500,- DM monatlich abziehen (zusätzlicher Freibetrag). 38

§ 6 39

Übersteigt in einem Abrechnungsmonat der um die Freibeträge gekürzte Anfall an abgabepflichtigen Gebühren die Summe von 3.000,- DM, so sind für diesen Monat aus dem Mehrbetrag an die Notarkasse abzuliefern: 40

von mehr als 3.000 DM bis zu 26.900 DM 10 v.H. 41

von mehr als 26.900 DM bis zu 53.800 DM 20 v.H. 42

von mehr als 53.800 DM bis zu 80.700 DM 30 v.H. 43

von mehr als 80.700 DM bis zu 107.600 DM 40 v.H. 44

von mehr als 107.600 DM bis zu 134.500 DM 50 v.H. 45

von mehr als 134.500 DM bis zu 161.400 DM 60 v.H. 46

von mehr als 161.400 DM bis zu 188.300 DM 70 v.H. 47

von über 188.300 DM 80 v.H. 48

§ 13 49

(1) Zur Anpassung der Abgaben an den Haushaltsbedarf der Notarkasse kann die Notarkasse während des Rechnungsjahres jeweils mit Rückwirkung auf den Beginn des Abrechnungsjahres die Stufen der monatlichen Abgabenstaffel (§ 6) um je 100,- DM oder ein Vielfaches davon erhöhen oder herabsetzen. Eine Erhöhung um über 2.000,- DM je Stufe oder eine Herabsetzung bedarf der Zustimmung der Aufsichtsbehörde. 50

(2) Zum Schluß des Abrechnungsjahres wird die Staffelabgabe für das abgelaufene Abrechnungsjahr unter Anwendung der auf ein Jahr umgerechneten Abgabenstaffel unter Berücksichtigung von Veränderungen nach Abs. 1 neu berechnet und ein sich zugunsten des Notars ergebender Unterschiedsbetrag erstattet (Jahresabrechnung). Bei der Erstattung sind nachzuerhebende oder zurückzuerstattende Abgaben (§ 2), einschließlich Zinsen und Säumniszuschlägen, zu berücksichtigen. Ein sich zugunsten der Notarkasse ergebender Unterschiedsbetrag ist mit den für den Abrechnungsmonat September abzuliefernden Abgaben fällig. Die Jahresabrechnung kann gemeinsam mit dem Überschußausgleich nach Abs. 4 vorgenommen werden. 51

(3) ... 52

(4) Zeigt sich, daß das Rechnungsjahr mit einem Überschuß abschließen wird, so werden die Stufen der auf ein Jahr umgerechneten Abgabenstaffel um je 100,- DM 53

solange erhöht, bis ein nennenswerter Überschuß nicht mehr verbleibt.

Die Alters- und Hinterbliebenenversorgung ist in einer Anlage zu Art. 20 der Notarkassensatzung geregelt. Auch diese wird vom Verwaltungsrat beschlossen. Danach wird einem Notar Ruhegehalt nur gewährt, wenn er im Bereich der Notarkasse mindestens drei Jahre lang als Notarassessor tätig war und beim Erlöschen seines Amtes seinen Amtssitz im Tätigkeitsbereich der Notarkasse hatte (§ 3 Abs. 1 der Anlage). Nach § 7 wird das monatliche Ruhegehalt für jedes vollendete Dienstjahr bis zur Erreichung des Höchstruhegehalts nach 30 vollendeten Dienstjahren mit einem Festbetrag ausgewiesen. Das Ruhegehalt richtet sich nicht nach der Höhe der geleisteten Abgaben; eine Mindesthöhe ist nicht vorgesehen. 54

2. In der Deutschen Demokratischen Republik blieb die Reichsnotarordnung bis zur Verordnung über die Errichtung und Tätigkeit des Staatlichen Notariats vom 15. Oktober 1952 (GBl S. 1055) und bis zum Gesetz über das Verfahren des Staatlichen Notariats - Notariatsverfahrensordnung - vom 16. November 1956 (GBl I S. 1288) zunächst in Kraft. Die Notare wurden Mitarbeiter des Staatlichen Notariats, die vom Minister der Justiz berufen wurden (Gesetz über das Staatliche Notariat - Notariatsgesetz - vom 5. Februar 1976 <GBl I S. 93>). Hinsichtlich ihrer Altersversorgung unterlagen sie den allgemeinen Vorschriften. 55

Kurz vor dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik erließ der Ministerrat die Verordnung über die Tätigkeit von Notaren in eigener Praxis (im Folgenden: VONot) vom 20. Juni 1990 (GBl I S. 475). Sie wies den Notaren als unabhängigen Organen der Rechtspflege die Aufgaben nach dem Notariatsgesetz von 1976 und die sonstige Betreuung der Beteiligten auf dem Gebiet vorsorgender Rechtspflege zu. Abgesehen vom Zuständigkeitsbereich des Stadtgerichts Berlin wurde das Nur-Notariat eingeführt. Nach § 26 Abs. 1 VONot standen den Notaren Gebührenansprüche zu. Mit Verordnung vom 22. August 1990 (GBl I S. 1328) wurde die Notariatsverordnung geändert; es wurden Notarkammern in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit gesetzlich festgelegten Aufgaben eingerichtet. Zugleich wurde eine Ländernotarkasse für diese fünf Länder errichtet. Aufgrund des Einigungsvertrages (Anlage II Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 2) blieb die Notariatsverordnung im Wesentlichen in Kraft. In der Fassung des Rechtspflege-Anpassungsgesetzes (RpflAnpG) vom 26. Juni 1992 (BGBl I S. 1147, 1155) lauten die Vorschriften über die Ländernotarkasse wie folgt: 56

§ 39 57

(1) Als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts wird die Notarkasse errichtet. Sie führt ein Dienstsiegel. Ihr Tätigkeitsgebiet umfaßt die Bezirke der Notarkammern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. 58

(2) Die Notarkasse untersteht der Aufsicht des Präsidenten des Bezirksgerichts ihres Sitzes. Dieser übt die Aufsicht nach näherer Vereinbarung der beteiligten Bezirksgerichte aus. Die Aufsicht beschränkt sich darauf, daß die Rechtsvorschriften 59

beachtet, insbesondere die der Notarkasse übertragenen Aufgaben erfüllt werden.

(3) Aufgabe der Notarkasse ist die Durchführung folgender Maßnahmen für Notare, die zur hauptberuflichen Amtsausübung in eigener Praxis bestellt sind: 60

1. die erforderliche Ergänzung des Berufseinkommens; 61

2. die Versorgung der ausgeschiedenen Berufsangehörigen im Alter und bei Amtsunfähigkeit sowie die Versorgung ihrer Hinterbliebenen; 62

3. die einheitliche Durchführung der Versicherung nach § 18 der Verordnung über die Tätigkeit von Notaren in eigener Praxis vom 20. Juni 1990 und der Versicherungen der Notarkammern nach § 19a Abs. 2 und § 29 Abs. 3 Ziffer 2; 63

4. die Bereitstellung der Haushaltsmittel der im Gebiet der Notarkasse gebildeten Notarkammern; 64

5. die wirtschaftliche Verwaltung der von einem Notariatsverweser wahrgenommenen Notarstellen an Stelle der Notarkammern. 65

(4) Die Notarkasse kann nach Maßgabe der Satzung fachkundige Hilfskräfte in ein Dienstverhältnis übernehmen; die Aus- und Fortbildung der in einem Dienstverhältnis zur Notarkasse stehenden und von ihr zu übernehmenden Hilfskräfte und ihre Besoldung sind in einer Satzung zu regeln. Die zur hauptberuflichen Amtsausübung bestellten Notare in eigener Praxis sind verpflichtet, die ihnen zur Dienstleistung zugewiesenen, in einem Dienstverhältnis zur Notarkasse stehenden Hilfskräfte zu beschäftigen. 66

(5) Die Organe der Notarkasse sind der Präsident der Notarkasse und der Verwaltungsrat. Der Sitz der Notarkasse wird durch die Satzung bestimmt. Die Notarkasse wird durch den Präsidenten gerichtlich und außergerichtlich vertreten. Die Haushaltsrechnung wird von der zuständigen Stelle des Landes ihres Sitzes geprüft. 67

(6) Im übrigen bestimmen sich die Aufgaben und Rechtsverhältnisse der Notarkasse nach einer Satzung. Die Satzung und künftige Satzungsänderungen beschließt der Verwaltungsrat; sie werden mit der Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde wirksam. 68

(7) Die Notarkasse hat von den Notaren Abgaben entsprechend einer Abgabensatzung zu erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Absatz 6 Satz 2 gilt entsprechend. Die Höhe der Abgaben hat sich nach der Leistungsfähigkeit der Notare zu richten. Im Fall der Weigerung kann die Aufsichtsbehörde die Abgaben festsetzen. Rückständige Abgaben können auf Grund einer vom Präsidenten der Notarkasse ausgestellten, mit der Bescheinigung der Vollstreckbarkeit versehenen Zahlungsaufforderung nach den Vorschriften über die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen eingezogen werden. Die Notarkasse kann die Erfüllung der Abgabepflicht einschließlich der zugrundeliegenden Kostenberechnung durch den Notar nachprüfen; die Notare haben dem mit der Prüfung Beauftragten Einsicht in ihre Akten, Urkunden, Verzeichnisse und Bücher zu gestatten 69

und die erforderlichen dienstlichen Aufschlüsse zu geben.	
(8) Aufgaben der Notarkammern können durch die Landesjustizverwaltungen der Notarkasseübertragen werden.	70
§ 49	71
(1) ...	72
(2) Als Mitglieder des ersten Verwaltungsrates der Notarkasse werden aus dem Bezirk jeder Notarkammer im Tätigkeitsgebiet der Notarkasse drei Notare von den dort gebildeten Notarvereinigungen vorgeschlagen und von der für die betreffende Notarkammer zuständigen Aufsichtsbehörde ernannt. Auf Vorschlag des Verwaltungsrates wird der erste Präsident der Notarkasse von der für die Notarkasse zuständigen Aufsichtsbehörde ernannt.	73
Inzwischen sind der Ländernotarkasse noch Aufgaben der beruflichen Aus- und Fortbildung der Hilfskräfte der Notare sowie die Erstattung von kostenrechtlichen Gutachten übertragen worden.	74
Die Ländernotarkasse hat sich eine Hauptsatzung, eine Einkommensergänzungssatzung, eine Versorgungssatzung und eine Abgabensatzung gegeben. Die Hauptsatzung bestimmt in Wiederholung des Gesetzes als Organe den Präsidenten und den Verwaltungsrat. Der Präsident wird von der Aufsichtsbehörde auf Vorschlag des Verwaltungsrats auf die Dauer von vier Jahren berufen. Der Verwaltungsrat besteht aus 15 Notaren, je drei aus jedem der betroffenen Länder, die auf die Dauer von vier Jahren berufen werden. Auch diese Berufung erfolgt durch die Aufsichtsbehörde auf Vorschlag der jeweiligen Notarkammer. Die Kompetenzen des Verwaltungsrats entsprechen denjenigen des Verwaltungsrats der Notarkasse München.	75
Die Versorgungssatzung ist als Anlage zu Art. 16 der Hauptsatzung ergangen. Danach richtet sich die Höhe des Ruhegehalts allein nach den Dienstjahren. Das Höchstruhegehalt wird nach 35 Jahren der Amtstätigkeit erreicht; das Mindestruhegehalt beträgt seit 1996 mindestens 35 vom Hundert des Höchstruhegehalts. Nach § 22 der Versorgungssatzung bestehen Ansprüche auf Versorgungsleistungen nur insoweit, als sie den Betrag etwa vorhandener Abgabenrückstände des Notars übersteigen.	76
Die Abgabensatzung wird jährlich neu erlassen. In den Anfangsjahren haben die Stufen der Abrechnungsstaffel stark geschwankt. Für das Rechnungsjahr 1991 galt:	77
§ 4	78
An die Ländernotarkasse ist monatlich von den abgabepflichtigen Gebühren folgender um die Freibeträge gekürzter Betrag abzuführen:	79
0 DM bis 3.000 DM 0 %	80
von mehr als 3.000 DM bis 6.000 DM 10 %	81

von mehr als 6.000 DM bis 9.000 DM 20 %	82
von mehr als 9.000 DM bis 12.000 DM 30 %	83
von mehr als 12.000 DM bis 15.000 DM 40 %	84
von mehr als 15.000 DM bis 18.000 DM 50 %	85
von mehr als 18.000 DM bis 21.000 DM 60 %	86
von mehr als 21.000 DM bis 24.000 DM 70 %	87
über 24.000 DM 80 %	88

Die Entwicklung verdeutlicht die nachfolgende Zusammenstellung zu den Abgabensatzungen der Jahre 1993, 1995, 1996. 89

	1993	1995	1996	90
0 %	bis 3.000 DM	bis 3.000 DM	bis 3.000 DM	
10 %	bis 56.500 DM	bis 36.700 DM	bis 67.800 DM	
20 %	bis 113.000 DM	bis 73.400 DM	bis 104.500 DM	
30 %	bis 169.500 DM	bis 110.100 DM	bis 141.200 DM	
40 %	bis 226.000 DM	bis 146.800 DM	bis 177.900 DM	
50 %	bis 282.500 DM	bis 183.500 DM	bis 214.600 DM	
60 %	bis 339.000 DM	bis 220.200 DM	bis 251.300 DM	
70 %	bis 395.500 DM	bis 256.900 DM	bis 288.000 DM	
80 %	über 395.500 DM	über 256.900 DM	über 288.000 DM	

Besoldungsbeiträge werden nicht erhoben, weil die Ländernotarkasse die Vergütung der Angestellten nicht trägt. Es gibt aber einen von der Gebührenlage unabhängigen Grundbeitrag für jeden Notar. 91

3. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung und anderer Gesetze vom 31. August 1998 (BGBl I S. 2585) wurden die Notariatsverordnung aufgehoben, § 113a BNotO eingefügt und § 113 BNotO geändert. Der Ländernotarkasse wurden weitere Aufgaben übertragen und die Ermächtigung der Notarkasse München sowie der Landesnotarkammer zur Abgabenerhebung geändert und dahin präzisiert, dass Staffelabgaben erhoben werden dürfen. Der maßgebliche Teil der Vorschriften lautet nunmehr wie folgt: 92

§ 113 93

(1) bis (6) ... 94

(7) Auf die nach Absatz 3 Nr. 2, 3 und 7 gegen die Notarkasse begründeten Ansprüche der Notare und ihrer Hinterbliebenen, der Notariatsbeamten und ihrer Hinterbliebenen sowie die Versorgungsansprüche der Notarassessoren und ihrer Hinterbliebenen sind die für Beamtenbezüge geltenden verfahrensrechtlichen Vorschriften entsprechend anzuwenden.	95
(8) Die Notarkasse hat von den Notaren Abgaben zu erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Die Abgabensatzung beschließt der Verwaltungsrat; Absatz 6 Satz 3 gilt entsprechend. Im Falle der Weigerung kann das Bayerische Staatsministerium der Justiz die Abgaben festsetzen. Die Höhe der Abgaben richtet sich nach der Leistungsfähigkeit des Notars. Abgaben können insbesondere gestaffelt nach der Summe der durch den Notar zu erhebenden Kosten festgesetzt werden. Rückständige Abgaben können auf Grund einer vom Präsidenten ausgestellten, mit der Bescheinigung der Vollstreckbarkeit versehenen Zahlungsaufforderung nach den Vorschriften über die Vollstreckung der Urteile in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten eingezogen werden. ...	96
(9) ...	97
§ 113a	98
(1) bis (4) ...	99
(5) Die Organe der Ländernotarkasse sind der Präsident und der Verwaltungsrat. Die Ländernotarkasse wird durch den Präsidenten gerichtlich und außergerichtlich vertreten. Ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung wird vom Rechnungshof des Sitzlandes nach Maßgabe der für diesen geltenden Vorschriften geprüft.	100
(6) Im übrigen bestimmen sich Aufgaben und Rechtsverhältnisse der Ländernotarkasse nach einer Satzung. Die Satzung und künftige Satzungsänderungen beschließt der Verwaltungsrat; sie werden mit der Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde wirksam.	101
(7) Auf die nach Absatz 3 Nr. 2 und 6 sowie Absatz 4 gegen die Ländernotarkasse begründeten Ansprüche der Notare und ihrer Hinterbliebenen, der Notarassessoren und ihrer Hinterbliebenen sowie der Hilfskräfte und ihrer Hinterbliebenen sind die für Beamtenbezüge geltenden verfahrensrechtlichen Vorschriften entsprechend anzuwenden.	102
(8) Die Ländernotarkasse hat von den Notaren Abgaben entsprechend einer Abgabensatzung zu erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich ist. Die Abgabensatzung beschließt der Verwaltungsrat; Absatz 6 Satz 2 gilt entsprechend. Im Falle der Weigerung kann das Ministerium der Justiz des Sitzlandes die Abgaben festsetzen. Die Höhe der Abgaben richtet sich nach der Leistungsfähigkeit des Notars; Abgaben können insbesondere gestaffelt nach der Summe der durch den Notar zu erhebenden Kosten festgesetzt werden. Rückständige Abgaben können auf Grund einer vom Präsidenten der Ländernotarkasse ausgestellten, mit der Be-	103

scheinigung der Vollstreckbarkeit versehenen Zahlungsaufforderung nach den Vorschriften über die Vollstreckbarkeit gerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen eingezogen werden. ...

(9) ... 104

II.

1. Das Ausgangsverfahren zur Verfassungsbeschwerde 1 BvR 1298/94 105

a) Der ursprüngliche, im Jahre 2001 gestorbene Beschwerdeführer zu 1) war 14 Jahre lang Notar im Saarland und gehörte dem dortigen Versorgungswerk für Notare an. Von Juni 1991 bis Frühjahr 1998 war er Notar in Sachsen, anschließend beantragte er Versorgung wegen Amtsunfähigkeit, die er aber nur kurze Zeit erhielt, da die Ländernotarkasse mit Forderungen aus Abgabenbescheiden und wegen der Verwaltung des Notariats aufrechnete. Im Streit waren im Ausgangsverfahren Abgaben für die ersten vier Monate seiner Notartätigkeit in Sachsen. Für diese Monate wurden die Abgaben zunächst mit 90.284 DM festgesetzt, später erhöht auf 93.763 DM. 106

Das Bezirksgericht hob die Bescheide mit der Begründung auf, dass die Abgabensatzung der Ländernotarkasse auf einer zum Teil nichtigen Rechtsgrundlage beruhe. Soweit die Abgabensatzung eine progressive Staffelabgabe vorsehe, sei sie mit geltendem Recht unvereinbar. Zwar sei eine progressive Staffelabgabe nicht schlechthin rechtswidrig und die Rechtsgrundlage in § 39 Abs. 7 VONot auch hinreichend verankert. Es handele sich jedoch um eine Mischabgabe, die teilweise auch einen Sozialversicherungsbeitrag zur Versorgung ausgeschiedener Notare und ihrer Hinterbliebenen enthalte. Bei Sozialversicherungsbeiträgen, denen keine beitragsabhängigen Anwartschaften entsprächen, sei eine progressive Staffelung unzulässig. Die Staffelabgabe bewirke eine mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG nicht vereinbare Umverteilung. 107

Diese Auffassung hat der Bundesgerichtshof nicht geteilt und den Antrag des Notars auf gerichtliche Entscheidung zurückgewiesen (BGHZ 126, 16). Die Notariatsverordnung sei durch das Zustimmungsgesetz zum Einigungsvertrag zu partiell geltendem Bundesrecht geworden. Sie genüge dem Gesetzesvorbehalt; auch die engeren Anforderungen des Parlamentsvorbehalts seien erfüllt. Die Ländernotarkasse weise trotz ihrer formalen rechtlichen Organisation als Anstalt des öffentlichen Rechts körperschaftliche Elemente auf; ihre Organe seien durch mittelbare Wahlen als Grundlage der aufsichtsrechtlichen Berufung ausreichend demokratisch legitimiert. Auch inhaltlich sei § 39 Abs. 7 VONot genügend konkret, weil die Auslegung sich ergänzend an der Entstehungsgeschichte und dem Vorbild der Bayerischen Notariatsverfassung habe orientieren dürfen. Auf dieser Grundlage hätten die Einzelheiten der Abgabenbemessung dem Satzungsgeber überlassen werden können. Auch habe für alle geregelten Finanzierungszwecke eine öffentliche Abgabe erhoben werden dürfen. Das gelte vor allem für die Aufbringung der Haushaltsmittel für die Notarkammern und die einheitliche Schadensversicherung; insoweit würden die Mitglieds- 108

beiträge aus Zweckmäßigkeitsgründen von der Notarkasse mit eingezogen. Auch bei der Einkommensergänzung nehme die Ländernotarkasse nur eine Mittlerfunktion zugunsten der Kammern wahr, die für diesen Zweck aber Sonderabgaben erheben dürften.

Ebenfalls sei die grundsätzliche Zulässigkeit berufsständischer Altersversorgung mit Zwangsmitgliedschaft und Pflichtbeiträgen verfassungsrechtlich geklärt. Zwar sei vorliegend nicht das Versicherungssystem prägend, für welches grundsätzlich die Äquivalenz von Beitrag und Leistung kennzeichnend sei, sondern entsprechend dem bayerischen Vorbild eine Ausgestaltung nach den Grundsätzen beamtenrechtlicher, vom Alimentationsprinzip bestimmter Versorgung. Dies sei unbedenklich, auch soweit die Erhebung von Beiträgen nach Leistungsfähigkeit eine progressive Abgabestaffel zulasse. Wegen der besonderen entsprechend der Beamtenversorgung ausgestalteten Struktur der Ländernotarkasse könnten die verfassungsrechtlichen Schranken sozialversicherungsrechtlicher Regelungen auf sie nicht übertragen werden. Aus der Verpflichtung des Notars, als Träger eines öffentlichen Amtes eine geordnete vorsorgende Rechtspflege zu sichern, folge eine besondere solidarische Verantwortung der Berufsgruppe, mit der zugleich der Gewährleistung einer geordneten vorsorgenden Rechtspflege gedient werde.

109

Eine erdrosselnde Wirkung hätten die Abgaben nicht. Angesichts von Freibeträgen und den nicht in die Berechnung eingehenden Gebühren, die den Betriebsausgaben und sonstigen Kosten der Notare Rechnung trügen, sei die effektive Abgabenbelastung weitaus geringer als die nominelle. Vor allem werde die Abgabenerhebung dadurch begrenzt, dass nur kostendeckende Beiträge erhoben werden dürften. Ein unverhältnismäßiger Aufwand sei nicht ersichtlich. Das gelte auch für die Vermögenszuweisung von 7,5 Mio. DM, die im Jahr 1991 zum Aufbau eines Deckungsstocks für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung gedient habe. Solche Rückstellungen seien beim Start eines Versorgungswerks nicht unverhältnismäßig. Auch sei eine Befreiungsmöglichkeit für solche Notare, die bereits in den alten Bundesländern einem Versorgungswerk angehört hätten, nicht verfassungsrechtlich geboten gewesen. Vor allem in der Aufbauphase eines Versorgungssystems müssten die Pflichtmitglieder möglichst lückenlos herangezogen werden, damit die Effektivität einer kollektiven Versorgung gewährleistet und die Gemeinschaft nicht nur mit ungünstigen Versorgungsrisiken belastet werde.

110

b) Der Notar verstarb am 1. Februar 2001. Noch im Jahr 1999 hatte er die ihm im Falle seines Obsiegens im Verfassungsbeschwerdeverfahren zustehenden Ansprüche an eine GmbH treuhänderisch abgetreten, die anerkannte, dass sie die abgetretenen Ansprüche zwar im eigenen Namen, aber im Auftrag und in Rechnung für eine andere Gesellschaft, die L. T. Ltd., nach dem Recht der Insel Guernsey als deren Treuhänder innehat. Allein vertretungsberechtigt für die L. T. Ltd. ist die Witwe des Verstorbenen. Sie wurde am 16. Januar 2003 zur Testamentsvollstreckerin ernannt, wobei ausschließlich eine Vermögensvollstreckung angeordnet wurde.

111

In dem vom Verstorbenen kurz nach der Abtretung errichteten Testament empfahl er seinen Erben, die Erbschaft auszuschlagen. Dies geschah. Das Amtsgericht Grimma stellte mit Beschluss vom 11. Juni 2002 fest, dass ein anderer Erbe als der sächsische Fiskus nicht vorhanden sei.	112
2. Das Ausgangsverfahren zu der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 1299/94	113
Der ursprüngliche, im Jahre 2003 verstorbene Beschwerdeführer zu 2) war von Januar 1991 bis zum Frühjahr 1998 Notar in Sachsen, nachdem er zuvor als Rechtsanwalt und Notar in Nordrhein-Westfalen tätig gewesen war. Aufgrund einer Schätzung setzte die Ländernotarkasse mit vorläufigem Bescheid die Abgabenschuld für die ersten neun Monate des Jahres 1991 mit 507.998 DM fest. Der geforderte Betrag wurde aufgrund nachgeholter Angaben des Notars auf 313.502 DM ermäßigt.	114
Das Bezirksgericht hat die Abgabenbescheide aufgehoben. Der Bundesgerichtshof hat sie mit den gleichen Gründen wie im Ausgangsverfahren zu 1 BvR 1298/94 bestätigt. Auch die besonders hohen Geschäftskosten haben den Bundesgerichtshof zu keiner abweichenden Beurteilung veranlasst.	115
Der Notar ist am 21. September 2003 gestorben. Der Nachlasspfleger hat mitgeteilt, dass alle bisher bekannten Erben die Erbschaft ausgeschlagen haben und derzeit der Fiskus als Erbe in Betracht kommt.	116
3. Die Ausgangsverfahren zu den Verfassungsbeschwerden 1 BvR 1332/95 und 1 BvR 613/97	117
Der Beschwerdeführer zu 3) war bis 1991 als Notar im räumlichen Bereich der Notarkasse München tätig. Seitdem ist er Notar in Sachsen.	118
a) Im Rechnungsjahr 1990/91 betrug seine Abgabenschuld bei der Notarkasse München 26.486 DM. Der hiergegen gerichtete Antrag auf gerichtliche Entscheidung war ohne Erfolg. Das Oberlandesgericht ging von einer wirksamen Abgabensatzung der Notarkasse aus, die auf einer verfassungsgemäßen Grundlage beruhe. Die Notarkasse genieße den besonderen Schutz des Art. 138 GG; sie handele in Satzungsautonomie. Dem Gesetzesvorbehalt sei durch § 113 BNotO Genüge getan, weil sämtliche ausgabewirksamen Positionen einzeln benannt seien und die Abgabepflicht ausdrücklich normiert und in der Höhe auf das zur Aufgabenerfüllung Notwendige beschränkt sei. Alle Einzelheiten hätten dem Satzungsgeber überlassen werden dürfen. Das Kriterium der Leistungsfähigkeit stehe zwar nicht ausdrücklich im Gesetz, ergebe sich aber ohne weiteres aus dem Gleichheitsgedanken und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Bundesgerichtshof hat unter Bezugnahme auf seinen Beschluss BGHZ 126, 16 die Entscheidung bestätigt.	119
b) Für den Monat Februar 1995 wurde gegen den Beschwerdeführer zu 3) von der Ländernotarkasse eine Abgabenschuld in Höhe von 37.957 DM festgesetzt. Außerdem erließ sie einen Rückvergütungsbescheid für das Abrechnungsjahr 1991/92, der die ursprüngliche Abgabenschuld des Beschwerdeführers von 385.164 DM auf	120

165.463 DM ermäßigte. Beide Bescheide wurden durch das Oberlandesgericht und den Bundesgerichtshof bestätigt.

III.

1. Die Beschwerdeführer zu 1) und 2) greifen die Abgabenbescheide und die sie bestätigenden Beschlüsse des Bundesgerichtshofs an. Sie rügen eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 103 Abs. 1 GG, des Demokratiegebots, des Rechtsstaatsgebots und des Verbots der Erhebung von Abgaben ohne verfassungsrechtliche Grundlagen. 121

Bei der Verpflichtung zur Abgabenzahlung handele es sich um einen Eingriff in die Berufsfreiheit, der nur durch eine demokratisch legitimierte Entscheidung geregelt werden könne. Es sei schon zweifelhaft, ob § 39 VONot als formelles Gesetz angesehen werden könne. Jedenfalls sei die Satzung der Ländernotarkasse nicht in demokratisch legitimer Weise entstanden, da die Ländernotarkasse keine Körperschaft, sondern eine öffentlichrechtliche Anstalt sei und dementsprechend keine Mitglieder, sondern nur Benutzer habe. Die satzunggebenden Organe würden nicht gewählt, sondern von der Behörde bestellt. Daran ändere das Vorschlagsrecht der Notarkammern nichts. Die Ländernotarkasse sei keine berufsständische Selbstverwaltungseinrichtung. Sie finanziere beispielsweise die Haushalte der Notarkammern, ohne dass sie eine Kontrollbefugnis über deren Ausgaben habe. Auch der einzelne Notar könne immer nur das Wirtschaftsgebaren seiner eigenen Kammer beeinflussen, müsse aber die Haushalte sämtlicher Kammern über die Abgabe mitfinanzieren. 122

Die progressive Staffelung der Abgabe verletze auch Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 GG. Es fehle an einer gesetzlichen Ermächtigung, weil die Abgabenerhebung nach Leistungsfähigkeit Staffelabgaben nicht legitimiere. Eine solche Progression weiche auch vom sozialversicherungsrechtlichen Äquivalenzprinzip ab. Die Parallele zur Beamtenversorgung sei irreführend und scheitere bereits daran, dass die Beamtenversorgung nicht über Beiträge finanziert werde. Im Übrigen richte sich die Altersversorgung von Beamten nicht nur nach Dienstjahren, sondern auch nach den Besoldungsgruppen, die entsprechend der jeweiligen Leistungsfähigkeit vom Einzelnen erreicht würden. Als Sonderabgabe könnten die Beiträge nicht qualifiziert werden, weil der Finanzierungszweck auf Dauer angelegt sei. Befristet seien allenfalls die Anteile erhoben worden, die dem Aufbau des Versorgungswerks gedient hätten. In ihrer Höhe seien die Abgaben erdrosselnd, weil die individuellen Betriebsausgaben nicht abgesetzt werden könnten. Der Bundesgerichtshof habe sich auf Durchschnittswerte bezogen und eingereichte Nachweise nicht zur Kenntnis genommen. Zu Unrecht habe er nicht berücksichtigt, dass die Beschwerdeführer als Pflichtmitglieder anderen Versorgungswerken angehört hätten. In einem solchen Fall sei eine Befreiung von dem Versorgungswerk, dem man nach Ortswechsel angehöre, auch verfassungsrechtlich geboten. 123

2. Der Beschwerdeführer zu 3) wendet sich gegen die Abgabenbescheide der Notarkasse München und der Ländernotarkasse sowie gegen die sie bestätigenden Ge- 124

richtsentscheidungen. Er rügt die Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG.

a) Die Abgabensatzung der Notarkasse München sei nichtig, weil der Vorbehalt des Gesetzes nicht gewahrt sei. Notwendige gesetzliche Grundentscheidungen fehlten in § 113 Abs. 7 BNotO. Mindestens die Wahl des Versorgungssystems, die Grenzen der Beitragspflicht und der Kreis der Pflichtteilnehmer nebst Befreiungsmöglichkeiten sowie Art und Umfang der Versorgungsleistungen und die Bemessungsgrundlage müssten im Gesetz selbst geregelt werden. Das gelte verschärft für eine Mischabgabe, die ganz unterschiedlichen Zwecken von der Altersversorgung bis zur Finanzierung der Notarkammern diene. Eine derartige Kombination sei angesichts des verfassungsrechtlichen Gebots der Abgabeklarheit, Abgabengerechtigkeit und Abgabenvorhersehbarkeit nur in engen Grenzen zulässig, weshalb differenzierte gesetzliche Vorgaben unverzichtbar seien. Diese Anforderungen könne man nicht unter Hinweis auf Art. 138 GG vernachlässigen. Das Grundgesetz habe zwar die Einrichtung der Notarkasse München gesichert, damit jedoch nicht die Beibehaltung undemokratischer Strukturen verfassungsrechtlich gebilligt. Letztlich schränke Art. 138 GG lediglich die Bundeskompetenz für das Notariat ein, indem für bestimmte Bereiche das Bundesrecht von der Zustimmung der betroffenen Länder abhängige. Ein Dispens von verfassungsrechtlichen Bindungen sei jedoch mit dieser Vorschrift nicht eröffnet.

Auch die Binnenstruktur von Selbstverwaltungsträgern müsse dem Demokratiegebot genügen. Dem werde die Binnenstruktur der Notarkasse München nicht gerecht. Die Notarkasse sei keine Selbstverwaltungseinrichtung, sondern ministerialfreie Verwaltung. Entscheidungen von erheblicher Tragweite dürften auf derart strukturierte verselbständigte Verwaltungseinheiten nicht übertragen werden.

Die Abgabenverpflichtung verletze in mehrfacher Hinsicht Art. 3 Abs. 1 GG. Die Erhebung der Sonderabgabe sei entgegen der Auffassung des Bundesgerichtshofs nicht zeitlich befristet; sie sei auf Dauer angelegt, solange die gesetzlich umschriebenen Aufgaben wahrgenommen würden. Eine progressive Staffelabgabe widerstreite zudem den Grundsätzen des Sozialversicherungsrechts.

b) Soweit sich der Beschwerdeführer gegen die Bescheide der Ländernotarkasse und die sie bestätigenden Gerichtsentscheidungen wendet, rügt er vor allem die starken Umverteilungswirkungen, die von der Staffelabgabe ausgehen. Damit müssten insbesondere die umsatzstarken Notariate die Kammerhaushalte auch in anderen Ländern überproportional finanzieren.

IV.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben das Bundesministerium der Justiz namens der Bundesregierung, das Bayerische und das Sächsische Staatsministerium der Justiz, das Bundessozialgericht, die Bundesnotarkammer, die Landesnotarkammern Bayern, Pfalz, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt

und Thüringen, der Deutsche Notarverein sowie die Beteiligten der Ausgangsverfahren Stellung genommen. Der Bayerische Landtag hat seinen Beitritt erklärt, aber auf mündliche Verhandlung verzichtet. Die Notarkassen haben Zahlen über die Beitragsentwicklung und die nach Verwendungszwecken aufgeschlüsselten Ausgaben vorgelegt.

Soweit die Stellungnahmen Äußerungen zur Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Entscheidungen und der zugrunde liegenden Satzungsregelungen enthalten, werden die Verfassungsbeschwerden für unbegründet erachtet. Die Abgaben an die Notarkassen seien rechtlich als Verbandslast, hilfsweise als Mischabgabe aus Kammerbeitrag, Sozialversicherungsbeitrag und Sonderabgabe zu qualifizieren. In allen Ausprägungen seien sie verfassungsgemäß. Die Anforderungen des Wesentlichkeitsgrundsatzes seien erfüllt; insbesondere sei die gestaffelte Abgabenerhebung durch die Anknüpfung an das Kriterium der Leistungsfähigkeit gerechtfertigt. Das Äquivalenzprinzip finde keine Anwendung, da zwischen der Höhe der Abgabenzahlung und der Höhe der Leistungen, die die Notarkassen zugunsten aller oder an einzelne Notare erbringe, kein Zusammenhang bestehe. Die Anstalten seien über einen fest umrissenen Zweck definiert und könnten ihre weitgehend enumerativ aufgezählten Aufgaben nicht autonom verändern. Es sei kein Grundrechtseingriff denkbar, über den nicht durch die gesetzliche Aufgabenzuweisung unmittelbar vom Parlament entschieden worden sei. Erst die Arbeitsteilung zwischen Notarkammern und Ländernotarkasse habe es möglich gemacht, in den Beitrittsländern einen funktionierenden Berufsstand aufzubauen und ihn in eine freiberufliche Organisation zu überführen. Im Übrigen seien das Berufsbild und die Stellung des Notars als Inhaber eines öffentlichen Amtes von entscheidender Bedeutung. Deswegen komme dem Solidarausgleich größere Bedeutung zu als bei anderen Altersversorgungswerken.

130

Auch die Staffelung der zu zahlenden Abgaben sei von der gesetzlichen Ermächtigung gedeckt. Dies sei inzwischen deklaratorisch klargestellt. Die Notarkasse München verweist insbesondere darauf, dass seit vielen Jahren kein Notar Abgaben nach der 80 vom Hundert-Stufe gezahlt habe. Diese habe in der Mitte der 90er-Jahre erst bei einem monatlichen Gebührenanfall von über einer halben Million begonnen. Maximal seien in Einzelfällen aber nur die 40 bis 50 vom Hundert-Stufen von weniger als zehn Notaren erreicht worden. Seit der Abgabensatzung von 2002 ende die Staffel auch bei 50 vom Hundert für monatliche Umsätze über 71.800 €.

131

B.

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu 1) und 2) sind unzulässig.

132

I.

Grundsätzlich können Erben eine Verfassungsbeschwerde fortführen, wenn der ihr zugrunde liegende Streitgegenstand finanzielle Ansprüche betrifft (vgl. BVerfGE 69, 188 <201> m.w.N.). Insoweit ist es verfassungsprozessual unschädlich, dass der Erbe nicht eine eigene, sondern eine Grundrechtsverletzung des Erblassers rügt. Zu-

133

lässig ist die Fortführung des Prozesses aber nur, wenn es um die Geltendmachung eines Vermögensrechts geht, das auch in der Person des Erben grundrechtlich geschützt ist.

Dies ist beim Fiskus nicht der Fall. Er kann sich auf Grundrechte nicht berufen. Der Fiskus, an den ein Vermögensgegenstand mangels Erben fällt, hat daher nicht das Recht, eine Verfassungsbeschwerde fortzusetzen. 134

II.

Vorliegend werden gerichtlich bestätigte Abgabenbescheide angegriffen. Es sind also Vermögensansprüche im Streit. Dabei handelt es sich um exemplarisch herausgegriffene Zeiträume zur Klärung grundsätzlicher Fragen, die für die gesamte Dauer der notariellen Tätigkeit der verstorbenen Notare in Sachsen gelten. Für beide haben aber nach ihrem Tod keine natürlichen Personen als Erben das Verfahren aufgenommen. 135

1. Im Verfahren 1 BvR 1298/94 steht fest, dass nur der Fiskus als Erbe in Betracht kommt. Das ist vom Amtsgericht festgestellt worden. Etwaige Rückerstattungsansprüche hatte der Notar zuvor an einen Dritten abgetreten. Es kann offen bleiben, ob diese Abtretung etwaiger Vermögensrechte wegen Sittenwidrigkeit der vom Erblasser gewählten Konstruktion unwirksam ist, ob sich also der beim Fiskus anfallende Nachlass im Falle des Obsiegens im Verfassungsbeschwerdeverfahren vermehren würde. Ist die Abtretung wirksam, fehlt es schon am Eintritt des Fiskus in ein Vermögensrecht. Ist die Abtretung unwirksam, scheitert die Fortsetzung an der besonderen Stellung des Fiskus. 136

2. Auch im Verfahren 1 BvR 1299/94 haben die derzeit bekannten Erben die Erbschaft ausgeschlagen; der Testamentsvollstrecker sieht sich vor Abschluss des anhängigen Verfahrens nicht in der Lage, weitere Erben zu ermitteln, und hat daher für den gegenwärtigen Verfahrensstand den Fiskus als Erben bezeichnet. 137

Auch hier scheidet eine Fortsetzung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens aus, obwohl das Amtsgericht noch nicht abschließend festgestellt hat, dass nur der Fiskus als Erbe in Betracht kommt. Der Testamentsvollstrecker hat angedeutet, dass er die Erbensuche gegebenenfalls fortsetzen werde, sofern das anhängige Verfahren für den verstorbenen Notar erfolgreich ende. Bei günstigem Ausgang des Verfahrens könnten Erben eventuell noch Ansprüche gegen die Ländernotarkasse zustehen; bei ungünstigem Ausgang könnte für sie allerdings eine Haftung für Rückstände in Betracht kommen. 138

Die Fortsetzung eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens kann aber nicht vom Erfolg der Verfassungsbeschwerde abhängig gemacht und die Erbschaft nur angetreten werden, wenn die Ungewissheit der Prozess-Situation beseitigt ist. Nur der Erbe hat die Befugnis zur Fortführung der Verfassungsbeschwerde. Diese Befugnis muss spätestens im Zeitpunkt der Entscheidung feststehen. Da im Verfahren 1 BvR 1299/94 derzeit außer dem Fiskus niemand als Erbe in Betracht kommt, ist auch diese Ver- 139

fassungsbeschwerde als unzulässig zu verwerfen.

C.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 3) hat keinen Erfolg. Zwar 140
beruhen die von den Gerichten bestätigten angegriffenen Abgabebescheide auf einer
mit der Verfassung nicht zu vereinbarenden gesetzlichen Grundlage. Die Bescheide
haben jedoch Bestand, weil die Normen vorläufig weiter anzuwenden sind.

I.

Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung ist Art. 12 Abs. 1 GG. 141

1. Die Vorschrift gewährleistet die Freiheit der beruflichen Betätigung. Der Schutz 142
des Grundrechts ist einerseits umfassend angelegt, schützt aber andererseits nur vor
solchen Beeinträchtigungen, die gerade auf die berufliche Betätigung bezogen sind.
Der Schutzbereich ist daher nicht schon dann eröffnet, wenn eine Rechtsnorm, ihre
Anwendung oder andere hoheitliche Maßnahmen unter bestimmten Umständen
Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit entfalten (vgl. BVerfGE 105, 252 <265 ff.>;
106, 275 <298 f.>). Die Berufsfreiheit ist aber dann berührt, wenn sich die Maßnah-
men zwar nicht auf die Berufstätigkeit selbst beziehen, aber die Rahmenbedingun-
gen der Berufsausübung verändern und infolge ihrer Gestaltung in einem so engen
Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs stehen, dass sie objektiv eine berufs-
regelnde Tendenz haben.

Eine solch enge Verbindung kann zwischen einer beruflichen Tätigkeit und der Er- 143
hebung von Steuern oder Abgaben vorhanden sein (vgl. BVerfGE 13, 181 <187> -
Schankerlaubnissteuer; 22, 380 <383> - Pflicht zur Abführung der Kapitalertragsteu-
er; 38, 61 <79> - Straßengüterverkehrsteuer). Abgabelasten stehen zwar oft nur in
einem losen Zusammenhang mit der Berufstätigkeit, so dass sie die eigentliche Be-
rufsausübung nicht beeinflussen und der Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG nicht
berührt ist (vgl. für die Abgabepflicht an Sozialkassen: BVerfGE 34, 62 <70>; 55, 7
<25 ff.>; 75, 108 <153 f.>; für die Ärzteversorgung: BVerfGE 10, 354 <362 f.>). Dient
aber eine nach einem einheitlichen Maßstab erhobene Abgabe mehreren Zwecken
mit unterschiedlich intensivem Berufsbezug, ist die durch sie verursachte Belastung
insgesamt an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, wenn ihre Verwendung in erheblicher
Weise auf die Berufsausübung zurückwirkt.

2. Diese Voraussetzungen sind vorliegend gegeben. Die Abgabe knüpft an das im 144
Beruf des Notars erwirtschaftete Gebührenaufkommen an und wirkt in diesen Beruf
zurück, indem sie dazu verwendet wird, eine flächendeckende Ausübung des Berufs
zu unterstützen, hierfür Aus- und Fortbildung sicherzustellen, den in diesem Beruf
Tätigen und ihrem Personal finanzielle Unabhängigkeit zu gewährleisten und sie von
haftungsrechtlichen Risiken zu befreien. Sie nimmt damit gestaltend Einfluss auf die
Berufsausübung der Notare. Wie sehr die Abgabenlast mit der Berufsausübung ver-
schränkt ist, zeigt auch, dass sich die Höhe des Abgabenaufkommens nach den mit
der Abgabenerhebung verfolgten Zwecken bemisst, zu deren Erreichen mit den ein-

genommenen Mitteln auf Berufsorganisation und -ausübung Einfluss genommen wird. Mittels der Abgaben werden in Bayern die Personalkosten bestritten und sowohl in Bayern als auch in Sachsen die vorgeschriebene Haftpflichtversicherung sowie die Versorgung im Alter, bei Amtsunfähigkeit und im Todesfall finanziert; Notariatsvertreter werden hieraus bezahlt, und in strukturschwachen Gebieten erhalten Notare Einkommensergänzungen. Außerdem werden aus dem Abgabenaufkommen die Heranbildung des Nachwuchses (Notarassessoren) sowie die fachliche Ausbildung des Personals der Notare finanziert.

II.

Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Berufsausübung nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden, das den Anforderungen der Verfassung entspricht. Daran fehlt es vorliegend. Die Abgabensatzung beruht zwar auf einer bundesgesetzlichen Grundlage. Der Gesetzgeber hat aber weder hinsichtlich der Organisationsstruktur der Notarkassen noch im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen der ihnen zugewiesenen autonomen Rechtsetzungsbefugnis seine Verantwortung in dem Umfang wahrgenommen, wie es ihm das Demokratiegebot und das Rechtsstaatsprinzip wegen der grundrechtserheblichen Belastungs- und Verteilungswirkung der Abgaben abverlangen. 145

1. Die Abgabensatzungen sind allerdings aufgrund eines Gesetzes ergangen. Dies gilt nicht nur für die Abgabensatzung der Bayerischen Notarkasse, die in § 113 BNotO ihre Grundlage hat, sondern auch für die Satzung der Ländernotarkasse, soweit sie vor 1998 nicht auf § 113a BNotO, sondern auf § 39 Abs. 7 VONot gestützt war. 146

Die Vorschrift ist als Ministerratsverordnung der Deutschen Demokratischen Republik erlassen worden. Ihre Geltung nach der Wiedervereinigung ergibt sich aus dem im Einigungsvertrag enthaltenen Rechtsanwendungsbefehl (Anlage II Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 2 zum Einigungsvertrag und dem Einigungsvertragsgesetz vom 23. September 1990 <BGBl II S. 885>), womit vom Bundesgesetzgeber bestimmt wurde, dass die Verordnung im Beitrittsgebiet in Kraft blieb. Als formell weitergeltendes Bundesrecht wurde sie später auch vom Bundesgesetzgeber geändert (vgl. § 24 RpflAnpG), bis sie in § 113a BNotO überführt worden ist. Die streitigen Beiträge sind für einen Zeitraum nach dem Beitritt erhoben. Die Abgabensatzung beruht auf bundesgesetzlicher Grundlage. 147

2. Die gesetzlichen Regelungen haben aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips an die Delegation von Normsetzung an die Träger funktionaler Selbstverwaltung zu genügen. 148

a) Es bestehen grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen berufsrechtliche Regelungen in Gestalt von Satzungen öffentlichrechtlicher Berufsverbände oder Anstalten. Die Bayerische Notarkasse gehört zum historisch gewachsenen und von der Verfassung grundsätzlich anerkannten Bereich funktionaler Selbstverwaltung. Die Vorschriften über die Ländernotarkasse folgen dem bayeri- 149

schen Vorbild; sie fügen den Autonomiegedanken sinnvoll in das System des Notariats ein, das von den neuen Ländern übernommen worden ist.

Die Prinzipien der Selbstverwaltung und der Autonomie wurzeln im demokratischen Prinzip und entsprechen dem freiheitlichen Charakter der Verfassung; sie ermöglichen gesellschaftlichen Gruppen, in eigener Verantwortung die Ordnung der sie berührenden Angelegenheiten mit zu gestalten (vgl. BVerfGE 33, 125 <156 f., 159>). Dabei legt die Verfassung nicht fest, in welcher Organisationsform funktionale Selbstverwaltung stattzufinden hat. Die Ausgestaltung liegt im staatlichen Gestaltungsermessen. In funktionaler Selbstverwaltung können öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft für Berufsangehörige deren Berufspflichten näher festlegen, was bei den so genannten freien Berufen regelmäßig geschieht (vgl. zu den Voraussetzungen der autonomen Rechtsetzung BVerfGE 76, 171 <185 f.>). Auch können die von diesen Mitgliedern aufzubringenden Mittel in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammengeführt werden, die die Aufbringung und Verwendung dieser Abgaben regelt und verwaltet; in dieser Weise sind häufig die Versorgungswerke organisiert (vgl. BVerfGE 10, 354 <362>). Die Verleihung von Satzungsautonomie an die Anstalt findet ihren Sinn darin, die in ihr zusammengefassten Mitglieder der körperschaftlich organisierten Notarkammern zu aktivieren und ihnen gemeinsam die Regelung solcher Angelegenheiten eigenverantwortlich zu überlassen, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am Sachkundigsten beurteilen können (vgl. BVerfGE 33, 125 <156>).

150

b) Die Einrichtung funktionaler Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG mit dem Ziel der Verwirklichung der freien Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 107, 59 <92> unter Bezugnahme auf BVerfGE 44, 125 <142>) darf nicht dazu führen, dass der Gesetzgeber sich seiner Regelungsverantwortung entäußert. Überlässt er öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten als Trägern funktionaler Selbstverwaltung bestimmte Aufgaben zur Regelung in Satzungsautonomie, darf er ihnen die Rechtsetzungsbefugnis nicht zur völlig freien Verfügung überlassen. Das gilt insbesondere bei Regelungen, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind. Der Gesetzesvorbehalt - hier der des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG - weist dem parlamentarischen Gesetzgeber die Entscheidung darüber zu, welche Gemeinschaftsinteressen so wichtig sind, dass Freiheitsrechte des Einzelnen zurücktreten müssen (vgl. BVerfGE 33, 125 <159>). Im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes, insbesondere die Intensität der Grundrechtseingriffe, ist zu beurteilen, wie weit die gesetzlichen Vorgaben ins Einzelne gehen müssen (vgl. BVerfGE 98, 218 <251>).

151

Der Parlamentsvorbehalt gewährleistet nicht nur, dass der demokratische Gesetzgeber die Aufgaben und Regelungsgegenstände festlegt, die zur selbstverantworteten Gestaltung freigegeben werden, wobei je nach Grundrechtsberührung engere oder weitere Vorgaben den Satzungsgeber anleiten. Wählt der parlamentarische Gesetzgeber für bestimmte öffentliche Aufgaben eine Organisationsform der Selbstverwaltung, muss er institutionelle Vorkehrungen zur Wahrung der Interessen der von ihr

152

erfassten Personen treffen. Organisation und Verfahren müssen Gewähr dafür bieten, dass die verfolgten öffentlichen Aufgaben innerhalb der Anstalt für diejenigen, die der Satzungsgewalt unterworfen sind, unter Berücksichtigung ihrer Interessen angemessen wahrgenommen werden. Dies gilt insbesondere bei der Delegation der Befugnis, verbindliche Entscheidungen zu treffen.

c) Die Bildung der Organe, ihre Aufgaben und Handlungsbefugnisse müssen in ihren Grundstrukturen in einem parlamentarischen Gesetz ausreichend bestimmt sein; das Gesetz muss außerdem mittels Vorgaben für das Verfahren der autonomen Entscheidungsfindung eine angemessene Partizipation der Berufsangehörigen an der Willensbildung gewährleisten (vgl. den Hinweis in BVerfGE 76, 171 <186>). Die Organe müssen nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden (vgl. BVerfGE 33, 125 <157>); es sind institutionelle Vorkehrungen vorzusehen, damit die Beschlüsse so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. BVerfGE 107, 59 <93> unter Bezugnahme auf BVerfGE 37, 1 <27 f.>). Das weitgehende Ermessen des Gesetzgebers hinsichtlich der Bildung von Organisationseinheiten und der Auswahl der zu übertragenden Aufgaben findet seine Grenze darin, dass die von ihm zu setzenden Regelungen über Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese Aufgaben bewältigt werden sollen, dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip entsprechen müssen. Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass sich die verbindlich und autonom gesetzten Regelungen mit Eingriffscharakter als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern darstellen.

153

Die gebotene Dichte der gesetzgeberischen Organisationsvorgaben korrespondiert mit der Intensität des möglichen Grundrechtseingriffs durch Satzungsrecht. Wird durch organisatorische und verfahrensrechtliche Bestimmungen für eine angemessene Interessenberücksichtigung gesorgt, werden die Anforderungen an materiellrechtliche Regelungen im Gesetz entsprechend verringert. Bei Anstalten des öffentlichen Rechts sind die insoweit maßgeblichen Kriterien unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben, des Umfangs der Befugnisse zu Eingriffen in Rechte und des Nutzerkreises zu bestimmen. Besteht dieser aus den Zwangsmitgliedern einer öffentlichrechtlichen Körperschaft, die der öffentlichrechtlichen Anstalt ebenso zwangsläufig "angehören" und von ihr zu Abgaben herangezogen werden, sind angesichts des hiermit verbundenen empfindlichen Grundrechtseingriffs besondere Anforderungen an die Vorgaben zur organisatorischen Ausgestaltung zu stellen.

154

d) Außerdem erlaubt erst die gesetzliche Aufgabenzuweisung verbunden mit organisatorischen und verfahrensgestaltenden Regelungen, die auch das Feld möglicher Grundrechtseingriffe absteckt, die Wahrnehmung der im Zusammenspiel mit autonomer Selbstverwaltung erforderlichen Staatsaufsicht. Ohne solche Regelungen des parlamentarischen Gesetzgebers fehlen die Maßstäbe für eine wirksame Kontrolle der Satzungsgewalt.

155

3. Diesen Maßstäben werden die gesetzlichen Ermächtigungen in § 39 VONot nicht gerecht.

156

a) Die Errichtung der Ländernotarkasse und ihre Ausstattung mit Satzungsgewalt für die Angehörigen von fünf Körperschaften des öffentlichen Rechts - je eine in den fünf neuen Ländern - beruhen auf unzulänglichen organisatorischen Vorgaben. 157

aa) § 39 Abs. 5 VONot legt die beiden Organe der Ländernotarkasse fest. Der Präsident vertritt die Notarkasse nach außen. Der Verwaltungsrat ist nach § 39 Abs. 6 Satz 2 VONot satzunggebendes Organ. Nach § 39 Abs. 6 Satz 1 VONot bestimmen sich im Übrigen die Rechtsverhältnisse der Notarkasse nach einer Satzung. Damit fehlt im Gesetz jede Regelung über die Zusammensetzung des satzunggebenden Organs, über die Art seines Zustandekommens, über die Ermittlung und Bestellung des Präsidenten und über die jeweils angemessene Beteiligung der Notare aus den fünf Ländern, für deren Gebiet die Notarkasse zuständig ist. 158

Allerdings regelt § 49 Abs. 2 VONot als Übergangsbestimmung die Binnenstruktur für den Anfang. Dem ersten Verwaltungsrat hatten aus dem Bezirk jeder Notarkammer im Tätigkeitsgebiet der Notarkasse jeweils drei Notare anzugehören, die von "dort gebildeten Notarvereinigungen" vorgeschlagen und von der für die betreffende Notarkammer zuständigen Aufsichtsbehörde ernannt wurden. Der erste Präsident wurde auf Vorschlag des Verwaltungsrats von der zuständigen Aufsichtsbehörde ernannt. An diesen Vorgaben hat sich die Hauptsatzung auch für die Zukunft orientiert. Verpflichtend wird dies vom Gesetz aber nicht vorgeschrieben. Der jeweilige Verwaltungsrat könnte eine andere Binnenstruktur beschließen, ohne gegen eine gesetzliche Bindung zu verstoßen. Auch das den Vorschlagsrechten vorangehende Verfahren bleibt im Gesetz unregelt. Der Satzungeber ist in der Selbstorganisation der Anstalt frei. Die Aufsichtsbehörde kann die in § 39 Abs. 6 Satz 2 VONot vorgesehene Bestätigung nicht von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängig machen. 159

bb) Gesetzliche Vorgaben zur Organisation sind vorliegend von besonderer Bedeutung, weil dem Verwaltungsrat ein großer Gestaltungsspielraum eröffnet ist. Er hat durch verbindliches Satzungsrecht nicht nur über die Aufbringung der Mittel, die Abgabenbemessung und die Abgabenhöhe zu bestimmen, sondern zugleich obliegt es ihm, die in § 39 Abs. 3 VONot umschriebenen Anstaltsaufgaben näher zu konkretisieren. Er hat insoweit umfassende Kompetenzen zu inhaltlichen Regelungen in Erfüllung der zugewiesenen öffentlichen Aufgaben im Hinblick auf die Altersversorgung, die Einkommensergänzung von Notaren, die Gruppenversicherung, die Bezahlung der Notariatsverweser und die gesamte Bereitstellung der Haushaltsmittel einer Kammer. Der Verwaltungsrat legt die Voraussetzungen von Leistungen bei unzulänglichen Einkünften, bei Alter und Amtsunfähigkeit ebenso fest wie gegebenenfalls die Höhe dieser Leistungen. Die Aufzählung scheint nicht einmal abschließend gemeint, weil aufgrund der Öffnungsklausel des § 39 Abs. 6 Satz 1 VONot die Aufgaben durch den Satzungeber selbst erweitert werden können. 160

cc) Neben den Anstaltsaufgaben nimmt die Notarkasse originäre Kammeraufgaben wahr. Sie stellt die Haushaltsmittel für die in ihrem Gebiet gebildeten Notarkammern bereit und übernimmt auch anstelle der Notarkammern die wirtschaftliche Verwaltung 161

der von einem Notariatsverweser wahrgenommenen Notarstellen. Nähmen die einzelnen Kammern insoweit ihre Finanzverantwortung (§ 71 Abs. 4 Nr. 3 BNotO) selbst wahr, würde der Kammerbeitrag in einem von der Bundesnotarordnung vorgegebenen Verfahren bestimmt. Die Organisation der Notarkammern ist in den §§ 65 ff. BNotO detailliert geregelt. Es bedarf hier keiner Entscheidung, inwieweit diese Regelungen im Einzelnen verfassungsrechtlich geboten sind. Für die Ländernotarkasse fehlen Vorgaben jedoch vollständig, obwohl sie als öffentlichrechtliche Anstalt kraft gesetzlicher Sonderzuweisung wesentliche Teile der sonst den Notarkammern übertragenen Aufgaben wahrnimmt. Kompensatorische Vorkehrungen sind nicht getroffen. Ersichtlich ist der Gesetzgeber nicht davon ausgegangen, dass jedenfalls hinsichtlich der wahrgenommenen Kammeraufgaben auch die organisatorischen Regelungen der Bundesnotarordnung in Kraft bleiben sollten. Die organisationsrechtlichen Anforderungen sind auch nicht deshalb vermindert, weil die Aufgabenzuweisung an die Ländernotarkasse eine größere materielle Regelungsdichte aufwies. Das ist ersichtlich nicht der Fall.

dd) Bei einer einheitlichen Notarkasse für fünf Länder gibt es keine Gewähr dafür, dass die Interessen der in unterschiedlichen Kammern zusammengefassten Berufsangehörigen identisch sind. Die Anzahl der Notare, die Einstellung von Notarassessoren, die Größe der Bezirke sowie die Messzahlen für die Einrichtung einer Notarstelle sind Ländersache und unterschiedlich. Bevölkerungs- und wirtschaftsschwache Gebiete werden bei der durch das Satzungsrecht gewählten Struktur des Verwaltungsrats bevorzugt, weil sie bei gleicher Stimmenzahl einen kleineren Kreis von Anstaltsnutzern und wohl auch regelmäßig ein geringeres Abgabenaufkommen repräsentieren. Die Anzahl der Notare in Sachsen entspricht derjenigen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zusammen. Jedes Land stellt aber drei Mitglieder im Verwaltungsrat und hat damit dasselbe Stimmengewicht. Dies ist nicht als solches verfassungswidrig. An der Regelung über das Stimmengewicht zeigt sich aber, welchen Einfluss das Organisationsstatut für die Sachentscheidungen gewinnen kann. Deshalb muss der parlamentarische Gesetzgeber Verantwortung für die grundrechtsrelevanten Organisationsentscheidungen übernehmen.

162

Diese parlamentarische Verantwortung erhält durch die kammerübergreifende Zuständigkeit der Ländernotarkasse besonderes Gewicht. Die Ländernotarkasse erfüllt zum Teil Verpflichtungen, die jeweils nur von einer Teilgruppe der Anstaltsnutzer eingegangen und verantwortet werden.

163

Das Regelungsdefizit des Gesetzes wirkt sich insbesondere bei der Bereitstellung der Haushaltsmittel (§ 39 Abs. 3 Nr. 4 VONot) aus. Die Bereitstellung der Haushaltsmittel für die einzelnen Kammern, die ihren jeweiligen Finanzbedarf als Körperschaften des öffentlichen Rechts in Selbstverwaltung und in Wahrnehmung eigener Angelegenheiten festlegen, entlastet jede Notarkammer von der je eigenen finanziellen Verantwortung für ihren Haushalt. Darauf ist in der Verfassungsbeschwerde zutreffend hingewiesen worden. Betroffen werden durch die Abgabenlast alle Notare in den fünf Ländern; Einfluss nehmen können sie aber nur auf das Finanzgebaren ihrer

164

jeweils eigenen Kammer. Das Gesetz stellt keine organisatorischen, verfahrensmäßigen oder stattdessen intensiviertere materielle Vorkehrungen zur Verfügung, im Wege der Selbstverwaltung einen angemessenen Ausgleich zwischen Kostenverursachung und Abgabenaufkommen herzustellen.

Dasselbe gilt im Hinblick auf die zugewiesene Aufgabe, Regelungen über die erforderliche Ergänzung des Berufseinkommens zu treffen. Die Notwendigkeit von Einkommensergänzungen hängt von zahlreichen externen Faktoren ab. Dazu zählen sogar Umstände, die ausschließlich dem Organisationsrecht des jeweiligen Landes unterliegen. Übersteigt in einem Land die Anzahl der Notarsitze den Bedarf, können Einkommensergänzungen fällig werden. Auch die Personalkosten der Notare können derart differieren, dass trotz angemessener Umsätze der Ertrag nicht mehr amtsangemessen ist. Diese Gefahr besteht vor allem, weil - anders als im Bereich der Notarkasse München - den Notaren von der Ländernotarkasse kein Personal zur Verfügung gestellt wird; diese hat von der Ermächtigung nach § 39 Abs. 4 VONot im streitigen Zeitraum keinen Gebrauch gemacht. Personalkosten, die dem Urkundsaufkommen nicht entsprechen, können den Bedarf für Einkommensergänzungen auslösen. 165

b) Die gesetzliche Ermächtigung zur Erhebung von Abgaben durch Satzung in § 39 Abs. 7 VONot entsprach den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. 166

Für die Erhebung progressiv gestaffelter Abgaben findet sich erst seit dem Dritten Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung und anderer Gesetze vom 31. August 1998 (BGBl I S. 2585) eine parlamentarisch verantwortete Grundlage. Seitdem wird nach § 113 Abs. 8 Satz 4 BNotO nicht nur die Höhe der Abgabe an der Leistungsfähigkeit des Notars festgemacht, sondern auch ausdrücklich angeordnet, dass Abgaben gestaffelt nach der Summe der durch den Notar zu erhebenden Kosten festgesetzt werden können. Die progressive Staffelung nach der Umsatzhöhe war bis dahin in keiner ausdrücklichen Ermächtigung enthalten. Sie hatte allerdings angesichts der langen Tradition dieser Art der Abgabenerhebung in Bayern und ihrer Vorbildfunktion für die neuen Länder und der in der geübten Praxis zum Ausdruck gebrachten allgemeinen Rechtsüberzeugung ein das Handeln der Organe seither bestimmendes Fundament. Ein Regelungsdefizit des Gesetzes lässt sich aber allein durch den Verwaltungsvollzug nicht kompensieren. 167

c) Auch die im Wesentlichen inhaltsgleichen Regelungen über die Organisationsstruktur der Bayerischen Notarkasse und über die Abgabenerhebung in § 113 Abschnitt I BNotO in der Fassung von 1981 waren nicht verfassungsgemäß. Insoweit wird auf die Ausführungen unter C. II. 3. verwiesen. 168

Die Anforderungen des Parlamentsvorbehalts werden nicht durch Art. 138 GG aufgehoben oder abgeschwächt. Nach dieser Vorschrift bedarf eine Änderung der Einrichtungen des jetzt bestehenden Notariats in Bayern der Zustimmung der Staatsregierung. Die Notarkasse ist eine solche Einrichtung. Obwohl im Zeitpunkt des Inkraft-Tretens des Grundgesetzes für die Bayerische Notariatskasse die Regelungen 169

des § 84 Nr. III RNotO galten und die Aufgaben der Notariatskasse bereits damals in ihren Grundzügen der heutigen Regelung entsprachen, war der Gesetzgeber nicht von seiner aus dem Grundgesetz folgenden Verpflichtung entbunden, den Fortbestand der überkommenen Regelung durch Normen zu sichern, die dem Demokratiegebot und dem Parlamentsvorbehalt genügen. Denn schon damals wurden die Rechtsverhältnisse im Wesentlichen durch Satzung gestaltet, ohne dass gesetzlich mehr geregelt war als die Organe der Notariatskasse in Gestalt des Präsidenten und des Beirats. Art. 138 GG beschränkt sich im Bereich des historisch gewachsenen Notariatsrechts darauf, Rücksicht auf die Besonderheiten der süddeutschen Länder zu nehmen und die Inanspruchnahme der Bundeskompetenz an die Zustimmung der betroffenen Länder zu knüpfen. Inhaltlich ist das Landesrecht dadurch aber vom Verfassungsgeber nicht gebilligt worden.

Der Bundesgesetzgeber hat die Satzungsregelung bei Verabschiedung der Bundesnotarordnung im Jahre 1961 nicht in seinen Willen aufgenommen. Ungeachtet der Frage, ob dies verfassungsrechtlich erheblich wäre, gibt es dafür keine Anhaltspunkte. Aus den Materialien ist hierfür nichts zu entnehmen (vgl. BTDrucks 3/219, S. 18 und 39). Die Bundesnotarordnung hat in einzelnen Punkten dem zwischenzeitlichen Änderungsbedarf Rechnung getragen. Der Aufgabenkatalog wurde um die Aufgaben erweitert, die sich durch Satzungsrecht oder Übung bereits herausgebildet hatten. Die Organe wurden umbenannt, und die Verpflichtung zur Abgabenerhebung wurde ins Gesetz aufgenommen (vgl. Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12. Oktober 1960, zu BTDrucks 3/2128). In den weiteren parlamentarischen Debatten (vgl. 129. und 136. Sitzung des 3. Deutschen Bundestages vom 26. Oktober 1960 und vom 14. Dezember 1960, Sten.Ber. S. 7436 ff., 7763 ff.) spielte die Notarkasse München aber keine Rolle mehr.

Die Gesetzesgeschichte belegt damit, dass der Gesetzgeber nicht etwa das Satzungsrecht der Notarkasse München als eigene Regelung hat bestätigen wollen. Er hat sich mit der Institution beschäftigt und in Einzelheiten neue Regelungen getroffen. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Abgabenerhebung wurde sogar die Notwendigkeit erkannt, eine gesetzliche Grundlage für die Eingriffsbefugnis zu schaffen. Die unter demokratischen Gesichtspunkten defizitäre Binnenstruktur war aber nicht Gegenstand parlamentarischer Beratungen. Auch wurde das Bestehende nicht in den Willen des Gesetzgebers aufgenommen und fortgeschrieben. Die Bundesnotarordnung ging vielmehr davon aus, dass nach ihrem In-Kraft-Treten eine neue Satzung verabschiedet werden müsse. Diese noch dem alten Beirat übertragene Aufgabe (§ 113 Abschnitt I Abs. 5 Satz 2 BNotO 1961) konnte die im Gesetz fehlenden Regelungen nicht ersetzen; dem nach altem Recht gebildeten Satzungsgeber fehlte ohnedies die demokratische Legitimation.

D.

I.

Wie die den angegriffenen Entscheidungen zugrunde liegenden Normen genügen auch die Nachfolgevorschriften in den §§ 113, 113a BNotO 1998, die nach § 78 Satz 2 BVerfGG in die Entscheidung einbezogen werden, den Anforderungen an die Verfassung nicht; lediglich die Staffelabgabe ist nunmehr ausreichend gesetzlich geregelt. 172

II.

Die Verfassungswidrigkeit der alten wie der neuen Regelung hat jedoch nicht ihre Nichtigkeit und die des auf ihnen beruhenden Satzungsrechts zur Folge. 173

1. Ausnahmsweise sind verfassungswidrige Vorschriften weiter anzuwenden, wenn die Besonderheit der für verfassungswidrig erklärten Norm es aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig macht, die verfassungswidrige Vorschrift als Regelung für die Übergangszeit fortbestehen zu lassen, damit in dieser Zeit nicht ein Zustand besteht, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt ist als der bisherige (vgl. BVerfGE 61, 319 <356>). Insbesondere bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Normen hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt im Interesse verlässlicher Finanz- und Haushaltsplanung und eines gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs für Zeiträume einer weitgehend schon abgeschlossenen Veranlagung die weitere Anwendbarkeit verfassungswidriger Normen für gerechtfertigt erklärt (vgl. BVerfGE 105, 73 <134> m.w.N.). 174

Diese Gesichtspunkte gelten auch im vorliegenden Fall. Die streitigen Haushaltsjahre sind für die Finanzierung der Notarkassen lange abgeschlossen. Die damals getroffenen Finanzierungsentscheidungen wirken - insbesondere hinsichtlich des Versorgungswerks und des damit verbundenen Vermögensstocks - bis in die Gegenwart hinein. Eine Rückabwicklung kann nicht in Betracht kommen. Auch für die Übergangszeit muss verhindert werden, dass ein rechtliches Vakuum entsteht und bei den Abgabepflichtigen Unsicherheit über die Rechtslage herrscht. Die in den §§ 113, 113a BNotO genannten Aufgaben können nicht für die Zeit der Novellierung zurückgestellt werden; sie bedürfen weiterhin einer verlässlichen Finanzierung. 175

Die Normen sind daher noch weiter anzuwenden. Bis zum Ende des Jahres 2006 sind den Vorgaben der Verfassung entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen. 176

2. Da mit Rücksicht auf den weitgehend abgeschlossenen einheitlichen Verwaltungsvollzug eine Gesetzesänderung mit nachfolgenden Satzungsänderungen nur für die Zukunft in Betracht kommt, haben die angegriffenen Entscheidungen Bestand. Einer weitergehenden Prüfung, inwiefern sie schon mit Rücksicht auf Art. 143 Abs. 1 GG nicht hätten beanstandet werden können, soweit lediglich Abgabenzeiträume in den Jahren 1991 und 1992 im Streit standen, bedarf es nicht. 177

III.

Die Entscheidung über die Kostenerstattung beruht auf § 34 a Abs. 2 und 3 BVerfGG. 178

Papier	Jaeger	Haas
Hömig	Steiner	Hohmann- Dennhardt
Hoffmann-Riem		Bryde

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juli 2004 -
1 BvR 1298/94**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juli 2004 - 1 BvR 1298/
94 - Rn. (1 - 178), http://www.bverfg.de/e/rs20040713_1bvr129894.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2004:rs20040713.1bvr129894