

# Bayerisches Gesetz- u. Verordnungsblatt

Nr. 8

München, den 12. April

1951

### Inhalt:

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes wegen Verfassungswidrigkeit der Rechtsanwaltsordnung 1946 vom 10. März 1951 . . . . . S. 43

## Entscheidung

### des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes wegen Verfassungswidrigkeit der Rechtsanwaltsordnung 1946

Im Namen des Freistaates Bayern!\*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in der Sache  
des Rechtsanwalts Dr. Heinrich Geisler in Ansbach und andere  
wegen Verfassungswidrigkeit der Rechtsanwaltsordnung 1946

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 23. Februar 1951, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der stellv. Präsident des Verfassungsgerichtshofes, Senatspräsident am Bayer. Verwaltungsgerichtshof, Decker,

die Beisitzer:

1. Oberverwaltungsgerichtsrat Dollmann, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
2. Oberlandesgerichtsrat Happel, Bayer. Oberstes Landesgericht,
3. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Landgericht Memmingen,
4. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Hufnagl, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
5. Oberlandesgerichtsrat Kuchtner, Bayer. Oberstes Landesgericht,
6. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
7. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Eichhorn, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
8. Oberlandesgerichtsrat Dr. Baumeister, Oberlandesgericht München,

in der öffentlichen Sitzung vom 10. März 1951 folgende

### Entscheidung:

1. Die Ziff. 4, 5 und 6 des § 5 der RAO 1946 sind insoweit verfassungswidrig und nichtig, als sie vorschreiben, daß die Landesjustizverwaltung „nach dem Gutachten des Vorstands der Rechtsanwaltskammer“ die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft versagen muß.
2. § 91 a der RAO ist insoweit verfassungswidrig und nichtig, als er § 82 RAO für das Verfahren vor dem Ehrengerichtshof für anwendbar erklärt.
3. Im übrigen werden die Anträge der Beschwerdeführer abgewiesen.

### Gründe:

I.

A) Mit Schriftsatz zum Verfassungsgerichtshof vom 27. 9. 1949 beantragte Dr. Joseph Wenninger in München, die RAO 1946 für nichtig zu erklären. Zur Begründung wurde im wesentlichen vorgebracht, daß die RAO der BV genau so widerspreche wie das Bayerische Ärztegesetz vom Jahre 1946. Die Rechtsanwaltskammern seien Zwangseinrichtungen, die den Grundsatz der Freiheit verletzen. Die Ehrengerichtbarkeit entspreche dem Verfassungsrechte nicht mehr. Die unklare Umgrenzung der Berufspflichten setze jeden Rechtsanwalt der Gefahr des Existenzverlustes aus. Dieser Zustand bedeute eine Verletzung der Grund-

\* Die Entscheidung (Vf. 192, 199-VII-49; Vf. 42, 60, 122-VII-50) wird gemäß § 54 Abs. 4 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

und Menschenrechte (Art. 100, 101, 102 BV). Auch Art. 104 dort sei außer acht gelassen. Unmenschlich sei besonders das vorläufige Verbot des § 99. Die von den Amerikanern befohlene Gewerbefreiheit habe auch für die freien Berufe zu gelten. Die amerikanische Direktive über die Gewerbefreiheit vom 10. 1. 1949 stehe auch jetzt noch in Kraft. Sie müsse auch auf die Rechtsanwälte Anwendung finden, wenn diese auch kein Gewerbe im engeren Sinn betreiben würden. Die Organisation der Rechtsanwälte mit Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbefugnissen auszustatten, sei mit Art. 179 BV unvereinbar. Die ganze Ordnung der Ehrengerichtbarkeit sei schon wegen Verstoßes gegen allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze (Art. 3 BV) nichtig. Zur Stützung des Antrags würden auch die Ausführungen der (am Verfahren nicht teilnehmenden) Rechtsanwälte Martin Hirsch von Marktredwitz und Dr. Hellwald Gassmann von München-Pasing übernommen.

B) Dr. Peter Deeg in Bad Kissingen hat mit Schriftsatz vom 3. 10. 1949 beim Verfassungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit der RAO 1946 ebenfalls geltend gemacht und beantragt, dieses Gesetz für nichtig zu erklären.

Die Begründung rügt im wesentlichen, daß die Rechtsanwaltskammern Verwaltung und Rechtsprechung vereinigten, so daß der für jeden gültige Grundsatz der Gewaltenteilung und das Grundrecht der Gleichheit (Art. 118 BV) verletzt werde. Die bestehenden Anwaltskammern ließen neben sich keinen Raum für Vereinigungen nach Art. 170 BV. Die Unzulässigkeit der Ausübung obrigkeitlicher Gewalt mit Gerichts- und Mitgliedschaftszwang folge klar aus Art. 179 BV. Der freie Beruf der Ärzte sei gemäß der amerikanischen Direktive 11—111 von dem Körperschaftszwang der Ärztekammern befreit worden. Für die Rechtsanwaltschaft müsse die gleiche Behandlung gelten. Die Zwangsmitgliedschaft und die Ehrengerichtbarkeit seien mit dem Verfassungsrecht nicht mehr vereinbar. Der Anwaltsberuf sei ein Gewerbe. Er müsse die liberalen Grundsätze der Gewerbefreiheit genießen. In den Fällen des § 5 Ziff. 4, 5, 6 (§§ 16 Abs. 2, 67 Abs. 1) RAO werde die Ehrengerichtbarkeit auch noch von den nämlichen Personen ausgeübt, die vorher als Ablehnungsinstanz gewirkt hätten. Zu beachten seien besonders die Richtlinien gemäß dem Schreiben des Alliierten Rates vom 20. 5. 1950 an den Bundeskanzler. Dort seien nähere Gesichtspunkte für die mögliche Regelung des Rechts der Rechtsanwaltschaft gegeben. Die Militärregierungsdirektive 11—111 verbiete die Zwangsmitgliedschaft und die Ausübung von Hoheitsgewalt bei den Berufskammern. Diese Direktive habe nicht in einer mündlichen Besprechung außer Kraft gesetzt werden können. Nötigenfalls werde beantragt, daß der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 3 des Gesetzes 13 das Verfahren aussetze und die Frage der Gültigkeit der amerikanischen Anordnungen der Besatzungsmacht zur Entscheidung überweise. Bedenklich seien besonders die folgenden Bestimmungen der RAO 1946: § 5 Ziff. 2, 4, 5, 6, §§ 41 Abs. 1, 48 Ziff. 2, 49 Ziff. 3, 58, 58 b, 62, 63, 64, 67. Die Gerichtsbarkeit von Konkurrenten über Konkurrenten könne niemals als im Einklang mit Art. 118 Abs. 1, 86 Abs. 1, 179 BV stehend erklärt werden.

C) Mit Schriftsätzen vom 26. 3., 2. und 9. 4. 1950 stellte RA Dr. Schneider in Ansbach zum Verfassungsgerichtshof folgenden Antrag:

I. Die RAO 1946 ist unter Verletzung der BV erlassen worden.

II. Die RAO 1946 und ihre Übergangsbestimmungen schränken die Grundrechte verfassungswidrig ein und verstoßen insbesondere gegen die Art. 86, 98, 104, 110, 114, 118, 170, 179 und andere der BV.

Die Begründung geht davon aus, daß die RAO erst

nach Inkrafttreten der Verfassung veröffentlicht worden sei. Die notwendige Überprüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit habe nicht stattgefunden. Für jeden Fall hätte die Zustimmung des Landtags nachgeholt werden müssen. Die Einschränkungen der Grundrechte seien durch Art. 98 nicht gedeckt. Durch die Praxis der Rechtsanwaltskammern werde das Recht der freien Meinungsäußerung (Art. 110) eingeschränkt. Der zwangsweise Zusammenschluß der Rechtsanwälte zu Kammern sei mit der Koalitionsfreiheit (Art. 114) und der Vereinigungsfreiheit (Art. 170) unvereinbar. Die Nichtduldung von Zwangsmitgliedschaften ergebe sich auch aus Art. 179. Auch § 5 Ziff. 5 sei zu beanstanden und öffne Mißbräuchen den Weg. Für Zulassungsbestimmungen sei gegenüber dem freien Beruf des Anwalts überhaupt kein Raum mehr. Die Ehrengerichte seien unstatthafte Ausnahmeorgane (Art. 86 BV). § 64 RAO verstoße gegen Art. 104. Der Grundsatz der Gleichheit (Art. 118) werde beispielsweise durch die Schaffung der Ehrengerichte verletzt. Ein ungeheurerlicher Eingriff in die Freiheit sei die Beibehaltung des nationalsozialistischen Verbotens. Die RAO 1946 und ihre Ausführungsbestimmungen seien im ganzen nichtig. Zur Begründung des Antrags würden auch die Ausführungen des (am Verfahren nicht teilnehmenden) RA M. H. von M. übernommen.

D) Am 26. 4. 1950 ging beim Verfassungsgerichtshof ein Schriftsatz des RA Dr. Geisler in Ansbach vom 25. 4. 1950 ein. In diesem Schriftsatz beantragte Dr. G., für seine Person und für Karl Hassfürther in Ansbach unter Berufung auf § 54 Abs. 1 VfGHG die Bayer. RAO 1946 und die AusfVO. vom 9. 1. 1947 (GVBl. S. 86) wegen Einschränkung von Grundrechten für nichtig zu erklären.

a) 1. Die Begründung geht davon aus, daß Rechtsanwaltskammern mit hoheitsrechtlichen Befugnissen und Zwangsmitgliedschaft gebildet seien. Die Zwangsmitgliedschaft verstoße gegen das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Art. 114, Art. 170 BV). Dieses enthalte auch die Befugnis, Vereinen jeder Art fernzubleiben oder aus ihnen wieder auszutreten. Die Bedenken gegen berufsständische Organisationen der fraglichen Art seien im Landtag bei der Beratung eines Ärztegesetzes und in § 1 Abs. 3 des Bayer. Pressegesetzes (GVBl. 1949, S. 243) zum Ausdruck gekommen. Der Hinweis, daß es sich bei den Rechtsanwaltskammern um alte, nur neu anerkannte Körperschaften handle, könne nicht durchgreifen. Ein zwingendes Erfordernis der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt (Art. 98 BV) liege nicht vor. Art. 19 Abs. 2 GG verbiete die Antastung eines Grundrechtes in seinem Wesensgehalte. Verletzt seien weiter der Grundsatz der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz (Art. 118 BV) und auch die in den Art. 151, 170 BV gewährleisteten Grundrechte.

2. Das Gesetz verstoße weiter gegen den Grundsatz der persönlichen Freiheit (Art. 101) und gegen das Recht, jeden Erwerbszweig nach eigenem Gutdünken betreiben zu dürfen (Art. 109 BV). Einschränkungen seien nur bei zwingender Notwendigkeit (Art. 98 BV) zulässig. Die Zwangsbeiträge zur Rechtsanwaltskammer seien eine jeder rechtlichen Grundlage entbehrende Sondersteuer (Art. 123 Abs. 1, 118 Abs. 1 Satz 1 BV).

3. Verfassungswidrig sei insbesondere auch die Vorschrift des § 4 Abs. 2 RAO. Darnach könne die Zulassung eines Rechtsanwalts aus verlorenen Gebieten während einer Zeitdauer von höchstens 5 Jahren von Bedingungen hinsichtlich des Ortes der Niederlassung und der Zulassung bei einem bestimmten Gericht abhängig gemacht werden, wenn dies nach den örtlichen Verhältnissen gerechtfertigt erscheine. Die von dieser Regelung betroffenen Rechtsanwälte würden bei ihrer Zulassung einer „örtlichen Lenkung“ unterstellt. Damit sei der

Gleichheitsgrundsatz für die Heimatvertriebenen verletzt, auch gegen Art. 8 BV verstoßen. Zugleich sei der Grundsatz der Freizügigkeit mißachtet. Auch der Grundsatz des Art. 100 (Achtung der Menschenwürde) und die Generalforderung des Art. 3 (Rechtsstaat) würden verletzt. Die öffentliche Sicherheit und Wohlfahrt habe diese Regelung nicht zwingend erfordert. Diese Bestimmung des Art. 98 BV sei nicht allzu weit auszulegen. Eine Regelung der Berufsausübung durch Gesetz (Art. 12 Abs. 1 GG) sei nur in engen Grenzen verfassungsmäßig.

4. Die Haltung der Rechtsanwaltskammern zeige, wie bedenklich es in einer Demokratie sei, Berufsorganisationen mit Zwangsmitgliedschaft, Zwangsbeiträgen, Rügerecht und Ehrengerichtbarkeit zu schaffen. Praktisch werde den Rechtsanwälten z. B. das Recht der freien Meinungsäußerung (Art. 110 BV) beeinträchtigt.

5. Das Grundgesetz enthalte die gleichen Grundrechte wie die BV. Die RAO 1946 widerspreche deshalb auch dem GG.

b) Die AusfVO. vom 9. 1. 1947 regle die Einrichtung des Ehrengerichtshofes der Rechtsanwälte. Wegen der Grundlage der Zwangsmitgliedschaft verstoße die Vorschrift gegen das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit des Art. 170 BV.

E) Mit Schriftsatz vom 1. 8. 1950 beantragte Dr. Manfred Mielke in Forchheim, die Ungültigkeit der RAO 1946 festzustellen, weil sie die Grundrechte verfassungswidrig einschränke und die gesellschaftlichen Grundauffassungen und den Wesensgehalt der neuen verfassungsrechtlichen Ordnung verletze, wie sie niedergelegt seien in der BV und dem GG und durch die Proklamation der Besatzungsmacht für die US-Zone vom Januar 1949 über die uneingeschränkte Gewerbefreiheit als geltendes Recht in Bayern rechtswirksam gegeben seien. Im einzelnen seien folgende Bestimmungen verletzt:

1. Art. 101 BV und Art. 2 Abs. 1 GG, Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.
2. Art. 166 Abs. 2 und 3 BV sowie Art. 12 Abs. 1 GG, Recht auf Arbeit und freie Berufsausübung.
3. Art. 116 BV und Art. 33 Abs. 2 GG, Recht auf Zulassung zu den öffentlichen Ämtern.
4. Art. 118 Abs. 1 BV und Art. 33 Abs. 1 GG, Recht auf Gleichheit aller vor dem Gesetz.
5. Art. 100 BV und Art. 1 GG, Recht auf Wahrung der Würde des Menschen und der Persönlichkeit.
6. Art. 86 Abs. 1 BV und Art. 101 Abs. 1 GG sowie Art. 19 Abs. 4 GG, Recht auf Verfahren vor einem ordentlichen Gericht.
7. Art. 98 Satz 1 BV und Art. 19 Abs. 2 GG, Recht auf Unantastbarkeit des Wesensgehaltes der Grundrechte.
8. Art. 151 BV und Art. 12 und 19 GG, Recht auf wirtschaftliche Freiheit für menschenwürdiges Dasein.
9. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 1 Abs. 3 und Art. 31 GG, Grundrechte unmittelbar geltendes Landesrecht.

Im einzelnen wird in der Hauptsache ausgeführt, daß auch die in Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgerichtshof zukommende Kompetenz dem Bayer. Verfassungsgerichtshof so lange zustehe, bis ersterer wirklich eingerichtet und arbeitsfähig geworden sei. Die Punkte 1 mit 8 seien auch schon in der BV verankert. Für die Grundrechte gelte der Schutz des Art. 19 Abs. 2 GG. Darnach dürfe in keinem Fall ein Grundrecht seinem Wesensgehalte nach angetastet werden. Die RAO bedeute eine berufsständische Reglementierung der Anwaltschaft, die dem neuen Verfassungsrecht widerstreite. Dieses sichere eine freie, also auch kammerbefreite Berufsausübung. Die Sondergerichtsbarkeit setze dem Recht des einzelnen, seinen Fähigkeiten und Anlagen entsprechend

arbeiten zu dürfen, zahlreiche Schranken. Was ehrwidrig sei, werde in der Rechtsanwaltsordnung nicht bestimmt. Der Beginn und die Ausübung der Tätigkeit des Rechtsanwalts werde von der Mitgliedschaft in der Zwangsorganisation der RAK abhängig gemacht. Die Ehrengerichte seien unzulässige Ausnahmegerichte. Auch ihre Verfahrensordnung verletze die Grundsätze der verfassungsrechtlichen und rechtsstaatlichen Ordnung. Das gelte auch vom ehrengerichtlichen Zulassungsverfahren. Auch die §§ 8 bis 25 RAO über die Zulassung bei bestimmten Gerichten stünden zum Verfassungsrecht in Widerspruch. Die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen werde durch diese Bestimmungen weitgehend beschränkt. Auch die §§ 2—7 RAO verletzen die Grundrechte und seien nicht mehr anwendbar. Insbesondere könne dem Inhaber der Befähigung zum Richteramt kein Probedienst mehr auferlegt und die Zulassung nicht schon deswegen versagt werden (§ 6), weil ein Volljurist länger als 3 Jahre aus der Praxis als Rechtsanwalt oder als Staatsdiener ausgeschieden sei. Die §§ 26—40 (Rechte und Pflichten der Rechtsanwälte) und die §§ 41—61 RAO (zwangsweise Eingliederung in die RA-Kammern) seien unvereinbar mit dem Verfassungsrechte. Das Kammerssystem hindere die Entfaltung der freien Persönlichkeit und bedeute eine unzulässige staatliche Bevormundung.

Die Besatzungsmacht habe im Januar 1949 das Grundrecht auf freie Berufsausübung als unmittelbar geltendes Recht festgestellt. Mit einer Note vom 4. Mai 1949 an die Bayerische Staatsregierung habe die Besatzungsmacht auf die Notwendigkeit einer Änderung des Zulassungswesens zur Rechtsanwaltschaft in Bayern hingewiesen. Im Hinblick auf Art. 117, 92 BV und Art. 100 GG würde es eigentlich Sache der Regierungsstellen gewesen sein, den Verfassungsgerichtshof um Feststellung der Ungültigkeit der RAO 1946 zu ersuchen. Eine Anwaltsordnung dürfe nach den Verfassungsbestimmungen höchstens noch für einen Anwaltsverein gegeben werden, der sich auf dem freiwilligen Zusammenschluß von Mitgliedern aufbaue und sich eine RAO als Satzung gebe.

Die RAO 1946 kenne nicht einmal die unverzichtbare Grundnorm der Teilung der Gewalten (Art. 5 BV, Art. 20 GG). Die Gesetzgebung, Vollzugsgewalt und Rechtsprechung lägen beim Vorstand bzw. bei dem personengleichen Ehrengericht. Wenn eine Berufskammer mit Zwangsmitgliedschaft so weitgehende Befugnisse habe wie die RAK, dann müsse auch für diese der Grundsatz der Gewaltenteilung gelten. Bei den Urteilen der Ehrengerichte werde auch gegen Art. 104 Abs. 1 BV verstoßen. Weiter müsse gefordert werden, daß die Tatbestände, die eine Ausschließung rechtfertigten, gesetzlich scharf umrissen sein müßten.

Zu entscheiden sei, ob das Kammerzwangssystem mit Zulassungsregelung, Standesgerichtsbarkeit und allen anderen — daraus fließenden — Rechtsfolgen mit der neuen gesellschaftlichen Ordnung im Einklang stehe. Die geltende RAO berge die größten Gefahren für Sittlichkeit und Freiheit und damit auch für das Recht. Die Rechtsanwälte bräuchten keine Standesordnung mehr und verlangten in der überwiegenden Mehrheit deren Beseitigung.

In einem Schriftsatz vom 12. 12. 1950 verweist Dr. M. noch auf ein Rundschreiben des Deutschen Anwaltsvereins in Hamburg vom 23. 11. 1950. Dort sei mitgeteilt, daß in einer vom Bundesjustizministerium veranlaßten Besprechung eines von den AK-Vorständen ausgearbeiteten Entwurfes einer BRAO die wesentlichen Grundsätze dieses Entwurfes als dem GG widersprechend abgelehnt worden seien, insbesondere a) numerus clausus (auch als Übergangslösung), b) Autonomie (allgemeine und speziell bei Zulassungssachen), c) eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit der Anwaltschaft, d) Entscheidungsbefugnis nichtstaatlicher Ehrengerichte über Zu-

lassung und Ausschluß, e) Beschränkung der Freizügigkeit, f) Verlängerung des Anwärterdienstes auf 3 Jahre. Das Bundesjustizministerium werde nunmehr einen eigenen Entwurf aufstellen.

Die Feststellung zu d) sei auch von den Vorstandsmitgliedern der RA-Kammern als richtig anerkannt worden. Auch die RAO 1946 begründe schon eine starke Autonomie (Punkt b) der Vorstandsmitglieder und der personengleichen Ehrengerichte (Bindung an Gutachten nach § 5 Ziff. 4—6, Urteile der Ehrengerichte immer bindend). Die als verfassungswidrig bezeichnete „eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit der Anwaltschaft“ (Punkt c) sei schon in der RAO 1946 als vorhanden zu erkennen. Der Entwurf wolle die Möglichkeit, ein Ehrengerichtsurteil im Verwaltungsweg nachprüfen zu lassen, auch noch beseitigen. Grundsätzliche Bedenken hätten sich auch ergeben gegen die Besetzung der Ehrengerichte durch Mitglieder des Kammervorstandes.

Im Bonner Kommentar zum GG werde zu Art. 9 jetzt klar ausgeführt, daß die Zwangsmitgliedschaft zu Anwaltskammern mit dem GG unvereinbar sei.

Entgegen Art. 70 Abs. 1 und 3 BV habe die RAO 1946 die Bestimmung dessen, was ehr- und standeswidrig sei, nicht gesetzlich geregelt, sondern einer anderen Stelle, nämlich den RA-Kammern, übertragen und damit gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit verstoßen.

## II.

1. Mit Schriftsatz vom 10. 6. 1950 beantragte RA M. H. in M., zu erkennen:

Die RAO 1946 ist in den folgenden Bestimmungen verfassungswidrig und daher nichtig:

- a) Die Bestimmungen der §§ 41—61, ferner, soweit sie auf die RA-Kammern Bezug nehmen, die Bestimmungen der §§ 2 d Abs. 2, letzter Satz; 2 f Abs. 1 Satz 2 und 3; 3 Abs. 2; 5 Ziff. 4, 5, 6; 16 Abs. 2—4; 21 a Abs. 1 und 3; 23 Abs. 1; 28 a; Art. 1; Art. 3 Abs. 1 letzter Satz; Art. 7 Abs. 2, letzter Satz; Art. 12 und 14, letzter Satz (der Übergangsbestimmungen).
- b) Die Bestimmungen der §§ 62 bis 103, ferner, soweit sie auf das ehrengerichtliche Verfahren Bezug nehmen, die Bestimmungen der §§ 2 i; 5 Ziff. 2; 6 Ziff. 3; 15; 16 Abs. 2 bis 4; 21 Ziff. 7; Art. 4 Abs. 1, letzter Satz; Art. 5 und Art. 6.

Begründung zu a): Die Zwangsmitgliedschaft schränke besonders die durch Art. 101, 114, Abs. 1 und 118 Abs. 1 i. V. mit Art. 98 gewährleisteten Grundrechte ein. Die Organisation der Rechtsanwaltskammern verstoße gegen die Art. 170, 179.

Begründung zu b): Die Ehrengerichtsbarkeit und ihre Organisation schränke in unzulässiger Weise die durch Art. 86, 104, 118 Abs. 1 i. V. mit Art. 98 BV gewährleisteten Grundrechte ein. Sie verstoße darüber hinaus gegen die grundlegende Bestimmung des Art. 5 Abs. 3 BV.

Mit Schreiben vom 4. 7. 1950 erklärte RA H., daß er auf die selbständige Behandlung seines Antrags unter der Voraussetzung verzichte, daß seine Ausführungen durch die übrigen Beschwerdeführer als vorgebracht gelten und somit bei der Entscheidung in den schon anhängig gewordenen Sachen berücksichtigt werden würden. Mit Rücksicht hierauf kam sein Antrag nicht zur Verbindung.

2. Der frühere RA Dr. H. G. in M.-P. stellte im Rahmen seines Verfahrens keine eigenen Anträge. Er brachte unter anderem vor, daß die Anwaltskammern in ihrem Bestand als Zwangsvereinigungen und öffentliche Behörden verfassungswidrig seien. Der Vorstand der RA-Kammern gelange zu schädigendem Treiben. § 100 Abs. 3 RAO drohe für die Zuwiderhandlung gegen ein Vertretungsverbot

eine übermäßig harte Strafe an. Das Gesetz verstoße besonders gegen die Art. 109, 114, 179, 186, 86, 90, 100 und 104 BV.

3. Der Präsident des Verfassungsgerichtshofs hat einen Antrag des Dr. W., die Verfahren mit einer Klage des Dr. Berthold und anderer betreffend Verfassungswidrigkeit des Bayer. Ärztesgesetzes zu verbinden, wegen fehlenden Zusammenhanges abgelehnt, ebenso auch den Antrag auf Beiziehung der Akten B. (Sonderakten W. Bl. 12 und 15). Die Sachen Dr. W. bis einschließlich M. wurden verbunden.

## III.

Seitens der Antragsteller D., Sch., Dr. G. und H. wurde auf mündliche Verhandlung nicht verzichtet. Der Landtag hat sich als nicht beteiligt erklärt. Der Bayer. Senat (Bl. 42) und die Bayer. Staatsregierung (Bl. 52, 111) haben zu den Anträgen Stellung genommen.

Der Bayer. Senat hat im wesentlichen die folgenden Punkte hervorgehoben:

1. Die RA-Kammern seien reine Standesorganisationen, die keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgten. Für jeden Fall sei die Zwangsmitgliedschaft aber nach Art. 98 Satz 2 BV gerechtfertigt, weil der Berufsstand der Rechtsanwälte im Interesse einer gesunden Rechtspflege, also aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt, dringend einer Sonderregelung bedürfe, die es ermögliche, ungeeignete Elemente im Wege der Selbstverwaltung fernzuhalten oder auszuscheiden. Dieses Ziel sei ohne Zwangsmitgliedschaft nicht zu erreichen.

2. Von der Verletzung des Grundrechtes der Gleichheit könne keine Rede sein. Das ehrengerichtliche Verfahren könne im Interesse der Reinheit des Standes nicht entbehrt werden. Die Freiheit des Rechtsanwalts finde ihre Grenzen an den höheren Interessen einer sauberen Rechtspflege. Der Grundsatz der Gewerbefreiheit finde auf die Rechtsanwälte keine Anwendung.

3. Art. 86 BV betreffe kein individuelles Grundrecht. Im Ehrengericht könne aber überhaupt kein Ausnahmegericht erblickt werden. Es befasse sich nur mit Verfehlungen gegen die besonderen Berufspflichten, greife also in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte nicht ein. Die Zusammensetzung der Ehrengerichte verletze kein Grundrecht.

4. Durch § 28 RAO werde der Rechtsanwalt zum Schutze der Rechtsordnung berufen.

5. Die Menschenwürde werde durch Ausschließung und Vertretungsverbot nicht verletzt.

6. Eine Einschränkung des Rechts der freien Meinungsäußerung sei in der Rechtsanwaltsordnung nicht enthalten. Ob einzelne Maßnahmen von Rechtsanwaltskammern zu beanstanden seien, stehe hier nicht zur Untersuchung.

7. Eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung liege nicht vor, da über die Zulassung zunächst die Landesjustizverwaltung entscheide.

8. Ob die RAO dem Grundgesetz widerspreche, habe der Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen.

9. Der Angriff gegen die erste AusführungsVO teile das Schicksal des Angriffes gegen die RAO.

In der Stellungnahme der Bayer. Staatsregierung wird bemerkt, daß sich die Hauptangriffe gegen die Gültigkeit der Abschnitte über die RAKammern und über das ehrengerichtliche Verfahren wendeten. Im einzelnen wird in der Hauptsache ausgeführt:

A) Die Rechtsanwaltskammern seien zwar öffentlich-rechtliche Berufsorganisationen, der Vorstand sei aber keine öffentliche Behörde. Es könne zweifelhaft sein, ob die Organe der Kammern hoheitsrechtliche Befugnisse ausübten oder nur eine Gewalt über

die Mitglieder, die auf dem Rechte der Selbstverwaltung beruhe, das der Organisation durch Gesetz verliehen worden sei. Grundrechte der Verfassung würden durch die auf Zwangsmitgliedschaft beruhende Einrichtung der RAKammern nicht eingeschränkt. Die RAKammern seien keine Vereine oder Gesellschaften im Sinne des Art. 114 BV, sondern öffentlich-rechtliche Organisationen. Sie dienten nicht der Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen (Art. 170), weshalb das Verbot des Beitrittszwanges für sie nicht gelte. Ihre entscheidenden Tätigkeiten seien die Mitarbeit an den Aufgaben der Rechtspflege, die Ausübung der wichtigen Standesaufsicht und die gutachtliche Mitwirkung bei der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sei es nötig, daß alle zugelassenen Anwälte der Kammer angehören. Art. 151 BV schütze nur die Freiheit der selbständigen Betätigung des einzelnen in der Wirtschaft, Art. 166 gebe eine bloße Deklaration (Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 4. 11. 1949). Nach ihrem Aufgabenkreis seien die RAKammern auch keine sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Körperschaften im Sinne des Art. 179 BV. Art. 179 könne auf sie schon deswegen nicht zutreffen, weil sie nach Oberlandesgerichtsbezirken gegliedert seien und eine Landesorganisation im Sinne des § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Senat vom 31. 7. 1947, GVBl. S. 162, nicht bestehe.

Das Grundrecht der Gleichheit (Art. 118 BV, Entscheidung vom 15. 10. 1948, GVBl. 1949 S. 33) werde durch den Abschnitt über die RAKammern nicht beeinträchtigt. Der Aufgabenkreis der Rechtsanwälte lasse sich mit keinem anderen Beruf vergleichen, insbesondere nicht mit dem der Ärzte oder Journalisten. Auch die Grundrechte der Freiheit und freier Meinungsäußerung (Art. 101 und 110 BV) würden durch den dritten Abschnitt der RAO nicht beeinträchtigt. Die Zusammenfassung aller Rechtsanwälte in den Kammern habe gerade das Ziel, auf die Einhaltung der gesetzlichen Schranken und der guten Sitten hinzuwirken.

Nach § 5 Ziff. 4 mit 6 RAO könne der Vorstand der RAKammern bei Vorliegen bestimmter Tatbestände durch eine gutachtliche Stellungnahme die Versagung der Zulassung eines Bewerbers herbeiführen. Art. 109 BV sei aber mit der selbstverständlichen Einschränkung zu verstehen, daß die für die Berufsausübung bestehenden besonderen Voraussetzungen hinsichtlich der Zulassung zu erfüllen seien (Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 4. 11. 1949).

Durch die Zwangsbeitragspflicht werde die Vorschrift des Art. 123 BV nicht beeinträchtigt. Dies bedeute nicht die Unzulässigkeit von Sonderabgaben und stelle kein Grundrecht auf, sondern nur eine Grundpflicht.

B) Unbegründet seien auch die Angriffe gegen die Regelung der Ehrengerichtsbarkeit. Der Rechtsanwalt sei verpflichtet, seinen Beruf gewissenhaft auszuüben und sich der Achtung würdig zu erweisen, die sein Beruf erfordere. Entsprechend seinen besonderen Aufgaben habe der Rechtsanwalt auch besondere Standespflichten. Die Zurücknahme der Zulassung sei nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich; für die Behandlung der großen Masse der Pflichtverletzungen müsse deshalb eine besondere Standesgerichtsbarkeit bestehen. Die Ehrengerichte seien keine Ausnahmegerichte nach Art. 86 Abs. 1, sondern Gerichte für besondere Sachgebiete nach Abs. 2 dort auf gesetzlicher Grundlage. Die anwaltschaftlichen Richter seien völlig unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (Art. 85 BV). Sie seien nie Richter in eigenen Sachen; denn nach § 66 RAO würden auch für sie die Vorschriften über den Ausschluß und die Ablehnung der Gerichtspersonen gelten. Auch wenn im Falle der Versagung der Zulassung nach § 5 Ziff. 4 mit 6 RAO

der Vorstand der RAK schon gutachtlich tätig geworden sei und dann das Ehrengericht angerufen werde, entscheide dieses gemäß § 66 RAO, § 261 StPO ausschließlich auf Grund der in der Hauptverhandlung gewonnenen Überzeugung. Der verfassungsmäßige Grundsatz der Teilung der Gewalten stelle kein Grundrecht dar, sondern regle nur die grundsätzliche Einteilung der Staatsfunktionen. Dieser Grundsatz könne nie bis in die letzten Einzelheiten durchgeführt werden; er sei auch in der BV vielfach durchbrochen.

Aus den Besonderheiten des rechtsanwaltschaftlichen Berufes, der mit anderen Berufen nicht vergleichbar sei, ergebe sich die zwingende Notwendigkeit, Verletzungen der Standespflichten mit Strafen zu ahnden. Das Grundrecht der Gleichheit werde durch die Tätigkeit der Ehrengerichte nicht verletzt. Die Ehrengerichte seien gerade dazu berufen, die Würde der menschlichen Persönlichkeit hochzuhalten und für die Einhaltung der Schranken der Gesetze und der guten Sitten zu sorgen. Die Grundrechte der Art. 100 und 101 BV würden also nicht verletzt.

Von jeher sei anerkannt, daß durch ein gerichtliches Verfahren ein dienststrafrechtliches Einschreiten nicht ausgeschlossen werde, weil beide Verfahren auf verschiedener Rechtsgrundlage beruhten. Das Grundrecht des Art. 104 Abs. 2 werde also nicht beeinträchtigt. § 64 RAO gestatte ein ehrengerichtliches Verfahren auch wegen Handlungen, die vor der Zulassung begangen worden seien, aber nur dann, wenn diese Handlungen die Ausschließung aus der Anwaltschaft begründen würden. Diese Vorschrift habe sich gerade unter den heutigen Verhältnissen als besonders notwendig erwiesen. Sie bedeute keinen Verstoß gegen Verfassungsrecht.

Das Recht der freien Meinungsäußerung (Art. 110 BV) werde durch die Ehrengerichte nicht verletzt. Es unterliege zivilrechtlichen und strafrechtlichen Schranken. Aus den besonderen Berufspflichten der Rechtsanwälte könnten sich weitere Einschränkungen ergeben.

Gegenüber der Behauptung, daß die Rechtsanwälte durch die Ehrengerichtsbarkeit mit den Kosten einer Sondergerichtsbarkeit belastet würden, komme in Betracht, daß die Vorschrift des Art. 123 BV nur Grundpflichten, nicht aber Grundrechte enthalte. Da die Einrichtung der RAKammern und der Ehrengerichte nicht gegen das Grundrecht der Gleichheit (Art. 118 BV) verstoße, müsse Gleiches auch hinsichtlich der Beteiligung der Kammermitglieder an den Kosten der Ehrengerichtsbarkeit gelten.

Das Vertretungsverbot der §§ 99 bis 103 RAO sei zwar erst durch die VO vom 18. 3. 1933, RGBl. S. 109, eingeführt worden, es handle sich aber um kein nationalsozialistisches Gedankengut. Die Regelung sei zurückhaltend und mit den entsprechenden Sicherungen getroffen. Ein Verstoß gegen Grundrechte oder andere verfassungsmäßige Rechte liege auch hier nicht vor. Es gelte alles bezüglich der Ehrengerichte überhaupt Gesagte.

C) Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 müsse ein Antragsteller zur Anwaltschaft zugelassen werden, wenn sein letzter beruflicher Wohnsitz in einem Gebietsteil gelegen gewesen sei, der am 30. Januar 1933 zum Deutschen Reich gehört habe, im Zeitpunkt der Antragstellung jedoch nicht mehr der deutschen Gebiets-hoheit unterstanden sei. Die Zulassung eines solchen Anwalts könne aber nach Abs. 2 von der Landesjustizverwaltung während einer Zeitdauer von höchstens fünf Jahren von Bedingungen hinsichtlich des Ortes der Niederlassung und der Zulassung bei einem bestimmten Gericht abhängig gemacht werden, wenn dies nach den örtlichen Verhältnissen gerechtfertigt erscheine. Diese Bestimmung beruhe wie die ganze RAO 1946 auf einem Entwurf der amerikanischen Militärregierung. Der Verfassungs-

gerichtshof habe schon in der Entscheidung vom 4. 11. 1949 festgestellt, daß § 4 kein Grundrecht verfassungswidrig einschränke und auch sonst nicht gegen die Verfassung verstoße. Die Vorschrift des Abs. 2 erkläre sich aus den durch die Massenflucht entstandenen schwierigen Verhältnissen. Eine Zulassung entgegen dem Willen des Antragstellers habe natürlich niemals erfolgen können, weil immer ein Antrag auf Zulassung bei einem bestimmten Gericht vorliegen müsse. Grundrechte oder sonstige verfassungsmäßige Rechte würden durch die Vorschrift nicht beschränkt, insbesondere nicht die Art. 100, 109 und 118 BV verletzt. Neben den allgemeinen Interessen der Rechtspflege sollten gerade die Belange der Heimatvertriebenen gewahrt werden. Art. 109 wolle nicht besagen, daß jeder an jedem Ort einen Beruf ausüben dürfe; die besonderen Vorschriften über die Zulassung müßten ebenfalls eingehalten werden. Auch der Gleichheitsgrundsatz sei nicht einschlägig, weil die Ausnahme nicht willkürlich, ohne ausreichenden Grund und nicht unter Verletzung der Gerechtigkeit getroffen worden sei. Die Entscheidung sei nicht auf die Staatsangehörigkeit des Bewerbers abgestellt, weshalb Art. 8 BV nicht in Betracht komme.

D) Grundrechte seien durch die RAO 1946 nicht eingeschränkt. Nur vorsorglich werde noch angefügt, daß solche Einschränkungen nach Art. 98 Satz 2 BV zulässig wären. Im Interesse einer geordneten Rechtspflege und zur Erhaltung eines untadeligen Rechtsanwaltsstandes sei die Zusammenfassung der Rechtsanwälte in Kammern und ihre Unterwerfung unter die anwaltschaftliche Ehrengerichtbarkeit zwingend erforderlich. Es handle sich bei der RAO um grundsätzliche Fragen, die wegen der Bedeutung des Rechtsanwaltsstandes für das Rechtsleben die öffentliche Sicherheit einschneidend berührten (zu vgl. Entsch. vom 17. 8. 1949, GVBl. S. 221).

E) Der Verfassungsgerichtshof könne nicht darüber entscheiden, ob ein Gesetz deswegen nichtig sei, weil es gegen andere als in der BV enthaltene Rechtssätze verstoße (Entsch. Samml. I S. 64). Das Staatsministerium der Justiz habe von Anfang an mit Nachdruck die Auffassung vertreten, daß der Beruf des Rechtsanwalts kein Gewerbe sei und daher den Vorschriften über die Gewerbefreiheit nicht unterliegen könne. Es habe an dieser Auffassung auch festgehalten, obwohl die amerikanische Militärregierung in der Anordnung vom 5. 4. 1949 auch die Rechtsanwälte in das Verzeichnis der einem beschränkten Lizenzierungszwang unterliegenden Gewerbetreibenden aufgenommen habe. Bei einer Besprechung im Staatsministerium der Justiz vom 15. 6. 1949 hätten sich die Vertreter der Militärregierung den Bedenken der Landesjustizverwaltung nicht verschlossen und ausdrücklich damit einverstanden erklärt, daß bis zum Erlaß einer Bundesrechtsanwaltsordnung nach wie vor die RAO 1946 im vollen Umfange anzuwenden sei. Auch in den übrigen Ländern der Bundesrepublik mit Ausnahme von Bremen bestünden überall RA-Kammern mit Zwangsmitgliedschaft und anwaltschaftliche Ehrengerichte.

F) Gegenüber dem Antrag des Dr. M. wies die Staatsregierung darauf hin, daß weder die Vorschriften des Grundgesetzes noch amerikanische Weisungen über die Durchführung der Gewerbefreiheit Bestandteil der Bayerischen Verfassung seien.

Die Ehrengerichte seien keine Ausnahmegerichte nach Art. 86 Abs. 1 BV, sondern zulässige Gerichte für besondere Sachgebiete nach Abs. 2 dort. Auch bei der Regelung ihres Verfahrens verstoße die RAO nicht gegen verfassungsmäßige Rechte. Es stehe nicht außer Streit, ob das Ehrengericht an die tatsächlichen Feststellungen eines strafgerichtlichen Urteils gebunden sei. Auch bei Annahme einer Bindung habe das Ehrengericht immer selbständig zu prüfen, ob

der Sachverhalt auch eine Verfehlung gegen die Standespflichten begründe. Über die Frage der Bindung enthalte die RAO (§ 65) überhaupt keine Vorschrift. Zweifelhaft könne nur sein, ob nicht § 82 Satz 1 RAO (Hauptverhandlung nicht öffentlich) zu Art. 90 BV (Verhandlung vor allen Gerichten öffentlich) in Widerspruch stehe. Die Vorschrift des § 82 sei aber im Interesse des Angeklagten getroffen worden und nach Art. 100 BV sei die Würde der menschlichen Persönlichkeit auch in der Rechtspflege zu achten. Keinesfalls könnten aus § 82 verfassungsrechtliche Bedenken gegen die anwaltschaftlichen Ehrengerichte als solche und gegen das Verfahren im ganzen hergeleitet werden.

Gegenüber der Beanstandung der §§ 2—7 RAO 1946 sei zunächst auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 4. 11. 1949 zu verweisen. In den §§ 5 und 6 werde gesagt, wann die Zulassung versagt werden müsse oder könne. Der mit § 5 Ziff. 1 zusammenhängende § 7 habe keine selbständige Bedeutung und sei für sich offensichtlich nicht verfassungswidrig. In den Fällen Ziff. 1 mit 3 des § 5 entscheide das Staatsministerium der Justiz zwar nach Anhörung der RA-Kammer (§ 3 Abs. 2), jedoch ohne Bindung an diese gutachtliche Äußerung; gegen die Versagung der Zulassung stehe hier die Anfechtungsklage zum Verwaltungsgerichtshof offen. In den Fällen der Ziff. 4 mit 6 des § 5 sei dagegen das Gutachten der RAK für die Landesjustizverwaltung bindend; hier könne der Antragsteller nach § 16 Abs. 2 RAO die Entscheidung des anwaltschaftlichen Ehrengerichts über den Grund der Versagung herbeiführen. Aus der Stellung der Anwaltschaft im Rechtsleben und ihrer Bedeutung für die Rechtspflege ergebe sich die zwingende Notwendigkeit, die Zulassung ausnahmsweise dann zu versagen, wenn gewisse schwerwiegende Tatsachen vorlägen, die einen Bewerber als Rechtsanwalt untragbar erscheinen ließen. Nur aus diesen Gründen dürfe einem nach den Vorschriften der RAO zur Zulassung berechtigten Bewerber die Zulassung versagt werden (§ 4 Abs. 3). Grundrechte der Verfassung würden durch diese Versagungsgründe nicht beeinträchtigt, auch sonstige verfassungsmäßige Rechte nicht verletzt. Art. 116 BV scheidet aus, weil der Anwaltsberuf im Sinne dieser Vorschrift und auch des Art. 94 Abs. 2 kein öffentliches Amt sei. Die Grundrechte der Art. 100, 101 und 109 BV würden durch die Aufstellung von bestimmten Versagungsgründen nicht beeinträchtigt. Der Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 sei nicht verletzt, da ein anderer vergleichbarer Tatbestand nicht gegeben sei und überdies ein ausreichender sachlicher Grund gerade für die Aufstellung der Versagungsgründe bestehe. Art. 151 schütze nur die Freiheit der selbständigen Betätigung in der Wirtschaft, während Art. 166 eine bloße Deklaration enthalte. Soweit in § 5 Ziff. 4 mit 6 RAO die Landesjustizverwaltung an das Gutachten der RAK gebunden sei, könnte ein Bedenken nur mit Rücksicht auf Art. 179 BV entstehen. Die RA-Kammern seien aber nach ihrem Aufgabenkreis keine sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Körperschaften im Sinne dieser Vorschrift, sondern Berufsvereinigungen eigener Art und auch nicht in der Form einer Landesorganisation zusammengefaßt. Gegen die ablehnenden Entscheidungen nach § 5 RAO stehe den Bewerbern auch das Recht zu, eine Entscheidung der „gesetzlichen Richter“ (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV) herbeizuführen, und zwar teils durch Anfechtungsklage beim Verwaltungsgerichtshof, teils durch Anrufung des Ehrengerichts. Auch durch die fakultativen Versagungsgründe des § 6 der RAO würden Grundrechte oder andere verfassungsmäßige Rechte nicht verletzt. Das sei bei Ziff. 2 und 3 ohne weiteres klar. Die Vorschrift der Ziff. 1 sei durch die Erwägung veranlaßt, daß regelmäßig ein Bewerber, der mehr als 3 Jahre berufsfremd geworden sei, keine Gewähr für eine ordnungsgemäße

Betreuung des rechtsuchenden Publikums biete. Selbstverständlich komme hierbei nur eine freiwillige Abwendung vom Beruf in Frage. Aber auch im übrigen seien die Zeitverhältnisse weitgehend berücksichtigt worden, so daß von § 6 Ziff. 1 bisher nur in ganz wenigen Fällen Gebrauch gemacht worden sei. Zur Bemängelung der §§ 8—25 RAO sei zu sagen, daß nur die §§ 8 bis 12 die Zulassung bei bestimmten Gerichten behandelten, während in den §§ 13—25 Gegenstände geregelt würden, hinsichtlich welcher weder behauptet noch ersichtlich sei, daß Verfassungsrecht verletzt werde. Die Zulassung bei bestimmten Gerichten habe überhaupt nur im Rahmen des Anwaltszwanges Bedeutung. Der gesetzgeberische Grund für die Einführung der sogenannten Lokalisation der Anwaltschaft, nämlich die Herbeiführung einer engen Arbeitsgemeinschaft zwischen den Gerichten und der Anwaltschaft, bestehe auch jetzt noch fort. Die Auffassung des Antragstellers, daß der Rechtspflege und den Rechtsuchenden am besten dann entsprochen würde, wenn der Anwalt dem Gerichte möglichst unbekannt sei, müsse als unzutreffend abgelehnt werden. Verfassungsvorschriften würden durch die Lokalisation der Anwaltschaft nicht beeinträchtigt. Aus den Art. 3, 99, 101, 151 BV könne ein Anspruch auf unbeschränkte Auswahlmöglichkeit nicht hergeleitet werden. Endlich begründeten auch die §§ 26—40 RAO keine Verstöße gegen Verfassungsrecht. Keine dieser Vorschriften verletze die Würde der menschlichen Persönlichkeit (Art. 100 BV) oder die Freiheit, innerhalb der Schranken der Gesetze und der guten Sitten alles zu tun, was anderen nicht schade (Art. 101). Auch der Gleichheitsgrundsatz sei nicht verletzt, weil für die Aufstellung besonderer Rechte und Pflichten auf alle Fälle ausreichende sachliche Gründe gegeben seien. Das Recht auf freie und selbständige Betätigung in der Wirtschaft (Art. 151) und das Recht auf Arbeit (Art. 166) würden durch den 2. Abschnitt der RAO in keiner Weise beeinträchtigt. Auch durch Art. 12 GG sei festgestellt, daß die Berufsausübung durch Gesetz geregelt werden könne.

#### IV.

Zu der mündlichen Verhandlung vom 23. 2. 1951 erschienen die Beschwerdeführer Dr. D., RA Dr. G. und Dr. M. persönlich, Dr. G. zugleich als Vertreter des Beschwerdeführers H. und RA H. als Vertreter des Beschwerdeführers Dr. W., ferner als Vertreter der Staatsregierung Ministerialrat Dr. Rechenmacher.

Dr. M. beantragte, die bayerische RAO 1946 „in ihrem gesamten Bestande mit ihren Ausführungsverordnungen für unrechtmäßig und daher nichtig zu erklären“. Der Anwalt habe eine besondere Mission zu erfüllen, nämlich dem Recht an sich zu dienen, auch gegen das gesetzliche Unrecht. Er habe eine besondere Vertrauensstellung inne. Vertrauen könne nie auf Zwang beruhen. In der RAO herrsche die Idee des Polizeistaates, daß Sittlichkeit und Recht erzwungen werden könnten. Die RAO kenne nur den Zwang des Anwalts unter Standesaufsicht und Standesgerichtsbarkeit. Es müsse im Rahmen einer freien Advocatur die freie Zulassung zum Anwaltsberuf unter keiner anderen Voraussetzung als der Befähigung zum Richteramt genügen. Jede weitere Beschränkung und jeder Zwang sei eine Fessel für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, eine Beleidigung für die menschliche Würde. Was dem an das normierte Strafrecht gebundenen Strafrichter als Rechtsbeugung verboten sei, nämlich nach freiem und persönlichem Ermessen Recht zu setzen und zu verkünden, sei dem Ehrenrichter der RAO erlaubt. Der Strafrichter dürfe nur in den schwersten vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen ein Berufsverbot verhängen. Dies dürfe der anwaltschaftliche Ehrenrichter nach einem Recht, das er selbst schöpfe und verkünde. Nur auf der Grundlage der freiwilligen Mitgliedschaft sei die Kammer ein wirk-

sames Instrument zur Hilfeleistung bei der freien Entfaltung der Persönlichkeit. Anschließend äußerten sich RA Dr. G., RA H. und Dr. D. zu einzelnen Fällen und verschiedenen Fragen ihrer Anträge. Sämtliche Beschwerdeführer schlossen sich dem Antrag Dr. M. an. Im übrigen wurde auf den Inhalt der abgegebenen Schriftsätze Bezug genommen und die darin gestellten Anträge wiederholt. Der Vertreter der Staatsregierung, Ministerialrat Dr. R., beantragte, die Anträge der Beschwerdeführer abzuweisen. Die Bestimmungen der RAO verstießen nicht gegen Grundrechte und Verfassungsrecht. Die Rechtsanwaltschaft sei kein Gewerbe, sondern ein besonderer Beruf mit öffentlichen Aufgaben. Würde verträge sich durchaus mit einem gewissen Zwang, gerade um Unwürdige zur Rechenschaft ziehen zu können. Auch in anderen Ländern bestünden die Rechtsanwaltskammern fort, zum Teil mit wesentlich weiteren Befugnissen und seien auch noch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes eingerichtet worden.

#### V.

a) Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs, über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes zu entscheiden, setzt in erster Linie voraus, daß die angefochtene Rechtsnorm am Maßstab der Verfassung überhaupt gemessen werden kann, daß ihre Gültigkeit durch die Übereinstimmung mit der Verfassung bedingt oder mitbedingt ist (vgl. Entscheidung vom 21. 11. 1949, Vf. 20-VII-49).

In der Entscheidung vom 4. 11. 1949, Vf. 18-VII-49 (VGHE Bd. 2 Teil II Seite 127), ist als Vorfrage für die Prüfung nach Art. 98 Satz 4 BV bereits eingehend untersucht worden, ob die RAO 1946 in staatsrechtlich gültiger Weise zustande gekommen ist. Es wurde festgestellt:

Die RAO 1946 ist nach Art. 15 ihrer Übergangsbestimmungen am 1. Dezember 1946 in Kraft getreten, wenn sie auch aus zeitbedingten Schwierigkeiten erst am 30. Dezember 1946 zur Verkündung gekommen ist. Die Genehmigung der RAO 1946 durch die zuständigen Stellen der Besatzungsmacht enthält über die Billigung des Gesetzesinhalts hinaus die Ermächtigung des Ministerpräsidenten, das von ihm auf Grund der Proklamation Nr. 2 eingeleitete Gesetzgebungsverfahren in vollem Umfang (auch noch nach Inkrafttreten der Verfassung) durchzuführen. Auf die RAO 1946 finden deshalb die Art. 71, 72 Abs. 1 und 76 BV keine Anwendung. Die RAO ist in Anwendung des Art. 186 Abs. 2 BV als vorverfassungsmäßiges bayerisches Gesetz zu behandeln. An dieser Rechtsauffassung wird festgehalten. Zu Unrecht wendet einer der Beschwerdeführer ein, es hätte zum mindesten „die Zustimmung“ des Landtags „nachgeholt“ werden müssen. Wäre die RAO nicht im Verfahren nach der Proklamation Nr. 2 bereits endgültig zustande gekommen, so hätte nach ihrer Verkündung die Zustimmung des Landtags nicht nachgeholt werden können. Es hatte entweder das Gesetzgebungsverfahren nach Besatzungsrecht (Proklamation Nr. 2) oder nach Verfassungsrecht (6. Abschnitt der Verfassung) zur Anwendung zu kommen.

Die RAO 1946 ist auch nach dem Zusammentritt des Bundestages bayerisches Recht geblieben; denn die Voraussetzungen des Art. 125 Ziff. 1 und 2 GG treffen auf sie nicht zu. Dies ist bereits in der Entscheidung vom 4. 11. 1949, Vf. 18-VII-49, eingehend dargelegt worden; an ihr wird festgehalten.

Im übrigen handelt es sich im vorliegenden Fall um die Frage, ob die angefochtenen Bestimmungen der RAO bereits im Zeitpunkt der Verkündung gemäß Art. 186 Abs. 2 BV aufgehoben worden sind. Über diese Frage als Hauptfrage hat ausschließlich der Bayerische Verfassungsgerichtshof zu entscheiden (Entsch. vom 30. 6. 50, Vf. 241-V-49 u. v. 12. 7. 50, Vf. 51-V-50).

Seine Entscheidung beschränkt sich auf die Feststellung, ob ein Gesetz gegen die Bayerische Verfassung verstößt oder nicht.

Dagegen hat er nicht darüber zu befinden, ob die RAO 1946 gegen andere als in der Bayerischen Verfassung enthaltene Rechtssätze, insbesondere gegen Besatzungsrecht (Militärregierungs-Direktive 11—111) oder gegen Bundesrecht, insbesondere das Grundgesetz verstößt (vgl. Entsch. vom 15. 10. 1948, Vf. 2 und 24-VII-48, GVBl. 1949 S. 33).

b) Die Beschwerdeführer behaupten, die in ihren Schriftsätzen (siehe oben I und II) näher bezeichneten Bestimmungen der Rechtsanwaltsordnung 1946 sowie die Ausführungsverordnung vom 9. 1. 1947 schränken die dort aufgeführten Grundrechte verfassungswidrig ein. Es ist sonach die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs gemäß Art. 98 Satz 4 BV, §§ 2 Ziff. 7, 54 Abs. 1 VfGHG gegeben. Die Antragsberechtigung der Beschwerdeführer stützt sich auf § 54 Abs. 1 VfGHG. Im Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV sind die Bestimmungen, deren Nichtigserklärung begehrt wird, einzeln zu bezeichnen. Diesem Erfordernis ist Genüge getan, es ist daher unschädlich, wenn darüber hinaus auch die Nichtigserklärung der RAO 1946 schlechthin — ohne nähere Spezifizierung — beantragt wird.

Kommt der Verfassungsgerichtshof im Verfahren nach Art. 98 Satz 4 BV zu der Überzeugung, daß die angefochtene Bestimmung zwar kein Grundrecht verfassungswidrig einschränkt, aber unter anderen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten verfassungswidrig sei, hat er nach ständiger Rechtsprechung bei seiner Entscheidung auch diese anderen Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

## VI.

Bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der RAO 1946 muß man sich zunächst vom Wesen der Rechtsanwaltschaft und ihrer Stellung zur staatlichen Gerichtsorganisation Rechenschaft geben.

Die Rechtsanwaltschaft ist kein Gewerbe im Sinne der gewerberechtlichen Vorschriften. Das ist heute die herrschende Rechtsansicht (vgl. Friesenhahn in NJW 1949 S. 702 und § 1 der RAO 1949 der brit. Zone) und ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Die Rechts-Vertretung der vor den staatlichen Gerichten Rechtsuchenden zu regeln, ist nach deutscher Auffassung Sache des Staates. In den Prozeßgesetzen hat der Staat u. a. vorgeschrieben, daß in den bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vor den Landgerichten und den Gerichten höheren Rechtszuges die Parteien sich durch einen Rechtsanwalt als Bevollmächtigten vertreten lassen müssen (Anwaltsprozeß, Anwaltszwang: §§ 78, 215, 520, 578 ZPO, auch § 29 FGG). Auch in gewissen Strafprozessen ist die Verteidigung notwendig: § 140 StPO. In gewissen Fällen wird dem vor Gericht Erscheinenden ein Rechtsanwalt von Amts wegen beigeordnet (§§ 115 Abs. 1 Ziff. 3, 668, 679, 686 ZPO, § 133 VGG, § 140 Abs. 2, §§ 141 ff. StPO). Die Rechte, die dem Rechtsanwalt aus seiner Prozeßvollmacht zustehen, sind gesetzlich genau normiert (§§ 82 ff. ZPO). Dem Rechtsanwalt sind im Prozeß bestimmte Befugnisse zur öffentlichen Beglaubigung von Schriftstücken zuerkannt (§§ 170, 317 ZPO). Dem Rechtsanwalt ist im landgerichtlichen Verfahren — anders als dem Rechtsuchenden vor dem Amtsgericht — durch das Gesetz die Pflicht auferlegt, Schriftsätze einzureichen (§§ 119, 253 ZPO). Der Staat bestimmt, welche Kosten der Rechtsanwalt seinem Auftraggeber berechnen und im Falle des Obsiegens von der unterliegenden Partei fordern darf (§ 91 ZPO; Gebührenordnung für Rechtsanwälte vom 7. Juli 1879, RGBl. S. 176).

Bei der nach deutscher Rechtsentwicklung gegebenen Einordnung der Rechtsanwälte in das staatliche Gerichtswesen hat der Staat es früher für selbstverständlich gehalten, daß er selber auch die

Rechtsanwälte ernannte (in Bayern: „Advokaten“). Über die Motive zur Regelung ihrer Rechtsverhältnisse durch den Staat selbst und über die aufschlußreiche Umschreibung ihrer Berufs- und Standespflichten nach damaliger Auffassung siehe die Kgl. Verordnung vom 23. 3. 1813, die Disziplinarvorschriften für die Advokaten des Königreichs betreffend, Reg. Bl. S. 425; Weber „Neue Gesetz- und Verordnungsammlung für das Königreich Bayern“ Band I Seite 406; Döllingers Verordnungsammlung Bd. 17, S. 987. Die Advokaten mußten, obwohl selbst nicht zu den Staatsdienern gehörig, doch neben der beruflichen Befähigung die für den Staatsdienst erforderlichen Eigenschaften besitzen. Die Aufsichts- und Disziplinarstrafgewalt über die Rechtsanwälte stand den Unter- bzw. Obergerichten zu. In späterer Zeit entsprach es der fortschreitenden liberalen Entwicklung, die Ordnung der Rechtsanwaltschaft, insbesondere die Zulassung, mehr unter dem Gesichtspunkt eines freien Berufes (und der Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten) zu gestalten. Aber es war selbstverständlich, daß bei der oben dargelegten, noch immer bestehenden Verflechtung der Anwaltschaft mit der Gerichtstätigkeit, insbesondere angesichts des Gebots an die Rechtsuchenden, sich in gewissen Rechtsfällen eines Rechtsanwalts zu bedienen, der Staat gegenüber der recht-suchenden Bevölkerung eine Verantwortung für die Eignung der Rechtsanwälte übernehmen mußte. Dieser Verantwortung hätte er nicht gerecht werden können, wenn er die Tätigkeit der Rechtsanwälte ohne jede staatliche Aufsicht gelassen hätte. Er muß den Rechtsuchenden die Gewähr bieten, daß, wer als Rechtsanwalt sich betätigt, die nötige fachliche Eignung besitzt, aber auch, daß er persönliche Zuverlässigkeit aufweist. In letzterer Hinsicht mögen zu verschiedenen Zeiten die Maßnahmen des Staates verschieden streng gehalten werden. In Zeiten mit ausgeglichenen kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnissen und mit wacher öffentlicher Kontrolle über einen Stand wie den hier behandelten mag das Ideal der „freien Advokatur“ in höherem Maße verwirklicht werden können als in Zeiten mit gegenteiligem Gepräge. Aber dennoch hat der Staat zu allen Zeiten auf Grund der Entwicklung der deutschen Prozeßgesetzgebung (vgl. z. B. § 78 ZPO 1878) nicht darauf verzichten können, die Tätigkeit der Rechtsanwälte von einer Zulassung abhängig zu machen, bei dieser Zulassung nicht nur auf die gehörige fachliche Vorbildung, sondern auch auf die persönliche Zuverlässigkeit des Rechtsanwalts zu achten und das gesamte Verhalten des zugelassenen Anwalts daraufhin zu überwachen.

Der Staat kann diese Aufsichtstätigkeit entweder unmittelbar selber wahrnehmen oder mittelbar in der Weise ausüben, daß er die einschlägige Tätigkeit, soweit verfassungsrechtlich zulässig, der Rechtsanwaltschaft zur Selbstverwaltung überträgt. In diesem Falle muß er aber, da die Aufsicht sich auf alle Rechtsanwälte erstrecken muß, dafür Sorge tragen, daß alle Rechtsanwälte — für den begrenzten Bereich der unter diese Aufsicht fallenden Maßnahmen — zu einer Organisation mit Mitgliedszwang zusammengeschlossen werden.

Der Staat hat in neuerer Zeit in zunehmendem Maße im Wege der Gesetzgebung Teile seiner Verwaltungstätigkeit Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen. Eine solche Übertragung ist verfassungsrechtlich zulässig, soweit ihr nicht besondere Bestimmungen der Verfassung entgegenstehen. Solchen Körperschaften ist eigen, daß sie ihre Tätigkeit mit hoheitlichen Mitteln unter Staatsaufsicht ausüben (vgl. ForsthoFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. Bd. [1950 S. 352 f.], W. Jellinek, Verw.Recht [3. Aufl.] S. 174 f.). Die heutigen Rechtsanwaltskammern sind durch Gesetz (RAO 1946) geschaffen, sie sind mitgliederschaftlich organisiert (§ 41 ff. RAO). Abgesehen von dem Recht auf An-



hörung (§§ 3 Abs. 2, 23 Abs. 1 RAO) wirken sie im verwaltungsrechtlichen Verfahren der Zulassung (§§ 5 Ziff. 4—6, 21a Abs. 1 RAO) und bei der Ausübung staatlicher Organisationsgewalt (§§ 49 Ziff. 10, Art. 3 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen) mit, haben die Befugnis, Handlungen zu erzwingen (§ 58), Vollstreckungszwang auszuüben (§ 58 b) und nehmen das Aufsichts- und Rügerecht wahr (§ 49 Abs. 1 Ziff. 3). (Die verwaltungsgerichtlichen Funktionen der Kammern und die ihnen zuerkannte ehrengerichtliche Strafgewalt werden unten gesondert behandelt.) Die Staatsaufsicht über den Geschäftsbetrieb des Vorstands liegt bei Behörden der Justizverwaltung (§§ 59, 61 RAO). Die Rechtsanwaltskammern sind daher Körperschaften des öffentlichen Rechts, wenn sie auch in der RAO 1946 nicht ausdrücklich als solche bezeichnet werden.

Die Aufgaben, die der Gesetzgeber den Rechtsanwaltskammern zugewiesen hat, sind in der RAO erschöpfend geregelt. Satzungsgewalt (Autonomie) ist den Kammern nicht eingeräumt. Sie können ihren Aufgabenkreis nicht selbst erweitern, insbesondere nicht Aufgaben übernehmen, welche die in ihnen zwangsweise zusammengeschlossenen Mitglieder über den in der RAO gezogenen Rahmen hinaus belasten. (Vgl. auch § 48 Ziff. 2 RAO.) In diesem Rahmen sind die Mitglieder der Kammern einem besonderen Gewaltverhältnis unterworfen. Mit der Unterstellung unter ein solches besonderes Gewaltverhältnis unterliegen sie, auch ohne daß ein Gesetz nach Art. 98 Satz 2 BV dies ausdrücklich bestimmen muß, gewissen Einschränkungen bestimmter Grundrechte (vgl. Nawiasky-Leußer, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Seite 182, vgl. auch Forsthoff a. a. O. Seite 102 f., 158, 223, 299 f., 368, Nebinger, Verwaltungsrecht Allgemeiner Teil, Seite 144, 276, Hatschek, Deutsches und Preußisches Verwaltungsrecht, Seite 459 f., Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg [Seite 43], Art. 140, 415, 428 f. mit weiteren Hinweisen). Im einzelnen wird der Umfang dieser Einschränkungen bei Würdigung der Einwendungen der Beschwerdeführer des näheren zu erörtern sein.

Für die Begründung des besonderen Gewaltverhältnisses sind die Vorschriften maßgebend, die das allgemeine Gewaltverhältnis des Rechtsunterworfenen unter die Rechtsordnung bestimmen. Eine nichtfreiwillige Begründung des besonderen Gewaltverhältnisses muß daher auf Gesetz beruhen.

### VII.

Die Zwangsmitgliedschaft bei den Anwaltskammern beruht auf Gesetz (§ 41 RAO). Die Beschwerdeführer behaupten nun, daß auch der Gesetzgeber auf Grund der Verfassung gehindert sei, die Zwangsmitgliedschaft anzuordnen. Als solche Verfassungsbestimmungen führen sie die Artikel 179, 151, 166, 114, 170, 101 (in Verbindung mit Art. 100), 109 an. Außerdem rügen sie die Verletzung des Art. 118 Abs. 1 und des Art. 123 BV.

1. Art. 179 BV bestimmt, daß „die in der Verfassung bezeichneten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaften, Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft und Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher (Art. 34, 36, 154, 155, 164) keine öffentlichen Behörden sind und keine staatlichen Machtbefugnisse ausüben dürfen, Zwangsmitgliedschaft bei ihnen ist ausgeschlossen“. Diese auf Verlangen der Besatzungsmacht eingeführte Vorschrift bezweckt, jede Entwicklungsmöglichkeit zu einem faschistischen Korporationensystem von vorneherein auszuschließen (Verhandlungen der Verfassungsgebenden Landesversammlung, stenogr. Ber. Bd. 4 Seite 231). Ob eine Körperschaft sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Charakter im Sinne des Art. 34 BV hat, kann nur nach ihrem Aufgabenkreis beurteilt werden. Aus den Ausführungen zu Ziff. VI ergibt sich:

Der Aufgabenkreis der Rechtsanwaltskammern ist in der RAO erschöpfend festgelegt, er kann durch Satzung nicht erweitert werden. Die in der RAO vorgesehenen Aufgaben der Rechtsanwaltskammern sind weder sozialer noch wirtschaftlicher noch kultureller Art. Die Rechtsanwaltskammern sind deshalb keine Körperschaften im Sinne des Art. 34 (36) BV. Daß sie keine Organisationen im Sinne der Artikel 154, 155 und 164 BV sind, bedarf keiner weiteren Ausführung. Art. 179 BV findet sonach auf die Rechtsanwaltskammern keine Anwendung. Soweit Rechtsanwälte als freier Beruf im Senat vertreten sein wollen, müssen sie sich auf freiwilliger Grundlage zu einer Landesorganisation zusammenschließen.

2. Art. 151 Abs. 2 Satz 2 BV erkennt die Freiheit der selbständigen Betätigung des einzelnen in der Wirtschaft „grundsätzlich“ an. Er enthält keinen unmittelbar verbindlichen Rechtssatz. Im übrigen wird durch die RAO die Betätigung des Rechtsanwalts in der Wirtschaft nicht beeinträchtigt. Art. 166 Abs. 3 BV gewährt das Recht zur Auswahl der Arbeit nur nach näherer Bestimmung der Gesetze. Auch er hat den Charakter eines Programmsatzes, nicht den eines verbindlichen Rechtssatzes (im übrigen vergleiche hierzu die Ausführungen der Entscheidung vom 4. 11. 1949, Vf. 18—VII—49 unter VI a).

3. Das bayerische Verfassungsrecht regelt das allgemeine Grundrecht der Vereinsfreiheit in Art. 114 BV, der gemäß Art. 142, 9 Abs. 1 und 2 GG in Kraft geblieben ist. Körperschaften, die, wie die Rechtsanwaltskammern, mittelbare Staatsverwaltung üben und deren Mitgliedschaft und Aufgabenkreis gesetzlich festgelegt ist, sind keine Vereine oder Gesellschaften im Sinne des Art. 114 BV, die auf freiwilligem Zusammenschluß ihrer Mitglieder zur Verfolgung gemeinschaftlicher Zwecke beruhen und ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst regeln können. Die Rechtsanwaltskammern fallen auch nicht unter Art. 170 BV (der mit Rücksicht auf seinen Grundrechtscharakter — vgl. Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 21. 11. 1949 Vf. 20—VII—49 unter IV — gemäß Art. 142, 9 Abs. 3 GG gleichfalls in Kraft geblieben ist), weil sie nur Belange der staatlichen Rechtspflege wahrzunehmen haben und nicht der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen des Rechtsanwaltsberufes dienen.

Die Bayerische Verfassung unterscheidet im Anschluß an die Regelung in der Weimarer Verfassung (Art. 124, 159) Vereinsfreiheit (Art. 114 BV) und Vereinigungsfreiheit (Art. 170 BV). Die Vereinigungsfreiheit ist kein Sonderfall der Vereinsfreiheit, sondern ein Grundrecht eigener Art (Nawiasky-Leußer a. a. O. S. 251, für Art. 159 Weimarer Verfassung vgl. Anschütz, die Verfassung des Deutschen Reichs, Anmerkung 1 zu Art. 159). Nur aus der Vereinigungsfreiheit des Art. 170 BV (nicht auch aus der Vereinsfreiheit des Art. 114 BV) wird nach herrschender Meinung (vgl. Anschütz a. a. O. Anm. 4 zu Art. 159 Weimarer Verfassung) das Recht hergeleitet, jeglicher Organisation fernzubleiben: sog. „negative Vereinigungsfreiheit“ (so Nawiasky-Leußer a. a. O. S. 252). Auch wenn man dieser Meinung folgt, wird dadurch Zwangsmitgliedschaft bei den Rechtsanwaltskammern nicht ausgeschlossen, weil sie, wie oben dargelegt, keine Organisationen im Sinne des Art. 170 BV sind.

(Die Frage, ob etwa Art. 9 GG die Freiheit gewährleistet, „Vereinigungen“ fernzubleiben, und ob, falls die negative Vereinigungsfreiheit durch ihn gewährleistet sein sollte, sie sich auf die Vereinigungen des Absatzes 3 beschränkt, hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht zu entscheiden.)

4. Aus Art. 101 BV (in Kraft geblieben gemäß Art. 142, 2 Abs. 1 GG) ist das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 19

Abs. 2 GG) herzuleiten. Dieses Recht gewährt allgemeine Handlungsfreiheit nicht unbeschränkt, sondern nur „innerhalb der Schranken der Gesetze und der guten Sitten“. Die Beschränkung durch die allgemeine Rechtsordnung ist diesem Grundrecht demnach inhärent. (Dies übersieht der Kommentar zum Bonner Grundgesetz in den Ausführungen zu Art. 9 GG [Abs. II d S. 4/5], in denen aus Art. 2 Abs. 1 GG die Unzulässigkeit von Zwangsmitgliedschaften auch bei den Anwaltskammern hergeleitet wird. Diese Ausführungen stehen im übrigen mit denen zu Art. 2 GG [Abs. II, 2 e S. 5] in Widerspruch.) Andererseits können „die Gesetze“ das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit entsprechend seinem Charakter als vorstaatlichem Menschenrecht nur „einschränken“ (Art. 101: „innerhalb der Schranken der Gesetze“), nicht beseitigen. Sein Wesensgehalt muß unangetastet bleiben. Der gesetzliche Eingriff in das Grundrecht der Freiheit muß also begrenzt sein.

Die in der Rechtsanwaltsordnung den Rechtsanwälten auferlegten gesetzlichen Beschränkungen sind im einzelnen umschrieben und begrenzt. Das gilt auch von der Aufsicht über „Berufspflicht und Berufsehre“ (§§ 28, 28a, vgl. auch § 31 RAO). Zwar ist hier nach der Natur der Sache ebensowenig wie im Beamtenrecht eine einzeltatbestandmäßige Begrenzung (wie im Strafrecht) möglich. Die Begrenzung liegt hier im Zweck: „Persönliche Zuverlässigkeit“ des Anwalts, damit das Vertrauen der rechtssuchenden Bevölkerung in die gewissenhafte Erfüllung seiner Rechtspflegefunktionen erhalten bleibt.

Art. 101 BV steht sonach der Zwangsmitgliedschaft bei den Kammern nicht entgegen, weil die durch sie bedingte Freiheitsbeschränkung begrenzt ist und auf gesetzlicher Anordnung beruht. (Die von einem Antragsteller gerügte Verletzung des Art. 102 BV kommt nicht in Frage, weil dieser nur die körperliche Bewegungsfreiheit betrifft: Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 27. 11. 1948 Vf. 30 und 46—VII—48.)

5. Die Würde der menschlichen Persönlichkeit, d. h. der innere und zugleich soziale Wert- und Achtungsanspruch, der dem Menschen als Träger höchster geistig-sittlicher Werte zukommt (Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 22. 3. 1948, Vf. 32—VI—47), wird durch die gesetzliche Verpflichtung, Mitglied einer Rechtsanwaltskammer zu sein, in keiner Weise berührt, Art. 100 BV nicht verletzt.

6. Art. 109 BV (gemäß Art. 142, 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG in Kraft geblieben) gewährleistet die Freizügigkeit und sichert in diesem Zusammenhang das Recht, sich an jedem beliebigen Ort niederzulassen und jeden Erwerbszweig zu betreiben. Bei der Aufnahme und Ausübung der Erwerbstätigkeit müssen aber die Vorschriften über die Zulassung und Ausübung der fraglichen Tätigkeit eingehalten werden (vgl. Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs vom 3. 9. 1948 [Vf. 27—VII—47] und vom 4. 11. 1949 [Vf. 18—VII—49] unter VII a). (Auch Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG läßt die Regelung der Berufsausübung durch Gesetz zu.) Art. 109 BV steht sonach der Zwangsmitgliedschaft bei der Rechtsanwaltskammer und der örtlichen Bindung des Rechtsanwalts an ein bestimmtes Gericht (soweit Anwaltszwang in Betracht kommt) nicht entgegen.

7. Nach dem auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV (gemäß Art. 142, 3 Abs. 1 GG in Kraft geblieben) ist Gleiches gleich, Verschiedenes seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Da die Rechtsanwaltskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts in Ausübung mittelbarer Staatsverwaltung besondere Aufgaben zu erfüllen haben, bedürfen sie einer besonderen Ordnung, zu der auch die Zwangsmitgliedschaft gehört. Eine solche der Sachlage, nämlich den Aufgaben und Verhältnissen der Rechts-

anwaltschaft, entsprechende Regelung verletzt den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV nicht.

8. Das Recht der Rechtsanwaltskammern, von ihren Mitgliedern Beiträge zu verlangen (§ 48 Ziff. 2 RAO), ist ein Ausfluß der Verbandsgewalt. Die Pflicht der Kammermitglieder, Beiträge zu leisten, wurzelt in der Mitgliedschaft, im besonderen Gewaltverhältnis, dem sie unterworfen sind. Recht der Kammer und Pflicht der Mitglieder wird begrenzt durch den Zweck, dem die Kammern dienen: „Gemeinschaftliche Angelegenheiten“ im Sinne des § 48 Ziff. 2 RAO sind nur die den Kammern durch die RAO zugewiesenen Aufgaben. (Da den Kammern keine Satzungsgewalt zusteht, können diese Aufgaben, wie oben [VI] dargelegt, nicht erweitert werden.)

Art. 123 BV stellt oberste Rechtsgrundsätze für die Gestaltung des Steuerwesens auf (Nawiasky-Loufer a. O. Seite 203). Er setzt daher voraus, daß die „Heranziehung zur öffentlichen Last“ auf dem allgemeinen Gewaltverhältnis des Rechtsunterworfenen zum Staat beruht. Es ist deshalb auf das Recht der Kammern, im Bereich des besonderen Gewaltverhältnisses Beiträge festzusetzen, nicht anwendbar.

#### VIII.

Die RAO hat eigene Ehrengerichte (Ehrengericht und Ehrengerichtshof) geschaffen und ihr Verfahren besonders geregelt. Dadurch sollen nach der Behauptung der Beschwerdeführer Grundrechte und andere Bestimmungen der Verfassung verletzt sein.

1. Nach der RAO hat die Tätigkeit der Ehrengerichte im ehrengerichtlichen Verfahren verschiedenartigen rechtlichen Charakter:

a) Die RAO räumt in § 16 Abs. 2 dem abgewiesenen Antragsteller das Recht ein, die Versagungsgründe der Ziffern 4, 5 und 6 des § 5 im ehrengerichtlichen Verfahren nachprüfen zu lassen; hier handelt es sich um die gerichtliche Nachprüfung eines Teilstückes eines Verwaltungsaktes. Damit hat der Gesetzgeber den Ehrengerichten die Aufgabe eines Sonderverwaltungsgerichts zuweisen wollen. Denn während im allgemeinen die Versagung der Zulassung durch die Landesjustizverwaltung die Anfechtungsklage bei den Verwaltungsgerichten begründet (§§ 22, 35 VGG, Art. 93 BV), ist in den vorliegenden Fällen die Entscheidung über die Vereinbarkeit bestimmter Tatbestände mit dem Rechtsanwaltsberuf den Ehrengerichten der RAO vorbehalten; sie sind damit nach dem Willen des Gesetzgebers besondere Verwaltungsgerichte im Sinne des § 22 VGG, deren Zuständigkeit die Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte ausschließt.

In gleicher Eigenschaft sollen die Ehrengerichte tätig werden, wenn sie von einem Assessor nach Abschluß des Probendienstes bei Nichtzulassung zur Rechtsanwaltschaft angerufen werden (§ 2 i RAO). Als Sonderverwaltungsgerichte sollen die Ehrengerichte ferner tätig werden in den Fällen der §§ 21 Abs. 1 Ziff. 7 und 21 a Abs. 3 RAO.

b) Die RAO hat den Ehrengerichten außer den erwähnten Aufgaben als Hauptaufgabe Funktionen anderer Art übertragen. Sie üben nach § 62 ff. RAO die „ehrengerichtliche Straf Gewalt“, d. h. die Disziplinargewalt über die Mitglieder der Rechtsanwaltskammer aus. Diese Gewalt beruht auf dem besonderen Gewaltverhältnis, dem die Mitglieder der Rechtsanwaltskammer unterworfen sind. Hier steht nicht Gerichtsbarkeit im Sinne des Art. 5 Abs. 3 und des 8. Abschn. der Bayer. Verfassung sowie des Art. 92 ff. GG in Frage, die im allgemeinen Gewaltverhältnis des Rechtsunterworfenen zum Staat ihre Rechtsgrund-

lage hat (vgl. Nawiasky-Leußer a. a. O. S. 186, Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht [1906] Teil 1 S. 19).

Einer besonderen Beurteilung bedarf jedoch die ehrengerichtliche Strafe der „Ausschließung aus der Rechtsanwaltschaft“ (§ 63 Abs. 1 Ziff. 4). Es kann dahingestellt bleiben, ob im allgemeinen im Rahmen eines besonderen Gewaltverhältnisses die Verwirkung der aus diesem sich ergebenden Rechtsstellung durch einen Akt der Disziplinar-gewalt verfügt werden kann. Im vorliegenden Fall knüpft sich an die Ausschließung aus der Rechtsanwaltschaft die weitere Rechtsfolge, daß der Ausgeschlossene nie mehr neu zur Rechtsanwaltschaft zugelassen werden kann (§ 5 Ziff. 2 RAO). Damit beendet der Ausschluß aus der Rechtsanwaltschaft nicht nur die Rechtsstellung aus dem besonderen Gewaltverhältnis, sondern greift in die allgemeine Rechtsstellung des Betroffenen ein. Bei einem solchen Eingriff „der öffentlichen Gewalt“ muß dem Betroffenen der Rechtsschutz vor einem staatlichen Gericht gewahrt bleiben (Art. 19 Abs. 4, 92 GG, Art. 5 Abs. 3, 93 BV). Staatliche Gerichtsbarkeit kann — im Gegensatz zur Verwaltungstätigkeit — nicht delegiert werden (Art. 92, 19 Abs. 4 GG, Art. 5 Abs. 3, 93 BV).

2. Es fragt sich also, ob die durch die RAO geschaffenen ehrengerichtlichen Instanzen den Erfordernissen der staatlichen Gerichtsbarkeit entsprechen. Diese Untersuchung betrifft sowohl ihre Stellung als Sonderverwaltungsgerichte (s. o. VIII 1a) als auch ihre Zuständigkeit zur Verhängung der Ausschluß-Strafe (s. o. VIII, 1c).

a) Als Ehrengericht (1. Instanz) hat die RAO den Vorstand der Rechtsanwaltskammer in der Besetzung von 5 Mitgliedern bestimmt. Die 5 Mitglieder bestehen aus dem Vorsitzenden des Vorstands, dem stellvertretenden Vorsitzenden und 3 anderen Mitgliedern aus dem Kreise des Vorstands. Der Vorstand ist aber, was das Zulassungsverfahren anlangt, schon in jedem zur Entscheidung gelangenden Fall gutachtlich im Verwaltungsverfahren tätig (§ 3 Abs. 2 RAO). Im Falle des § 21a Abs. 1 (2. Alternative) in Verbindung mit Abs. 3 trifft er selbst die Verwaltungsentscheidung, gegen die das Ehrengericht ange-rufen werden kann. Soweit das Ehrengericht (1. Instanz) über die Ausschließung aus der Rechtsanwaltschaft zu entscheiden hat, hat der Vorstand nach § 49 Abs. 1 Ziff. 3 RAO vorher sein Aufsichtsrecht auszuüben gehabt.

Diese Zusammenfassung von Verwaltungs- und Gerichtsfunktionen in der gleichen Sache bei der gleichen Stelle widerspricht dem Rechtsstaatsprinzip, daß niemand in einer Sache als Richter tätig werden kann, in der er schon in anderer Eigenschaft tätig war. Dieser Grundsatz hat seinen Niederschlag in allen Prozeßgesetzen gefunden (vgl. § 22 StPO, § 41 ZPO, § 67 Abs. 1 Ziff. 5 Reichsabgabenordnung, vor allem auch § 17 Satz 2 VGG). Das Ehrengericht (1. Instanz) erfüllt also trotz der im übrigen gerichtsmäßigen Gestaltung des Verfahrens nicht die an ein staatliches Gericht zu stellenden Anforderungen.

b) Im Gegensatz hierzu genügt der Ehrengerichtshof diesen Erfordernissen: Nach § 95 Abs. 5 RAO kann ein Mitglied des Vorstands der Rechtsanwaltskammer nicht gleichzeitig Mitglied des Ehrengerichtshofs sein. Der Ehrengerichtshof ist zwar nicht mehr einem staatlichen Gericht organisatorisch angegliedert, wie dies nach § 90 Abs. 2 RAO 1878 der Fall war; er ist aber durch die Mitwirkung von 3 Richtern eines Oberlandesgerichts in Verbindung mit der Wahrnehmung der „staatsanwaltschaftlichen“ Geschäfte durch die Staatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht

mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit verklammert, Angesichts dessen ist es noch angängig, daß die Zahl der anwaltschaftlichen Mitglieder des Ehrengerichtshofs die der Berufsrichter um eins übersteigt (siehe auch § 91 Abs. 7 letzter Halbsatz RAO). Der Einwand eines Beschwerdeführers, daß hier Konkurrenten über Konkurrenten zu Gericht säßen, kann bei der geschilderten Organisation nicht durchgreifen. Die Mitwirkung von Berufsgenossen als Richter ist wegen ihrer besonderen Erfahrung in Berufsfragen ebenso wenig zu entbehren, wie bei den Dienststrafgerichten die Mitwirkung von Beamten aus dem einschlägigen Geschäftskreis.

Das Verfahren vor dem Ehrengerichtshof ist mit den erforderlichen Rechtssicherungen ausgestattet; beachtlich ist insbesondere, daß die im Verfahren vor dem Ehrengericht (1. Instanz) gegebene Möglichkeit, den Umfang der Beweis-aufnahme zu beschränken, ohne hiebei an Anträge gebunden zu sein (§ 85 RAO), beim Ehrengerichtshof nicht besteht (§ 91 a RAO).

Allerdings widerspricht die auch für den Ehrengerichtshof geltende Bestimmung, daß die Hauptverhandlung nicht öffentlich ist (§§ 91a, 82 RAO), der Verfassung. Wenn diese Vorschrift auch zugunsten des Betroffenen erlassen worden ist, so kann doch angesichts des Art. 90 BV auch hier die Kontrolle der Öffentlichkeit nicht ausgeschlossen werden, wenigstens insoweit, als der Ehrengerichtshof die Funktionen eines staatlichen Gerichts wahrnimmt. Die Bezugnahme auf § 82 in § 91a RAO ist deshalb für nichtig zu erklären, weil durch sie für alle vor dem Ehrengerichtshof stattfindenden Verfahren die Nicht-öffentlichkeit der Verhandlung zwingend vorgeschrieben wird.

c) Der Ehrengerichtshof ist also als staatliches Gericht im obigen Sinn anzuerkennen; durch ihn wird der in Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 93 BV verbürgte Rechtsschutz gewährt. Der Ehrengerichtshof wird im Zulassungsverfahren und im Ausschlußverfahren als besonderes Verwaltungsgericht im Sinne des § 22 VGG tätig. Ein solches Gericht hat den Charakter eines Gerichts für ein besonderes Sachgebiet, das nach Art. 86 Abs. 2 BV durch Gesetz eingerichtet werden kann. Den Charakter eines Ausnahmegerichts (Art. 86 Abs. 1 BV) hat der Ehrengerichtshof nicht, weil er nicht für einzelne individuelle Fälle oder Personen eingerichtet ist (vgl. Nawiasky-Leußer a. a. O. S. 166, Gebhard, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs Seite 432, Baumbach ZPO 19. Auflage, Anmerkung 1 zu § 16 GVG).

3. Das Ehrengericht (1. Instanz) erfüllt, wie schon dargelegt, nicht die Erfordernisse eines staatlichen Gerichts. Dies ist unschädlich, soweit es nur die innerhalb des besonderen Gewaltverhältnisses liegenden „ehrengerichtlichen Strafen“, d. i. Warnung, Verweis und Geldstrafe (§ 63 Abs. 1 Ziff. 1—3) verhängt. Denn diese Strafen sind ausschließlich Ausfluß der Disziplinarergewalt, die auch Verwaltungsorganen des Selbstverwaltungskörpers anvertraut werden könnten. Dagegen kann das Ehrengericht (1. Instanz) aus den schon angegebenen Gründen die Strafe der Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft (§ 63 Ziff. 4 RAO) nicht als staatliches Gericht mit der Wirkung einer gerichtlichen Entscheidung verhängen. Soweit es hier tätig wird, kann seinem Ausspruch nur die rechtliche Bedeutung eines Verwaltungsaktes zuerkannt werden. Daß auch durch einen Verwaltungsakt der Entzug einer Rechtsstellung verfügt werden kann, ist durch keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz ausgeschlossen (vgl. z. B. die Entziehung einer gewerblichen Konzession usw.). Die Setzung von „Verwaltungsakten“ ist auch nicht den Verwal-

tungs-„Behörden“ vorbehalten. Nach Art. 19 Abs. 4 GG wird der Rechtsschutz dann gewährt, wenn jemand durch die „öffentliche Gewalt“ in seinen Rechten verletzt wird. Ausübung öffentlicher Gewalt ist aber auch die der Rechtsanwaltskammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts vom Staat übertragene Tätigkeit. Die Anfechtungsklage ist dann auch in § 22 VGG eingeräumt gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden und „sonstige Verwaltungsakte“ (§ 22 VGG).

Zwar hat die RAO die Absicht gehabt, das Ehrengericht (1. Instanz) als Gericht einzurichten. Die einschlägigen Bestimmungen der RAO sind daher auch nicht auf die Funktionen der 1. Instanz als Verwaltungsstelle zugeschnitten. Es erscheint aber nicht ausgeschlossen, das darin geregelte Verfahren als ein Verwaltungsverfahren mit besonderer Gestaltung anzusehen, ähnlich dem Verfahren bei Einspruch oder Beschwerde vor der Erhebung der Anfechtungsklage zum Verwaltungsgericht. Die vorgesehene „Berufung“ (§ 90 RAO) ist sodann als Anfechtungsklage zum Ehrengerichtshof zu werten. Solange eine Vorschrift noch eine verfassungsrechtlich zulässige Auslegung ermöglicht, hat der Verfassungsgerichtshof sie nicht als verfassungswidrig zu erklären.

4. Angefochten sind auch die Vorschriften der § 99 f. RAO über das Vertretungsverbot. Es kann durch Beschluß des Ehrengerichts verhängt werden — und zwar nach Erhebung der öffentlichen Klage im ehrengerichtlichen Verfahren, wenn zu erwarten ist, daß gegen den Rechtsanwalt auf Ausschließung aus der Rechtsanwaltschaft erkannt werden wird. Das Verfahren auf Verhängung des Vertretungsverbots ist selbständig gestaltet, auch wenn diese Maßnahme nach der Verurteilung in der Hauptverhandlung verfügt wird (§ 99 Abs. 6 RAO). Der Beschluß unterliegt der sofortigen Beschwerde; die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (§ 101 RAO).

Die Maßnahme der Verhängung des Vertretungsverbots ist ihrer inneren Natur nach eine Verwaltungsmaßnahme. Dies ergibt sich schon aus dem Vergleich mit der vorläufigen Dienstenthebung der Beamten, die von der Einleitungsbehörde als Verwaltungsakt verfügt wird, wenn das formelle Dienststrafverfahren eingeleitet wird oder eingeleitet worden ist (vgl. § 79 der Dienststrafordnung vom 29. 1. 1948, GVBl. S. 67). Die Maßnahme des Vertretungsverbots, die noch keinen Ausschluß aus der Rechtsanwaltschaft bedeutet, trifft den Rechtsanwalt noch in seiner Rechtsstellung im besonderen Gewaltverhältnis. Sie ist auch mit dem gehörigen Rechtsschutz ausgestattet. Denn nach § 101 RAO unterliegt der Beschluß, durch den das Vertretungsverbot verhängt wird, der sofortigen Beschwerde. Nach der generellen Bestimmung des § 89 RAO ist zur Verhandlung und Entscheidung über die Beschwerde das Oberlandesgericht zuständig. Daß die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat (§ 101 RAO), verstößt nicht gegen ein verfassungsmäßiges Prinzip; das Oberlandesgericht wird, wenn die Unterlagen für die Verhängung des Vertretungsverbots ihm nicht oder noch nicht ausreichend zu sein scheinen, das Vertretungsverbot aufheben.

Für den Rechtsanwalt, gegen den das Vertretungsverbot verhängt ist, wird im Falle des Bedürfnisses von der Landesjustizverwaltung ein Vertreter bestellt (§ 102 RAO). Dieser führt sein Amt unter eigener Verantwortung ohne Bindung an die Weisungen des Vertretenen; er führt es für dessen Rechnung und auf dessen Kosten. Der Vertretene ist verpflichtet, ihm eine angemessene Vergütung zu zahlen. Auch diese Bestimmungen können nicht als verfassungswidrig angesehen werden. Auch bei einem Beamten kann die Einleitungsbehörde gleichzeitig mit der vorläufigen Dienstenthebung oder spä-

ter anordnen, daß dem Beamten ein Teil (höchstens die Hälfte) der jeweiligen Dienstbezüge einbehalten wird, wenn voraussichtlich mit der Strafe der Dienstentfernung zu rechnen ist. Den beiden Fällen liegt der gleiche Gedanke zugrunde, nämlich die Rechtsfolge aus der Unterordnung unter ein besonderes Gewaltverhältnis. In beiden Fällen liegt überdies eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Maßnahme vor.

5. Die Beschwerdeführer leiten die Verfassungswidrigkeit der ehrengerichtlichen Bestimmung des § 62 RAO auch daraus her, daß der Tatbestand der „Pflichtverletzung“ (§§ 28, 28a, 31 RAO) nicht hinreichend tatbestandsmäßig umschrieben sei. Damit wird die Verletzung der Art. 3 und 104 Abs. 1 BV behauptet. Was die §§ 28 und 31 Ziff. 2 und 3 RAO anlangt, ist der Tatbestand klar umschrieben. Bei §§ 28 und 31 Ziff. 1 RAO ist nach der Natur der Sache wie bereits oben unter VII 4 dargetan, eine einzeltatbestandsmäßige Normierung ausgeschlossen. Eine Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze kann daher nicht in Frage kommen. Eine Verletzung des Art. 104 BV scheidet schon deshalb aus, weil sich diese Vorschrift ausschließlich auf das Strafrecht bezieht. Die „ehrengerichtlichen“ Strafen sind keine Strafen im Sinne des Strafrechts, sondern disziplinäre Maßnahmen auf Grund des besonderen Gewaltverhältnisses, dem der Rechtsanwalt unterworfen ist. Auch der Ausschluß aus der Rechtsanwaltschaft beruht insoweit auf einer Verletzung der Pflichten, die sich aus dem besonderen Gewaltverhältnis ergeben. Auch im Fall des § 64 RAO handelt es sich jedenfalls nicht um eine kriminelle Strafe, gleichviel, ob der Ausschluß nach dieser Bestimmung als Zurücknahme der Zulassung zu beurteilen ist oder sich mit Rücksicht auf das Hineinwirken des früheren Verhaltens des Anwalts in die Zeit des besonderen Gewaltverhältnisses als disziplinäre Maßnahme darstellt.

6. Nach der Behauptung der Beschwerdeführer wird durch die nicht hinreichend tatbestandsmäßig umrissene Bestimmung des § 28 RAO das Grundrecht der Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 110 BV) verletzt. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 110 BV (gemäß Art. 142, 5 Abs. 1 Satz 1 GG in Kraft geblieben) ergibt, sollte die Freiheit der Meinungsäußerung nur „innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze“ gewährleistet sein (stenogr. Ber. über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayer. Verfassungsgebenden Landesversammlung Bd. I Seite 211/212, Bd. II Seite 309—311). Art. 110 BV brachte in seiner ursprünglichen Fassung wörtlich das zum Ausdruck, was Art. 118 Abs. 1 der Weimarer Verfassung bestimmt hatte, sein Sinngehalt war also der gleiche. Daran ändert auch die vom Redaktionsausschuß vorgenommene Streichung der Worte „innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze“ nichts. Sämtliche ursprünglich bei den einzelnen Grundrechten eingefügten Gesetzesvorbehalte sind von der Redaktionskommission gestrichen und durch den auf Anregung der Militärregierung neugeschaffenen Artikel 98 BV ersetzt worden. (Stenogr. Ber. Bd. III S. 748.)

Für Art. 118 der Weimarer Verfassung war anerkannt, daß „allgemeine Gesetze“ im Sinne dieser Bestimmung die zur Regelung der besonderen Unterwerfungsverhältnisse gewisser Personenkreise erlassenen Gesetze sind. (Anschütz a. a. O. Anm. 4 d zu Art. 118, Gebhard a. a. O. Anm. 6 a zu Art. 118, Hellwig in Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung Bd. 2 Seite 64 f.) Die dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung inhärente Beschränkung durch die dem Anwalt obliegenden Berufspflichten darf allerdings nicht zur unbilligen und unsachlichen Knebelung seiner Meinungsfreiheit führen, die Beschränkung darf nicht weiter gehen, als dies durch die Rücksicht auf die

dem Rechtsanwalt obliegenden Berufspflichten geboten ist. Keinesfalls verstößt die Norm des § 28 (in Verbindung mit § 62 RAO) gegen Art. 110 BV.

Eine etwaige mißbräuchliche Beschränkung der Meinungsfreiheit durch ein Ehrengericht macht die Institution der Ehrengerichtbarkeit selbst nicht verfassungswidrig.

7. Die Ehrengerichtbarkeit verletzt endlich auch nicht den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV. Sie ist aus wohlbegründeten sachlichen Erwägungen (vgl. oben VII 7), und zwar für alle Mitglieder der Rechtsanwaltskammer eingeführt.

8. Die Kosten der Ehrengerichtbarkeit gehören zum „Aufwand für gemeinschaftliche Angelegenheiten“ im Sinne des § 48 Ziff. 2 RAO. Was oben unter VII, 8 ausgeführt ist, gilt entsprechend.

#### IX.

Auch die Zulassungsbestimmungen der RAO werden von den Beschwerdeführern wegen Verletzung der Grundrechte und anderer Bestimmungen der Verfassung angefochten.

1. Die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft ist nach der RAO der Landesjustizverwaltung vorbehalten; vor der Entscheidung ist der Vorstand der Rechtsanwaltskammer gutachtlich zu hören (§ 3 RAO). Nach § 5 RAO muß die Zulassung versagt werden, teils nach objektiven Merkmalen (Ziff. 1, 2, 3, 4 erste Alternative), teils nach Tatbeständen, die nach ihrer Vereinbarkeit mit der Ausübung des Rechtsanwaltsberufes gewertet werden müssen (Ziff. 4 zweite Alternative, 5, 6). Diese Wertung ist nach dem Gesetz der Rechtsanwaltskammer allein und mit bindender Wirkung für die Justizverwaltung übertragen (mit den Worten „nach dem Gutachten des Vorstands der Rechtsanwaltskammer“). Der Justizverwaltung ist mit dieser Bindung keinerlei Spielraum für eine eigene materielle Entscheidung gelassen. Trotzdem ist sie es, die die Zulassung versagen muß, unter Umständen gegen ihre eigene Überzeugung. Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (Art. 3 BV) verlangt, daß ein Staatsorgan, das eine Entscheidung zu treffen hat, dafür die Verantwortung trägt. Verantwortung kann nicht tragen, wer in seiner Entscheidung inhaltlich in vollem Umfang an die Willensentschließung eines anderen gebunden ist. Die Bestimmung der RAO in § 5 Ziff. 4, zweite Alternative, 5 und 6, wonach die Landesjustizverwaltung „nach dem Gutachten des Vorstands der Rechtsanwaltskammer“ entscheiden muß, widerspricht also dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit und macht diese Bestimmung insoweit verfassungswidrig und nichtig. Damit entfällt auch in § 16 Abs. 2 RAO die Einschränkung „nach dem Gutachten des Vorstands der Rechtsanwaltskammer“.

2. Soweit das Ehrengericht 1. Instanz im Zulassungsverfahren nach §§ 16 Abs. 2, 2 i, 21 Ziff. 7 und 21 a Abs. 3 RAO tätig wird, ist diese Tätigkeit in gleicher Weise zu beurteilen wie bei der Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft (oben VIII, 3).

3. Nach Art. 116 in Verbindung mit Art. 94 Abs. 2 BV haben alle Staatsangehörigen ohne Unterschied entsprechend ihrer charakterlichen Eignung, ihrer Befähigung und ihren Leistungen, die, soweit möglich, durch Prüfungen im Wege des Wettbewerbs festzustellen sind, das Recht, zu den „öffentlichen Ämtern“ zugelassen zu werden (Nawiasky-Leußer a. a. O. Seite 173 und 198). Art. 33 Abs. 2 GG macht in gleicher Weise den Zugang zu jedem „öffentlichen Amt“ nur von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung abhängig. Auch die entsprechende Bestimmung des Art. 128 der Weimarer Verfassung spricht von der Zulassung „zu den öffentlichen Ämtern“. (Ebenso § 12 VU des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919.) Nach Anschütz (a. a. O. Anm. zu Art. 128 Weimarer Verfassung, Gebhard a. a. O. S.

486) sind öffentliche Ämter im Sinne des Art. 128 die Ämter des Staates (Reich, Länder) und der diesem organisch eingegliederten Selbstverwaltungskörper (Gemeinden, Kommunalverbände, zu speziellen Zwecken errichtete Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts). Wesentlich ist für den Begriff des öffentlichen Amtes, daß es ein durch das öffentliche Recht bestimmt abgegrenzter Kreis von Geschäften ist, deren Besorgung durch den Amtsträger nicht ihm persönlich, sondern dem Rechtssubjekt zugerechnet wird, dessen Geschäfte er innerhalb jenes Kreises wahrnimmt. Während das Urteil, das der Richter erläßt, der Verwaltungsakt, den der Verwaltungsbeamte setzt, nicht diesen persönlich, sondern dem Staat zugerechnet werden, werden die Funktionen der Rechtspflege, die der Rechtsanwalt wahrnimmt, ausschließlich ihm selber zugerechnet. Er nimmt diese Funktionen nicht namens des Staates und nicht mit Wirkung für diesen wahr. Er ist daher im staatsrechtlichen Sinne kein Amtsträger und versieht kein „öffentliches Amt“. Der Rechtsanwalt steht auch in keinem Dienst- und Treueverhältnis zum Staat, während dies zwar nicht notwendig, aber in der Regel bei einem staatlichen Amtsträger der Fall ist. Art. 116 BV findet daher auf Rechtsanwälte keine Anwendung. (Wenn der Württ.-Bad. Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 10. 3. 1950 II 40/49 für den Bereich des Art. 33 Abs. 2 GG [NJW. 1950 Seite 837] eine entsprechende Anwendung dieser Bestimmung zulassen will, kann ihm nicht gefolgt werden: Zulassung zu einem öffentlichen Amt und Zulassung zu einem freien Beruf [für das Bundesrecht vgl. hierzu Art. 12 GG und Urteil des Ehrengerichts der Anwaltskammer Frankfurt a. M. vom 19. 8. 1950 NJW. 1950 Seite 836] sind keine vergleichbaren ähnlichen analogen Tatbestände, die wegen Gleichheit des beiden Tatbeständen zugrunde liegenden Rechtsgedankens gleich zu behandeln wären.)

4. In der Entscheidung vom 4. 11. 1949, Vf. 18—VII—49, wurde bereits festgestellt, daß aus den nachstehend aufgeführten Gründen die §§ 2—4 RAO 1946 und der Art. 7 Abs. 2 und 4 der Übergangsbestimmungen kein Grundrecht verfassungswidrig einschränken und auch sonst nicht gegen die Bayer. Verfassung verstoßen.

- a) Art. 109 BV betrifft die Freizügigkeit im Sinne der freien Aufenthaltswahl zu beliebigen Zwecken. Er will nicht besagen, daß jedermann an jedem Ort ohne weiteres jeden Erwerbszweig oder Beruf ausüben darf.
- b) § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 RAO, der das Recht auf Zulassung bei bayerischen Gerichten den Bewerbern, die in Bayern die Richteramtprüfung bestanden haben, sowie den Bewerbern aus Gebieten im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 RAO einräumt, trifft sachlich begründete Unterscheidungen: Er geht in Abs. 1 Satz 1 nicht vom landsmannschaftlichen Gesichtspunkt, sondern vom Gesichtspunkt der Eignung aus: Wer das Recht des Landes, seine Behördeneinrichtungen, seine Bevölkerung und die örtliche Gerichtsübung am besten kennengelernt hat, besitzt eine besondere Befähigung und Eignung zur Berufsausübung in Bayern. Die Regelung in Abs. 1 Satz 2 und in Absatz 2 ist durch die besondere Sachlage, die zu ihr Anlaß gegeben hat, gerechtfertigt. Das gleiche gilt von Art. 7 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen. Weder § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 RAO noch Art. 7 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen verstoßen daher gegen Art. 118 Abs. 1 BV.
- c) Art. 8 BV ist nicht verletzt, weil unter dem Gesichtspunkt der Staatsangehörigkeit keine unterschiedliche Behandlung der Bewerber stattfindet.
- d) Die gleichmäßige Einführung des Probedienstes für alle Bewerber (§ 2 a RAO) bedeutet ebenfalls keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz.

Dem Gesetzgeber steht es frei, den Zugang zu Berufen von Voraussetzungen abhängig zu machen und diese Voraussetzungen den Erfordernissen der Zeit entsprechend zu gestalten oder zu ändern.

e) Die Bestimmung des § 3 RAO, daß die Landesjustizverwaltung über die Zulassung entscheidet und daß der Vorstand der Rechtsanwaltskammer gutachtlich zu hören ist, schränkt ebensowenig ein Grundrecht ein, wie der in Art. 7 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen vorgesehene Erlaß der Zulassungsentscheidung „im Benehmen mit dem Vorstand der Rechtsanwaltskammer“.

f) Die Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 der Übergangsbestimmungen ist gegenstandslos.

Es besteht kein Anlaß, von dem in der Entscheidung vom 4. 11. 1949 eingenommenen Rechtsstandpunkt abzugehen.

5. Die Aufstellung allgemeiner für alle geltende Versagungsgründe in den §§ 5 und 6 RAO verletzt kein Grundrecht, insbesondere nicht die Art. 116, 94 Abs. 2, 100, 101, 109, 118 BV. Der erforderliche Rechtsschutz ist durch die Verwaltungsgerichte auf Grund des VGG bzw. durch den Ehrengerichtshof als Sonderverwaltungsgericht gewährleistet.

6. Die Bestimmungen der §§ 8 f. RAO, die die Zulassung des Rechtsanwalts bei einem bestimmten Gericht regeln (sog. Lokalisation der Anwaltschaft), sind eine notwendige Folge der bundesrechtlichen Prozeßordnung (§ 78 ZPO); sie haben deshalb nur bei den dem Anwaltszwang unterliegenden Sachen eine Bedeutung. Durch die sog. Lokalisation der Anwaltschaft in diesem Umfang wird auch die Auswahlmöglichkeit der Rechtsuchenden nicht in verfassungswidriger Weise eingeschränkt; aus den Art. 3, 99, 101, 151 BV kann kein Anspruch auf eine unbeschränkte Auswahlmöglichkeit hergeleitet werden.

#### X.

Was die Übergangsbestimmungen (5. Abschnitt der RAO) betrifft, so sind angefochten die Art. 4, 7 Abs. 2 und 4 und 10.

a) Art. 4 hatte bestimmt, daß die Eintragung eines Rechtsanwalts, der am 9. 5. 1945 in die Liste der Rechtsanwälte eingetragen war, gelöscht werden mußte, wenn er nicht nach Maßgabe der geltenden Bestimmungen wieder zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft zugelassen worden ist. Der Artikel knüpfte an diese Löschung verschiedene eingreifende Rechtsfolgen. An der Feststellung der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung besteht heute kein Rechtsschutzinteresse mehr. Sie hatte offensichtlich die frühere Beziehung von Rechtsanwälten zum Nationalsozialismus im Auge.

gez. Decker

gez. Dr. Holzinger

gez. Dr. Wintrich

gez. Dollmann

gez. Dr. Hufnagl

gez. Dr. Eichhorn

gez. Happel

gez. Kuchtnr

gez. Dr. Baumeister

Das Gesetz zum Abschluß der politischen Befreiung vom 27. 7. 1950 (GVBl. S. 107) hat alle einschlägigen Fragen neu und erschöpfend geregelt. Es hat bezüglich der in die Gruppen I und II eingestufteten Rechtsanwälte zwar die Sühnemaßnahmen des Befreiungsgesetzes vom 5. 3. 1946 aufrechterhalten, im übrigen aber die Minderbelasteten grundsätzlich in die Gruppe der Mitläufer eingereiht und für alle Betroffenen der Gruppen III, IV und V verfügt, daß sie fernerhin keinen Tätigkeitsbeschränkungen mehr unterliegen. Bei der Berufung in ein öffentliches Amt — und bei der Zulassung zu einem zulassungspflichtigen Beruf — ist die frühere Verbindung des Bewerbers mit dem Nationalsozialismus im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens entsprechend zu berücksichtigen.

Die Rechtsfolgen jedoch, die Art. 4 der Übergangsbestimmungen der RAO im Auge hatte, sind nicht aufrechterhalten worden. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob sie durch den Art. 184 BV seinerzeit gedeckt waren.

Die Meinung eines Antragstellers, der Absatz 2 des Art. 4 der Übergangsbestimmungen habe allgemeine Bedeutung und untersage, losgelöst von den Voraussetzungen des Abs. 1, den früher ausgeschlossenen Rechtsanwälten bestimmte Tätigkeiten, ist nicht zutreffend.

b) Bezüglich des Art. 7 der Übergangsbestimmungen kann auf die Ausführungen unter IV 4 b und f verwiesen werden.

3. Die Bestimmung in Art. X war durch die zur Zeit der Erlassung der RAO nach Besatzungsrecht bestehende Verpflichtung zur Einholung der Lizenz für die Vereinsbildung veranlaßt. Mit dem Wegfall dieser Notwendigkeit hat sie ohne weiteres ihre Geltung verloren.

#### XI.

Auch die Ausführungsverordnung Nr. 1 zur RAO 1946 vom 9. 1. 1947 (GVBl. S. 86) ist von den Beschwerdeführern angefochten worden. Sie betrifft die Bildung und Zusammensetzung des Ehrengerichtshofs. Da dessen Rechtsbestand anerkannt worden ist, ist die Anfechtung der Ausführungsbestimmung gegenstandslos. Aus der Ausführungsverordnung selbst hergeleitete Anfechtungsgründe sind nicht geltend gemacht worden.

#### XII.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 23 Abs. 1 VfGG).

Der Verfassungsgerichtshof sah keinen Anlaß, von der Befugnis, die volle oder teilweise Erstattung von Kosten und Auslagen anzuordnen, Gebrauch zu machen.