
Datum: 04.12.2017
Gericht: Sozialgericht Münster
Spruchkörper: 2. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: S 2 KA 3/17
ECLI: ECLI:DE:SGMS:2017:1204.S2KA3.17.00

Nachinstanz: Landessozialgericht NRW, L 11 KA 3/18

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Rechtsstreits und die Kosten der Beklagten.

Der Streitwert wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Tatbestand:		1
Der Kläger begehrt die Feststellung, dass die Nichtberücksichtigung seines Wahlvorschlags zur Wahl des Hauptausschusses der Beklagten am 17.12.2016 rechtswidrig war.		2
Der Kläger ist Fachzahnarzt für Kieferorthopädie. Die Wahlen für die Amtsperiode der Mitglieder der Beklagten ab dem 01.01.2017 hatten folgendes Ergebnis:		3
FDVZ	25 Sitze	4
ZfZ S.	7 Sitze	5
Freie Zahnärzte in Westfalen	6 Sitze	6
Unabhängige Freie Zahnärzte	6 Sitze	7
Liste der Vernunft	3 Sitze	8
Wählerverband Zahnärzte Westfalen	2 Sitze	9
		10

Nach der Wahl bildeten sich drei Fraktionsgemeinschaften. Die Fraktionsgemeinschaft FVDZ, WZW, UFZ und S. hat 33 Sitze und die Fraktionen „Freie Zahnärzte Westfalen-Lippe“ und „Zukunft für Zahnmedizin“ verfügen über jeweils acht Sitze. Der Kläger ist fraktionsloses Mitglied der Beklagten. 11

Nach § 13 Abs. 1 Satzung der Beigeladenen sind deren Organe die Vertreterversammlung als Selbstverwaltungsorgan und der hauptamtliche Vorstand. Gemäß § 5 Abs. 1 dieser Satzung sind die Mitglieder der KZVWL wählbar zur Vertreterversammlung der KZVWL, zu den Bezirksstellenvorständen ihres Bezirks, als Mitglieder in Ausschüssen und als ehrenamtliche Richter. Vereinigungen von mindestens fünfzehn vom Hundert der Mitglieder der Beklagten können Fraktionen bilden (§19 Abs. 4 der Satzung). Nach § 24 Abs. 1 der Satzung der Beigeladenen beruft die Beklagte als Ausschüsse den Hauptausschuss, den Satzungsausschuss und den Finanzausschuss. Dem Hauptausschuss gehören gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 der Satzung sieben stimmberechtigte Mitglieder einschließlich dem Vorsitzenden der beklagten Vertreterversammlung an. Die Ausschussmitglieder müssen Mitglieder der Vertreterversammlung sein (§ 24 Abs. 2 Satz 3 der Satzung). Die Fraktionen gemäß § 19 Abs. 4 sind in den Ausschüssen nach § 24 Abs. 6 Satz 1 der Satzung entsprechend ihrem prozentualen Anteil zu berücksichtigen. 12

Am 17.12.2016 fand die konstituierende Sitzung der Beklagten statt, in der auch die Mitglieder des Hauptausschusses gewählt wurden. Die Bewerbung des Klägers für die Wahl des vierten Mitglieds des Hauptausschusses wurde nicht zugelassen. Als viertes Mitglied des Hauptausschusses wurde Dr. G. gewählt. Dieser trat mit Wirkung zum 31.05.2017 als Mitglied des Hauptausschusses zurück. In der Sitzung der Beklagten vom 12.07.2017 erfolgte die Neuwahl des vierten Mitglieds des Hauptausschusses. Auch zu dieser Wahl wurde der Kläger nicht zugelassen. Als Mitglied des Hauptausschusses wurde Dr. Q. gewählt. 13

Der Kläger hat am 16.01.2017 Klage erhoben, mit der er zunächst die am 17.12.2016 durchgeführte Wahl zum Hauptausschuss der Beklagten angefochten hat. Er hat beantragt, diese Wahl für ungültig zu erklären. Nach Durchführung der Nachwahl am 12.07.2017 hat der Kläger die Klage geändert. Er trägt zur Begründung seiner Klage vor, die Weiterführung des Klageverfahrens im Wege einer Fortsetzungsfeststellungsklage sei zulässig. Es sei zu erwarten, dass auch künftig fraktionslose Mitglieder der Beklagten bei eventuellen Neuwahlen unberücksichtigt bleiben würden. Nach der durchgeführten Nachwahl beruhe die Besetzung des Hauptausschusses nicht mehr auf dem angegriffenen Wahlvorgang. Zumindest könne der Wahlgang nicht wiederholt werden, ohne zugleich die Nachwahl zu umfassen. 14

Die Beklagte habe ihn zu Unrecht am 17.12.2016 von der Wahl ausgeschlossen und dadurch sein passives Wahlrecht sowie die aus seinem Mandat fließenden Mitwirkungsrechte in der zahnärztlichen Selbstverwaltung in mandatsrelevanter Weise rechtswidrig beeinträchtigt. Die Beklagte sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass sich die prozentualen Anteile der Fraktionen exakt in der Besetzung der Ausschüsse wiederfinden müssten. Eine solche Auslegung würde dazu führen, dass ein fraktionsloses Mitglied von vornherein von einer Tätigkeit in den Ausschüssen der Beklagten ausgeschlossen wäre. Damit würden seine Mitwirkungsrechte in verfassungswidriger Weise beschnitten werden. Er habe das satzungsmäßige Recht, sich als Mitglied der Beigeladenen und als Mitglied der Beklagten in Ausschüsse wählen zu lassen. Diese Wählbarkeit sei gemäß § 5 Abs. 1 der maßgeblichen Satzung ein grundlegendes Recht aller Mitglieder der Beigeladenen. 15

Die Bildung der Fraktionen sei erst nach der Wahl der Mitglieder der Beklagten erfolgt. Das Bundesverwaltungsgericht habe mit Urteil vom 10.12.2003 festgestellt, dass ein erst nach der Kommunalwahl vereinbartes „ad-hoc-Bündnis“ nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein könne. Nach dem Wahlergebnis habe allein der FVDZ Fraktionsstärke erreicht. Die übrigen Sitze im Hauptausschuss wären ohne Fraktionsbindung geblieben mit der Folge, dass er sich um einen der verbleibenden Sitze hätte bewerben können.

Außerdem schreibe § 24 Abs. 6 der Satzung nur vor, dass die Fraktionen in den Ausschüssen nach ihren prozentualen Anteilen zu berücksichtigen seien. Es sei gerade nicht vorgesehen, dass die Ausschüsse nach den prozentualen Anteilen der Fraktionen zu besetzen seien. Die Satzung selbst sehe daher keine strikte Spiegelbildlichkeit vor. Das Gebot, die prozentualen Anteile der Fraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse zu berücksichtigen, finde seine Grenzen in seinen Rechten, insbesondere in seinem passiven Wahlrecht. Das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, dass ein fraktionsloser Abgeordneter nicht ohne gewichtige in der Funktionstüchtigkeit des Parlaments orientierten Gründen von jeder Mitarbeit in den Ausschüssen ausgeschlossen werden könne. Sofern er fraktionsübergreifend in den Hauptausschuss gewählt worden wäre, hätte dies zu keiner Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss geführt. Zudem bestehe das vom Versammlungsleiter bzw. dessen Berater behauptete Besetzungsrecht der Fraktionen tatsächlich nicht. Sofern die Mehrheit der Vertreter der Beklagten die von einer Fraktion vorgeschlagenen Kandidaten nicht wählen würde, könne ein fraktionsloser Kandidat vorgeschlagen werden und von der Mehrheit gewählt werden.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass die Nichtberücksichtigung seines Wahlvorschlags

zur Wahl des Hauptausschusses der Beigeladenen am 17.12.2016

rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung ihres Antrags trägt sie vor, die Fortsetzungsfeststellungsklage sei unzulässig. Es sei nicht erkennbar, aus welchen Gründen sich das ursprüngliche Begehren des Klägers erledigt haben sollte. Der Antrag auf Feststellung der Ungültigkeit der am 17.12.2016 durchgeführten Wahl sei nicht an die Person des Dr. G. gebunden.

§ 24 Abs. 6 Satz 1 der Satzung ordne das Spiegelbildlichkeitsprinzip an. Es handele sich hierbei um die Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben. Die Regelung schließe es allerdings nicht aus, dass ein fraktionsloses Mitglied in den Hauptausschuss gewählt werde. Die drei Fraktionen der Beklagten würden 98 % der Sitze auf sich vereinigen. Der auf den Kläger entfallende Anteil sei so gering, dass dieser bei der Sitzverteilung nicht ins Gewicht falle. Es sei zulässig, dass sich die Fraktionen erst nach der Wahl gebildet hätten. Anders als in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall handele es sich bei den Fraktionen nicht um ein „ad hoc-Bündnis“ zum Zwecke der besseren Reststimmenverwertung. Vielmehr würden innerhalb der einzelnen Fraktionen sehr wohl gemeinsame politische Ziele verfolgt, die mit einer gebündelten politischen Stimme durchgesetzt werden sollten. Jedem Mitglied der Beklagten stehe es im Rahmen seines Mandats frei, sich auch Fraktionen mehrheitlich andersparteilicher Kollegen anzuschließen.

Die Fraktionsbildung sei im Einklang mit den geltenden Vorschriften erfolgt.

Das Spiegelbildlichkeitsprinzip sei aus Verfassungsgründen geboten, soweit dessen Umsetzung praktisch möglich sei. Das Bundessozialgericht habe festgestellt, dass die Gremien, in die die Repräsentation des Volkes verlagert werde, in ihrer politischen Prägung dem Plenum entsprechen müssten. Die Situation bei der Beigeladenen sei nicht mit der Situation im Deutschen Bundestag vergleichbar. Es seien zwingend drei Ausschüsse vorgegeben. Der Hauptausschuss müsse aus gewählten Mitgliedern der Beklagten bestehen. Andere Ausschüsse könnten auch mit nicht gewählten Personen besetzt werden. Vor diesem Hintergrund sei kein Grund dafür erkennbar, warum das Prinzip der Spiegelbildlichkeit zugunsten der Rechte eines Fraktionslosen eingeschränkt werden solle. Dessen Nichtberücksichtigung sei vielmehr mit dem allgemeinen Prinzip der Spiegelbildlichkeit zu rechtfertigen. Es sei gerade nicht zwingend geboten, dem Kläger als Fraktionslosem unbedingt eine irgendwie geartete Stellung in einem der Ausschüsse einzuräumen. Das Bundessozialgericht habe den Fraktionen ein Besetzungsrecht für die Ausschüsse eingeräumt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte verwiesen. Deren Inhalt ist Gegenstand der mündlichen Verhandlung vom 04.12.2017 gewesen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist unzulässig.

Der Rechtsschutz gegen rechtswidrige Wahlhandlungen innerhalb der vertrags(zahn)ärztlichen Selbstverwaltung ist im Gesetz nur unvollkommen geregelt. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (Urteil vom 11.02.2015, Az.: B 6 KA 4/14 R) können jedoch Wahlen zur Besetzung des Haupt-, Finanz- und Satzungsausschusses der beklagten Vertreterversammlung mit einer Wahlanfechtungsklage angegriffen werden. Eine solche Wahl muss jedoch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses erhoben werden. Diese Frist ist hinsichtlich der 17.12.2016 durchgeführten Wahl zum Hauptausschuss eingehalten worden. Allerdings hat sich die an diesem Tag durchgeführte Wahl aufgrund des Rücktritts des als Mitglied des Hauptausschusses gewählten Dr. G. und der am 12.07.2017 durchgeführten Neuwahl des Dr. Q. „erledigt“.

Die am 12.07.2017 durchgeführte Wahl ist vom Kläger nicht angefochten worden. Ausdrücklich ist eine gegen diese Wahl gerichtete Wahlanfechtungsklage nicht erhoben worden. Die Erklärung im Schriftsatz vom 11.07.2017, die Nachwahl „gegebenenfalls im Wege der weitergehenden Klageerhebung zum Gegenstand des Rechtsstreits“ zu machen, stellt keine wirksame Klageerhebung dar. Am 11.07.2017 war die Nachwahl noch gar nicht durchgeführt. Die Möglichkeit, schon vor Durchführung einer Wahl diese Wahl anzufechten, besteht nicht. Nach Durchführung der Wahl am 12.07.2017 hat der Kläger jedoch keine weiteren Schriftsätze zur Gerichtsakte gereicht.

Die Erhebung einer Wahlanfechtungsklage gegen die am 12.07.2017 durchgeführte Wahl war auch zur Verhinderung des Eintritts der „Bestandskraft“ dieser Nachwahl erforderlich. Die Vorschrift des § 96 SGG findet nämlich keine Anwendung. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung wird nach Klageerhebung ein neuer Verwaltungsakt nur dann Gegenstand des Klageverfahrens, wenn er nach Erlass des Widerspruchsbescheids ergangen ist und den angefochtenen Verwaltungsakt abändert oder ersetzt. Nach ihrem Wortlaut ist die Bestimmung nur auf Verwaltungsakte anwendbar. Die Durchführung der Wahlen zum

Hauptausschuss stellt jedoch keinen Verwaltungsakt dar. Eine analoge Anwendung des § 96 SGG auf Wahlen zu Ausschüssen der beklagten Vertreterversammlung scheidet nach Auffassung der Kammer aus. Es fehlt insoweit an einer Regelungslücke.

Da die am 12.07.2017 durchgeführte Wahl vom Kläger nicht innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses angefochten worden ist, ist die Wahl des Dr. Q. als neues Mitglied des Hauptausschusses als „bestandskräftig“ anzusehen. Nach Auffassung der Kammer gelten nämlich insoweit die allgemeinen Regelungen über die Bestandskraft von Verwaltungsakten entsprechend. Wird ein rechtswidriger Verwaltungsakt nicht innerhalb der maßgeblichen Frist mit dem zulässigen Rechtsbehelf angefochten, wird der Verwaltungsakt bestandskräftig und die im Verwaltungsakt angeordnete Regelung für den Betroffenen verbindlich. Dies gilt auch für die Wahl des Dr. Q. am 12.07.2017. Diese Wahl ist als verbindlich anzusehen. Hieraus ergibt sich gleichzeitig die Unzulässigkeit der geänderten Klage. 33

Der Kläger ist nicht befugt, die am 16.01.2017 erhobene Klage im Wege einer Klageänderung fortzuführen. Die Voraussetzungen für eine Fortsetzung des Rechtsstreits im Wege einer Fortsetzungsfeststellungsklage sind nicht gegeben. Nach § 113 Abs. 1 Satz 3 SGG spricht das Gericht auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat, sofern sich der mit der Klage angefochtene Verwaltungsakt erledigt hat. Nach ihrem Wortlaut bezieht sich die Fortsetzungsfeststellungsklage auf eine unzulässig gewordene Anfechtungsklage. Die Unzulässigkeit der Klage resultiert daraus, dass der Verwaltungsakt sich im Laufe eines sozialgerichtlichen Verfahrens erledigt hat, bevor das Gericht über die Rechtmäßigkeit dieses Verwaltungsaktes entschieden hat. Die Möglichkeit der Fortsetzung einer Anfechtungsklage im Wege einer Fortsetzungsfeststellungsklage entbindet einen Kläger jedoch nicht von der Verpflichtung, einen nach Erledigung des ersten Verwaltungsaktes erteilten gleichlautenden Bescheid zur Verhinderung des Eintritts der Bestandskraft dieses Bescheids mit einer neuen Anfechtungsklage anzugreifen. 34

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (Urteil vom 13.09.2005, Az. B 2 U 21/04 R) ist die Vorschrift des § 113 Abs. 1 Satz 3 SGG zwar auf eine Wahlanfechtungsklage entsprechend anzuwenden, weil es sich um eine vergleichbare Prozesssituation handelt und auch nach Erledigung der ursprünglichen Wahlanfechtungsklage ein Interesse an einer bestimmten Feststellung hinsichtlich der angefochtenen Wahl bestehen kann. Wegen der im vorliegenden Fall zu beachtenden Besonderheiten ist eine Fortsetzungsfeststellungsklage jedoch als unzulässig anzusehen, da das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis nicht gegeben ist. Ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Klage besteht dann nicht, wenn wegen der besonderen Umstände des Falls die Klageerhebung deshalb nicht erforderlich ist, weil der Kläger seine Rechte auf einfachere Weise verwirklichen kann oder die Klage aus anderen Gründen unnütz ist (Keller in Meyer-Ladewig, Sozialgerichtsgesetz, 12. Auflage, Vor § 51 Rdnr. 16a). Das Rechtsschutzbedürfnis für eine Fortsetzungsfeststellungsklage besteht deshalb nicht, weil für den Kläger die Möglichkeit bestand, die Nachwahl vom 12.07.2017 mit einer gesondert zu erhebenden Wahlanfechtungsklage anzugreifen. Eine solche zweite Wahlanfechtungsklage hätte dem Kläger die Möglichkeit eröffnet, im Falle der Rechtswidrigkeit der erneuten Zurückweisung seines Wahlvorschlags die am 12.07.2017 durchgeführte Wahl für ungültig zu erklären und gleichzeitig eine weitere Neuwahl zu erzwingen. Damit würde die Rechtsposition des Klägers im Vergleich zu einer Fortsetzungsfeststellungsklage verbessert. Eine Feststellung der Rechtswidrigkeit des Wahlvorgangs am 17.12.2016 hat keine Auswirkungen auf die am 12.07.2017 durchgeführte Nachwahl. Dr. Q. ist auch im Falle der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Wahl vom 35

17.12.2016 weiterhin Mitglied des Hauptausschusses. Die Wahl vom 12.07.2017 müsste nicht wiederholt werden. Ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Fortsetzungsfeststellungsklage könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn abzusehen ist, dass es während der laufenden Amtszeit zu einer weiteren Nachwahl für den Hauptausschuss kommt. Dies steht augenblicklich nicht fest. Allein die theoretische Möglichkeit einer zukünftigen Nachwahl begründet kein Rechtsschutzbedürfnis.

Auch eine Feststellungsklage i. S. d. § 55 SGG ist unzulässig. Mit einer Klage nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 SGG kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Zwar spricht § 55 Abs. 1 SGG anders als § 43 Abs. 2 VwGO und § 41 Abs. 2 FGO nicht ausdrücklich aus, dass eine solche Feststellung nicht begehrt werden kann, soweit der Kläger seine Rechte durch eine Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Dieser Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsklage gilt jedoch auch für das sozialgerichtliche Verfahren (Keller, a.a.O. § 55 Rdnr. 19). Für den Kläger bestand die Möglichkeit, die am 12.07.2017 durchgeführte Wahl mit einer gesondert zu erhebenden Wahlanfechtungsklage anzugreifen. Gegenüber einer solchen Wahlanfechtungsklage ist eine Feststellungsklage bezogen auf die am 17.12.2016 durchgeführte Wahl subsidiär. Dies führt zur Unzulässigkeit einer Feststellungsklage. 36

Die Kostenentscheidung beruht auf § 197a SGG i. V. m. § 154 Abs. 1 VwGO. Als unterliegende Partei hat der Kläger die Kosten des Rechtsstreits und die Kosten der Beklagten zu tragen. 37

Die Kammer hat den Streitwert auf 5.000 EUR festgesetzt. Sie hat dabei den Regelstreitwert zugrunde gelegt. 38