

Zahnarzt Olaf Cornehlisen / Bassermannweg 10 b / 12207 Berlin
Zahnarzt Winnetou Kampmann / Mariendorfer Damm 30 / 12109 Berlin
Zahnarzt Dr. med. dent. Helmut Dohmeier / Turmstraße 65 / 10551 Berlin
Zahnarzt Dr. med. dent. Lutz-Stephan Weiß / Podbielskiallee 89 / 14195 Berlin

per E-Mail: carmen.music@senguv.berlin.de
elke.meseberg@senguv.berlin.de

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und
Verbraucherschutz
Frau Music / Frau Meseberg
Brückenstraße 6
10179 Berlin

Berlin, den 09.10.2011

Wahlen der Gremien des Versorgungswerks der Zahnärztekammer Berlin (VZB) im Jahr 2011 und zu Grunde liegendes Satzungsrecht

Sehr geehrte Frau Music,
sehr geehrte Frau Meseberg,

ich wende mich an Sie auch im Namen meiner Kollegen Cornehlisen, Dr. Dohmeier und Dr. Weiß. Wir sind Mitglieder der Zahnärztekammer Berlin und des Versorgungswerkes der Zahnärztekammer Berlin (VZB). Neben der Ausübung unseres Berufs als Zahnärzte engagieren wir uns ehrenamtlich in der berufsständischen Selbstverwaltung.

In diesem Zusammenhang sind wir zum einen im Jahr 2008 von den Kammermitgliedern als Delegierte in die Delegiertenversammlung der Zahnärztekammer gewählt worden. Zudem wurden wir von der Delegiertenversammlung im Februar dieses Jahres als Mitglieder der „Liste Kampmann“ in die Vertreterversammlung des VZB gewählt. Dort stellen wir die stärkste Fraktion. Bei den sich anschließenden Wahlen zu den beiden „Ausschüssen“ des VZB im Mai 2011 erhielt jedoch nur ein Vertreter unserer Liste einen Sitz im Aufsichtsausschuss. Im Verwaltungsausschuss ist kein Mitglied unserer Liste vertreten.

Aufgrund der derzeitigen satzungsrechtlichen Grundlagen, der Wahlpraxis und des bis vor kurzem fehlenden Willens der Verwaltung des VZB wie auch der Gremienmitglieder, die mangelhaften Satzungsgrundlagen zu ändern, droht uns als Vertretern der „Liste Kampmann“, von der Mitwirkung an Entscheidungen über essentielle Fragen in den entscheidenden Gremien des VZB dauerhaft ausgeschlossen zu bleiben. Wir wenden uns daher an die Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz als Behörde der Staatsaufsicht über die Zahnärztekammer Berlin und deren Versorgungswerk, um auf die nach hiesiger Auffassung wegen Verfassungsverstöße unzureichende Satzungslage der Kammer und des Versorgungswerkes sowie die – darauf beruhenden – Unzulänglichkeiten bei den Wahlen der Gremi-

en des Versorgungswerkes in diesem Jahr aufmerksam zu machen und Unterstützung bei der Herbeiführung eines rechtmäßigen Zustandes zu erbitten. Da die klärungsbedürftigen Punkte das Satzungsrecht unabhängig von den Wahlen dieses Jahres betreffen und sich die Problematik daher bei den nächsten Wahlen ebenso stellen kann, ist hier aus unserer Sicht eine grundlegende Erörterung und Klärung erforderlich.

Zwischenzeitlich ist uns bekannt geworden, dass zwischen der Apothekerkammer Berlin und der Senatsverwaltung bereits Erörterungen zu der Frage stattgefunden haben, welche Konsequenzen aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 09.02.2011 (Az.: 14 K 223.09) für die Gestaltung der Wahlordnungen zu den Organen des Versorgungswerkes zu ziehen sind. Entsprechende Erörterungen wurden bislang im Versorgungswerk der Zahnärztekammer Berlin nicht geführt. Erst auf unsere Aufforderung hin wurde externer rechtlicher Sachverstand bemüht, um die aktuelle Satzungslage zu überprüfen. In diesem Zusammenhang wurde uns Ihre Stellungnahme gegenüber der Zahnärztekammer Berlin und der Apothekerkammer Berlin vom 06.05.2011 erstmalig am 21.09.2011 zugänglich gemacht. Dieser entnehmen wir, dass die Senatsverwaltung hinsichtlich der Ausschüsse des Versorgungswerkes keinen grundlegenden Änderungsbedarf sieht.

Aus unserer Sicht besteht dagegen hinsichtlich der Bildung der Organe des VZB weiterhin Klärungsbedarf sowie satzungsrechtlicher Anpassungsbedarf.

Bevor wir auf diesen näher eingehen, fassen wir nachfolgend zunächst die Chronologie der Wahlen im Jahr 2011 sowie die diesen zu Grunde liegende Satzungslage zusammen. Anschließend stellen wir unsere rechtliche Beurteilung der Wahlordnungen und des Wahlverfahrens dar.

1. Ausgangslage: Wahlen in 2011 und dem zu Grunde liegende Satzungslage

Die Wahlen der Gremien des Versorgungswerkes im Jahr 2011 haben erneut den Blick auf das Verfahren und das zu Grunde liegende Satzungsrecht gelenkt, welches aus hieriger Sicht einer verfassungsrechtlichen Überprüfung und einer Überarbeitung bedarf. Einen zusätzlichen Anstoß dazu bietet das Urteil in Sachen Ärztekammer Berlin ./ Land Berlin vom 09.02.2011, Az.: 14 K 223.09 (dazu noch unter 2.).

Der Ablauf der Wahlen und das dem zu Grunde liegende Satzungsrecht stellen sich im Wesentlichen wie folgt dar:

Im Oktober/November 2008 wurde infolge einer erfolgreichen Wahlanfechtung der Wahl zur Delegiertenversammlung die Delegiertenversammlung der Zahnärztekammer Berlin neu gewählt. Bereits damals haben wir angemahnt, dass auch Neuwahlen der Vertreter für die Vertreterversammlung stattfinden müssten, da die bestehende Vertreterversammlung aufgrund Neubestimmung der Delegiertenversammlung nicht mehr legitimiert sei.

Diese Aufforderung fand damals in der Kammer und im Versorgungswerk kein Gehör. Die nach unserer Auffassung nicht mehr legitimierten Vertreter wurden im Amt belassen.

Erst im Jahr 2011 fanden Neuwahlen der

- Vertreterversammlung des VZB [a]) sowie
- der Ausschüsse des VZB (Verwaltungs- und Aufsichtsausschuss) [b])

statt.

a) **Wahl der Vertreterversammlung des VZB**

Zur Wahl der Vertreterversammlung des VZB wurde für den 17.02.2011 im Rahmen der 8. Ordentlichen Delegiertenversammlung der Zahnärztekammer Berlin mit Schreiben vom 27.01.2011 eingeladen. Mit Schreiben der Zahnärztekammer Berlin vom 11.01.2011 wurden die Delegierten bereits über die anstehende Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung des VZB informiert.

Satzungsmäßige Grundlage der Wahl ist die aktuelle „Wahlordnung zur Wahl der Mitglieder der Vertreterversammlung“ des VZB (im Folgenden: WO Vertreter) vom 21.09.2006. Die Delegiertenversammlung wählt danach die Vertreter *„aus dem Kreis ihrer Mitglieder für die Dauer von vier Jahren“*. Die Wahlen werden grundsätzlich nach den Grundsätzen der Verhältniswahl durchgeführt (vgl. § 2 Abs. 2 WO Vertreter). In diesem Fall findet bei den Berechnungen der Sitze das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt Anwendung (vgl. § 2 Abs. 3 WO Vertreter). Näheres zur Einreichung von Wahlvorschlägen regelt § 4 der WO Vertreter. Diese Wahlordnung wurde als Satzung der Zahnärztekammer Berlin beschlossen.

Am 17.02.2011 fand im Rahmen der 8. Ordentlichen Delegiertenversammlung der Zahnärztekammer Berlin die Wahl der Vertreterversammlung des Versorgungswerkes der Zahnärztekammer Berlin statt. Hierfür waren drei Wahlvorschläge eingegangen. In der Sitzung wurde vorab angekündigt, dass der Wahlausschuss nach der Abstimmung lediglich mitteilen würde, wie viele Stimmen auf den einzelnen Wahlvorschlag entfallen sind. Berechnungen zur konkreten Sitzverteilung sollten dagegen erst später im Versorgungswerk vorgenommen und in der konstituierenden Sitzung der Vertreterversammlung am 07.05.2011 bekannt gegeben werden.

Im Vorfeld zu dieser ersten Vertreterversammlung am 07.05.2011 erhielten wir als gewählte Vertreter mit Schreiben vom 14.04.2011 die Einladung. Dieser beigelegt war als Anlage 1 ein Berechnungsblatt *„Ermittlung der Sitzverteilung“* für die einzelnen Kammerbereiche. Daraus ging hervor, dass in der Vertreterversammlung insgesamt

- acht Mitglieder aus Berlin,
- drei Mitglieder aus Brandenburg und
- ein Mitglied aus Bremen

vertreten sein würden.

b) Wahl der Ausschüsse des VZB

Gleichzeitig mit der Einladung zur 1. Vertreterversammlung für den 07.05.2011 wurde für den Verwaltungsausschuss und den Aufsichtsausschuss des VZB die Verteilung der Ausschuss-Sitze auf die beteiligten Kammerbereiche derart bestimmt, dass

- vier Mitglieder für den Kammerbereich Berlin,
- ein Mitglied für den Kammerbereich Bremen und
- ein Mitglied für den Kammerbereich Brandenburg

in jedem Ausschuss vertreten sein sollten.

Auf der Tagesordnung für die Vertreterversammlung stand sowohl die Wahl des Aufsichtsausschusses (TOP 4) als auch die Wahl des Verwaltungsausschusses (TOP 5).

Die Wahl des Aufsichts- und des Verwaltungsausschusses des Versorgungswerkes der Zahnärztekammer Berlin ist in einer Satzung des Versorgungswerkes, nämlich der sog. Wahlordnung vom 12.05.2007 (im Folgenden: WO Ausschüsse), geregelt. Für diese Wahl findet nach § 2 Abs. 2 WO Ausschüsse das Prinzip der Mehrheitswahl Anwendung. Dabei erfolgt die Wahl in getrennten Wahlgängen für jeden einzelnen Sitz des Ausschusses. Es wird also einzeln über den Vorsitzenden, den Stellvertreter und die jeweils weiteren vier Mitglieder abgestimmt. Wahlberechtigt ist nach § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 der WO Ausschüsse die „*Vertreterversammlung*“, also alle Vertreter – einschließlich der benannten Vertreter der Kammerbereiche Brandenburg und Bremen.

Angaben über eine Mindestbesetzung der Ausschüsse mit jeweils einem Mitglied je eines beteiligten Kammerbereiches finden sich in der WO Ausschüsse nicht. Dort heißt es in § 2 Abs. 3 Satz 1 lediglich, dass der Wahlleiter über die Anzahl der Sitze der beteiligten Kammerbereiche informiert und jeweils zur Kandidatenbenennung aufruft.

Allerdings bestimmt die „*Satzung über den Anschluss der Kammerangehörigen der Landeszahnärztekammer Brandenburg an das Versorgungswerk der Zahnärztekammer Berlin*“ (Anschlussatzung) vom 24.03.2007 in § 2 Abs. 1, dass die Mit-

glieder des Versorgungswerkes aus dem Kammerbereich der Landeszahnärztekammer Brandenburg an den Organen des Versorgungswerkes zu beteiligen sind. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 der Anschlussatzung erfolgt diese Beteiligung entsprechend dem Anteil der Versorgungswerkmitglieder der Landeszahnärztekammer Brandenburg an der Gesamtzahl der Versorgungswerkmitglieder aller beteiligten Kammerbereiche des Versorgungswerkes. Zusätzlich regelt § 2 Abs. 1 Satz 3 der Anschlussatzung, dass im Verwaltungsausschuss und im Aufsichtsausschuss jeweils mindestens ein Versorgungswerkmitglied aus dem Kammerbereich der Landeszahnärztekammer Brandenburg vertreten sein muss.

Die Festlegung der Anteile der jeweiligen Kammerbereiche an den Sitzen der Organe richtet sich nach § 5 der Anschlussatzung der Zahnärztekammer Berlin vom 13.12.2006. Diese bestimmt zudem in ihrem § 4 Abs. 3 grundlegend, dass in jedem Ausschuss jeder Kammerbereich mit mindestens einem Mitglied des Versorgungswerkes vertreten sein muss. Entsprechendes gilt daher auch für den beteiligten Kammerbereich Bremen.

In den Einladungen zur Vertreterversammlung am 07.05.2011 wurde deutlich gemacht, dass je Ausschuss ein Mitglied aus Brandenburg und eines aus Bremen stammen soll.

Über diese Mitglieder wie auch alle anderen „Sitze“ der Ausschüsse wurde entsprechend den oben dargestellten Satzungsgrundlagen in getrennten Wahlgängen per Mehrheitsabstimmung jeweils auf Vorschlag abgestimmt.

Im Ergebnis führte diese Abstimmung entsprechend dem derzeit satzungsgemäß vorgesehenen Verfahren dazu, dass im Aufsichtsausschuss nur ein von uns als Vertretern der „Liste Kampmann“ benannter Beisitzer vertreten ist. In den Verwaltungsausschuss ist keiner unserer Wahlvorschläge gelangt.

Damit stellt das Ergebnis der Ausschussbesetzung eine deutliche Abweichung vom Kräfteverhältnis der Vertreterversammlung dar:

Während wir Vertreter der „Liste Kampmann“ in der Vertreterversammlung ca. 50 % der Delegiertenstimmen des Kammerbereiches Berlin vertreten und vier von 12 Vertretern stellen, konnte nur ein von der „Liste Kampmann“ benannter Beisitzer in einen Ausschuss gewählt werden. Dagegen konnte die „schwächste Liste“ des Kammerbereiches Berlin (20 % der Delegiertenstimmen), welche mit nur einem Vertreter in der Vertreterversammlung vertreten ist, drei Sitze in den Ausschüssen besetzen. Die zweistärkste Berliner Liste (drei Vertreter in der Vertreterversammlung) konnte gar vier Ausschusssitze besetzen.

Dieses Ergebnis war nur aufgrund des Wahlmodus der Mehrheitswahl möglich sowie durch die Beteiligung der Vertreter aus den Kammerbereichen Brandenburg und Bremen an der Wahl jedes einzelnen Ausschussmitgliedes, also auch an der Wahl der jeweils vier Mitglieder für den Kammerbereich Berlin.

Die Feststellung des Wahlergebnisses wurde uns am 07.05.2011 mitgeteilt.

c) Aufforderung zur Überprüfung der Wahlen

Mit Schreiben vom 06.06.2011 legten wir gegenüber dem Versorgungswerk dar, dass wir die Grundlagen der Wahl der Ausschüsse nicht für rechtmäßig, da mit grundlegenden demokratischen Anforderungen nicht vereinbar, hielten. Aus diesem Grunde legten wir vorsorglich Widerspruch gegen die Feststellung des Wahlergebnisses ein. Gleichzeitig forderten wir dazu auf, die Wahl für ungültig zu erklären, jedenfalls aber die Satzungsgrundlagen anzupassen und die Wahlen auf der Grundlage neuen verfassungskonformen Satzungsrechts zu wiederholen.

In einem weiteren Schreiben vom selben Tage an den Direktor des VZB habe ich ebenfalls ausdrücklich auf den aus hiesiger Sicht bestehenden Änderungs- und Anpassungsbedarf hingewiesen (das Schreiben ist in der Anlage beigelegt).

Die Aufforderung zu einer Überprüfung des Satzungsrechts haben wir auch in einem weiteren Schreiben vom 10.06.2011 noch einmal zum Ausdruck gebracht und hierin unsere Bereitschaft zu einer konstruktiven weiteren Erörterung bekräftigt (Schreiben in der Anlage).

Aufgrund der ersten Reaktionen des Versorgungswerkes mussten wir damit rechnen, dass diese Bedenken weder ernst genommen, geschweige denn überhaupt aufgegriffen und näher erörtert würden. Zudem befürchteten wir, von der weiteren Erörterung ausgeschlossen zu werden. So hieß es in einem Schreiben des Versorgungswerkes vom 08.07.2011, dort S. 3 (vgl. Anlage):

„Auch sehen wir die gemeinsame Gesprächsgrundlage mit den Personen, die Rechtsschritte in Form von Überprüfungsanträgen und Widersprüchen gegen das Versorgungswerk eingeleitet haben, als nicht möglich an. Wir müssen davon ausgehen, dass Gespräche zur Positionswahrung ausgewertet und ausgenutzt werden könnten, was den Gremien des Versorgungswerkes zur Wahrung der objektiven Vertretung aller Mitglieder des Versorgungswerkes untersagt ist.“

Damit verweigerten die Vertreter des Versorgungswerkes bislang (unseres Erachtens unberechtigt) die Kommunikation und die gemeinsame, weitere Erörterung außerhalb wie innerhalb der Gremien.

Unser Eindruck von einer fehlenden Bereitschaft des Versorgungswerkes, die angesprochenen klärungsbedürftigen Fragen zu erörtern, verstärkte sich, als wir am 12.08.2011 die vom 10.08.2011 stammenden Schreiben des Versorgungswerkes zu unseren „Widersprüchen“ erhielten (siehe Anlage). Aus diesen Schreiben wurde ersichtlich, dass das Versorgungswerk unsere Anträge und Aufforderungen zur Überprüfung der Wahlen nicht zum Anlass einer inhaltlichen Selbstvergewisserung und Überprüfung genommen hatte, sondern dieses Anliegen ohne Erörterung in der Sache abwehren wollte. Die „Widerspruchsbescheide“ bzw. die Schreiben vom 10.08.2011 wiesen den Widerspruch nämlich allein als unzulässig zurück. Dabei begnügten sie sich in der Begründung mit dem Verweis darauf, die Wahl der Ausschüsse stelle keinen Verwaltungsakt im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes dar.

Weiterführende Angaben oder einen Ausblick dazu, ob und wann sich das Versorgungswerk mit den sachlichen Fragen und insbesondere unseren Aufforderungen zur Prüfung des Satzungsrechts befassen würde, waren diesen Schreiben nicht zu entnehmen.

Allerdings sollte nach Aussage des Direktors des Versorgungswerkes hierzu eine externe rechtliche Stellungnahme eingeholt werden.

Am 30.08.2011 gingen uns schließlich weitere Schreiben des Versorgungswerkes zu, in denen nachträglich zum „Bescheid vom 10.08.2011“ eine Rechtsbehelfsbelehrung gegeben wurde. Auch in diesem Schreiben wurde nicht auf unsere inhaltlichen Anliegen eingegangen.

Der Kollege Dr. Weiß hat daher mit Schreiben vom 06.09.2011 zum weiteren Sachstand nachgefragt, insbesondere nach der ausstehenden Antwort auf unsere Aufforderung zur Wiederholung der Wahlen. Darüber hinaus erkundigte er sich nach dem Stand der vom VZB angekündigten Stellungnahme eines externen Gutachters. Für eine Antwort auf diese Frage hatte er sich eine Frist von 10 Tagen vorgemerkt und darauf auch in seinem Schreiben hingewiesen. Bis zum 19.09.2011 einschließlich hat er hierzu keinen Posteingang des Versorgungswerkes verzeichnen können.

Erst am 21.09.2011 haben wir nunmehr per E-Mail vom VZB die Stellungnahme des vom VZB beauftragten Rechtsanwaltes Prof. Dr. Ewer zu den Themen „Diskontinuität und Spiegelbildlichkeit bei den Gremienwahlen“ erhalten, welche vom selben Tage datierten. Beigefügt waren diesem Schreiben Stellungnahmen der Senatsverwaltung sowie der Apothekerversorgung.

Auf diese Weise erfuhren wir erstmalig von den bereits bestehenden Erörterungen der Thematik, welche andere Kammern längst aufgegriffen hatten. Eine Auseinandersetzung des VZB mit der Stellungnahme von Prof. Dr. Ewer hatte offensichtlich am 21.09.2011 noch nicht stattgefunden.

Die konkrete Erarbeitung geänderter Satzungstexte wurde jedenfalls vom VZB bislang lang nicht in Aussicht gestellt. Mit der E-Mail vom 21.09.2011 wurde allein angekündigt, das Thema in der Vertreterversammlung am 26.11.2011 zu diskutieren.

Aus der uns nunmehr vorliegenden Korrespondenz der Senatsverwaltung mit der Apothekerkammer können wir zudem entnehmen, dass Sie hinsichtlich der Wahlordnungen für die Ausschüsse keinen Änderungsbedarf für erforderlich erachten.

Aus unserer Sicht gibt es dagegen zur Satzungslage des VZB weiterhin Erörterungs- und Änderungsbedarf, den wir nachfolgend näher darlegen.

2. Änderungsbedarf hinsichtlich des satzungsrechtlichen Rahmens

Die Rechtmäßigkeit der satzungsrechtlichen Grundlagen zur Wahl der Organe des Versorgungswerkes wurde aktuell sowohl durch das Ergebnis der Wahlen des Verwaltungs- und des Aufsichtsausschusses des Versorgungswerkes in Frage gestellt als auch durch das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 09.02.2011 in dem Verfahren VG 14 K 223/09.

Nach unserer Auffassung ist das aktuelle Satzungsrecht nicht verfassungskonform und bedarf dringend der Anpassung. Dies gilt sowohl für die Wahl zur Vertreterversammlung [a)] als auch für die Wahl der Ausschüsse des VZB [b]):

a) Änderungsbedarf hinsichtlich der Wahlordnung zur Vertreterversammlung aufgrund des Urteils VG Berlin vom 09.02.2011, Az.: 14 K 323.09

Offensichtlicher Handlungsbedarf ergibt sich zunächst hinsichtlich der Satzungsgrundlagen zur Vertreterversammlung, insbesondere der diesbezüglichen Wahlordnung. Die Entscheidung des VG Berlin zur Wahlordnung der Ärztekammer Berlin und ihres Versorgungswerkes für die dortige Vertreterversammlung ist Ihnen bekannt.

Handlungsbedarf zur Änderung der Wahlordnung für die Vertreterversammlung des VZB lässt sich daher insoweit unmittelbar aus dem Urteil ablesen. Dies gilt insbesondere in folgenden Punkten:

aa) Akzessorietät

Anpassungsbedarf ergibt sich zunächst zweifellos aus den ausdrücklich auf die Wahlordnung zur Vertreterversammlung des Versorgungswerks bezogenen Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Akzessorietät der Ämter in Delegiertenversammlung und Vertreterversammlung:

§ 2 Abs. 1 der WO Vertreter muss insoweit geändert werden. Dort wird bislang die Wahl „für die Dauer von vier Jahren“ vorgesehen. Hier bedarf es einer ausdrücklichen Kopplung der Wahlperiode an die Amtsdauer in der Delegiertenversammlung.

Ebenso ist § 11 der WO Vertreter zur Sicherstellung der erforderlichen Akzessorietät und personellen Kontinuität anzupassen: Es reicht laut Verwaltungsgericht Berlin nicht aus, wenn der Verlust eines Sitzes in der Vertreterversammlung nur von dem Verlust der „Wählbarkeit“ als Mitglied der Delegiertenversammlung abhängt. Vielmehr muss dafür grundlegend an den Bestand der Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung angeknüpft werden (vgl. hierzu den Urteilsabdruck, Seite 9).

Auf diesen Änderungsbedarf hatte ich bereits in meinem Schreiben vom 06.06.2011 an Herrn Direktor Wohltmann (VZB) hingewiesen. Dieser Änderungsbedarf wird durch die Stellungnahme von Rechtsanwalt Prof. Dr. Ewer, dort Seite 39 vor b) auch ausdrücklich bestätigt.

Die Thematik betrifft im Übrigen diejenigen Bedenken, welche wir bereits seinerzeit bei Neuwahl der Delegiertenversammlung im Jahr 2008 angebracht haben, als wir eine Neuwahl für die Vertreterversammlung infolge der Neuwahlen der Delegiertenversammlung für erforderlich hielten.

bb) Stimmrechte

Darüber hinaus bedarf es entsprechend den Ausführungen des Verwaltungsgerichts Berlin auf Seite 13/14 des Urteilsabdruckes einer Regelung für den Fall, dass aufgrund einer Stimmauszählung für die Sitze in der Vertreterversammlung nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren einzelne Minderheiten keinen Sitz erhalten. Für diesen Fall muss Vorsorge durch eine Regelung zur anderweitigen Beteiligung getroffen werden.

Weder die Anpassungen nach aa), noch nach bb) wurden bislang im VZB in Angriff genommen.

b) Änderungsbedarf hinsichtlich der Satzungen für die Ausschüsse des VZB

Ergänzend lassen sich nach unserer Rechtsauffassung aus dem Urteil und allgemeinen demokratischen Prinzipien auch Gestaltungsvorgaben für die Ausschüsse des Versorgungswerkes und deren Wahlen entnehmen. Solche sind bislang ebenfalls nicht umgesetzt, geschweige denn in den Gremien des VZB erörtert worden – obgleich die Problematik vom Kollegen Dr. Weiß in der Vertreterversammlung am 07.05.2011 angemahnt wurde.

Das VG Berlin geht von dem Erfordernis einer demokratischen Binnenstruktur der Selbstverwaltungskörperschaft aus (vgl. Urteilsabdruck Seite 11). In diesem Sinne verlangt auch das Bundesverfassungsgericht ganz grundsätzlich, dass sich die Entscheidungen einer Selbstverwaltungskörperschaft „*als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern*“ darstellen muss – dies auch zu dem Zweck, den in der Zwangsmitgliedschaft liegenden Eingriff durch Beteiligungsrechte zu kompensieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.03.2002, Az.: 1 BvR 1974/96, zitiert vom VG Berlin).

Dementsprechend bedarf auch die Binnenstruktur der Zahnärztekammer und ihres Versorgungswerkes unstreitig einer ausreichenden demokratischen Struktur.

Für das erforderliche demokratische Legitimationsniveau sind jeweils die konkrete Situation der funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft (hier Zahnärztekammer und VZB) zu berücksichtigen und dabei hinsichtlich des jeweils betroffenen Organs auch dessen Kompetenzen und deren Tragweite.

Dabei ist vorliegend zu beachten, dass die sog. „Ausschüsse“ nach dem Berliner Kammergesetz (BerlKG) in ihren Kompetenzen nicht im Einzelnen beschränkt und präzisiert werden. Sie werden allein als

- „geschäftsführendes Organ“ (Verwaltungsausschuss) bzw. als
- „aufsichtführendes Organ“ (Aufsichtsausschuss)

bezeichnet. Die genaue Zuweisung von Aufgaben an die Ausschüsse wird in die Entscheidungshoheit der Vertreterversammlung gestellt, welche diese nach § 4b Abs. 5 Satz 6 und Satz 7 BerlKG näher bestimmen kann.

Nach der Satzung des VZB vom 01.01.2011 kommen den Ausschüssen weitreichende Aufgaben zu:

- Dem Aufsichtsausschuss ist neben den Aufgaben der Bestimmung des Abschlussprüfers, der Entscheidung über Widersprüche und der Bestellung der mathematischen Sachverständigen insbesondere die wichtige Aufgabe der

„Prüfung der Geschäftstätigkeit einschließlich aller Vermögensangelegenheiten“ (vgl. § 4 Abs. 4 Nr. 1 der Satzung des VZB) eingeräumt. Ihm obliegt damit eine elementare Kontrollfunktion.

- Der Verwaltungsausschuss wiederum führt ganz allgemein *„die Geschäfte des Versorgungswerkes“* (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 der Satzung des VZB). Darüber hinaus sind ihm in der Satzung des VZB weitere Aufgaben speziell zugewiesen (vgl. z. B. § 10 Satz 4, § 15 Abs. 3, § 29 Abs. 8). Damit verfügt er über nicht unerhebliche Eingriffsbefugnisse unmittelbar gegenüber den Betroffenen.

Auf diese besondere Bedeutung und Wirkungsintensität der Entscheidungen des Versorgungswerkes wies schon die Gesetzesbegründung hin (vgl. Begründung zum 9. Gesetz zur Änderung des Berliner Kammergesetzes, Vorlage der Senatsverwaltung, Abgeordnetenausdrucksache 15/5065 vom 03.05.2006, Seite 12), wobei dort nicht nach den einzelnen Organen differenziert wurde. Dort hieß es wörtlich:

„Insofern ist auch zu bedenken, dass Versorgungseinrichtungen betreffende Sachentscheidungen für die Mitglieder erhebliche finanzielle Auswirkungen haben und fiskalische Interessen betroffen sein können.“

Da dem BerlKG zudem der Gedanke zu Grunde lag, dass sich die *„eigenen Organe“* der Versorgungseinrichtung *„von der Delegiertenversammlung der jeweiligen Kammer demokratisch legitimieren“* (vgl. die Gesetzesbegründung, S. 12), müssen sich die Organe (und damit auch die Ausschüsse) auf eine ausreichend Legitimationsskette von der Delegiertenversammlung stützen können.

Dies ist nach unserer Auffassung mit dem derzeitigen Satzungsrecht der Zahnärztekammer bzw. des VZB nicht sichergestellt:

aa) Amtsdauer

Dies gilt zunächst für den Grundsatz der Anbindung der Amtsdauer eines Gremiums an das Gremium, von dem es seine Legitimation ableitet: Es muss satzungsrechtlich sichergestellt sein, dass beide Ausschüsse stets bei Konstituierung einer neuen Vertreterversammlung ebenfalls neu gewählt werden. Es ist grundlegendes Prinzip der Herleitung von Herrschaftsbefugnissen aus einem durch Wahl bestimmten Mandat und des Prinzips der *„Herrschaft auf Zeit“*, dass es nur solange demokratisch legitimiert ist, wie das legitimationsstiftende Gremium existiert.

Dementsprechend bedarf es satzungsrechtlicher Festlegungen dahingehend, dass die Amtszeit der Mandate in den beiden Ausschüssen mit Zusammen treten einer neu gewählten Vertreterversammlung endet und die Ausschüsse dann neu gewählt werden.

Eine kommissarische Wahrnehmung des Amtes in den Ausschüssen während einer Übergangszeit bis zur Neuwahl der Ausschüsse ist u.E. unschädlich und in Abwägung mit den Erfordernissen der Handlungsfähigkeit der Gremien zu rechtfertigen.

bb) Beteiligung anderer Kammerbereiche

Bedenken werfen auch die oben dargestellten Regelungen zur Beteiligung der Mitglieder anderer Kammerbereiche in den Ausschüssen des VZB auf:

§ 4 b Abs. 4 BerlKG soll – so die Gesetzesbegründung – eine „*angemessene Beteiligung der Kammermitglieder anderer Länder an den Organen der länderübergreifenden Versorgungseinrichtung durch entsprechende Regelungen in der Anschlussatzung oder dem Staatsvertrag*“ sicherstellen. § 4 b Abs. 4 Satz 2 bis 4 BerlKG machen hierfür insoweit genauere Vorgaben, als die Beteiligung der Mitglieder anderer Kammerbereiche an den „*Organen der Versorgungseinrichtung*“ entsprechend dem Anteil der Mitglieder der beteiligten Kammerbereiche an der Gesamtmitgliederzahl der Versorgungseinrichtung durch entsprechende Regelungen sicherzustellen ist.

Als Mindestvoraussetzung wird dabei nach § 4 b Abs. 4 Satz 4 BerlKG verlangt, dass die beteiligten Kammerbereiche mit mindestens einem Mitglied in der Vertreterversammlung vertreten sein müssen. Eine Mindestbeteiligung mit jeweils einem Vertreter in jedem Ausschuss ist vom BerlKG dagegen nicht gefordert.

Vor diesem Hintergrund ist die Satzungsbestimmung des VZB bzw. der Zahnärztekammer, welche den weiteren beteiligten Kammerbereichen Brandenburg und Bremen jeweils die Beteiligung mindestens eines Mitgliedes im Aufsichts- und Verwaltungsausschuss zusichert, u. E. als verfassungswidrige Ausgestaltung der gesetzlichen Anforderungen einzuordnen. Sie führt nämlich – jedenfalls in Verbindung mit dem derzeit praktizierten Verfahren zur Wahl der Mitglieder der beiden Ausschüsse – zu einer unangemessenen Überrepräsentation der anderen beteiligten Kammerbereiche.

Für diese findet nämlich im Ergebnis eine doppelte Gewichtung ihrer Stimme statt:

Diese liegt darin, dass die von diesen beiden weiteren Kammerbereichen benannten Mitglieder der Vertreterversammlung – derzeit ein Mitglied aus Bremen und drei Mitglieder aus Brandenburg – nicht nur bei der Wahl der von ihnen vorgeschlagenen Ausschussmitglieder mitstimmen, für die jeweils ein Sitz in jedem Ausschuss garantiert ist. Darüber hinaus sind sie auch bei der Wahl aller anderen Ausschussmitglieder ebenfalls stimmberechtigt.

Diese in der Anschlussatzung bereits begründete und bei der Wahl der Ausschüsse des Versorgungswerkes zur Anwendung kommende Regelung begegnet gewichtigen Bedenken im Hinblick auf die Gewährleistung einer Erfolgsgleichheit der Stimmen der Vertreterversammlung und damit auch der Erfolgsgleichheit der Stimmen der Delegiertenversammlung, von der sich die Legitimation ableiten soll.

Die Gewährleistung der Erfolgsgleichheit der Stimmen ist ein grundlegendes Erfordernis demokratischer Ausgestaltung der Binnenstrukturen eines Selbstverwaltungsorgans, dem entscheidende parlamentarische Befugnisse zukommen, wie dies hier vor allem für den Aufsichtsausschuss aufgrund seiner Kontrollbefugnisse der Fall ist.

Die erforderliche Erfolgsgleichheit der Stimmen wird vorliegend zudem dadurch unzulässig beschränkt, dass über jeden einzelnen Sitz in den Ausschüssen gesondert im Wege der Mehrheits- statt der Verhältniswahl abgestimmt wird (dazu sogleich).

cc) Spiegelbildlichkeitsgrundsatz

Aufgrund der oben bereits dargestellten

- doppelten Gewichtung der Stimmen der anderen beteiligten Kammerbereiche sowie
- der Festlegung des Mehrheitswahlrechts für die Wahl zum Aufsichtsausschuss

sind diese Grundlagen auch insoweit nicht mit demokratischen Anforderungen vereinbar, als sie den aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Spiegelbildlichkeitsgrundsatz verletzen, der gerade eine Sicherung der Erfolgsgleichheit der Wählerstimmen bewirken soll. Dieser wurde vom Bundesverfassungsgericht ursprünglich entwickelt für Ausschüsse des Bundestages. Danach müssen diese ein „verkleinertes Bild des Plenums“ darstellen und in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln. Das gleiche Prinzip gilt auch für Gemeindevertretungen (vgl. hierzu u.a. zu-

letzt BVerwG, Urteil vom 28.04.2010, Az.: 8 C 18.08). Es gilt auch (so das VG Berlin in seinem Urteil vom 09.02.2011) für die Vertreterversammlung als maßgebliches Beschluss- und Legislativorgan des Versorgungswerkes.

Darüber hinaus (womit sich das VG Berlin nicht befassen musste) sind diese Maßstäbe in gleicher Weise an die Beurteilung der ausreichenden demokratischen Legitimation des Aufsichtsausschusses anzulegen. Zwar handelt es sich bei dem Aufsichtsausschuss nach dem Willen des Gesetzgebers nicht um eine Untergliederung der Vertreterversammlung im Sinne eines echten Ausschusses, sondern um ein eigenständiges Organ. Faktisch und rechtlich nimmt dieses Organ aber eine, wenn nicht die maßgebliche Aufgabe, die sonst einem Parlamentsplenum zukommt, wahr. Ihm obliegt nämlich die maßgebliche Kontrollfunktion der Prüfung der Geschäftstätigkeit einschließlich aller Vermögensangelegenheiten.

Damit wird eine zentrale Kontrollbefugnis, die grundsätzlich der Vertreterversammlung als zentralem Beschluss- und Kontrollorgan zukommen müsste, nicht nur auf einen Unterausschuss der Vertreterversammlung verlagert, sondern sogar ausgelagert auf ein gesondertes Organ. Diese Auslagerung darf indes nicht dazu führen, dass dieses Organ, dem solch entscheidende Befugnisse zukommen, anderen Bewertungskriterien unterworfen wird, als es für einen Ausschuss des Plenums der Vertreterversammlung der Fall wäre.

Auch nach dem Willen des Gesetzgebers handelt es sich bei dem Aufsichtsausschuss nicht um ein Verwaltungsorgan, sondern um ein Aufsichtsorgan. Damit können auf diesen die Grundsätze der Spiegelbildlichkeit übertragen werden.

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in der oben bereits zitierten Entscheidung vom 28.04.2010 eine Beschränkung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit nur auf solche Organe vorgenommen, bei denen es sich um ausdrückliche Verwaltungsorgane handelt (im konkreten Fall für die Bildung des sog. Gemeindevorstandes - Magistrat - nach hessischem Kommunalrecht). Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Spiegelbildlichkeit für den Magistrat nach der hessischen Gemeindeordnung zumindest insoweit sichergestellt wird, als die ehrenamtlichen Magistratsmitglieder von der Gemeindevertretung dort nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden – und im übrigen nur für die jeweilige Wahlzeit der Gemeindevertretung. Sie werden also jedes Mal im Anschluss an eine Kommunalwahl durch die neu konstituierte Gemeindevertretung für die Dauer ihrer Wahlperiode gewählt (vgl. das oben genannte Urteil des BVerfG vom 28.04.2010, Textzeilen 24).

Zugleich lässt sich die Akzeptanz des dortigen Legitimationsniveaus durch das BVerwG nicht mit der vorliegenden Konstellation vergleichen: Während sich der Gemeindevorstand durch die unmittelbar gewählte Gemeindevertretung legitimiert, handelt es sich bei der Vertreterversammlung bereits um ein aus der Delegiertenversammlung abgeleitetes Organ, welches nur mittelbar auf eine Entscheidung der Kammermitglieder bzw. Versorgungswerkmitglieder zurückgeführt werden kann. Für ein ausreichendes Legitimationsniveau des Aufsichtsausschusses des VZB lassen sich dem Urteil des BVerwG daher keine unmittelbar übertragbaren Aussagen entnehmen.

Vielmehr halten wir in Anbetracht der maßgeblichen Aufgaben, insbesondere Kontrollfunktion, des Aufsichtsausschusses die Einführung der Verhältniswahl zur Bestimmung der Mitglieder des Aufsichtsausschusses für erforderlich.

dd) Verhältniswahl der Mitglieder des Verwaltungsausschusses

Die oben dargestellten Grundsätze zur Verhältniswahl sind u.E. auch für den Verwaltungsausschuss zu berücksichtigen:

Zwar finden für diesen Ausschuss, der im Wesentlichen als geschäftsführendes Organ konzipiert ist, die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Spiegelbildlichkeit bei Zugrundelegen der Auffassung des BVerwG zu Verwaltungsorganen nicht unmittelbar Anwendung. Aber auch dieses Organ und seine Entscheidungen müssen aus einem Willensbildungsprozess, der demokratischen Anforderungen genügt, hervorgehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber, der die Organisationsform der Selbstverwaltung zulässt, ganz grundlegend institutionelle Vorkehrungen zur Wahrung der Interessen der von ihr erfassten Personen zu treffen (vgl. BVerfGE 111, 191). Organisation und Verfahren müssen Gewähr dafür bieten, dass die verfolgten öffentlichen Aufgaben innerhalb der Anstalt für diejenigen, die der Satzungsgewalt unterworfen sind, unter Berücksichtigung ihrer Interessen angemessen wahrgenommen werden. Dies gilt insbesondere bei der Delegation der Befugnis, verbindliche Entscheidungen zu treffen.

Demnach müssen die Organe nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden und es sind institutionelle Vorkehrungen vorzusehen, damit die Beschlüsse so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. BVerfGE 111, 191).

Diese Grundsätze gelten mit Blick auf die Befugnisse des Verwaltungsausschusses zu verbindlichen Entscheidungen auch für dessen Wahl und Zusammensetzung. Der Verwaltungsausschuss verfügt über Entscheidungsbefugnisse, die mit spürbaren Eingriffen in die Rechte der Mitglieder des VZB verbunden sein können. Darüber hinaus haben Entscheidungen des VZB weitreichende Folgen für das VZB und die Gesamtheit der Versicherten, insbesondere bei Entscheidungen über Anlagen. Zudem entscheidet der Verwaltungsausschuss u.a. über Anträge auf Aufhebung der Befreiung von der Pflichtmitgliedschaft, über die Berufsunfähigkeit, über Härtefallrichtlinien zur Eintreibung ausstehender Beiträge.

Neben diesen ausdrücklich zugewiesenen Zuständigkeiten, kommt dem Verwaltungsausschuss quasi eine Auffangzuständigkeit zu, da der Verwaltungsausschuss nach § 5 Abs. 4 Satz 1 die Geschäfte des Versorgungswerkes führt,

„soweit sie nicht anderen Organen obliegen.“

Dementsprechend wird der Verwaltungsausschuss z.B. auch über die Befreiung von der Mitgliedschaft (vgl. §§ 8 und 9 der Satzung des VZB), Beendigung und Weiterführung der Mitgliedschaft (§ 11), die Entscheidung über Leistungen und Zuschüsse nach § 12 Abs. 6 der Satzung des VZB, Gewährung von Zuschüssen zu Rehabilitationsmaßnahme nach § 17 entscheiden.

In Anbetracht dieses Entscheidungsspektrums, welches die Mitglieder des VZB unmittelbar betrifft, ist nicht plausibel, warum das Legitimationsniveau für diesen Ausschuss hinter demjenigen anderer vergleichbarer Organe zurückbleiben darf:

So sind keine Gründe ersichtlich, warum hier dasjenige Legitimationsniveau unterschritten werden soll, welches für andere Selbstverwaltungseinheiten auf Landesebene in Berlin Anwendung findet, z.B. für das Bezirksamt: Das Bezirksamt soll nach der Verfassung von Berlin und dem Bezirksverwaltungsgesetz aufgrund der Wahlvorschläge der Fraktionen entsprechend ihrem nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) berechneten Stärkeverhältnis in der Bezirksverordnetenversammlung gebildet werden. Dieses Niveau ist u.E. auch für den Verwaltungsausschuss erforderlich.

Darüber hinaus gibt auch die Konzeption des „Ausschusses“ nach dem Berliner Kammergesetz Anhaltspunkte dafür, dass dieses Gremium pluralistisch besetzt sein soll:

Der Verwaltungsausschuss ist nach gesetzlicher Vorgabe mit sechs Mitgliedern zu besetzen. Die Vorgabe dieser Mitgliederzahl spricht bereits dafür, dass diese soweit wie möglich auch das Interessenspektrum der Mitglieder des Versorgungswerkes abdecken soll, um nicht einzelne Interessen zu bevorzugen. Diese Abbildung der Interessenvielfalt kann jedoch nur durch die Bestimmung der Mitglieder im Wege der Verhältniswahl abgesichert werden – nach etwaiger Festlegung einer angemessenen Sitzzahl für jeden beteiligten Kammerbereich.

Demnach besteht nach unserer Auffassung Überarbeitungsbedarf auch hinsichtlich der Wahlordnungen für die Ausschüsse.

Schließlich sollte auch die „Satzung des VZB“ an sich noch einmal überprüft werden. Eine eingehende Befassung mit der Satzung fand in der Sitzung am 07.05.2011, in welcher der Satzungsentwurf rückwirkend beschlossen werden sollte, nicht statt. Ausführungen oder inhaltliche Begründungen zu den Satzungsbestimmungen wurden weder mit ausgereicht, noch in der Sitzung erläutert. Der Kollege Dr. Weiß führte daher in der Vertreterversammlung am 07.05.2011 an, dass er sich als neues Mitglied der Vertreterversammlung nicht in der Lage sah, ohne Informationen zur Entwicklung der Satzung einen Beschluss zu fassen. Nach seiner Auffassung warf die Satzung noch weitere Probleme auf.

Auch insoweit ist eine Überprüfung der Satzung des VZB u. E. noch einmal angeraten. Bedenken begegnen nämlich auch weitere auf die Ausschüsse bezogene Regelungen, welche sich schon in der Satzung des VZB finden, so z.B. die Ermächtigung zur Bildung von Unterausschüssen in § 5 Abs. 4 Satz 2 der Satzung des VZB. Dort wird dem Verwaltungsausschuss gestattet,

„für Teilbereiche seiner Aufgaben Unterausschüsse zu bilden.“

Eine solche Ermächtigung zur Bildung solcher Unterausschüsse ist jedoch im Berliner Kammergesetz nicht vorgesehen. Vielmehr bestimmt § 4 b Abs. 5 Satz 1 Ziff. 1 bis 3 BerlKG abschließend die Organe der Versorgungseinrichtung, zu denen Unterausschüsse nicht gehören. Zudem wird u.E. durch die Bestimmung des Verwaltungsausschusses als geschäftsführendes Organ gleichzeitig deutlich, dass nach dem Willen des Gesetzgebers dieses Organ als solches und damit im Kollegium zu entscheiden hat. Dieses ist ausdrücklich mit 6 Personen besetzt, womit klargestellt wird, dass für die Entscheidungen dieses Organs ein Kollegialprinzip gelten soll, auch wenn der Wille des Organs nach außen durch den Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses kommuniziert wird.

Auch insoweit ist daher u.E. eine erneute kritische Befassung mit dem Satzungsrecht erforderlich. Hierauf haben wir das VZB mit Schreiben vom heutigen Tage ebenfalls hingewiesen.

3. Weiteres Verfahren

Vor dem Hintergrund der aufgeworfenen Fragen bitten wir zum einen um Überprüfung Ihrer sich aus den uns vorliegenden Schreiben andeutenden Auffassung, dass für den Aufsichts- und den Verwaltungsausschuss gleichermaßen das derzeitig vorgesehene Legitimationsniveau für ausreichend gehalten wird und insoweit keine satzungsmäßige Präzisierung erforderlich sei.

Zudem bitten wir um Ihre Unterstützung bei der Beförderung unseres Anliegens, dass sich das Versorgungswerk mit den aufgeworfenen Rechtsfragen befasst und umgehend Vorschläge für eine Anpassung des Satzungsrechts unterbreitet. Eine Erörterung der Stellungnahme von Prof. Dr. Ewer in der Vertreterversammlung am 26.11.2011 halten wir vor dem Hintergrund der im Frühjahr 2012 stattfindenden Neuwahlen der Delegiertenversammlung für zu spät. Nach unserer Einschätzung müsste das Satzungsrecht der Kammer umgehend überarbeitet werden mit dem Ziel, dass noch in diesem Jahr die ausreichenden Grundlagen für Neuwahlen der Delegiertenversammlung bzw. insbesondere der sich (aufgrund der Diskontinuität) anschließenden Vertreterversammlung und der Ausschüsse beschlossen werden können.

Mit Blick auf diese u. E. erforderlichen und zeitlich drängenden Schritte sind wir für Ihre Rückäußerung zur angesprochenen Thematik sehr verbunden.

Wir bedanken uns für Ihre Aufmerksamkeit und stehen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Zahnarzt Winnetou Kampmann

zugleich für:

Zahnarzt Olaf Cornehlens

Zahnarzt Dr. med. dent. Helmut Dohmeier

Zahnarzt Dr. med. dent. Lutz-Stephan Weiß

Anlagen

- Unsere Aufforderung zur Überprüfung der Wahlen an das VZB vom 06.06.2011
- Mein Schreiben (Zahnarzt Kampmann) an den Direktor des VZB vom 06.06.2011

- Unser Anschreiben an das VZB vom 10.06.2011
- Schreiben des VZB vom 08.07.2011
- „Bescheid“ des VZB vom 10.08.2011
- „Rechtsbehelfsbelehrung“ vom 25.08.2011