



Sozialgericht Hannover

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 21. September 2016

A., Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

S 61 KA 151/16

In dem Rechtsstreit

Dr. B.

- Kläger -

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte C.

gegen

D.

- Beklagte -

hat die 61. Kammer des Sozialgerichts Hannover auf die mündliche Verhandlung vom 21. September 2016 durch die Vorsitzende, Richterin am Sozialgericht Dr. E. sowie die ehrenamtlichen Richter Dr. F. und Dr. G. für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Rechtsstreits.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung, dass die Wahlordnung zur Wahl der Vertreterversammlung und des Vorstandes der Beklagten in der aktuell geltenden Fassung rechtswidrig ist.

Der Kläger ist als Facharzt für Kinder- und Jugendmedizin in H. zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassen. Er beabsichtigt, sich im Oktober 2016 zur Wahl zur Vertreterversammlung der Beklagten zu stellen und auch aktiv an der Wahl teilzunehmen.

Mit Schreiben vom 22. April 2016 forderte der Prozessbevollmächtigte des Klägers die Beklagte auf, bis zum 6. Mai 2016 verbindlich zu erklären, dass rechtzeitig vor der Wahl der Vertreterversammlung im Oktober 2016 eine Vertreterversammlung einberufen werde und der Punkt „Beratung und Neubeschluss der Wahlordnung“ auf die Tagesordnung genommen werde. Gegenstand eines Neubeschlusses der Wahlordnung solle jedenfalls sein, dass die Untergliederung in elf Wahlbezirke unterbleibe. Mit Schreiben vom 6. Mai 2016 antwortete die Beklagte dem Kläger, dass der Hauptausschuss und der Satzungsausschuss der Beklagten über dies Anliegen beraten und ein eindeutiges Votum gegen die Einberufung einer Sondersitzung der Vertreterversammlung abgegeben hätten.

Am 26. Mai 2016 hat der Kläger über seinen Prozessbevollmächtigten Klage erhoben. Er führt aus, dass zur Interessenvertretung der Ärzte innerhalb der Beklagten gemäß § 80 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V) eine Vertreterversammlung gewählt werde. Das Nähere regle die „Wahlordnung zur Wahl der Vertreterversammlung und des Vorstandes der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen“. Die dort vorgenommene Einteilung in elf Wahlkreise, aus denen jeweils ein bis zehn Kandidaten (ohne landesweiten Stimmenaustausch) in die Vertreterversammlung gewählt würden, führe dazu, dass kleine Facharztgruppen in der Vertreterversammlung regelmäßig nicht oder nur unterrepräsentiert seien.

Seine Klage sei als Feststellungsklage im Sinne einer Normenkontrolle gemäß § 55 Abs. 1 Nr. 1 Sozialgerichtsgesetz (SGG) statthaft. Ein Wahlprüfungsverfahren bzw. eine Wahlanfechtung scheide hier aus, da diese erst nach der Wahl möglich seien. Das Ergebnis der Wahl sei nicht zwangsläufig abzuwarten, denn in der Wahlordnung sei – anders als beispielsweise in § 49 Bundeswahlgesetz – keine Ausschließlichkeit des Wahlprüfungsverfahrens geregelt. Nur durch eine Normenkontrolle im Sinne einer Feststellungsklage nach § 55 SGG könne er effektiven Rechtsschutz erlangen. Klagebefugnis und Feststellungsinteresse seien gegeben.

Die Klage sei begründet, weil die §§ 2 Abs. 1, 4 Abs. 1 und – der wohl irrtümlich genannte - § 19 Satz 1 der Wahlordnung rechtswidrig seien. Diese Regelungen führten durch die Unterteilung in elf Wahlkreise bei einer Verhältniswahl nach Wahlkreisen zu unzulässig hohen fakti-

schen Sperrklauseln. Dies verstoße gegen die Gleichheit der Wahl. Dieser Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl intensiviere sich umso mehr, je weniger Kandidaten pro Wahlkreis in die Vertreterversammlung gewählt würden. So könnten die Wahlkreise I., J., K. und L. nur drei Vertreter in die Vertreterversammlung entsenden, M. zwei Vertreter und N. sogar nur einen Vertreter. Selbst mittelgroße Facharztgruppen würden regelmäßig nicht mehr in der Vertreterversammlung repräsentiert werden, wenn überhaupt nur drei Vertreter gewählt werden könnten. Angesichts dessen, dass die Angehörigen einer bestimmten Facharztgruppe ganz überwiegend Vertreter ihrer eigenen Arztgruppe wählten, könnten bereits die Angehörigen der viert- oder fünfgrößten Arztgruppe nicht mehr repräsentiert werden. Große Teile der abgegebenen Stimmen würden ihrer Erfolgchance beraubt.

Eine Rechtfertigung hierfür sei nicht ersichtlich. Ein Verstoß gegen Gleichheit der Wahl liege auch deswegen vor, weil es zu nicht tolerierbaren Abweichungen bei der Anzahl der für die Mandaterlangung notwendigen Stimmen komme. Auch die unterschiedliche Anzahl der je Wahlkreis zu wählenden Vertreter verstoße gegen Gleichheit der Wahl.

Schließlich verstoße die Wahlordnung auch gegen die Vorgaben des § 80 Abs. 1 Satz 2 SGB V. Dort sei verbindlich festgelegt, dass die Wahlen zur Vertreterversammlung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl aufgrund von Listen- und Einzelwahlvorschlägen zu erfolgen hätten. Diese Regelung ziele gerade darauf ab, Minderheitsgruppen im verbandspolitischen Geschehen ausreichend zu repräsentieren. Dies ergebe sich auch aus der amtlichen Begründung des Bundesgesetzgebers zu der im Jahr 2005 vorgenommenen Änderung des § 80 SGB V.

Aus alledem folge, dass die Wahlordnung zur Wahl der Vertreterversammlung und des Vorstandes der Beklagten in der aktuell geltenden Fassung rechtswidrig sei. Eine auf dieser Grundlage durchgeführte Wahl sei in jedem Falle erfolgreich anfechtbar.

Der Kläger hat am 24. Juni 2016 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Sozialgericht Hannover gestellt. Der Antrag war darauf gerichtet, die Durchführung der Wahl zur Vertreterversammlung auf der Grundlage der geltenden Wahlordnung zu verhindern und die Beklagte zu verpflichten, vor der Wahl zur Vertreterversammlung eine Vertreterversammlung einzuberufen, um eine Änderung der Wahlordnung hinsichtlich der Einteilung in Wahlbezirke unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu beschließen.

Das erkennende Gericht hat den Antrag mit Beschluss vom 16. August 2016 zurückgewiesen.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass die Wahlordnung zur Wahl der Vertreterversammlung und des Vorstandes der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen in der aktuell geltenden Fassung rechtswidrig ist.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie hält die Klage für unzulässig. Der Vorbehalt des Wahlprüfungsverfahrens habe in § 57 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) seinen gesetzlichen Ausdruck gefunden. Danach seien Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren bezögen, nur mit einem Wahleinspruch anfechtbar. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) seien im Rahmen des Rechtsschutzes gegen Wahlmaßnahmen von Kassenärztlichen Vereinigungen neben § 131 Absatz 4 SGG die allgemeinen Wahlgrundsätze heranzuziehen. Lediglich § 57 Abs. 5 SGB IV durchbreche den Grundsatz, wonach Wahlen und Wahlhandlungen erst dann anfechtbar seien, wenn das Wahlergebnis feststehe. Der Kläger sei auch ohne die Möglichkeit, eine Feststellungsklage zu erheben, nicht rechtsschutzlos gestellt. Gemäß §§ 28ff der Wahlordnung könne er Einspruch gegen das Ergebnis der Wahl einlegen. Über den Einspruch würde der Wahlprüfungsausschuss entscheiden, dessen Entscheidung wiederum mit einer Wahlanfechtungsklage angreifbar wäre.

Abgesehen davon sei die Klage auch unbegründet.

In diesem Zusammenhang stellt die Beklagte klar, dass nach der Wahlordnung der Beklagten die Wahl nicht in elf, sondern in zehn Wahlkreisen stattfinde. Daneben existiere der Wahlkreis „P“, der niedersachsenweit gebildet werde und den psychologischen Psychotherapeuten vorbehalten sei. Die Wahlkreise K. und N. seien bereits seit der Fassung der Wahlordnung 2015 zusammengelegt worden. Auf diesen Wahlkreis entfielen vier Sitze.

Die Schaffung von zehn Wahlkreisen stelle zwar eine faktische Sperrklausel dar, verstoße aber nicht gegen Grundsätze der Gleichheit und Chancengleichheit der Wahl.

Im Übrigen lasse sich die Behauptung, kleinere Fachgruppen würden durch die Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise benachteiligt, nicht verifizieren. Auch existiere kein Gebot der strikten Gleichbehandlung aller Fachgruppen. Die Auffassung des Klägers, die Beklagte orientiere sich nicht an der politischen Wirklichkeit und das Gremium der Vertreterversammlung bilde die heterogene Struktur nicht ab, erwies sich als unbegründet. Tatsächlich seien auch zahlreiche kleine Facharztgruppen in der Vertreterversammlung repräsentiert. Nicht die Größe der Fachgruppe beeinflusse die Chance, einen Sitz in der Vertreterversammlung zu erhalten, sondern vielmehr die Präsenz des Wahlbewerbers im jeweiligen Wahlkreis. Die Wahl zur Vertreterversammlung sei, wie es das BSG zutreffend ausgeführt habe, keine Wahl der Berufsgruppen, sondern eine Wahl der „Persönlichkeiten“. Diese Ansicht werde durch das Ergebnis der Wahl 2016 des Bezirksausschusses der Bezirksstelle O. bestärkt. Dort habe ein Kandidat,

welcher derselben Arztgruppe wie der Kläger angehören, die höchste Stimmenanzahl erhalten.

Schließlich sei es nach der Literatur Rechtsprechung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn nicht alle Arztgruppen in der Vertreterversammlung repräsentiert seien.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte verwiesen.

.

Entscheidungsgründe

Die Klage konnte keinen Erfolg haben. Das Gericht konnte das Begehren des Klägers in der Sache nicht prüfen, denn die Klage ist unzulässig.

Das auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der geltenden Wahlordnung der Beklagten gerichtete Begehren des Klägers ist ein isolierter Normenkontrollantrag. Einer anderweitigen Auslegung ist der anwaltlich gestellte klägerische Antrag nicht zugänglich. Eine Beschwerde gegen etwaige Entscheidungen im Rahmen des Wahlverfahrens oder auch gegen die Entscheidung der Beklagten in ihrem Schreiben vom 6. Mai 2016 kann darin nicht gesehen werden. Daher kann auch dahinstehen, welche rechtliche Qualität das genannte Schreiben hat.

Die inhaltliche Überprüfung eines solchen Normenkontrollantrages ist in den maßgebenden Rechtsgrundlagen nicht vorgesehen.

Eine Normenkontrollklage ist im SGG ausdrücklich lediglich in der Vorschrift des § 55a SGG geregelt, welche die Normenkontrolle für bestimmte untergesetzliche Rechtsnormen vorsieht, die nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) erlassen werden können. Ein solcher Fall liegt hier unzweifelhaft nicht vor.

Auch über den Anwendungsbereich des § 55a SGG hinaus ist aber anerkannt, dass ausnahmsweise eine Feststellungsklage im Hinblick auf Rechtsnormen, also eine Normenkontrollklage, zulässig ist, wenn anderweitig kein effektiver Rechtsschutz erreicht werden kann (Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 11. Auflage 2014, § 55 Rn. 10b). Feststellungsklagen sind als Rechtsschutzmittel gegen untergesetzliche Rechtsnormen anzuerkennen, wenn beispielsweise deswegen kein effektiver Rechtsschutz erlangt werden kann, weil es unzumutbar wäre, Vollzugsakte zur Umsetzung der untergesetzlichen Norm abzuwarten oder weil die Wirkung der Norm ohne anfechtbare Vollzugsakte eintritt (BSG, Urteil vom 12. September 2012 - B 3 KR 10/12 R, Rn. 24).

Ein solcher Fall liegt hier, wie die Beklagte zutreffend ausführt, nicht vor. Im Laufe des Wahlverfahrens kommt es zu anfechtbaren Vollzugshandlungen, mit denen die Vorgaben der Wahlordnung umgesetzt werden (vgl. Anlage, Auslegen und Änderung der Wählerverzeichnisse mit Einspruchsmöglichkeiten nach §§ 11, 12 Wahlordnung) und schließlich zur Durchführung der Wahl selbst als eigentlichem Vollzugsakt, die dem nachträglichen Wahlprüfungsverfahren unterliegt.

Es ist dem Kläger auch zuzumuten, die Durchführung der Wahl abzuwarten und seine behaupteten Rechte in einem nachfolgenden Wahlprüfungsverfahren geltend zu machen. Dies entspricht der Wertung des Gesetzgebers, wie sie in den wahlrechtlichen Vorschriften niedergelegt wurde. Abgesehen davon ist auch weder erkennbar noch vorgetragen, dass bzw. welche unzumutbare(n) Nachteile der Kläger erleiden würde, wenn die Wahl aufgrund der bestehenden Wahlordnung durchgeführt und deren Rechtmäßigkeit nachträglich überprüft würde. Vielmehr kann grundsätzlich in einem nachträglichen Wahlprüfungsverfahren mit sich anschließender Wahlanfechtungsklage, welches in der Wahlordnung in den §§ 28ff und in § 131 Abs. 4 SGG geregelt ist, im Falle des Obsiegens durchaus die Wiederholung der Wahl erreicht werden (vgl. Keller, a. a. O. § 131 Rn. 15).

Allein der damit verbundene Zeitablauf und der Umstand, dass das gewählte Vertretungsorgan möglicherweise über den Zeitpunkt einer Entscheidung über den Wahlprüfungsantrag hinaus wirksame Normsetzung betreiben kann (vgl. § 57 Abs. 7 SGB IV), stellen keine unzumutbaren Beeinträchtigungen dar. Vielmehr sind sie vom Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit Wahlen bewusst in Kauf genommen worden.

Auch für eine Wahl zur Vertreterversammlung von Kassen-(-zahn)ärztlichen Vereinigungen sind nämlich die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze heranzuziehen, wie sie in Rechtsvorschriften niedergelegt sind zu den Sozialwahlen der Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherungsträger im Sinne des § 57 SGB IV, zu den Wahlen der berufsständischen Kammervertretungen, zu den politischen Wahlen in Bund, Ländern und Kommunen, zu den Wahlen der Betriebsvertretungen und zu den Wahlen nach Maßgabe des Vereins- und Gesellschaftsrechts (BSG, Urteil vom 14. Oktober 1992 - 14a/6 RKA 58/91, Rn. 18). Diese allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze sehen grundsätzlich eine Überprüfung der Wahl im Hinblick auf ihre Rechtmäßigkeit erst im Nachhinein vor (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 24. August 2009 - 2 BvQ 50/09, Rn. 16).

§ 57 Abs. 1 SGB IV sieht im Hinblick auf die Wahlen zu den Selbstverwaltungsorganen der Träger der Sozialversicherung vor, dass gegen Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, nur die in § 57 selbst, in § 48b Abs. 3 SGB IV, in § 48c Abs. 3 Satz 1 und in der Wahlordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe zulässig sind.

§§ 48b Abs. 3, 48c Abs. 3 SGB IV regeln die Möglichkeit, Beschwerde einzulegen gegen ganz bestimmte Entscheidungen des Wahlausschusses im Zusammenhang mit der Frage der Berechtigung zum Einreichen von Wahlvorschlagslisten.

§ 57 SGB IV eröffnet vor der Wahl keine Klagemöglichkeit, es sei denn, dass öffentlich bekannt gemacht wurde, dass eine Wahlhandlung unterbleibt (vgl. § 57 Abs. 3 Satz 1 SGB IV). Auch dieser Fall liegt hier nicht vor.

In § 57 Abs. 5 SGB IV ist die Möglichkeit eröffnet, bereits während des Wahlverfahrens eine gerichtliche einstweilige Anordnung zu erwirken, sofern ein Wahlverstoß vorliegt, der dazu führen würde, dass im – nachträglichen - Wahlanfechtungsverfahren die Wahl für ungültig erklärt wird. Aus den Gesetzgebungsmaterialien und der Formulierung der Vorschrift wird einhellig gefolgert, dass eine einstweilige Anordnung nur dann ergehen kann, wenn ein Wahlrechtsverstoß unzweifelhaft feststeht und damit offensichtlich ist (vgl. BT-Drs. 10/1162, S. 8, dort Buchstabe a) zu Nummer 11; Kommentar zum Recht der Gesetzlichen Rentenversicherung, Sozialgesetzbuch, SGB IV, Bd. 2, § 57 SGB IV, Rn. 2; Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch, SGB IV, Kommentar, Kommentierung zu § 57 Rn. 12; Keller, a. a. O., § 86b Rn. 51).

Aus diesen eindeutigen gesetzlichen Wertungen ergibt sich, dass der Gesetzgeber die Durchführung der Wahl grundsätzlich von gerichtlichen Eingriffen frei halten will und es zudem für zumutbar hält, erst nach der Wahl die rechtliche Überprüfung im Rahmen des Wahlanfechtungsverfahrens durchführen zu lassen. Hinzu kommt, dass auch dann nicht jeder Fehler die Wahl ungültig macht, sondern nur solche Fehler eine erfolgreiche Wahlanfechtung ermöglichen, die auch tatsächlich Einfluss auf die Sitzverteilung hatten (vgl. § 32 der Wahlordnung der Beklagten). Dieser sogenannte Erheblichkeitsgrundsatz begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1970 – 2 BvR 225/70, Rn.28).

Eine vorherige gerichtliche Überprüfung der Wahlordnung ohne Kenntnis des Einflusses, den die einzelnen Regelungen auf das Wahlergebnis tatsächlich zeitigen, würde auch dieser Wertung zuwiderlaufen. Eine Normenkontrolle kann daher ausschließlich inzident im Rahmen eines Wahlanfechtungsverfahrens durchgeführt werden. Der Umfang der gerichtlichen Kontrolle bei einer Wahlanfechtungsklage bezieht - selbstverständlich – die Überprüfung der wahlrelevanten Bestimmungen der Satzung oder Wahlordnung ein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. August 2009 - 2 BvQ 50/09, Rn. 12; Hencke in: Peters, Handbuch der Krankenversicherung, Teil II, SGB V, 19. Auflage, § 80 Rn. 13).

Der Kläger kann auch nicht damit gehört werden, dass die Vorschrift des § 57 SGB IV lediglich „Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen“ betreffe und daher eine Normenkontrollklage nicht ausschließe. Die Kammer versteht vielmehr den in der genannten Vorschrift enthaltenen Rechtsgedanken und allgemeinen Wahl-

rechtsgrundsatz in dem Sinne, dass dort die Rechtsbehelfe im Wahlverfahren abschließend geregelt sind (vgl. Palsherm I. in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IV, 3. Aufl. 2016, § 57 Rn. 13) und damit jedenfalls - unabhängig von der Frage der Ausschließlichkeit - das Rechtsschutzbedürfnis für eine Normenkontrollklage entfällt.

Ob eine nachfolgende Wahlanfechtungsklage Erfolgsaussichten hätte oder in entsprechender Anwendung von § 57 Abs. 4 SGB IV bereits daran scheitern könnte, dass der Kläger es versäumt hat, in den dafür vorgesehenen Fällen Rechtsbehelfe einzulegen, kann und braucht hier nicht entschieden zu werden.

Nach alledem konnte die Klage keinen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung i. V. m. § 197a SGG.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Dieses Urteil kann mit der Berufung angefochten werden.

Die Berufung ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Urteils bei dem Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Georg-Wilhelm-Str. 1, 29223 Celle, oder bei der Zweigstelle des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Niedersächsischen Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz vom 21.10.2011 (Nds. GVBl. S. 367) in der jeweils aktuellen Fassung oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Die Berufungsfrist ist auch gewahrt, wenn die Berufung innerhalb der Monatsfrist bei dem Sozialgericht Hannover, Leonhardtstraße 15, 30175 Hannover, schriftlich oder in elektronischer Form oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle eingelegt wird.

Die Berufungsschrift muss innerhalb der Monatsfrist bei einem der vorgenannten Gerichte eingehen. Sie soll das angefochtene Urteil bezeichnen, einen bestimmten Antrag enthalten und die zur Begründung der Berufung dienenden Tatsachen und Beweismittel angeben.

Auf Antrag kann vom Sozialgericht durch Beschluss die Revision zum Bundessozialgericht zugelassen werden, wenn der Gegner schriftlich zustimmt. Der Antrag auf Zulassung der Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils bei dem Sozialgericht Hannover, Leonhardtstraße 15, 30175 Hannover, schriftlich oder in elektronischer Form zu stellen. Die Zustimmung des Gegners ist dem Antrag beizufügen.

Ist das Urteil **im Ausland** zuzustellen, so gilt **anstelle** der obengenannten Monatsfrist eine Frist von **drei Monaten**.

Lehnt das Sozialgericht den Antrag auf Zulassung der Revision durch Beschluss ab, so beginnt mit der Zustellung dieser Entscheidung der Lauf der Berufungsfrist von neuem, sofern der Antrag auf Zulassung der Revision in der gesetzlichen Form und Frist gestellt und die Zustimmungserklärung des Gegners beigefügt war.

Der Berufungsschrift und allen folgenden Schriftsätzen sollen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden. Dies gilt nicht bei Einlegung der Berufung in elektronischer Form.

Dr. E.