juris

Langtext

Gericht:	VG Berlin 14. Kammer	**Quelle:**	juris Log
Entscheidungsdatum:	09.02.2011	**Normen:**	§ 68 VwGO, § 12 ZustG BE, § 13 ZustG BE, § 28 ZustG BE, § 4b Abs 5 KaG BE, § 4b Abs 17 KaG BE, § 7 Abs 1 KaG BE, Art 20 Abs 3 GG
Aktenzeichen:	14 K 223.09		
Dokumenttyp:	Urteil		

Klage gegen rechtsaufsichtliche Anordnung eine Wahlordnung beschließen zu lassen

Leitsatz

Die Zusammensetzung des Organs einer Selbstverwaltungskörperschaft, das Satzungsbefugnis besitzt, muss den aus dem Demokratieprinzip folgenden Grundsätzen der Spiegelbildlichkeit und der Diskontinuität Rechnung tragen.

Tenor

Der Bescheid der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz vom 18. August 2009 wird aufgehoben.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des Vollstreckungsbetrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin, eine Körperschaft öffentlichen Rechts, wendet sich gegen die rechtsaufsichtliche Anweisung, durch ihre Delegiertenversammlung eine vorgegebene Wahlordnung zur Vertreterversammlung beschließen zu lassen, und die Androhung der Ersatzbeschlussfassung.

2

Ihr gehören rund 27.000 in Berlin praktizierende bzw. hier wohnende Ärzte als Zwangsmitglieder an. Ihre Organe sind ein aktuell aus zehn Mitgliedern bestehender Vorstand und eine aus 45 gewählten Mitgliedern und einem von der Universität entsandten Mitglied bestehende Delegiertenversammlung. Sie verfügt über eine

unselbständige Versorgungseinrichtung mit etwa 24.000 Anwartschafts- und 6.000 Rentenberechtigten, deren Organisation derzeit in der von der Delegiertenversammlung erlassenen Satzung der Berliner Ärzteversorgung geregelt ist. Nach dieser führt ein sechsköpfiger Verwaltungsausschuss die Geschäfte der Versorgungseinrichtung. Ein ebenfalls sechsköpfiger Aufsichtsausschuss überwacht die Geschäfte des Verwaltungsausschusses, prüft den Jahresabschluss und stellt Richtlinien für die Kapitalanlage auf. Die Delegiertenversammlung beruft und entlastet die Ausschussmitglieder, stellt den Jahresabschluss fest und trifft Beschlüsse über Satzungsänderungen sowie die Gewinnverwendung.

3

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen die Einrichtung länderübergreifender Versorgungswerke wegen unzureichender Beteiligung der Mitglieder aller betroffenen Kammern an der Willensentscheidung für verfassungswidrig erklärt hatte, wurde das System der Versorgungseinrichtungen der Gesundheitskammern mit dem am 25. Juni 2006 in Kraft getretenen Neunten Gesetz zur Änderung des Berliner Kammergesetzes – BlnKG – vom 19. Juni 2006 (GVBl. S. 570) auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt: Die Aufnahme und Teilhabe von Mitgliedern anderer Kammern wurde geregelt. Es wurde die Möglichkeit geschaffen, rechtlich selbständige Versorgungseinrichtungen zu errichten. Den Versorgungseinrichtungen wurde Teilrechtsfähigkeit zuerkannt und ihre Binnenstruktur verbindlich geregelt. Satzungsgebendes Organ der Versorgungseinrichtung ist nach neuer Rechtslage eine zwölfköpfige Vertreterversammlung, die von der Delegiertenversammlung aus dem Kreis ihrer Mitglieder grundsätzlich im Wege der Verhältniswahl für die Dauer von vier Jahren gewählt wird. Daneben verfügt sie über einen Verwaltungs- und einen Aufsichtsausschuss – je sechsköpfig –, die von der Vertreterversammlung gewählt werden und deren Mitgliedschaft nicht mit anderen Vorstands- oder Ausschussämtern in der Kammer kompatibel ist. Die Wahl zur ersten Vertreterversammlung sollte binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes, die Wahl der Ausschüsse in der ersten Sitzung der neugewählten Vertreterversammlung stattfinden. Ferner wurde die Hinterbliebenenversorgungsberechtigung von Lebenspartnern statuiert. Bis zur ersten Wahl der Ausschüsse sollten für die jeweilige Heilberufekammer die bisherigen Vorschriften gelten. Inzwischen hat das Elfte Gesetz zur Änderung des Berliner Kammergesetzes vom 17. März 2010 (GVBl. S. 135) eine Änderung dahingehend vorgenommen, dass die Regelung zur Hinterbliebenenversorgung bereits mit Wirkung vom 1. Januar 2005 gilt.

4

Die Klägerin, die sich im Gesetzgebungsverfahren erfolglos gegen die Neuregelung gewendet hatte, ließ am 29. November 2006 durch ihre Delegiertenversammlung eine Ordnung für die Wahl der Vertreterversammlung beschließen, nach der grundsätzlich jedes Mitglied getrennt mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt werden sollte. Mit Bescheid vom 19. Dezember 2006 versagte der Beklagte die Genehmigung der Wahlordnung mit der Begründung, dass diese weder ein Verhältniswahlrecht vorsehe noch die näheren Einzelheiten der Wahl regele, und forderte die Kammer im Wege der Rechtsaufsicht unter Anordnung des Sofortvollzuges auf, bis zum 31. Januar 2007 einen gesetzeskonformen Wahlordnungsbeschluss herbeizuführen.

5

Einen der Delegiertenversammlung daraufhin vom Vorstand vorgelegten, den Vorstellungen des Beklagten entsprechenden Wahlordnungsentwurf lehnte diese, einer Empfehlung des Kammerpräsidenten folgend, am 17. Januar 2007 ab.

6

Mit Anhörungsschreiben vom 31. Juli 2007 kündigte der Beklagte der Klägerin an, dass er beabsichtige, sie im Wege der Rechtsaufsicht unter Androhung der Ersatzbeschlussfassung anzuweisen, binnen zwei Monaten eine in der Anlage beigefügte Wahlordnung zu beschließen.

7

Die Ankündigung wurde nicht umgesetzt, nachdem vier Vorstandsmitglieder der Klägerin Landesverfassungsbeschwerde gegen die Neuregelung erhoben hatten und der Geschäftsführer der Klägerin signalisiert hatte, dass im Fall des Unterliegens die gesetzlichen Vorgaben umgesetzt würden. Mit Urteil vom 2. Dezember 2008 – VerfGH 96/07 – wies der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin die Verfassungsbeschwerden mit der Begründung zurück, dass die Inkompatibilitätsregelung des § 4b Abs. 5 Satz 5 BlnKG die Beschwerdeführer nicht in ihrem Recht auf Wahrnehmung eines öffentlichen Ehrenamtes gemäß Art. 19 Abs. 1 der Verfassung von Berlin verletze und bezüglich der weiteren Gesetzesänderungen eine Verletzung subjektiver Rechte nicht dargelegt sei.

8

Daraufhin erstellte der Vorstand der Klägerin am 10. Juni 2009 einen Wahlordnungsentwurf, der die vom Beklagten unter dem 31. Juli 2007 übermittelte Wahlordnung unter anderem dahingehend ergänzte, dass die Mitgliedschaft in der Vertreterversammlung eindeutig an die Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung geknüpft wurde, die Wahlperioden beider Versammlungen harmonisiert wurden und der Vorsitzende der Vertreterversammlung durch die Delegiertenversammlung gewählt werden sollte. Nachdem der Beklagte der Klägerin mitgeteilt hatte, dass diese Satzungsbestimmungen nicht genehmigungsfähig seien, änderte die Klägerin die Beschlussvorlage entsprechend. Den geänderten Entwurf lehnte die Delegiertenversammlung am 8. Juli 2009 ab.

9

Nach vorheriger Ankündigung vom 23. Juli 2009 wies der Beklagte die Klägerin mit Bescheid vom 18. August 2009 an, bis zum 12. November 2009 eine in der Anlage beigefügte, mit der zuletzt abgelehnten Beschlussvorlage identische Wahlordnung zu beschließen, und drohte für den Fall des Nichtbefolgens eine Ersatzbeschlussfassung an. In der Begründung des Bescheides ist ausgeführt, dass die Klägerin ihre gesetzliche Verpflichtung zur Wahl einer Vertreterversammlung nicht erfülle. Die Anweisung zum Erlass dieser Wahlordnung im Wege der Rechtsaufsicht sei erforderlich, da die bisherigen Aufforderungen der Senatsverwaltung bei dreimaliger Befassung der Delegiertenversammlung nicht zum Beschluss einer gesetzeskonformen Wahlordnung geführt hätten, sondern die Delegiertenversammlung es aus grundsätzlichen Erwägungen ablehne, tätig zu werden. Sie sei auch verhältnismäßig, da es nicht hinnehmbar sei, dass die als Körperschaft des öffentlichen Rechts an Gesetz und Recht gebundene Klägerin den unmissverständlichen und ausweislich des Urteils des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin auch verfassungsmäßigen Willen des Gesetzgebers zur Neustrukturierung der Versorgungseinrichtungen seit Jahren missachte.

10

Dagegen hat die Klägerin am 18. September 2009 Klage erhoben.

11

Sie hält den angefochtenen Bescheid bereits für formell rechtswidrig; dieser sei nicht bestimmt genug, da er sich lediglich allgemein an die Ärztekammer richte, indes allein die Delegiertenversammlung der Ärztekammer Adressat der Anweisung sein könne. In materieller Hinsicht sei der Bescheid rechtswidrig, da eine verfassungswidrige Norm keine im Wege der Rechtsaufsicht durchsetzbaren Umsetzungspflichten begründe.

12

Sie hält die Strukturänderung der Versorgungseinrichtungen in § 4b Abs. 5 BlnKG wegen eines Verstoßes gegen das für Selbstverwaltungskörperschaften geltende interne Demokratieprinzip für verfassungswidrig und regt an, die Norm dem Bundesverfassungsgericht bzw. dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin vorzulegen. Die nur zwölfköpfige Vertreterversammlung sei zu klein, um die ihr obliegenden weitreichenden Finanzentscheidungen sachverständig zu treffen, den Willen der Mitglieder der Versorgungseinrichtung bzw. der Fraktionen der Delegiertenversammlung repräsentativ abzubilden und eine effektive Kontrolle über die Exekutivorgane der Versorgungseinrichtung auszuüben. Die Mitgliedschaft in der Vertreterversammlung sei unzureichend demokratisch legitimiert, da sie nicht an den Fortbestand der Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung gekoppelt sei und die Wahlperioden beider Organe nicht harmonisiert seien, ferner weil unzulässiger Weise nur die Organe der Ärztekammer selbst der Staatsaufsicht unterlägen, nicht aber die der Versorgungseinrichtung, welche allein der Versicherungsaufsicht unterstünden. Auch verletze die Änderung den Bestandsschutz bestehender Selbstverwaltungsstrukturen, da sie das Selbstverwaltungsprinzip weniger effektiv verwirkliche als die bisherige Organisationsform.

13

Der Beklagte habe das im Rahmen seiner Rechtsaufsichtsbefugnis bestehende Ermessen rechtswidrig ausgeübt, da seine abschließende Vorgabe einer konkreten Wahlordnung das ihr zukommende Gestaltungsermessen beseitige, insbesondere nicht berücksichtige, dass sie ergänzende Regelungen zur Koppelung der Amtsperioden von Delegierten- und Vertreterversammlung und zur Wahl des Vorsitzenden der Vertreterversammlung durch die Delegiertenversammlung habe treffen wollen. Mit dem 11. Änderungsgesetz sei zudem die Notwendigkeit einer Umsetzung des § 4b Abs. 5 BlnKG zum Inkraftsetzen der Hinterbliebenenversorgungsregelung entfallen.

14

Die Klägerin beantragt,

15

> den Bescheid der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz vom 18. August 2009 aufzuheben.

16

Der Beklagte beantragt,

17

die Klage abzuweisen

18

Er ist der Ansicht, dass die Klägerin die Neuregelung selbst dann umzusetzen hätte, wenn diese verfassungswidrig wäre, da sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts an Recht und Gesetz gebunden sei und jedenfalls deshalb keine Normverwerfungskompetenz habe, weil ein formelles Gesetz vorliege, an dem der Gesetzgeber – wie vom Abgeordnetenhaus im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens zum Ausdruck gebracht – festhalte.

19

Die Neuregelung bewege sich im Rahmen des dem Gesetzgeber zukommenden weiten Gestaltungsermessens, da sie die autonome Selbstverwaltung beibehalte, zudem kammerübergreifende Versorgungseinrichtungen ermögliche und die Ausdifferenzierung und Verkleinerung der Organe eine spezialisierte und damit effektive Aufgabenwahrnehmung sowie die interne Kontrolle der Kammer gewährleiste; ein weitergehender Bestandsschutz komme der Klägerin nicht zu. Die demokratische Legitimation der Vertreterversammlungsmitglieder leite sich hinreichend aus deren Wahl in die Delegiertenversammlung ab, die nachfolgende Entkoppelung der Mitgliedschaft und der Amtsperioden fördere die Neutralität und Eigenständigkeit der Vertreterversammlung.

20

Die Anweisung zur Beschlussfassung sei ermessensgerecht. Sie sei ungeachtet der mit dem 11. Änderungsgesetz herbeigeführten Änderung der Hinterbliebenenversorgung für Lebenspartner erforderlich, um eine gesetzeskonforme Innenstruktur der Klägerin herzustellen. Weniger einschneidende Maßnahmen seien ungeeignet, da die Klägerin selbst in drei Anläufen keine gesetzeskonforme Wahlordnung habe beschließen können. Der Eingriff beschränke sich auf das Minimum, da die Fassung der Wahlordnung dem um die nicht genehmigungsfähigen Passagen bereinigten Beschlussentwurf der Klägerin entspreche.

21

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhaltes wird auf den gesamten Inhalt der Streitakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

22

Die zulässige Klage ist begründet.

23

A. Die Klage ist zulässig. Sie ist als Anfechtungsklage statthaft, da die rechtsaufsichtliche Weisung und die Androhung der Ersatzbeschlussfassung jeweils Verwaltungsakte darstellen (vgl. zu letzterem Hessischer VGH; Beschluss vom 12. April 1995 -3 TH 2470/94 –, juris Rn. 32). Die Klagebefugnis resultiert aus einer möglichen Verletzung des Selbstverwaltungsrechtes.

24

B. Die Klage ist auch begründet, denn der angefochtene Bescheid des Beklagten ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

25

I. Als Rechtsgrundlage für den Bescheid hat der Beklagte – im Grundsatz zutreffend - § 14 Abs. 1 BlnKG i.V.m. §§ 12, 28 Abs. 1, Abs. 4 des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung – AZG – in der Fassung vom 22. Juli 1996 (GVBl. S. 302, 472), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2009 (GVBl. S. 871) herangezogen. Nach § 28 Abs. 1 AZG unterliegen u.a. die landesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts der Staatsaufsicht Berlins. Diese wird gemäß § 28 Abs. 4 Satz 1 AZG grundsätzlich von der zuständigen Senatsverwaltung ausgeführt, welche sich gemäß § 28 Abs. 4 Satz 2 AZG der Aufsichtsmittel der Bezirksaufsicht gemäß §§ 10 bis 13 AZG bedienen kann. Nach § 12 AZG kann der Senat, wenn das zuständige bezirkliche Organ es unterlässt, Beschlüsse zu fassen oder Anordnungen zu treffen, die zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen oder zur Einhaltung von Verwaltungsvorschriften erforderlich sind, ihm aufgeben, innerhalb bestimmter Frist die erforderlichen Beschlüsse zu fassen oder die erforderlichen Anordnungen zu treffen. Weigert das zuständige bezirkliche Organ sich, einen ihm nach § 12 AZG aufgegebenen Beschluss zu fassen, kann nach § 13 AZG der Senat diesen Beschluss fassen.

26

II. Der Beklagte hat den Bescheid auch zu Recht an die Ärztekammer selbst und nicht an deren Delegiertenversammlung gerichtet. Zwar bestimmen die §§ 12 und 13 AZG „das zuständige bezirkliche Organ“ als Adressaten der Maßnahme, dies ist indes dem Umstand geschuldet, dass die darin originär geregelte Bezirksaufsicht zwischen mehreren Organen einundderselben juristischen Person des öffentlichen Rechts – des Landes Berlin – stattfindet, weil die Bezirke keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen (vgl. § 2 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes). Aufsichtsmaßnahmen nach § 14 Abs. 1 BlnKG i.V.m. § 28 AZG finden dagegen zwischen unterschiedlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts – hier dem Land Berlin und der Ärztekammer – statt und müssen sich daher gegen die juristische Person selbst und nicht gegen deren Organe richten, die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Durch welches Organ der Kammer die Umsetzung der Anweisung intern erfolgen sollte, hatte der Beklagte im Übrigen dadurch hinreichend deutlich gemacht, dass er im Betreff des Bescheides auf einen „Beschluss der Delegiertenversammlung über eine Wahlordnung“ verwies und im Tenor des Bescheides eine Beschlussfassung „anstelle der Delegiertenversammlung“ androhte.

27

III. Die Anweisung an die Klägerin, eine vorgegebene Wahlordnung zur Vertreterversammlung zu beschließen, ist rechtswidrig. Dabei soll zugunsten des

Beklagten unterstellt werden, dass die Klägerin ihre Pflichten im Sinne des § 12 AZG dadurch verletzt hat, dass sie es entgegen dem Wortlaut des Gesetzes (§ 4b Abs. 5 Satz 3 und 4, Abs. 17 Satz 1 und § 7 Abs. 1 Satz 5 BlnKG) unterließ, binnen sechs Monaten nach dem Inkrafttreten des 9. Gesetzes zur Änderung des Berliner Kammergesetzes am 25. Juni 2006 eine Vertreterversammlung zu wählen und zuvor die näheren Einzelheiten der Wahl in einer Wahlordnung zu regeln.

28

1. Der Beklagte hat jedenfalls sein Ermessen fehlerhaft ausgeübt, weil seine vorhergehende Beanstandung der Änderungsvorschläge der Klägerin zumindest in zwei Punkten der rechtlichen Grundlage entbehrte und die Wahlordnung, deren Beschluss er stattdessen angeordnet hat, insoweit ihrerseits rechtswidrig ist.

29

Dies betrifft zum einen die mit der Wahlordnung intendierte Entkoppelung der Amtsperiode der Vertreterversammlung von derjenigen der Delegiertenversammlung. Der Beklagte hat der noch im Wahlordnungsentwurf der Klägerin vom 10. Juni 2009 vorgesehenen Ergänzung um einen § 14, mit welchem die Amtsperiode der ersten Vertreterversammlung an die verbleibende Amtsperiode der sie wählenden Delegiertenversammlung angeglichen werden sollte, mit Schreiben vom 12. Juni 2009 die Genehmigungsfähigkeit abgesprochen und diese Ergänzung in der Folge nicht in den angefochtenen Bescheid übernommen.

30

Gleiches gilt für die Entkoppelung der Mitgliedschaft in der Vertreterversammlung vom Fortbestand der Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung. Der dahingehenden Anregung der Klägerin vom 10. Juni 2009, die Akzessorietät der Ämter durch eine Änderung von § 1 der Wahlordnung klarzustellen („Die Vertreterversammlung … besteht … aus zwölf Mitgliedern, die … der Delegiertenversammlung … angehören müssen.“) und in diesem Sinne auch die Regelung des Ämterverlustes in § 11 Nr. 2 Alt. 2 der Wahlordnung („Ein Vertreter … verliert seinen Sitz … durch nachträglichen …Verlust der Wählbarkeit … als Mitglied der Vertreterversammlung“) zu verstehen, hatte der Beklagte mit Schreiben vom 12. Juni 2009 ebenfalls explizit die Genehmigungsfähigkeit abgesprochen und die vorgeschlagene Änderung des § 1 nicht in seine eigene Vorgabe übernommen. Dass der Beklagte dabei die Formulierung des § 11 Nr. 2 Alt. 2 unverändert ließ, kann vor diesem Hintergrund nur so verstanden werden, dass mit der „Wählbarkeit als Mitglied der Vertreterversammlung“ nur auf die Voraussetzung des § 4b Abs. 5 Satz 2 BlnKG – Mitgliedschaft in der Versorgungseinrichtung -, nicht jedoch auf die Voraussetzung des § 4b Abs. 5 Satz 3 – Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung – abgestellt werden sollte.

31

Diese Beanstandungen tragen dem Umstand nicht hinreichend Rechnung, dass es sich bei der Vertreterversammlung um ein Legislativorgan handelt. Diese beschließt über die Satzung der Versorgungseinrichtung (§ 4b Abs. 5 Satz 6 BlnKG), in welcher mit externer Wirkung für die Mitglieder Regelungen unter anderem über die Höhe der Abgaben (§ 4b Abs. 8 BlnKG), über die Einzelheiten der Gewährung von Alters-, Berufsunfähigkeits- Witwen- und Waisenrente sowie Hinterbliebenenversorgung von Lebenspartnern (§ 4b Abs. 11 Satz 1 und 2 BlnKG), und über die Berücksichtigung von Erziehungszeiten (§ 4b Abs. 8 Satz 2 BlnKG) getroffen werden. Dabei leitet sie

ihre personelle Legitimation körperschaftsintern aus einer Wahl durch die Delegiertenversammlung her, welcher ihrerseits die Legitimation im Wege der Wahl und begrenzt auf vier Jahre durch die Kammermitglieder verliehen worden ist.

32

Um den aus dem Demokratieprinzip folgenden Grundsätzen der Spiegelbildlichkeit und der Diskontinuität Rechnung zu tragen, muss die Zusammensetzung der Vertreterversammlung daher den in der jeweils letzten Delegiertenversammlungswahl zum Ausdruck gekommenen Wählerwillen abbilden und kann ihre Legitimation zeitlich nicht weiter reichen als diejenige der Delegiertenversammlung selbst. Auch die Vertreterversammlung unterfällt daher mit dem Ende der Amtsperiode der alten Delegiertenversammlung der Diskontinuität und muss von der neuen Delegiertenversammlung spiegelbildlich zum aktuellen Wahlergebnis neu besetzt werden. Ebenso muss nach diesen Grundsätzen die individuelle Position als Mitglied der Vertreterversammlung an den Fortbestand der Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung geknüpft sein, denn die Beendigung der Legitimation in der Delegiertenversammlung beseitigt gleichzeitig die Legitimation des Betreffenden in der Vertreterversammlung.

33

a. Mit der Gründung einer Selbstverwaltungskörperschaft mit Zwangsmitgliedern überträgt der Staat einen Teil seiner Hoheitsbefugnisse über deren Mitglieder auf diese. Ebenso wie die unmittelbare staatliche Hoheitsausübung muss daher auch die mittelbare staatliche Hoheitsausübung durch Selbstverwaltungskörperschaften der grundgesetzlichen Ordnung entsprechen. Dies setzt der Ausgestaltung der Organisationsstruktur einer Selbstverwaltungskörperschaft bestimmte Grenzen. Aus den Prinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie folgt, dass das Ausgehen der Staatsgewalt vom Volk auch im Rahmen der Selbstverwaltung praktisch wirksam bleiben muss und der Gesetzgeber zudem sicherzustellen hat, dass sich die Entscheidungen der Selbstverwaltungskörperschaft als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern darstellen - dies auch zu dem Zweck, den in der Zwangsmitgliedschaft liegenden Eingriff durch Beteiligungsrechte zu kompensieren (BVerfG, Beschluss vom 8. März 2002 – 1 BvR 1974/96 - juris Rn. 12; Beschluss vom 5. Dezember 2002, a.a.O. Rn. 144 f., 148, 160; Beschluss vom 13. Juli 2004, a.a.O. Rn. 148 f.).

34

Um dieser Anforderung einer demokratischen Binnenstruktur der Selbstverwaltungskörperschaft gerecht zu werden, müssen deren Legislativorgane dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz und dem Diskontinuitätsprinzip Rechnung tragen.

35

aa. Für den Bereich des Bundes, der Länder und der Gemeinden ist anerkannt, dass sich das Demokratieprinzip unter anderem im sog. Spiegelbildlichkeitsgrundsatz manifestiert, demzufolge Ausschüsse eines Parlamentes die Zusammensetzung des Plenums verkleinert abbilden müssen. Den Maßstab für diesen den gewählten Delegierten bzw. den von ihnen gebildeten Fraktionen zustehenden Anspruch auf gleichberechtigte Mitwirkung in der Volksvertretung bildet grundsätzlich das sich aus der Wahlentscheidung ergebende Kräfteverhältnis, mithin also die Sitzzahl der Fraktionen, nicht aber die sich aus einer Koalitionsvereinbarung oder ad-hoc-Zählverbindung ergebende Kräftebündelung, da diese nicht auf den Willen des

Wählers zurückzuführen ist und den Erfolgswert der Wählerstimmen verschieben kann. Für beschließende Ausschüsse, die Entscheidungen des Plenums nicht nur vorbereiten, sondern Letztentscheidungskompetenzen anstelle des Plenums besitzen, gewinnt der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz besondere Bedeutung, denn insoweit bestimmt nur noch die Ausschusszusammensetzung und nicht mehr diejenige des Plenums über die Erfolgswertgleichheit der Wahl (so für Legislativgremien: BVerwG, Urteil vom 7.Dezember 1992 – 7 B 49/92 –, juris Rn. 4 ff. und Urteil vom 9. Dezember 2009 – 8 C 17/08 –, juris Rn. 20 ff., jeweils m.w.N., anders für Exekutivgremien: BVerwG, Urteil vom 28. April 2010 – 8 C 18/08 –, juris Rn. 27 ff.). Abweichungen vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz sind nur zulässig, wenn und soweit sie sich durch gleichrangige kollidierende Verfassungsvorgaben rechtfertigen lassen und erforderlich sind, um beide Verfassungswerte zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (BVerfG, Urteil vom 8.12.2004 –, 2 BvE 3/02, juris Rn. 64 ff.; BVerwG, Urteil vom 9.12.2009 – 8 C 17/08 –, juris Rn. 18 ff. m.w.N.). Dieser Maßstab ist auch für funktionale Selbstverwaltungskörperschaften anzulegen, da deren demokratische Binnenstruktur gerade dem Ausgehen der Staatsgewalt vom (Verbands-)Volk zu praktischer Wirksamkeit verhelfen soll. Je weitergehend die Legislativbefugnis eines vom Plenum der Selbstverwaltungskörperschaft eingesetzten Gremiums ist, desto genauer muss dieses daher die sich aus der Plenumswahl ergebenden Mehrheitsverhältnisse spiegelbildlich abbilden.

36

bb. Wesentlicher Bestandteil des Demokratieprinzips ist ferner die nur zeitlich befristete Übertragung von Macht durch das Volk auf das legislative Repräsentativorgan. Mit dem Ablauf der Wahlperiode und der Konstituierung eines neuen Parlamentes verliert das bisherige seine Legitimationsgrundlage. Dem trägt das Diskontinuitätsprinzip Rechnung, nach dem mit diesem Zeitpunkt alle bisherigen Abgeordneten ihr Mandat verlieren - personelle Diskontinuität -, alle Untergliederungen wie Ausschüsse und Fraktionen neu gebildet werden müssen - organisatorische Diskontinuität - und alle vom alten Parlament nicht beschlossenen Gesetzesvorlagen neu eingebracht und beraten werden müssen - sachliche Diskontinuität - (vgl. http://www.bundestag.de/service/glossar/D/diskont.html; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2002 - 2 BvE 2/01 -, juris Rn. 141). Dieser Maßstab ist – aus den gleichen Gründen wie für den Maßstab des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes - auf Legislativorgane funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften übertragbar, die ihre Legitimation aus einer Wahl durch das Verbandsvolk ableiten. Auch in diesem Fall ist die Legitimation auf die jeweilige Wahlperiode begrenzt und unterfallen daher die von ihm intern eingesetzten Unterorgane der Diskontinuität. Andernfalls würde zudem der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz unterlaufen, der eine Abbildung der aktuellen Mehrheitsverhältnisse gebietet.

37

b. Diesen Anforderungen trägt die Innenstruktur der Klägerin nur für den Fall Rechnung, dass die Amtsperiode der Vertreterversammlung an diejenige der Delegiertenversammlung gekoppelt und die Mitgliedschaft in der Vertreterversammlung an den Fortbestand der Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung geknüpft ist.

38

aa. Anders als der Beklagte meint, lässt sich eine Abweichung von den vorgenannten Grundsätzen nicht dadurch rechtfertigen, dass die Vertreterversammlung

eigenständig, neutral und sachkundig agieren soll. Denn ein entgegenstehendes Rechtsgut von Verfassungsrang, dessen Schutz allein eine derartige Einschränkung des Demokratieprinzips rechtfertigen könnte, ist insoweit nicht berührt. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass eine Besetzung der Vertreterversammlung spiegelbildlich zum aktuellen Wahlergebnis der Delegiertenversammlung mit einem die Funktionsfähigkeit des Gremiums gefährdenden Neutralitäts- oder Kompetenzdefizit verbunden sein könnte. Denn zum einen liegt es im wohlverstandenen Eigeninteresse der Delegiertenversammlungsfraktionen, gerade Delegierten mit versorgungsrechtlichem Sachverstand in die Vertreterversammlung zu entsenden. Zum anderen stellt auch der Beklagte nicht in Abrede, dass der versorgungsrechtliche Sachverstand der besonders befähigten Delegierten nicht auf beruflicher Vorkenntnis beruht, sondern im Rahmen der Kammertätigkeit erworben worden ist, sodass alles dafür spricht, dass auch erstmals gewählte Delegierten- und Vertreterversammlungsmitglieder in ihre Aufgabe hineinwachsen können.

39

bb. Der Beklagte kann sich zur Rechtfertigung seines Wahlordnungstextes auch nicht etwa auf eine entsprechende Vorgabe durch das Berliner Kammergesetz stützen. Zwar sieht das Gesetz seinem Wortlaut nach weder eine Kopplung der Amtsperiode der Vertreterversammlung an diejenige der Delegiertenversammlung noch eine Anbindung der Vertreterversammlungsmitgliedschaft an den Fortbestand der Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung vor. Vielmehr bestimmt es lediglich, dass die Amtsperiode der Vertreterversammlung, ebenso wie die der Delegiertenversammlung, vier Jahre beträgt (§ 4b Abs. 5 Satz 3 BlnKG) und legt den Zeitraum der ersten Vertreterversammlungswahl in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes fest, ohne dabei ausdrücklich die erste Amtsperiode an die verbleibende Amtsdauer der Delegiertenversammlung anzupassen (§ 4b Abs. 17 BlnKG). Allerdings sieht das Gesetz nicht allein vor, dass die Mitglieder der Vertreterversammlung „von“ der Delegiertenversammlung gewählt werden, sondern bestimmt darüber hinaus explizit, dass die Wahl „aus dem Kreis ihrer Mitglieder“ zu erfolgen hat (§ 4b Abs. 5 Satz 3 BlnKG). Daraus folgt bei verfassungskonformer Auslegung, dass das Berliner Kammergesetzes eine Koppelung an die Amtsperiode und die Mitgliedschaft nicht nur nicht verbietet, sondern vorschreibt.

40

Im Rahmen seiner Überzeugungsbildung hat das Gericht das vorrangige Gebot der verfassungskonformen Auslegung zu berücksichtigen. Allerdings darf einem nach Wortlaut und Sinn eindeutigen Gesetz nicht im Wege der Auslegung ein entgegengesetzter Sinn verliehen, der normative Gehalt der Regelung nicht grundlegend neu bestimmt oder das gesetzgeberische Ziel nicht in einem wesentlichen Punkt verfehlt werden. Kann das Gericht jedoch im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung zu dem Ergebnis gelangen, das Gesetz sei mit dem Grundgesetz vereinbar, so hat es diese Interpretation seiner Entscheidung zugrunde zu legen und ist daran gehindert, das Gesetz dem jeweiligen Verfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 16.Dezember 2010 - 2 BvL 16/09 –, juris Rn. 32).

41

Dementsprechend kann und muss der Umstand, dass in § 4b Abs. 5 Satz 3 BlnKG von einer vierjährige Amtsperiode der Vertreterversammlung die Rede ist, als Verweis auf die konkrete „Legislaturperiode“ der Delegiertenversammlung ausgelegt werden, die nach § 7 Abs. 1 Satz 1 BlnKG für vier Jahre gewählt wird. Dass § 4b

Abs. 17 BlnKG den Zeitpunkt, bis zu dem die erste Vertreterversammlungswahl erfolgen soll, unabhängig von der nächsten Delegiertenversammlungswahl bestimmt, steht dem nicht entgegen, denn eine ausdrückliche Regelung, dass auch die erste Amtsperiode vier Jahre betragen soll, hat der Gesetzgeber nicht getroffen, sodass sein Schweigen verfassungskonform ergänzend dahingehend ausgelegt werden kann und muss, dass zur Wahrung des Gleichlaufs der Legislaturperioden auch eine kürzere erste Amtsperiode zulässig ist.

42

3. Die Fehlerhaftigkeit der Prämisse des Beklagten bei seiner Ermessensausübung hat die Rechtswidrigkeit der gesamten Staatsaufsichtsmaßnahme zur Folge.

43

Keiner Entscheidung bedarf es daher, ob, wie die Klägerin meint, ein darüberhinausgehender Verstoß gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz darin zu sehen ist, dass die auf zwölf Mitglieder beschränkte Größe der Vertreterversammlung dazu führt, dass nur solche Fraktionen der Delegiertenversammlung darin einen Platz beanspruchen können, die vier und mehr Mitglieder haben, also etwa 9 % des Prozent des Wahlvolkes repräsentieren, und ob dies notwendig zu einer nur vom Gesetzgeber zu regelnden Vergrößerung des Gremiums führen müsste oder den Belangen der betroffenen Minderheiten möglicherweise auch in anderer Form Rechnung getragen werden kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 – und VerfGH Bln, Urteil vom 28. Juli 1994 – 47/92 -, juris, dort jeweils durch die Einräumung stimmloser Rede- und Antragsrechte).

44

Ebenfalls offenbleiben kann, ob der der Beklagte die von der Klägerin gewünschte Regelung zur Wahl des Vertreterversammlungsvorsitzenden durch die Delegiertenversammlung hätte akzeptieren müssen. Die Kammer weist jedoch darauf hin, dass der Gesetzgeber die Vertreterversammlung nicht als bloßen Ausschuss der Delegiertenversammlung, sondern als alleiniges Legislativorgan für den Bereich des Versorgungsrechts konzipiert hat und diese Verselbständigung mit einem Selbstorganisationsrecht der Vertreterversammlung einhergehen dürfte, ihren Vorsitzenden autonom zu bestimmen.

45

IV. War danach die Anweisung zum Beschluss der Wahlordnung rechtswidrig, so gilt dies auch für die auf § 13 AZG gestützte Androhung der Ersatzbeschlussfassung.

46

V. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i. V. m. § 709 ZPO.

47

V. Die Berufung war gemäß §§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zuzulassen.

© juris GmbH