

WEISSELEDER . EWER ■ Notar ■ Rechtsanwälte ■ Walkerdamm 4 - 6 ■ 24103 Kiel

Versorgungswerk der Zahnärztekammer Berlin
Herrn Direktor Wohltmann
Klaus-Groth-Straße 3
14050 Berlin

Per E-Mail: [REDACTED]@vzberlin.org

Dr. sc. pol. Wolfgang M. Weißleder
Notar ■ Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Arbeitsrecht
Prof. Dr. Wolfgang Ewer
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Angelika Leppin
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Marcus Arndt
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Marius Raabe
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Gyde Otto
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Arbeitsrecht
Dr. Gunnar Postel
Rechtsanwalt
Dr. Alexander Behnsen
Rechtsanwalt
Dr. Bernd Hoefler
Rechtsanwalt

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:

Kiel, den

Bearbeiter/-in:

730/13 Ew/tt

13.09.2013

RA Prof. Dr. Ewer

Anfrage zu den Vertretern aus der Landeszahnärztekammer Brandenburg in der Vertreterversammlung

Sehr geehrter Herr Wohltmann,

in vorstehender Angelegenheit habe ich nun die Rechtsauffassung aus dem Schreiben der Herren Dr. Dohmeier-de Haan, Kampmann und Dr. Weiß geprüft. Ich komme zu dem Ergebnis, dass gegen die bestehende Konstruktion der Mitwirkung von Vertretern der Landeszahnärztekammer Brandenburg in der Vertreterversammlung Ihres Versorgungswerks keine durchgreifenden Bedenken bestehen.

Dabei dürfte im Hinblick auf die Rechtsauffassung, die die genannten drei Mitglieder der Vertreterversammlung aus dem

Urteil des VG Berlin vom 09.02.2011 – 14 K 223.09 –, LKV 2011, S. 183 ff.,

ableiten, zunächst zu prüfen sein, ob der Diskontinuitätsgrundsatz, d.h. der Grundsatz des Gleichlaufs der Amtsperioden einer Volksvertretung mit den von ihr abgeleiteten und ebenfalls das Volk repräsentierenden Organen, auf das Verhältnis zwischen der Kammerversammlung der Landeszahnärztekammer Brandenburg und der Vertreterversammlung des Versorgungswerks der Zahnärztekammer Berlin anwendbar ist. Davon geht das Schreiben der Herren Dr. Dohmeier-de Haan, Kampmann und Dr. Weiß aus.

Dieser rechtliche Ausgangspunkt ist insofern von Bedeutung, als im Fall der Anwendbarkeit des Diskontinuitätsgrundsatzes das Bedürfnis, die Amtsperiode der brandenburgischen Mitglieder der Vertreterversammlung mit der Amtsperiode ihrer Kammerversammlung enden zu lassen, aus dem Demokratieprinzip und damit auch aus Art. 28 Abs. 1 GG folgen würde,

vgl. VG Berlin, Urteil vom 09.02.2011 – 14 K 223.09 –, LKV 2011, S. 183, 185.

Wenn demnach die Verknüpfung des Endes der Amtsperiode der Kammerversammlung mit dem Ende der Amtsperiode in der Vertreterversammlung ein Gebot des Grundgesetzes wäre, träfe dieses die gesamte deutsche Staatsgewalt. Folglich wäre auch das Versorgungswerk der Zahnärztekammer Berlin verpflichtet, die Einhaltung des Diskontinuitätsgrundsatzes im Verhältnis zur Vertretung seiner brandenburgischen Mitglieder zu überwachen und sicherzustellen. Der Umstand, dass es insoweit um Bundesrecht ginge, das den verschiedenen Ländern übergeordnet ist, würde eine Beschränkung der Aufgaben des Versorgungswerks nur auf das Berliner Recht, einschließlich der Anschlusssatzungen, ausschließen.

Gälte allerdings der Diskontinuitätsgrundsatz nicht im Verhältnis zwischen der Kammerversammlung der Landeszahnärztekammer Brandenburg und der Vertreterversammlung des Versorgungswerks der Zahnärztekammer Berlin, dann ergäbe sich nicht bereits kraft Bundesrechts ein Bedürfnis nach einem Gleichlauf der Amtsperioden. Art. 28 Abs. 1 GG könnte zwar weiterhin gewisse Beteiligungsrechte der brandenburgischen Mitglieder im Versorgungswerk fordern, aber diese müssten nicht die Form eines Gleichlaufs der Amtsperioden

der Kammerversammlung und ihrer Vertreter in der Vertreterversammlung annehmen. Darüber hinaus hätte das Versorgungswerk dann nur Berliner Recht anzuwenden. Als Körperschaft des Berliner öffentlichen Rechts (§ 4b Abs. 2 Satz 2 des Berliner Kammergesetzes) hat das Versorgungswerk nämlich nur Berliner Recht und übergeordnetes Bundesrecht anzuwenden. Das Recht anderer Bundesländer ist für seine Tätigkeit nicht von Bedeutung, soweit nicht Berliner Recht oder Bundesrecht eine Verknüpfung schafft. Das folgt letztlich aus dem Umstand, dass die Länder im System des Grundgesetzes grundsätzlich gleichgeordnete Staaten sind, soweit nicht aus dem Bundesrecht etwas anderes folgt,

- vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, S. 14, 51 f.

So wie die Behörden eines Staates nicht an ausländisches Recht gebunden sind, ist daher grundsätzlich auch das Versorgungswerk der Zahnärztekammer Berlin als Körperschaft des Berliner öffentlichen Rechts und damit als Untergliederung des Berliner Staates nicht an gewissermaßen „ausländisches“, hier brandenburgisches, Recht gebunden. Eine Bindung namentlich an die Amtsperiode der Kammerversammlung der Landeszahnärztekammer Brandenburg, eines brandenburgischen Organs, könnte folglich nur entstehen, wenn das Bundesrecht – hier durch den Diskontinuitätsgrundsatz des Art. 28 Abs. 1 GG – diese Bindung herbeiführte. Deshalb wird nachfolgend zu untersuchen sein, ob dieser Diskontinuitätsgrundsatz hier gilt (dazu unter I.).

Weiter kann dann noch auf die Frage eingegangen werden, wie sich ein möglicher Rechtsverstoß hinsichtlich der Legitimation der Vertreter und der Vertreterin der Landeszahnärztekammer Brandenburg auswirken würde. Insbesondere ist fraglich, ob in einem solchen Fall wirklich die Wahlen des Verwaltungs- und des Aufsichtsausschuss durch die derzeit amtierende Vertreterversammlung des Versorgungswerks ungültig und zu wiederholen wären (dazu unter II.).

I. Zur Geltung des Diskontinuitätsgrundsatzes zwischen der brandenburgischen Kammerversammlung und der Berliner Vertreterversammlung

Zu der ersten Frage sei zunächst hervorgehoben, dass die bestehende Konstruktion der Repräsentation der brandenburgischen Zahnärzte in der Vertreterversammlung des Versorgungswerks der Zahnärztekammer Berlin auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückgeht. Im Einzelnen liegt dieser Konstruktion die folgende Vorgeschichte zugrunde:

Das Versorgungswerk der Zahnärztekammer Berlin war zunächst nicht rechtsfähig. Sein oberstes Organ war die Delegiertenversammlung der Zahnärztekammer Berlin und der Vorstand der Zahnärztekammer war ebenfalls zugleich ein leitendes Organ des Versorgungswerks. Dem so verfassten Versorgungswerk trat im Jahr 1992 die Landeszahnärztekammer Brandenburg bei. Dabei wirkte die Landeszahnärztekammer Brandenburg jedoch nicht darauf hin, dass sie (oder ihre Mitgliedschaft auf anderem Wege) Mitwirkungsrechte im Versorgungswerk bekam. Vielmehr blieb es bei der allein beherrschenden Stellung der Organe der Berliner Kammer im Versorgungswerk.

Im Verlauf eines Prozesses über die Befreiung einer brandenburgischen Zahnärztin von der Pflichtmitgliedschaft im Versorgungswerk wurde diese Konstruktion des Beitritts der Landeszahnärztekammer Brandenburg vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erkannt. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Einzelnen die folgenden Bedenken gegen die Konstruktion des Beitritts:

„[Der] Gedanke der Satzungsautonomie [im Sinne der Selbstverwaltung und Selbstbeteiligung] wird verfehlt, wenn eine öffentlich-rechtliche Körperschaft für ihre Mitglieder auf jede zukünftige Mitwirkung an der Normsetzung verzichtet, indem sie eine Anschlussatzung erlässt, die die eigenen Mitglieder hinsichtlich eines verpflichtend eingeführten Versorgungswerks der Satzungsgewalt einer anderen Kammer unterwirft und von einer maßgeblichen Mitwirkung in den Organen dieser Kammer ausschließt. Ein solcher Verzicht auf Partizipation für gegenwärtige und künftige Mitglieder liegt nicht in der autonomen Kompetenz einer Satzungsversammlung und wird auch der Verbindung des Prinzips der Selbst-

verwaltung zum demokratischen Prinzip (vgl. BVerfGE 33, 125 <159>) nicht gerecht. [...] Einen solchen Verzicht hat die Landeszahnärztekammer Brandenburg jedoch vorliegend mit der Anschlusssatzung ins Werk gesetzt. [...] Die Satzungsversammlung hat sich [...] ihres bestimmenden Einflusses auf die künftige Gestaltung des Versorgungswerks begeben, indem auf eine anteilige Mitwirkung, die freilich nur im Einvernehmen mit der aufnehmenden öffentlichrechtlichen Körperschaft hergestellt werden kann, von vornherein verzichtet wurde. Eine solche Anschlusssatzung überschreitet die verliehene Rechtsetzungsbefugnis,“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

BVerfG, Nichtannahmebeschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 08.03.2002 – 1 BvR 1974/96 –, DVBl. 2002, S. 835 f.

Da die Verfassungsbeschwerde der Zahnärztin aber aus einem anderen Grund unzulässig war, ergab sich daraus keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Sache,

BVerfG, Nichtannahmebeschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 08.03.2002 – 1 BvR 1974/96 –, DVBl. 2002, S. 835, 836.

Die Urteile der Verwaltungsgerichtsbarkeit in dem konkreten Verfahren und die Anschlusssatzungen über den Beitritt der Landeszahnärztekammer Brandenburg zum Versorgungswerk hatten demnach weiter Bestand. Allerdings nahm der Berliner Landesgesetzgeber den Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der Konstruktion des Beitritts zum Anlass, durch eine Änderung des Berliner Kammergesetzes für die Zukunft hinreichende Mitwirkungsrechte der brandenburgischen Zahnärzte im Versorgungswerk sicherzustellen. Der Senat von Berlin führte in der relevanten Gesetzesvorlage aus:

„Um der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 8. März 2002, 1 BvR 1974/96, NVwZ 2002, S. 851) Rechnung zu tragen, sieht

der Gesetzentwurf vor, dass die angemessene Beteiligung der Kammermitglieder anderer Länder an den Organen der länderübergreifenden Versorgungseinrichtung durch entsprechende Regelungen in der Anschlussatzung oder dem Staatsvertrag sichergestellt ist, damit die Organentscheidungen hinreichend demokratisch legitimiert sind,“

Vorlage zur Beschlussfassung über: Neuntes Gesetz zur Änderung des Berliner Kammergesetzes, Abgh-Drs. 15/5065, S. 11; vgl. zu dieser Absicht des Gesetzgebers auch den Rechtsvortrag des Senats in VerfGH Berlin, Urteil vom 04.03.2009 – 96/07 –, zit. n. juris, Rn. 32.

Dementsprechend sieht nun § 4b Abs. 4 Satz 2 des Berliner Kammergesetzes vor, dass im Fall des Beitritts einer berufsständischen Kammer zu einem Versorgungswerk die Beteiligung aller Mitglieder des Versorgungswerks entsprechend dem Anteil der Mitglieder der dann beteiligten Kammerbereiche an der Gesamtmitgliederzahl des Versorgungswerks durch die Anschlussatzung gesichert werden muss. Das Verwaltungsgericht Berlin hat mittlerweile bestätigt, dass

„die Gewährleistung der Einflussnahme der Kammermitglieder auf die Aktivitäten des jeweiligen Versorgungswerkes [...] – nach Maßgabe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. März 2002 - 1 BvR 1974/96 (s. juris, Rdnr. 14) – in § 4 b Abs. 4 Satz 2 des Berliner Kammergesetzes auch nach dem Anschluss an ein bestehendes Versorgungswerk sichergestellt ist,“

VG Berlin, Beschluss vom 15.02.2012 – 14 A 20.08 –, zit. n. juris, Rn. 69.

An der Verfassungsmäßigkeit der Lösung nach § 4b Abs. 4 Satz 2 des Berliner Kammergesetzes dürfte demnach kein Zweifel bestehen. Auf dieser Grundlage beruhen mittlerweile sowohl §§ 4, 5 der Anschlussatzung der Zahnärztekammer Berlin über die Aufnahme der Landeszahnärztekammer Brandenburg in das Versorgungswerk vom 29.12.2006 als auch § 2 der entsprechenden Anschlussatzung der Landeszahnärztekammer Brandenburg vom 24.03.2007.

Nun ist weder in § 4b Abs. 4 Satz 2 des Berliner Kammergesetzes noch in den beiden Anschlusssatzungen eine Kopplung der Amtsperiode der brandenburgischen Vertreter in der Vertreterversammlung des Versorgungswerks an die Wahlperiode ihrer Kammerversammlung vorgesehen. Vielmehr ist in den Anschlusssatzungen nur übereinstimmend vorgesehen, dass die Landes Zahnärztekammer Brandenburg dem Versorgungswerk bis vier Wochen vor Ablauf der Amtsperiode der Vertreterversammlung des Versorgungswerks die auf ihren Kammerbereich entfallenden Vertreter benennt (§ 2 Abs. 2 der brandenburgischen und § 4 Abs. 2 der Berliner Anschlusssatzung). Dem ist zu entnehmen, dass die brandenburgischen Vertreter jeweils für die (folgende) Amtsperiode der Vertreterversammlung des Versorgungswerks zu benennen sind. Eine Anknüpfung an die Wahlperiode der brandenburgischen Kammerversammlung ergibt sich hier nicht.

Das ist nach den geltenden rechtlichen Maßgaben nicht zu beanstanden. Das Bundesverfassungsgericht hat in der bereits oben wörtlich zitierten Entscheidung über die frühere Konstruktion des Beitritts beanstandet, dass

„auf eine anteilige Mitwirkung, die freilich nur im Einvernehmen mit der aufnehmenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft hergestellt werden kann, von vornherein verzichtet wurde,“

BVerfG, Nichtannahmebeschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 08.03.2002 – 1 BvR 1974/96 –, DVBl. 2002, S. 835, 836.

Demnach war schädlich, dass die brandenburgischen Mitglieder des Versorgungswerks gar keine Mitwirkungsrechte hatten. Eine sozusagen mathematisch exakte Gleichstellung ihrer Repräsentation in dem Berliner Versorgungswerk mit der Repräsentation in der brandenburgischen Kammer war aber ersichtlich nicht erforderlich, denn das Bundesverfassungsgericht hat anerkannt, dass die gebotenen Mitwirkungsrechte

„nur im Einvernehmen mit der aufnehmenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft hergestellt werden [können],“

BVerfG, Nichtannahmebeschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 08.03.2002 – 1 BvR 1974/96 –, DVBl. 2002, S. 835, 836.

Die gebotenen Mitwirkungsrechte im Einzelnen hat das Bundesverfassungsgericht als nicht präzise vorgegeben, sondern dem Verhandlungswege überlassen. Dass auch die für solche Fragen zuständige Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin die gesetzliche und hier in den Anschlusssatzungen umgesetzte Regelung für ausreichend erachtet haltet, ist oben bereits erwähnt worden.

Das entspricht auch nicht nur der Einschätzung des Berliner Gesetzgebers, des Bundesverfassungsgerichts und des Verwaltungsgerichts Berlin, sondern ist auch der Sache nach zutreffend. Der Diskontinuitätsgrundsatz und der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gelten nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin im Verhältnis zwischen einer gewählten Volksvertretung und den von ihr abgeleiteten, ebenfalls eine Vertretungsfunktion ausübenden

„Untergliederungen wie Ausschüsse[n] und Fraktionen,“

VG Berlin, Urteil vom 09.02.2011 – 14 K 223.09 –, LKV 2011, S. 183, 185.

Nach einer anderen Formulierung gilt der Diskontinuitätsgrundsatz für

„Einrichtungen [der Volksvertretung], die nicht nur in ihrer personellen Besetzung, sondern auch in ihrer Existenz auf einer Entscheidung [der Volksvertretung] in [ihrer] jeweils konkreten Zusammensetzung beruhen,“

Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage, München 2011, Art. 39 Rn. 13.

Nun trifft es natürlich zu, dass sowohl die Kammerversammlung der Landes Zahnärztekammer Brandenburg als auch die Vertreterversammlung des Versorgungswerks das jeweilige Volk vertreten. Die brandenburgischen Mitglieder der Vertreterversammlung leiten ihre Stellung auch aus der Wahl durch ihre Kammerversammlung ab. Aufgrund der Überschreitung der Landesgrenzen lässt sich aber nicht feststellen, dass die Vertreterversammlung hinsichtlich ihrer brandenburgischen Mitglieder eine „Untergliederung“ der Kammerversammlung der Landes Zahnärztekammer Brandenburg wäre. Die Landes Zahnärztekammer Brandenburg hat nämlich nicht nur versorgungsrechtliche Aufgaben und Befugnisse an das Versorgungswerk der Zahnärztekammer Berlin delegiert, sondern sie hat eine länderübergreifende Kooperation begründet, die nicht allein den Maßstäben ihres institutionellen Rechts gehorchen kann. Die Vertreterversammlung des Versorgungswerks, einschließlich ihrer brandenburgischen Mitglieder, kann daher nicht „in ihrer Existenz“ auf einem Einsetzungsakt der Kammerversammlung der Landes Zahnärztekammer Brandenburg beruhen.

Im Rahmen dieser Kooperation hat die Landes Zahnärztekammer Brandenburg die Aufgabe, eine Repräsentation ihrer Mitglieder im Versorgungswerk sicherzustellen. Daraus ist aber nicht ableitbar, dass die Organisation der Zusammenarbeit im Versorgungswerk von der Existenz des entscheidenden Organs in der Landes Zahnärztekammer abhängig wäre. Verschiedene Beispiele aus strukturell gleichgelagerten Bereichen mögen dies verdeutlichen:

Bei der Wahl des Bundespräsidenten kooperieren die Bundes- und die Landesebene in der Weise, dass der Bundespräsident von einer Bundesversammlung gewählt wird, die sich aus den Mitgliedern des Bundestags und „einer gleichen Zahl von Mitgliedern, die von den [Landtagen] nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden,“ zusammensetzt (Art. 54 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 GG). Mit der Hälfte ihrer Mitglieder repräsentiert die Bundesversammlung also das deutsche Volk in seiner Eigenschaft als Volk der Länder. Gleichwohl folgt daraus nicht, dass die Vertreter eines Landes in der Bundesversammlung ihre Sitze in der Bundesversammlung verlieren, wenn die Wahlperiode des Landtags, der sie gewählt hat, endet. Vielmehr sieht § 2 Abs. 2 Satz 2

des Gesetzes über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung (vgl. Art. 54 Abs. 7 GG) vor:

„Besteht am Tage der Bekanntmachung [der Zahl der von den einzelnen Landtagen zu wählenden Vertreter in der Bundesversammlung] kein Landtag oder hat ein Landtag vor Ablauf seiner Wahlperiode die Wahl nicht mehr vorgenommen, so wählt der neue Landtag die Mitglieder.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Die hervorgehobene Passage belegt, dass für den Fall, dass die Legislaturperiode eines Landtags zwischen der Wahl der Mitglieder der Bundesversammlung des jeweiligen Landes und dem Zusammentritt der Bundesversammlung endet, nicht etwa der neue Landtag die Wahl wiederholen muss, weil die bestehende Wahlentscheidung der Diskontinuität anheimfiele. Vielmehr bleibt die Wahlentscheidung des alten Landtags bestehen, wenn er sie noch getroffen hat. Eine Diskontinuität tritt demnach nicht ein. Das beruht ersichtlich auf dem Umstand, dass sich die Vertreter des Landes in der Bundesversammlung nicht aus dem alten Landtag als eine „Untergliederung“ ableiten, sondern die Benennung der Vertreter des Landes nur ein Mitwirkungsakt bei der länderübergreifenden Wahl des Bundespräsidenten ist.

Mit Blick auf ähnliche Kooperationsverhältnisse auf kommunaler Ebene ist auch entschieden worden, dass die Besetzung einer Verbandsversammlung eines Zweckverbands (nach allgemeinen Grundsätzen, im Gegensatz zu allfälligen gesetzlichen Sonderregelungen) nicht die Anwendung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes auslöst,

OVG Münster, Beschluss vom 26.04.2011 – 15 A 693/11 –, zit. n. juris, Rn. 6 ff.; VG Köln, Beschluss vom 02.02.2011 – 4 K 915/10 –, zit. n. juris, Rn. 73 ff.; VG Minden, Urteil vom 01.03.2012 – 2 K 1919/10 –, zit. n. juris, Rn. 27; vgl. VG Regensburg, Urteil vom 03.06.1998 – RN 3 K 96.2100 –, zit. n. juris, Rn. 41 ff.;

diesen Spiegelbildlichkeitsgrundsatz hat das Verwaltungsgericht Berlin als mit dem Diskontinuitätsgrundsatz gleichsinnig behandelt,

VG Berlin, Urteil vom 09.02.2011 – 14 K 223.09 –, LKV 2011, S. 183, 185.

Dass der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz – und mit ihm der Diskontinuitätsgrundsatz – nicht anwendbar ist, hat das Verwaltungsgericht Regensburg wie folgt begründet: Im Gegensatz zur Besetzung eines Ausschusses eines Kreistags als „Unterorgan“

„stellt die Entsendung eines [Mitglieds des Kreistags] in eine Ver[bands]versammlung einen Sonderfall der Vertretung nach außen dar. Der Entsandte soll die Interessen der entsendenden Körperschaft in einer anderen Körperschaft wahrnehmen und wird somit außerhalb des Bereichs der ihn entsendenden Körperschaft tätig,“

VG Regensburg, Urteil vom 03.06.1998 – RN 3 K 96.2100 –, zit. n. juris, Rn. 43 (Erwähnung des „Unterorgan[s]“ in Rn. 42).

In ganz ähnlicher Weise stellte auch die Entsendung der Vertreter und der Vertreterin der Landeszahnärztekammer Brandenburg in die Vertreterversammlung des Versorgungswerks nicht die Besetzung eines „Unterorgans“, sondern eine Vertretung „nach außen“ im Rahmen einer gleichgeordneten Zusammenarbeit dar. Das gilt zumal unter dem Gesichtspunkt, dass die Vertreter und die Vertreterin sogar in eine Körperschaft nach fremdem Landesrecht entsandt wurden und die Landeszahnärztekammer diese Körperschaft nicht einmal gegründet hatte, sondern sich ihr nur angeschlossen hatte (vgl. den Titel und die Präambel der brandenburgischen Anschlusssatzung) bzw. in sie aufgenommen worden war (§ 1 Satz 1 der Berliner Anschlusssatzung). Diese Konstruktion steht der Qualifizierung der Vertreterversammlung als „Unterorgan“ der brandenburgischen Kammerversammlung klar entgegen. Daran ändert sich auch im Hinblick nur auf die brandenburgischen Mitglieder nichts, denn die Qualifizierung der Vertreterversammlung als für die Kammerversammlung gleichsam außenstehendes oder gleichgeordnetes Organ schließt selbstverständlich ihre gesamte Mitgliedschaft in ihrer Eigenschaft als solche ein.

Insgesamt ist daher die Anwendung des Diskontinuitätsgrundsatzes und des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes im Verhältnis zwischen der Kammerversammlung der Landeszahnärztekammer Brandenburg und der Vertreterversammlung des Versorgungswerks der Zahnärztekammer Berlin nicht geboten. Von einem Verhältnis der letzteren zur ersteren Versammlung als bloße „Untergliederung“ oder bloßes „Unterorgan“ kann in dem Landesgrenzen überschreitenden Kooperationsverhältnis keine Rede sein.

Daraus folgt natürlich – was nur sicherheitshalber angemerkt sei – nicht, dass es den brandenburgischen Vertretern nach dem Ende der Wahlperiode ihrer Kammerversammlung an der erforderlichen demokratischen Legitimität fehlte. Vielmehr gilt insoweit dasselbe wie in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts über die Besetzung eines hessischen Magistrats, also eines Organs mit Verwaltungs- und nicht Repräsentationsfunktion:

„Auch dann, wenn das kommunale Verwaltungsorgan Gemeindevorstand (Magistrat) nicht strikt proportional nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung zusammengesetzt ist, fehlt diesem nicht die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unabdingbare demokratische Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde als dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, zurückführen lässt (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 – 2 BvK 1/73 – BVerfGE 38, 258 [271]). Das Gemeindevolk bekundet seinen Willen durch die Wahl der Gemeindevertreter und handelt (abgesehen von Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden etc.) durch seine gewählten Vertreter in der Gemeinde. Auch wenn eine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands (Magistrats) – mit Ausnahme des/der (Ober-)Bürgermeisters/in – in Hessen nicht vorgesehen ist, verschafft die aus einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl hervorgegangene Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung als Repräsentationsorgan aller Gemeindebürgerinnen und -bürger dem Gemeindevorstand (Magistrat) die erforderliche demokratische Legitimation, und zwar durch einen Akt, der ihr in ihrer Gesamtheit zugerechnet werden kann (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974

a.a.O.). Dies gilt für die Wahl aller Mitglieder des Gemeindevorstands, d.h. die ehrenamtlichen wie die hauptamtlichen Beigeordneten, in gleicher Weise (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 a.a.O.),“

BVerwG, Urteil vom 28.04.2010 – 8 C 18.08 –, BVerwGE 137, S. 21, 27.

Die Wahl durch die Kammerversammlung verschafft den brandenburgischen Vertretern in der Vertreterversammlung also eine personelle demokratische Legitimierung. Nicht anders als bei den Wahlen von Richtern oder Wahlbeamten ist diese Legitimierung auch nicht an die Wahlperiode des wählenden Organs geknüpft.

Ergänzend wird die demokratische Legitimität der Vertreterversammlung des Versorgungswerks durch die rechtliche Steuerung seiner Tätigkeit vermittelt. Demokratische Legitimität setzt sich nämlich aus personell-organisatorischer Legitimierung (durch die Besetzung von Gremien und Ämtern) und sachlich-inhaltlicher Legitimierung (durch die rechtliche Steuerung der Amtsausübung) zusammen,

vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 05.12.2002 – 2 BvL 5/98 –, BVerfGE 107, 59, 87 f.; Dreier, in: ders., Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Band II, Tübingen 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 115 f.

Diese unterschiedlichen Formen der Legitimation sind nicht je für sich bedeutsam, sondern nur in ihrem Zusammenwirken:

„Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau,“

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24.05.1995 – 2 BvF 1/92 –, BVerfGE 93, S. 37, 67; Beschluss des Zweiten Senats vom 05.12.2002 – 2 BvL 5/98 –, BVerfGE 107, S. 59, 87.

Hier tritt also zu der Wahl der brandenburgischen Vertreter für die Vertreterversammlung durch die brandenburgische Kammerversammlung als weiterer legitimierender Aspekt hinzu, dass die Vertreterversammlung insgesamt nur einen begrenzten Aufgabenkreis hat. Zwar hat die Landes Zahnärztekammer Brandenburg mit ihrem Beitritt zum Versorgungswerk der Zahnärztekammer Berlin ihre Mitglieder auf die jeweils geltenden versorgungsrechtlichen Regelungen dieses Versorgungswerks verwiesen; es handelte sich damit um eine dynamische Verweisung auf fremdes Recht und nicht nur um eine statische Verweisung auf einen bestimmten Stand eines fremden Verweisungsobjekts,

BVerwG, Beschluss vom 18.06.1996 – 1 B 198/95 –, Buchholz 430.4 Versorgungsrecht Nr. 33.

Solche dynamischen Verweisungen sind aber unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation der aus ihnen jeweils folgenden Rechtslage zulässig, wenn der Inhalt der Regelungen, auf die verwiesen wird, im Wesentlichen feststeht,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 –, BVerfGE 26, S. 338, 366 f.; Beschluss des Zweiten Senats vom 14.06.1983 – 2 BvR 488/80 –, BVerfGE 64, S. 208, 215; BVerwG, Urteil vom 27.06.2013 – 3 C 21.12 –, zit. n. juris, Rn. 42, m.w.N.

Diese Voraussetzung haben das Oberverwaltungsgericht Brandenburg und das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf den Aufgabenkreis des Versorgungswerks der Zahnärztekammer Berlin (für die Mitglieder aus Brandenburg) gewahrt gesehen,

s. BVerwG, Beschluss vom 18.06.1996 – 1 B 198/95 –, Buchholz 430.4 Versorgungsrecht Nr. 33.

Die somit gegebene sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation hat das Bundesverfassungsgericht zwar, wie bereits erwähnt, als nicht ausreichend angesehen, weil

es an Mitwirkungsrechten der brandenburgischen Mitglieder des Versorgungswerks seinerzeit fehlte,

BVerfG, Nichtannahmebeschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 08.03.2002 – 1 BvR 1974/96 –, DVBl. 2002, S. 835 f.

Wie ebenfalls bereits ausgeführt wurde, ist dieser Mangel aber mittlerweile beseitigt. Zudem ist jedenfalls nicht zu bestreiten, dass der relativ enge Aufgabenkreis des Versorgungswerks zu einer erheblichen sachlich-inhaltlichen demokratischen Legitimierung durch die rechtliche Steuerung seiner Tätigkeit führt. Einwände gegen das heutige Gesamtniveau der demokratischen Legitimation können danach umso weniger berechtigt sein.

Nach den bestehenden Regelungen gilt daher der Diskontinuitätsgrundsatz nicht im Verhältnis zwischen der Kammerversammlung der Landeszahnärztekammer Brandenburg und der Vertreterversammlung des Versorgungswerks der Zahnärztekammer Berlin. Das Versorgungswerk hat daher nicht die Amtsperiode der Kammerversammlung nach brandenburgischem Recht zu beachten. Es ist vielmehr gemäß § 4b Abs. 4 Satz 2 des Berliner Kammergesetzes und den bestehenden Anschlusssatzungen nur verpflichtet, die Repräsentation der brandenburgischen Mitglieder durch Mitglieder der Vertreterversammlung sicherzustellen, die von der Landeszahnärztekammer Brandenburg für die Amtsperiode der Vertreterversammlung zu benennen sind. Alles weitere entzieht sich dem Berliner Landesrecht und ist auch bundesrechtlich nicht geregelt. Insbesondere die Frage, wie die brandenburgischen Mitglieder der Vertreterversammlung in ihrer Landeszahnärztekammer benannt werden, ist demnach keine Frage, die das Versorgungswerk selbst betrifft.

II. Hilfsweise: Zu den Rechtsfolgen einer rechtswidrigen Mandatsausübung

Vor diesem Hintergrund sind an sich keine weiteren Ausführungen zu der Frage erforderlich, wie es sich auf die Kompetenzen und die bisher getroffenen Entscheidungen

der Vertreterversammlung des Versorgungswerks auswirken würde, wenn die brandenburgischen Vertreter nicht für die laufende Wahlperiode der Vertreterversammlung des Versorgungswerks legitimiert wären. Gleichwohl soll der Frage hier noch hilfsweise nachgegangen werden.

Die Frage ist anhand eines allgemeinen Grundsatzes des Verwaltungsrechts zu beantworten. Fehler in einem Wahlverfahren oder bei einer anderen Form der Bestellung oder Ernennung haben demnach keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der in Ausübung eines so verliehenen Amtes ausgeführten Handlungen, solange sie nicht rechtskräftig oder bestandskräftig (oder u.U. sofort vollziehbar) festgestellt sind. Vielmehr sind erst solche Amtshandlungen unwirksam, die nach der jeweils vorgesehenen Feststellung der Ungültigkeit der Wahl, Bestellung oder Ernennung ausgeführt werden. Dieser allgemeine Grundsatz ist in der jüngsten Rechtsprechung wie folgt beschrieben worden:

„[D]ie rechtliche Wirksamkeit staatlicher Rechtsakte [ist] nicht berührt, wenn die Wirksamkeit der Bestellung des handelnden Staatsorgans in Frage gestellt ist, solange diese Bestellung nicht in dem hierfür vorgesehenen Verfahren widerrufen oder für ungültig erklärt worden ist; auch dann wirkt der Widerruf oder die Ungültigkeitserklärung der Bestellung nur ex nunc. Das gilt im Staatsrecht für die Wahl der Landtage und des Deutschen Bundestages (BVerfG, Urteil vom 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, 14 [38]; Entscheidung vom 11.10.1972 – 2 BvR 912/71 –, BVerfGE 34, 81 [95 f.]) und im Verwaltungsrecht für die Wahl der Kreistage und Gemeinderäte (BVerfG, Beschluss vom 11.11.1953 – 1 BvR 444/53 –, BVerfGE 3, 41 [44]; vgl. § 30 Abs. 3 Satz 2 GemO; § 21 Abs. 3 Satz 2 LKrO). In diesen Fällen besteht zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen demokratischen Willensbildung ein gesondertes Wahlprüfungsverfahren. Etwaige Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Wahl sind ausschließlich in diesem Verfahren geltend zu machen.

Dieser Grundsatz gilt aber nicht nur für gewählte Organe, sondern auch für ernannte Amtswalter, ohne dass es dort ein gesondertes Prüfungsverfahren gäbe. So hat die unerkannte Unwirksamkeit der Ernennung eines Beamten ebenso wenig Einfluss auf die Wirksamkeit seiner Amtshandlungen (§ 15 Satz 3 BBG; § 13 Abs. 4 Satz 1 LBG) wie die noch nicht rechtskräftig festgestellte Nichtigkeit

der Ernennung eines Richters (§ 18 Abs. 3 DRiG) auf dessen Rechtsprechungstätigkeit. Auch gerichtliche Entscheidungen, an denen ein ehrenamtlicher Richter mitgewirkt hat, dessen Wahl nachträglich rechtskräftig für ungültig erklärt worden ist, werden hierdurch in ihrer Wirksamkeit nicht berührt (BVerwG, Beschlüsse vom 09.06.1987 – 9 CB 36.87 –, DVBl. 1987, 1112 und vom 03.09.1987 – 1 CB 39.87 –, Buchholz 310 § 26 VwGO Nr. 2),“

VG Karlsruhe, Urteil vom 04.03.2013 – 7 K 3335/11 –, zit. n. juris, Rn. 41 f.; fast gleichlautend bereits VGH Mannheim, Urteil vom 02.12.1997 – 9 S 2506/97 –, GewArch 1998, S. 164, 166.

Es widerspräche der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, Amtshandlungen wegen eines Fehlers bei der Berufung des handelnden Amtsträgers für unwirksam zu halten, wenn zum Zeitpunkt der Ausführung dieser Handlungen mangels einer anderslautenden maßgeblichen Feststellung von der Rechtmäßigkeit der Berufung in das Amt auszugehen war. Deshalb bleiben selbst im Fall der Nichtigkeit der Berufung eines Amtsträgers alle seine Amtshandlungen wirksam, die bis zur maßgeblichen Feststellung der Nichtigkeit dieser Berufung ausgeführt worden sind,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, S. 14, 38; StGH Bremen, Entscheidung vom 28.02.1994 – St 2/93 –, DVBl. 1994, S. 633, 634; BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 – 1 C 7.98 –, BVerwGE 108, S. 169, 177.

Der Umstand, dass dies bedeuten kann,

„daß auch Handlungen eines rechtlich nicht mehr existierenden Landtages rechtsbeständig und verbindlich bleiben,“

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 11.11.1953 – 1 BvR 444/53 –, BVerfGE 3, S. 41, 44 f.,

hat das Bundesverfassungsgericht nicht beeindruckt; vielmehr hat es selbst die Rechtslage so ausgedrückt. Die Rechtssicherheit hat insofern Vorrang vor der materiellen Frage der Wirksamkeit oder Unwirksamkeit des Bestands eines Organs oder einer Amtsträgerschaft.

Derselbe Gedanke ist in der Rechtsprechung auch noch deutlicher formuliert worden:

„[D]ie Beschlüsse der Vollversammlung [einer Handwerkskammer] [sind] auch dann rechtswirksam [...], wenn die Wahl der Vollversammlung nachträglich durch ein rechtskräftiges verwaltungsgerichtliches Urteil für fehlerhaft befunden wird. Maßgebend ist dabei vor allem der Gedanke der Rechtssicherheit. Es würde zu praktisch kaum noch zu bewältigenden Schwierigkeiten führen, wenn ein Rechtsfehler bei der Wahl einer Vollversammlung zur Rechtswidrigkeit aller von ihr getroffenen Entscheidungen führen würde,“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

VG Freiburg, Urteil vom 24.02.1996 – 10 K 1064/95 –, GewArch 1997, S. 423.

Dieser allgemeine Grundsatz gilt natürlich für die Vertreterversammlung des Versorgungswerks der Zahnärztekammer Berlin ebenso wie für die in der Rechtsprechung angesprochenen Parlaments- und Kommunalwahlen, Beamten- und Richterernennungen bzw. Richterwahlen und Vollversammlungen von Handwerkskammern. Die Anwendung des Grundsatzes im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung ist höchstrichterlich ganz allgemein bejaht worden,

BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 – 1 C 7.98 –, BVerwGE 108, S. 169, 177.

Daraus folgt, dass hier gegen die Wahlen des Verwaltungsausschusses und des Aufsichtsausschusses, die die Vertreterversammlung bereits am 13.04.2013 unter Mitwirkung der Vertreter und der Vertreterin der Landes Zahnärztekammer Brandenburg

durchgeführt hat, nichts zu erinnern ist. Selbst wenn die Mitgliedschaft dieser Vertreter und dieser Vertreterin in der Vertreterversammlung ungültig sein sollte, wäre dies noch nicht in der vorgesehenen Weise – d.h. entweder durch die Kammerversammlung der Landeszahnärztekammer Brandenburg oder die dortige Aufsichtsbehörde – festgestellt worden.

Es gibt daher kein Bedürfnis, die Wahlen des Verwaltungs- und des Aufsichtsausschusses zu wiederholen. Der Verwaltungs- und der Aufsichtsausschuss sind derzeit rechtmäßig im Amt. Sie bleiben es auch dann, wenn die Zusammensetzung der Vertreterversammlung für fehlerhaft erklärt werden sollte, weil ihre Wahlen vor dieser Feststellung erfolgt sind. Die beiden Ausschüsse wären erst dann nicht mehr zu wirksamen Amtshandlungen fähig, wenn die Unwirksamkeit ihrer jeweils eigenen Wahl verbindlich festgestellt würde. Auch dann ergäbe sich aber kein Nachholbedarf, weil selbst dann alle ihre Handlungen bis zum Zeitpunkt dieser Feststellung wirksam blieben. Zumindest insoweit ist dem Schreiben von Herrn Dr. Dohmeier-de Haan, Herrn Kampmann und Herrn Dr. Weiß zu widersprechen.

Dem genannten Schreiben ist insgesamt auch darin zu widersprechen, dass die brandenburgischen Vertreter und die brandenburgische Vertreterin wegen der Grundsätze der Diskontinuität und der Spiegelbildlichkeit ihre Mandate in der Vertreterversammlung des Versorgungswerks verloren hätten. Bereits dies ist nicht zutreffend. Aber selbst wenn es zutreffend wäre, ergäbe sich daraus noch kein Bedürfnis einer Wiederholung der Wahlen des Verwaltungs- und des Aufsichtsausschusses.

Für jegliche Nachfragen stehe ich Ihnen, sehr geehrter Herr Wohltmann, selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Fachanwalt für Verwaltungsrecht