B 6 KA 57/17 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung
6
1. Instanz
SG Marburg (HES)
Aktenzeichen
S 12 KA 100/17
Datum
31.05.2017
2. Instanz
-
Aktenzeichen
-
Datum
-
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 6 KA 57/17 R
Datum
15.05.2019
Kategorie
Urteil
Leitsätze
Soweit die Satzung einer Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung die Bildung von Fraktionen in der Vertreterversammlung nicht vorsieht, ist der Grundsatz, dass jeder Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln muss (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit), nicht auf Listen übertragbar, die für die Wahl zur Vertreterversammlung gebildet worden sind.
Auf die Revisionen der Beklagten und der Beigeladenen wird das Urteil des Sozialgerichts Marburg vom 31. Mai 2017 geändert. Die Klagen werden in vollem Umfang abgewiesen. Die Revisionen der Kläger werden zurückgewiesen. Die Kläger tragen die Kosten des Rechtsstreits in beiden Rechtszügen; außergerichtliche Kosten der Beigeladenen haben die Kläger allein für das Revisionsverfahren zu erstatten.

Gründe:

I

1

Die Beteiligten streiten über die Gültigkeit von Wahlen der Mitglieder zweier beratender Fachausschüsse sowie eines Beirats durch die beklagte Vertreterversammlung (VV).

2

Die beiden Kläger sind im Bezirk der beigeladenen Kassenärztlichen Vereinigung (KÄV) zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassen und nehmen an der hausärztlichen Versorgung teil. Sie wurden im Jahr 2016 für die von 2017 bis 2022 laufende Wahlperiode in die beklagte VV der Beigeladenen gewählt. Die VV besteht aus 50 Mitgliedern. 45 davon sind Ärzte und fünf sind Psychologische Psychotherapeuten. Von den 45 Ärzten nehmen 18 an der hausärztlichen Versorgung und 27 an der fachärztlichen Versorgung teil.

3

Die 45 ärztlichen Mitglieder der VV waren über sechs unterschiedliche Listen gewählt worden. Dabei entfielen die meisten Stimmen auf die Liste "Die Fachärzte Hessen" (23 Sitze) sowie "Die Hausärzte - Hausärzteverband Hessen" (13 Sitze). Die Liste "Sprechende Medizin" war mit drei Sitzen und die Listen "Hessenmed/Hartmannbund", "Kinder- und Jugendärzte" und "Ärztinnen und Ärzte pro EHV" mit jeweils zwei Sitzen in der VV vertreten. Auf der letztgenannten Liste waren die beiden Kläger in die VV gewählt worden.

4

In der Sitzung der VV am 11.1.2017 wurden die Wahlen der Mitglieder des beratenden Fachausschusses für die hausärztliche Versorgung, des beratenden Fachausschusses für Erweiterte Honorarverteilung (EHV) und des Beirats für die EHV durchgeführt. Die beiden Kläger wurden in keinen dieser Ausschüsse gewählt. Dagegen haben sie sich mit ihren Klagen gewandt und die Ungültigkeit der Wahl im Wesentlichen mit einer Verletzung des Prinzips der Spiegelbildlichkeit begründet. Als Repräsentanten der Liste "Ärztinnen und Ärzte pro EHV" seien sie in den genannten Gremien zu Unrecht nicht vertreten.

5

Das SG hat den Klagen teilweise stattgegeben und die Wahlen der Mitglieder des beratenden Fachausschusses für die hausärztliche Versorgung sowie der Mitglieder des Beirats für die EHV für ungültig erklärt, da gegen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verstoßen worden sei. Auch im Bereich der vertragsärztlichen Selbstverwaltung sei das Prinzip der Spiegelbildlichkeit für die Ausschussbesetzung maßgeblich, da es sich bei der VV um ein gewähltes und demokratisch legitimiertes Organ handele. Das gelte unabhängig davon, ob Fraktionen gebildet werden. Im Gegensatz zu kommunalen Vertretungskörperschaften und solchen des Landes oder des Bundes seien im rein berufsrechtlichen Bereich Fraktionen, denen in der Regel besondere Rechte zukommen, die Ausnahme. In berufsrechtlichen Körperschaften übernehme die Wahlliste die Funktion, ähnliche berufsrechtliche Ziele zu bündeln. Diese Listen führten auch in Form ihrer Listensprecher und Führungsriege (berufs-)politische Gespräche zur Besetzung der exekutivischen Gremien, insbesondere des Vorstands. Auf diese Weise bildeten sich auch in berufsrechtlichen VVen "Regierungsmehrheit" und "Opposition" heraus; die Listenzugehörigkeit sei über die Wahl zur VV hinaus im Regelfall von großer Bedeutung für das Selbstverständnis der Akteure und der Berufsgruppen.

6

Die Mitglieder des beratenden Fachausschusses für die hausärztliche Versorgung seien überwiegend über die Liste "Die Hausärzte - Hausärzteverband Hessen" in die VV gewählt worden. Lediglich ein gewähltes Fachausschussmitglied und ein Stellvertreter hätten keiner Liste angehört und ein weiteres gewähltes Mitglied und ein Stellvertreter seien über die Liste "Kinder- und Jugendärzte" in die VV gewählt worden. Angesichts der Größe des Ausschusses mit 12 Mitgliedern wäre es ohne weiteres möglich gewesen, auch die weiteren in der VV vertretenden Listen im Ausschuss zu repräsentieren, ohne dass dadurch die Mehrheitsverhältnisse in der VV geändert würden.

7

Der Beirat für die EHV bestehe aus zehn Mitgliedern, von denen sechs auch Mitglied der beigeladenen KÄV sein müssten. Vier Mitglieder, die nicht mehr vertragsärztlich tätig seien, müssten früher Mitglieder der Beigeladenen gewesen sein. Die Mitglieder des beratenden Fachausschusses für EHV seien geborene Mitglieder des Beirats. Damit seien noch zwei Mitglieder aus dem Kreis der aktiven Ärzte (und eine ausreichende Zahl von Stellvertretern) in den Beirat für die EHV zu wählen. Wenn man von den sechs Ausschussmitgliedern ausgehe, die Mitglied der beigeladenen KÄV seien, dann würde ein Ausschussmitglied rechnerisch 8,3 Mitglieder der VV bzw - auf den hausärztlichen Versorgungsbereich bezogen - ein hausärztlich tätiges Ausschussmitglied rechnerisch sechs hausärztlich tätige Mitglieder der VV repräsentieren. Die drei in den Ausschuss gewählten hausärztlichen Mitglieder seien alle auf der Liste "Die Hausärzte - Hausärzteverband Hessen" in die VV gewählt worden. Im Hinblick auf die satzungsmäßig vorgegebene Unterteilung sei die Spiegelbildlichkeit anhand der Versorgungsbereiche zu beurteilen. Damit entfalle rechnerisch auf eines der drei hausärztlichen Mitglieder ein Stimmenanteil von sechs Mitgliedern der Gruppe der Hausärzte in der VV. Dem dreizehnten Mitglied der Liste "Die Hausärzte - Hausärzteverband Hessen" stünden rechnerisch alle übrigen fünf Hausärzte der weiteren drei Listen gegenüber. Damit müsse eine der beiden Listen, die mit zwei Mitgliedern in der VV vertreten seien, auch im Beirat repräsentiert sein.

8

Dagegen hat das SG die Klagen abgewiesen, soweit die Kläger die Ungültigkeit der Wahl der Mitglieder zum beratenden Fachausschuss für EHV geltend gemacht haben. In den beratenden Fachausschuss für EHV seien nach der Satzung der Beklagten zwei Hausärzte und zwei Fachärzte zu wählen. Mindestens drei der insgesamt vier Mitglieder müssten Mitglied der VV sein; das vierte müsse dagegen nur Mitglied der beigeladenen KÄV sein. Die Wahlen erfolgten als Einzelwahlen. Die zum beratenden Fachausschuss für EHV durchgeführten Wahlen hätten zu dem Ergebnis geführt, dass alle vier Mitglieder und auch deren Stellvertreter entweder der Liste "Die Fachärzte Hessen" oder der Liste "Die Hausärzte - Hausärzteverband Hessen" angehören. Die Liste "Die Hausärzte - Hausärzteverband Hessen" sei rechnerisch im Ausschuss überrepräsentiert. Diese "Überrepräsentanz" sei aber vom Gestaltungsspielraum der Beklagten gedeckt. Eine Vergrößerung des Ausschusses zur Ermöglichung einer Repräsentanz weiterer Listen sei nicht zwingend geboten, insbesondere im Hinblick darauf, dass mit dem Beirat für die EHV ein weiteres, größeres Gremium existiere, dem eine ähnliche Funktion zukomme und das auch die inaktiven Ärzte einbinde. Ein Anspruch der Kläger auf Berücksichtigung im beratenden Fachausschuss für EHV könne auch nicht erfolgreich damit begründet werden, dass sie einer Liste angehörten, die sich programmatisch gerade dem Ausschussgegenstand (EHV) zugewandt haben.

9

Gegen das Urteil wenden sich die Kläger, die Beklagte und die Beigeladene mit ihren (Sprung-) Revisionen. Die Kläger tragen zur Begründung vor:

10

Bis zu der gegenwärtig laufenden Wahlperiode habe es in der VV im Wesentlichen drei Gruppen gegeben, nämlich die Hausärzte, die Fachärzte und die Psychotherapeuten. Eine weitere Aufgliederung, wie sie nun in Gestalt interessengruppenbezogener Listen bestehe, habe es vorher nicht gegeben. Die VV habe die hier relevanten Ausschüsse in den vorangegangenen Wahlperioden unter Berücksichtigung eines Proporzes bezogen auf Fachärzte, Hausärzte und Psychotherapeuten besetzt. Nun habe sich die Situation geändert. Abweichend von der Entscheidung des SG fordere das für die Fraktionen im Deutschen Bundestag und deren Vertretung in Ausschüssen entwickelte Prinzip der Spiegelbildlichkeit, dass die Fraktion der Liste "Ärztinnen und Ärzte pro EHV", der sie, die Kläger, angehörten, auch in dem beratenden Fachausschuss für EHV vertreten sei. Es könne dahingestellt bleiben, ob die Zahl der Sitze dieses aus vier Mitgliedern (zwei Hausärzten und zwei Fachärzten) bestehenden Fachausschusses entsprechend zu vermehren sei. Jedenfalls sei es Aufgabe der VV, allen Fraktionen die Möglichkeit zu geben, ihr Anliegen in dem beratenden Fachausschuss vorzutragen. Dies gelte umso mehr, als hinter den zwei Vertretern der Liste "Ärztinnen und Ärzte pro EHV" eine größere Zahl von Mitgliedern der KÄV stehe, die über ihre Wahl das spezielle Interesse an der Nachhaltigkeit des Systems der EHV bekundet hätten.

11

Der Einwand der Beklagten, dass in ihrer Satzung "Fraktionen" nicht vorgesehen seien, sei unerheblich. Die Gruppierungen, die sich zur Wahl gestellt hätten und die nun in der VV an der Willensbildung mitwirkten, seien "Fraktionen" iS der Rechtsprechung des BVerfG zu den

Grundsätzen der Spiegelbildlichkeit. Die verfassungsrechtlichen Erwägungen zum Prinzip der Spiegelbildlichkeit könnten nicht auf "Erledigungsausschüsse" beschränkt werden. Ausschlaggebend sei, dass die Fachausschüsse die Verhandlungen der VV ganz wesentlich bestimmten. Dies sei auch in den Revisionsverfahren zu den Aktenzeichen B 6 KA 52/17 R bis 55/17 R (BSG Urteile vom 12.12.2018) deutlich geworden. Die vollständige Ablehnung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit verstoße gegen das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip.

12

Die Kläger beantragen,

das Urteil des SG Marburg vom 31.5.2017 zu ändern und auch die am 11.1.2017 durchgeführte Wahl der Mitglieder zum beratenden Fachausschuss für Erweiterte Honorarverteilung für ungültig zu erklären sowie die Revisionen der Beklagten und der Beigeladenen zurückzuweisen.

13

Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

das Urteil des SG Marburg vom 31.5.2017 zu ändern und die Klagen in vollem Umfang abzuweisen sowie die Revisionen der Kläger zurückzuweisen.

14

Zur Begründung machen die Beklagte und die Beigeladene geltend, dass der für die Entscheidung des BSG vom 11.2.2015 zum Aktenzeichen B 6 KA 4/14 R maßgebende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht auf den vorliegenden Sachverhalt übertragen werden könne, weil in der Satzung der Beigeladenen keine Fraktionen vorgesehen seien und diese auch nicht existierten. Ferner sei zu berücksichtigen, dass es sich bei dem beratenden Fachausschuss für die hausärztliche Versorgung nicht um einen Ausschuss der beklagten VV handele, sondern nach § 11c Abs 5 der Satzung um ein Gremium, das den Vorstand in Angelegenheiten der hausärztlichen Versorgung berate. Abgesehen davon, dass die beklagte VV den Ausschuss zu Beginn einer Wahlperiode besetze, zeichneten sich danach keine Schnittmengen mehr ab. Bereits aus diesem Grunde könne nicht verlangt werden, dass der Fachausschuss ein Abbild der VV sei. Das werde besonders beim beratenden Ausschuss für die fachärztliche Versorgung deutlich, der alle unterschiedlichen Facharztgruppen zu berücksichtigen habe. Bei den Hausärzten gebe es dagegen nur zwei Versorgungsgruppen, nämlich die Hausärzte und die Kinderärzte. Letztere seien vom SG im Hinblick auf den Beirat außer Acht gelassen worden. Beide seien entsprechend ihrem Anteil an den Mitgliedern der beigeladenen KÄV und nicht der Vertreterversammlung vertreten. Da jeder Vertragsarzt in den beratenden Fachausschuss wählbar sei und nicht nur die Mitglieder der VV, könne der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hier nicht von Bedeutung sein. Die vom BSG im Urteil vom 11.2.2015 (B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1) offen gelassene Frage, ob die Spiegelbildlichkeit auch auf Listenverbindungen zu beziehen sei, sei zu verneinen. Listenverbindungen könnten den Fraktionen nicht gleichgestellt werden. Zudem habe das SG verkannt, dass den beratenden Fachausschüssen keine eigenständigen Entscheidungskompetenzen zukämen. Zudem sei von den hier streitbefangenen Ausschüssen allein der beratende Fachausschuss für die hausärztliche Versorgung gesetzlich vorgesehen.

II

15

Die Sprungrevisionen der Beklagten und der Beigeladenen gegen das Urteil des SG Marburg sind begründet. Entgegen der Auffassung des SG sind weder die Wahlen zu dem beratenden Fachausschuss für die hausärztliche Versorgung noch die Wahlen zum Beirat für die EHV zu beanstanden. Die Sprungrevisionen der Kläger sind unbegründet, weil auch die Wahlen zum beratenden Fachausschuss für EHV gültig sind.

16

I.1. Die Sprungrevisionen sind zulässig. Das gilt auch für die Revision der beigeladenen KÄV. Auch sie kann geltend machen, infolge der vom SG festgestellten Ungültigkeit der Wahlen in eigenen Rechten verletzt zu sein. Gegenstand des Verfahrens ist die Besetzung von Gremien, die in der Satzung der Beigeladenen vorgesehen sind und die an der Erfüllung ihrer Aufgaben mitwirken. Der Zulässigkeit ihrer Revision steht auch nicht entgegen, dass die Beigeladene in erster Instanz keine Anträge gestellt hat (vgl BSG Beschluss vom 10.12.1974 - GS 1/74 - SozR 1500 § 161 Nr 1 = Juris RdNr 26).

17

2. Die Klagen sind als Wahlanfechtungsklagen zulässig. Zwar liegen die Voraussetzungen des § 131 Abs 4 SGG hier nicht vor, weil sich diese Regelung allein auf Wahlhandlungen bei der Besetzung von Organen der Selbstverwaltungskörperschaft bezieht. Organstellung kommt hier nach § 79 Abs 1 SGB V nur der Beklagten als VV zu, nicht jedoch dem nach § 79c Abs 1 S 1 Nr 1 SGB V iVm § 11c der Satzung der Beigeladenen zu bildenden beratenden Fachausschuss für die hausärztliche Versorgung, dem nach § 79c S 4 SGB V iVm § 11b der Satzung der Beigeladenen zu bildenden beratenden Fachausschuss für EHV sowie dem nach § 11d der Satzung der Beigeladenen zu bildenden Beirat für die EHV (vgl BSG Urteil vom 11.2.2015 - B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1 RdNr 15). Indes gebieten das Demokratieprinzip des Art 20 Abs 1 und 2 GG einerseits, auf dem die Einrichtung von Selbstverwaltungskörperschaften beruht, und das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art 19 Abs 4 GG andererseits die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes auch, soweit eine Beeinträchtigung subjektiver Rechte bei Wahlen zu organisatorischen Untergliederungen von Selbstverwaltungskörperschaften in Betracht kommt (BSG Urteil vom 11.2.2015 - B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1 RdNr 16 mwN).

18

3. Die Kläger haben die Klagen zutreffend gegen die beklagte VV gerichtet. Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die VV bei den Wahlen zu den beratenden Ausschüssen und dem Beirat Rechte der Kläger verletzt hat. Bei einer solchen Streitigkeit handelt es sich um einen - auch im sozialgerichtlichen Verfahren ausnahmsweise zulässigen - In-sich-Prozess. Die Entscheidung über die Bildung von Ausschüssen obliegt nach § 8 Abs 2 Buchst l der Satzung der Beigeladenen der beklagten VV. Ein Anspruch auf rechtmäßige Besetzung kann nur gegen die VV als das wählende Organ bestehen, sodass auch die Klagen gegen diese zu richten sind (vgl BSG Urteil vom 11.2.2015 - B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1 RdNr 18 mwN; ebenso zu Wahlen des Vorstands und des Haushaltsausschusses durch den Beirat einer Kammer: BVerwG Urteil vom 28.3.2018 - 10 C 2.17 - BVerwGE 161, 323 RdNr 14).

19

4. Die Kläger konnten die Ungültigkeit der Wahlen unmittelbar mit der Klage geltend machen; ein der gerichtlichen Prüfung vorangehendes Wahlanfechtungsverfahren sieht § 7 Abs 1 der Satzung iVm § 23 der Wahlordnung der Beigeladenen allein für die Wahlen zur VV, nicht jedoch für Wahlen zu beratenden Ausschüssen oder zu dem Beirat für die EHV vor.

20

5. Die Klagen sind auch innerhalb der Klagefrist von einem Monat seit der Bekanntgabe des Wahlergebnisses erhoben worden (vgl BSG Urteil vom 11.2.2015 - B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1 RdNr 21; BSG Urteil vom 14.10.1992 - 14a/6 RKa 58/91 - BSGE 71, 175 = SozR 3-1500 § 55 Nr 14 = Juris RdNr 29; anders - die Geltung der Monatsfrist verneinend - für die Besetzung von Gremien einer Wirtschaftsprüferkammer: BVerwG Urteil vom 28.3.2018 - 10 C 2.17 - BVerwGE 161, 323 RdNr 16 ff, 19). Die Ausschuss- und Beiratswahlen fanden am 11.1.2017 statt. Die am 30.1.2017 ursprünglich nur in Bezug auf die Wahlen zu dem beratenden Fachausschuss für die hausärztliche Versorgung und die Wahlen zum beratenden Fachausschuss für EHV erhobenen Klagen sind am 9.2.2017 und damit noch innerhalb der Klagefrist auf die Wahlen zum Beirat für die EHV erweitert worden.

21

II. Die Klagen sind jedoch unbegründet. Das SG hätte sie nicht nur teilweise, sondern in vollem Umfang abweisen müssen. Die Kläger werden in ihren Rechten nicht dadurch verletzt, dass die für die Wahl zur VV eingereichten Listen und damit auch die Liste "Ärztinnen und Ärzte pro EHV", auf der die beiden Kläger in die VV gewählt worden sind, bei den am 11.1.2017 durchgeführten Wahlen der Mitglieder zum beratenden Fachausschuss für die hausärztliche Versorgung, der Mitglieder zum beratenden Fachausschuss für EHV sowie der Mitglieder des Beirats für die EHV keine Berücksichtigung gefunden haben. In der unterbliebenen Berücksichtigung der Zuordnung von Mitgliedern der Beklagten zu Wahllisten liegt hier keine Verletzung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit.

22

1. Das BVerfG hat das Prinzip der Spiegelbildlichkeit in Bezug auf die Ausschüsse des Deutschen Bundestages entwickelt. Im Bundestag wird ein wesentlicher Teil der anfallenden Arbeit außerhalb des Plenums vor allem in den Ausschüssen geleistet. Diese Ausschüsse bereiten Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vor und nehmen damit zugleich einen Teil des Entscheidungsprozesses vorweg (BVerfG Urteil vom 13.6.1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 = Juris RdNr 112 mwN). Ein wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages wird durch die Ausschüsse wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund hat das BVerfG aus Art 38 Abs 1 GG das Recht der im Bundestag vertretenen Fraktionen abgeleitet, auch in den Ausschüssen vertreten zu sein (BVerfG Urteil vom 14.1.1986 - 2 BvE 14/83 ua - BVerfGE 70, 324 = Juris RdNr 146). Grundsätzlich muss jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln (vgl BSG Urteil vom 11.2.2015 - B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1 RdNr 27 mwN). Eine "exakte Spiegelbildlichkeit" der fraktionsbezogenen Zusammensetzung des Plenums wird allerdings nicht verlangt (vgl BVerfG Urteil vom 14.1.1986 - 2 BvE 14/83 ua - BVerfGE 70, 324 = Juris RdNr 148). Nach stRspr des BVerwG kommt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auch im Bereich des Kommunalrechts bei der Besetzung von Ausschüssen der Gemeindevertretungen zur Anwendung, auch wenn Stadträte, Gemeinderäte und Kreistage keine Parlamente, sondern Organe einer Selbstverwaltungskörperschaft sind (BVerwG Urteil vom 28.4.2010 - 8 C 18.08 - BVerwGE 137, 21 RdNr 20 mwN; vgl BVerwG Urteil vom 28.3.2018 - 10 C 2.17 - BVerwGE 161, 323 RdNr 26). Auch dort sind Fraktionen im Plenum und in den Ausschüssen grundsätzlich gleichberechtigt an der Willensbildung beteiligt. Die von der Gemeindevertretung zu wählenden Ausschüsse dürfen deshalb nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Plenum besetzt werden. Vielmehr müssen die Ausschüsse grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums sein, und die Zusammensetzung der Ausschüsse muss das im Plenum wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln (BVerwG Urteil vom 27.3.1992 - 7 C 20.91 - BVerwGE 90, 104 = Juris RdNr 17; BVerwG Urteil vom 10.12.2003 - 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305 = Juris RdNr 13; BVerwG Urteil vom 9.12.2009 - 8 C 17.08 - Juris RdNr 18).

23

Indes können die in der Rechtsprechung des BVerfG für die Repräsentanz von Fraktionen in Bundestagsausschüssen entwickelten Maßstäbe auf die Wahlen zu Gremien im Bereich der KÄVen nicht unmittelbar übertragen werden. An die Legitimationskette von den Normunterworfenen hin zum Normgeber bzw dem Repräsentanten im Normsetzungsgremium sind im Bereich der Selbstverwaltung außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung geringere Anforderungen zu stellen als im Bereich parlamentarischer Repräsentation (BSG Urteil vom 11.2.2015 - B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1 RdNr 31 mwN; BVerwG Urteil vom 28.3.2018 - 10 C 2.17 - BVerwGE 161, 323 RdNr 27; vgl BVerfG Beschluss vom 12.7.2017 - 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13 - NVwZ 2017, 1282 RdNr 114). Die jeweils zuständigen Normgeber verfügen hier über einen weiten Gestaltungsspielraum, der Strukturen sowie Entscheidungsprozesse einschließt und auch vom Parlamentsrecht abweichende Regelungen zulässt (vgl BVerfG Beschluss vom 5.12.2002 - 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98 - BVerfGE 107, 59 = Juris RdNr 146; BVerwG Urteil vom 31.3.2004 - 6 C 25.03 - BVerwGE 120, 255 = Juris RdNr 13). Von diesem Spielraum ist auch die Entscheidung umfasst, ob und ggf nach welchen Kriterien eine Gruppenbildung in Selbstverwaltungsorganen erfolgen soll. Allein die autonome Entscheidung von Mitgliedern eines Selbstverwaltungsgremiums, sich gemeinsam einer Interessengruppe zuzuordnen, kann weder den Gesetzgeber noch die Selbstverwaltungskörperschaften bezogen auf die Ausgestaltung von Gremienwahlen binden.

24

2. Allerdings kann aus dem Umstand, dass die beratenden Fachausschüsse ebenso wie der Beirat, um deren Besetzung im vorliegenden Verfahren gestritten wird, nur beratend tätig sind und ihnen nicht die Erledigung einzelner Aufgaben übertragen worden ist (zu solchen "Erledigungsausschüssen" in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger vgl § 66 SGB IV), noch nicht geschlossen werden, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von vornherein unbeachtlich wäre. Zwar gewinnt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei den sog beschließenden Ausschüssen auch nach der Rechtsprechung des BVerwG besondere Bedeutung (zum Kommunalrecht vgl BVerwG Urteil vom 10.12.2003 - 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305 = Juris RdNr 14; BVerwG Beschuss vom 7.12.1992 - 7 B 49.92 - Juris RdNr 2, 5). Die Geltung des Grundsatzes ist wegen der erheblichen praktischen Bedeutung auch der "nur" beratenden oder vorbereitenden Ausschüsse jedoch nicht darauf begrenzt. Davon ist der Senat auch in seinem Urteil vom 11.2.2015 (B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1 RdNr 29) ausgegangen und hat es ausreichen lassen, dass den betroffenen Ausschüssen für die Arbeit der Selbstverwaltungskörperschaft eine "wichtige Funktion" zukommt.

25

Es spricht zumindest einiges dafür, dass auch den Gremien, um deren Besetzung die Beteiligten des vorliegenden Verfahrens streiten, eine wichtige Funktion in diesem Sinne zukommt. Soweit die Beklagte und die Beigeladene vortragen, dass es sich bei dem beratenden Fachausschuss für die hausärztliche Versorgung nicht um einen Ausschuss der beklagten VV handele, sondern nach § 11c Abs 5 der Satzung um ein Gremium, das den Vorstand in Angelegenheiten der hausärztlichen Versorgung berate und dass sich - abgesehen davon, dass die beklagte VV den Ausschuss zu Beginn einer Wahlperiode besetzte - "danach eigentlich keine weiteren Schnittmengen" mehr abzeichneten, so steht das im Widerspruch zu den Aufgaben, die die Satzung dem Ausschuss zuweist: Nach § 11c Abs 5 der Satzung ist diesem "vor Entscheidungen oder Beschlüssen des Vorstands oder der Vertreterversammlung" über solche die Sicherstellung der hausärztlichen Versorgung betreffenden wesentlichen Fragen, die die Gesamtheit der an der hausärztlichen Versorgung teilnehmenden Ärzte unmittelbar und überwiegend betreffen, Gelegenheit zu einer schriftlichen Stellungnahme zu geben und die Stellungnahmen des Ausschusses sind auch bei der Entscheidung des Vorstands wie auch der Vertreterversammlung einzubeziehen.

26

3. Im Ergebnis kommt es hier indes nicht darauf an, welches Gewicht den zu wählenden Gremien zukommt. Eine Verpflichtung der Beklagten, bei der Wahl der og beratenden Ausschüsse und des Beirats die Zuordnung der VV-Mitglieder zu den Listen zu berücksichtigen, die zuvor für die Wahlen zur VV aufgestellt worden waren, bestand jedenfalls deshalb nicht, weil die Satzung der Beklagten eine Bildung von Fraktionen in der VV oder eine damit vergleichbare Gruppenbildung nach Listenzugehörigkeit nicht vorsieht. Insofern unterscheidet sich die vorliegende Fallgestaltung maßgebend von derjenigen, die der Entscheidung des Senats vom 11.2.2015 (B 6 KA 4/14 R - SozR 4-2500 § 80 Nr 1) zugrunde lag. Dort hatte die Satzung der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Fraktionen vorgesehen und deren angemessene Berücksichtigung bei der Besetzung der Ausschüsse ausdrücklich vorgeschrieben. Vorliegend ist dagegen bei den Wahlen zu den Ausschüssen allein die in den Satzungsbestimmungen der Beigeladenen angelegte Zuordnung der Mitglieder der VV bzw der Beigeladenen zu unterschiedlichen Gruppen (insbesondere Hausarzt, Facharzt, Psychotherapeut, aber auch die Unterscheidung zwischen aktiven Ärzten und EHV-Leistungsbeziehern) und nicht die Zugehörigkeit zu den für die Wahl zur VV gebildeten Listen maßgebend. Anders als im Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung, die Gegenstand des og Urteils des Senats vom 11.2.2015 war, ist diese Zuordnung zu unterschiedlichen Gruppen für den Bereich der vertragsärztlichen Versorgung bereits im SGB V angelegt. Gemäß § 73 Abs 1 S 1 SGB V gliedert sich die vertragsärztliche Versorgung in die hausärztliche Versorgung und die fachärztliche Versorgung. Diese Unterscheidung spiegelt sich ua in den Wahlen der Mitglieder des Vorstands der KÄVen (§ 80 Abs 2 S 3 und 4 SGB V), aber auch in der Bildung unterschiedlicher beratender Ausschüsse (§ 79c S 1 Ziff 1 und 2 SGB V) wider. Für die Bildung von Gremien, die die EHV zum Gegenstand haben, ist darüber hinaus die Unterscheidung zwischen Ärzten und Psychologischen Psychotherapeuten von besonderer Bedeutung, weil letztere - auch nach ihrer Einbeziehung in die vertragsärztliche Versorgung - nicht in das speziell im Bezirk der Beklagten geltende System der EHV einbezogen worden sind und auch nicht einbezogen werden mussten (vgl BSG Urteil vom 16.7.2008 - B 6 KA 38/07 R - BSGE 101, 106 = SozR 4-2500 § 85 Nr 43 RdNr 54; BSG Urteil vom 19.2.2014 - B 6 KA 8/13 R - SozR 4-2500 § 85 Nr 80 RdNr 36). Eine gesetzliche Verpflichtung oder ein aus der Verfassung abzuleitendes Gebot zur spiegelbildlichen Berücksichtigung nicht nur der Zuordnung zu den in Gesetz und Satzung angelegten Gruppen, sondern auch der Listenzugehörigkeit bei der Besetzung der Ausschüsse besteht nicht (ebenso zur Frage der Berücksichtigung von Interessengruppen neben der in der Satzung vorgesehenen Zuordnung zu Berufsgruppen bei Wahlen zu Ausschüssen des Beirats einer Kammer: BVerwG Urteil vom 28.3.2018 - 10 C 2.17 - BVerwGE 161, 323 RdNr 21 ff).

27

Dabei verkennt der Senat nicht, dass die Zugehörigkeit zu einer Liste, die für die Wahlen zur VV gebildet worden ist, für die Identifikation der Mitglieder auch im weiteren Verlauf der Wahlperiode von erheblicher Bedeutung sein kann, auch weil sie idR die Zugehörigkeit zu bestimmten Interessengruppen oder Verbänden widerspiegelt. Das ändert jedoch nichts daran, dass nach der Satzung der Beklagten für die Gremienwahlen andere für die Interessenlage ebenfalls bedeutsame Zuordnungen maßgebend sind, die - anders als die Zugehörigkeit zu einer Liste - entweder gesetzlich vorgegeben sind oder aber mindestens aufgrund der gesetzlichen Vorgaben naheliegen. Dass in den beratenden Fachausschuss für die hausärztliche Versorgung und in den Fachausschuss für die fachärztliche Versorgung nur Ärzte gewählt werden können, die an der jeweiligen Versorgung teilnehmen, folgt bereits aus § 79c S 2 SGB V.

28

Die Unterscheidung zwischen hausärztlicher und fachärztlicher Versorgung ist auch nach den Vorgaben für die Zusammensetzung des beratenden Fachausschusses für EHV maßgeblich und wird für den Beirat für die EHV noch einmal durch die Unterscheidung zwischen aktiven Ärzten und Leistungsbeziehern aus der EHV ergänzt: Der aus vier Mitgliedern bestehende beratende Fachausschuss für EHV ist mit zwei Hausärzten und zwei Fachärzten zu besetzen. Diese vier Mitglieder des beratenden Fachausschuss für EHV sind nach § 11d Abs 2 S 1 der Satzung zugleich Mitglieder des zehnköpfigen Beirats für die EHV. Vier weitere Mitglieder des Beirats für die EHV müssen frühere Mitglieder der beigeladenen KÄV sein, die nicht mehr vertragsärztlich tätig sind. Wahlberechtigt und wählbar sind nur solche früheren Mitglieder, die Leistungen aus der EHV beziehen (§ 11d Abs 1 S 3, Abs 3 der Satzung). Damit werden nur zwei Mitglieder von der VV unmittelbar in den Beirat für die EHV gewählt. Dass bei der Wahl dieser beiden Mitglieder nicht Vertreter aller insgesamt sechs (ärztlichen) Listen berücksichtigt werden können, die für die Wahl zur VV gebildet worden waren, ist ohne Weiteres ersichtlich.

29

Die vom SG für erforderlich gehaltene ergänzende Berücksichtigung der Listenzuordnung auch hinsichtlich der vier Mitglieder des Beirats, die als Mitglieder des beratenden Ausschusses für EHV zugleich geborene Mitglieder des Beirats sind, führt nach Auffassung des Senats nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen und ist mindestens komplex und fehleranfällig. Eine Verpflichtung der KÄV, ein solches System zu etablieren, besteht nicht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine eindeutige Zuordnung der in die beratenden Ausschüsse und in den Beirat zu wählenden Personen zu einer der Listen nicht in jedem Fall gewährleistet ist, weil diese nicht notwendig Mitglied der VV sein müssen: Nach § 11d Abs 1 S 3 der Satzung wird bei den Mitgliedern des Beirats vielmehr die Mitgliedschaft (aktive Ärzte) bzw ehemalige Mitgliedschaft (EHV-Bezieher) bei der beigeladenen KÄV vorausgesetzt. Da die vier Mitglieder des beratenden Fachausschusses für EHV geborene Mitglieder des Beirats sind und da drei der vier Mitglieder dieses Fachausschusses nach § 11b Abs 1 S 3 der Satzung auch Mitglied der VV sein müssen, gilt das zwar mittelbar auch für drei der sechs Mitglieder des Beirats. Die weiteren drei aktiven Ärzte im Beirat müssen jedoch nicht Mitglied der VV sein, sodass sie auch nicht notwendig einer der Listen zuzuordnen sind, die für die Wahlen zur VV aufgestellt worden sind. Entsprechendes gilt nach § 79c S 5 und 6 SGB V, § 11c Abs 1 S 4 der Satzung für die Mitglieder des beratenden Fachausschusses für die hausärztliche Versorgung, die ebenfalls nur Mitglied der KÄV sein müssen. Auch in dem nur aus zwei Hausärzten und zwei Fachärzten bestehenden beratenden Fachausschuss für EHV können nicht Vertreter aller Listen berücksichtigt werden. Ein Anspruch, die Zahl der Mitglieder der zu wählenden Gremien so weit zu vergrößern, dass Vertreter aller Listen angemessen berücksichtigt werden können, würde nicht einmal dann bestehen, wenn die vom BVerfG zur Berücksichtigung von Bundestagsfraktionen in den Ausschüssen entwickelten Maßstäbe unmittelbar zu übertragen wären (vgl BVerfG Urteil vom 14.1.1986 - 2 BvE 14/83 ua - BVerfGE 70, 324 = Juris RdNr 148).

30

4. Soweit die Kläger geltend machen, dass sie in dem beratenden Fachausschuss für EHV und in dem Beirat für die EHV vertreten sein müssten, weil in diesen beiden Gremien gerade die Anliegen verhandelt werden, denen sie sich nach ihrer programmatischen Ausrichtung als Angehörige der "Ärztinnen und Ärzte pro EHV" in besonderer Weise widmen, so kann dieses Interesse der Kläger nachvollzogen werden. Rechtlich bindende Vorgaben für das Wahlverfahren können daraus jedoch nicht abgeleitet werden.

31

5. Dass die Gruppen der Hausärzte und der noch aktiven Ärzte, denen die Kläger angehören, bei der Besetzung der hier streitbefangenen Gremien nicht angemessen berücksichtigt worden wären, wird von den Klägern nicht geltend gemacht und dafür ist auch nichts ersichtlich.

32

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 197a Abs 1 S 1 Teils 3 SGG iVm einer entsprechenden Anwendung der §§ 154 ff VwGO. Danach haben die in vollem Umfang unterlegenen Kläger die Kosten des Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs 1 und 2 VwGO). Kosten der Beigeladenen sind allein für das Revisionsverfahren zu erstatten, weil die Beigeladene nur hier einen Sachantrag gestellt hat (§ 162 Abs 3 VwGO).
Rechtskraft
Aus
Login
BRD
Saved
2020-04-16