S 18 KR 127/99

Sozialgerichtsbarkeit Bundesrepublik Deutschland

Land Bundesrepublik Deutschland Sozialgericht Bundessozialgericht Krankenversicherung

Abteilung 1
Kategorie Urteil
Bemerkung Rechtskraft -

Deskriptoren Sozialversicherungswahl

Friedenswahl freie Liste Vorschlagsliste Wahlprüfung

mandatsirrelevanter Wahlfehler

Klagebefugnis Unterstützerliste Formstrenge Unterzeichnung Wahlausschuss

Widerspruchsverfahren

Klagegegenstand

1. Bei der Unterschriftensammlung zur Unterstützung einer Vorschlagsliste für eine Sozialversicherungswahl muss die vollständige Kandidatenliste vorliegen dennoch darf die Vorschlagsliste nicht mit der Begründung zurückgewiesen werden der genaue Hergang der

Unterschriftensammlung habe sich nicht klären lassen.

- 2. Eine freie Liste als solche ist nicht befugt eine Sozialversicherungswahl anzufechten.
- 3. Die vorbereiteten Entscheidungen der Wahlausschüsse können im Rahmen des gerichtlichen Wahlanfechtungsverfahrens nicht (mehr) selbständig angefochten werden (Abgrenzung zu BSG vom 23.9.1982

8 RK 19/82 = BSGE 54 104 = SozR 2100 § 57 Nr 1

BSG vom 14.6.1984

1/8 RK 18/83 = BSGE 57 42 = SozR 2100 § 48 Nr 1).

Leitsätze

Normenkette SGB IV § 48 Abs 1 Nr 4

SGB IV § 48 Abs 2 SGB IV § 56 S 2 Nr 5 SGB IV § 57 Abs 2 SVWO § 15 Abs 1 SVWO § 15 Abs 2 S 7 SVWO § 23 Abs 2

1. Instanz

Aktenzeichen S 18 KR 127/99 Datum 26.04.2001

2. Instanz

Aktenzeichen L 4 KR 78/01 Datum 20.03.2002

3. Instanz

Datum 16.12.2003

Die Revision der KlĤger gegen das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 20. MĤrz 2002 wird zurĹ⁄₄ckgewiesen. Kosten sind auch im Revisionsverfahren nicht zu erstatten.

Gründe:

Ī

Die Kl \tilde{A} xger bestreiten die G \tilde{A} xltigkeit einer Wahl zum Verwaltungsrat einer Krankenkasse, weil die von ihnen vorgeschlagene Kandidatenliste zur Wahl nicht zugelassen wurde.

Zur Vorbereitung der Wahl zum Verwaltungsrat der beklagten AOK im Rahmen der Sozialversicherungswahlen 1999 reichten die Kläger fýr die Gruppe der Versicherten zusätzlich zu den Vorschlagslisten zweier Arbeitnehmervereinigungen die sog "Freie Liste von Taube" mit insgesamt 24 Kandidaten ein. Beigefügt war eine aus 878 Blättern bestehende Unterstützerliste mit 4006 Unterschriften. Die hierzu gemäÂ § 56 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) erlassene Wahlordnung für die Sozialversicherung (SVWO in der Fassung der Ã nderungsverordnung vom 22. Juli 1998, BGBI I 1894) legt in Anlage 4 ein Muster für die Unterstützerliste fest, das auf der Vorderseite die Namen der ersten sechs Wahlbewerber der Vorschlagsliste, die Namen der Listenvertreter und Raum für die Angaben und Unterschriften von jeweils fünf Unterstützern vorsieht. In der A berschrift zur Bewerberliste heiA es ua: "Auszug aus der bei der Unterschriftensammlung vorzulegenden vollst ndigen Vorschlagsliste". Eine Fu note zu diesem Text verweist auf die erste von vier Anmerkungen auf der R keseite des Blattes, wonach dem Listenunterzeichner bei der

Die Beklagte versuchte im Wege einer Umfrage bei den Unterstützern zu ermitteln, ob im Zeitpunkt der jeweiligen Unterschrift die vollständige Bewerberliste vorgelegen habe. Das Ergebnis ist zwischen den Beteiligten umstritten und im Berufungsurteil im Einzelnen nicht festgestellt. Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit welcher der Beklagten ua die Mitgliederbefragung untersagt werden sollte, hatte auch im Beschwerdeverfahren keinen Erfolg. Ebenso wie schon das Sozialgericht (SG) verneinte das Landessozialgericht (LSG) einen offenkundigen WahlverstoÃ□ (Beschluss vom 23. Dezember 1998 â□□ L 4 B 351/98 KR ER).

Der Wahlausschuss der Beklagten kam zum Ergebnis, dass die freie Liste ungļltig sei, weil auf den fýr die Unterschriftensammlung verwendeten Formularen die Rýckseite des in der Wahlordnung vorgeschriebenen Musters nicht abgedruckt sei und Stichproben ergeben hÄxtten, dass in zahlreichen FÄxllen die vollstÄxndige Vorschlagsliste bei der Unterschrift nicht vorgelegen habe (Beschluss vom 30. Dezember 1998). Auf die Beschwerde gab der Landeswahlausschuss den Klägern als Listenvertreter bzw stellvertretender Listenvertreter und dem Ehepaar von A. als Initiatoren der Vorschlagsliste Gelegenheit zur mündlichen Ã∏uÃ∏erung. Die Beschwerde wurde mit Beschluss vom 19. Januar 1999 zurļckgewiesen, weil sich nicht feststellen lasse, ob bei der Unterschriftensammlung jedem Unterzeichner die vollstĤndige Bewerberliste vorgelegt worden sei. Die Initiatoren hĤtten Auskünfte über die bei der Unterschriftensammlung angefallenen schriftlichen Unterlagen verweigert und die beiden Listenvertreter h\tilde{A}\tilde{x}tten sich gegen weitere Ermittlungen gewandt, sodass sie die Nachteile der nicht aufklĤrbaren Voraussetzungen für die Gültigkeit der Liste trügen. Der auch hiergegen betriebene einstweilige Rechtsschutz hatte ebenfalls keinen Erfolg, weil das LSG in der Zurückweisung der freien Liste keinen offensichtlichen WahlverstoÃ∏ sah (Beschluss vom 29. März 1999 â∏ L <u>4 B 88/99</u> KR ER).

In der Folge legten die beiden bereits erwĤhnten Arbeitnehmervereinigungen eine gemeinsame Liste vor, deren Bewerber als gewĤhlt galten, da keine weitere Liste eingereicht worden war (sog Friedenswahl).

In der Hauptsache ist die Klage gegen die Gültigkeit der Wahl sowohl erstinstanzlich als auch im Berufungsverfahren erfolglos geblieben. Das SG hat den Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen (Beigeladener zu 1), das LSG den Deutschen Gewerkschaftsbund und die Arbeitsgemeinschaft Christlicher Arbeitnehmerorganisationen als Träger der anderen (gemeinsamen) Vorschlagsliste beigeladen (Beigeladene zu 2 und 3). Das Berufungsurteil führt aus, eine wirksame Unterschrift unter die Unterstützerliste setze die Vorlage der vollständigen Vorschlagsliste voraus. Der Auffassung des Bundeswahlbeauftragten, wonach die Unterzeichnung der Unterschriftenliste mit Rþcksicht auf die darin enthaltenen Hinweise sinngemäÃ□ als Verzicht auf die

Vorlage der vollstĤndigen Bewerberliste gelten könne, sei nicht zu folgen. Da die Ermittlungen der Beklagten und die Ã□uÃ□erungen der Listenvertreter sowie des Ehepaares von A. vor dem Landeswahlausschuss daran zweifeln lieÃ□en, ob die Bewerberliste immer vorgelegt worden sei, habe die Klägerin den Nachteil der fehlenden Ermittelbarkeit der Einhaltung der Formvorschriften zu tragen. Der Einwand der Listenvertreter, Ermittlungen nach Vorlage der Vorschlagsliste stellten ein unzulässiges Nachschieben von Grþnden dar, sei nicht stichhaltig.

Das Ergebnis sei dasselbe, wenn rechtlich davon ausgegangen werde, dass die Unterzeichner der Unterschriftenliste lediglich Gelegenheit haben mýssten, die vollständige Bewerberliste einzusehen. Denn es sei weder durch Angaben der Listenvertreter noch des Ehepaares von A. belegt, dass in mindestens 2.000 Fällen die vollständige Vorschlagsliste bei Ableistung der Unterschrift tatsächlich griffbereit gewesen sei. Im Ã□brigen seien die Angaben der Genannten auch widersprýchlich; vor allem zur Verantwortung für die Ausgabe der Listen gebe es unterschiedliche Aussagen, die zu den Zweifeln im Umgang mit den Listen beitrþgen. Bei dem bekannten â□□ nicht weiter aufklärbaren â□□ Sachverhalt seien Wahlausschuss und Landeswahlausschuss nicht berechtigt gewesen, die freie Liste zuzulassen.

Im Revisionsverfahren hat der Senat das Rubrum geĤndert und an die Stelle der bisher als KIägerin auftretenden "Freien Liste von Taube" die beiden Listenvertreter in ihrer Funktion des ListentrÄgers als KlÄger bezeichnet. Die KIäger rügen Verletzungen von § 23 Abs 2 Nr 4 und Nr 6 SVWO sowie § 20 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X). Das LSG habe zu Unrecht die UnaufklAxrbarkeit des Sachverhalts angenommen und eine Beweislastentscheidung getroffen. In ̸bereinstimmung mit dem Bundeswahlbeauftragten sei von der Beweislast der Beklagten auszugehen. Die von der Beklagten durchgefļhrten Stichproben bei den Unterzeichnern der Unterschriftenlisten seien nicht geeignet gewesen, einen Versto̸ gegen die Formvorschriften zu belegen, weil die Befragten nicht ausreichend belehrt worden seien und weil der Schluss von den untersuchten EinzelfÄxllen auf die ļbrigen FÄxlle im Wege der Hochrechnung nicht zulÄxssig sei. Das Bemühen der Kläger, im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die Einstellung der Befragungen zu erreichen, beruhe auf humanitĤren ErwĤgungen und dürfe nicht als Beleg für VerstöÃ∏e gegen Formvorschriften gewertet werden; es habe sich ausschlie̸lich gegen die Art und Weise der Aufklärung gerichtet. Gegen ordnungsgemäÃ∏e Ermittlungen gebe es keine Einwände. Allerdings dürfte es wegen des beschränkten Erinnerungsvermögens nach so langer Zeit nicht mehr mĶglich sein, diese Ermittlungen nachzuholen, zumal die zahlreichen Helfer bei der Unterschriftensammlung nicht registriert worden seien.

Die KlĤger beantragen,

die Urteile des Bayerischen Landessozialgerichts vom 20. MÃxrz 2002 und des Sozialgerichts MÃ 1 4nchen vom 26. April 2001 aufzuheben, die 1999 in der Gruppe der Versicherten durchgefÃ 1 4hrte Wahl zum Verwaltungsrat der Beklagten fÃ 1 4r ungÃ 1 4ltig zu erklÃ x ren und festzustellen, dass die Wahl unter BerÃ 1 4cksichtigung der so genannten "Freien Liste von Taube" unverzÃ 1 4glich zu wiederholen ist.

Die Beklagte beantragt, die Revision zurĽckzuweisen.

Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend. Weil die Rückseite des Musters für die Unterschriftensammlung nicht mitkopiert gewesen sei, habe den Unterschriftensammlern die klare Anweisung gefehlt, die vollständige Bewerberliste vorzulegen. Ein weiteres Indiz für den VerstoÃ☐ gegen Formvorschriften ergebe sich aus dem Flugblatt eines Zahnärzte-Verbandes, das auf die Bewerberliste nicht hinweise, obwohl es um Unterstützung für die Liste werbe. Um diesen Verdachtsmomenten nachzugehen, sei die Befragung eingeleitet worden, die vom LSG im Verfahren um eine einstweilige Anordnung für rechtens erklärt worden sei. Die Klägerin habe an der weiteren Aufklärung nicht mitgewirkt, sondern diese im Gegenteil durch Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz zu verhindern versucht.

Der beigeladene Bundeswahlbeauftragte stellt keinen Antrag. Er vertritt wie bereits im Berufungsverfahren die Auffassung, dass die Anmerkungen auf der Rückseite der Anlage 4 kein zwingender Bestandteil der Unterschriftenliste seien. Durch die Ã□berschrift auf der Vorderseite sei für jeden Unterzeichner klar erkennbar, dass er das Recht auf Einsicht in die vollstĤndige Vorschlagsliste habe. Unter diesen Umständen stehe mit der Unterschrift unter die Liste fest, dass der Unterstützer die vollstĤndige Vorschlagsliste eingesehen oder auf die Vorlage konkludent verzichtet habe. Ob die Vorschlagsliste tatsÄxchlich vorgelegen habe, sei demnach unerheblich; eine entsprechende Ã\(\text{Derpr}\tilde{A}^1\)/afung w\tilde{A}\(\tilde{x}\)hrend des Wahlverfahrens sei insbesondere bei gro̸en Versicherungsträgern schon aus Zeitgründen auch gar nicht mĶglich. Selbst wenn man die Frage fļr entscheidungserheblich halte, bleibe es bei der Ungültigkeit der Wahl. Denn die Prüfung einer ausreichenden Zahl von Unterstýtzern obliege dem Wahlausschuss, den deshalb eine diesbezügliche Feststellungslast treffe; eine Hochrechnung aus einer Stichprobe sei unzulÄxssig. Für die Umkehr der Feststellungslast biete das Gesetz oder die SVWO keinen Anhalt.

Die beigeladenen ListentrĤger (Beigeladene zu 2 und 3) stellen ebenfalls keinen Antrag.

Ш

Die Revision ist zulÄxssig.

Die urspr \tilde{A}^{1} 4nglich als Kl \tilde{A} α gerin bezeichnete freie Liste w \tilde{A} α re als solche allerdings nicht berechtigt, die Wahl anzufechten und Rechtsmittel einzulegen. Dabei kann offen bleiben, ob eine Vorschlagsliste bereits mangels Rechtsf \tilde{A} α higkeit keine Prozesse im eigenen Namen f \tilde{A}^{1} 4hren darf oder ob sie etwa als Gesellschaft b \tilde{A}^{1} 4rgerlichen Rechts hierzu befugt w \tilde{A} α re. Jedenfalls sind Vorschlagslisten weder in \tilde{A} α 57 Abs 2 SGB IV genannt, noch geh \tilde{A} α 7 ren sie zu den dort in Bezug genommenen Personen und Vereinigungen, denen nach \tilde{A} α 5 Abs 1 SGB IV das Recht zusteht, Vorschlagslisten einzureichen. Der Klammerzusatz in \tilde{A} α 5 Abs 1 Nr 4 SGB IV ("freie Liste") weist nach dem Sinn der Vorschrift nicht auf weitere

Vorschlagsberechtigte, sondern lediglich auf die gesetzliche Bezeichnung fýr die auf Grund dieser Bestimmung eingereichten Vorschlagslisten hin. Zwar mag durch die Bezeichnung des ErklĤrungs- und EmpfangsbevollmĤchtigten einer Vorschlagsliste als Listenvertreter in § 16 SVWO bei den Beteiligten und den Vorinstanzen der Eindruck entstanden sein, dieser habe das Verfahren im Namen der Liste und als deren gesetzlicher Vertreter zu fA¼hren; dementsprechend wurde (au̸er vom Landeswahlausschuss) die Liste als Klägerin und der Listenvertreter sowie sein Stellvertreter als gemeinschaftlich handelnde gesetzliche Vertreter aufgeführt. Da die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit einer Vorschlagsliste nach <u>§ 60 SGB IV</u> den Listenträger treffen, kann mit der Nennung einer Liste als Prozessbeteiligte aber nur der dahinter stehende TrĤger gemeint sein, also regelmäÃ∏ig die in § 48 Abs 1 Nr 1 bis 3 SGB IV genannten Vereinigungen, die zugleich vorschlagsberechtigt sind. Bei einer freien Listen fungiert der Listenvertreter nach <u>§ 17 Abs 1 Satz 3 SVWO</u> als ListentrĤger, wobei nach Satz 4 eine eventuell angeordnete gemeinsame Vertretung zu beachten ist. Deshalb musste die Bezeichnung der Liste als KlAzgerin von Anfang an auf den ListentrĤger bezogen werden, der durch die gemeinschaftlich handelnden Listenvertreter reprÄxsentiert wird. Da sich dadurch nur die angesprochene Funktion der Personen Ĥndert, die auch schon bisher den Prozess tatsĤchlich geführt haben, liegt darin keine im Revisionsverfahren unzulässige Klageänderung, sondern lediglich die Berichtigung des ursprünglich falschen Rubrums und infolgedessen auch kein zur UnzulĤssigkeit der Revision führender Mangel.

Die Revision ist unbegründet.

Die KlĤger haben die Anfechtung der Beschlļsse des Wahlausschusses und des Landeswahlausschusses, wie sie vor den Instanzgerichten erklärt wurde, zu Recht fallen gelassen, denn insoweit war die Klage unzulÄxssig. Anfechtungsgegenstand ist allein die Wahl selbst, wie dem Wortlaut des <u>§ 57 Abs 2 SGB IV</u> in der hier anwendbaren, seit dem 3. August 1984 geltenden Fassung des Gesetzes zur Verbesserung des Wahlrechts für die Sozialversicherungswahlen vom 27. Juli 1984 (BGBI I 1029) zu entnehmen ist. Eine eventuelle Ungültigkeit der Wahl ergibt sich nicht zwingend aus der Rechtswidrigkeit der im Laufe des Wahlverfahrens getroffenen Zwischenentscheidungen â∏ etwa wenn diese sich auf das Wahlergebnis nicht auswirken. Nach § 131 Abs 4 Sozialgerichtsgesetz (SGG) führt eine erfolgreiche Wahlanfechtung dementsprechend lediglich dazu, dass das Gericht die Wahl für ungültig erklärt. Dass die Wahlanfechtungsklage nicht auf die wĤhrend des Wahlverfahrens ergangenen Beschlļsse der Wahlausschļsse abzielt, ergibt sich zusĤtzlich sinngemĤÃ∏ daraus, dass das diesbezügliche Verfahren zwar nach § 57 Abs 4 SGB IV ZulAxssigkeitsvoraussetzung fA¼r die spĤtere Klage ist, aber nicht das Vorverfahren darstellt. Denn ein solches findet nach <u>§ 57 Abs 3 Satz 3 SGB IV</u> nicht statt, sodass <u>§ 95 SGG</u> weder unmittelbar noch entsprechend heranzuziehen ist. Unter der Geltung des § 57 SGB IV in der bis zum 2. August 1984 anzuwendenden Fassung hat die Rechtsprechung allerdings ohne nähere Ausführungen die Zulässigkeit einer Anfechtung der Zwischenentscheidungen unterstellt; mĶglicherweise hat dabei der mittlerweile gestrichene Hinweis auf einzelne Gesichtspunkte der Wahlanfechtung in § 57 Abs

2 SGB IV eine Rolle gespielt (vgl BSGE 57, 42, 43 = SozR 2100 § 48 Nr 1 S 2 und BSGE 54, 104, 105 = SozR 2100 § 57 Nr 1 S 2). Bereits zur frù¼heren Fassung hat das BSG jedoch im Sinne der hier angestellten Erwägungen betont, dass im Wahlanfechtungsverfahren nicht ù¼ber ein mit der Wahl zusammenhängendes Verwaltungshandeln zu entscheiden ist (BSGE 54, 104 aaO) bzw dass Ziel jeglicher Wahlprù¼fung die RechtmäÃ□igkeit der Wahl als solche ist (BSGE 57, 42, 45 = SozR 2100 § 48 Nr 1 S 4 f).

Die von den KlÄgern vorinstanzlich begehrte Verurteilung der Beklagten, eine Urwahl durchzuführen, ist in § 131 Abs 4 SGG ebenfalls nicht vorgesehen. Vielmehr kommt nach dem Gesetzeswortlaut nur ein Ausspruch über die Ungültigkeit der Wahl und die sich daraus ergebenden Folgerungen in Betracht. Die ErklĤrung der Wahl für ungültig ist im bisherigen Antrag sinngemäÃ∏ enthalten. Als Folgerung mag im Interesse der Klarstellung eine Aussage zur Wahlwiederholung zulĤssig sein, obwohl es sich im Grunde um eine SelbstverstĤndlichkeit handelt. Allerdings steht einer entsprechenden Verurteilung der Beklagten entgegen, dass Sozialversicherungswahlen nicht von den SozialversicherungstrĤgern, sondern nach <u>§ 53 Abs 2 Satz 2 SGB IV</u> vom Bundesbzw von den Landeswahlbeauftragten durchzufļhren sind, die jedoch nicht notwendigerweise am Prozess beteiligt sind. In dieser besonderen Konstellation mag es ausnahmsweise zulĤssig sein, die Verpflichtung eines Nichtbeteiligten auszusprechen (vgl nochmals BSGE 54, 104, 106 = SozR 2100 § 57 Nr 1 S 3). Der auf eine Feststellung beschrämnkte Ausspruch, dass die Wahl zu wiederholen ist, scheint jedoch besser auf die prozessuale Situation zu passen, ohne dass dadurch Nachteile få¼r den Anfechtungsberechtigten erkennbar wå¤ren. Dem entspricht der nunmehr gestellte Antrag, sodass Bedenken gegen die ZulĤssigkeit der Klage nicht (mehr) bestehen.

Die Klage ist jedoch unbegr \tilde{A}^{1} /4ndet, sodass die Revision keinen Erfolg haben kann. Im Ergebnis haben die Vorinstanzen zutreffend entschieden, dass die Wahl g \tilde{A}^{1} /4ltig ist.

Das Demokratiegebot sowie die Rechte von Wahlberechtigten und Wahlbewerbern verpflichten den Gesetzgeber einerseits, ein Wahlprüfungsverfahren vorzusehen, um die Richtigkeit der Ermittlung des WAxhlerwillens so weit wie mAglich sicherzustellen. Andererseits kann der Zweck des Prüfungsverfahrens nicht weiterreichen als derjenige der Wahl selbst: Da es dabei ausschlie̸lich um die Feststellung der Mandatsverteilung geht, beschrÄxnkt sich auch das Prüfungsverfahren auf diejenigen Fehler, die diese Verteilung beeinflussen kA¶nnen; die Verletzung von Wahlvorschriften, die sich auf das Wahlergebnis letztlich nicht auswirkt (sog mandatsirrelevante Wahlfehler), bleibt infolgedessen im Wahlprüfungsverfahren unbeachtlich (zum Ganzen BSGE 81, 268, 270 f = SozR 3-2500 § 80 Nr 3 S 22 mwN zur Rechtsprechung des BVerfG und des BSG). Nach diesen Kriterien ist die Rüge der Kläger im Wahlprüfungsverfahren beachtlich, die von ihnen eingereichte Bewerberliste sei zu Unrecht zurĽckgewiesen worden. Abgesehen davon, dass bei zwei zugelassenen Vorschlagslisten die Vorgeschlagenen nicht nach § 46 Abs 3 SGB IV durch Friedenswahl ohne Wahlhandlung als gewĤhlt gegolten hĤtten, ist nicht ohne weiteres anzunehmen,

dass keiner der Kandidaten der freien Liste ein Mandat erhalten hÃxtte. Deshalb würde es sich um einen mandatsrelevanten Wahlfehler handeln.

Wie schon der Wahlausschuss der Beklagten angenommen hat, ist die sog "Freie Liste von Taube" jedoch kein zulĤssiger Wahlvorschlag und infolgedessen zu Recht zurļckgewiesen worden.

Nach <u>ŧ 48 Abs 1 Nr 4 SGB IV</u> können ua Versicherte eigene Vorschlagslisten einreichen, die nach <u>§ 48 Abs 2</u> und 3 SGB IV von einer ausreichenden Anzahl von Wahlberechtigten unterschrieben sein mýssen. Die näheren Voraussetzungen ergeben sich aus <u>§ 15 Abs 1 SVWO</u> und den darin genannten Anlagen; hierzu wird der Verordnungsgeber in <u>§ 56 Satz 2 Nr 5 SGB IV</u> ausdrýcklich ermächtigt. Unterstýtzerlisten mýssen nach <u>§ 15 Abs 1 Satz 2 SVWO</u> dem Muster der Anlage 4 entsprechen. Die richtige Benennung der Liste ist in <u>§ 15 Abs 2 Satz 3 bis 5 SVWO</u> geregelt. Danach ist der Bezeichnung "freie Liste" ein oder bis zu fünf Familiennamen von Unterstützern beizufþgen.

Die hier eingereichte Vorschlagsliste ist ungültig.

Die Bezeichnung mit dem Familiennamen des Listenvertreters als "Freie Liste von Taube" ist zwar unzul \tilde{A} xssig, da der Listenvertreter mangels Mitgliedschaft bei der Beklagten nicht Listenunterst \tilde{A} ½tzer sein kann. Das allein f \tilde{A} ¾hrt aber nicht zur Ung \tilde{A} ¾ltigkeit. Vielmehr hat der Wahlausschuss nach \tilde{A} § 15 Abs 2 Satz 7 SVWO das unzul \tilde{A} xssige Kennwort durch ein zul \tilde{A} xssiges zu ersetzen; daraus ergibt sich im Gegenschluss, dass die falsche Benennung keine Rechtfertigung f \tilde{A} ¼r eine Zur \tilde{A} ¼ckweisung der Liste nach \tilde{A} § 23 Abs 2 Satz 2 SVWO darstellt. Ob dem Gericht in dieser Hinsicht dieselben Befugnisse wie dem Wahlausschuss zustehen und welche weiteren Folgerungen aus einer unzul \tilde{A} xssigen Bezeichnung zu ziehen w \tilde{A} xren, braucht der Senat nicht zu entscheiden, weil die Liste aus einem anderen Grunde zur \tilde{A} ¼ckzuweisen war.

Wird die in A§ 15 Abs 1 Satz 2 SVWO und der Anlage 4 vorgeschriebene Form nicht gewahrt, ist die Vorschlagsliste nach <u>§ 23 Abs 2 Satz 1 Nr 4 SVWO</u> ungültig und der Wahlausschuss hat sie nach § 23 Abs 2 Satz 2 SVWO zurÃ1/4ckzuweisen. Die eingereichte Vorschlagsliste ist in diesem Sinne ungültig, denn die beigefügte Unterstützerliste entspricht nur auf der Vorderseite dem verbindlich vorgeschriebenen Muster. Der für die Rückseite vorgesehene Text war nicht mitkopiert worden. Dadurch fehlt eine für die Unterschriftensammlung wesentliche ErgĤnzung des Textes auf der Vorderseite. Abgesehen davon, dass die auf der Vorderseite angebrachten Anmerkungsziffern ohne die Rýckseite ins Leere gehen und daher beim Unterzeichner zur Unsicherheit dar A¼ber f A¼hren können, ob der Verweisungstext fýr ihn wichtige Informationen enthÃxlt, ist insbesondere die Anmerkung 1, die auf die Pflicht hinweist, dem Unterzeichner die vollständige Vorschlagsliste vorzulegen, für die RechtmäÃ∏igkeit der Unterschriftensammlung von Bedeutung. Dabei geht es nicht darum, ob dieser Hinweis zusÄxtzlich zur inhaltlich Äxhnlichen Parenthese auf der Vorderseite die Beachtung der Vorlagepflicht wirklich zu garantieren vermochte. Es genügt in diesem Zusammenhang, dass die zusÄxtzliche Anmerkung jedem Unterzeichner

und Sammler unmissverst \tilde{A} α ndlich vor Augen h \tilde{A} α lt, die Vorschlagsliste habe im Zeitpunkt der Unterzeichnung in vollst \tilde{A} α ndiger Form vorzuliegen. Dieser Inhalt geht \tilde{A} α 0 ber den auf der Vorderseite angebrachten Vermerk insoweit hinaus, als dort noch nicht v \tilde{A} flig klar ist, wann und wem die Liste vorzulegen ist.

Bei der Gestaltung des Musterformulars hat der Verordnungsgeber zur Recht besondere Anstrengungen unternommen, um die Vorlage der vollstĤndigen Vorschlagsliste bei mĶglichst allen Unterzeichnungsakten sicher zu stellen. Die Vorlagepflicht h\tilde{A}\tilde{x}ngt eng mit den gesetzlichen Voraussetzungen f\tilde{A}^1\sqrt{x}r eine freie Vorschlagsliste zusammen. Nach <u>§ 48 Abs 2 SGB IV</u> mÃ¹/₄ssen "Vorschlagslisten der Versicherten &8230; von &8230; (nach GröÃ∏e des Versicherungsträgers gestufte Zahl) Personen unterzeichnet sein." Diese gesetzliche Voraussetzung wäre nach der Rechtsprechung zu vergleichbaren Vorschriften (etwa bei Personalratswahlen oder Bürgerbegehren) nur erfüllt, wenn sich die vollstĤndige Vorschlagsliste und die Unterschriften der Unterstļtzer auf derselben Urkunde befĤnden (Hessischer VGH ESVGH 48, 22 sowie HessVGRSPR 1980, 44 mwN). Die Zulassung einer UnterstA¼tzerliste auf einzelnen BlA¤ttern, die nur einen Auszug aus der Vorschlagsliste enthalten, bedeutet gegenļber dem Gesetzeswortlaut eine wesentliche Erleichterung, um insbesondere freie Listen â□□ etwa bei gröÃ∏eren Versicherungsträgern und einer entsprechend hohen Zahl von Unterstützern â∏∏ nicht schon an übermäÃ∏igen formalen Hürden scheitern zu lassen. Der Verordnungsgeber ist durch <u>§ 56 Satz 2 Nr 5 SGB IV</u> ausdrýcklich zu Vorschriften über die Form der Vorschlagslisten und der dazugehĶrigen Unterlagen ermĤchtigt, sodass sich von daher keine Bedenken gegen die Wirksamkeit des hier einschlÄzgigen <u>§ 15 Abs 1 Satz 2 SVWO</u> und der Anlage 4 ergeben.

Mit Rýcksicht auf den Wortlaut von § 48 Abs 2 SGB IV darf die notwendige Verknýpfung zwischen der Vorschlagsliste und der einzelnen Unterschrift nicht ýber das durch § 15 Abs 1 Satz 2 SVWO erlaubte Maà hinaus gelockert werden. Deshalb ist die Unterschrift eines Unterstýtzers entgegen der Auffassung des Bundeswahlbeauftragten fehlerhaft, wenn die vollständige Bewerberliste dabei nicht tatsächlich vorgelegen hat, weil dann auch bei groà pa Auslegung die Liste nicht als "unterzeichnet" angesehen werden kann und der im Gesetz vorgeschriebene Bezug zwischen Unterschrift und Vorschlagsliste nicht gewahrt ist. Ob der Unterschreibende ausdrücklich oder sinngemäà darauf verzichtet, vom Unterschriftensammler Einsicht in die vollständige Liste zu verlangen, ist unter diesen Umständen unerheblich. Gerade deshalb kommt dem auf der Rückseite des Musters nach Anlage 4 angebrachten Hinweis besondere Bedeutung zu, der unabhängig von einem eventuellen Verzicht des Unterstützers die unbedingte Pflicht zur Vorlage der vollständigen Vorschlagsliste hervorhebt.

Das hei \tilde{A} allerdings nicht, dass der Frage weiter nachzugehen w \tilde{A} are, ob diese Pflicht bei \tilde{A} ber 4.000 Unterzeichnungen tats \tilde{A} chlich eingehalten wurde. Selbst wenn der Nachweis gel \tilde{A} nge, dass die vollst \tilde{A} ndige Kandidatenliste in mindestens 2.000 F \tilde{A} len wirklich vorgelegen hat, bliebe die Vorschlagsliste ung \tilde{A} ltig. Die Besonderheiten von Wahlhandlungen zwingen im Wahlpr \tilde{A} fungsverfahren zu einer weitgehenden Beschr \tilde{A} nkung auf ohne gro \tilde{A} en Ermittlungsaufwand sicher

feststellbare ĤuÃ□erliche Gþltigkeitsvoraussetzungen; Ĥhnlich wie mandatsirrelevante Wahlfehler bleiben VerstöÃ□e gegen Wahlvorschriften, die sich nicht in Formfehlern niederschlagen, infolgedessen regelmäÃ□ig unbeachtlich. Der Wahlvorgang als solcher und seine Vorbereitung mÃ⅓ssen schon deshalb vor allem an förmliche Voraussetzungen anknÃ⅓pfen, weil jede eingehendere PrÃ⅓fung die Gefahr der inhaltlichen Kontrolle der Wahlentscheidung heraufbeschwört. AuÃ□erdem ist die schwer hinnehmbare Rechtsunsicherheit zu bedenken, könnte erst auf Grund einer langwierigen Beweiserhebung und -wÃ⅓rdigung Ã⅓ber die GÃ⅓ltigkeit einer Wahl entschieden werden. DemgegenÃ⅓ber liegt der Vorteil eines eher berechenbaren rein formalen PrÃ⅓fungsverfahrens auch fÃ⅓r Beteiligte, denen nicht alle Einzelheiten des Wahlverfahrens bekannt sind, auf der Hand: Sie können sich darauf verlassen, dass die Wahl gÃ⅓ltig sein wird, wenn sie die Formalien genau einhalten. Das bedingt umgekehrt eine Formstrenge bei der WahlprÃ⅓fung, wie sie der Senat im vorliegenden Fall in Bezug auf die Musterformulare nach § 15 Abs 1 Satz 2 SVWO annimmt.

Die hier einschlängigen Vorschriften bestäntigen diesen aus allgemeinen Erwängungen abzuleitenden Grundsatz. Insbesondere ist den Vorschriften Ľber Sozialversicherungswahlen im SGB IV und der SVWO kein Anhalt dafä¼r zu entnehmen, dass eine nachträngliche älberprä¼fung des ordnungsgemänälen Zustandekommens der Unterschriftenliste äll etwa durch Befragung der Unterstä¼tzer äll in Betracht kommt. Dieser von den Hauptbeteiligten, den Wahlausschä¼ssen und den Vorinstanzen ļbereinstimmend zu Grunde gelegten Auffassung folgt der Senat nicht; sie ļbersieht wesentliche Unterschiede zwischen einer Wahl und einem Sozialverwaltungs- oder Sozialgerichtsverfahren, das durch die grundsäntzlich umfassende Amtsermittlungspflicht geprängt ist. Nach dem Sinn und Zweck der Regelungen in der hier einschlängigen Wahlordnung sind nur bestimmte äll vor allem formale äll Umstände aufklänrungsbedä¼rftig.

Zunächst ist eine Wahl schon nach der gesetzlichen Definition in $\frac{\hat{A}\S}{8}$ 8 SGB X kein Verwaltungsverfahren, weil sie weder den Erlass eines Verwaltungsakts noch den Abschluss eines \tilde{A} ¶ffentlich-rechtlichen Vertrags zum Ziel hat. Dass Verwaltungsentscheidungen bei der Wahlvorbereitung eine Rolle spielen, steht dem nicht entgegen, denn sie werden nicht von der Behörde, sondern von aus der Behördenhierarchie ausgegliederten Ausschýssen getroffen. Die Wahl ist auÃ∏erdem vor allem dadurch geprägt, dass sich der Wähler zwischen vordefinierten Möglichkeiten entscheiden muss und dass sich die Wahlentscheidung als solche aus einer Vielzahl von voneinander unabhängigen Einzelentscheidungen zusammensetzt. Aus beiden GrÃ⅓nden ist sowohl die Wahlvorbereitung als auch der Wahlakt selbst in hohem Grade formalisiert (vgl demgegenÃ⅓ber den Grundsatz des $\frac{\hat{A}\S}{9}$ SGB X).

Die aufgezeigten Merkmale kommen auch bei der Einreichung einer freien Liste f \tilde{A}^{1}_{4} r Sozialversicherungswahlen zum Tragen. Die Form f \tilde{A}^{1}_{4} r die Vorschlagsliste und die daf \tilde{A}^{1}_{4} r erforderliche Unterst \tilde{A}^{1}_{4} tzerliste ist bis ins Detail vorgeschrieben. Die Listenunterst \tilde{A}^{1}_{4} tzung ist ein wahl \tilde{A} xhnlicher Akt, denn sie beruht auf einer Vielzahl von Einzelentscheidungen, die im Fall der Wahl des Verwaltungsrats der Beklagten durch mindestens 2.000 Namen, Adressen und Unterschriften dokumentiert sein

mýssen. Der Zweck der Wahlvorbereitung durch den Wahlausschuss kann nicht darin liegen, in Hunderten von FÄxllen zu klÄxren, unter welchen UmstÄxnden die Unterstýtzerliste zu Stande gekommen ist. Die sonst geltende umfassende SachverhaltsaufklĤrung würde die Wahlausschüsse und die Gerichte dazu zwingen, die Unterstļtzer und die Unterschriftensammler sowie andere eventuelle Zeugen nach den VorgĤngen bei der Unterzeichnung im Einzelnen zu befragen. Eine Hochrechnung von "repräsentativen" Zeugen auf die Ã□brigen wäre als vorweggenommene Beweiswürdigung unzulässig; für eine Anwendung der GrundsÃxtze des Anscheinsbeweises gÃxbe es keine Rechtfertigung. Die Vermutung, dass sich die meisten an den Vorgang wohl nicht erinnern würden, die auch im jetzigen Verfahren eingewandt wird, wĤre ebenfalls mit geltenden BeweiserhebungsgrundsÄxtzen unvereinbar, denn aus diesem Grund darf von einer Zeugenvernehmung nicht abgesehen werden (vgl BSG SozR 3-2200 § 1248 Nr 17 S 72 ff mwN; BSG vom 24. Juni 1981 â∏∏ 9 RV 6/81). Da die Unterzeichnung einer Vorschlagsliste wahlĤhnlichen Charakter hat, wĤre bei derartigen Ermittlungen überdies nur sehr schwer zwischen der Klärung des äuÃ∏eren Verlaufs der Unterschriftensammlung und einer unzuläxssigen Erforschung weiterer Umstäxnde $\hat{a} \square \square$ etwa der Motive f $\tilde{A}^{1}/_{4}$ r die Wahlunterst $\tilde{A}^{1}/_{4}$ tzung $\hat{a} \square \square$ zu unterscheiden. Deshalb und mit Rýcksicht auf die engen Terminvorgaben bei der Wahlvorbereitung sowie die fehlende Ausstattung des Wahlausschusses mit den notwendigen Ressourcen kann eine umfassende Ermittlungspflicht nicht in der Absicht des Gesetz- bzw Verordnungsgebers gelegen haben.

Das wird dadurch bestĤtigt, dass der Gesetzgeber eine umfassende Prüfung offenbar nicht für selbstverständlich hält, denn sonst hätte er dem Verordnungsgeber in <u>§ 56 Satz 2 Nr 5 SGB IV</u> nicht eigens aufgegeben, Vorschriften über die Prüfung von Vorschlagslisten zu erlassen. Dementsprechend verpflichtet die Verordnung den Ausschuss vor allem zur Prüfung der äuÃ∏eren Form: <u>§ 23 Abs 2 Satz 1 Nr 4 SVWO</u> erklärt eine Vorschlagsliste für ungültig, die nicht die Form des § 15 Abs 1 Satz 1, 2 und 4 SVWO wahrt. Da dort bestimmt ist, dass UnterstÃ1/4tzerlisten "nach dem Muster der Anlage 4" beizubringen und Unterschriften eigenhĤndig zu vollziehen sind, beschrĤnkt sich die vorgeschriebene Form in diesem Sinne darauf, dass die Unterschrift auf einem Formular nach Anlage 4 zu leisten (nicht: zu kopieren) ist, auf dem au̸er Name und Anschrift des Unterstützers der Auszug aus der Vorschlagsliste und die Namen der Listenvertreter verzeichnet sein müssen. Eine Unterstýtzerliste nach diesem Muster wahrt die vorgeschriebene Form, auch wenn die darin wiedergegebene Anweisung nicht beachtet wurde, die vollstĤndige Vorschlagsliste vorzulegen. Das "Muster" für eine Unterschriftenliste betrifft die äuÃ∏ere Form des Dokuments und nicht die Begleitumstände seiner Erstellung.

Daneben ist der SVWO die Verpflichtung des Wahlausschusses zu entnehmen, die WĤhlbarkeit von Bewerbern und das Wahlrecht von Unterstù¼tzern zu prù¼fen. Bei Zweifeln ist der Wahlausschuss durch § 15 Abs 6 SVWO ermächtigt, entsprechende Unterlagen zu verlangen; er hat die Vorschlagsliste nach § 23 Abs 2 Satz 2 SVWO zurù¼ckzuweisen, wenn die angeforderten Unterlagen nicht rechtzeitig nachgereicht werden. § 22 Abs 2 Satz 3 SVWO beschränkt die vorläufige Prù¼fung der Wählbarkeit von Wahlbewerbern auf Fälle, in denen

dazu ein besonderer Anlass besteht. SchlieÄ lich erlaubt § 15 Abs 4 Satz 4 SVWO dem Listenvertreter, der Unterschriftenliste ErklĤrungen beizufļgen, um Zweifel am Wahlrecht der Unterstļtzer auszuschlieÄ en; hierfļr ist das Muster nach Anlage 8 zur Verordnung vorgesehen.

Gerade die zuletzt genannte Bestimmung spricht iVm den zuvor in <u>§ 15 Abs 4 Satz</u> 2 und 3 SVWO zur Form von Nachweisen fýr die Bewerberliste getroffenen Regelungen und im Zusammenhang mit der bereits erwĤhnten Zurückweisungspflicht nach § 23 Abs 2 Satz 2 SVWO dafür, dass der Wahlausschuss selbst bei Zweifeln nicht gehalten ist, den Sachverhalt in den angesprochenen FÄxllen umfassend aufzuklÄxren, sondern sich darauf beschrĤnken darf, den Listenvertretern die Beibringung der erforderlichen Nachweise aufzugeben und allein auf Grund der fristgerecht eingereichten Unterlagen zu entscheiden. DafA¹/₄r spricht auch <u>§ 3 Abs 6 Satz 2 SVWO</u>, der dem Wahlausschuss ausdrücklich die Abnahme von Versicherungen an Eides statt erlaubt, die sonst nur in besonderen Verfahren, etwa um den Erlass von einstweiligen Anordnungen, als Beweismittel zugelassen sind (vgl auch § 23 Abs 2 SGB X). Soweit in der bezeichneten Vorschrift der Wahlordnung Ermittlungen des Wahlausschusses als zulĤssig unterstellt werden und in einem Klammerzusatz auf §Â§ 20 bis 25 SGB X verwiesen wird, schlieÃ⊓t dies nicht aus, dass der aufzuklĤrende Sachverhalt insbesondere bei MassenvorgĤngen durch Spezialvorschriften auf bestimmte formale Merkmale beschrĤnkt ist.

Derartige BeschrĤnkungen sind auch im gerichtlichen Verfahren zu beachten. Denn die Pflicht des Wahlausschusses, eine Vorschlagsliste zurÄ¹/₄ckzuweisen oder zuzulassen, ist vom Gericht nach denselben Kriterien zu beurteilen, die für die Wahlvorbereitung gelten; andernfalls wÄxre der Wahlausschuss verfahrensrechtlich gehindert, eine rechtlich gültige Wahl sicherzustellen. Aus der Beschränkung des entscheidungserheblichen Sachverhalts und der damit einhergehenden Anlehnung an den Beibringungsgrundsatz folgt die Unerheblichkeit darļber hinausreichender Ermittlungen. Auf Grund welcher Feststellungen über die oben angesprochenen Merkmale (WAxhlbarkeit und Wahlrecht) letztlich zu entscheiden ist, braucht der Senat im vorliegenden Fall nicht zu klären. Jedenfalls lassen die dargestellten Regelungen insgesamt erkennen, dass dem Verordnungsgeber die Problematik der SachverhaltsaufklĤrung bei MassenvorgĤngen im Zusammenhang mit der Wahlvorbereitung bewusst gewesen ist und dass er dazu Regelungen treffen wollte und durfte. Infolgedessen spricht die genaue Auflistung von formalen Merkmalen gerade in Bezug auf Vorgänge wie eine Unterschriftensammlung dafür, dass der Verordnungsgeber die sonst drohende faktische UnaufklĤrbarkeit und den Streit darüber vermeiden wollte. Auf den Vorteil an Rechtssicherheit für alle Beteiligten, der sich aus der Bindung an einen abschlie̸enden Katalog von Zurückweisungsgründen in § 23 Abs 2 SVWO ergibt, wurde bereits hingewiesen.

Aus allen diesen Grýnden ist die nach den vorinstanzlichen Feststellungen offen gebliebene Frage, ob die vollständige Vorschlagsliste bei der notwendigen Anzahl von mindestens 2.000 Unterschriften tatsächlich vorgelegen hat oder wenigstens greifbar war oder ob die Vorlage umgekehrt in mindestens 2.007 Fällen

unterlassen wurde oder gar nicht möglich gewesen wäre, nicht entscheidungserheblich; sie dürfte infolgedessen auch nicht zur Grundlage einer Beweislastentscheidung gemacht werden. Das bedeutetet umgekehrt, dass über fehlende formale Voraussetzungen allenfalls dann hinweggesehen werden darf, wenn diese für die RechtmäÃ \square igkeit des Vorgehens bei der Einreichung einer Vorschlagsliste eindeutig unerheblich sind. Da dies â \square wie aufgezeigt â \square für den rückseitigen Text des vorgeschriebenen Formulars nicht festgestellt werden kann, hat der Wahlausschuss die hier eingereichte Vorschlagsliste zu Recht als ungültig angesehen.

Da andere Anhaltspunkte f \tilde{A}^{1}_{4} r die Ung \tilde{A}^{1}_{4} ltigkeit der Wahl nicht ersichtlich sind, haben die Vorinstanzen die Wahl im Ergebnis zu Recht f \tilde{A}^{1}_{4} r g \tilde{A}^{1}_{4} ltig gehalten. Deshalb konnte die Revision keinen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 SGG. Da die Klage vor dem 2. Januar 2002 erhoben wurde, brauchte der Senat nicht zu entscheiden, ob die Kläger als "Versicherte" im Sinne der seitdem geltenden Neufassung des § 184 SGG anzusehen wären. Das neue Recht ist erst in Prozessen anzuwenden, die nach seinem In-Kraft-Treten anhängig geworden sind (BSG SozR 4-1500 § 183 Nr 1 RdNr 9 mwN).

Erstellt am: 31.03.2004

Zuletzt verändert am: 20.12.2024