VG München, Urteil v. 16.09.2025 – M 16 K 24.3031

Titel:

Anfechtung der Wahl der Delegierten der Bayerischen, Landeszahnärztekammer (BLZK), Verletzung des Neutralitätsgebots durch eine amtliche Publikation, Mandatsrelevanz, Verhältnismäßigkeit der Ungültigerklärung einer Wahl

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1
GG Art. 20 Abs. 1
GG Art. 20 Abs. 2
WahlO BLZK § 16

Schlagworte:

Anfechtung der Wahl der Delegierten der Bayerischen, Landeszahnärztekammer (BLZK), Verletzung des Neutralitätsgebots durch eine amtliche Publikation, Mandatsrelevanz, Verhältnismäßigkeit der Ungültigerklärung einer Wahl

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger ist Mitglied des Zahnärztlichen Bezirksverbands … Stadt und Land (im Folgenden: ZBV …*) sowie des Vorstands dieser Körperschaft des öffentlichen Rechts. Im September 2022 wurde er zum Ersatzdelegierten des ZBV … zur Vollversammlung der Bayerischen Landeszahnärztekammer – der Beklagten – gewählt. Diese Wahl erklärte die Beklagte mit hier streitgegenständlichem Bescheid vom … April 2024 wegen Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot für ungültig. Hiergegen wendet sich der Kläger mit seiner Klage.

2
Die Beklagte ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (Art. 46 Abs. 1 Satz 1, Art. 10 Abs. 1 Satz 3 des Heilberufe-Kammergesetzes, im Folgenden: HKaG, sowie § 1 Abs. 1 der Satzung der Bayerischen Landeszahnärztekammer, im Folgenden: Satzung BLZK). Sie besteht aus 70 Delegierten der zahnärztlichen Bezirksverbände sowie den Mitgliedern des Vorstands, die nicht aus der Zahl der Delegierten gewählt wurden und die nicht nach Art. 13 Abs. 3 HKaG, d.h. durch Zuwahl, Mitglieder des Vorstands sind (Art. 44 Abs. 1, 3 HKaG). Die Zahl der in jedem zahnärztlichen Bezirksverband zu wählenden Delegierten wird auf Grundlage der Mitgliederzahl nach dem Verteilungsverfahren nach d'Hondt bestimmt. Im Jahr 2022 hatte der ZBV … – wie schon 2018 – 14 Delegierte zu wählen. Aktiv und passiv wahlberechtigt sind alle Mitglieder der zahnärztlichen Bezirksverbände, die bei Abschluss der Wählerlisten in die Wählerliste ihres Wahlbezirks eingetragen sind (§ 3 Abs. 1 WahlO BLZK). Die Wahl wird als Briefwahl durchgeführt (§ 11 Abs. 1 WahlO BLZK). Dabei bestimmt der Landeswahlleiter im Benehmen mit dem Präsidenten der Beklagten das Ende der Wahlzeit (§ 6 Abs. 1 Satz 1 WahlO BLZK). Spätestens zehn Tage vor dem Ende der Wahlzeit werden die Wahlunterlagen den Wahlberechtigten zugestellt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 WahlO BLZK).

3
In der Praxis werden im Bereich des ZBV M. seit vielen Jahren Wahlvorschläge lediglich von zwei miteinander konkurrierenden Gruppierungen aufgestellt: Auf der einen Seite von dem Freien Verband

Deutscher Zahnärzte e.V. (im Folgenden: FVDZ), auf der anderen Seite von einem Zusammenschluss der Vereinigungen „Zukunft Zahnärzte Bayern e.V." und „WiR – Zahnärzt:innen in …" (im Folgenden: ZZB/ZIM). Bei den Wahlen zu den Delegierten der Beklagten 2018 errang die Liste des FVDZ vier, die Liste ZZB/ZIM zehn Mandate. Auch in der Delegiertenversammlung des ZBV ... errang die letztgenannte Vereinigung 2018 – wie schon bei den vorangegangenen Wahlen – eine Mehrheit (23 Mandate gegenüber 12 Mandaten des FVDZ). Sämtliche Mitglieder des Vorstands des ZBV … waren über die Liste ZZB/ZIM in die Delegiertenversammlung gewählt worden.

4
Auch zu den turnusgemäß (vgl. zur Amtsdauer § 3 Abs. 2 Satz 1 Satzung BLZK) im September 2022 anstehenden Wahlen zu den Delegierten der Beklagten stellten der FVDZ und ZZB/ZIM jeweils Wahlvorschläge auf. Das Ende der Wahlzeit wurde auf den … September 2022 bestimmt. Die Wahlmittel gingen den Mitgliedern des ZBV … spätestens am ... September 2022 zu.

5
Kurz zuvor, am ... September 2022, veröffentlichte der ZBV … eine Sonderausgabe seines Amtsblatts (§ 14 der Satzung des ZBV …*), des Zahnärztlichen Anzeigers (im Folgenden: ZÄA; diese Sonderausgabe ist abrufbar unter https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

6
Im Editorial führte Dr. F. , Mitglied des Vorstands des ZBV …, unter anderem aus, in der Sonderausgabe würden engagierte Kolleginnen und Kollegen, die größtenteils selbst niedergelassene Zahnärztinnen und Zahnärzte seien, Themen vorstellen, für die sie sich im Sinne der Mitglieder des ZBV … eingesetzt hätten und einsetzen wollten. Die Standesvertretung könne nur wirksame Schritte unternehmen, wenn die Mitglieder ihr Interesse durch Beteiligung an den Körperschaftswahlen zeigten. Das ZBV-Team arbeite schon seit Jahren als gut eingespieltes Netzwerk für die Belange der Zahnärzteschaft (vgl. F. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 4 <5>, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025). Er schloss mit dem Appell: „Lassen Sie uns also den Flow erhalten!" (F. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 4 <5>, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

7
Auf den folgenden Seiten äußerte sich die Erste Vorsitzende des ZBV … Dr. S. , zum Thema „Fachkräftemangel". Sie untersuchte Gründe für den aus ihrer Sicht auch in … herrschenden Fachkräftemangel und stellte Ansätze zur Lösung vor (vgl. S. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 6, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

8
Es folgte sodann eine kritische Stellungnahme des Zweiten Vorsitzenden des ZBV …, Dr. H. , zu dem Entwurf eines GKV-Stabilisierungsgesetzes (vgl. H. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 8, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

9
Prof. Dr. Dr. F. -B. äußerte sich zum Gutachterwesen. Er verwies im Untertitel seines Beitrags auf den Online-Auftritt des ZZB, erläuterte die Grundzüge des Gutachterwesens und ging auf Mängel ein (vgl. F. -B. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 10, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025). Er schloss mit dem Aufruf, die Ausbildung der Gutachterinnen und Gutachter und die Qualitätssicherung durch jährliche Fortbildungen zu verbessern. Diese Ziele könnten die Mitglieder des ZBV … im Rahmen der Delegiertenwahlen unterstützen (vgl. F. -B. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 10 <11>, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

10
Der Kläger veröffentlichte einen Artikel zur IT-Sicherheit und bot allen Mitgliedern seine tatkräftige Unterstützung bei diesem Thema an (vgl. S. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 10,

https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

11
Der damalige Vorsitzende des ZZB, Dr. W. , kritisierte die zu erwartenden Entwicklungen in Bezug auf die Budgetierung zahnärztlicher Leistungen und formulierte diverse Forderungen. Er verlangte am Ende seines Beitrags nach einer grundsätzlichen Änderung der Standespolitik (W. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 12, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025). Darüber hinaus veröffentlichte er auch eine kritische Stellungnahme zu dem Entwurf eines GKV-Finanzierungsstabilisierungsgesetzes mit dem Aufruf, sich einer entsprechenden Petition anzuschließen (W. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 14, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

12
Dr. H. , Referent des ZBV …, informierte über Fortschritte bei der Erstellung eines Konzepts des ZBV … zur Gewinnung von Praxispersonal (H. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 16, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

13
Auch Dr. H. , zum damaligen Zeitpunkt Mitglied des Vorstands des ZBV … und Mitglied des Vorstands des ZZB, äußerte sich in seinem Beitrag zu der Problematik der Personalgewinnung. Er wies darauf hin, der von ZZB und ZIM getragene Vorstand des ZBV … habe diesbezüglich in den vergangenen Jahren Anstrengungen unternommen und bewerte das Thema als bedeutsame Aufgabe für die kommenden Jahre. Der Verfasser erläuterte umfangreich die Vorhaben der Wählervereinigung ZZB/ZIM in diesem Bereich und appellierte an die Mitglieder, diese Aufgabe engagiert anzugehen (H. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 18, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

14
Dr. S. , ebenfalls Mitglied des Vorstands des ZBV …, richtete ihren Blick auf die Frage der Gleichstellung der Geschlechter und bemängelte, die hohen Anteile an Absolventinnen in den einzelnen Studienjahrgängen hätten weder bei den selbständigen Niederlassungen noch in der Standespolitik ihren Niederschlag gefunden. Sie analysierte Gründe hierfür und rief ihre Kolleginnen dazu auf, die Standespolitik aktiv mitzugestalten (S. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 20, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

15
Dr. C. , Referent des ZBV …, bewarb einen von dem ZBV … veranstalteten Stammtisch und lud dazu ein, über Kommunikationswege in der Zahnärzteschaft nachzudenken (C. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 21, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

16
Zuletzt äußerte sich Dr. M. , Mitglied des Vorstands des ZBV …, zum Energiemanagement (M. , ZÄA Special, Sonderausgabe 2022, S. 22, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA_Sonderausgabe-September-2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

17
Alle Autorinnen und Autoren kandidierten auf der Liste von ZZB und ZIM. Mit Ausnahme von Delegiertenämtern wurden alle genannten Amtsbezeichnungen in der Sonderausgabe aufgeführt. Zudem wurden kleine Fotografien der Autorinnen und Autoren veröffentlicht.

18
Noch am selben Tag setzte sich der Präsident der Beklagten mit dem Landeswahlleiter in Verbindung und informierte ihn telefonisch über das Erscheinen der Sonderausgabe des ZÄA. Mit E-Mail vom ... September 2022 übersandte der Präsident der Beklagten dem Landeswahlleiter Scans der Sonderausgabe des ZÄA und des dieser beiliegenden Wahlflyers. In seiner Antwort erklärte der Landeswahlleiter, er stehe in Kontakt mit dem ZBV ... . Man werde das Gespräch mit der Pressereferentin des FVDZ, Frau A. W. , suchen, um eine etwaig verloren gegangene Chancengleichheit wiederherzustellen. In der Folge kam es offenbar zu

einer Einigung zwischen dem FVDZ Bayern und dem ZBV …; letztgenannter sollte, verbunden mit einem abgestimmten Begleitschreiben, einen offenen Brief des FVDZ an die Mitglieder des ZBV … versenden.

19
Am ... September 2022 verschickten der Präsident und der Vizepräsident der Beklagten einen Brief an die Zahnärztinnen und Zahnärzte in … Stadt und Land. Darin legten sie dar, der Landeswahlleiter habe sie auf einen möglichen erheblichen Verstoß des Vorstands des ZBV … gegen das Neutralitätsgebot hingewiesen. Der Versuch, mittels einer Sonderausgabe des ZÄA die Wahl zu beeinflussen, sei unkollegial und rechtswidrig. Man appelliere an die Wählerinnen und Wähler, dass sie ihr Stimmrecht wahrnehmen, mit gesundem Menschenverstand entscheiden, wem sie die Verantwortung in den Körperschaften übertragen und dass sie dabei auf Kandidatinnen und Kandidaten setzen sollten, die sich mit fairen Mitteln für ihre Interessen engagierten.

20
Mit Rundschreiben vom … September 2022 verbreitete der Vorstand des ZBV … einen offenen Brief diverser Mitglieder des FVDZ. In diesem Rundschreiben wiesen die Unterzeichner darauf hin, die zahnärztliche Selbstverwaltung sei ein hohes Gut, das bewahrt werden müsse. Die Kammer gestalte die Rahmenbedingungen der Berufsausübung in erheblichem Maße mit. Zu einer demokratischen Wahl gehöre die Möglichkeit einer freien Meinungsbildung. Es sei inakzeptabel, wenn der amtierende Vorstand einer Körperschaft die ihm zur Verfügung stehenden Mittel missbrauche und offensichtlich Wahlwerbung für seinen eigenen Wahlvorschlag betreibe. Die jüngst erschienene Sonderausgabe des ZÄA gebe elf Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit, ihre standespolitischen Positionen darzulegen. Alle Autorinnen und Autoren würden auf der Liste ZZB/ZIM kandidieren. Kandidatinnen und Kandidaten, die auf anderen Listen zur Wahl stünden, seien ausgeschlossen worden. Es handele sich um einen gezielten Versuch der Beeinflussung, der rechtswidrig sei. Man appelliere an die Mitglieder, sich nicht täuschen zu lassen und diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen, die sich mit fairen Mitteln für ihre Belange einsetzen würden. Man rufe dazu auf, diejenigen, die die Mitgliedsbeiträge für Wahlwerbung missbraucht hätten, abzustrafen. Der offene Brief ist unterzeichnet von Prof. Dr. B. (Präsident der Bundeszahnärztekammer, Mitglied der Delegiertenversammlung des ZBV …*), Prof. Dr. S. (Vorstandsmitglied Bezirksgruppe … des FVDZ, Mitglied der Delegiertenversammlung des ZBV ...), Prof. Dr. D. (Mitglied der Delegiertenversammlung des ZBV …*), Dr. K. (Landesvorsitzender FVDZ), Dr. Ki. (Vorsitzender der Bezirksgruppe … des FVDZ, Mitglied der Delegiertenversammlung des ZBV …*) und Dr. Ö. (Stellv. Bundesvorsitzender des FVDZ, Mitglied der Delegiertenversammlung des ZBV …*). Alle Unterzeichner bewarben sich auf der Liste des FVDZ um die Mitgliedschaft in der Delegation des ZBV …

21
Ebenfalls am … September 2022 erschien die reguläre Ausgabe des ZÄA für September 2022.

22
In ihrem Editorial zu dieser Ausgabe blickte die Erste Vorsitzende des ZBV … Dr. S. , auf die vergangenen Jahre zurück und umriss die Herausforderungen dieser Zeit, insbesondere der Pandemie. Auch auf ihre Tätigkeit im Vorstand der Beklagten wies sie hin (vgl. S. , ZÄA 10/2022, S. 2, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA-10_Final_22.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025). Sie schloss mit dem Aufruf: „Liebe Kolleginnen und Kollegen, Sie haben die Wahl! Unterstützen Sie uns bei den ZBV- und Kammer-Wahlen! Ihre Stimme zählt!“ (S. , ZÄA 10/2022, S. 2 <3>., https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA-10_Final_22.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

23
Der Zweite Vorsitzende des ZBV ... , Dr. H. , wies zu Beginn seines Beitrags darauf hin, die Wahlzeit sei für Wählerinnen und Wähler und standespolitisch engagierte Mitglieder gleichermaßen eine energieraubende Zeit. Während die Wählerschaft der Wahlwerbung überdrüssig werde, sei es für die Engagierten ermüdend, für ihren Einsatz nur mit einer beschämend niedrigen Wahlbeteiligung belohnt zu werden (vgl. H. , ZÄA 10/2022, S. 4, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA-10_Final_22.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

24
Im Übrigen enthält der redaktionelle Teil einen Beitrag von Dr. H. zum Personalmanagement, der keinen inhaltlichen Bezug zu den Kammerwahlen aufweist (H. , ZÄA 10/2022, S. 8, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA-10_Final_22.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025), eine Ankündigung des

63. Bayerischen Zahnärztetags (ZÄA 10/2022, S. 6, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA-10_Final_22.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025) und einen kurzen Beitrag zu einer Kooperation von Bundeszahnärztekammer und dem Bund der Niedergelassenen Diabetologen (ZÄA 10/2022, S. 4, https://www.zbvmuc.de/wp-content/uploads/ZAA-10_Final_22.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025).

25
Nach Zustellung der Wahlmittel – spätestens am … September 2022 – nahm die Beklagte die zurückgesandten Wahlmittel entgegen. Der zeitliche Ablauf der Rückläufe stellt sich nach ihren Angaben wie folgt dar: Am … September 2022 ging ein Wahlbrief ein; vom … bis … September wurden 103, 79, 132 und 130 Wahlbriefe entgegengenommen; am … und … September ging jeweils kein Wahlbrief ein. Am … und … September erreichten 100 und 106 Wahlbriefe die Beklagte, am … und … September 25 beziehungsweise 10 Wahlbriefe. Ein Wahlbrief erhielt keinen Eingangsstempel; sein Eingang konnte daher zeitlich nicht zugeordnet werden.

26
Das Wahlergebnis wurde am … Oktober 2022 veröffentlicht (öffentlich abrufbar unter https://www.blzk.de/blzk/site.nsf/gfx/veroeffentlichungstext_endgueltiges_wahlergebnis_blzk_2022.pdf/$file/veroeffentlichungstext_endgueltiges_wahlergebnis_blzk_2022.pdf, zuletzt abgerufen am … September 2025). Amtlich bekannt gegeben wurde es am … Dezember 2022. Von den 3.514 Wahlberechtigten beteiligten sich 684 an der Wahl. Als ungültig zurückgewiesen wurden 80 Wahlbriefe. Gewählt wurden die folgenden Bewerberinnen und Bewerber: Prof. Dr. C. B. (282 Stimmen; FVDZ), Prof. Dr. Dr. E. F. -B. (275 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. C. H. (271 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. B. He. (258 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. D. S. (256 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. E. H. (251 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. S. F. (250 Stimmen; ZZB/ZIM), Prof. Dr. Dr. H. K. (249 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. Dr. Ch. Ha. (232 Stimmen; ZZB/ZIM), Prof. Dr. Dr. G. P. (222 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. F. H. (218 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. S. S. (218 Stimmen; ZZB/ZIM), Prof. Dr. Dr. K. A. S. (217 Stimmen; FVDZ), Prof. Dr. Dr. M. F. (212 Stimmen; ZZB/ZIM). Von den gewählten Delegierten zählten damit 12 zur Fraktion ZZB/ZIM und 2 zur Fraktion FVDZ. Als Ersatzdelegierte gewählt wurden: Dr. F. G. (207 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. A. W. (204 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. S. Sch. (203 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. Dr./Med. Univ. B. Dr. (MU B. *) O. B. (196 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. D. C. (195 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. C. Ö. (192 Stimmen; FVDZ), Dr. R. D. -U. (190 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. T. M. (189 Stimmen; ZZB/ZIM), N. Fr. el (188 Stimmen; FVDZ), K. S. (187 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. K. R. (185 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. S. B. (182 Stimmen; FVDZ), Dr. N. P. (181 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. G. F. (176 Stimmen; ZZB/ZIM). Nicht gewählt wurden die folgenden Bewerberinnen und Bewerber: Dr. R. L. (174 Stimmen; FVDZ), Dr. Z. Z. (171 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. R. C. (165 Stimmen; ZZB/ZIM), Dr. F. Ki. (158 Stimmen; FVDZ), Dr. T. L. (158 Stimmen), S. D. (155 Stimmen; FVDZ), Dr. M. Ki. (155 Stimmen; FVDZ), Dr. F. P. (155 Stimmen; FVDZ), Dr. E** H. (153 Stimmen; FVDZ), Dr. J. -A. T. (148 Stimmen), Dr. A. S. (141 Stimmen; FVDZ), Prof. Dr. K. H. (140 Stimmen), Dr. J. K. (140 Stimmen; FVDZ), Dr. M. G. (139 Stimmen; FVDZ), Dr. G. F. (137 Stimmen), Prof. Dr. C. H. (135 Stimmen), Dr. M. K. (133 Stimmen; FVDZ), Dr. G. K. (132 Stimmen; FVDZ), Prof. Dr. H. D. (132 Stimmen; FVDZ), Dr. H. N. (128 Stimmen; FVDZ), L. M. -W. (126 Stimmen), P. N. (123 Stimmen; FVDZ), R. B. (122 Stimmen; FVDZ), Dr. stom. V. J. (116 Stimmen; FVDZ), Dr. G. R. (114 Stimmen), A. K. tzia (105 Stimmen), Dr. B. M. (103 Stimmen; FVDZ), Dr. A. R. (95 Stimmen; FVDZ).

27
Der Beigeladene leitete mit nicht datiertem Schreiben, das am … November 2022 bei der Beklagten einging, ein Wahlprüfungsverfahren ein. Nachdem ihm der Landeswahlleiter mitgeteilt hatte, dass das Wahlergebnis noch nicht amtlich bekannt gegeben sei, übersandte der Beigeladene das Anfechtungsschreiben, datiert auf den 20. Dezember 2022 und unterschrieben, noch einmal. Es ging am … Dezember 2022 bei der Beklagten ein.

28
Der Beigeladene legte im Wesentlichen dar, die Willensbildung der Wählerinnen und Wähler in … Stadt und Land sei nicht frei gewesen, da sie vom amtierenden Vorstand des ZBV … entscheidend, gezielt und massiv beeinflusst worden seien. Der Bezirksvorstand habe sich einer in den Mediadaten nicht angekündigten Sonderausgabe seines amtlichen Mitteilungsblatts in unmittelbarer Nähe zur Wahlzeit bedient. Seine Neutralitätspflicht habe der Vorstand auch in der darauffolgenden regulären Ausgabe des ZÄA missachtet. Er habe sein amtliches Nachrichtenmonopol genutzt; der ZÄA sei von allen Zahnärztinnen und Zahnärzten aus Pflichtbeiträgen zu finanzieren. Andere mögliche Informationsquellen seien durch den

Zweiten Vorsitzenden in seinem Beitrag zur regulären Ausgabe des ZÄA im September 2022 herabgewürdigt worden. Dass die Wahlberechtigten selbst große Zweifel an ihrer Möglichkeit gehabt hätten, tatsächlich frei und demokratisch bei den Körperschaften ZBV ... und der Beklagten zu wählen, sei auch an der geringen Wahlbeteiligung zu erkennen.

29
Mit Schreiben vom ... Dezember 2022 nahm der Wahlausschuss des ZBV … Stellung zu der Wahlanfechtung. Er erklärte, die Wahlanfechtung sei nicht im Original datiert, sodass der Zeitpunkt nur durch den Empfang des Briefs durch die Beklagte am … November 2022 dokumentiert sei. Inwieweit ein Formfehler vorliege und Fristen gewahrt seien, müsse rechtlich geklärt werden. Der Wahlausschuss sehe keine der Kriterien für die Durchführung einer gültigen Wahl verletzt und befinde, dass die Wahl gültig sei. Zu dem Punkt der unlauteren Wahlbeeinflussung durch den Vorstand des ZBV … sei der Ausschuss der Meinung, dass die näheren Umstände dieser Beeinflussung nicht seiner Beurteilung unterlägen, auch wenn eventuell eine einseitige Auswahl der Autoren in der erwähnten Sonderausgabe zu finden sei. Ganz entschieden werde der Unterstellung widersprochen, dass die Wahlberechtigten selbst große Zweifel an einer freien Wahl gehabt hätten.

30
In seiner Stellungnahme vom … Juni 2023 kam der Landeswahlausschuss zu dem Ergebnis, dass die Wahl für ungültig zu erklären sei, da der Vorstand des ZBV … Stadt und Land gegen das Neutralitätsgebot verstoßen und damit den Wahlvorbereitungsprozess in unzulässiger Weise beeinflusst habe. Dieser Wahlfehler sei mandatsrelevant und habe zu einer Verdunklung des Wahlergebnisses geführt. Zu einer Kompensation des Fehlers sei es nicht gekommen. Die Ungültigerklärung sei verhältnismäßig. Der Vorstand der Beklagten fasste sodann in seiner Sitzung vom … Juni 2023 den Beschluss, die in … gewählten Delegierten und Ersatzleute zu der beabsichtigten Ungültigerklärung der Delegiertenwahl zur BLZK anzuhören. Mit Schreiben an die gewählten Delegierten und Ersatzdelegierten vom … Juli 2023 wurde dieser Beschluss umgesetzt.

31
Mit E-Mail vom … September 2023 schloss sich der Ersatzdelegierte Dr. Ö. (FVDZ) in vollem Umfang der Stellungnahme des Wahlvorstands an.

32
Mit Schreiben vom … September 2023 erklärten die Gewählten bzw. als Ersatzleute Gewählten Prof. Dr. Dr. F. -B. , Dr. H. , Dr. He. Dr. S. , Dr. H. , Dr. F. , Prof. Dr. Dr. K. , Dr. Dr. Ha. , Prof. Dr. Dr. P. , Dr. H. , Dr. S. , Prof. Dr. Dr. F. , Dr. G. , Dr. W. , Dr. Sch. , Dr. Dr. B. , Dr. C. , Dr. M. , Fr. el, S. , Dr. R. , Dr. P. und Dr. F. (alle ZZB/ZIM), eine Ungültigerklärung sei nicht angezeigt. Die Sonderausgabe des ZÄA enthalte nur praxisbezogene Themen; die Grenze zur Wahlwerbung werde nicht überschritten. Es handele sich im Wesentlichen um die Darstellung unstreitiger Positionen. Im Übrigen seien die Autorinnen und Autoren seit vielen Jahren bekannt, sodass die Beiträge ihren Bekanntheitsgrad nicht erhöht haben dürften. Es seien im Übrigen nicht alle Autoren gewählt worden. Die standespolitische Auseinandersetzung mit Entscheidungen der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Bayerns – zum Teil Gegenstand der Artikel –, sei für die Kammerwahlen nicht relevant. Die getroffenen Ausgleichsmaßnahmen in Gestalt eines zwischen den konkurrierenden Gruppen einvernehmlich vereinbarten und auf Kosten des ZBV … versandten Wahlaufrufs mit ausschließlich wahlwerbenden Aussagen von Listenkandidaten des FVDZ werde in der Stellungnahme des Landeswahlausschusses nicht ausreichend gewürdigt. Dass sich der Anfechtende diese Einigung nicht zurechnen lassen wolle, erscheine unglaubwürdig. Es sei unwahrscheinlich, dass der Anfechtende als Delegierter oder Ersatzdelegierter gewählt worden wäre. Eine Mandatsrelevanz sei nicht gegeben. Die Wahlergebnisse seien im Übrigen seit 2014 konstant. Da es an der Erheblichkeit einer vermeintlichen Wahlbeeinflussung fehle, überwiege in jedem Fall ein Bestandserhaltungsinteresse. Eine Ungültigerklärung der Wahl sei im Übrigen unverhältnismäßig.

33
Der Justiziar der Beklagten bat den Landeswahlleiter mit E-Mail vom … Oktober 2023 um eine weitere Stellungnahme. Zudem stellte er ergänzende Fragen. Der Landeswahlausschuss antwortete mit E-Mail vom … Dezember 2023: Hoheitliches Handeln sei nicht ausgleichsfähig. Etwaige Maßnahmen des FVDZ könnten eine etwaige Wählerbeeinflussung daher nicht kompensieren. Das Rundschreiben des Präsidenten und des Vizepräsidenten der Beklagten vom ... September 2022 sei zwar mit amtlicher Autorität

ausgestattet. Allerdings könne nicht von ausgleichender Wahlwerbung gesprochen werden. Darüber hinaus wären etwaige Ausgleichsmaßnahmen verspätet gewesen. Die Sonderausgabe des ZÄA sei nahezu zeitgleich mit der Zustellung der Wahlmittel erfolgt. Sie sei bereits einige Tage lang veröffentlicht gewesen, als der offene Brief mit Rundschreiben vom … September 2022 versandt worden war. Dieser habe frühestens am … September 2022 zugehen können. Der Beklagten sei das Schreiben erst am … September 2022 zugegangen – nur fünf Tage vor Ende der Wahlzeit. Es bestehe eine Zeitspanne von etwa fünf Tagen, in denen die vorgeblichen Ausgleichsmaßnahmen nicht hätten greifen können. Der FVDZ habe nach dem Erscheinen der regulären Ausgabe des ZÄA keine weitere Wahlwerbung mehr veröffentlicht. Es sei auch diesbezüglich nicht zu einem Ausgleich gekommen. Es sei zuzustimmen, dass Öffentlichkeitsarbeit möglich sein müsse. Vorliegend seien die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit aber überschritten worden. Es sei nicht zielführend, darauf abzustellen, ob die einzelnen Autoren Amtsträger seien oder nicht, denn bereits das Publikationsorgan sei amtlicher Natur. Dem unbefangenen Leser trete in der Publikation nahezu der gesamte Vorstand gegenüber, wodurch der Leser die Autoren mit dem ZBV … identifiziere. Der Wahlfehler werde ausschließlich in dem Inhalt der Publikation gesehen, nicht in dem Ausschluss von Wahlwerbung durch die konkurrierende Wählergruppierung. Es sei aber der Hinweis gestattet, dass der ZBV … nicht behauptet habe, der FVDZ sei über seine Medienberaterin über die Sonderausgabe informiert worden; hingewiesen habe er lediglich darauf, dass man mit ihr in Kontakt gestanden hätte. Viel spreche dafür, dass der FVDZ seine Flyer den nächsten Ausgaben (d.h. allen Ausgaben) zur Wahlzeit beigelegt haben wollte. Es erschließe sich nicht, warum die Redaktion des ZÄA nicht auf den FVDZ zugegangen sei, um eine hier bestehende Unklarheit auszuräumen.

34
Am … April 2024 fasste der Vorstand der Beklagten den Beschluss, die Wahl im Bezirk … Stadt und Land für ungültig zu erklären. Mit Bescheid vom selben Tag erklärte die Beklagte die Wahl der Delegierten zur Bayerischen Landeszahnärztekammer 2022 für den Wahlbezirk … Stadt und Land für ungültig (Nr. I des Bescheidstenors) und stellte fest, dass für diesen Bescheid keine Kosten erhoben werden würden (Nr. II des Bescheidstenors).

35
Zur Begründung führte die Beklagte aus: Die Wahlanfechtung sei zulässig. Der Anfechtende sei wahlberechtigt; seine im Original unterschriebene Anfechtungserklärung sei vor Ablauf der zweiwöchigen Frist nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses am … Dezember 2022 eingegangen, nämlich am … Dezember 2022. Die Wahlanfechtung sei auch begründet, da das Wahlergebnis im Wahlbezirk … Stadt und Land mandatsrelevant unter Verletzung von Wahlbestimmungen zustande gekommen sei und diese Verletzung nicht lediglich eine Berichtigung des Wahlergebnisses, sondern wegen Verdunklung des Wahlergebnisses eine Ungültigerklärung zur Folge habe. Mildere Mittel seien nicht ersichtlich. Sowohl die Sonderausgabe des ZÄA als auch die reguläre Ausgabe im September 2022 würden eine unzulässige amtliche Wahlbeeinflussung darstellen, die gegen das den Wahlbestimmungen immanente und vom Grundgesetz vorgegebene Neutralitätsgebot verstoße. Die von dem Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze zur Neutralitätspflicht staatlicher Stellen seien auf Selbstverwaltungskörperschaften im Grundsatz übertragbar. Zulässige Öffentlichkeitsarbeit ende dort, wo Wahlwerbung beginne. Anzeichen dafür, dass die Grenze von der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit zur verfassungswidrigen parteiergreifenden Einwirkung in den Wahlkampf überschritten sei, könnten unter anderem der Inhalt sowie die Aufmachung und äußere Form von Anzeigen und Druckschriften sein. Die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung könne in der Vorwahlzeit aber auch dort überschritten sein, wo amtliche Veröffentlichungen sich auf eine sachliche Information der Bürgerinnen und Bürger beschränkten. Wann insoweit die Grenze zur Wahlwerbung überschritten sei, lasse sich nicht allgemeingültig festlegen, sondern hänge von der Zahl und dem Umfang solcher Maßnahmen ab. Je näher der Wahlzeitpunkt heranrücke, desto mehr trete die Aufgabe einer durch Öffentlichkeit bewirkten Sachinformation hinter das Gebot zurück, die Willensbildung vor einer Wahl von staatlicher Einflussnahme freizuhalten. Hieraus sei ein Gebot äußerster Zurückhaltung in der „heißesten Phase“ des Wahlkampfs abzuleiten. Es sei dann auf jegliche Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichte zu verzichten. Ausgenommen seien lediglich amtliche Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass geboten seien.

36
Der ZBV … habe nach diesem Maßstab das Neutralitätsgebot durch die genannten Veröffentlichungen verletzt. Die Beiträge in der Sonderausgabe seien sämtlich dem ZBV … zuzurechnen. Zum einen seien die

Artikel von Vorstandsmitgliedern unter Nennung ihrer Amtsbezeichnung verfasst worden. Zum anderen seien sie in dem amtlichen Verkündungsblatt, dessen Herausgeber der ZBV … sei, veröffentlicht worden. Inhaltlich würden die Beiträge unzulässige Wahlwerbung der Autorinnen und Autoren für sich selbst enthalten. Insbesondere in dem Beitrag „MitarbeiterIn dringend gesucht“ von Dr. H. werde ein Tätigkeitsbericht mit Wahlwerbung vermischt. Auch am Ende des Editorials der Sonderausgabe werde die Grenze zur Wahlwerbung deutlich überschritten, indem ein Appell an die Wählerschaft gerichtet worden sei, „den Flow“ aufrechtzuerhalten. Als Wahlwerbung sei zudem der in dem Beitrag von Prof. Dr. Dr. F. -B. aufzufindende Link, der zur Wahlliste des ZZB führe, anzusehen. Nicht anders sei das Editorial zur regulären Ausgabe im September 2022 zu bewerten. Die Erste Vorsitzende des ZBV … werbe konkret für die amtierende Vorstandschaft und bitte um Unterstützung. Wahlwerbung stelle auch die Beifügung eines Wahlflyers und der Abdruck der Wahlliste – mit Namen, Bild und teils auch Amtsbezeichnung – in der regulären Ausgabe des ZÄA dar. Hinzu komme, dass eine Vielzahl von Beiträgen veröffentlicht worden sei. Erst recht führe der gewählte Zeitpunkt der Veröffentlichung dazu, die Beiträge und Artikel als unzulässige Wahlwerbung zu qualifizieren.

37
Diese Wahlfehler seien mandatsrelevant und führten zu einer Verdunklung des Wahlergebnisses. Es bestehe die konkrete, nicht fernliegende Möglichkeit, dass das Wahlergebnis ohne die Verletzung der Wahlgrundsätze anders ausgefallen wäre. Bei einer unzulässigen Wahlbeeinflussung sei grundsätzlich hiervon auszugehen. Die fraglichen Artikel im ZÄA seien geeignet gewesen, eine erhebliche Anzahl von Wählerinnen und Wählern zugunsten der Liste ZZB/ZIM zu beeinflussen. Sie hätten nicht nur eindeutige Wahlempfehlungen, sondern auch die Herabsetzung der konkurrierenden Liste enthalten. Zudem habe die Veröffentlichung der Sonderausgabe des ZÄA alle Wahlberechtigten spätestens einen Tag vor dem Zugang der Wahlmittel erreicht und seien während der Wahlzeit noch frisch in Erinnerung geblieben. Dasselbe gelte für die reguläre Ausgabe des ZÄA, die noch während der laufenden Wahlzeit veröffentlicht worden sei. Ausnahmslos alle Autorinnen und Autoren einschließlich der Redaktion seien im Ergebnis gewählt worden. Bei 600 gültigen Stimmen seien die Stimmabstände so gering, dass die konkrete Möglichkeit bestehe, dass das Wahlergebnis ohne die unzulässige Beeinflussung anders ausgefallen wäre. Die letztgewählten Autoren der Sonderausgabe (Dr. S. und Dr. H. *) hätten gegenüber dem ersten Ersatzdelegierten nur elf Stimmen Vorsprung. Die Differenz zwischen dem letzten Ersatzdelegierten und dem ersten Nichtgewählten betrage nur zwei Stimmen. Zwischen dem Letzgewählten und dem ersten Ersatzkandidaten des FVDZ bestehe ein Unterschied von nur 20 Stimmen.

38
Eine „Vorteilskompensation“ sei nicht eingetreten. Im Grundsatz sei (nach umstrittener Auffassung) anzunehmen, dass die Verletzung der Neutralitätspflicht durch entsprechende Gegenmaßnahmen kompensiert werden könne. Das Schreiben des Präsidenten und Vizepräsidenten der Beklagten vom ... September 2022, das möglicherweise selbst eine unzulässige Wahlbeeinflussung darstelle, enthalte selbst Kritik an dem Verhalten der konkurrierenden Wählervereinigung, d.h. der Veröffentlichung der Sonderausgabe, nicht aber eine vergleichbare Wahlwerbung zugunsten des FVDZ. Der offene Brief vom ... September 2022, der mit Schreiben vom … September 2022 versandt worden sei, habe zwar die Thematik der Wahlbeeinflussung aufgeworfen, sei aber durch eigene Äußerungen des ZBV … in seinem Schreiben vom … September 2022 relativiert worden. Er betreibe im Übrigen keine vergleichbare Wahlwerbung. Zudem seien diese Schreiben jedenfalls zu spät gekommen.

39
Weder der wahlprüfungsrechtliche Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs noch das Interesse an Bestandsschutz der Wahl würden ein Absehen von der Ungültigerklärung rechtfertigen. Bei der Verletzung der Chancengleichheit handele es sich um einen schwerwiegenden Eingriff in elementare Grundsätze des Wahlrechts. Angesichts dessen müsse das Bestandsschutzinteresse zurücktreten.

40
Dieser Bescheid wurde dem Kläger nach unbestrittener Angabe seines Prozessbevollmächtigten am … April 2024 zugestellt.

41
Mit Schreiben seines Prozessbevollmächtigten vom 31. Mai 2024, das am selben Tag per beA bei Gericht eingegangen ist, hat der Kläger Klage gegen diesen Bescheid erhoben.

42
Zum Sachverhalt erklärte der Kläger: Die Zahnärztinnen und Zahnärzte in Bayern seien größtenteils in Berufsverbänden organisiert und engagierten sich dort ehrenamtlich zu standespolitischen Themen. Bei den berufsständischen Wahlen zu den Kammervertretungen träten diese Berufsverbände mit eigenen Listen an, während Kandidaturen einzelner Personen regelmäßig nicht erfolgten. Bayern werde weitgehend von zwei Berufsverbänden dominiert: Zum einen von dem 1955 gegründeten FVDZ, der der mit Abstand mitgliederstärkste Verband sei (etwa 2.800 Zahnärzte seien dort bayernweit Mitglied, deutschlandweit über 20.000). Er gelte als der führende Berufsverband und stelle fast alle Präsidenten der Landeszahnärztekammern und den Präsidenten der Bundeszahnärztekammer, über lange Jahre auch den Präsidenten der Beklagten. Darüber hinaus verfüge er über die auflagenstarke Mitgliederzeitung „Der freie Zahnarzt“. Auf der anderen Seite stehe der ZZB. Dieser sei im Jahr 2000 von früheren Mitgliedern des FVDZ gegründet worden, nachdem es zu Unstimmigkeiten zu standespolitischen Themen gekommen sei. Auf Bezirksebene stelle der ZZB in … Stadt und Land die Mehrheit der Delegierten und sämtliche Vorstandsmitglieder, im ZBV Niederbayern die Mehrheit der Delegierten und Vorstandsmitglieder. In … gebe es darüber hinaus noch die lose Interessengruppe „Wir – ZIM“, die ähnliche Ziele verfolge wie der ZZB. Zwischen dem ZZB und dem FVDZ bestehe seit Jahren ein tiefgreifender Konflikt. Es habe sich ein rauer Ton entwickelt; das demokratische Werben trete manchmal in den Hintergrund. Regelmäßig würden Wahlen von offensichtlich chancenlosen Kandidaten angefochten. Eine ähnliche Wahlanfechtung wie die hier streitgegenständliche habe im Bezirk Schwaben stattgefunden; auch dort seien Verstöße gegen das Neutralitätsgebot gerügt, von der Beklagten allerdings als unbegründet betrachtet worden.

43
Der Vorstand des ZBV …n sei nach der Satzung verpflichtet, den ZÄA herauszugeben. Er erscheine etwa 13 Mal im Jahr, auch mit Sonderausgaben. Seit jeher bestehe der ZÄA aus zwei Teilen, einem redaktionellen Teil, der Artikel zu standespolitischen Themen, Informationen zu Gesetzesänderungen sowie Einladungen zu Stammtischen und anderen Veranstaltungen enthalte, und einem amtlichen Teil, der amtliche Mitteilungen enthalte. Die Artikel im redaktionellen Teil würden von den Mitgliedern des ZBV ... verfasst. Alle Mitglieder würden regelmäßig zum Einreichen von Beiträgen aufgefordert. Insbesondere seien in der Vergangenheit auch die Mitglieder des FVDZ über dessen Führung darauf hingewiesen worden, Beiträge vorzulegen. Mitglieder des FVDZ könnten auch Vorträge bei Veranstaltungen des ZBV … halten und unstreitig würden auch Wahlflyer des FVDZ den Ausgaben des ZÄA beigefügt. Die Autorinnen und Autoren seien für den Inhalt ihrer Artikel selbst verantwortlich. Herausgeber des ZÄA sei zwar der ZBV …; er übe aber nur eine Missbrauchskontrolle aus. Den Mitgliedern des ZBV … sei bekannt, dass die Wortmeldungen im redaktionellen Teil nur den jeweiligen Autorinnen und Autoren zuzurechnen seien. Es sei auch üblich, dass im Monat vor der Wahl eine Sonderausgabe des ZÄA erscheine. Im Jahr 2018 sei der ZÄA dreimal als Sonderausgabe erschienen. Die im September 2018 zu einem vergleichbaren Zeitpunkt erschienene Sonderausgabe des ZÄA sei inhaltlich mit der Sonderausgabe im September 2022 vergleichbar; damals habe sich niemand beschwert. Darüber hinaus seien die zuständigen Vertreter der Wahlvorschlagslisten mit dem zuständigen Mitarbeiter des ZBV … Herrn C. , in Kontakt, sodass die geplanten Ausgaben des ZÄA den Kandidatinnen und Kandidaten aller Wahlvorschlagslisten bekannt seien und diese die Ausgaben auch für Wahlwerbung nutzen könnten. Auch die Vertreterin des FVDZ, Frau W. , sei im Wahljahr fast wöchentlich mit diesem Mitarbeiter in Kontakt gewesen; ihr seien alle Veröffentlichungen bekannt gewesen. Im Jahr 2022 seien trotz mehrfacher Aufrufe keine Artikel aus den Reihen des FVDZ eingereicht worden. Nach Erscheinen der Sonderausgabe habe eine kontroverse Debatte begonnen; der Landeswahlleiter habe angeregt, diese durch Versand des offenen Briefs des FVDZ im allgemeinen Einvernehmen zu beenden.

44
Zum Ablauf der Wahl erklärt der Kläger, die Wahlunterlagen seien am ... September 2022 zugestellt worden. Die früheste Stimmabgabe sei am … September 2022 und damit nach Versand des Rundbriefs erfolgt. Der Großteil der Wählerinnen und Wähler habe ihre Stimme erst ab dem … September 2022 abgegeben. Sie seien damit alle über den Verlauf und den Stand der Debatte informiert gewesen. Das Wahlergebnis 2022 habe im Wesentlichen dem Ergebnis von 2018 entsprochen. Auffallend sei, dass die Autorinnen und Autoren der beiden im September 2022 erschienenen Ausgaben des ZÄA bei insgesamt gesunkener Wahlbeteiligung überproportional an Stimmen verloren hätten.

45

Der Kläger legte dar, seine Klage sei zulässig und begründet. Der streitgegenständliche Bescheid sei rechtswidrig und verletze ihn in seinen Rechten. Eine Verletzung von Wahlbestimmungen habe es nicht gegeben. Zu beachten sei grundsätzlich, dass die Wahlgrundsätze der Art. 20 Abs. 2 und Art. 38 GG im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung gelten würden, allerdings nicht ausnahmslos in gleicher Intensität wie bei Parlamentswahlen. Dies gelte auch für das Neutralitätsgebot. Dieses finde nur im Rahmen der Eigenart der Beklagten Anwendung. Ein strenger Maßstab sei bei einer berufsständischen Kammer weder sachgemäß noch angezeigt. Die Artikel in der Sonderausgabe und der regulären Ausgabe des ZÄA im September 2022 seien dem ZBV ... nicht zuzurechnen. Der ZBV … habe diese Artikel nur verbreitet, sie sich aber nicht zu eigen gemacht. Denkbar sei nur eine Wahlbeeinflussung durch die Autorinnen und Autoren selbst. Sie hätten allerdings nicht in amtlicher Funktion gehandelt, sodass auch dies ausscheide. Im Übrigen sei den Leserinnen und Lesern bewusst, dass amtliche Äußerungen im redaktionellen Teil des ZÄA nicht zu finden seien. Selbst bei Handeln in amtlicher Funktion sei eine Wahlbeeinflussung nicht gegeben, da es sich immer noch um zulässige Öffentlichkeitsarbeit handeln würde. Insbesondere der Beitrag von Dr. H. zeige eindrucksvoll, dass der Autor als Privatperson und nicht als Vorstandsmitglied auftrete. Darüber hinaus hätten ausreichende Möglichkeiten der Abwehr einer Wahlbeeinflussung bestanden. Der FVDZ habe auf seiner Internetseite und über den von dem ZBV ... verschickten offenen Brief intensiv Wahlwerbung betrieben und auf die Beiträge im ZÄA reagiert. Der Erfolg des Rundschreibens zeige sich insbesondere darin, dass einer der Unterzeichner, Prof. Dr. B. , mit Abstand die meisten Stimmen erhalten habe.

46
Hilfsweise sei zudem festzuhalten, dass eine Verletzung des Neutralitätsgebots keine Mandatsrelevanz gehabt habe. Dies ergebe sich schon aus dem Vergleich mit den vorangegangenen Wahlen: Die Autorinnen und Autoren im ZÄA hätten 2014 und 2018 jeweils weitaus mehr Stimmen erhalten. Spätestens mit der Veröffentlichung des Rundschreibens sei die Kontroverse bekannt gewesen und eine etwaige Wahlbeeinflussung abgewehrt worden. Allein die Schwere des Wahlfehlers entlaste im Übrigen nicht von der Feststellung der Mandatsrelevanz.

47
Höchst hilfsweise überwiege jedenfalls der Bestandsschutz der Wahl. Eine Ungültigerklärung sei nur bei Vorliegen eines erheblichen Wahlfehlers von so hohem Gewicht gerechtfertigt, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich wäre. Der behauptete Wahlfehler sei allenfalls marginal und nicht mandatsrelevant. Ein Fortbestand der gewählten Delegierten sei keinesfalls unerträglich.

48
Der Kläger beantragt,

Der Bescheid der Beklagten vom … April 2024 wird aufgehoben.

49
Die Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

50
Sie steht auf dem Standpunkt, der streitgegenständliche Bescheid, mit dem die Wahlen der Delegierten des ZBV … zur Beklagten aufgehoben worden sei, sei rechtmäßig. Die Wahlanfechtung des Beigeladenen sei zulässig und begründet gewesen mit der Folge, dass die Wahl für ungültig zu erklären sei. Die Darstellung des ZÄA durch den Kläger sei fehlerhaft. Eine optische Unterscheidbarkeit von redaktionellem und amtlichem Teil sei nicht in der von ihm geschilderten Weise erkennbar. Der amtliche Teil sei von dem redaktionellen Teil nicht deutlich abgegrenzt und kenntlich gemacht. Ebenso sei der Vortrag zu der Häufigkeit von Sonderausgaben des ZÄA nicht richtig. Im Archiv des ZÄA, das online einsehbar sei, seien mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2022 keine Sonderausgaben ersichtlich. Die Klagepartei behaupte darüber hinaus, die für die Wahlwerbung zuständigen Vertreter der Vorschlagslisten seien über die Veröffentlichungen des ZÄA, insbesondere auch der Sonderausgabe 2022, informiert gewesen und es habe ein regelmäßiger Kontakt stattgefunden. Auch diese Behauptungen seien anzuzweifeln und würden bestritten. Unstreitig sei die Sonderausgabe 2022 in den Mediadaten 2022 nicht bekannt gegeben worden. Es bleibe offen, wie die Vertreterinnen und Vertreter der Wahlvorschlagslisten von der Sonderausgabe Kenntnis erhalten hätten. Soweit der Kläger vortrage, der Großteil der Stimmen sei erst ab dem … September 2022 abgegeben worden, verkenne er, dass stets das Eingangsdatum des Wahlbriefs

vermerkt werde. Die Stimmen seien von den Wahlberechtigten früher abgegeben und sodann versandt worden. Zweifellos hätten 104 Wahlberechtigte, deren Wahlbriefe am … und … September eingegangen seien, ihre Stimme abgegeben, ohne über den offenen Brief des FVDZ informiert gewesen zu sein. In rechtlicher Hinsicht macht die Beklagte geltend: Es sei nicht richtig, dass der Beklagten bei der Einhaltung des Demokratieprinzips aufgrund ihrer Eigenart als Selbstverwaltungskörperschaft eine gewisse Fehlertoleranz zuzugestehen sei. Der ZBV … habe das Neutralitätsgebot durch die Veröffentlichung der Beiträge verletzt. Der ZBV … habe die fraglichen Artikel nicht nur verbreitet, ohne sie sich zu eigen zu machen. Die Artikel seien in dem amtlichen Verkündungsorgan des ZBV … erschienen und die Autorinnen und Autoren seien größtenteils als Vorstandsmitglieder des ZBV … aufgetreten. Von besonderer Bedeutung sei darüber hinaus, dass der Sonderausgabe ein Wahlflyer des ZZB/ZIM beigegeben worden sei. Jedenfalls aber hätten die Autorinnen und Autoren selbst das Neutralitätsgebot verletzt, indem sie ihre jeweiligen Artikel veröffentlicht hätten. Die Grenzen zur unzulässigen Wahlwerbung seien in den jeweiligen Artikeln deutlich überschritten. Der Wahlfehler sei mandatsrelevant. Es bestehe die konkrete und nicht nur fernliegende Möglichkeit eines anderen Wahlausgangs. Ein Vergleich mit früheren Wahlergebnissen verbiete sich und könne hier nichts beitragen. Für Mandatsrelevanz sprächen die geringen Stimmenabstände zwischen den Kandidatinnen und Kandidaten. Die Autorinnen und Autoren hätten sich im Übrigen auch Vorteile innerhalb des eigenen Lagers verschafft. Zuletzt überwiege das Bestandsschutzinteresse nicht.

51
Der Beigeladene stellt keinen Antrag.

52
Der Beweisanregung der Klägerseite folgend, hat das Gericht in der mündlichen Verhandlung am … September 2025 die Zeugin A. W. und den Zeugen O. C. vernommen zu der Behauptung des Klägers, der Zeugin A. W. seien als Vertreterin des Berufsverbands FVDZ alle Veröffentlichungen des ZÄA – einschließlich der Sonderausgabe 2022 – bekannt gewesen und im Jahr 2022 seien trotz mehrfacher Anrufe keine Artikel aus den Reihen des FVDZ eingereicht worden. Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung im Übrigen wird auf die Niederschrift in der Gerichtsakte verwiesen.

53
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

54
Die zulässige Klage ist nicht begründet.

I.

55
Die Klage ist zulässig.

56
1. Die von dem Kläger erhobene Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) ist statthaft. Die Ungültigerklärung der Wahl wird in der Form des Verwaltungsakts (Art. 35 Satz 1 BayVwVfG) getroffen (vgl. VG München, U.v. 14.3.2000 – M 16 K 99.1750 – juris Rn. 21; vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 6. Aufl. 2025, § 42 Rn. 233b m.w.N.). Es handelt sich um eine hoheitliche Regelung eines konkreten Einzelfalls, die jedenfalls die Rechtsstellung der Gewählten unmittelbar und im Außenverhältnis betrifft. Davon geht auch die Wahlordnung der Beklagten aus, die in § 16 Abs. 9, § 18a Abs. 1 Sätze 1 und 3, Abs. 4 Satz 2 WahlO BLZK von der Bestandskraft einer Ungültigerklärung spricht.

57
2. Die Klage wurde fristgerecht erhoben (§ 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Der Kläger erklärte, den streitgegenständliche Bescheid am … April 2024 erhalten zu haben. Da ein Nachweis einer früheren Bekanntgabe (wie überhaupt jeder Nachweis einer Bekanntgabe) in der Akte der Beklagten fehlt, hat das Gericht keinen Grund, dies anzuzweifeln. Die Klageschrift ging am 31. Mai 2024 form- und fristgerecht – bei dem 30. Mai 2024 handelte es sich um einen gesetzlichen Feiertag – bei Gericht ein.

58
3. Der Kläger ist im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Seine Rechtsstellung als gewählter Ersatzdelegierter ist unmittelbar betroffen (vgl. in diesem Sinne für das Kommunalwahlrecht OVG NW, B.v. 5.11.2010 – 15 A 860/10 – Juris Rn. 17 ff.).

II.

59
Die Klage ist nicht begründet. Der streitgegenständliche Bescheid der Beklagten vom … April 2024 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger daher nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die behördliche Wahlanfechtung des Beigeladenen ist zulässig und begründet.

60
1. Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 WahlO BLZK kann jeder Wahlberechtigte innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses im amtlichen Veröffentlichungsorgan der Beklagten die Wahl wegen Verletzung wahlrechtlicher Bestimmungen durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Landeswahlleiter anfechten. Kommt nach Prüfung durch den Landeswahlausschuss (§ 16 Abs. 2 WahlO BLZK) eine Berichtigung des Ergebnisses oder eine Ungültigerklärung der Wahl in Betracht, so ist den von einer solchen Entscheidung nachteilig betroffenen Delegierten oder Ersatzleuten zuvor die Möglichkeit der Stellungnahme zu geben (§ 16 Abs. 6 WahlO BLZK). Das Wahlergebnis ist zu berichtigen, wenn Wahlbestimmungen verletzt wurden und sich eine andere Reihenfolge bei den Delegierten oder Ersatzleuten ergibt (§ 16 Abs. 4 Satz 1 WahlO BLZK). Für ungültig zu erklären ist eine Wahl hingegen dann, wenn und soweit Wahlbestimmungen verletzt wurden und sich hieraus eine andere, nicht feststellbare Reihenfolge für die Delegierten oder Ersatzleuten ergeben kann (sog. Verdunklung des Wahlergebnisses, § 16 Abs. 5 WahlO BLZK). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist dabei zu wahren. Die Entscheidung über eine Wahlanfechtung hat der Vorstand der Bayerischen Landeszahnärztekammer zu treffen (§ 16 Abs. 3 WahlO BLZK).

61
2. Die zulässige – insbesondere form- und fristgerecht erhobene – Wahlanfechtung des Beigeladenen war begründet. Die Veröffentlichung der Sonderausgabe des ZÄA im September 2022 begründet einen mandatsrelevanten Wahlfehler, der zu einer Verdunklung des Wahlergebnisses führt. Die Ungültigerklärung der Wahl ist verhältnismäßig.

62
a) Die Veröffentlichung der Sonderausgabe des ZÄA im September 2022 stellt einen Wahlfehler dar, da sie die durch das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot gezogenen Grenzen übertrat.

63
aa) Ein im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens rügefähiger Wahlfehler kann nicht nur in der Verletzung von Bestimmungen des einfachrechtlichen Kammerwahlrechts, sondern auch in einem Verstoß gegen übergreifende, dem Verfassungsrecht entstammenden Prinzipien liegen, die den Wahlvorgang prägen und unmittelbar Geltung beanspruchen. Insbesondere gilt dies für das Neutralitätsgebot, das dem Grundsatz der Wahlfreiheit und Chancengleichheit entspringt (Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).

64
(1) Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes fordert einen fairen Prozess der Wahlvorbereitung, der vor allem durch den Grundsatz der Gleichbehandlung der Parteien bzw. Wahlvorschläge gekennzeichnet ist. Hieraus folgt für öffentliche Amtsträger das Gebot der neutralen Amtsausübung.

65
Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes, das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankert ist, kann nicht gedacht werden ohne die Grundsätze der freien und gleichen politischen Selbstbestimmung (vgl. BVerfG, B.v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 – juris Rn. 52; vgl. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: März 2025, Art. 20 Rn. 14 f.). Die Wählerinnen und Wähler müssen in der Lage sein, ihre Haltung in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung zu entwickeln (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 70; BVerfG, B.v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 – juris Rn. 46). Den Parteien sichert Art. 21 GG eine gleichberechtigte Teilnahme an diesem Prozess (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 72; BVerfG, B.v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 – juris Rn. 46). Legitimität kann Staatsgewalt nur beanspruchen, wenn sie aus einem solchen Willensbildungsprozess hervorgeht und wenn sie bei ihrer

Ausübung getragen ist von dem Ziel, das jeweils zu bestimmende Gemeinwohl zu fördern und wenn sie dabei auch die Interessen der Minderheit und ihr Recht, die Mehrheit von Morgen zu werden, wahrt (vgl. BVerfG, B.v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 – juris Rn. 52). Finanzielle Mittel, die von den Bürgerinnen und Bürgern ohne Ansehen ihrer politischen Haltung erbracht werden, dürfen nicht zugunsten oder zu Lasten von Parteien oder Wahlbewerberinnen und -bewerbern eingesetzt werden (vgl. BVerfG, B.v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 – juris Rn. 52). Auch dürfen staatliche Organe bzw. Amtsträger nicht durch einseitige Parteinahme im Wahlkampf auf die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den politischen Kräften Einfluss nehmen (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 72; BVerfG, B.v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 – juris Rn. 52). Staatlichen Amtsträgern, insbesondere Mitgliedern der Regierung, ist es aber nicht verwehrt, außerhalb ihrer amtlichen Funktion am politischen Meinungsbildungsprozess mitzuwirken (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 76). Da sie in der Regel in einer Art Doppelrolle wahrgenommen werden, kann absolute Neutralität nicht erwartet werden; jedenfalls aber ist es geboten, die Freiheit des politischen Wettbewerbs so weit wie möglich zu wahren (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 77).

66
In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass Regierungsmitglieder dann das Neutralitätsgebot verletzen, wenn sie sich in amtlicher Funktion am Meinungskampf beteiligen und dabei auf solche Möglichkeiten und Mittel zurückgreifen, die ihnen das Regierungsamt bietet und über die die politischen Wettbewerber nicht verfügen. Ein Rückgriff auf mit dem Ministeramt verbundene Ressourcen oder eine erkennbare Bezugnahme auf das Regierungsamt und die mit dieser einhergehenden besonderen Autorität und Glaubwürdigkeit ist untersagt (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 78 m.w.N.). Dies schließt nicht aus, dass Regierungsmitglieder im Rahmen der amtlichen Öffentlichkeitsarbeit politische Positionen ihrer jeweiligen Ressorts vertreten, auf politische Projekte hinweisen und unter Beachtung des Gebots der Sachlichkeit Kritik zurückweisen (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 79).

67
Ob in amtlicher oder parteipolitischer (und damit privater) Funktion gesprochen wird, ist nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls aus der Perspektive eines mündigen, verständigen Bürgers zu bestimmen (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 80). Amtliche Autorität wird in Anspruch genommen, wenn ausdrücklich auf eine öffentliche Funktion Bezug genommen wird, wenn ausschließlich Vorhaben des jeweiligen Ministeriums dargestellt werden oder wenn sich Amtsträger im Rahmen einer amtlichen Publikation, Pressemitteilung oder Internetseite äußern (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 81). Auch äußere Umstände wie etwa das Verwenden von Staatssymbolen oder die Nutzung von Amtsräumen können einen Amtsbezug herstellen (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 81). Auch die Äußerungen während einer von der öffentlichen Stelle ausschließlich oder teilweise verantwortete Veranstaltung oder während einer Veranstaltung, an der der Amtsträger oder die Amtsträgerin allein wegen ihres Amtes teilnimmt, sind amtlicher Art (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 81). Anders verhält es sich bei Veranstaltungen des allgemeinen politischen Diskureses; dort hängt es von Inhalt und Auftreten der entsprechenden Person ab, ob in amtlicher Funktion gesprochen wird oder nicht (vgl. vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 83). Die bloße Verwendung einer Amtsbezeichnung stellt noch kein Indiz für die Inanspruchnahme von Amtsautorität dar, da diese auch außerdienstlich geführt werden darf (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 83; BVerfG, U.v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 – juris Rn. 59; beide Entscheidungen beziehen sich auf das Führen von Amtsbezeichnungen in Kontexten, die nicht eindeutig dem parteipolitischen oder dem amtlichen Bereich zugeordnet werden können).

68
(2) Das so konturierte Neutralitätsgebot gilt auch für Amtsträger von Selbstverwaltungskörperschaften und hält sie an, parteinehmende Äußerungen in amtlicher Form zu unterlassen.

69
(a) In der Rechtsprechung zum Kommunalwahlrecht werden der Grundsatz der Chancengleichheit und das hierauf beruhende Neutralitätsgebot angewandt; ihre Verletzung wird als Wahlfehler angesehen (vgl. BayVGH, U.v. 27.11.1991 – 4 B 91.601 – juris Rn. 15; VGH BW, U.v. 24.1.2023 – 1 S 359/22 – juris Rn. 58; OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 56; VGH BW, U.v. 16.5.2007 – 1 S 567/07 – juris Rn. 38

ff.). Das Gebot der freien Wahl untersagt es gemeindlichen Organen bzw. Amtsträgern, sich in amtlicher Funktion mit Parteien und Wahlbewerberinnen und -wahlbewerbern zu identifizieren und sie zu unterstützen (vgl. BVerwG, U.v. 8.4.2003 – 8 C 14/02 – juris Rn. 24; BVerwG, U.v. 18.4.1997 – 8 C 5/96 – juris Rn. 17; BayVGH, U.v. 27.11.1991 – 4 B 91.601 – juris Rn. 16; VGH BW, U.v. 24.1.2023 – 1 S 359/22 – juris Rn. 58; OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 58). Öffentlichkeitsarbeit der gemeindlichen Organe ist nur zulässig, soweit sie sich im Rahmen des jeweils zugewiesenen Aufgabenbereichs hält (vgl. OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 66). Sie muss sich immer der offenen oder versteckten Werbung für politische Parteien oder sonstigen Gruppen, die am Meinungsbildungsprozess teilnehmen würden, enthalten (vgl. BayVGH, U.v. 27.11.1991 – 4 B 91.601 – juris Rn. 20; OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 66). Inhalt, äußere Form und Aufmachung von Druckschriften und Äußerungen können Anzeichen dafür sein, dass die Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit überschritten sind (vgl. OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 66 f.). In der Zeit vor der Wahl können auch amtliche Veröffentlichung, die sich auf sachliche Informationen beschränken, unzulässig sein, denn diese können eine Wirkung zugunsten gemeindlicher Amtsträger entfalten (vgl. OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 68). In der Vorwahlzeit können auch Veröffentlichungen, die außerhalb dieser Zeit zulässig wären, als unzulässige Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses angesehen werden (vgl. OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 73). Auch wurde bereits beanstandet, dass eine Veröffentlichung unzulässig sei, die „zu einem Zeitpunkt so kurz vor der Stimmabgabe, zu dem allen Bürgerinnen und Bürgern der unmittelbar bevorstehende Wahltermin vor Augen stand und insofern Informationen über Vorhaben, thematische Schwerpunkte und Auffassungen der Kandidatinnen und Kandidaten auf besonderes Interesse gestoßen sein dürften“ (OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 74), erfolgt. Etwas anderes kann gelten, wenn eine amtliche Äußerung aus akutem Anlass geboten ist (vgl. in diesem Sinne OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 75). Darüber hinaus kann auch die Erteilung einer falschen Auskunft über die Zulässigkeit von Wahlwerbemitteln einen Eingriff in den politischen Wettbewerb sein (vgl. VGH BW, U.v. 24.1.2023 – 1 S 359/22 – juris Rn. 59).

70
(b) Auch im Rahmen berufsständischer Kammern ist das Neutralitätsgebot zu beachten. Der Bundesgerichtshof geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass bei Wahlen der Rechtsanwaltskammern die Grundsätze der Wahlfreiheit und Chancengleichheit der Bewerberinnen und Bewerber zu wahren seien (vgl. BGH, U.v. 7.12.2020 – AnwZ (Brfg) 19/19 – juris Rn. 38). Eine Wahlbeeinflussung, die diese Grundsätze verletze, liege insbesondere vor, wenn staatliche Stellen vor der Wahl in mehr als nur unerheblichem Maße parteiergreifend auf den Willensbildungsprozess eingewirkt hätten, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit zur Abwehr oder des Ausgleichs bestanden hätten (vgl. BGH, U.v. 7.12.2020 – AnwZ (Brfg) 19/19 – juris Rn. 39 f.).

71
Gleiches muss auch für die übrigen berufsständischen Kammern, auch die Zahnärztekammern, gelten. Das Bundesverfassungsgericht erkennt in seiner Rechtsprechung an, dass bei der organisationsrechtlichen Ausgestaltung der Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung Abweichungen von bestimmten Forderungen des Demokratieprinzips verfassungsrechtlich akzeptiert werden können. Insbesondere gilt dies für den Grundsatz der formalen Gleichheit der Wahl (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13 – juris Rn. 121). Dies wird, insbesondere im Hochschulrecht, mit besonderen Bedürfnissen der funktionalen Selbstverwaltung gerechtfertigt (vgl. BVerfG, B.v. 9.4.1975 – 1 BvL 6/74 – juris Rn. 27 ff.). Das Bundesverfassungsgericht bekräftigt aber auch, dass die Organe der Selbstverwaltungskörperschaften nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden müssen (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13 – juris Rn. 121). Vor allem ist bei der Ausgestaltung der inneren Organisation der Körperschaften darauf zu achten, dass Vorkehrungen getroffen werden, die sicherstellen, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. BVerfG, B.v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13 – juris Rn. 114).

72
Grundlegende Forderungen des Demokratieprinzips, darunter auch das Neutralitätsgebot, sind also zu beachten. Der von dem Kläger dargelegte Gedanke einer Fehlertoleranz bei der Einhaltung der demokratisch gebotenen Amtsträgerneutralität kann vor diesem Hintergrund nicht überzeugen. Insbesondere ist nicht erkennbar, welche Besonderheit der funktionalen Selbstverwaltung hier eine derartige Modifikation eines Grundsatzes, der für einen demokratischen Prozess unabdingbar ist, tragen

soll. Einzig ist bei der Anwendung des Neutralitätsgebots zu beachten, dass die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit je nach dem bestehenden Kommunikationsbedürfnis unterschiedlich weit gezogen sein können. Dies kann zu einer insgesamt großzügigeren Bemessung des Handlungsspielraums führen, den eine Körperschaft der funktionalen Selbstverwaltung oder ihre Vorstandsmitglieder bei der Gestaltung ihres amtlichen Mitteilungsblatts oder ihrer Äußerungen in diesem in Anspruch nehmen können.

73
bb) Hieran gemessen, verletzte der Vorstand des ZBV … das Neutralitätsgebot und – damit verbunden – das Recht des FVDZ und der hauptsächlich von ihm getragenen Wahlvorschlagsliste auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG). Sehr viel spricht dafür, dass die in den beiden Ausgaben des ZÄA im September 2022 veröffentlichten Beiträge mit wenigen Ausnahmen das Neutralitätsgebot jeweils nicht verletzen. Dies kann im Ergebnis offenbleiben. Eine Übertretung der verfassungsrechtlich gezogenen Grenzen liegt jedenfalls darin, dass lediglich die Mitglieder einer der beiden bei der Wahl konkurrierenden Wählergruppen (ZZB/ZIM) Kenntnis von der Sonderausgabe des ZÄA im September 2022 hatten und nur diesen eine Möglichkeit der Profilierung zu kammerpolitischen Themen in unmittelbarem Umfeld der Wahl geboten wurde, während die konkurrierende Gruppierung (FVDZ) von dieser Möglichkeit ausgeschlossen blieb.

74
(1) Soweit sich in den beiden Ausgaben des ZÄA im September 2022 Mitglieder des Vorstands des ZBV … zu Wort meldeten, dürfte es sich im Wesentlichen nicht um Äußerungen handeln, die in Ausübung ihres Vorstandsamts getätigt wurden; auch zugunsten der Liste ZZB/ZIM abgegebene Erklärungen dürften damit das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot größtenteils nicht verletzt haben.

75
(a) Die Beklagte stützt ihre Einschätzung, die einzelnen Vorstandsmitglieder hätten jeweils mit ihren Beiträgen gegen das Neutralitätsgebot verstoßen, maßgeblich darauf, dass der amtliche Charakter der genannten Wortmeldungen aus dem Publikationsorgan und der Nennung der Amtsbezeichnung der Autorinnen und Autoren folge. Die Veröffentlichung im ZÄA dürfte keinen hinreichenden Grund für diese Annahme darstellen (aa). Auch die Nennung des Vorstandsamts ist grundsätzlich unschädlich und kann lediglich Indizwirkung entfalten (bb). Ausschlaggebend ist vielmehr der konkrete Inhalt der jeweiligen Äußerung (cc).

76
(aa) Veröffentlicht ein Vorstandsmitglied im redaktionellen Teil des ZÄA einen Beitrag, so handelt es sich nicht allein deshalb, weil die Veröffentlichung in einer von dem ZBV … herausgegebenen Publikation zu finden ist, um eine Äußerung in amtlicher Funktion. Der ZÄA stellt im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (s. hierzu oben Rn. 67) kein rein amtliches Forum dar. Der ZÄA ist nicht nur das Amtsblatt des ZBV … Er enthält auch einen hinreichend klar abgegrenzten und für einen verständigen Dritten klar erkennbaren redaktionellen Teil. Dieser stellt ein Forum für standespolitische Themen und Anliegen dar, das der ZBV … seinen Mitgliedern zur Verfügung stellt. Die dort veröffentlichten Artikel enthalten nicht von vornherein amtliche Äußerungen, sondern können auch als private Meinungsäußerungen eingestuft werden.

77
Mit der Bereitstellung eines solchen Orts der geistigen Auseinandersetzung überschreitet der ZBV … die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit nicht. Exekutive Öffentlichkeitsarbeit ist demnach zulässig, soweit sie sich im Rahmen des jeweiligen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs hält (vgl. OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 66). Regierungen, gesetzgebende Körperschaften und Körperschaften der Selbstverwaltung sind berechtigt, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen vorzustellen und zu erläutern (vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 112; BayVGH, U.v. 27.11.1991 – 4 B 91.601 – juris Rn. 20). Eine Publikation, die den Mitgliedern der Kammer offensteht, um standespolitische Belange vorzustellen und zu erörtern und Aktivitäten des Kammerlebens darzustellen, kann angesichts dessen grundsätzlich nicht beanstandet werden. Es besteht ein objektives Bedürfnis, der Erörterung der spezifischen Belange dieses hochspezialisierten Lebensbereichs Raum zu geben. Voraussetzung ist allerdings, dass die Herausgeberschaft einen gleichberechtigten Zugang zu dem mit der Zeitschrift eröffneten Forum eröffnet. Insbesondere in engem zeitlichen Umfeld von Kammerwahlen ist hierauf mit besonderer Sensibilität zu achten.

78

(bb) Auch die Nennung einer Amtsbezeichnung im ZÄA lässt nicht eindeutig auf eine amtliche Äußerung schließen. Diese zu führen, ist zulässig, ohne dass damit von vornherein amtliche Autorität in Anspruch genommen wird (vgl. vgl. BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 83). Zudem sind Amtsträger auch dann, wenn sie zur Wiederwahl antreten, nicht gezwungen, ihre Funktion und ihre Tätigkeit zu verschweigen. Ein solches Gebot würde die Kommunikation gerade in Zeiten des Wahlkampfs in unverständlicher Weise beeinträchtigen.

79
(cc) Sprechen der Publikationsort und die etwaige Verwendung einer Amtsbezeichnung im vorliegenden Zusammenhang nicht durchgreifend dafür, dass eine Äußerung amtlicher Natur ist, so kommt es maßgeblich auf den Inhalt der Veröffentlichung selbst an. Die Nutzung einer Amtsbezeichnung kann dabei ein Indiz für die Absichten des Verfassers oder der Verfasserin darstellen.

80
(b) Berücksichtigt man dies, so spricht sehr viel dafür, dass die in den beiden Ausgaben des ZÄA im September 2022 von Vorstandsmitgliedern des ZBV … veröffentlichten Artikel im Wesentlichen keine Äußerungen in amtlicher Funktion darstellen. Die Grenzen des Neutralitätsgebots dürften in dieser Hinsicht gewahrt sein (aa). Einzig und allein in bestimmten Äußerungen in den Editorials zu den beiden Ausgaben könnten unzulässige Parteinahmen zu sehen sein (bb).

81
(aa) Von vornherein keinen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot konnten die Autoren Dr. A. W. und Prof. Dr. Dr. F. -B. begehen, da sie schon nicht Mitglieder des Vorstands des ZBV … waren. Soweit sich Vorstandsmitglieder äußerten, dürften sie dies ebenfalls nicht in amtlicher Funktion getan haben. Dies gilt zunächst für den Beitrag der Ersten Vorsitzenden des ZBV … in der Sonderausgabe des ZÄA ebenso wie die Artikel des Klägers sowie von Dr. S. , Dr. H. und Dr. M. Gleiches gilt für die Beiträge der Referenten Dr. H. und Dr. C. Es handelt sich ihrem Inhalt nach um Beiträge, die jeweils von dem persönlichen Standpunkt der Verfasserinnen und Verfasser zu dem jeweiligen Thema geprägt sind. Die Autorinnen und Autoren nehmen erkennbar keine amtliche Autorität in Anspruch, sondern sprechen über persönliche Standpunkte, die sie im Rahmen der Kammer voranzutreiben versprechen. Auch der Artikel des Mitglieds im Vorstand des ZBV … Dr. H. ist nicht als Stellungnahme in amtlicher Funktion zu verstehen. Der Beitrag enthält zwar zahlreiche Bezüge zur Vorstandsarbeit. Aus Sicht eines verständigen Dritten kann er aber nicht als amtlicher Tätigkeitsbericht verstanden werden. Es handelt sich vielmehr um die private Meinungsäußerung im Rahmen des Wahlkampfes und nicht um die Ausübung eines Vorstandsamts. Der Verfasser ergreift eindeutig Partei zugunsten der Liste ZZB/ZIM und stellt deren Programm dar. Die Arbeit des Vorstands wird aus „parteipolitischer“ Sicht bewertet und als Argument für die Wahlliste ins Feld geführt. Kandidatinnen und Kandidaten, die sich zur Wiederwahl stellen, kann es nicht verwehrt sein, sich so zu äußern. Unschädlich ist, dass auf das Vorstandsamt des Verfassers hingewiesen wird, zumal im selben Atemzug erwähnt wird, dass er ein führendes Mitglied des ZZB sei. Schließlich wahrt die Einleitung des Artikels von Dr. H. in der regulären Ausgabe des ZÄA im September 2022 die verfassungsrechtlichen Grenzen. Seine Ausführungen sind aus Sicht eines verständigen Dritten nicht als Herabsetzung der Wahlwerbung konkurrierender Bewerberinnen und Bewerber zu werten, sondern müssen als überparteilicher Aufruf zur Beteiligung an der Wahl verstanden werden, wobei sich der Verfasser darum bemüht, die Perspektiven der Wahlbewerberinnen und -bewerber und der wahlberechtigten Mitglieder darzustellen. Eine einseitige Parteinahme ist hier nicht zu erkennen.

82
(bb) Lediglich im Rahmen der Editorials könnte die Grenze zur unzulässigen Wahlbeeinflussung überschritten worden sein.

83
In seinem Editorial zur Sonderausgabe des ZÄA dürfte Dr. F. , das für die Herausgabe des ZÄA verantwortliche Vorstandsmitglied, in amtlicher Funktion gesprochen haben. Er erläuterte nach einer anschaulichen einleitenden Bemerkung den Zweck der Sonderausgabe, relevante standespolitische Themen und Personen, die sich für diese einsetzen wollten, vorzustellen. Damit trat er als Herausgeber des Mitteilungsblatts auf. Seine abschließende Bitte an die Mitglieder des ZBV … mit ihrer Wahlentscheidung ein eingespieltes und – aus seiner Sicht – erfolgreiches Vorstandsteam im Amt zu belassen, dürfte schwer

anders zu interpretieren sein denn als Aufruf, die den Vorstand tragende Liste – und nicht die konkurrierende Wählervereinigung – zu unterstützen.

84
Ähnlich dürfte es sich bei dem Editorial der regulären Ausgabe im September 2022 verhalten. Dort blickte die Erste Vorsitzende des ZBV … *n dieser Funktion auf die vergangenen Jahre und die Herausforderungen der Covid 19-Pandemie zurück. Inhaltlich ebenso wie habituell stellt das Editorial einen amtlichen Rückblick dar, bei dem einseitige Parteinahmen zu unterbleiben haben. Der Aufruf zur Unterstützung bei den Kammerwahlen, kann allerdings in verschiedener Weise interpretiert werden: Entweder als Aufruf, die den Vorstand tragende Wählergruppierung (ZZB/ZIM) oder allgemein die Kammer durch Teilnahme an der Wahl zu unterstützen. Welcher der beiden Deutungen der Vorzug zu geben ist, kann hier offenbleiben.

85
(2) Ob die oder einzelne Vorstandsmitglieder das Neutralitätsgebot mit ihren Artikeln jeweils für sich betrachtet verletzten, kann offenbleiben. Jedenfalls liegt ein Wahlfehler darin begründet, dass die Sonderausgabe des ZÄA im September 2022 lediglich den Mitgliedern einer der beiden konkurrierenden Wählergruppen (ZZB/ZIM) eine Möglichkeit der Profilierung zu kammerpolitischen Themen in unmittelbarem Umfeld der Wahl bot, während die konkurrierende Gruppierung (FVDZ) von dieser Möglichkeit ausgeschlossen blieb.

86
(a) Das Gericht geht dabei davon aus, dass die Veröffentlichung der Sonderausgabe auch unmittelbar vor Beginn des Wahlzeitraums grundsätzlich noch zulässig war. Angesichts der bereits bei vorangegangenen Wahlen niedrigen Wahlbeteiligung scheint ein billigenswertes Interesse, kurz vor der Wahl auf diese und ihre Bedeutung für verschiedene standespolitische Fragen aufmerksam zu machen, gegeben zu sein. Allerdings muss eine solche Publikation, soll sie dem Neutralitätsgebot Rechnung tragen, allen Bewerberinnen und Bewerbern, oder zumindest allen Wählergruppierungen, die mit eigenen Wahlvorschlägen zur Wahl antreten, offenstehen.

87
Gerade hieran fehlte es allerdings. Nach der Beweisaufnahme in der mündlichen Verhandlung ist das Gericht davon überzeugt, dass dem FVDZ die geplante Sonderausgabe nicht vorher bekannt war und dass der ZBV … das Erscheinen einer solchen nicht vorher bekannt gab. Die Zeugin A. W. gab im Rahmen ihrer Vernehmung an, sie habe im Jahr 2022 als Wahlkampfkoordinatorin für den FVDZ gearbeitet und die Öffentlichkeitsarbeit des Verbands publizistisch und organisatorisch koordiniert. Die Sonderausgabe des ZÄA sei ihr vorab nicht bekannt gewesen. Sie sei mit dem für die Anzeigen zuständigen Mitarbeiter des ZBV …, dem Zeugen O. C. in Kontakt gestanden und habe dort – wohl für die Ausgabe des ZÄA im August 2022 – eine Wahlbeilage in Auftrag gegeben. Über eine Sonderausgabe sei nicht gesprochen worden. Telefonischen Kontakt mit Mitgliedern des Vorstands des ZBV … habe es nicht gegeben; einen Kontakt per E-Mail konnte die Zeugin nicht völlig ausschließen. Der Zeuge O. C. gab an, er habe mit der Wahlkampfkoordinatorin des FVDZ nicht über die Sonderausgabe gesprochen. Darüber hinaus ergibt sich aus den Akten des Landeswahlleiters, dass die Sonderausgabe in den Mediadaten, dem Dokument, mit dem die Anzeigentermine bekannt gegeben werden, nicht erwähnt wird, was seinen Grund wohl darin fand, dass in Sonderausgaben grundsätzlich keine Anzeigen erscheinen. Das Gericht ist auf dieser Grundlage davon überzeugt, dass dem FVDZ die geplante Sonderausgabe nicht bekannt war. Die übereinstimmenden Zeugenaussagen sind glaubhaft; es gibt keine Gründe, hieran zu zweifeln.

88
Es steht damit zur Überzeugung des Gerichts fest, dass der Zugang der Bewerberinnen und Bewerber zur Sonderausgabe des ZÄA, der unmittelbar vor Beginn der Wahlzeit erschien, einseitig beschränkt war. Dies führte dazu, dass den Autorinnen und Autoren die exklusive Möglichkeit der persönlichen Profilierung zugänglich wurde. Sämtliche Artikel der Sonderausgabe verfolgen erkennbar den Zweck, Themenschwerpunkte der jeweiligen Kandidatur bekannt zu machen. Dieser ausschließliche, im Ergebnis einseitige Zuschnitt der Publikation ist mit dem Neutralitätsgebot nicht zu vereinbaren.

89
(3) Es ist unschädlich, dass die Beklagte bei der Begründung des streitgegenständlichen Bescheids auf den hier maßgeblichen Gesichtspunkt nicht abstellte. Die Verwaltungsgerichte haben umfassend zu prüfen, ob das materielle Recht die durch einen Verwaltungsakt getroffene Regelung trägt oder nicht (vgl. BVerwG,

U.v. 30.6.1989 – 4 C 40/88 – juris Rn. 20). Ein Verwaltungsakt kann auch mit anderer Begründung aufrecht erhalten werden, solange er nicht in seinem Wesen geändert wird (vgl. BVerwG, U.v. 15.2.2024 – 3 C 14/22 – juris Rn. 10; BVerwG, U.v. 10.12.2015 – 3 C 7/14 – juris Rn. 15; BVerwG, U.v. 30.6.1989 – 4 C 40/88 – juris Rn. 20; BVerwG, U.v. 19.8.1988 – 8 C 29/87 – juris Rn. 13; BVerwG, U.v. 3.6.1983 – 8 C 70/82 – juris Rn. 19). Die Begründung allein zählt nicht zum Regelungsgehalt des Verwaltungsakts (vgl. zur Trennung von Verfügung und Begründung auch Schuler-Harms, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Juli 2024, § 39 VwVfG Rn. 44; str. vgl. Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 76). Dies gilt insbesondere im vorliegenden Fall, da es nicht zu einem Austausch der Rechtsgrundlage, auf die der Verwaltungsakt gestützt wird, kommt und der Beklagten auch kein Ermessen eingeräumt ist.

90
b) Der Verstoß gegen das Neutralitätsgebot war mandatsrelevant. Er führte zu einer Verdunklung des Wahlergebnisses.

91
aa) Mandatsrelevant ist ein Wahlfehler, wenn „ernst zu nehmende Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Wahl bei ordnungsgemäßem Ablauf möglicherweise zu einem anderen Ergebnis geführt hätte.“ (OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 78). Erforderlich ist die konkrete Möglichkeit eines anderen Ergebnisses, wobei, bei Verstößen gegen das Neutralitätsgebot eine mathematisch korrekte Feststellung der Mandatsrelevanz nicht möglich und damit auch nicht erforderlich ist, soweit die Möglichkeit eines anderen Ergebnisses nicht nur theoretisch, sondern nach allgemeiner Lebenserfahrung wahrscheinlich und greifbar ist (vgl. OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 78; VGH BW, U.v. 16.5.2007 – 1 S 567/07 – juris Rn. 48). Von wesentlicher Bedeutung kann in diesem Zusammenhang sein, wie knapp oder eindeutig das Wahlergebnis ist (vgl. OVG NW, U.v. 17.1.2023 – 15 A 976/22 – juris Rn. 80; VGH BW, U.v. 16.5.2007 – 1 S 567/07 – juris Rn. 48).

92
bb) Der festgestellte (s.o. Rn. 82 ff.) Wahlfehler war mandatsrelevant (1). Die Auswirkungen der Benachteiligung des FVDZ und der maßgeblich von ihm getragenen Liste wurden durch die während des laufenden Wahlzeitraums ergriffenen Maßnahmen nicht kompensiert (2).

93
(1) Es besteht die konkrete, nicht nur theoretische Möglichkeit eines anderen Ausgangs der Wahl. Hierfür spricht der geringe Abstand zwischen den einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten. Lediglich 70 Stimmen Unterschied liegen zwischen dem Erstplatzierten und dem Letztplatzierten unter den gewählten Delegierten. Den letztplatzierten Gewählten (212 Stimmen) und den erstplatzierten Ersatzdelegierten (207 Stimmen) trennten gerade fünf Stimmen. Den letzten Ersatzdelegierten (176 Stimmen) und den ersten der Nichtgewählten trennen lediglich zwei Stimmen (174 Stimmen). Zwischen den einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten liegen sehr häufig weniger als fünf Stimmen. Vor dem Hintergrund, dass alle Wahlberechtigten nach § 3 Abs. 3 WahlO BLZK jeweils 28 Stimmen zu vergeben hatten und dass lediglich 600 gültige Stimmabgaben zu verzeichnen waren, sind diese Abstände sehr gering. Dafür, dass der Wahlfehler mandatsrelevant war, spricht auch, dass der Zeitpunkt der Veröffentlichung der Sonderausgabe des ZÄA so lag, dass die Kammerwahl unmittelbar bevorstand und anzunehmen ist, dass sie im Bewusstsein der Mitglieder des ZBV … unmittelbar präsent war beziehungsweise dass bei Erhalt der Wahlmittel der Eindruck der direkt zuvor erhaltenen Sonderausgabe noch vorhanden war. Da die Sonderausgabe kurz vor der Zustellung der Wahlmittel erschien, besteht die sehr greifbare Möglichkeit, dass einigen der Mitglieder Namen, die in der Sonderausgabe fielen, noch bewusst waren und dass dies die Stimmabgabe beeinflusste. Es ist daher fernliegend, anzunehmen, die Sonderausgabe habe keinen Einfluss auf die Stimmabgabe haben können.

94
Nicht durchgreifend infrage gestellt wird dieses Ergebnis durch den Vortrag der Klägerseite, es seien nicht alle der Autorinnen und Autoren in der Sonderausgabe gewählt worden und die Autorinnen und Autoren hätten überproportional an Stimmen verloren. Das ist rechnerisch zutreffend. Ebenso zutreffend ist aber auch, dass die Liste ZZB/ZIM am Ende mehr Mandate errang als 2018. Nicht weniger wahrscheinlich und ebenso spekulativ wie die Annahme der Klägerseite, die Sonderausgabe habe keinen (oder gar einen negativen) Effekt gehabt, ist die Annahme, ohne Erscheinen der Sonderausgabe hätten die Autorinnen und Autoren in noch größerem Umfang Stimmen verloren. Ob eines der beiden Szenarien zutreffend ist, bedarf

keiner Entscheidung und dies kann auch nicht festgestellt werden. Eine mathematisch exakte Berechnung des Einflusses der Wahlbeeinflussung, ist nach oben dargelegtem Maßstab (s.o. Rn. 91) nicht zu verlangen und auch nicht möglich. Die Berechnung der Klägerseite vermag die greifbare Möglichkeit, die Sonderausgabe des ZÄA habe die Wahl zugunsten einiger Kandidatinnen und Kandidaten beeinflusst, vor allem auch deshalb nicht zu entkräften, weil es auf einen Vergleich der Wahlergebnisse von 2018 und 2022 nicht ankommt, sondern auf einen Vergleich zwischen dem tatsächlichen Ausgang der wahlfehlerbelasteten Wahl mit einem hypothetischen Ausgang einer wahlfehlerfreien Wahl 2022.

95
(2) Eine Kompensation der Benachteiligung der hauptsächlich von dem FVDZ gestellten Wählergruppierung konnte weder durch das Rundschreiben des Präsidenten und Vizepräsidenten der BLZK noch durch den offenen Brief des FVDZ bewirkt werden.

96
Es muss dem Vorstand des ZBV … zugutegehalten werden, dass er Anstrengungen unternahm, um die einseitige Gestaltung der Sonderausgabe des ZÄA auszugleichen und dass er in diesem Zuge gegenüber der benachteiligten Seite Entgegenkommen zeigte. Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, können indes die Intensität der Ungleichbehandlung, die durch den einseitigen Zuschnitt der Sonderausgabe verursacht wurde, nicht ausgleichen.

97
Dies gilt für das Rundschreiben vom … September 2022 schon deshalb, weil es anders als die Sonderausgabe des ZÄA erst mehrere Tage nach Beginn der Wahlzeit verschickt wurde und damit auf einen großen Teil der Mitglieder, die von ihrem Wahlrecht bereits gebraucht machten, keinen Einfluss mehr haben konnte. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der offene Brief noch am … September 2022 bei den Mitgliedern einging. Er kann – optimistisch geschätzt – frühestens auf Stimmabgaben, die ab dem … *eptember 2022 registriert wurden, Einfluss gehabt haben. Allein am … und … September 2022 gingen 104 Wahlbriefe ein. Insgesamt wurden 684 Wahlbriefe zurückgeschickt. Mindestens über 15 Prozent aller Wählerinnen und Wähler konnten damit sicher keine Kenntnis vom Inhalt des Rundschreibens und des offenen Briefs vom … September 2022 haben – bei optimistischer Schätzung der Postlaufzeiten. Schon dies stellt einen erheblichen, nicht kompensierten Nachteil dar. Bedenkt man zudem, dass die Beklagte, die ihren Sitz in München hat, das Rundschreiben ihrem Vortrag zufolge erst am … September 2022 erhielt, so zeigt sich, dass der potentielle Erfolg des Rundschreibens nur sehr gering gewesen sein kann.

98
Eine Kompensation des eingetretenen Nachteils durch das Schreiben des Präsidenten und des Vizepräsidenten der Beklagten vom ... September 2022 und durch den offenen Brief vom … September 2022 liegt aber auch und jedenfalls deshalb fern, weil diese Publikationen nach Umfang und Aufmachung nicht an die kurz zuvor veröffentlichte Sonderausgabe des ZÄA heranreichen. In der Sonderausgabe gab der Vorstand des ZBV … führenden Mitgliedern einer der beiden Wahllisten die Gelegenheit, ihre Ziele ausführlich und in professionell präsentiertem Rahmen darzustellen und dabei auch ihre jeweilige Person zu profilieren. Dies gelingt den beiden später veröffentlichten Rundschreiben nicht. Sie boten nicht den Raum, eine vergleichbare inhaltliche und personelle Profilierung in Szene zu setzen. Dass der FVDZ ein Angebot einer eigenen Sonderausgabe ablehnte, kann hier nicht zu seinem Nachteil gewertet werden; eine Sonderausgabe von vergleichbarem Umfang wäre wohl kaum im selben Zeitraum herzustellen gewesen.

99
Zu berücksichtigen ist, dass, unabhängig vom konkreten Rücklauf von Stimmzetteln, zwischen dem Erscheinen der Sonderausgabe und dem Versand der Rundschreiben ein Zeitraum von mehreren Tagen lag, in denen die einseitig wahlwerbende Aufmachung der Sonderausgabe des ZÄA unwidersprochen Wirkung entfalten konnte. Dies zu kompensieren, war von vornherein nicht möglich.

100
c) Die Wahl war für ungültig zu erklären, da der mandatsrelevante Wahlfehler zu einer Verdunklung des Wahlergebnisses führte (aa). Dies ist vorliegend auch verhältnismäßig (bb).

101
aa) § 16 Abs. 5 WahlO BLZK bestimmt, dass eine Wahl für ungültig zu erklären ist, wenn eine Verdunklung des Wahlergebnisses eintritt. Dies ist dann der Fall, wenn eine konkrete andere Reihenfolge der Gewählten

oder der Ersatzleute nicht feststellbar ist. Davon ist hier auszugehen. Wie das Ergebnis exakt ausgefallen wäre, wäre der Willensbildungsprozess frei von amtlicher Beeinflussung gewesen, kann nicht einmal näherungsweise bestimmt werden.

102
bb) Die Wahl für ungültig zu erklären, wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie ist geeignet und angesichts der Verdunklung des Wahlergebnisses auch erforderlich, die Wahlfehler zu beheben. Auch ist sie angemessen; die Schwere des Eingriffs, der mit dieser Entscheidung einhergeht, steht nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der Gründe, die für die Aufhebung der Wahl sprechen.

103
(1) Die Ungültigerklärung der Wahl ist geeignet, den Wahlfehler zu beheben. Hierfür ist ausreichend, dass sie diesen Zweck zu fördern geeignet ist. Wird ein neuer Wahlgang angesetzt, so ist dieser schon angesichts des Zeitablaufs nicht mehr belastet mit den Beeinflussungen, denen die Mitglieder im September 2022 ausgesetzt waren. Auch, wenn die damaligen Vorgänge kammerpolitisch relevant und Gegenstand einer Diskussion in der Wahlvorbereitung bleiben, so sind doch die Mitglieder frei, unbeeinflusst ihre Meinung zu bilden und zu entscheiden, wem sie für die Zukunft ihr Vertrauen schenken. Es stellt die Geeignetheit der angeordneten Maßnahme nicht infrage, dass die Uhr nicht zurückgestellt werden kann.

104
Soweit die Klägerseite vortrug, eine Durchführung einer Wahl innerhalb der verbleibenden Amtszeit (bis September 2026) stelle einen kaum zu meisternden logistischen Aufwand dar, stellt dies die Geeignetheit der Ungültigerklärung nicht infrage. Die in der Wahlordnung vorgesehenen Fristen füllen die verbleibende Zeit bei Weitem nicht aus; nach Angabe des Landeswahlleiters in der mündlichen Verhandlung ist eine Wiederholungswahl noch durchführbar. Auch dann, wenn nach Durchführung einer solchen nur noch wenige Monate bis zur regulären Wahl verbleiben, die neu gewählten Delegierten dann also möglicherweise nur noch wenige Gelegenheiten haben werden, ihre Ämter auszuüben, erweist sich eine Wiederholung der Wahl als geeignet, den Mangel demokratischer Legitimation, der die Wahl im September 2022 belastet, zu beheben. Jede Sitzung der Vollversammlung, an der ordnungsgemäß gewählte Vertreterinnen und Vertreter des ZBV ... teilnehmen, stellt einen Gewinn an demokratischer Legitimation dar und es kann nie ausgeschlossen werden, dass in den letzten Wochen einer Amtszeit der Bedarf einer Sondersitzung entsteht.

105
(2) Die Ungültigerklärung der Wahl ist angemessen. Angemessen ist eine Maßnahme, wenn die Schwere des Eingriffs, den sie mit sich bringt, nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht des Zwecks steht, um dessentwillen sie angeordnet wird (vgl. BVerfG, B.v. 27.5.2020 – 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13 – juris Rn. 128; BVerfG, U.v. 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 – juris Rn. BVerfG, B.v. 26.4.1995 – 1 BvL 19/94, 1 BvR 1454/94 – juris Rn. 52; BVerwG, U.v. 30.6.1999 – 8 C 6/98 – juris Rn. 17).

106
Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist im Wahlprüfungsrecht das Erfordernis des Bestandsschutzes einer gewählten Volksvertretung, das seine Grundlage im Demokratieprinzip findet, abzuwägen gegen die Auswirkungen des festgestellten Wahlfehlers. Wahlbeeinflussungen einfacher Art und ohne jedes Gewicht können danach nicht zur Ungültigkeit einer Wahl führen. Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in seiner Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erscheint (vgl. BVerfG, U.v. 9.11.2011 – 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10 – juris Rn. 139; BVerfG, U.v. 3.7.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 – juris Rn. 135).

107
Nach Abwägung aller Umstände kann, diesem Maßstab entsprechend, die Delegation des ZBV … zur Vollversammlung der Beklagten nicht fortbestehen. Hierfür spricht vor allem das außerordentlich schwere Gewicht des die Wahl konkret belastenden Fehlers. Die Beeinflussung der Willensbildung der Mitglieder des ZBV … durch die Sonderausgabe ist vor allem wegen der Reichweite des ZÄA, des Zeitpunkts des Erscheinens der Sonderausgabe im September 2022 und deren Inhalts von massivem Gewicht. Die Sonderausgabe des ZÄA wurde an alle wahlberechtigten Mitglieder verschickt und erschien zu einem Zeitpunkt, als sich die Wahlmittel in Zustellung befanden – nur einen Tag nach dem Erscheinen der Sonderausgabe wurden diese spätestens zugestellt. Der einseitig wahlwerbende Inhalt der Sonderausgabe

konnte damit seine volle Wirkung auf die Mitglieder des ZBV … entfalten. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Diskussion um die Sonderausgabe – öffentlich und auch unter Beteiligung der Spitze der Beklagten geführt – bis weit in den Wahlzeitraum hineinreichte. Der Prozess der Wahlvorbereitung und -durchführung war damit in Gänze überschattet von dem Verstoß gegen das Neutralitätsgebot und der Eskalation der Debatte hierüber.

108
Auch in diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Wiederholung der Wahl sehr spät erfolgt und die dann ordnungsgemäß gewählten Delegierten vor dem regulären Wahltermin ihre Ämter nur noch kurze Zeit ausüben können. Der dadurch entstehende Vorteil mag auch unter Berücksichtigung des Vorstehend ausgeführten (s.o. Rn. 100 f. zur Geeignetheit) auf den ersten Blick nur gering erscheinen. Allerdings wiegt der hier festgestellte Wahlfehler (s.o. Rn. Rn. 85 ff.), wie gerade ausgeführt, so schwer und zieht die Legitimation der Delegierten des ZBV … in so grundsätzlicher Weise infrage, dass ein Fortbestand der Delegation nicht hingenommen werden kann – auch dann nicht, wenn eine ordnungsgemäße Vertretung nur für kurze Zeit amtieren wird, ehe es zu turnusgemäßen Wahlen kommt.

109
Im Ergebnis ist die Ungültigerklärung der Wahl die einzige tragfähige Maßnahme, den missglückten und – auch mit Blick auf das Rundschreiben der Spitze der Beklagten – letztlich durch beide Seiten eskalierten Wahlprozess zu korrigieren und der Freiheit der Mitglieder des ZBV …, von amtlicher Seite unbehelligt zu einem politischen Votum zu gelangen, zur Geltung zu verhelfen.

III.

110
Die Kostenentscheidung folgt aus § 161 Abs. 1, § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.