

Aktuelle Rechtsprechung zur Mitgliedschaft von Apothekerkammern in der ABDA – Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände

Von Ass. iur. Michael Jung

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 14. Januar 2008 (Az. 6 B 58.07) einen Schlussstrich unter einen mehrjährigen Streit über die Zulässigkeit der Mitgliedschaft von Landesapothekerkammern in der ABDA – Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände gezogen, indem es eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision zurückwies. Nachfolgend werden der tatsächliche und rechtliche Hintergrund der Auseinandersetzung sowie die dazu ergangenen Gerichtsentscheidungen dargestellt.

I. Die ABDA

1. Historische Entwicklung¹

Bis 1933 existierten im Deutschen Reich einzelne Landesapothekerkammern und – als Vertretung der selbständigen Apothekenleiter auf Reichsebene – der Deutsche Apotheker-Verein (DAV). Im Dritten Reich wurden die Kammern „gleichgeschaltet“, der DAV faktisch abgeschafft und 1937 die Reichsapothekerkammer als übergeordnete öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet. In den Jahren nach dem Kriegsende wurden in den Bundesländern wieder eigenständige Apothekerkammern eingerichtet und zudem Apothekervereine auf Landesebene gegründet. Diese arbeiteten zunächst in unterschiedlicher Weise innerhalb der jeweiligen Besatzungszonen zusammen. 1950 wurde dann die „Arbeitsgemeinschaft der Berufsvertretungen Deutscher Apotheker²“ gegründet, deren Zweck laut Satzung „die Wahrnehmung und Förderung der gemeinsamen Interessen der in ihr auf freiwilliger

Grundlage zusammengeschlusenen Apothekerkammern und Apotheker-Vereine“ war³. Zunächst war die ABDA ein eher loser Zusammenschluss der Berufsorganisationen, der sich in den kommenden Jahren verfestigte. Nachdem 1953 der DAV als eigenständiger Zusammenschluss der Landesapothekervereine wieder gegründet worden war, erfolgte 1956 eine Integration unter dem Dach der ABDA. Kurz zuvor hatten die Apothekerkammern nach dem Vorbild der Bundesärztekammer einen eigenen, nicht eingetragenen Verein mit dem Namen Bundesapothekerkammer (BAK) gegründet, der ebenfalls unter dem Dach der ABDA integriert wurde, die damit „auf zwei Säulen“ – Kammern und Vereinen – stand. Alle drei Organisationen (ABDA, BAK und DAV) unterhielten eine gemeinsame Geschäftsstelle. Auf diese Weise wurde eine effektive Interessenvertretung für den relativ kleinen Berufsstand der Apotheker im „großen Konzert“ des Gesundheitswesens ermöglicht.

Diese Grundstruktur besteht bis heute. § 1 Abs. 1 und 2 der Satzung bestimmen in ihrer aktuellen Fassung: „Die Bundesvereinigung bezweckt die Wahrnehmung und Förderung der gemeinsamen Interessen der in ihr zusammengeschlusenen Apothekerkammern und Apothekervereine/-verbände in der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie auf der Basis von Kammerbezirken organisiert sind. Die Bundesvereinigung führt den Namen „ABDA – Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände“. Ihr Sitz ist Berlin.“

„Innerhalb der Bundesvereinigung können sich die Apothekerkammern und die Apothekervereine/-verbände zu je einer Organisation (Bundesapothekerkammer und Deutscher Apothekerverband e.V.) zusammenschließen. Die Zuständigkeit der Apothekerkammern und der Apothekervereine/-verbände sowie die ihrer Zusammenschlüsse werden durch die Zugehörigkeit zur Bundesvereinigung nicht beschränkt.“

Die Stimmverteilung in der Mitgliederversammlung der ABDA richtet sich im wesentlichen – von Grundstimmen für jeden Kammerbezirk abgesehen – nach der Anzahl der Apotheker jedes Kammerbezirks. Die Aufteilung unter Kammer und Verein eines Kammerbezirks wird regelmäßig einvernehmlich geregelt, bei fehlender Einigung richtet sie sich nach der jeweiligen Mitgliederzahl. Diese Regelung bewirkt, dass die Kammern gegenüber den Vereinen ein Stimmenübergewicht in der Mitgliederversammlung haben⁴, da sie selbständige und angestellte Apotheker vertreten, die Vereine dagegen nur selbständige Apotheker. Die Vereine können auf diese Weise keine Beschlüsse der ABDA unter Überstimmung der Kammern herbeiführen, die gegen gesetzliche oder satzungsgemäße Vorgaben für die Kammern verstießen.

2. *Satzungsmäßige Aufgaben von ABDA, BAK und DAV*

§ 1 Abs. 3 der ABDA-Satzung bestimmt: „Zur Erreichung ihres Zweckes übernimmt es die Bundesvereinigung insbesondere,

- a) *den Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedsorganisationen der Bundesvereinigung zu vermitteln, sie zu beraten und über alle für die Apothekerin/den Apotheker wichtigen Vorgänge auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, des Arzneimittelwesens, des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zu unterrichten,*
- b) *in allen Angelegenheiten von allgemeiner, über den Bereich einer Mitglieds-*

organisation hinausgehender Bedeutung mit Behörden, Körperschaften, Vereinigungen, Einrichtungen und sonstigen Stellen, welche mit Fragen der Arzneimittelversorgung zu tun haben, zu verhandeln,

- c) *Beziehungen zur wissenschaftlichen Pharmazie sowie zu weiteren pharmazeutischen Organisationen des In- und Auslandes herzustellen und zu pflegen,*
- d) *die Zusammengehörigkeit aller deutschen Apothekerinnen und Apotheker zu wahren und zu pflegen,*
- e) *auf einheitliche Grundsätze für die Tätigkeit der Apothekerinnen und Apotheker in öffentlichen Apotheken, Krankenhausapotheken, Hochschulen, Industrie und Behörden, für das Apothekenwesen und den Arzneimittelverkehr sowie für die Beziehungen der Apotheken zu den Trägern der Sozialversicherung hinzuwirken,*
- f) *den Deutschen Apothekertag vorzubereiten und durchzuführen.“*

§ 2 der BAK-Satzung bestimmt: „Zweck der Bundesapothekerkammer ist es,

- a) *den Informations- und Meinungsaustausch unter den Apothekerkammern zu pflegen und einheitliche Grundsätze für den Aufgaben- und Arbeitsbereich der Apothekerkammern zu entwickeln und nach außen zu vertreten,*
- b) *im Rahmen der den Apothekerkammern übertragenen Aufgaben in allen Angelegenheiten von allgemeiner, über den Bereich einer Apothekerkammer hinausgehenden Bedeutung mit Behörden, Körperschaften, Vereinigungen, Einrichtungen und sonstigen Stellen Verbindung zu halten und etwaige Verhandlungen zu führen,*
- c) *die Mitgliedsammern darin zu unterstützen, den Informations- und Meinungsaustausch der Apotheker in unterschied-*

lichen Tätigkeitsfeldern, wie z.B. in öffentlichen Apotheken, Krankenhausapotheken, an Hochschulen, in der Industrie und Behörden, zu fördern.“

§ 2 der DAV-Satzung bestimmt: „Der Verein bezweckt innerhalb des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland die Wahrung und Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen der Apothekerschaft, insbesondere der öffentlichen Apotheken. Der Verein hat insbesondere folgende Aufgaben:

1. Koordination der satzungsgemäßen Aufgaben seiner Mitglieder;
2. Vertretung der wirtschaftlichen Interessen gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen und sonstigen Kostenträgern, insbesondere Abschluss bundeseinheitlicher Arzneilieferungsverträge und sonstiger Vereinbarungen;
3. Durchführung, Koordination und Unterstützung von Maßnahmen auf den Gebieten der Gemeinschaftswerbung und Öffentlichkeitsarbeit;
4. Förderung der betrieblichen Rationalisierung der öffentlichen Apotheken;
5. betriebswirtschaftliche Beratung und Unterstützung der öffentlichen Apotheken.“

3. Praktische Geschäftstätigkeit der ABDA

In der praktischen Arbeit der gemeinsamen Geschäftsstelle ist festzustellen, dass übergreifende berufspolitische Fragestellungen vorrangig im Rahmen der ABDA-Gremien, aber auch in den Gremien der BAK und des DAV diskutiert werden. In den Gremien der BAK erfolgt darüber hinaus eine Konzentration auf pharmazeutisch geprägte Themen wie z.B. die Qualitätssicherung in Apotheken, die Erstellung von Leitlinien für die praktische Arbeit in Apotheken und die Fort- und Weiterbildung

von Apothekern. Der DAV seinerseits konzentriert sich auf sozialrechtliche Aufgaben, insbesondere Vertragsverhandlungen mit den Spitzenverbänden der Krankenkassen.

Zur Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben bedient sich die ABDA wirtschaftender Tochtergesellschaften. So gibt es den GOVI-Verlag, dessen Aufgabe vor allem der Verlag von pharmazeutischen Fachzeitschriften sowie pharmazeutischer Fachliteratur ist. Die Werbe- und Vertriebsgesellschaft (WuV) dient u.a. der Herstellung und dem Vertrieb von Informationsmaterial über Arzneimittel, der Bearbeitung von Preistaxen und der Durchführung des Deutschen Apothekertages und sonstiger Fachtagungen. Die ABDA ist ferner an der Informationsstelle für Arzneispezialitäten (IfA) beteiligt⁵, die grundlegende Datenbanken für die Arzneimittelabrechnung erstellt. Zur Durchführung von Verwaltungsaufgaben für den eigenen Bedarf (Immobilienmanagement, Einrichtungsbedarf) bedient sich die ABDA der Verwaltungsgesellschaft Deutscher Apotheker (VGDA). Die Versicherungsstelle für Apotheker (VfA) dient der Vermittlung und Verwaltung von Versicherungen in Apothekerkreisen. Weitere, der ABDA nur mittelbar verbundene Unternehmen sind die Marketing-Gesellschaft Deutscher Apotheker (MGDA), deren Gesellschafter allein der DAV ist, das Zentrallaboratorium Deutscher Apotheker (ZL), dessen Gesellschafter die Apothekerkammern sind, und das Deutsche Arzneiprüfungsinstitut (DAPI), dessen Gesellschafter die einzelnen Kammern und Vereine sind. Sämtliche Aktivitäten der genannten Tochtergesellschaften weisen einen spezifischen thematischen Bezug zur Berufsausübung des Apothekers auf und werden rechtlich und vermögensrechtlich von der ABDA getrennt durchgeführt. Es kommt auf Grund dieser Betätigungen nicht zu finanziellen Belastungen der Apothekerkammern, im Gegenteil werden finanzielle Erträge zur Entlastung des ABDA-Haushalts eingesetzt.

II. Vorgebrachte Beschwerden der Kläger

In den letzten Jahren wurden von sechs Apothekern gegen ihre Landesapothekerkammern verwaltungsgerichtliche Klagen erhoben, mit denen diese verpflichtet werden sollten, aus der ABDA auszutreten. Diese Klagen waren maßgeblich auch berufspolitisch motiviert; einige Kläger sind Mitglieder in einem kleineren Verein selbständiger Apotheker, der nicht Mitglied der ABDA ist und in Konkurrenz zu den Landesapothekervereinen steht.

Im Kern brachten die jeweiligen Kläger folgende Argumente vor:

- Der Zusammenschluss von Kammern und Vereinen in der ABDA sei ein Konstrukt, das gegen Vorgaben aus den landesrechtlichen Kammergesetzen verstoße.
- Die ABDA gehe mit ihrer Tätigkeit teilweise über ihre satzungsmäßigen Aufgaben hinaus.
- Durch die „Doppelmitgliedschaft“ selbständiger Apotheker in Kammern und Vereinen hätten diese eine übermäßige Einflussmöglichkeit in der ABDA. Angestellte Apotheker seien demgegenüber benachteiligt.
- Die ABDA betätige sich über ihre wirtschaftenden Töchter in einem Ausmaß und auf Gebieten, wie es Kammern als Körperschaften öffentlichen Rechts untersagt sei⁶.

III. Gerichtsentscheidungen

Die angerufenen Verwaltungsgerichte gehen unter Berufung auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts⁷ von folgenden Prämissen aus: Unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes aus Art. 2 Abs. 1 GG ist die Tätigkeit einer berufsständischen Kammer mit Pflichtmitgliedschaft wie den Apothekerkammern, soweit dadurch die Freiheitssphäre des einzelnen Mitglieds berührt wird, nur rechtmäßig, soweit sie erforderlich und geeignet ist, zur Verwirklichung einer die Pflichtmitgliedschaft rechtfertigenden

Zielsetzung der Kammer beizutragen und soweit dadurch nicht in unzumutbarer Weise in das Recht des Einzelnen auf freie Ausübung seines Berufs eingegriffen wird. Innerhalb dieser Grenzen steht es in Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich im Ermessen einer berufsständischen Kammer, auf welche Weise sie ihre Aufgabe der Interessenvertretung wahrnimmt. Die Beteiligung einer berufsständischen Kammer an einem in der Rechtsform eines bürgerlichrechtlichen Vereins organisierten Berufsverbandes ist auch ohne gesetzliche Ermächtigung⁸ als Teil der Aufgabenwahrnehmung durch die Kammer zulässig, sofern diese Mitgliedschaft im Rahmen des der Kammer gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs liegt. Für die ABDA, die BAK und den DAV stellten die Gerichte fest, dass ihre satzungsmäßigen Aufgaben nicht über die gesetzlichen Vorgaben der Heilberufs- und Kammergesetze der Bundesländer hinausgehen.

1. Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin

Das Verwaltungsgericht Berlin entschied am 06.05.2004 (Az. 14 A 385.98), dass der dortigen Klägerin – einer angestellten Apothekerin – ein Anspruch gegen ihre Kammer zustehe, dass diese aus der ABDA austreten müsse. Nach Ansicht des Gerichts verlangen Verfassungs- und Kammerrecht, dass im Rahmen einer Kooperation, die von Apothekerkammern mit anderen Organisationen eingegangen wird, ein gleichgewichtiger Einfluss der selbständigen und angestellten Apotheker gesichert sein muss. Bei einer Zusammenarbeit der Apothekerkammern mit den Apothekervereinen komme es wegen der ausschließlichen Mitgliedschaft der selbständigen Apotheker in den Apothekervereinen zu einer doppelten Vertretung der selbständigen Apotheker über Kammer und Verein und damit zu einer Verletzung des im Demokratieprinzip wurzelnden Grundsatzes der Sicherung gleicher Einflussnahmemöglichkeiten. Wörtlich führte das Gericht aus: „*Unabhängig von der konkret gewählten Rechtsform der Arbeits-*

gemeinschaft, deren Mitglied die Beklagte ist, darf die Ausgestaltung der Satzung einer derartigen Dachorganisation daher weder strukturelle Unter- oder Überrepräsentationen einzelner Mitgliedsorganisationen schaffen noch darf die tatsächliche Umsetzung der Bestimmungen zu einer Benachteiligung oder Bevorzugung der Interessen bestimmter Teilgruppen führen, die der Beklagten als Pflichtmitglieder angehören.“ Es meinte, bei der ABDA eine „strukturellen Unterrepräsentation“ angestellter Apotheker feststellen zu können.

2. Urteile anderer Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts

Dieser Auffassung des Verwaltungsgerichts widersprach das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg am 14.12.2006 in der Berufungsinanz (Az. 7 B 4.05). Zur vom Verwaltungsgericht Berlin erstinstanzlich gerügten „Doppelrepräsentation“ der selbständigen Apotheker in der ABDA stellt das Gericht fest, dass diese nicht entscheidungserheblich sei. Dies ergebe sich schon aus der „Verbandsklausel“ des § 4 Abs. 2 des Berliner Kammergesetzes, die den Zusammenschluss von Kammern mit Vereinen für zulässig erkläre. Sowohl auf der Kammer- als auch auf ABDA-Ebene sei im Rahmen einer demokratischen Binnenstruktur die gleichberechtigte Mitwirkung aller Mitglieder durch Wahlen gewährleistet. Zwar würden angestellten Apothekern in der ABDA nicht die gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten wie in der Kammer garantiert, weil eine Majorisierung durch Mitgliedsorganisationen möglich sei, die ausschließlich selbständige Mitglieder vertreten. Dieser Umstand sei jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich zulässig und werde zudem in zweifacher Hinsicht in ausreichendem Maße kompensiert. Zum einen bestehe auf ABDA-Ebene keine Zwangsmitgliedschaft, so dass die Kammer durch einfachen Beschluss aus der ABDA austreten könne. Zum anderen würden Beschlüsse der ABDA die Kammern rechtlich nicht binden.

Das Zusammenspiel von korporativer Mitgliedschaft und fehlender Bindungswirkung von Beschlüssen der ABDA für die gesetzliche Aufgabenerfüllung der Kammer stellten sicher, dass die Mitgliedschaft der Kammer zu keiner Einschränkung bei der Erledigung ihrer gesetzlichen Aufgaben führe. Den Kammern komme ferner gegenüber den Vereinen ein strukturelles Stimmübergewicht zu. In der Satzung der ABDA sei zudem explizit die Möglichkeit gesichert, dass gewählte angestellte Apotheker Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der Gremien nehmen könnten.

In den übrigen Gerichtsentscheidungen⁹ spielte diese Argumentation nur eine marginale Rolle, da die dortigen Kläger selbständige Apotheker waren und daher mangels potentieller Beschwer in eigenen Rechten insoweit nicht klagebefugt waren.

Übereinstimmend stellten die Gerichte – einschließlich des Verwaltungsgerichts Berlin – weiterhin fest, dass die von den Klägern vorgebrachten Argumente gegen die satzungsgemäße und konkret wahrgenommene Tätigkeit der ABDA nicht durchgriffen. Vielfach erschöpften sie sich in reinen Behauptungen ohne nähere Belege anhand von tatsächlichen Anhaltspunkten. Zudem hielten sich die angegriffenen Tätigkeiten entgegen der Ansicht der Kläger im Rahmen der satzungsmäßigen Aufgaben der ABDA. Die Führung wirtschaftlicher Handelsgesellschaften durch die ABDA sei unbedenklich, da die Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben im Vordergrund stehe und nicht die Gewinnerzielung.

IV. Ergebnis

Insgesamt ist danach festzuhalten, dass die Mitgliedschaft von Apothekerkammern in der ABDA rechtlich zulässig ist, soweit letztere mit ihrer konkreten Tätigkeit ihre satzungsgemäßen Aufgaben nicht überschreitet. Eine solche Überschreitung liegt nach den übereinstimmenden Feststellungen der Gerichte aber nicht vor.¹⁰

-
- ¹ Vgl. dazu *Christoph Friedrich*, Die Geschichte der ABDA von 1950 bis 2000, GOVI-Verlag Eschborn.
- ² Daher die Abkürzung ABDA, die bei späteren Umbenennungen beibehalten wurde.
- ³ Anfangs waren hauptsächlich Kammern und nur wenige Vereine Mitglied der ABDA.
- ⁴ Die Stimmverteilung beträgt in der Praxis ca. 2:1 für die Kammern.
- ⁵ Weitere Gesellschafter sind der pharmazeutische Großhandel und die pharmazeutische Industrie.
- ⁶ Hierzu wurden teilweise abenteuerliche Behauptungen aufgestellt, welche Unternehmen alle von der ABDA gesteuert würden. Dies ging bis hin zu der Aussage eines Klägers, die ABDA sei eine „kriminelle Vereinigung“, in der Korruption und Untreue an der Tagesordnung seien.
- ⁷ *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 10.06.1986, 1 C 4.86, BVerwGE 74, 254 ff. (Zentralverband des Deutschen Handwerks).
- ⁸ Eine solche Ermächtigung existiert in vielen, aber nicht allen Heilberufs- und Kammergesetzen der Bundesländer.
- ⁹ *Bundesverwaltungsgericht*, Beschluss vom 14.01.2008, 6 B 58.07; *Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof*, Urteil vom 26.06.2007, 21 BV 04.3175; *Verwaltungsgericht München*, Urteil vom 20.07.2004, M 16 K 03.1269; *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg*, Beschluss vom 14.03.2005, 9 S 2721/04; *Verwaltungsgericht Stuttgart*, Urteil vom 15.07.2004, 4 K 4796/03; *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*, Beschluss vom 20.03.2007, 16 A 2836/05; *Verwaltungsgericht Münster*, Urteil vom 13.06.2005, 6 K 3540/02; zwei weitere Klageverfahren in Niedersachsen und Thüringen wurden vorzeitig durch Klagerücknahme beendet.
- ¹⁰ Letztlich bestätigten die Gerichte damit das Ergebnis eines Rechtsgutachtens, das *Prof. Dr. Winfried Kluth* vor dem Hintergrund der anhängigen Klageverfahren im August 2004 für die ABDA angefertigt hat.
-