

Az.: 6 A 209/22
4 K 3007/18 VG Dresden



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Dr. med. vet.

– Kläger –
– Berufungskläger –

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Sächsische Landestierärztekammer
Schützenhöhe 16, 01099 Dresden

– Beklagte –
– Berufungsbeklagte –

prozessbevollmächtigt:

wegen

Berufsrechts der Tierärzte
hier: Berufung

hat der 6. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Drehwald und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Wiesbaum auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 4. Dezember 2025

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 23. Februar 2022 – 4 K 3007/18 – geändert. Es wird festgestellt, dass § 16 Abs. 4 Satz 3 und 5 des Sächsischen Heilberufekammergesetzes vom 24. Mai 1994 (SächsGVBl. S. 935), das zuletzt durch Art. 18 des Gesetzes vom 21. Mai 2021 (SächsGVBl. S. 578, 587) geändert worden ist, in Verbindung mit § 19 Abs. 3 Satz 1 und 3 Nr. 2 sowie 3 der Berufsordnung der Beklagten in der ab 2. September 2021 gültigen Fassung der Tätigkeit des Klägers als tierärztlicher Geschäftsführer einer tierärztlichen Praxisgesellschaft, deren Gesellschafter keine Tierärzte oder Angehörige anderer Heilberufe sind, nicht entgegenstand, wenn gesichert ist, dass die angestellten Tierärzte gegenüber Nichtberufsangehörigen fachlich nicht weisungsgebunden sind.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger betrieb bis September 2022 als selbstständiger Tierarzt ein Diagnostikzentrum für Kleintiere und begehrte ursprünglich die Feststellung, dass berufsrechtliche Vorschriften dem Betrieb einer tierärztlichen Praxisgesellschaft im vollständigen Besitz eines Fremdinvestors nicht entgegenstehen, wenn sichergestellt ist, dass die von ihr angestellten Tierärzte keinen fachlichen Weisungen von Nichtberufsangehörigen unterliegen. Nachdem er die Absicht, seine Tierarztpraxis an eine solche Praxisgesellschaft zu veräußern, aufzugeben und sie zum 1. Oktober 2022 an eine andere Tierärztin übertragen hat, begehrt er im Berufungsverfahren die entsprechende Feststellung für den vergangenen Zeitraum.
- 2 Der Kläger bemühte sich seit 2016 um einen Nachfolger für seine Klinik und beantragte bei der Beklagten mit Schreiben vom 12. Mai 2016 eine Änderung und Anpassung der Berufsordnung an Berufsordnungen anderer Länder mit dem Ziel, den Verkauf einer Klinik oder Praxis nicht nur an Tierärzte, sondern auch an juristische Personen des Privatrechts und den anschließenden Betrieb durch sie zu ermöglichen.
- 3 Laut Protokoll vom 30. August 2016, auf dessen Inhalt Bezug genommen wird, führte der Vorstand der Beklagten ein informelles Gespräch mit einem Vertreter des Klinik-Investors A..... Laut Protokoll über eine Vorstandssitzung vom 7. September 2016 tendierte der Vorstand

dazu, die Änderung des Heilberufekammergesetzes und der Berufsordnung vorerst nicht in Angriff nehmen zu wollen und „damit für Sachsen die Möglichkeit der Einbringung von Fremdkapital erst einmal aufzuhalten. Auf der anderen Seite sollte aber nicht mit aller Vehemenz gegen A..... und andere Klinikketten ‚gekämpft‘ werden.“ Dem Kläger solle kein Stimmungsbild aus der Beratung vom 30. August 2016 mit dem A.....-Vertreter übermittelt werden, „um nicht ansatzweise den Anschein zu erwecken, dass ein Einstieg bei A..... wahrscheinlich keine berufsrechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen werde“. Auf Nachfrage des Klägers wurde ihm per E-Mail vom 21. Oktober 2016 mitgeteilt, dass die Angelegenheit in der noch laufenden Wahlperiode nicht mehr zu klären sei; vorsorglich wurde er darauf hingewiesen, „dass die Nichtbeachtung der Regelungen zur Fremdkapitalbeteiligung als Verstoß zu werten“ sei.

- 4 Per E-Mail vom 27. Januar 2017 regte der Kläger bei der Beklagten ein Gespräch über die Änderung der Berufsordnung an, an dem auch Vertreter der Klinikgesellschaften A..... und E..... sowie der Kläger des Parallelverfahrens mit dem Aktenzeichen 6 A 205/22 teilnehmen sollten. Mit Schreiben vom 3. April 2017 teilte ihm die Beklagte auf seinen „Antrag“ vom 9. Februar 2017 mit, dass für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von den Beschränkungen des § 16 Abs. 4 SächsHKaG a. F. bzw. § 19 Abs. 3 der Berufsordnung (im Folgenden: BO) keine landesgesetzliche Grundlage bestehe. Im Laufe des Jahres 2017 wurde das Thema noch mehrfach in Kammerversammlungen kontrovers diskutiert.
- 5 Der Kläger hat am 21. Dezember 2018 Feststellungsklage erhoben, in deren Verlauf er ein Schreiben der schwedischen A..... vom 30. Dezember 2021 zur weiteren Verlängerung einer Absichtserklärung vom 18. August 2019, zuletzt verlängert am 8. Februar 2021, um weitere sechs Monate vorlegte und zum Beweis konkret bestehender Verkaufsverhandlungen den vom Verwaltungsgericht als unerheblich abgelehnten Antrag gestellt hat, den Geschäftsführer der A..... GmbH als Zeugen zu vernehmen. Zur beabsichtigten Gestaltung der Sicherstellung, dass berufsrechtliche Belange der für die Praxisgesellschaft tätigen Tierärzte nicht beeinträchtigt werden würden, hat er vorgetragen, der Gesellschafter-Anstellungsvertrag werde dazu (ausdrücklich oder zumindest sinngemäß) die Regelung enthalten, dass die Geschäftsführung, wenn und soweit die Ausübung einer tierärztlichen Tätigkeit betroffen sei, keinem fachlichen Weisungsrecht der Gesellschaft, der Gesellschafter oder der Gesellschafterversammlung unterliege und sie bei der tiermedizinischen Leitung frei sei. Er selbst beabsichtige, einige Jahre als Geschäftsführer der Tierarztpraxis tätig zu bleiben und sich sodann zurückzuziehen.
- 6 Die Klage mit den Anträgen,

festzustellen, dass § 16 Abs. 4 Satz 3 bis 5 SächsHKaG i. V. m. § 19 Abs. 3 BO dem Betreiben einer tierärztlichen Praxisgesellschaft, deren Gesellschafter keine Tierärzte

oder Angehörige anderer Heilberufe sind, nicht entgegensteht, wenn gesichert ist, dass die angestellten Tierärzte gegenüber Nichtberufsangehörigen fachlich nicht weisungsgebunden sind,

hilfsweise festzustellen, dass die Beklagte nicht befugt ist, Untersagungsverfügungen und/oder berufsrechtliche Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen, wenn der Kläger entgegen § 16 Abs. 4 Satz 3 bis 5 SächsHKaG i. V. m. § 19 Abs. 3 BO seine Tierarztpraxis veräußert und die jeweilige Tierarztpraxis sodann von einer tierärztlichen Praxisgesellschaft betrieben wird, deren Gesellschafter keine Tierärzte oder Angehörige anderer Heilberufe sind, wenn gesichert ist, dass die angestellten Tierärzte gegenüber Nichtberufsangehörigen fachlich nicht weisungsgebunden sind,

weiter hilfsweise festzustellen, dass die Beklagte nicht dazu befugt ist, Untersagungsverfügungen und/oder berufsrechtliche Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen, wenn der Kläger entgegen § 16 Abs. 4 Satz 3 bis 5 SächsHKaG i. V. m. § 19 Abs. 3 BO seine Tierarztpraxis an eine 100%-ige Tochtergesellschaft der A..... GmbH veräußert und die jeweilige Tierarztpraxis sodann von einer tierärztlichen Praxisgesellschaft betrieben wird, deren Gesellschafter keine Tierärzte oder Angehörige anderer Heilberufe sind, wenn gesichert ist, dass die angestellten Tierärzte gegenüber Nichtberufsangehörigen fachlich nicht weisungsgebunden sind,

- 7 hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 23. Februar 2022 als unzulässig abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:
- 8 Der Hauptantrag sei unstatthaft, da es nicht um die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses gehe. Mit dem Antrag ziele der Kläger auf die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage ab, die in einem etwaig bestehenden, feststellungsfähigen Rechtsverhältnis eine rechtliche Vorfrage wäre. Er sei schon nicht auf den Kläger persönlich ausgerichtet und auch nicht in Bezug auf die Beklagte. Letztlich begehre der Kläger die Klärung, ob die von ihm selbst beabsichtigte, aber dennoch bloß durch Benennung allgemeiner, bislang nur beabsichtigter äußerer Rahmenbedingungen skizzierte Gestaltung – insbesondere im Hinblick auf das absolute Drittbeteiligungsverbot nach Maßgabe des § 16 Abs. 4 Satz 3 SächsHKaG a. F. i. V. m. § 19 BO – dem Grunde nach zulässig sei oder wegen vorrangig geltender europarechtlicher Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG zulässig sein müsse. Damit ziele der Antrag des Klägers auf die Erstattung eines Rechtsgutachtens durch das Gericht zu der abstrakten Rechtsfrage, wie die Normen für eine beispielhafte, aber nicht ausreichend konkrete Fallgestaltung inhaltlich und grundsätzlich auszulegen und anzuwenden wären.
- 9 Die beiden hilfsweise gestellten Anträge seien ebenfalls nach § 43 Abs. 1 VwGO unstatthaft. Die jeweils aus Sachverhalt und Hilfsantrag umschriebenen zukünftigen Rechtsverhältnisse erfüllten nicht die Anforderungen einer hinreichenden Verdichtung und Überschaubarkeit des Sachverhalts, wie es für die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines konkreten Rechtsverhältnisses erforderlich sei. Gegenwärtig sei die Beklagte mangels berufsrechtswidriger Betätigung einer nach § 16 Abs. 4 Satz 3 bis 5 SächsHKaG a. F. i. V. m. § 19 Abs. 3 BO

nicht zulässig gestalteten juristischen Person des Privatrechts nicht befugt, gegen den Kläger oder ggf. gegen die Gesellschaft disziplinarisch nach den § 40 ff. SächsHKaG vorzugehen oder nach § 16 Abs. 5 SächsHKaG mittels Untersagungsverfügung einzuschreiten. Es sei auch nicht überschaubar, wie die Grundlagen des zukünftigen Rechtsverhältnisses durch den Kläger mit seinem beabsichtigten Praxisverkauf gelegt werden sollten. Mit Ausnahme einer vorgesehenen Regelung, die nur ein möglicher Entwurf sei, nicht aber die schon abschließende oder sichere Gestaltung, habe der Kläger bisher nichts vorgetragen, was den Eintritt des zukünftigen Rechtsverhältnisses wahrscheinlich mache. Die zu errichtende Praxisgesellschaft, die die klägerische Tierarztpraxis erwerben solle, sei weder existent und in das Handelsregister eingetragen (vgl. § 7 GmbHG), noch gebe es einen verbindlichen, in der Form nach § 2 GmbHG beschlossenen Gesellschaftsvertrag oder überhaupt einen Entwurf in Bezug auf den Kläger, aus dem sich die Gestaltung der Gesellschaft und die zugesagten/behaupteten Sicherungsmechanismen erkennen ließen. Konkrete Verkaufsverhandlungen könnten das Rechtsverhältnis erst dann abschließend verdichten, wenn die angekündigte Umsetzung hinreichend wahrscheinlich sei. Voraussetzung dafür seien ein konkret ausgehandelter, schon als verbindlich angesehener Gesellschaftsvertrag, ein ebenso verbindlich ausgehandelter Geschäftsführeranstellungsvertrag und Umsetzungsvereinbarungen, die das Interesse des Klägers mit diesem Verhältnis verbänden. Vorher stelle sich der Vortrag nur als ein etwaiger und möglicher, aber letztlich ungewisser, angedachter und als möglich umrissener Sachverhalt dar, mit der Folge, dass das Verwaltungsgericht nur abstrakte Rechtsfragen allgemeiner Art prüfen und gegebenenfalls abstrakt klären könnte, wie und ob ein vollständiger Ausschluss berufsfremder Dritter am Vermögen der Gesellschaft und ohne Einfluss auf diese nach höher-rangigem oder vorrangigem Recht grundsätzlich zulässig sei oder nicht.

- 10 Der Kläger sei auch nicht in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Die Möglichkeit einer Verletzung der Freiheitsrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG oder der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG lasse sich nicht erkennen. Dass diese Rechte in der Zukunft betroffen werden könnten, bleibe ohne Konkretisierung des Sachverhalts und des Rechtsverhältnisses nur Theorie. Ebenso wenig komme eine Verletzung der europarechtlichen Grundfreiheiten von Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 AEUV bzw. Art. 56 AEUV in Betracht. Dazu fehle es schon an einem grenzüberschreitenden Bezug, da der Sachverhalt bloß und ausschließlich innerstaatliche Merkmale aufweise. Der Kläger sei deutscher Staatsbürger, der seine Praxis in Deutschland betreibe. Die noch nicht bestehende, sondern erst zu errichtende Praxisgesellschaft solle darüber hinaus in der deutschen Rechtsform der GmbH errichtet werden und ihren Sitz in Deutschland haben. Dass der Mutterkonzern der A..... GmbH in Schweden sitze, begründe einen grenzüberschreitenden Bezug allenfalls mit Blick auf deren Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, berühre aber nicht die entsprechenden Grundfreiheiten des

Klägers. Auch aus der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG könne der Kläger keine subjektiven Rechte herleiten. Denn die Richtlinie gewähre den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung einen erheblichen Ausgestaltungsspielraum. Es gebe eine Vielzahl an zulässigen Möglichkeiten, den von dem Landesrecht vorgesehenen Zwecken europarechtskonform zu genügen. Es bedürfe daher in aller Regel einer Transformation der Richtlinie durch den nationalen Gesetzgeber des Mitgliedstaates. Nicht fristgemäß umgesetzte Richtlinien könnten nur dann selbst unmittelbare Geltung erlangen und dem Einzelnen einklagbare Rechte vermitteln, wenn die Bestimmungen inhaltlich unbedingt und hinreichend genau seien. Ob das hier der Fall sei, lasse sich in Ermangelung eines konkreten (zukünftigen) Rechtsverhältnisses nicht überprüfen. Die Antwort ergebe sich jedenfalls nicht schon aus der Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die mit den sächsischen Regelungen vergleichbaren Vorschriften des österreichischen Rechts.

- 11 Schließlich fehle es für den vom Kläger angestrebten vorbeugenden Rechtsschutz wegen eines möglichen berufsrechtlichen Tätigwerdens der Beklagten innerhalb eines potentiell zukünftigen Rechtsverhältnisses auch an dem erforderlichen qualifizierten Feststellungsinteresse. Für vorbeugenden Rechtsschutz sei kein Raum, wenn es dem Betroffenen zuzumuten sei, die befürchteten Maßnahmen der Verwaltung abzuwarten und er auf einen als ausreichend anzusehenden nachträglichen Rechtsschutz verwiesen werden könne. Gegenwärtig sei die Beklagte nicht zu berufsrechtlichen Maßnahmen befugt. Berufsrechtlich relevant könne allenfalls der Betrieb der Praxisgesellschaft werden, wenn er unter Beteiligung von Fremdinvestoren bei der Erbringung tierärztlicher Leistungen am Markt geschehe. Ein Vorgehen gegen den Kläger sei bereits deshalb fraglich, weil es sich bei den Gestaltungsformen einer Praxis in der Form einer juristischen Person des Privatrechts „allem Anschein nach“ nicht um originäre Berufspflichten handele. Ein Einschreiten gegen die GmbH erscheine nach § 16 Abs. 5 SächsHKaG schon nicht möglich, weil die Praxisgesellschaft nicht Mitglied der Beklagten sein werde. Eine abschließende Prüfung sei auch insoweit mangels hinreichend konkretisierten Sachverhalts ausgeschlossen, da die später tätig werdende Praxisgesellschaft noch nicht verbindlich gegründet sei, noch kein Geschäftsführeranstellungsvertrag geschlossen und noch kein Verkaufsvertrag bekannt sei. All das hätte mit aufschiebenden Bedingungen und Rückabwicklungsklauseln vereinbart werden können.
- 12 Zur Begründung seiner mit Senatsbeschluss vom 30. August 2024 zugelassenen Berufung trägt der Kläger im Wesentlichen vor: Das Verwaltungsgericht habe die Feststellungsklage mit den seinerzeit gestellten Anträgen zu Unrecht als unzulässig abgewiesen; sie sei mit dem nunmehr umgestellten Antrag nach wie vor zulässig und als (Negativ-)Feststellungsklage statthaft, auch wenn sich durch den Verkauf seiner Praxis an andere Berufsangehörige das feststellungsfähige Rechtsverhältnis erledigt habe. Er habe mit dem Hauptantrag die Feststellung

begehrt und begehre nunmehr, dass zwischen ihm und der Beklagten kein Rechtsverhältnis bestehe und bestanden habe, kraft dessen ihm der Betrieb (gemeint: die Tätigkeit eines tierärztlichen Geschäftsführers) einer tierärztlichen Praxisgesellschaft, deren Gesellschafter keine Tierärzte oder Angehörige anderer Heilberufe sind, im Falle der Sicherung der fachlichen Weisungsfreiheit der in der Gesellschaft angestellten Tierärzte untersagt gewesen sei. Es gehe ihm nicht um ein Rechtsverhältnis zwischen ihm und der A..... GmbH bzw. deren 100 %-iger Tochtergesellschaft. Es gehe auch nicht um eine abstrakte Rechtsfrage, vielmehr streite er sich mit der Beklagten bereits seit 2016 um die Rechtsfrage, ob § 16 Abs. 4 Satz 3 bis 5 SächsHKaG a. F. i. V. m. § 19 Abs. 3 BO dem Betreiben einer tierärztlichen Praxisgesellschaft unter den im Antrag beschriebenen Umständen entgegenstehe. Dieser Streit um eine Rechtsfrage, die sich nach öffentlichem Recht bemesse, sei auch konkret, was sich aus seinen Verkaufsabsichten und der Korrespondenz mit der Beklagten belegen lasse. Diese habe in den mündlichen Verhandlungen in der Vorinstanz wiederholt erklärt, sie fühle sich an die Vorschriften des § 16 Abs. 4 Satz 3 bis 5 SächsHKaG i. V. m. § 19 Abs. 3 BO gebunden und werde den Verkauf seiner Praxis an die avisierte tierärztliche Praxisgesellschaft als Verstoß werten und nicht akzeptieren; in der Vergangenheit habe sie bereits angekündigt, eine Untersagungsverfügung zu erlassen und mit der Anwendung des berufsrechtlichen Disziplinarrechts zu reagieren. Im Übrigen sei von einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis immer dann auszugehen, wenn es um Rechtsfragen gehe, die sich aus der Pflichtmitgliedschaft ergäben.

- 13 Seine Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO ergebe sich aus einer möglichen Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG. Die Feststellungsklage sei auch nicht subsidiär im Hinblick auf allgemeine Leistungsklagen oder im Hinblick auf eine zu erwartende Untersagungsverfügung bzw. berufsgerichtliche Verfahren. Ferner habe er im Hinblick auf einen von ihm ernstlich beabsichtigten Amtshaftungsprozess auch ein berechtigtes Feststellungsinteresse. Offensichtliche Aussichtslosigkeit liege nicht vor. Die Voraussetzungen für ein Präjudizinteresse aufgrund eines unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs seien erfüllt. Die erforderliche Unionsrechtsverletzung bestehe im Verkennen des Anwendungsvorrangs des Europarechts. Die von der Beklagten angewandten Normen verstießen in qualifizierter Weise gegen die Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG, wie der EuGH zu vergleichbaren Normen österreichischen Rechts judiziert habe. Die Dienstleistungsrichtlinie sei anwendbar, da es bei der streitgegenständlichen Gründung einer Praxisgesellschaft sowohl zu einem passiven als auch zu einem aktiven grenzüberschreitenden Bezug gekommen wäre. Die Richtlinie verleihe ihm auch subjektive Rechte. Zwar diene Art. 15 RL 2006/123/EG dem Schutz des Dienstleistungserbringers. Betroffen seien aber durch ihre Nichtbeachtung ebenso Personen wie er, die unmittelbar an der Dienstleistungserbringung beteiligt seien und Nachteile erlitten, wenn diese unmöglich gemacht werde. Zwischen den Verstößen gegen das

Unionsrecht und dem eingetretenen Schaden bestehe auch ein unmittelbarer, adäquater Kausalzusammenhang. Ohne den Fortbestand der europarechtswidrigen Vorgaben in § 16 Abs. 4 Satz 3 bis 5 SächsHKaG a. F. i. V. m. § 19 Abs. 3 BO hätte er seine Praxis an die A..... GmbH weiterveräußern können. Ihm sei durch die unionsrechtswidrigen Regelungen ein materieller Schaden in Form eines entgangenen Veräußerungsgewinns entstanden. Im Falle des Verkaufs an die A..... GmbH hätte er einen weitaus höheren Erlös erzielen können. Dazu legt er das indikative Übernahmeangebot der A..... vom 27. Juni 2022 über eine Bewertung seiner Praxis mit 3 Mio. €, zahlbar in einer ersten Rate von 2,4 Mio. € und einer zweiten von bis zu 600.000 € bei Erreichen eines durchschnittlichen EBITDA von 365 Tsd. € in den Geschäftsjahren 2023-2024 sowie den mit einer Kollegin geschlossenen Kaufvertrag vom 9. August 2022 über einen Kaufpreis von 2 Mio. € vor. Da das Verhalten der Beklagten und des Freistaates, die nach §§ 840, 421 BGB als Gesamtschuldner hafteten, zu erkennen gegeben habe, dass sich die Veräußerung nicht wie geplant habe realisieren lassen, habe er sich im Sommer 2022, vier Jahre nach vergeblicher Beantragung einer Ausnahmege-
 nehmigung, zum Verkauf an Tierärzte entschlossen.

- 14 Der Feststellungsantrag sei auch begründet. Dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts folgend sei es ihm nicht verwehrt, an dem Entstehen einer tierärztlichen Praxisgesellschaft unter den im Hauptantrag beschriebenen Umständen mitzuwirken. Auch die Hilfsanträge seien zulässig und begründet gewesen.
- 15 Nach Inkrafttreten des Sächsischen Heilberufekammergesetzes vom 5. Juli 2023 (SächsGVBl. S. 559) am 1. August 2023, das zuletzt durch Artikel 3 Abs. 6 des Gesetzes vom 17. Juli 2024 (SächsGVBl. S. 662) geändert worden ist – im Folgenden: SächsHKaG n. F. –, und gleichzeitigem Außerkrafttreten des Sächsisches Heilberufekammergesetzes vom 24. Mai 1994 (SächsGVBl. S. 935), das zuletzt durch Art. 18 des Gesetzes vom 21. Mai 2021 (SächsGVBl. S. 578, 587) geändert worden ist – im Folgenden: SächsHKaG a. F. –, und nachdem er seine Tierarztpraxis zum 1. Oktober 2022 an andere Berufsträger übertragen hatte, beantragt der Kläger,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 23. Februar 2022, – 4 K 3007/18 –, zu ändern und festzustellen, dass § 16 Abs. 4 Satz 3 und 5 Sächsisches Heilberufekammergesetz i. V. m. § 19 Abs. 3 Satz 1 und 3 Nr. 2 und 3 der Berufsordnung der Beklagten in der Ende September 2022 gültigen Fassung der Tätigkeit des Klägers als tierärztlicher Geschäftsführer einer tierärztlichen Praxisgesellschaft, deren Gesellschafter keine Tierärzte oder Angehörige anderer Heilberufe sind, nicht entgegenstand, wenn gesichert ist, dass die angestellten Tierärzte gegenüber Nichtberufsangehörigen fachlich nicht weisungsgebunden sind.

- 16 Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

- 17 Sie tritt der Berufung entgegen und verteidigt die Auffassung der Vorinstanz, mit dem Hauptantrag werde die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage verlangt. Das ergebe sich schon aus einem Abgleich des (ehemaligen) Hauptantrags und der nunmehr aufgegebenen Hilfsanträge, da sich der (ehemalige) Hauptantrag überhaupt nicht auf die Tierarztpraxis des Klägers beziehe. Es reiche für ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis nicht aus, dass die Beteiligten unterschiedliche Rechtsauffassungen vertreten würden oder dass der Kläger (Pflicht-)Mitglied der Beklagten sei, zumal es nicht um eine Rechtsfrage gehe, die sich aus der Mitgliedschaft ergebe.
- 18 Dem Kläger fehle auch ein qualifiziertes Feststellungsinteresse. Bezüglich eines unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs lege er nicht dar, wie sich ihre Haftung und Passivlegitimation ergeben solle. Ein etwaiges qualifiziertes Feststellungsinteresse müsse der Kläger aus einem tatsächlichen Verhalten der Beklagten und nicht aus einem in der Vergangenheit theoretisch denkbaren, inzwischen aber undenkbar gewordenen Verhalten der Beklagten herleiten. Sie habe unstreitig keine Untersagungsverfügungen und/oder berufsrechtliche Disziplinarmaßnahmen gegen den Kläger erlassen und beabsichtige dies auch zukünftig nicht zu tun. Das indikative Angebot der A..... vom 27. Juni 2022 könne für den angeblichen Schaden des Klägers kein belastbarer Hinweis sein. Es gebe erhebliche Anhaltspunkte für ein Scheingeschäft, da sie bereits am 10. Juli 2022 die Anzeige erhalten habe, dass der Kläger seine Praxis zum 1. Oktober 2022 auf ein anderes Kammermitglied übertrage. Zum Zeitpunkt des angeblichen Angebots vom 27. Juni 2022 habe er demnach bereits abschließend entschieden, seine Praxis anderweit veräußern wollen.
- 19 Der Haupt- und nunmehr alleinige Antrag sei zudem unbegründet. Er richte sich nicht gegen den richtigen Beklagten, da sie keine Verwerfungskompetenz habe. Entgegen den Ausführungen des Klägers habe sie in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht klargestellt, wie sie verfahren wäre, wenn es zu einem Praxisverkauf an die A..... gekommen wäre. Sie hätte den Sachverhalt ergebnisoffen geprüft und pflichtgemäß erwogen, ob und wie sie hiergegen vorgehen könne bzw. müsse. § 16 Abs. 4 SächsHKaG a. F. und § 19 Abs. 3 BO enthielten Regelungen, die keinesfalls europarechtlich kritisch gewesen seien und die weitgehend auch in den nunmehr geltenden Fassungen des SächsHKaG n. F. fortgelten würden. Mangels Vorlage der Satzung der Praxisgesellschaft, eines Kaufvertragsentwurfs und des Geschäftsführeranstellungsvertrags bestünden die Bedenken wegen der Unbestimmtheit des beabsichtigten Geschäfts fort. Es bestehe auch keinerlei Grund zu der Annahme, dass die Anforderungen zur Mehrheit der Geschäftsanteile der Berufsangehörigen in § 19 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 BO, zur Mehrheit der Stimmrechte der Berufsangehörigen in § 19 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 BO, zur verantwortlichen Führung der Gesellschaft durch einen Berufsangehörigen in

§ 19 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 BO und zur mehrheitlichen Geschäftsführung durch Berufsangehörige in § 19 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 BO eingehalten würden. Vielmehr bestehe nach Einschätzung der Beklagten, auch aus der Kenntnis von Parallelverfahren, die Vermutung, dass die Einhaltung vorgenannter Regeln des Berufsrechts bei einem Praxiskauf durch die Fa. A..... nicht gesichert sei. Die Untergesellschaften der A..... würden niemals Minderheitsbeteiligungen an Tierarztpraxen erwerben, sondern seien nur am Erwerb aller Geschäftsanteile interessiert. Damit hätten Verkäufer in der Praxisgesellschaft keinerlei gesellschaftsrechtliche Auskunfts- und Einsichtsansprüche in die Bücher und Geschäftsvorgänge der Gesellschaft nach § 51a GmbHG und keinen gesellschaftsrechtlichen Minderheitsschutz nach § 50 GmbHG.

- 20 Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsakte (1 Heftung), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 21 Die zulässige Berufung hat Erfolg. Gegenstand der Berufung ist nur noch der bereits in der Vorinstanz primär sinngemäß gestellte negative Feststellungsantrag, mit dem der Kläger – sachdienlich gefasst – festgestellt wissen wollte, dass zwischen ihm und der Beklagten kein Rechtsverhältnis bestehe, in dem § 16 Abs. 4 Satz 3 und 5 SächsHKaG a. F. und § 19 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 Nr. 3 BO (in der ab 2. September 2021 gültigen Fassung) seiner Tätigkeit als tierärztlicher Geschäftsführer einer tierärztlichen Praxisgesellschaft in 100 %-igem Besitz berufsfremder Gesellschafter entgegenstehe, wenn die fachliche Weisungsfreiheit der dort angestellten Tierärzte gesichert sei. Nachdem sich durch den Verkauf seiner Tierarztpraxis an eine andere Berufsträgerin zum 1. Oktober 2022 das Rechtsverhältnis, dessen Nichtbestehen er festgestellt haben wollte – erledigt hat, verfolgt er den entsprechenden Antrag weiter für den vergangenen Zeitraum.
- 22 Das Verwaltungsgericht hat die negative Feststellungsklage zu Unrecht als unzulässig abgewiesen. Sie ist auch nach Erledigung zulässig (1) und begründet (2).
- 23 1. Der Zulässigkeit der Klage steht weder eine mangelnde Feststellungsfähigkeit des Rechtsverhältnisses entgegen (aa), noch fehlt ihr das erforderliche berechtigte Feststellungsinteresse (bb) oder die Klagebefugnis (dd). Die Feststellungsklage ist auch nicht gegenüber einer Gestaltungs- oder Leistungsklage subsidiär (cc).
- 24 aa) Die Feststellungsfähigkeit des Rechtsverhältnisses ist zunächst nicht deshalb zweifelhaft, weil der Inhalt eines vergangenen, nämlich durch den Verkauf der klägerischen Praxis an eine Kollegin erledigten Rechtsverhältnisses zum Gegenstand einer Feststellungsklage gemacht

wird. Das ist zulässig, wenn das nicht mehr bestehende Rechtsverhältnis über seine Beendigung hinaus noch anhaltende Wirkungen entfaltet, wie es der Fall ist, wenn es die Grundlage für einen gegenwärtig verfolgten Anspruch oder – wie hier – für einen vom Kläger ernstlich beabsichtigten und nicht offensichtlich aussichtslosen Schadensersatzanspruch bildet (vgl. BVerwG, Urt. v. 8. Dezember 1995 – 8 C 37.93 –, juris Rn.22; vgl. näher unter bb).

- 25 Das "Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses" (§ 43 Abs. 1 VwGO) ist allerdings nur dann feststellungsfähig, wenn die Klage nicht mit dem alleinigen Ziel der Nichtigkeitsfeststellung einer Rechtsnorm oder der Feststellung der Unanwendbarkeit einer Rechtsnorm wegen eines Verstoßes gegen Europarecht erhoben wird, da dies eine Umgehung des § 47 VwGO ermöglichen würde. Dagegen kann die Feststellung begehrt werden, dass wegen Ungültigkeit oder Unanwendbarkeit einer Rechtsnorm kein Rechtsverhältnis zu dem anderen Beteiligten begründet ist (BVerwG, Urt. v. 23. August 2007 – 7 C 2.07 –, juris Rn. 20). Um einen solchen Fall handelt es sich hier. Denn der Kläger macht geltend, dass die Unanwendbarkeit des § 16 Abs. 4 Satz 3 und 5 SächsHKaG a. F. i. V. m. § 19 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 Nr. 3 BO wegen Vorrangs einer unionsrechtlichen Norm (Art. 15 Abs. 3 RL 2006/123/EG) kein Rechtsverhältnis zwischen der Beklagten und ihm im Falle seiner Tätigkeit als tierärztlicher Geschäftsführer in einer Praxisgesellschaft unter den im Antrag beschriebenen Umständen begründe.
- 26 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts scheidet die Feststellungsfähigkeit auch nicht daran, dass sich die rechtlichen Beziehungen zwischen der Beklagten und dem Kläger nicht aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm aus einem konkreten Sachverhalt ergeben würden. Hinreichend konkret ist ein Rechtsverhältnis, wenn sich die Rechtsbeziehungen dadurch ausreichend verdichtet haben, dass sie sich auf einen bestimmten, überschaubaren Sachverhalt beziehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 23. August 2007 – 7 C 2.07 –, juris Rn. 27, v. 23. Januar 1992 – 3 C 50.89 –, juris Rn. 30, v. 30. Mai 1985 – 3 C 53.84 –, juris Rn. 15). Der Streit besteht hier letztlich über die Berechtigung der Beklagten, gegen den Kläger im Falle der Tätigkeit als tierärztlicher Geschäftsführer einer Praxisgesellschaft, deren Gesellschafter nicht den Anforderungen des § 16 Abs. 4 Satz 3 und 5 SächsHKaG a. F. i. V. m. § 19 Abs. 3 Satz 1 und 3 Nr. 3 BO genügen, vorzugehen, sei es mittels einer Untersagungsverfügung (§ 16 Abs. 5 SächsHKaG), sei es mittels disziplinarrechtlicher Maßnahmen (Durchführung eines Rügeverfahrens oder Einleitung eines berufsgerichtlichen Verfahrens nach §§ 40 ff. SächsHKaG). Grundlage des Streits ist die Anwendung von Rechtsnormen auf einen bestimmten bereits überschaubaren Sachverhalt. Die rechtlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten haben sich dadurch zu einem Rechtsverhältnis verdichtet, dass die Beklagte den Kläger auf dessen „Antrag“ vom 9. Februar 2017, seine Einrichtung „an nationale oder internationale Gesellschaften“ zu veräußern, wofür entgegen den Regelungen des SächsHKaG und der Berufsordnung eine „Zustimmung/Ausnahmegenehmigung“ gefunden werden sollte, mit Schreiben vom

3. April 2017 in eindeutiger Weise ihre von seiner Auffassung abweichende Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit des von ihm vorgestellten, seine beabsichtigte Geschäftsführertätigkeit umfassenden Modells der Veräußerung seiner Praxis an eine Praxisgesellschaft der in Rede stehenden Art mitgeteilt hat (vgl. zu einer vergleichbaren Konstellation: BVerwG, Urt. v. 30. Mai 1985 – 3 C 53.84 –, juris Rn. 15). Damit stellt sich die Rechtsfrage der Unanwendbarkeit der streitigen Normen nicht lediglich abstrakt, sondern mit Bezug auf ein hinreichend konkretisiertes Rechtsverhältnis.

- 27 Daran ändert nichts, dass der Kläger die konkrete Ausgestaltung des Verkaufs samt dem zukünftigen Betrieb der tierärztlichen Praxis nicht näher geschildert hat. Das Verwaltungsgericht verneint ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis in diesem Zusammenhang zu Unrecht mit der Erwägung, ohne weitere Konkretisierung der beabsichtigten Vertragsgestaltungen lasse sich deren Vereinbarkeit mit Unionsrecht nicht beurteilen. Das überzeugt nicht. Der Kläger strebte die Tätigkeit eines tierärztlichen Geschäftsführers in einer von der A..... noch zu errichtenden Praxisgesellschaft an, deren sämtliche Gesellschafter berufsfremde Investoren sein und deren Geschäftsanteile mithin zu 100 % im Fremdbesitz gehalten werden sollten. Die hier streitigen Normen sehen einen kompletten Ausschluss von Dritten am Gesellschaftskapital vor, indem sie den Kreis der Gesellschafter einer Praxis in der Rechtsform einer juristischen Person des Privatrechts auf Angehörige der Heilberufekammern sowie weitere dort genannte Berufsangehörige beschränken (§ 16 Abs. 4 Satz 3 SächsHKaG a. F., § 19 Abs. 3 Satz 1 BO) und vorschreiben, dass Dritte nicht am Gewinn der Gesellschaft beteiligt und Anteile an der Gesellschaft nicht für Dritte gehalten werden dürfen (§ 16 Abs. 4 Satz 5 SächsHKaG a. F., § 19 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 BO). Stellte sich heraus, dass diese Normen wegen Vorrangs von Unionsrecht unanwendbar sind (vgl. dazu unten 2), so gäbe es keine Vorschriften, die dem Betrieb einer solchen Praxisgesellschaft und damit auch nicht der dort vom Kläger beabsichtigten tierärztlichen Geschäftsführertätigkeit entgegenstehen würden. Das Verwaltungsgericht will hingegen prüfen, ob eine gesetzliche Regelung, die – wie § 16 Abs. 4 SächsHKaG n. F. – eine Fremdbeteiligung an tierärztlichen Praxisgesellschaften nur als Minderheitsbeteiligung zulässt, unionsrechtswidrig wäre, weil eine bestimmte, vom Kläger aber nicht konkret beschriebene Ausgestaltung einer Praxisgesellschaft in 100 %-igem Fremdbesitz die Unabhängigkeit der Tierärzte und die mit den berufsrechtlichen Normen verfolgten Ziele des Gesundheitsschutzes in gleichem oder besserem Maße erreichen könnte. Das ist indes eine Frage, die sich im Falle der Unanwendbarkeit des § 16 Abs. 4 Satz 3 und 5 SächsHKaG a. F. i. V. m. § 19 Abs. 3 Satz 1 und 3 Nr. 3 BO im vorliegenden Feststellungsrechtsstreit nicht stellen würde, da die in § 16 Abs. 4 SächsHKaG n. F. enthaltene Regelung zur Zulässigkeit einer Minderheitsbeteiligung erst nach dem Verkauf der Praxis in Kraft getreten ist.

- 28 Der Sachverhalt, auf den sich das Rechtsverhältnis bezieht, ist ferner nicht deswegen unzureichend konkret, weil die Tätigkeit als tierärztlicher Geschäftsführer den Betrieb der in Rede stehenden Praxisgesellschaft voraussetzt und die A..... ohne Änderung der Rechtslage nicht zur Übernahme der Praxis und Gründung der Praxisgesellschaft bereit gewesen wäre. Zwar könnte die Äußerung eines A.....-Vertreters in einem vom Vorstand der Kammer erbetenen informellen Gespräch vom 30. Juni 2016 (vgl. das Protokoll in VAe S. 5: „A..... würde die [ggf. zu übernehmende] Klinik bewerten, aber einen Zusammenschluss könne es unter Berücksichtigung der bestehenden Rechtslage nicht geben.“) darauf hindeuten, dass seinerzeit noch keine Bereitschaft bestand, in Sachsen eine Praxisgesellschaft mit 100 %-igem Fremdkapitalbesitz zu betreiben. Das hatte sich aber spätestens im Jahr 2022 geändert, als die A..... dem Kläger das indikative Kaufangebot vom 27. Juni 2022 zur Übernahme von 100 % der Anteile an seiner Praxis unterbreitet hatte. Der Senat sieht keinen Anlass, an der Ernsthaftigkeit dieses Angebots allein aufgrund der zeitlichen Nähe zu dem Verkauf an eine Kollegin zu zweifeln.
- 29 bb) Dem Kläger ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auch nicht ein berechtigtes Feststellungsinteresse gemäß § 43 Abs. 1 VwGO abzusprechen.
- 30 Als solches ist jedes anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art anzusehen, das hinreichend gewichtig ist, um die Position des Betroffenen zu verbessern (st. Rspr., vgl. BVerwG, Beschl. v. 8. August 2024 – 9 B 8.24 –, juris Rn. 17, Urt. v. 19. Juli 2022 – 8 C 10.21 –, juris Rn. 12). Zwar fehlt es daran, wenn vorbeugender Rechtsschutz begehrt wird, ohne dass die dafür erforderlichen besonderen Rechtsschutzvoraussetzungen vorliegen. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz ist grundsätzlich nicht vorbeugend konzipiert, sondern setzt die den Gerichten übertragene Kontrollfunktion gegen Maßnahmen der Behörden erst nachgelagert ein, um den Grundsatz der Gewaltenteilung und das der Verwaltung zugewiesene Handlungsfeld nicht übermäßig und "anlasslos" zu beeinträchtigen. Die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes erfordert daher regelmäßig den Erlass einer Maßnahme, der nachfolgend Gegenstand gerichtlicher Überprüfung ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 8. August 2024 – 9 B 8.24 –, juris Rn. 17, Urt. v. 23. Juni 2016 – 2 C 18.15 –, juris Rn. 19; SächsOVG, Beschl. v. 16. Juli 2020 – 6 B 318/19 –, juris Rn. 11 f.). Vorbeugender Rechtsschutz gegen erwartete oder befürchtete Anordnungen der Verwaltung ist daher grundsätzlich unzulässig, wenn es dem Betroffenen zuzumuten ist, die befürchteten Maßnahmen der Verwaltung abzuwarten und er auf einen als ausreichend anzusehenden nachträglichen Rechtsschutz verwiesen werden kann (BVerwG, Urt. v. 23. Juni 2016 a. a. O. Rn. 19, v. 7. Mai 1987 – 3 C 53.85 –, juris Rn. 25). Etwas anderes gilt aber dann, wenn dem Betroffenen ein weiteres Zuwarten, ob und wie die Behörde tätig werden wird, nicht zugemutet werden kann. Eine derartige Ausnahme ist in der Rechtsprechung insbesondere bei drohenden Sanktionen anerkannt, die an verwaltungsrechtliche Vorfragen anknüpfen. Die dem zugrunde liegenden

Erwägungen, es sei dem Kläger nicht zumutbar, die Klärung verwaltungsrechtlicher Zweifelsfragen "von der Anklagebank herab" führen zu müssen und er habe ein schutzwürdiges Interesse daran, den Verwaltungsrechtsweg als sachnähere und "fachspezifischere" Rechtsschutzform einzuschlagen, wenn ihm wegen verwaltungsrechtlicher Fragen ein Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren droht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. April 2003 – 1 BvR 2129/02 –, NVwZ 2003, 856, 857; BVerwG, Urt. v. 23. Juni 2016 a. a. O. Rn. 20), lassen sich auf die vorliegende Konstellation übertragen.

- 31 Im Zeitpunkt der Klageerhebung begehrte der Kläger vorbeugenden Rechtsschutz gegen Maßnahmen, die die Beklagte im Falle des Verkaufs seiner Praxis an eine Praxisgesellschaft der A..... bei Aufnahme der Geschäftsführertätigkeit ihm gegenüber hätte ergreifen können. Da keine konkreten Maßnahmen angedroht worden waren, dem Kläger jedoch bekannt war, dass die Beklagte die tierärztliche Tätigkeit in einer Praxisgesellschaft in 100 %-igem Fremdbesitz als berufsrechtlichen „Verstoß“ wertete, war er im Unklaren, ob sie ihm die Tätigkeit nach § 16 Abs. 5 SächsHKaG untersagen oder disziplinarrechtlich mittels Durchführung eines Rügeverfahrens oder der Einleitung eines berufsgerichtlichen Verfahrens (vgl. §§ 40 ff. SächsHKaG) gegen ihn vorgehen würde. Der Senat kann offen lassen, ob ihm nachträglicher Rechtsschutz gegen eine Untersagungsverfügung grundsätzlich zumutbar gewesen wäre oder die Rechtssicherheit für wirtschaftliche Dispositionen ein Interesse an der alsbaldigen Feststellung begründete (vgl. BVerwG, Urt. v. 23. August 2007 – 7 C 2.07 –, juris Rn. 29). Denn jedenfalls die Unsicherheit im Hinblick auf disziplinarrechtliche Maßnahmen begründete ein schutzwürdiges Interesse des Klägers, die verwaltungsrechtliche Vorfrage der Zulässigkeit der Tätigkeit in einer Praxisgesellschaft der in Rede stehenden Art nicht erst im Nachhinein vor dem Berufungsgericht (vgl. § 62 SächsHKaG), sondern vorgelagert von dem sachnäheren Verwaltungsgericht klären zu lassen.
- 32 Nach verkaufsbedingter Erledigung fehlt dem Kläger auch nicht aus sonstigen Gründen das erforderliche (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresse. Allerdings stellt § 43 Abs. 1 VwGO im Vergleich zu § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO höhere Anforderungen an die Berechtigung des Feststellungsinteresses, denen der Hinweis auf eine beabsichtigte Amtshaftungsklage regelmäßig nicht zu genügen vermag (vgl. BVerwG, Urt. v. 8. Dezember 1995 – 8 C 37.93 –, juris Rn. 24 m. w. N.). Das in § 43 Abs. 1 VwGO geforderte berechtigte Interesse an der alsbaldigen Feststellung kann nur ausnahmsweise dann mit dem Hinweis auf die Absicht, Ersatzansprüche gegen den Staat geltend zu machen, begründet werden, wenn der Kläger – wie hier – mit einer Feststellungsklage zunächst primären Rechtsschutz begehrt hat und sich dieses Begehren nach Klageerhebung erledigt, so dass er sich nunmehr nur noch auf die Geltendmachung von Ausgleichs- und Ersatzansprüchen verwiesen sieht (vgl. BVerwG, Urt. v. 8. Dezember 1995

a. a. O.). Insoweit scheidet ein berechtigtes Feststellungsinteresse des Klägers auch nicht an der offensichtlichen Aussichtslosigkeit des von ihm beabsichtigten Schadensersatzprozesses.

- 33 Bei der Beurteilung der Erfolgsaussichten dürfen die Verwaltungsgerichte die den Zivilgerichten obliegende Prüfung der in den ordentlichen Rechtsweg verwiesenen Ansprüche nicht vorwegnehmen. Sie dürfen die Schutzwürdigkeit eines (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresses wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit eines beabsichtigten Zivilprozesses nur dann verneinen, wenn sich das Nichtbestehen des behaupteten zivilrechtlichen Anspruchs ohne eine ins einzelne gehende Würdigung aufdrängt; die bloße Wahrscheinlichkeit des Misserfolgs genügt nicht (BVerwG, Urt. v. 8. Dezember 1995 – 8 C 37.93 –, juris Rn. 25 m. w. N.).
- 34 Gemessen daran stellt sich der vom Kläger beabsichtigte unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch nicht als offensichtlich aussichtslos dar. Ein solcher Anspruch setzt voraus, dass hinreichend qualifiziert gegen eine Norm des Unionsrechts verstoßen wird, die dem Geschädigten subjektive Rechte verleiht, und zwischen dem Verstoß und dem entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht (vgl. zur Herleitung des Anspruchs: EuGH, Urt. v. 19. November 1991 – Rs. C-6/90 und 9/90, Francovich u. a. –, juris Rn. 35 ff.; Gellermann in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 340 AEUV Rn. 42 ff.). Diese Voraussetzungen lassen sich nicht ohne nähere, den Zivilgerichten vorbehalten Prüfung von vorneherein verneinen.
- 35 Ein hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß liegt im Streitfall in der unionsrechtswidrigen Normsetzung in § 19 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 Nr. 3 BO (vgl. dazu unten 2). Erforderlich ist eine erhebliche und gleichzeitig offenkundige Verletzung des Unionsrechts. Maßgeblich dafür sind unter anderem das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, der Umfang des durch sie belassenen Ermessensspielraums und die Frage, ob Vorsatz bezüglich des Rechtsbruchs oder des Zufügens des Schadens vorlag, sowie schließlich, ob ein Rechtsirrtum entschuldbar war (EuGH, Urt. v. 5. März 1996 – C-46 und 48/93 –, Brasserie du Pêcheur und Factortame –, juris Rn. 51 und 55; BVerwG, Urt. v. 20. Juni 2013 – 8 C 39.12 –, juris Rn. 45). Nach diesen Kriterien dürfte eine offenkundige erhebliche Verletzung von Unionsrecht spätestens mit der Entscheidung des EuGH vom 29. Juli 2019 – C-209/18 – (juris Rn. 104), mit der die Unvereinbarkeit einer österreichischen Regelung, die – wie § 19 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 Nr. 3 BO – den kompletten Ausschluss von Fremdinvestoren in tierärztlichen Praxisgesellschaften vorsah, mit Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG festgestellt wurde, zu bejahen sein. Es kann daher dahinstehen, ob der Rechtsirrtum der Beklagten schon vorher aufgrund der Entscheidung des EuGH vom 1. März 2018 – C-297/16 – (juris Rn. 82, 85 f.) als unentschuldbar zu werten ist, weil schon darin ausgeführt wurde, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Art. 15 Abs. 3 RL 2006/123/EG dahin auszulegen sei, dass er einer

nationalen Regelung entgegenstehe, nach der das Gesellschaftskapital von Einrichtungen, die Tierarzneimittel im Einzelhandel anbieten, ganz von einem oder mehreren Tierärzten gehalten werden müsse (vgl. dazu SächsLT-Drs. 7/11882 S. 76 f. zu § 21 SächsHKaG-E).

- 36 Es kann ferner nicht von vorneherein ausgeschlossen werden, dass Art. 15 Abs. 3 RL 2006/123/EG geeignet ist, subjektive Rechte auch des Klägers zu begründen. Zwar steht die Norm im dritten Kapitel der Dienstleistungsrichtlinie, das primär den Schutz der Niederlassungsfreiheit des Dienstleistungserbringers – hier der A..... – bezweckt. Näherer Prüfung in einem Schadensersatzprozess bedarf aber, ob sich auch der Kläger als an der Dienstleistungserbringung der Praxisgesellschaft unmittelbar Beteiligter auf sie berufen kann.
- 37 Der erforderliche unmittelbare Kausalzusammenhang zwischen der hinreichend qualifizierten Unionsrechtsverletzung und dem etwaigen Schaden bedarf ebenfalls näherer Prüfung. Er lässt sich jedenfalls nicht offensichtlich mit der Erwägung verneinen, dass der Schaden, der in Höhe der Differenz zwischen dem tatsächlich erzielten (2 Mio. €) und dem von der A..... gebotenen (3 Mio. €) Kaufpreis bestehen könnte, ohne seinen Entschluss, die Praxis zu schlechteren Konditionen zu verkaufen, nicht eingetreten wäre. Es ist Sache der nationalen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, unter Wahrung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts die Haftungsvoraussetzungen der unmittelbaren Kausalität in das nationale Recht umzusetzen (vgl. EuGH, Urt. v. 5. März 1996 – C-46 und 48/93, Brasserie du Pêcheur und Factortame –, juris Rn. 51; BVerwG, Urt. v. 20. Juni 2013 – 8 C 39.12 –, juris Rn. 48). Der Senat geht mit dem Bundesgerichtshof davon aus, dass es insoweit einer wertenden, auf den Haftungstatbestand bezogenen Zurechnung der Haftungsfolgen bedarf, vergleichbar derjenigen Beziehung, die im deutschen Recht durch den Adäquanzgedanken ausgedrückt wird (vgl. BGH, Urt. v. 24. Oktober 1996 – III ZR 127/91 –, juris Rn. 37). Bei der Prüfung der Kausalität und Adäquanz stellt der Bundesgerichtshof bei Willensentschlüssen, mit denen der Geschädigte selbst in den Geschehensablauf eingegriffen und dadurch die eigentliche Ursache für die von ihm geltend gemachte Schadensfolge gesetzt hat, auch darauf ab, ob der Schaden bei wertender Betrachtung ausschließlich dem eigenen Lebensrisiko des Geschädigten zuzuordnen ist (BGH, Beschl. v. 14. November 2017 – VI ZR 92/17 –, juris Rn. 20) und ob das tatsächliche Verhalten des Geschädigten durch das haftungsbegründende Ereignis herausgefordert wurde und eine nicht ungewöhnliche oder unangemessene Reaktion auf dieses Ereignis darstellt (vgl. BGH, Urt. v. 17. Oktober 2000 – X ZR 169/99 –, juris Rn. 15 m. w. N.). Ausgehend davon erscheint es zumindest möglich, den Verzicht auf einen Verkauf an die A..... als sozial adäquate Reaktion auf den in § 19 Abs. 3 Satz 1 und 3 Nr. 3 BO geregelten kompletten Ausschluss von Fremdinvestoren in einer Praxisgesellschaft zu werten, zumal die Beklagte an der Vorschrift festhielt, obgleich wegen des vom Kläger erkannten Anwendungsvorrangs von Art. 15 Abs. 3 RL 2006/123/EG allenfalls ein geringes Risiko bestand, sich rechtswidrig zu verhalten.

- 38 cc) Der Feststellungsklage steht auch nicht der – von dem Feststellungsinteresse zu unterscheidende (vgl. BVerwG, Beschl. v. 8. August 2024 – 9 B 8.24 –, juris Rn. 18; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2018, § 43 Rn. 112) – Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO entgegen. Der Kläger kann nicht auf die Möglichkeit verwiesen werden, im Wege der Leistungs- oder Gestaltungsklage die Unanwendbarkeit des § 19 Abs. 3 Satz 1 und 3 Nr. 3 BO geltend zu machen.
- 39 Die Feststellungsklage ist bei einschränkender Auslegung des § 43 Abs. 1 VwGO gegenüber einer allgemeinen Leistungsklage (gerichtet auf Unterlassung einer Untersagungsverfügung oder berufsrechtlicher Maßnahmen) nicht subsidiär, wenn sie sich – wie hier – gegen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft richtet und beide Klagearten keinen besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu Vorverfahren und Fristen unterliegen, die unterlaufen werden könnten (BVerwG, Urt. v. 27. Oktober 1970 – 6 C 8.69 – juris Rn. 12). Auch ist bei Klagen gegen die öffentliche Hand aufgrund von deren zu erwartender Rechtstreue grundsätzlich eine gerichtliche Feststellung ausreichend, um rechtmäßige Zustände erreichen zu können (BVerwG, Beschl. v. 26. April 1993 – 4 B 31.93 –, juris Rn. 33).
- 40 Zudem ist eine Anfechtungsklage gegen das Schreiben der Beklagten vom 3. April 2027, mit dem diese die Auffassung vertreten hat, für die Erteilung einer Ausnahme von den Beschränkungen in § 16 Abs. 4 SächsHKaG a. F. i. V. m. § 19 Abs. 3 BO bestehe keine landesgesetzliche Grundlage, gegenüber der Feststellungsklage schon deshalb nicht vorrangig, weil diesem Schreiben nicht der Charakter eines Verwaltungsakts zukommt.
- 41 dd) Der Kläger ist analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt, sofern man die Vorschrift analog anwendet (vgl. zur entsprechenden Anwendung der Vorschrift BVerwG, Urt. v. 2. Dezember 2015 – 10 C 18.14 –, juris Rn. 17, v. 28. Juni 2000 – 11 C 13.99 –, juris Rn. 32). Er kann in seinem Grundrecht aus Art. 12 GG verletzt sein, wenn der Betrieb einer tierärztlichen Praxisgesellschaft in 100 %-igem Fremdbesitz und damit mittelbar auch ihm die Ausübung des Berufs als angestellter Tierarzt in der Form des tierärztlichen Geschäftsführers einer derartigen Gesellschaft (unter)gesetzlich verboten wäre.
- 42 2. Die Feststellungsklage ist auch begründet.
- 43 Maßgeblich für das vorliegende Feststellungsbegehren ist das bis zur Erledigung geltende Recht, mithin § 16 Abs. 4 SächsHKaG a. F., der in Satz 3 wie § 19 Abs. 3 Satz 1 BO nur die dort genannten Berufsangehörigen als Gesellschafter einer Praxisgesellschaft in der Rechtsform des Privatrechts zulässt und in Satz 5 wie § 19 Satz 3 Nr. 3 BO jegliche Beteiligung

berufsfremder Dritter/Finanzinvestoren am Gesellschaftsvermögen und somit erst recht zu 100 % ausschließt. Diese Normen sind wegen Verstoßes gegen den in Art. 15 Abs. 3 RL 2006/123/EG enthaltenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unanwendbar. Das ergibt sich aus der Entscheidung des EuGH (Urt. v. 29. Juli 2019 – C-209/18 –, juris) zu einer vergleichbaren österreichischen Regelung. Danach können die legitimen Ziele des Tiergesundheitsschutzes und der Unabhängigkeit der Tierärzte es nicht rechtfertigen, dass Wirtschaftsteilnehmern, die keine Tierärzte sind, die Beteiligung am Vermögen von Tierärztegesellschaften völlig unmöglich gemacht wird. Der Komplettausschluss von Fremdinvestoren ist zur Erreichung dieser Ziele nicht angemessen. Denn die Beteiligung von nichttierärztlichen Fremdinvestoren an einem begrenzten Teil des Gesellschaftsvermögens würde eine wirksame Kontrolle der Tierärzte über derartige Gesellschaften nicht zwangsläufig behindern (vgl. EuGH a. O. Rn. 104 unter Berufung auf EuGH, Urt. v. 1. März 2018 – C-297/16 –, juris Rn. 86). Ist § 19 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 Nr. 3 BO wegen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs damit unanwendbar, so stand die Vorschrift dem Betrieb einer solchen Praxisgesellschaft und damit auch nicht der seinerzeit beabsichtigten tierärztlichen Geschäftsführertätigkeit des Klägers entgegen.

- 44 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 45 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.
- 46 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision in diesem Urteil kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des

öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerichts vorgetragen werden, wenn es auf dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Dehoust

Drehwald

Wiesbaum

Beschluss vom 11. Dezember 2025

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 40.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG, wobei sich der Senat an der Höhe des erstinstanzlich festgesetzten Streitwerts orientiert, gegen die die Beteiligten keine Einwendungen erhoben haben.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dehoust

Drehwald

Wiesbaum