

0721 G

An den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Klagen der Geschäftsleitungen der Kindergärten City und NordWest gegen das Land Berlin

Rote Nummern:

Vorgang: 15. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 14. Juni 2012
Drs. 17/0400 (II.A.17);
Auftrag zu TOP 37 der HA-Sitzung vom 12.06.2013

Ansätze

Ansatz Haushaltsplan 2012	entfällt	€
Ansatz Haushaltsplan 2013	entfällt	€
Ansatz Haushaltsentwurf	entfällt	€
Ist 2011	entfällt	€
Verfügungsbeschränkungen	entfällt	€
Ist 2012	entfällt	€

Gesamtkosten: entfällt

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird gebeten, dem Hauptausschuss zum 28. August 2013 eine Stellungnahme mit seiner Rechtsposition zu der Klageschrift vorzulegen sowie zu erläutern, welche Gespräche im Vorfeld zur Sache und zur Klagevermeidung geführt wurden“

Ich bitte darum, den Bericht mit den nachfolgenden Ausführungen als erledigt anzusehen.

I. Sachverhalt

Mit Klage vom 27.3.2013 begehrt der Kita-Eigenbetrieb Nordwest die Feststellung vor dem Verwaltungsgericht, dass die vorläufigen Regelungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Senatsverwaltung für Finanzen nach Art. 89 VvB keine Geltung für den Kläger haben und auch die Einbeziehung des Klägers in die gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I) rechtswidrig sei (VG 1 K 100.13).

Mit nahezu identischer Klagebegründung beantragte auch der Eigenbetrieb Kindergärten City die Feststellung, dass zukünftig vorläufige Regelungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Senatsverwaltung für Finanzen nach Art. 89 VvB keine Geltung für ihn habe. Zudem begehrt der Kläger ebenfalls die Feststellung, dass seine Einbeziehung in die gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, allgemeiner Teil (GGO I) vom 18.10.2011 rechtswidrig sei (VG 1 K 102.13).

Hinsichtlich der Klagebegründungen wird auf die Vorlagen der Kita-Eigenbetriebe verwiesen.

Die Kläger führen im Wesentlichen aus, dass sie als Eigenbetriebe durch Art. 92 VvB eine Sonderstellung innehätten. Sie meinen, als nichtrechtsfähiges wirtschaftliches Unternehmen regele für sie das **Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin (Eigenbetriebsgesetz – EigG)** die Besonderheiten und Abweichungen für ihre Organisation, Verwaltung, Wirtschaftsführung und Rechnungswesen; die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes gelten für sie insoweit nicht. Die Regelungen eines Haushaltswirtschaftsrundschreibens (HWR) würden die Kläger in ihrer wirtschaftlichen Betriebsführung erheblich einschränken und hierdurch erlitten sie erhebliche Wettbewerbsnachteile. Sie meinen weiterhin, mit der Feststellung des Wirtschaftsplanes durch den Verwaltungsrat entfalle die vorläufige Wirtschaftsführung für den Eigenbetrieb. Für eine zusätzliche vorläufige Haushaltswirtschaft nach Art. 89 VvB bliebe kein Raum.

Es bestehe insgesamt eine Rechtsunsicherheit, die zu Lasten der Kläger und ihrer wirtschaftlichen Betätigung gehe.

Bei der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung (GGO I) handele es sich nach Auffassung der Kläger um Verwaltungsvorschriften des Landes für das Geschäftsverfahren in den Behörden des Landes Berlin, welches nach § 33 Abs. 2 EigG für den wirtschaftlichen Eigenbetrieb nicht passen. Die bisher auch verwendeten eigenen Logos der Kindertagesstätten seien bislang nicht moniert worden.

Hiermit hatte sich sowohl die Senatsverwaltung für Finanzen mit Schreiben vom 19.12.12 als auch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit Schreiben vom 30.4.12 im Vorfeld rechtlich auseinandergesetzt und waren zum gegenteiligen Ergebnis gekommen. Die Ausführungen beider Senatsverwaltungen liegen den Klagen bei.

Im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses sind am 12.6.2013 die Klagen im Zusammenhang mit der Erörterung des vorläufigen Jahresabschluss der Eigenbetriebe in Anwesenheit der Geschäftsleitungen thematisiert worden. Die Geschäftsführungen führten wiederum aus, sie wollten mit den Klagen Rechtssicherheit erzielen, ob und in welcher Weise die allgemeinen Maßgaben des Landes Berlin für ihre spezifischen Belange Anwendung finden. Zudem gaben sie an, dass sie die Verwaltungsgerichtsverfahren erst nach Erörterung und Zustimmung der jeweiligen Verwaltungsräte initiiert haben.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Verwaltungsratsvorsitzenden unter Hinweis auf § 5 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung gebeten, bis zum 31.7.2013 die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen zur Verfügung zu stellen, in denen die seitens der Geschäftsführungen gesehenen Rechtsunsicherheiten erwähnt wurden und in denen insbesondere eine Erörterung und Zustimmung des jeweiligen Verwaltungsrats zu den rechtshängigen Klageverfahren erfolgte.

Im Hinblick auf die Erörterung im Hauptausschuss vom 12.6.2013 haben die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres und Sport gegenüber dem Verwaltungsgericht die Verlängerung der Klageerweiterungsfristen bis zum 30.09.2013 beantragt. Das Verwaltungsgericht hat die Fristverlängerung antragsgemäß gewährt.

II. Rechtliche Bewertung

1. Zulässigkeit der Klagen

Nach Meinung des Senats bestehen bereits Zweifel an der Zulässigkeit der Klagen. Problematisch sind dabei das Vorliegen der Klagebefugnis, § 42 Abs 2 VwGO und des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses

a.) Klagebefugnis

Die Kläger haben eine Feststellungsklage erhoben. Nach herrschender Rechtsprechung ist es auch für die Zulässigkeit einer Feststellungsklage erforderlich, dass gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte besteht. Die Kita-Eigenbetriebe sind rechtlich unselbständige Teile der Berliner Verwaltung, denen durch das Eigenbetriebsgesetz bestimmte Kompetenzen übertragen wurden. Eine Klagebefugnis wäre dann gegeben, wenn ihnen die als verletzt gerügten Kompetenzen nicht nur zur Gewährleistung eines effektiven Funktionsablaufs zugewiesen wurden, sondern sie eine eigenständige "selbstverwaltete" Aufgabenerfüllung ermöglichen sollen: Es ist jedoch vorliegend bereits höchst zweifelhaft, ob den Klägern - beispielsweise durch § 33 Abs. 2 EigG - eine eigenständige wehrfähige Rechtsposition eingeräumt wurde.

b) Rechtsschutzbedürfnis

Auch das Vorliegen des Rechtsschutzbedürfnisses ist zweifelhaft. Die Kläger betreiben vorliegend sogenannte „Insichprozesse“. Ein Insichprozess ist u. a. gegeben, wenn ein Teil eines Rechtsträgers (hier die Kita-Eigenbetriebe) gegen den Rechtsträger (hier das Land Berlin) klagt.

Nach der Rechtsprechung fehlt das Rechtsschutzbedürfnis im Rahmen eines sog. „Insichprozesses“, wenn über die in Rede stehende Meinungsverschiedenheit durch eine gemeinsame Aufsichtsinstanz oder sonstige Entscheidungsspitze entschieden werden kann (OVG Berlin, Urteil vom 18. Februar 2004, 1 B 23.03, zitiert in juris). Das ist hier der Fall. Die zwischen den Eigenbetrieben auf der einen und den beteiligten Senatsverwaltungen für Finanzen und Senatsverwaltung für Inneres und Sport auf der anderen Seite bestehenden Meinungsverschiedenheiten können durch den Senat von Berlin durch verbindliche Entscheidung geklärt werden, da dem Senat die Bezirksaufsicht gemäß §§ 9 ff. AZG obliegt und er damit zumindest mittelbar auf die

Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die bezirklichen Eigenbetriebe hinwirken kann.

2. Begründetheit der Klagen

Der Senat hält die Klagen auch für unbegründet.

a) HWR

Die Möglichkeit, vorläufige Vorschriften der Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Geltung auch für die Eigenbetriebe zu erlassen, ergibt sich unmittelbar aus Art. 89 Absatz 1 Satz 1 Verfassung von Berlin (VvB), nach dem der Senat zu vorläufigen Regelungen ermächtigt wird, wenn der Haushaltsplan zu Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt ist. Die Ermächtigung des Senats nach Art. 89 Absatz 1 Satz 1 VvB erstreckt sich dabei auf die gesamte unmittelbare und mittelbare Verwaltung des Landes Berlin, und als Sondervermögen des Landes Berlin sind die Eigenbetriebe – wie auch die Kläger darstellen – Teil der Berliner Verwaltung.

Zwar bestimmt – wie die Kläger zutreffend ausführen - Art. 92 VvB, dass die Besonderheiten der Eigenbetriebe in einem Gesetz beschrieben bzw. geregelt werden sollen. Daraus folgt jedoch entgegen der Ansicht der Kläger nicht, dass generell die übrigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes – insbesondere die vorläufigen Vorschriften der Haushalts- und Wirtschaftsführung - für die Eigenbetriebe nicht gelten sollen. Für diese Auslegung finden sich weder in Art. 89 Absatz 1 Satz 1 VvB noch in Art. 92 VvB irgendwelche Anhaltspunkte. Soweit Art. 92 VvB die Ermächtigung nach Art. 89 Absatz 1 Satz 1 VvB hätte einschränken sollen, hätte sich dies im Wortlaut der Vorschrift wenigstens ansatzweise wiederfinden müssen. Mangels entsprechender Anhaltspunkte ist aber nicht ersichtlich, dass Art. 92 VvB die Ermächtigung nach Art. 89 Absatz 1 Satz 1 VvB einschränken soll. Das Eigenbetriebsgesetz kann die übrigen landesrechtlichen Vorschriften daher lediglich insoweit verdrängen als es ihnen bei entgegenstehenden Regelungen als das speziellere Gesetz vorgeht. Ein solcher Widerspruch liegt jedoch bezüglich der vorläufigen Vorschriften der Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht vor, da sich in dem Eigenbetriebsgesetz keine Regelung für den Fall findet, dass der Haushaltsplan zu Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt ist.

Entgegen der Ansicht der Kläger folgt aus § 20 EigG, nach dem für die Geschäftsleitung die vorläufige Wirtschaftsführung gilt, wenn zu Beginn eines Geschäftsjahres ein Wirtschaftsplan nicht festgestellt ist, nicht im Umkehrschluss, dass die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung nach Art. 89 Absatz 1 Satz 1 VvB entfällt. Es handelt sich dabei nämlich um zwei ganz unterschiedliche Sachverhalte: § 20 EigG regelt den Fall, dass zu Beginn eines Geschäftsjahres ein Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs nicht festgestellt ist. Die Regelung gilt nur bei festgestelltem Haushaltsplan des Landes Berlin, um das maßgebliche Organ zu einer rechtzeitigen Beschlussfassung zu bewegen. Art. 89 Absatz 1 Satz 1 VvB gilt hingegen für den Fall, dass der Haushaltsplan des Landes Berlin zu Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt ist.

Mit § 20 EigG wurde damit nur ein für die Eigenbetriebe gegenüber der übrigen Verwaltung des Landes Berlin zusätzlich möglicher Sonderfall geregelt. Dass der für die gesamte Verwaltung des Landes Berlin mögliche Fall des fehlenden Haushaltspla-

nes für die Eigenbetriebe als Teil der Berliner Verwaltung nicht die für die übrige Verwaltung geltenden Rechtsfolgen haben soll, folgt daraus nicht.

Der von den Klägern gezogene Umkehrschluss kann aber schon aus Gründen der Normenhierarchie nicht gelten: Die Möglichkeit, vorläufige Vorschriften der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erlassen, folgt – wie bereits dargestellt - unmittelbar aus Art 89 Absatz 1 Satz 1 VvB. Die Kläger ziehen den von ihnen beschriebenen Umkehrschluss hingegen aus § 20 EigG. Aufgrund der Normenhierarchie ist aber ausgeschlossen, dass das Eigenbetriebsgesetz als einfaches Gesetz die Geltung der Verfassung von Berlin für einen bestimmten Fall ausschließt.

Nicht zutreffend ist auch die Ansicht der Kläger, dass aufgrund eines verbindlich festgestellten Wirtschaftsplanes für eine vorläufige Haushaltsführung nach Art. 89 VvB kein Raum sei. Denn aufgrund der im Land Berlin geltenden vorläufigen Haushaltsführung kann der festgestellte Wirtschaftsplan noch nicht endgültig verbindlich sein. Zwischen dem Haushaltsplan von Berlin und dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens können nämlich finanzielle Beziehungen in Form von Zuschüssen und Erstattungen, die die Eigenbetriebe aus dem Haushaltsplan erhalten, bestehen. Solche Mittel können jedoch solange nicht endgültig festgestellt sein, als der Haushaltsplan von Berlin nicht verabschiedet worden ist. (Dies gilt nicht für die im Land Berlin vereinbarten, platzbezogenen Zahlungen gemäß Gutscheinformfinanzierung, § 20 Abs. 1 Satz 2 KitaFöG).

Es ist damit durchaus möglich, dass sich nach Ende der vorläufigen Haushaltsführung ergibt, dass sich insbesondere Zuschüsse an den Eigenbetrieb ändern, da die Einstellung bisher zugesagter oder vereinbarter Zuschüsse letztlich vom Haushaltsgesetzgeber abhängig ist. In diesem Fall müsste der bereits festgestellte Wirtschaftsplan angepasst werden. Insofern ist die Verbindlichkeit des Wirtschaftsplanes während der vorläufigen Haushaltsführung ohnehin eingeschränkt.

Etwas anderes kann auch dann nicht gelten, wenn der Eigenbetrieb in dem Zeitabschnitt, in dem die vorläufigen Vorschriften der Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten, tatsächlich keine Zuschüsse oder Erstattungen erhält. Denn die Ermächtigung des Senats, vorläufige Regelungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Geltung auch für die Eigenbetriebe als Teil der Berliner Verwaltung zu erlassen, ergibt sich aus Art. 89 Abs. 1 Satz 1 VvB und kann nicht im Einzelfall von der Frage, ob gerade Zuschüsse oder Erstattungen gewährt werden, abhängig gemacht werden.

Für die Nichtgeltung der vorläufigen Regelungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Eigenbetriebe lässt sich auch nicht § 113 Absatz 2 LHO heranziehen:

Zwar nimmt § 113 Abs. 2 LHO die Eigenbetriebe von den meisten Vorschriften der Landeshaushaltsordnung – darunter auch § 5 LHO – aus und erklärt lediglich die Vorschriften der Prüfungsrechte durch den Rechnungshof für anwendbar. In § 5 Abs. 1 S. 1 LHO ist aber nur geregelt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen unter anderem die vorläufigen Vorschriften der Haushalts- und Wirtschaftsführung erlässt. Dass überhaupt solche Regelungen erlassen werden können, folgt aber – wie oben dargestellt - bereits aus Art. 89 Absatz 1 Satz 1 VvB, nicht hingegen erst aus § 5 LHO. Dort ist – nachrangig - lediglich die Ausarbeitung der Verwaltungsvorschriften durch die Senatsverwaltung für Finanzen geregelt.

b) GGO

Die GGO I ist vorliegend auf die Kläger anwendbar. § 33 Abs. 2 EigG schließt lediglich die Anwendbarkeit besonderer Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf die Eigenbetriebe aus. Die GGO I enthält jedoch die allgemeinen Bestimmungen für das Geschäftsverfahren in den Behörden des Landes Berlin, vgl. § 1 Abs. 1 GGO I. Diese gelten für alle Berliner Behörden und stellen mithin keine besonderen Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Sinne des § 33 EigG dar. Die Anwendung der GGO I ist auch sachgerecht, um die Verwaltungsabläufe in den Eigenbetrieben zweckmäßig und übersichtlich zu gestalten und sicherzustellen, dass die Aufgaben schnell, bürgernah und wirtschaftlich erfüllt werden. Die von den Klägern insbesondere beanstandete Vorgabe zur Verwendung einheitlicher Briefköpfe und Beschilderungen ist zudem nicht in der GGO I geregelt, sondern in dem Rundschreiben über die Ausgestaltung von Behördenbriefbögen vom 15. April 1996 bzw. den Ausführungsvorschriften zum Gesetz über die Hoheitszeichen des Landes Berlin vom 12. Dezember 2007.

III. Gespräche im Vorfeld

Dem Senat sind nur die Umstände bekannt, die sich aus den Klageschriften ergeben.

Am 15.12.2011 hatte sich die Geschäftsleitung der Kindergärten NordOst an den Staatssekretär für Finanzen gewandt und auf die subjektiv gesehene Rechtsunsicherheit bezüglich der Anwendung des HWR 2012 hingewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen führte hierzu am 19.12.2011 aus, dass der Artikel 89 der VvB auch für die rechtlich nicht selbstständigen Sondervermögen des Landes gelte. Sie wies zudem darauf hin, dass beispielsweise **Außeneinstellungen** von Erzieherinnen und Erziehern auch unter den Bedingungen einer vorläufigen Haushaltswirtschaft möglich seien, da die Erzieher/innen-Ausstattungen auf rechtlichen Verpflichtungen beruhen. Mit Schreiben vom 25.1.2012 wandte sich die Bezirksstadträtin für Familie, Gesundheit, Kultur und Bildung des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg, Frau Herrmann, an die Bezirksaufsicht und bat in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsführende für die Kindergärten City um Unterstützung bezüglich der offenen Rechtsfragen zur Anwendbarkeit der vorläufigen Haushaltswirtschaft nach Art. 89 VvB und zu Regelungen, die die Organisation und Verwaltung des Eigenbetriebs betreffen.

Mit Schreiben vom 30.4.2012 an die vorbezeichnete Bezirksstadträtin hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport schlüssig und nachvollziehbar zu sämtlichen Rechtsfragen abschließend Auskunft erteilt. Es ist nicht verständlich, dass beide Eigenbetriebe etwa elf Monate später die streitbefangenen Klagen letztlich grundlos einreichen.

IV. Hinweise zu den personalvertretungsrechtlichen Streitigkeiten

Die Kläger haben parallel zwei personalvertretungsrechtliche Streitigkeiten mit dem Antrag anhängig gemacht, festzustellen, dass die Dienstvereinbarung über das betriebliche Gesundheitsmanagement der Berliner Verwaltung ihnen gegenüber nicht wirksam ist. Das Verwaltungsgericht Berlin hat den Antrag des Eigenbetriebs Kindertagesstätten Nordwest mangels Antragsbefugnis als unzulässig zurückgewiesen, da der Antragsteller eine rechtswidrige Einschränkung seiner aus § 33 Abs. 2 EigG und Art. 92 VvB abgeleiteten Organisationsautonomie und damit Rechtspositionen ohne personalvertretungsrechtlichen Bezug gerügt hat. Über den Antrag des Eigenbetriebs Kindergärten City ist bisher noch nicht entschieden worden.

In Vertretung

Klaus Feiler
Senatsverwaltung für Finanzen