

An die
Vorsitzende des Hauptausschusses

2587 A

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über
Senatskanzlei – G Sen –

Einzelplan 27 – Zuweisungen an und Programme für die Bezirke

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung im Zusammenhang mit der Aussprache zur 1. Lesung zum Einzelplan 27 Folgendes beschlossen:

„Der Senat

wird gebeten, rechtzeitig zur Beratung der Bezirkshaushaltsspläne im UA Bezirke am 18.11.2019 folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie kann haushalts- bzw. zuwendungsrechtlich gesichert werden, dass alle zuwendungsgebenden Stellen Tarifaufwüchse bei den Trägern in den Zuwendungen berücksichtigen?
2. Wie kann haushalts- bzw. zuwendungsrechtlich gesichert werden, dass die Mittel für die Tarifierfassung bei den Trägern tatsächlich dafür verwendet wird?
3. Wie kann zur Erreichung einer Tarifbindung bei Zuwendungs- und Entgeltempfängenden unter Berücksichtigung der unterschiedlichen tariflichen Gegebenheiten einzelplanübergreifend ein Zentraler Verstärkungsfonds im Sinne „guter Arbeit“ geschaffen werden?
4. Inwieweit kann durch so einen Fonds gewährleistet werden, dass einzelplanübergreifend die Tarifierfassung bei tarifgebundenen Trägern zum Zeitpunkt der tatsächlichen Wirksamkeit der Tarifierfassung die entsprechenden Mittel an Träger ausgereicht werden können?
5. Wie können Anreizsysteme oder Verpflichtungen für eine Tarifbindung der Träger aussehen?“

Ich bitte, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Hierzu wird berichtet:

Zu 1. und 2.:

Für eine Umsetzung der diesen Fragen innewohnenden Anliegen sind spezialgesetzliche Regelungen erforderlich, da das Zuwendungsrecht (auch in anderen Bundesländern oder der Bundesverwaltung) derlei nicht vorsieht. In seiner Berichterstattung zur Roten Nummer 1407 C hatte der Senat dazu bereits entsprechende Ausführungen vorgelegt und dargestellt, dass jedoch durch neue besondere Rechtsquellen die Grundlagen dafür geschaffen werden könnten.

Auch deshalb sollen zunächst begleitende grundsätzliche Erläuterungen vorangestellt werden.

Zuwendungsrecht ist Haushaltsrecht und folgt weitgehend bundeseinheitlich angewendeten Regelungen. Das für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder verbindliche Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) sieht Rechtsregelungen für Zuwendungen vor, die wortgleich vom Bund und den Ländern übernommen worden sind. Danach dürfen Mittel für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur gewährt werden, wenn der Bund oder das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 14 HGrG, § 23 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

Zuwendungen sind danach Fördermittel, auf die kein gesetzlicher Anspruch besteht und die stets eine nachrangige Hilfe darstellen sollen.

Die Finanzierung des Zuwendungszwecks ist in erster Linie Sache des Zuwendungsempfängers¹, denn die Fördermittel werden zur Erfüllung der eigenen Aufgaben des Zuwendungsempfängers bewilligt. Der Zuwendungsempfänger muss zuerst und vor allem seine eigenen Mittel einsetzen, um den Zweck zu erfüllen und sich auch um alle erreichbaren Mittel Dritter bemühen. Die öffentliche Förderung hat stets nur ergänzenden, nur subsidiären Charakter.

Der Subsidiaritätsgrundsatz prägt wesentliche Teile des Zuwendungsrechts und ist eng mit den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) und der Notwendigkeit der Ausgaben (§ 6 LHO) verknüpft. So hat der Subsidiaritätsgrundsatz in vielen Einzelregelungen des Zuwendungsrechts Ausdruck gefunden, z. B. Vollfinanzierung nur im Ausnahmefall, Verbot der Förderung bereits begonnener Maßnahmen, Reduzierung der Zuwendung bei nachträglicher Ermäßigung der Ausgaben oder Besserstellungsverbot für Beschäftigte des Zuwendungsempfängers.

Das Besserstellungsverbot legt dabei eine Obergrenze für unmittelbare und mittelbare personalbezogene Ausgaben des Zuwendungsempfängers fest. Nach Nr. 1.3 Anlagen 1 und 2 AV § 44 LHO dürfen höhere Vergütungen oder Löhne als nach den für das Land Berlin jeweils geltenden Tarifverträgen sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen nicht gewährt werden.

Das Besserstellungsverbot begründet keinen Anspruch des Zuwendungsempfängers auf Gleichstellung seiner Beschäftigten mit denen des Landes; ein Gleichstellungsgebot existiert nicht.

So hat das Oberverwaltungsgericht Berlin in einem Berufungsurteil (OVG 8 B 38.95) festgestellt, dass die zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmungen nur ein Verbot der Besserstellungen der Mitarbeitenden des Zuwendungsempfängers im Verhältnis zu den Gehältern der Bediensteten im öffentlichen Dienst festschreiben, jedoch nicht entsprechende Bezahlung in der Höhe durch die Verwaltungen.

Zuwendungsempfänger können aus der Tatsache, dass das Land Berlin anderen Zuwendungsempfängern infolge einer Tarifierpassung höhere Zuwendungen gewährt,

¹ Das Wort „Zuwendungsempfänger“ (in der männlichen Schreibweise) findet sich in gesetzlichen Regelungen der LHO und einer Vielzahl von Ausführungsvorschriften wieder, zu denen hier Bezug genommen wird.

auch keinen Anspruch auf Gleichbehandlung herleiten. Das Oberverwaltungsgericht stellte klar, dass ein derartiger Anspruch nicht aus Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes herzuleiten ist, weil es sich bei den unterschiedlichen Haushaltsansätzen um einen legitimierenden Differenzierungsaspekt handelt, d. h. ein Gleichbehandlungsanspruch nur für jene Zuwendungsempfänger untereinander besteht, die aus demselben Haushaltsansatz gefördert werden. Aus dieser Entscheidung wird darüber hinaus deutlich, dass die Unterscheidung verschiedener Zuwendungsprogramme selbst innerhalb eines Titels als Differenzierungskriterium – auch bei gleichartigen Projekten – rechtlich zulässig ist (sofern die verschiedenen Zuwendungsprojekte aus den verbalen Erläuterungen zum Haushaltsplan ersichtlich sind).

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Zuwendungsempfänger eigenständige Arbeitgeber sind, die im Rahmen von Tarifautonomie und der für sie geltenden Vorschriften grundsätzlich selbst entscheiden, welche Arbeitsbedingungen sie mit ihren Arbeitnehmern vereinbaren. Es besteht folglich für die Zuwendungsempfänger keine zwingende rechtliche Notwendigkeit, Vereinbarungen mit ihren Mitarbeitern zu treffen, die eine automatische Anpassung an die Bezüge und Entgelte im öffentlichen Dienst vorsehen. So gibt es einen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts, dessen Leitsatz lautet: „Das Besserstellungsverbot bedeutet nicht, dass dem Zuwendungsempfänger Vorschriften über die Höhe der an seine Mitarbeiter zu zahlenden Vergütung gemacht werden. Der Zuwendungsempfänger ist insoweit völlig frei. Nur die Inanspruchnahme staatlicher Mittel für die Zahlung der Vergütung ist in der Weise begrenzt, dass sich die Höhe der Zuwendung nach der an entsprechende staatliche Bedienstete zu zahlenden Vergütung richtet.“ (Beschluss des BVerwG vom 3.5.1999, 3 B 91.98).

Ein Rechtsanspruch der Mitarbeitenden von Zuwendungsempfängern auf Anpassungen an die aktuellen Tarife im öffentlichen Dienst besteht demzufolge nur dann, wenn dies tarifvertraglich oder arbeitsvertraglich vereinbart worden ist.

Aus diesen zuvor erfolgten und grundsätzlichen Ausführungen folgen im Wesentlichen zwei Konsequenzen:

- a) Auf Basis der bestehenden Rechtsnormen existiert kein Instrumentarium, das das Land Berlin zwingt, Tarifaufwüchse bei den Trägern in den Zuwendungen berücksichtigen zu müssen. Dies ginge nur durch eine Selbstverpflichtung des Landes und im Rahmen der Grenzen des Besserstellungsverbot.
- b) Sofern der Ermessensspielraum der Verwaltung deshalb dahingehend gebunden werden soll, dass trotz Tarifautonomie Personalaufwendungen der Zuwendungsempfänger nur bzw. vorrangig dann zuwendungsfähig sind, wenn sie in Anlehnung an den Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) ermittelt werden, müssten dafür zunächst besondere Rechtsquellen geschaffen werden.

Der Senat verfolgt gleichwohl auf vielfältige Weise das Ziel, dass die sozialversicherungspflichtig angestellten und über Zuwendungen des Landes finanzierten Beschäftigten bei Zuwendungsempfängern analog zum Bezahlungsniveau des Landes (i.d.R. TV-L) bezahlt werden. Dazu hat er dem Hauptausschuss mehrere Berichte (Rote Nummern 1407A-D), zuletzt am 23. Oktober 2019, vorgelegt.

In dem Bericht zur Roten Nummer 1407 C empfiehlt der Senat zum Beispiel, in Richtung Zuwendungsempfängern und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu kommunizieren, dass keine Zuwendung deshalb verweigert wird, weil ein Arbeitgeber die Absicht hat, die Beschäftigten an der tariflichen Entwicklung des TV-L partizipieren zu lassen.

Unabhängig davon kann jede Senats- oder Bezirksverwaltung in eigener Verantwortung und in eigenem Ermessen im Rahmen der Antragsprüfung und Bewilligung von Zuwendungen sicherstellen, dass Tarifmittel zweckgebunden für die Entlohnung der Beschäftigten eingesetzt werden. Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung von Zuwendungsmitteln lässt sich die zweckgemäße Mittelverwendung prüfen. Darüber hinaus führt der Senat mit dem Haushaltsjahr 2020 schrittweise ein Verfahren ein, das einen stellengenauen Nachweis über die Verwendung von Tarifmitteln ermöglicht.

Zu 3. und 4.:

Ist beabsichtigt, Tarifsteigerungen bei der Höhe der Zuwendungen zu berücksichtigen, können im Rahmen der Haushaltsplanung Mittel z. B. in den entsprechenden Kopfkapiteln eingestellt werden. In den Bezirken können entsprechende Mittel in den Bezirkshaushaltsplänen berücksichtigt werden. Ein zentraler Verstärkungsfonds ist nicht vorgesehen.

Jedenfalls sollten Zuordnungen zu den jeweiligen fachbezogenen Zuwendungen möglich sein, damit in der Rechnungslegung die Gesamtsumme der Ausgaben zu jeder Fördermaßnahme ersichtlich wird.

Aufgrund der negativen Tarifautonomie, die durch das Recht gekennzeichnet ist, keinen Tarifvertrag abschließen zu müssen, kann eine Tarifbindung der Zuwendungsempfänger nicht erwirkt werden.

Zu 5.:

Anreizsysteme wie auch Verpflichtungen müssen im Einklang zu zuwendungsrechtlichen und damit haushaltsrechtlichen Grundsätzen stehen und die Tarifautonomie der Zuwendungsempfänger beachten.

In Vertretung

Frédéric Verrycken
Senatsverwaltung für Finanzen