



Az.: 3 S 680/98

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
vertreten durch den Vorstand
Alexanderplatz 6, 10100 Berlin

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

gegen

den Landkreis Löbau-Zittau
vertreten durch den Landrat
Hochwaldstraße 29, 02763 Zittau

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Eisenmann & Partner
Bopserstraße 17, 70180 Stuttgart

wegen

Erstattung von Apothekengewinnen

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Häring sowie die Richter am Obergerverwaltungsgericht Raden und Dr. v. Welck aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. Dezember 1998

am 8. Dezember 1998

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 13. November 1997 - 1 K 2086/94 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt vom Beklagten die Rückzahlung von Gewinnen in Höhe von 1.750.000,00 DM, die das Pharmazeutische Zentrum (im folgenden: PhZ) Löbau sowie das PhZ Zittau seit dem 3.10.1990 an die Rechtsvorgänger des Beklagten, die ehemaligen Landkreise Löbau sowie Zittau, ausgezahlt haben.

Gemäß § 5 Abs. 1 der Verordnung der ehemaligen DDR über die Aufgaben, die Leitung und Organisation des Apothekenwesens - ApothekenVO - vom 12.1.1984 (GBl. DDR I S. 17 ff.) waren die Apotheken und andere Einrichtungen des staatlichen Apothekenwesens in Pharmazeutischen Zentren der Kreise zusammengeschlossen. Die PhZ sollten die materiell-medizinische Versorgung im Kreis sicherstellen (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 3 1. Teilstrich ApothekenVO); sie waren damit eine Einrichtung des Gesundheitswesens und unterstanden als juristische Person dem Rat des Kreises (§ 5 Abs. 2 ApothekenVO). Als Haushaltsorganisation waren sie durch Zu- und Abführungen nach dem Nettoprinzip mit dem Haushalt des Rates des Kreises verbunden (§ 9 Abs. 1 Satz 1 ApothekenVO). Die aus der Arbeit der Apotheken erwirtschafteten Reingewinne wurden in monatlichen Abständen dem Haushalt des Rates des Kreises gutgeschrieben. Obwohl die PhZ seit dem 10.8.1990 in die Treuhandenschaft der ehemaligen Treuhandanstalt mit dem Ziel ihrer im Jahre 1991 abgeschlossenen Privatisierung überführt worden waren (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung der ehemaligen DDR über das Apothekenwesen - ApothekenVO

1990 - vom 1.8.1990, GBl. DDR I S. 1236 ff., sowie § 28a Abs. 1 des Gesetzes über das Apothekenwesen - ApothekenG), führten sie ihre Gewinne bis zum Ende des Jahres 1990 und darüber hinaus an die ehemaligen Landkreise Löbau und Zittau ab.

Die Klägerin, die am 1.1.1995 nach § 1 der Treuhandanstaltumbenennungsverordnung vom 20.12.1994 (BGBI. I S. 3913) ihren heutigen Namen erhielt, forderte den ehemaligen Landkreis Löbau, der wie auch der ehemalige Landkreis Zittau nach seiner Auflösung gemäß § 2 SächsKrGebRefG am 1.8.1994 in den Beklagten aufging, mehrfach vergeblich zur Rückzahlung der auf ihn entfallenden Gewinne an sie auf.

Mit ihrer am 5.10.1994 erhobenen Klage forderte die Klägerin von dem Beklagten ursprünglich die Rückzahlung eines Betrages in Höhe von 487.182,75 DM nebst 4 % Zinsen seit Rechtshängigkeit; in der mündlichen Verhandlung vom 13.11.1997 erweiterte sie ihren Klageantrag auf Rückzahlung eines Betrages in Höhe von insgesamt 1.750.000,00 DM nebst 4 % Zinsen seit Rechtshängigkeit. Zum Nachweis dieses Betrages verwies die Klägerin auf zwei Schreiben der PhZ Löbau und Zittau an die Niederlassung Dresden der ehemaligen Treuhandanstalt und legte hierzu eine Gewinn- und Verlustrechnung der PhZ Löbau vor. In ihrem Klageantrag führte die Klägerin aus, daß die von den PhZ erwirtschafteten Gewinne spätestens seit dem 3.10.1990 von ihr ohne Rechtsgrund an die Rechtsvorgänger des Beklagten abgeführt worden seien; damit habe sie einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gegenüber dem Beklagten in Höhe der seit dem 3.10.1990 abgeführten Gewinne. Spätestens seit dem 3.10.1990 hätten ihr als treuhänderischer Eigentümerin der PhZ gemäß § 28a Abs. 1 ApothekenG nämlich deren Gewinne zugestanden. Der als Teilhaushalt des Bundeshaushaltes übernommene Haushalt der ehemaligen DDR für die Zeit vom 1.7. bis 31.12.1990 wie auch die seine Bewirtschaftung erläuternden Schreiben des Bundesministers der Finanzen sowie der diesem nachgeordneten Stellen stünden ihrem Erstattungsanspruch genausowenig entgegen wie gegebenenfalls anderslautende Äußerungen ihrer Mitarbeiter. Hierin sei auch kein Verzicht auf die Rückzahlung zu verstehen. Auch könne sich der Beklagte als Körperschaft des öffentlichen Rechtes nicht auf den Wegfall der Bereicherung wie auch auf andere, dem Vertrauensschutz dienende, entsprechend anwendbare Vorschriften des Bereicherungsrechts berufen. Ihr Anspruch sei schließlich auch nicht verjährt.

Der Beklagte trat der Klage entgegen und verwies hierzu auf die gemäß § 7 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans der DDR für die Zeit vom 1.7. bis 31.12. des Haushaltsjahres 1990 - Haushaltsgesetz 1990 - vom 22.7.1990 (GBl. DDR I S. 787 ff.) bis zum Ende des Jahres 1990 weiterhin anzuwendende Haushaltssystematik der ehemaligen DDR aus dem Jahre 1984; hiernach seien u.a. die Einnahmen der Apotheken als staatliche Einnahmen und wegen der Bildung der kommunalen Gebietskörperschaften durch das Kommunalverfassungsgesetz ab Mai 1990 als Einnahmen der Landkreise ausgewiesen. Damit habe bis zum Ende des Jahres 1990 ein Rechtsgrund für die Abführung der Gewinne an sie bestanden. Hierfür sprächen auch zahlreiche Äußerungen der ehemaligen Treuhandanstalt sowie des Bundesministers der Finanzen und der diesem nachgeordneten Stellen. Im übrigen sei er auch entreichert, denn in der Höhe der abgeführten Gewinne habe er gegenüber dem Bund auf finanzielle Zuweisungen verzichtet, aus denen bis zum Ende des Jahres 1990 seine alleinigen Einnahmen bestanden. Angesichts der damaligen Sondersituation könne ihm diese Einwendung wie auch die Berufung auf Vertrauensschutz nicht verwehrt werden. Schließlich bestritt der Beklagte auch die Höhe der abgeführten Gewinne.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 13.11.1997 die Klage abgewiesen. Hierzu stellte es fest, der Beklagte sei nicht bereichert gewesen, denn die ehemaligen Landkreise Löbau und Zittau seien bei wertender Betrachtung nicht Empfänger der von den PhZ abgeführten Gewinne gewesen. Auf die Frage, ob die Gewinne mit oder ohne Rechtsgrund abgeführt worden seien, komme es daher nicht mehr an. Die ehemaligen Landkreise Löbau und Zittau seien bis zum Ende des Jahres 1990 vollständig auf finanzielle Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt nach dem Bedarfsdeckungsprinzip angewiesen gewesen. In Höhe der abgeführten Gewinne aber hätten sich diese Zuweisungen verringert. Da alle Beteiligten davon ausgegangen seien, die Gewinne stünden den Landkreisen bis zum Ende des Jahres 1990 weiterhin zu, stehe dem klägerischen Anspruch unter Berücksichtigung der außergewöhnlichen, eine "praktische" Lösung erfordernden Situation im Jahre 1990 zudem auch der übergeordnete Gesichtspunkt von Treu und Glauben entgegen.

Das Gericht hat mit Beschluß vom 26.10.1998 - 3 S 124/98 - die Berufung der Klägerin zugelassen. Zur Begründung ihrer Berufung trägt die Klägerin noch ergänzend vor, daß die ehemaligen Landkreise Löbau und Zittau Empfänger der Gewinne gewesen seien. Die Tatsache allein, daß bis zum Ende des Jahres 1990 an die Stelle eines kommunalen Finanzausgleichs finanzielle Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt getreten seien, stelle noch keinen den § 28a Abs. 1 ApothekenG verdrängenden Rechtsgrund für die Abführung der Gewinne an die ehemalige Landkreise Löbau und Zittau über den 3.10.1990 hinaus dar. Der Beklagte sei schon deshalb nicht entreichert, weil zum einen nach richtiger Ansicht die im Bereicherungsrecht herrschende "Saldotheorie" nicht angewendet werden dürfe, zum anderen sich der Beklagte ihr gegenüber nicht auf Entreichung berufen könne. Die Klägerin verweist nochmals darauf, daß auch andere Vertrauensschutzgesichtspunkte vom Beklagten als Körperschaft des öffentlichen Rechtes auch angesichts der damaligen Sondersituation nicht eingewandt werden könnten. Selbst wenn sich der Beklagte aber auf Vertrauensschutz berufen dürfe, so sei doch sein Vertrauen bei entsprechender Anwendung von § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG nicht schutzwürdig; insbesondere habe sie keinen die Berufung auf Vertrauensschutz rechtfertigenden Rechtsschein gesetzt. Äußerungen einzelner Mitarbeiter dürften vor dem Hintergrund großer personeller und organisatorischer Schwierigkeiten zur damaligen Zeit nicht überbewertet werden. Eine Absprache zwischen den Beteiligten sei nicht aktenkundig. Auch zeigten die Entwurfsfassungen der Apothekenverordnung 1990, daß von der ursprünglich geplanten Übernahme einer Gewinnabführungsverpflichtung an die kommunalen Haushalte angesichts der Änderungen im Kommunal- und Haushaltsrecht bewußt Abstand genommen worden sei. Entgegen dem scheinbar eindeutigen Wortlaut eines Schreibens des Bundesministers für Gesundheit vom 17.9.1991 habe keine Klarheit über die von der Treuhandanstalt dem Bundesminister für Gesundheit zur Entscheidung vorgelegte Frage der Rückerstattung der Gewinnabführungen bestanden; das Schreiben gebe allenfalls eine Absprache auf Arbeitsebene wieder. Den vom Verwaltungsgericht festgestellten Konsens zwischen allen Beteiligten hätte es daher nicht gegeben. Schließlich hätten den PhZ Löbau und Zittau keine Krankenhausapotheken angehört.

Die Klägerin beantragt daher,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 13.11.1997 - 1 K 2086/94 - zu ändern,

2. den Beklagten zu verurteilen, an die Klägerin 1.750.000,00 DM nebst 4 % Zinsen seit jeweiliger Rechsthängigkeit zu zahlen, und zwar 900.000,00 DM für die Gewinnabführung des PhZ Löbau und 850.000,00 DM für die Gewinnabführung des PhZ Zittau.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verweist insbesondere auf seine Ausführungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die verwaltungsgerichtlichen Akten, die Akten im Berufungszulassungsverfahren sowie auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze im Berufungsverfahren verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die mit Beschluß des Gerichts vom 26.10.1998 - 3 S 124/98 - zugelassene Berufung ist zurückzuweisen, denn sie ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen, denn der Klägerin steht gegen den Beklagten kein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch auf Rückzahlung der von den PhZ seit dem 3.10.1990 an die ehemaligen Landkreise Löbau und Zittau abgeführten Gewinne zu.

1. Die Klage ist zulässig; insbesondere ist die Klägerin gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Sie kann nämlich geltend machen, in ihrer Verfügungsbefugnis über die in den Apotheken erwirtschafteten und von den PhZ ab dem 29.9.1990 abgeführten Gewinne verletzt zu sein. Zumindest ab diesem Zeitpunkt waren die PhZ als rechtlich unselbständige organisatorische Zusammenfassungen von Personal und Sachmitteln Teil der Klägerin. Denn auch wenn davon ausgegangen werden könnte, daß die PhZ ihre rechtliche Stellung als juristische Person beim Inkrafttreten der Apothekenverordnung 1990 am 10.8.1990 nicht verloren hatten, weil der diese Stellung vermittelnde § 5 Abs. 2 Satz 2 ApothekenVO der Apothekenverordnung 1990 nicht entgegenstand (vgl. § 26 Abs. 3

Nr. 1 ApothekenVO 1990), haben die PhZ diese Stellung mit Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 29.9.1990 (vgl. Art. 45 Abs. 1 EV; hierzu Bekanntmachungen über das Inkrafttreten des Einigungsvertrages vom 29.9.1990, GBl. DDR I S. 1990, sowie vom 16.10.1990, BGBl. II S. 1360) verloren. § 5 Abs. 2 Satz 2 ApothekenVO ist nämlich nicht in der Anlage II des Einigungsvertrages aufgeführt und daher nicht gemäß Art. 9 Abs. 2 EV in Kraft geblieben; § 28a ApothekenG hat die rechtliche Stellung der PhZ nicht übernommen, so daß die PhZ spätestens seit seinem Inkrafttreten gemäß Art. 8 EV am 29.9.1990 nur noch ein rechtlich unselbständiger Teil der Klägerin gewesen sind. Diese hatte hierdurch treuhänderisches Eigentum an den Sachwerten der PhZ und damit an den von diesen abgeführten Gewinnen erworben. Damit aber steht der Klägerin eine wehrfähige Rechtsposition zu (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.2.1997, VIZ 1997, 289).

2. Die Klage ist jedoch nicht begründet. Mit der Abführung der Gewinne hat nicht die Klägerin, sondern die Bundesrepublik Deutschland an die ehemaligen Landkreise Löbau und Zittau geleistet. Damit aber steht der Klägerin zugleich kein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch gegenüber dem Beklagten zu.

Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch setzt - wie § 812 Abs. 1 Satz 1 BGB, an dessen Voraussetzungen er sich orientiert - eine rechtsgrundlose Vermögensverschiebung zwischen zwei Rechtspersonen voraus. Ist die Vermögensverschiebung auf eine Leistung zurückzuführen, so besteht der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch nur innerhalb des Leistungsverhältnisses. Ist insbesondere wegen der Beteiligung von mehr als zwei Rechtspersonen fraglich, zwischen welchen Rechtspersonen ein Leistungsverhältnis besteht, so ist auch beim öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch in erster Linie auf die Zweckvorstellungen des Leistungsempfängers und des Zuwendenden zum Zeitpunkt der Leistung abzustellen. Die Zweckvorstellungen sind in der Regel in einer zwischen den Beteiligten getroffenen Zweckbestimmungsvereinbarung festgelegt. Die Zweckbestimmung kann sich aber auch aus einer dahingehenden gesetzlichen Regelung ergeben, auf dessen Grundlage die Leistung vorgenommen worden ist.

Hiervon ausgehend stellen die von den PhZ abgeführten Gewinne eine Leistung der Bundesrepublik Deutschland auf die dieser gegenüber den kommunalen Selbstverwal-

tungskörperschaften und damit auch gegenüber den ehemaligen Landkreisen Löbau und Zittau obliegenden Verpflichtung zur Unterstützung mit finanziellen Zuweisungen dar (hierzu Ziff. 2.1); dieses durch Auslegung der gesetzlichen Regelungen gewonnene Ergebnis wird durch die vom Bundesminister der Finanzen und der Klägerin ihrem Vorgehen zugrundegelegte übereinstimmende Sichtweise bestätigt (Ziff. 2.2). Hiervon konnte auch der Beklagte ausgehen (Ziff. 2.3).

2.1 Die Würdigung der Rechtslage zum Zeitpunkt der Abführung der Gewinne lässt die Auslegung zu, daß die von den PhZ abgeführten Gewinne eine Leistung der Bundesrepublik Deutschland darstellten.

Die ehemaligen Landkreise Löbau und Zittau hatten mit Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 29.9.1990 gegenüber der Bundesrepublik Deutschland einen Anspruch auf Unterstützung mit finanziellen Zuweisungen nach dem Bedarfsdeckungsprinzip. Dieser Anspruch folgte aus § 9 Abs. 1 HaushaltsG 1990, der als Abschnitt B des Bundeshaushaltes 1990 fortgalt (Anl. II Kap. IV Abschn. III Nr. 1 des EV; vgl. auch Art. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1990 - Drittes NachtragshaushaltsG 1990 - vom 2.11.1990, BGBl. I S. 2402 ff.). Die hierin festgelegten finanziellen Zuweisungen und damit die Bundesrepublik Deutschland selbst übernahmen bis zur finanziellen Handlungsfähigkeit der neuen Bundesländer am 1.1.1991 die Aufgabe eines kommunalen Finanzausgleichs. Die ausgleichsberechtigten kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften hatten daher nach Maßgabe der Festsetzung durch die jeweiligen Regierungsbevollmächtigten in den Bezirken (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 2 HaushaltsG 1990 i.V.m. Art. 15 Abs. 1 EV) einen Anspruch gegenüber der ausgleichspflichtigen Bundesrepublik Deutschland. Dies ergibt sich insbesondere auch daraus, daß § 9 Abs. 2 Satz 1 HaushaltsG 1990 die Berücksichtigung von § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Grundsätze der Finanzordnung der ehemaligen DDR - GrundsätzeG - vom 15.6.1990 (GBl. DDR I S. 304 ff.), der von Ausgleichsansprüchen der hier ausgleichsberechtigten Länder ausging, anordnete. Dieser Betrachtungsweise steht auch § 3 Abs. 2 HGrG, wonach durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden, nicht entgegen; denn die durch § 9 Abs. 1 HaushaltsG 1990 vermittelten Ansprüche erwachsen nicht aus den Festsetzungen des

Haushaltsplanes, sondern aus dem Haushaltsgesetz selbst, dem insoweit über den Charakter eines nur formellen Gesetzes hinaus auch die Wirkungen eines materiellen Gesetzes zukamen. Die Regelung eines solchen Anspruchs widersprach auch nicht dem "Bepackungsverbot" des Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG.

§ 7 Abs. 1 HaushaltsG 1990, der ebenso wie die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes - mit Abänderungen - für den als Abschnitt B des Bundeshaushaltsplans fortgeltenden Haushaltsplan der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik fortgalt, wies darüber hinaus auf die ab dem 1.8.1984 festgelegte Haushaltssystematik der ehemaligen DDR hin. Daß diese Haushaltssystematik noch bis zum Ende des Jahres 1990 auch für den Vollzug der Haushaltspläne der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften anwendbar bleiben sollte, ergibt sich überdies u.a. auch aus Ziff. I 1 des an alle Landkreise gerichteten Informationsschreibens der Außenstelle Berlin des Bundesministers der Finanzen vom 22.10.1990, wonach für den Vollzug der Haushaltspläne der Städte und Gemeinden noch bis zum 31.12.1990 die Haushaltssystematik vom 1.8.1984 Anwendung finden sollte. Diese Haushaltssystematik galt für die Planung, Buchführung und Abrechnung des Staatshaushaltes in den zentralen und örtlichen Staatsorganen sowie in den staatlichen Einrichtungen. Zur Planung und Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben dieser Haushalte stand u.a. die Kapitel-Nr. 52301 - staatliche Apotheken - zur Verfügung; unter ihrem ersten Teilstrich waren hiervon auch die Einnahmen aus Überschüssen der Apotheken erfaßt. Hieraus folgt - anders als es der Beklagte meint - zwar nicht, daß § 20 Abs. 1 Satz 1 ApothekenVO 1990 sowie § 28a Abs. 1 ApothekenG insoweit abbedungen waren, als hierin die Zuweisung der von den Apotheken erwirtschafteten Gewinne in das treuhänderische Eigentum der Klägerin geregelt wurde, und daß damit die ursprünglich durch die Gewinnzuweisungsregelung des durch § 26 Abs. 3 Nr. 1 ApothekenVO 1990 aufgehobenen § 9 Abs. 1 Satz 1 ApothekenVO 1984 festgelegte Abführungspflicht bis zum Ende des Jahres 1990 fortbestand. Der bis zum Ende des Jahres 1990 fortdauernde Verweis auf die Haushaltssystematik vom 1.8.1984 kann aber bei verständiger Würdigung so verstanden werden, daß die Gewinne bis zum Ende des Jahres 1990 als sonstige Einnahmen in die Haushalte der seit Mai 1990 bestehenden Landkreise eingestellt werden sollten; da diesen aber über die in §§ 73, 95, 35 KommVerf. aufgeführten Einnahmearten hinaus keine weiteren Einnahmen zukommen konnten,

mußten die abgeführten Gewinne systemkonform als Anzahlungen auf die die Ausgleichsleistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bis zum Ende des Jahres 1990 ersetzenden finanziellen Bundeszuweisungen angesehen werden. Eine solche Betrachtungsweise muß sich zumal deshalb aufdrängen, weil den Landkreisen zum damaligen Zeitpunkt praktisch nur die finanziellen Bundeszuweisungen als Einnahmen zur Verfügung standen und die von den Apotheken erwirtschafteten Gewinne nur für das Haushaltsjahr 1990 und damit nur bis zur finanziellen Handlungsfähigkeit der neuen Bundesländer weiterhin an die Landkreise überwiesen wurden. Gerade diese zeitliche Parallellität spricht nach Auffassung des Gerichts für das gefundene Auslegungsergebnis.

Diese Betrachtungsweise verstößt auch nicht gegen den in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 EV festgelegten Verwendungszweck für Erlöse der Klägerin; ein Verstoß ist schon deshalb zweifelhaft, weil es sich bei den in Streit stehenden Gewinnen nicht um Privatisierungserlöse handelte. Im übrigen wäre selbst in diesem Falle kein offensichtlicher Verstoß gegen den von Art. 25 Abs. 3 Satz 2 EV in Bezug genommenen Art. 27 Abs. 3 Satz 1 StVertr festzustellen. Hiernach war die aufgelaufene Verschuldung des Republikhaushaltes in dem Umfang an das Treuhandvermögen zu übertragen, soweit sie durch die zu erwartenden künftigen Erlöse aus der Verwertung des Treuhandvermögens getilgt werden konnte. Die Verringerung der auf die Bundesrepublik Deutschland übergangenen Verpflichtung der ehemaligen DDR gemäß Art. 9 Abs. 1 HaushaltsG, die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bis zum Ende des Jahres 1990 mit finanziellen Zuweisungen zu unterstützen, widerspricht damit nicht dem in Art. 27 Abs. 3 Satz 1 StVertr festgelegten Verwendungszweck. Mit dieser Wirkung widerspricht § 7 Abs. 1 HaushaltsG 1990 auch nicht § 3 Abs. 2 HGrG sowie dem in Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG geregelten "Bepackungsverbot".

Damit konnten bei verständiger Würdigung der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Rechtslage die abgeführten Gewinne als Leistungen der Bundesrepublik Deutschland auf ihre Verpflichtung gemäß § 9 Abs. 1 HaushaltsG, den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bis zum Ende des Jahres 1990 finanzielle Zuweisungen zukommen zu lassen, verstanden werden.

2.2 Dieses Auslegungsergebnis wird durch eine Vielzahl amtlicher Äußerungen sowie anderer Hinweise bestätigt. Das Gericht geht daher davon aus, daß die - soweit bekannt - lückenlose Abführung der Gewinne des Jahres 1990 an Bundesländer, Landkreise sowie an kreisfreie Städte nicht auf selbständige und nicht auf dem Einverständnis der Leitung der Klägerin sowie des Bundesministeriums der Finanzen als Aufsichtsbehörde gemäß § 2 Abs. 2 TreuhandG beruhende Entscheidungen einiger Mitarbeiter der Klägerin zurückzuführen war, sondern das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses zwischen dem Ministerium der Finanzen der ehemaligen DDR sowie dem Bundesminister der Finanzen sowie der Klägerin war; es hat nach Auffassung des Gerichts demnach auch eine das Auslegungsergebnis bestätigende Übereinstimmung über die Vorgehensweise hinsichtlich der abgeführten Gewinne bestanden (vgl. zu den Auswirkungen eines einheitlichen Verständnisses der normanwendenden Organe für die Auslegung nur Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 310; vgl. allg. hierzu auch BVerfG, Urt. v. 16.2.1983, BVerfGE 62, 1 [39]).

So sicherte der Regierungsbevollmächtigte der Bezirksverwaltungsbehörde Chemnitz mit Schreiben vom 21.11.1990 den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften seines Bezirkes zu, daß ein von der Außenstelle Berlin des Bundesministers der Finanzen festgestellter unabwendbarer Mehrbedarf an finanziellen Zuweisungen gegebenenfalls abgedeckt werde. Für den Haushalt des Landratsamtes Werdau stellte der Regierungsbevollmächtigte einen "Einnahmerückgang aus der Reprivatisierung der Apotheken" fest. In ähnlicher Weise bestätigte der Regierungspräsident des Regierungsbezirks Leipzig allen Landratsämtern seines Bezirks mit Fernschreiben vom 3.1.1991 auf Hinweise des Staatssekretärs im Bundesministerium der Finanzen, daß "die Ausfälle an Einnahmen der Apotheken im Rahmen der allgemeinen Finanzausweisung bzw. der Mittel des 3. Nachtragshaushalt 1990 mit auszugleichen" seien. Das Land Sachsen-Anhalt bestätigte der Niederlassung Magdeburg der Klägerin mit Schreiben vom 21.6.1993, daß der Haushaltsplan für das 2. Halbjahr 1990 des damaligen Bezirks Magdeburg in der Unterteilung nach kreisfreien Städten, Landkreisen, kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie der Bezirksverwaltung u.a. Einnahmen aus Abführungen der Apotheken enthalten hatte und diese Einnahmen bei Fortschreibung des Haushaltsplans in Folge des Dritten Nachtragshaushalts 1990 erhöht worden waren. Daß die Bundeszuweisungen nach dem Be-

darfsdeckungsprinzip mit den abgeführten Gewinnen verknüpft waren, ergibt sich überdies beispielhaft aus Ziff. 2 des Schreibens des Regierungsbevollmächtigten der Bezirksverwaltungsbehörde Leipzig an die Landratsämter seines Bezirks vom 7.12.1990. Hiernach war durch die Außenstelle Berlin des Bundesministers der Finanzen zum Haushaltsvollzug u.a. folgende Festlegung getroffen worden: "Die im Dezember noch ausstehenden Zuweisungen werden vorläufig um einen Dispositionsbetrag gekürzt Diese Dispositionsreserve wird den Kreisen erst zur Verfügung gestellt, wenn alle anderen finanziellen Mittel, die nicht zweckgebunden sind, auf den Konten ausgeschöpft sind". In Ziff. 3 dieses Schreibens wies der Regierungsbevollmächtigte darauf hin, daß aufgrund der hohen Kontenbestände in den Kommunen und Landratsämtern die Dezemberzuweisung, wie oben angeführt, reduziert worden sei. Er bat darum, die Mittel an die Kommunen nach Bedarf unter Berücksichtigung der Kontenbestände zu verteilen.

Dieser Vorgehensweise schloß sich auch die Klägerin an. So teilte der Bevollmächtigte der Außenstelle Dresden der Klägerin den Direktoren der PhZ des Bezirks Dresden mit Schreiben vom 15.12.1990 u.a. mit, daß sich der nach Abzug aller Verbindlichkeiten und Einzug aller Forderungen ergebende Restgewinn an das zuständige Landratsamt abzuführen sei. Darüber hinaus versicherte der stellvertretende Leiter der Abteilung Finanzierung der Außenstelle Berlin der Klägerin in einer Veranstaltung am 11.9.1990 gegenüber Teilnehmern einer Stadtbezirksapothekerberatung in Berlin, daß der Überschuß der PhZ bis zum Jahresende 1990 weiterhin an den Stadtbezirk abgeführt werde; an den bisherigen Strukturen werde - solange sie bestünden - nicht gerüttelt. Der Ressortleiter der Bezirksverwaltungsbehörde Leipzig wurde durch einen Mitarbeiter der Klägerin mit Schreiben vom 25.10.1990 darüber informiert, daß die Kreise bzw. der Rat der Stadt die Gewinne der PhZ wie vorgesehen bis zum 31.12.1990 erhielten. Die Außenstelle Chemnitz der Klägerin wies Apotheker ihres Zuständigkeitsbereichs in Ziff. 5 ihres Schreibens vom 14.12.1990 darauf hin, daß "... jedwede Zahlungen an die Kammereien der Landratsämter ... der vorherigen Zustimmung der Treuhandanstalt, Niederlassung Chemnitz" bedürften.

Daß diese Äußerungen von Mitarbeitern der Klägerin auf einer mit dem Bundesminister der Finanzen bzw. mit dem diesem vorangehenden Ministerium der Finanzen der ehema-

ligen DDR abgestimmten Vorgehensweise beruhten, ergibt sich aus dem Entwurf einer internen Information des Vorstandes der Klägerin zur ApothekenVO 1990 vom 31.8.1990. In Ziff. 4.3, 5. Teilstrich dieser Information wurde auf die "Erfassung der an die Treuhandanstalt abzuführenden Gewinne aus Umsatz (vor Steuer) ab 1.1.1991 der noch zu verkaufenden Apotheken bzw. in Verwaltung befindlichen Apotheken und Einrichtungen" verwiesen. Darüber hinaus wurde angeführt, daß "das Ministerium der Finanzen ... auf Abführung der Gewinne bis 31.12.1990 - diese sind in den Haushaltsplänen der Kommunen enthalten - für alle bis 31.12.1990 nicht verkauften Apotheken" bestehe. Der Bundesminister für Gesundheit hat gegenüber der Klägerin mit Schreiben vom 7.9.1991 hierzu ausgeführt, daß seitens des Ministeriums für Finanzen der ehemaligen DDR dabei darauf bestanden wurde, daß die Gewinne der Apotheken bis 31.12.1990 an die Kreise abzuführen seien, da sie einnahmeseitiger Bestandteil der kreislichen Haushaltspläne gewesen seien. Diese Position sei auch vom Ministerium für Gesundheitswesen unterstützt worden. Die Treuhandanstalt habe letztlich dieser Verfahrensweise zugestimmt. Diese von dem - wie sich aus der zur Stellungnahme des Bundesministers für Gesundheit führenden Anfrage der Klägerin vom 2.9.1991 ergibt - ab dem 3.10.1990 für diese Fragen zuständigen Mitarbeiter der Klägerin bestätigten Festlegungen decken sich im wesentlichen mit dem Inhalt einer Aktennotiz der Niederlassung Magdeburg der Klägerin vom 8.2.1991, die folgenden Wortlaut hat: "Gemäß der Absprache zwischen der Treuhandanstalt, Niederlassung Magdeburg, Abteilung Finanzen und der ehemaligen Bezirksverwaltungsbehörde vom Dezember 1990 sind die Restgewinne 1990 der PhZ des Bezirks Magdeburg mit dem Bundeshaushalt zu verrechnen. Die praktische Realisierung wird wie folgt abgewickelt: ... Die acht PhZ werden telefonisch angewiesen, die laut Listen ausgewiesenen Restgewinne für das Jahr 1990 als Abschlagszahlung auf das Konto der ehemaligen Bezirksdirektion Apothekenwesen Magdeburg (.....) zu überweisen mit Terminstellung 14.2.1991. ... Die durch die Treuhandanstalt vereinnahmten Beträge werden über den Bundeshaushalt als Forderungen - nach Erstellen der Gesamtbilanz für das Apothekenwesen - ausgewiesen." Hieraus ergibt sich für das Gericht, daß die an die Landkreise abgeführten Gewinne auf deren Ansprüche gegenüber der Bundesrepublik Deutschland auf finanzielle Zuweisungen nach den Bedarfsdeckungsprinzip angerechnet werden und zu deren Verminderung führen sollten.

Dieser Betrachtungsweise stehen keine entgegengesetzten Äußerungen der Klägerin entgegen. Die Zahlungen durch die PhZ waren, soweit sie das vorliegende Verfahren betreffen, offensichtlich ohne Hinweis auf einen bestimmten Verwendungszweck erfolgt. Daß die Äußerungen von Mitarbeitern der Klägerin in einer durch Personalmangel und angesichts der dringenden Aufgaben besonders schwierigen Aufbausituation gemacht worden sind, vermag angesichts der Vielzahl übereinstimmender Erklärungen und angesichts einer - soweit erkennbar - auch in den Einzelheiten lückenlosen einheitlichen Handhabung hieran gleichfalls nichts zu ändern. Die Befassung der Klägerin mit der ursprünglich vorgesehenen, aber nicht in die Apothekenverordnung 1990 übernommenen Gewinnabführungsregelung im August des Jahres 1990 spricht vielmehr eher dafür, daß die Frage der Gewinnzuweisung bewußt entschieden wurde. Daß darüber hinausgehende, die zwischen den Beteiligten hergestellte Einigkeit ausdrücklich bestätigende Unterlagen nicht vorhanden sind, ist angesichts der aus der allgemeinen Handhabung folgenden Übereinstimmung aller Beteiligten über die Vorgehensweise nicht mehr erforderlich. Dabei kommt der Stellungnahme des Bundesministers für Gesundheit auch nicht deshalb ein geringerer Aussagewert zu, weil dieser die von der Klägerin erbetene Entscheidung über den Verbleib der abgeführten Gewinne nicht getroffen hat. Denn insofern verwies der Bundesminister für Gesundheit auf seine fehlende Entscheidungsbefugnis sowie die des Ministeriums für Gesundheitswesen der ehemaligen DDR; an der vom Bundesminister für Gesundheit dargestellten Mitwirkung des Ministeriums der Finanzen der ehemaligen DDR bei der mit der Klägerin getroffenen Vereinbarung der weiteren Vorgehensweise änderte sich dadurch aber nichts. Daß die Abführung der Gewinne an die kommunalen Haushalte entgegen der ursprünglichen Absicht nicht in die Apothekenverordnung 1990 übernommen worden ist, ist in diesem Zusammenhang gleichfalls unerheblich. Denn dadurch wurde nur klargestellt, daß die Gewinne an sich der Klägerin als Eigentümerin der Sachwerte der PhZ zustanden. Eine den damaligen Erfordernissen entsprechende einverständliche "Umwidmung" der Gewinne für einen gewissen Zeitraum war dadurch aber nicht ausgeschlossen, zumal die Aufgabe der ursprünglichen Absicht auch auf die von den Beteiligten angestellte Überlegung zurückgeführt werden kann, eine Gewinnabführungsregelung sei angesichts der vereinbarten und durch § 7 Abs. 1 HaushaltsG 1990 festgelegten "Umwidmung" der Gewinne bis zum Ende des Haushaltsjahres 1990 nicht mehr erforderlich gewesen. Dabei ist schließlich auch unerheblich, ob den Mitarbeitern

der Klägerin, die sich gegenüber dem Beklagten und anderen Selbstverwaltungskörperschaften über diese Handhabung äußerten, Vertretungsmacht zur Abgabe rechtlich erheblicher Erklärungen wie etwa eines Verzichts zukam. Denn mit den Äußerungen wurden von insofern entscheidungsbefugten Vertretern der Klägerin mit den anderen Beteiligten getroffene Absprachen nur den betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften und anderen Stellen mitgeteilt; eine eigenständige rechtliche Wirkung sollten diese Mitteilungen aber nicht entfalten.

2.3 Auch der Beklagte selbst mußte von dieser auf der damaligen Rechtslage beruhenden Vorgehensweise ausgehen. Mit Schreiben vom 27.11.1990 bestätigte ein Mitarbeiter der Abteilung Privatisierung der Niederlassung Dresden der Klägerin gegenüber dem Landratsamt Löbau, daß "der in den PhZ erlöste Gewinn ... bis Jahresende wie bisher an die Kommune und ab 1.1.1991 an die Treuhandanstalt abgeführt" werde. Die Bezirksverwaltungsbehörde Dresden legte mit Schreiben vom 25.10.1990 gegenüber den Landratsämtern ihres Bezirks und damit auch gegenüber den ehemaligen Landkreisen Löbau und Zittau fest, daß für alle in private Trägerschaft übergehenden Apotheken Abschlußbilanzen zu erarbeiten seien. Deren Abführungspflicht gegenüber dem Landratsamt bzw. der Stadtverwaltung bleibe bis zur Änderung der Eigentumsverhältnisse ohne Einschränkung bestehen. Unter Berücksichtigung der sich bei verständiger Würdigung ergebenden Rechtslage zum damaligen Zeitpunkt mußten die ehemaligen Landkreise Löbau und Zittau daher gleichfalls davon ausgehen, daß die an sie abgeführten Gewinne in Übereinstimmung mit dem Bundesminister der Finanzen sowie der Klägerin als Einnahmen verwendet und damit auf die finanzielle Bundeszuweisungen angerechnet werden konnten.

Zusammenfassend folgt hieraus für das Gericht, daß zwischen der Klägerin und dem Bundesminister der Finanzen über die Verwendung der bis zum Ende des Jahres 1990 an die Landkreise abgeführten Gewinne der Apotheken in Übereinstimmung mit der damaligen Rechtslage in dem Sinne Einigkeit bestand, daß sie auf die finanziellen Bundeszuweisungen aus dem Bundeshaushalt angerechnet werden sollten, so daß sie nicht als Leistungen der Klägerin, sondern als Leistungen der Bundesrepublik Deutschland i.S.v. § 9 Abs. 1 HaushaltsG 1990 anzusehen sind. Da die Klägerin somit nicht Leistende war,

bedarf es keiner Prüfung mehr, ob der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch der Höhe nach überhaupt besteht.

Nach alledem hat die Klägerin mit der Abführung der von den Apotheken erwirtschafteten Gewinne bis zum Ende des Jahres 1990 auf die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften gemäß § 9 Abs. 1 HaushaltsG 1990 finanzielle Zuweisungen nach dem Bedarfsdeckungsprinzip zukommen zu lassen, gezahlt. Nicht sie, sondern die Bundesrepublik Deutschland war damit gegenüber den ehemaligen Landkreisen Löbau und Zittau Leistende. Nur diese, nicht aber die Klägerin könnte damit in Bezug auf die abgeführten Gewinne gegenüber dem Beklagten einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch geltend machen. Damit aber konnten die Klage und damit auch die Berufung der Klägerin keinen Erfolg haben.

Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens gemäß § 154 Abs. 2 VwGO zu tragen.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. Insbesondere hat die Rechtssache nicht grundsätzliche Bedeutung i.S.v. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die Auslegung der Apothekenverordnung 1990, des Apothekengesetzes sowie des Haushaltsgesetzes 1990 betrifft keine Rechtsfragen, die über den konkreten Fall hinaus von allgemeiner rechtlicher Bedeutung sind, zumal wegen der Einmaligkeit der Situation nicht zu erwarten sein wird, daß der auf der Anwendung dieser Vorschriften beruhende Streit für ähnliche Fallkonstellationen vorbildhaft sein könnte. Daß die Entscheidung für die Klägerin und für eine Vielzahl von Beklagten von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist, ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht maßgeblich (vgl. neuerlich BVerwG, Beschl. v. 26.9.1995, PersR 1996, 27).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Dr.-Peter-Jordan-Straße 19, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils 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 einzureichen.

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.

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 deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.:
Häring

Raden

Dr. v. Welck

Beschluß

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 1.750.000,00 DM festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 25 Abs. 2 Satz 1, § 14 Abs. 1 Satz 1, § 13 Abs. 2 GKG. Die zugleich beantragte Verzinsung dieses Betrages erhöht den Streitwert nicht (vgl. § 4 Abs. 1 2. Halbsatz ZPO).

Dieser Beschluß ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

gez.:
Häring

Raden

Dr. v. Welck

