



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 S 183/20

VG: 6 K 250/15

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn,

– Kläger und Berufungskläger –

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen

– Beklagte und Berufungsbeklagte –

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch Richter Dr. Maierhöfer, Richter Traub und Richterin Stybel am 17. Juli 2020 beschlossen:

Die Beschwerde des Prozessbevollmächtigten des Klägers gegen den Streitwertbeschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 6. Kammer – vom 31. Januar 2018 wird zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben. Außergerichtliche Kosten des Beschwerdeverfahrens werden nicht erstattet.

Gründe

I. Gegenstand des Verfahrens ist die Streitwertfestsetzung für eine Klage auf Zahlung einer Verwendungszulage.

Der Kläger, ein Polizeibeamter, hat im August 2012 beim Verwaltungsgericht Klage gegen seinen Dienstherrn auf Gewährung einer Verwendungszulage nach § 46 BBesG a.F. für den Zeitraum von April 2001 bis August 2012 erhoben. Mit Ablauf des 31.08.2012 ist er in den Ruhestand getreten. Das Verwaltungsgericht hat der Klage teilweise stattgegeben und sie im Übrigen abgewiesen (vgl. VG Bremen, Urt. v. 16.01.2018 – 6 K 250/15, juris). Der Berufungszulassungsantrag der Beklagten und die Berufung des Klägers blieben erfolglos (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 28.11.2019 – 2 LA 49/18; und Urt. v. 13.05.2020 – 2 LB 308/19, juris); das Berufungsurteil ist noch nicht rechtskräftig. Mit Beschluss vom 31.01.2018 hat das Verwaltungsgericht den Streitwert für das erstinstanzliche Verfahren auf 10.439,28 Euro festgesetzt. Dies entspricht dem 36fachen Betrag der monatlichen Differenz zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 10 BremBesG, der das Statusamt des Klägers zugeordnet war, und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe A 11 BremBesG, nach der der Dienstposten des Klägers bewertet war, im Zeitpunkt der Klageerhebung in der damaligen Dienstaltersstufe des Klägers. Zur Begründung führt das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, dass die Streitwertfestsetzung aufgrund von § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG erfolge und der Streitwert daher auf den dreifachen Jahresbetrag der begehrten Verwendungszulage festzusetzen sei. Eine Hinzurechnung der bei Klageeinreichung bereits fälligen Beträge gemäß § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 GKG sei nicht vorzunehmen. § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GKG, wonach eine Hinzurechnung von Rückständen bei Rechtsstreitigkeiten vor den Gerichten für Arbeitsachen nicht erfolgt, sei in beamtenrechtlichen Streitigkeiten analog anzuwenden.

Der Prozessbevollmächtigte des Klägers hat am 07.06.2020 in eigenem Namen Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung erhoben. Da der Kläger von Anfang an nur eine Verwendungszulage für einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum eingeklagt habe, sei der Wert seines Klageantrags bezifferbar. Deshalb müsse für die Streitwertfestsetzung § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG herangezogen werden, der spezieller als § 42 GKG sei. Der Streitwert entspreche somit der tatsächlichen Höhe der eingeklagten Verwendungszulage, die sich auf mehr als 30.000 Euro belaufe.

II. Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Streitwert zurecht auf den dreifachen Jahresbetrag anstatt auf den tatsächlichen Betrag der eingeklagten Verwendungszulage festgesetzt.

1. Über die Beschwerde entscheidet gemäß § 68 Abs. 1 Satz 4, § 66 Abs. 6 Satz 1 GKG der Senat in der Besetzung mit drei Berufsrichtern, da auch die Kammer des Verwaltungsgerichts den angefochtenen Streitwertbeschluss in der Besetzung mit drei Berufsrichtern erlassen hat.

2. Die Beschwerde ist zulässig. Der Prozessbevollmächtigte des Klägers ist nach § 32 Abs. 2 Satz 1 RVG beschwerdeberechtigt. Die Mindestbeschwerde nach § 68 Abs. 1 Satz 1 GKG ist überschritten. Die Beschwerdefrist, die sechs Monate ab Rechtskraft der Hauptsacheentscheidung beträgt (§ 68 Abs. 1 Satz 3, § 63 Abs. 3 Satz 2 GKG), ist gewahrt. Das Hauptsacheverfahren ist noch nicht rechtskräftig abgeschlossen, da gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des Senats über die Berufung des Klägers Beschwerde erhoben wurde. Auf die Teilrechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Urteils, die bereits im Jahr 2018 mit der Ablehnung des Berufungszulassungsantrags der Beklagten durch den Senat eingetreten ist, kommt es insoweit nicht an (vgl. Dörndorfer, in: Binz/ Dörndorfer/ Zimmermann, GKG, FamGKG, JVEG, 4. Aufl. 2019, § 63 GKG Rn. 11a).

3. Die Beschwerde ist unbegründet. Der Streitwert wurde vom Verwaltungsgericht zurecht gem. § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG auf den dreifachen Jahresbetrag der begehrten Verwendungszulage im Zeitpunkt der Klageerhebung festgesetzt. Die bei Klageerhebung bereits fälligen Beträge sind in analoger Anwendung des § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GKG nicht streitwerterhöhend zu berücksichtigen.

a) Maßgebliche Norm für die Berechnung des Streitwerts ist im vorliegenden Fall nicht, wie der Prozessbevollmächtigte des Klägers meint, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG, sondern § 42 GKG.

§ 42 GKG findet unter anderem Anwendung, wenn Ansprüche auf wiederkehrende Leistungen aus einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Amtsverhältnis geltend gemacht werden. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des erkennenden Senats sind darunter auch Ansprüche auf höhere Versorgung, Besoldung oder Zulagen zu verstehen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.07.2017 – 2 KSt 1/17, juris Rn. 5 ff; OVG Bremen, Beschl. v. 27.11.2018 – 2 LA 62/17, juris Rn. 31; explizit für Verwendungszulagen nach § 46 BBesG a.F. auch BVerwG, Streitwertbeschluss zum Ur. v. 01.08.2019 – 2 A 3.18, BeckRS 2019, 26730).

Die Anwendbarkeit des § 42 GKG sperrt den Rückgriff auf § 52 Abs. 1 bis 3 GKG. Anders als der Prozessbevollmächtigte des Klägers meint, ist im Verhältnis beider Normen zueinander nicht § 52 Abs. 1 bis 3 GKG die speziellere, sondern § 42 GKG. Während § 52

Abs. 1 bis 3 GKG Verfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit allgemein betrifft, regelt § 42 GKG speziell den Streitwert in Verfahren, die Ansprüche auf wiederkehrende Leistungen aus einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Amtsverhältnis betreffen. Wie § 42 Abs. 1 Satz 2 GKG entnommen werden kann, ist in solchen Streitigkeiten ein Rückgriff auf § 52 GKG nur zulässig, wenn die Höhe des Jahresbetrags der wiederkehrenden Leistung nicht nach dem Antrag des Klägers bestimmt oder nach diesem Antrag mit vertretbarem Aufwand bestimmbar ist. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt. Die Höhe der Verwendungszulage entspricht nach § 46 Abs. 2 BBesG a.F. der Differenz zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe, der das Statusamt des Anspruchsberechtigten zugeordnet ist, und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe, der sein Dienstposten zugeordnet ist. Der Jahresbetrag lässt sich somit mit Hilfe der im Zeitpunkt der Klageerhebung (§ 40 GKG) gültigen Besoldungstabelle ohne Weiteres bestimmen.

Einer Anwendung des § 42 GKG steht nicht entgegen, dass sich die geltend gemachten Ansprüche im vorliegenden Fall ausschließlich auf einen bei Klageerhebung bereits abgeschlossenen Zeitraum beziehen. Die Norm setzt keine Klage auf zukünftige Leistungen voraus. Da sie nicht auf die Art der Klage, sondern auf den Inhalt des geltend gemachten Anspruchs abstellt, ist sie auch anwendbar, wenn ausschließlich Rückstände aus einer wiederkehrenden Leistung eingeklagt werden (BAG, Beschl. v. 10.12.2003 – 3 AZR 197/02 (A), juris Rn. 5 f.). Davon geht implizit auch das Bundesverwaltungsgericht aus, wenn es im Streitwertbeschluss zum Urteil vom 01.08.2019 – 2 A 3.18, BeckRS 2019, 26730 den § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG anwendet, obwohl nach Rn. 9 bis 11 des Urteils mit der 2017 erhobenen Klage ausschließlich Verwendungszulagenansprüche aus den Jahren 2008 bis 2015 eingeklagt worden waren (a.A. dagegen möglicherweise BVerwG, Beschl. v. 29.08.2019 – 2 B 57/18, juris Rn. 21, wo der Streitwert für die Nichtzulassungsbeschwerde in einem Verfahren, in dem die 2014 erhobene Klage Verwendungszulagenansprüche von Februar 2003 bis März 2006 sowie von Oktober 2007 bis Oktober 2015 betraf, gemäß § 52 Abs. 1, 3 GKG festgesetzt wurde).

b) Wenn sich die Klage auch oder ausschließlich auf Rückstände aus wiederkehrenden Leistungen bezieht, ist bei der Streitwertfestsetzung allerdings § 42 Abs. 3 GKG zu beachten.

aa) Nach § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 GKG werden die bei Klageeinreichung bereits fälligen Beträge dem nach § 42 Abs. 1, 2 GKG berechneten Streitwert hinzugerechnet. Da allerdings nach § 42 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GKG der Streitwert nicht höher sein kann als der Gesamtbetrag der vom Kläger geforderten Leistungen, ist in Fällen, in denen

ausschließlich Rückstände eingeklagt werden und § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 GKG anwendbar ist, im Ergebnis nur der Betrag der Rückstände maßgeblich, ohne dass der dreifache Jahresbetrag hinzugerechnet wird. Dies führt zum selben Ergebnis wie eine Anwendung des § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

bb) In Rechtsstreitigkeiten vor den Gerichten für Arbeitssachen werden Rückstände indes gemäß § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GKG dem Streitwert nicht hinzugerechnet. Werden in solchen Verfahren ausschließlich Rückstände aus wiederkehrenden Leistungen eingeklagt, ist der Streitwert durch § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG nach oben auf die Höhe des dreifachen Jahresbetrags begrenzt und bestimmt sich nur dann nach der Höhe der Rückstände, wenn diese geringer als der dreifache Jahresbetrag sind (vgl. BAG, Beschl. v. 10.12.2002 – 3 AZR 197/02 (A), juris Rn 5 ff.; LAG Düsseldorf, Beschl. v. 30.11.2018 – 4 Ta 377/18, juris Rn. 11).

cc) In Streitigkeiten vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in denen Beamte Ansprüche auf höhere Versorgung, Besoldung oder Zulagen in Form wiederkehrender Leistungen geltend machen, ist § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GKG analog anzuwenden. Daher darf der Streitwert in solchen Verfahren den dreifachen Jahresbetrag gem. § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG auch dann nicht überschreiten, wenn ausschließlich bei Klageerhebung bereits fällige Beträge eingeklagt werden und diese höher als der dreifache Jahresbetrag sind.

(1) Die Streitwertpraxis des Bundesverwaltungsgerichts bezüglich der Berücksichtigung von Rückständen in Streitigkeiten, in denen Beamte auf höhere Besoldung oder Versorgung in Form wiederkehrender Leistungen klagen, ist uneinheitlich. Teilweise wird § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 GKG angewandt und der rückständige Betrag dem dreifachen Jahresbetrag hinzugerechnet (so z.B. BVerwG, Streitwertbeschluss zum Urte. v. 21.09.2017 – 2 C 30/16, nach juris Rn. 39; Beschl. v. 15.4.2019 – 2 B 51/18, juris Rn. 39; ebenso OVG Bremen, Beschl. v. 27.11.2018 – 2 LA 62/17, juris Rn. 32). Teilweise wird § 42 Abs. 3 GKG nicht erwähnt und nur der dreifache Jahresbetrag nach § 42 Abs. 1 Satz 1 GKG als Streitwert festgesetzt, obwohl sich aus den Entscheidungen ergibt, dass auch oder ausschließlich Rückstände Streitgegenstand waren (vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.07.2017 – 2 KSt 1/17, juris Rn. 6 – 8 [Streitgegenstand der 2012 erhobenen Klage war die Besoldung aus einer höheren Erfahrungsstufe ab 01.09.2011]; Urte. v. 01.08.2019 – 2 A 3.18, BeckRS 26730, Rn. 11 sowie den dazu im Anschluss an Rn. 47 abgedruckten Streitwertbeschluss [Streitgegenstand der 2017 erhobenen Klage waren Verwendungszulagen für die Jahre 2008 bis 2015]; Beschl. v. 07.05.2020 – 2 B 35/19, juris

Rn. 3 und 11 [Streitgegenstand der 2011 erhobenen Klage waren Verwendungszulagen ab 01.07.2007]).

(2) Einer analogen Anwendung des § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GKG auf beamtenrechtliche Streitigkeiten steht nicht entgegen, dass die Vorschrift nach ihrem eindeutigen Wortlaut nur arbeitsgerichtliche Verfahren erfasst (a.A. Sächs. OVG, Beschl. v. 16.05.2019 – 2 E 306/18, juris Rn. 5). Eine Analogie ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass eine Norm auf einen Sachverhalt angewandt wird, auf den sie ihrem Wortlaut nach nicht anwendbar ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 03.04.1990 – 1 BvR 1186/89, BVerfGE 82, 6 [12]).

(3) Eine Analogie erfordert zum einen eine planwidrige Regelungslücke im Gesetz und zum anderen eine Vergleichbarkeit der Interessenlage im ungeregelten Sachverhalt mit der Interessenlage in einem gesetzlich geregelten Sachverhalt (vgl. Danwerth, Analogie und teleologische Reduktion – zum Verhältnis zweier scheinbar ungleicher Schwestern, ZfPW 2017, 230 [232 f.]; Kuhn, Argumentation bei Analogie und teleologischer Reduktion in der zivilrechtlichen Klausurpraxis, JuS 2014, 104 [104 f.], beide m.w.N.). Aus Art. 20 Abs. 3 GG (Vorrang des Gesetzes) ergeben sich allerdings verfassungsrechtliche Schranken für eine Analogie. Hat der Gesetzgeber eine eindeutige Entscheidung getroffen, darf der Richter diese nicht aufgrund eigener rechtspolitischer Vorstellungen ändern (BVerfG, Beschl. v. 03.04.1990 – 1 BvR 1186/89, BVerfGE 82, 6 [12]). Verfassungsrechtlich zulässig sind Analogien insbesondere dann, wenn die tatsächliche oder rechtliche Entwicklung eine bis dahin eindeutige und vollständige Regelung lückenhaft, ergänzungsbedürftig und ergänzungsfähig hat werden lassen (BVerfG, Beschl. v. 03.04.1990 – 1 BvR 1186/89, BVerfGE 82, 6 [12]).

In den Streitwertvorschriften des GKG ist in Bezug auf die Behandlung von Rückständen bei Klagen von Beamten auf wiederkehrende höhere Besoldungs- oder Versorgungsleistungen eine planwidrige Regelungslücke entstanden, seit das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2017 die frühere, auf § 52 Abs. 1 GKG und Ziff. 10.4 des Streitwertkatalogs gestützte „Teilstatusrechtsprechung“ aufgegeben hat und in diesen Fällen § 42 GKG heranzieht.

Als der Gesetzgeber mit dem Kostenrechtsmodernisierungsrecht vom 05.05.2004 (BGBl. I 718) die Regelung des heutigen § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GKG erstmals in das GKG aufgenommen hat (damals als § 42 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GKG), hatte die Beschränkung des Anwendungsbereichs der Vorschrift auf arbeitsgerichtliche Streitigkeiten in der Regel noch nicht zur Folge, dass bei beamtenrechtlichen Klagen auf

höhere wiederkehrende Besoldungs- oder Versorgungsleistungen die Rückstände dem Streitwert hinzugerechnet werden. Es entsprach nämlich bis zum Jahr 2017 der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts, dass der Streitwert in solchen Fällen grundsätzlich nach § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziff. 10.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den zweifachen Jahresbetrag der Differenz zwischen der vom Dienstherrn gewährten und der vom Kläger begehrten Besoldung bzw. Versorgung festzusetzen ist und dass eine Hinzurechnung von bei Klageerhebung fälligen Rückständen nicht standfindet. Zu einer Hinzurechnung von Rückständen nach § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 GKG kam es nach dieser Rechtsprechung nur in den sehr seltenen Fällen, in denen der Beamte seine Klageforderung schon selbst konkret beziffert hatte (vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.04.2005 – 2 KSt 1/05, juris Rn. 2 f.; BVerwG, Beschl. v. 13.09.1999 – 2 B 53/99, juris Rn. 5 f. [noch zur Vorgängernorm § 17 GKG a.F.]; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 21.02.2008 – 4 L 8.08, juris Rn. 2 f.). Es gab für den Gesetzgeber im Jahr 2004 mithin gar keinen Anlass, die beamtenrechtlichen Streitigkeiten in § 42 Abs. 5 [heute Abs. 3] Satz 1 Halbsatz 2 GKG zu erwähnen, um eine Hinzurechnung von Rückständen zum Streitwert zu verhindern. Lediglich in Bezug auf arbeitsgerichtliche Verfahren gab es Anlass für eine solche Regelung, denn die frühere Vorschrift des § 12 Abs. 7 Satz 2 ArbGG musste in das neue Kostenrecht übernommen werden (vgl. BT-Drs. 15/1971, S. 155). Dass der Gesetzgeber im Grundsatz aus sozialen Gründen eine Gleichbehandlung von arbeitsgerichtlichen und beamtenrechtlichen Streitigkeiten bei der Streitwertberechnung anstrebt, hat er in der Gesetzesbegründung ausdrücklich hervorgehoben, als er im Jahr 1994 für die sogenannten Gesamtstatusstreitigkeiten die Vorgängerregelung des heutigen § 52 Abs. 6 GKG schuf (vgl. BT-Drs. 12/6962, S. 62). Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass er in Bezug auf Teilstatusstreitigkeiten ein anderes Regelungskonzept verfolgt.

Die Interessenlage in Fällen, in denen Beamte auf höhere Besoldung oder Versorgung in Form wiederkehrender Leistungen klagen, ist mit der Interessenlage in den von § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GKG erfassten arbeitsgerichtlichen Streitigkeiten vergleichbar. § 42 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GKG verfolgt den sozialen Zweck, diejenigen Streitigkeiten, bei denen es regelmäßig um die wirtschaftliche Lebensgrundlage des Arbeitnehmers geht, kostenmäßig besonders günstig zu gestalten (Germelmann/ Künzel, in: Germelmann/ Matthes/ Prütting, ArbGG, 9. Aufl. 2017, § 12 Rn. 94). Streitigkeiten, in denen ein Beamter auf höhere wiederkehrende Besoldungs- oder Versorgungsleistungen klagt, betreffen ebenfalls in der Regel die wirtschaftliche Lebensgrundlage eines abhängig Beschäftigten. Der Gesetzgeber geht im Grundsatz davon aus, dass bei beamtenrechtlichen Rechtsstreitigkeiten ein ähnliches Interesse an einer Begrenzung der Kosten auf ein sozial

gerechtfertigtes Maß besteht wie bei arbeitsgerichtlichen Streitigkeiten (vgl. BT-Drs. 12/6962, S. 62).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 68 Abs. 3 GKG

gez. Dr. Maierhöfer

gez. Traub

gez. Stybel