



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 S 67/24

VG: 7 K 3008/18

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

– Kläger und Beschwerdegegner –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch Performa Nord, Eigenbetrieb des Landes Bremen,
Schillerstraße 1, 28195 Bremen,

– Beklagte und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, den Richter am Oberverwaltungsgericht Traub und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Stybel am 6. Mai 2024 beschlossen:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 7. Kammer – vom 05.02.2024 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Beklagte.

Die weitere Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht wird zugelassen.

Gründe

I. Die Beteiligten streiten über die Höhe des klägerischen Anspruchs auf Versorgungsansprüche nach dem Bremischen Ruhelohngesetz vom 20. Oktober 1993 (Brem.GBl. S. 289), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. November 2008 (Brem.GBl. S. 387) geändert worden ist (fortan: BremRuhelohnG). Dieses Gesetz gilt nicht für Arbeitnehmer deren Beschäftigungsverhältnis nach dem 1. März 2007 begründet worden ist.

Der im Jahr 1954 geborene Kläger war seit Juli 1977 zunächst beim früheren Amt für Stadtentwässerung und Stadtreinigung und später bei der hansewasser Bremen GmbH als Arbeitnehmer beschäftigt. Zum 30.11.2017 endete das Arbeitsverhältnis; der Kläger bezieht seit dem 01.12.2017 eine Altersrente. Auf den Antrag des Klägers erkannte die Beklagte mit Bescheid vom 19.12.2017 den vom Kläger angemeldeten Anspruch auf Versorgungsbezüge nach dem Bremischen Ruhelohngesetz an und errechnete einen Anspruch auf monatliches Ruhegeld ab dem 01.12.2017 in Höhe von 345,69 Euro. Gegen den ihm am 23.12.2017 bekannt gegebenen Bescheid, der mit einer Rechtsbehelfsbelehrung (Widerspruch bei der Performa Nord) versehen war, legte der Kläger am 23.01.2018 Widerspruch ein. Diesen Widerspruch wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 22.11.2018 als unbegründet zurück. Der Widerspruchsbescheid, der mit einer Rechtsmittelbelehrung (Klage beim Verwaltungsgericht Bremen) versehen war, wurde der Verfahrensbevollmächtigten des Klägers zugestellt.

Am 14.12.2018 hat der Kläger beim Verwaltungsgericht Klage erhoben. Auf den Antrag der Beklagten, den Rechtsstreit an das Arbeitsgericht Bremen-Bremerhaven zu verweisen, hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 05.02.2024 den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten für zulässig erklärt.

Dagegen wendet sich die vorliegende Beschwerde der Beklagten. Diese ist der Auffassung, die Zuständigkeit für den Rechtsstreit liege nicht bei den Verwaltungsgerichten, sondern bei den Arbeitsgerichten. Das BremRuhelohnG regelt die Zusatzversorgung der Arbeitnehmer, die zur Freien Hansestadt Bremen oder der Stadtgemeinde Bremen in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Es gehe nicht um die Versorgung von Beamten. In der Sache handle es sich um eine Zusatzversorgung tarifbeschäftigter Arbeitnehmer. Diese Regelungen gehörten in den Anwendungsbereich des Betriebsrentengesetzes. Es handle sich nicht um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Streitentscheidend seien Regelungen des Arbeitsrechts, nicht des Beamtenrechts. Dies folge schon aus § 2 Abs. 1 Nr. 4b ArbGG. Die Beklagte sei als Ruhelohnkasse eine Versorgungseinrichtung im Sinne dieser Vorschrift. Die Leistungen der Beklagten stünden in einem klaren Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis. Die Entstehung der Versorgungsansprüche sei rein bürgerlich-rechtlich

ausgestaltet. Wenn die Voraussetzungen vorlägen, entstehe der Anspruch, ohne dass es eines weiteren Verwaltungsaktes bedürfe. Beklagte und Kläger stünden auch nicht in einem Über-/Unterordnungsverhältnis. Die Existenz des Ausgangsbescheids und des Widerspruchsbescheids stehe dem nicht entgegen, denn die Bescheide seien lediglich deklaratorischer Natur. Im Übrigen habe das Bundesarbeitsgericht mit Urteil vom 27.03.1990 – 3 AZR 188/89 - entschieden, dass der Arbeitsrechtsweg bei Streitigkeiten über Versorgungsansprüche nach dem Hamburgischen Ruhegeldgesetz gegeben ist.

II.

Die nach § 17a Abs. 4 Satz 3, Abs. 3 GVG i.V.m. § 146 Abs. 1 VwGO statthafte Beschwerde, die innerhalb der zweiwöchigen Beschwerdefrist gegen den der Beklagten am 07.02.2024 zugestellten Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 05.02.2024 eingelegt wurde, ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den vom Kläger beschrittenen Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu Recht für zulässig erklärt.

Nach § 40 Abs. 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts können einem anderen Gericht auch durch Landesgesetz zugewiesen werden. Ob eine Streitigkeit öffentlich-rechtlich oder bürgerlich-rechtlich ist, richtet sich nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Öffentlich-rechtlich sind Streitigkeiten schon dann, wenn sie aus einem hoheitlichen Verhältnis der Über- und Unterordnung entstehen (BVerwG, Beschl. v. 26.03.2018 – 7 B 8/17 –, Rn. 5, juris).

Damit liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit bereits dann vor, wenn eine Behörde durch Verwaltungsakt gehandelt hat und dieser Verwaltungsakt Gegenstand des Rechtsstreits ist, denn Streitigkeiten aus oder über Verwaltungsakte(n) sind stets öffentlich-rechtlicher Natur. Das gilt auch für privatrechtsgestaltende Verwaltungsakte (BeckOK VwGO/Reimer, 68. Ed. 1.1.2023, VwGO § 40 Rn. 79; OVG NRW Beschl. v. 25.09.2017 – 13 E 310/17 –, Rn. 22, juris; OVG NRW, Beschl. v. 27.04.2010 – 1 E 406/10 –, Rn. 12, juris). Wählt die Verwaltung den Verwaltungsakt als Handlungsform, berührt sie sich damit einer im öffentlichen Recht wurzelnden Rechtsmacht: der Verwaltungsaktsbefugnis. Ob diese besteht, ist eine Frage der Begründetheit (OVG NRW, Beschl. v. 27.04.2010 – 1 E 406/10 –, Rn. 14, juris). Auch privatrechtsgestaltende Verwaltungsakte sind öffentlich-rechtlich, weil die Einwirkung auf privatrechtliche Verhältnisse ihren Charakter als Verwaltungsakt nicht verändert (Wysk, 3. Aufl. 2020, VwGO § 40 Rn. 116). Stellt sich das Handeln einer Behörde, gegen das sich der Kläger wehrt oder das er begehrt, bei objektiver Betrachtung und ggf.

entsprechender Auslegung des Klagebegehrens als Verwaltungsakt dar, so ist immer der Verwaltungsrechtsweg gegeben (Ruthig in: Kopp/Schenke VwGO, 28. Aufl. § 40 Rn. 15; v. Albedyll in: Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Auflage 2021; anders noch zum vorkonstitutionellen Recht BVerwG, Urt. v. 25.03.1971 – II C 11.66 –, BVerwGE 38, 1-9).

Im vorliegenden Fall handelt die Beklagte gegenüber dem Kläger durch Verwaltungsakt. Dies ergibt sich bereits aus der äußeren Form. Sie hat die Versorgungsbezüge des Klägers mit Bescheid vom 19.12.2017 festgesetzt und den Widerspruch mittels Widerspruchsbescheid vom 22.11.2018 zurückgewiesen. Für den Widerspruchsbescheid hat sie zwar keine Gebühren festgesetzt, jedoch eine Kostenentscheidung getroffen. Sie hat sich für die Kostenentscheidung auf § 79 BremVwVfG, § 73 Abs. 3 3 VwGO und für die Gebührenfreiheit auf § 6 Abs. 1 Nr. 11 BremGebBeitrG berufen. Das sind öffentlich-rechtliche Vorschriften; zudem betrifft § 6 Abs. 1 Nr. 11 BremGebBeitrG „Amtshandlungen, die sich aus einem bestehenden oder früheren Dienst- oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis ergeben“. Die Beklagte bedient sich damit - entgegen der mit der Beschwerde vorgetragenen Rechtsauffassung - eines Regelungsinstruments aus dem Über-/Unterordnungsverhältnis. Zwar mag es zutreffen, dass sich die Ansprüche des Klägers unmittelbar aus dem Gesetz ergeben. Indem sich die Beklagte aber der Form der Festsetzung durch Verwaltungsakt bedient, setzt sie auf dessen (abschließend) regelnde Funktion, die dem Kläger entgegengehalten werden könnte, falls er keine Rechtsbehelfe einlegt. Insbesondere der Widerspruchsbescheid hat für den Betroffenen nicht nur deklaratorische Bedeutung in dem Sinne, dass die Höhe des Anspruchs aus den (komplizierten) gesetzlichen Regelungen herausdestilliert wird, sondern hat auch eine anspruchsbegrenzende Wirkung dahingehend, dass höhere Forderungen abgelehnt werden.

Eine ausdrückliche abdrängende Rechtswegzuweisung ist nicht ersichtlich. Das BremRuhelohnG enthält keine Regelung zum Rechtsweg für Streitigkeiten nach diesem Gesetz. Es gibt auch keine ausdrückliche Zuweisung durch Bundesgesetz.

Eine solche abdrängende Zuweisung ergibt sich nicht aus § 2 Abs. 1 Nr. 4b ArbGG, worauf sich die Beklagte mit ihrer Beschwerde stützt. Danach sind die Gerichte für Arbeitssachen ausschließlich zuständig für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten zwischen Arbeitnehmern oder ihren Hinterbliebenen und gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien oder Sozialeinrichtungen des privaten Rechts oder Versorgungseinrichtungen, soweit Letztere reine Beitragszusagen nach § 1 Abs. 2 Nr. 2a des Betriebsrentengesetzes durchführen, über Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis oder Ansprüche, die mit dem Arbeitsverhältnis

in rechtlichem oder unmittelbar wirtschaftlichem Zusammenhang stehen, soweit nicht die ausschließliche Zuständigkeit eines anderen Gerichts gegeben ist.

Zwar ist der Kläger Arbeitnehmer. Bei der Beklagten handelt es sich jedoch nicht um eine gemeinsame Einrichtung der Tarifparteien oder Sozialeinrichtung des privaten Rechts oder Versorgungseinrichtung. Konstituierend für eine gemeinsame Einrichtung wäre das unmittelbare Kontroll- und Weisungsrecht beider Tarifvertragsparteien (BAG, Beschl. v. 10.08.2004 – 5 AZB 26/04 –, Rn. 21, juris). Dies ist hier nicht gegeben.

Eine Sozialeinrichtung iSv. § 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b ArbGG läge vor, wenn eine soziale Leistung des Arbeitgebers nach allgemeinen Richtlinien aus einer abgesonderten, besonders zu verwaltenden Vermögensmasse erfolgt (BAG, Beschl. v. 05.12.2013 – 10 AZB 25/13 –, Rn. 18, juris; BGH, Beschl. v. 03.04.2019 – IV ZB 17/18 –, Rn. 13, juris). Beispiele für „Sozialeinrichtungen“ bilden Ruhegeldkassen, Unterstützungskassen, Urlaubs- und Erholungswerke, Betriebskindergärten, Küchen- und Kantinenbetriebe, Sport- und Freizeitanlagen, betriebliche Wohnungs- oder Baugesellschaften, aber auch Beschäftigungsgesellschaften (BAG, Beschl. v. 23.08.2001 – 5 AZB 11/01 –, Rn 19, juris). Dass die Zusatzversorgung nach dem Bremischen Ruhelohngesetz aus einer abgesonderten besonders zu verwaltenden Vermögensmasse erfolgt, lässt sich dem BremRuhelohnG jedoch nicht entnehmen. Eine „Ruhelohnkasse“ entsprechend dem früheren Gesetz über die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung in der Bremischen Ruhelohnkasse vom 22. Oktober 1957 (Brem.GBl. S. 141) gibt es heute in Bremen nicht mehr.

Die Beklagte ist auch nicht privatrechtlich, sondern öffentlich-rechtlich organisiert.

Unabhängig davon spricht nach der Rechtsnatur des bremischen Ruhelohngesetzes mehr dafür als dagegen, dass Streitigkeiten nach diesem Gesetz dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind. Insoweit wird auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts im angegriffenen Beschluss, die die Rechtsprechung des Senats aus dem Urteil vom 28.06.1985 (– 2 BA 5/85 –, juris) für Streitigkeiten nach dem BremZVNG (der Vorgängerregelung des BremRuhelohnG) weiterführt und denen sich der Senat anschließt, verwiesen. Insbesondere die Regelungen, die § 25 BremRuhelohnG zur Rückforderung zuviel gezahlter Beträge trifft, sprechen für eine Einordnung des Gesetzes als öffentlich-rechtlich. Denn sie sind nur bei einer solchen Auslegung verfassungskonform. Verstünde man sie hingegen als privatrechtliche Regelungen, würden sie gegen höherrangiges Bundesrecht verstoßen. § 25 Satz 1 BremRuhelohnG erklärt nämlich für Rückforderungen das Bereicherungsrecht des BGB nicht rein deklaratorisch für unverändert anwendbar. Es modifiziert die bereicherungsrechtlichen Vorschriften des BGB vielmehr in § 25 Satz 2 BremRuhelohnG dahingehend,

dass abweichend von § 819 Abs. 1 BGB die verschärfte Haftung nicht nur bei Kenntnis des Mangels eintritt, sondern schon dann, wenn der Empfänger den Mangel hätte erkennen müssen. § 26 Abs. 4 BremRuhelohnG schränkt darüber hinaus den Entreicherungsanspruch (§ 818 Abs. 3 BGB) dahingehend ein, dass derjenige, der seine Pflichten aus § 26 Abs. 1 und 2 BremRuhelohnG verletzt hat, sich nicht auf ihn berufen kann. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber das bürgerlich-rechtliche Bereicherungsrecht, für das ihm die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), mit den §§ 812 ff. BGB abschließend geregelt hat. Die Länder sind daher nicht befugt, für zivilrechtliche Bereicherungsansprüche vom BGB abweichende Regelungen zu treffen. Vor diesem Hintergrund ist das BremRuhelohnG verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass es öffentlich-rechtliche Ansprüche regelt. Schließlich ergibt sich die Annahme einer zivilrechtlichen Streitigkeit auch nicht zwingend aus dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 27.03.1990 (3 AZR 188/89, juris) wonach bei Streitigkeiten über Versorgungsansprüche nach dem Hamburgischen Ruhegeldgesetz der Arbeitsrechtsweg gegeben ist. Zu dem vom BAG entschiedenen Fall weist der vorliegende Fall mehrere Unterschiede auf. Insbesondere waren in dem vom BAG entschiedenen Fall keine Verwaltungsakte erlassen worden (vgl. neben dem Tatbestand des BAG-Urteils dort auch die Rn. 14). Im vorliegenden Fall hat die Beklagte über die Höhe der Ansprüche einen Bescheid und einen Widerspruchsbescheid erlassen. Weiterhin setzt sich das BAG mit den Argumenten, die in der bremischen Rechtsprechung für den Verwaltungsrechtsweg des BremRuhelohnG und dessen Vorgängerregelung angeführt werden, nicht auseinander. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass in dem Hamburgischen Gesetz vom BGB abweichende bereicherungsrechtliche Vorschriften enthalten waren, die nur dann verfassungskonform sind, wenn man die geregelten Ansprüche als öffentlich-rechtlich versteht.

Die Kosten sind nach § 154 Abs. 2 VwGO der Beklagten aufzuerlegen.

Die weitere Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht wird gemäß § 17a Abs. 4 Satz 4 GVG, § 152 Abs. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen. Zwar scheint die öffentlich-rechtliche Natur von Streitigkeiten um die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten in der Literatur beantwortet zu werden, eine eindeutige Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum nachkonstitutionellen Recht fehlt jedoch bisher.

Rechtsmittelbelehrung

Der Beschluss kann durch weitere Beschwerde angefochten werden.

Die weitere Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen

einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird.

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 Mitgliedsstaates 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. 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.

Dr. Maierhöfer

Traub

Stybel