



Mitgeteilt durch Zustellung an
a) Kl. am
b) Bekl. am

als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn [REDACTED]
[REDACTED]

Klägers,

Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Wahl,
Berliner Allee 54, 13088 Berlin,

g e g e n

das Land Berlin,
vertreten durch die Polizei Berlin,
Justizariat,
Keibelstraße 36, 10178 Berlin,

Beklagten,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 5. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 4. September 2024 durch

den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Müller
als Einzelrichter

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Wegen der Kosten ist das Urteil vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die
Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 vom Hundert des

aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in Höhe von 110 vom Hundert des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten in erster Linie über die Zahlung einer Entschädigung in Geld wegen unionsrechtswidriger Zuvielarbeit.

In dem hier maßgeblichen Zeitraum von 2001 bis 2004 stand der Kläger als Oberbrandmeister (Besoldungsgruppe A 8) im Dienst der Berliner Feuerwehr.

Er verlangt in erster Linie finanziellen Ausgleich für in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004 über 48 Stunden in der Woche hinaus geleisteten Dienst. In dieser Zeit betrug die Wochenarbeitszeit bei der Berliner Feuerwehr im 24-Stunden-Dienst einschließlich des Bereitschaftsdienstes je nach Dienstposten durchschnittlich 53 bis 55 Stunden.

Mit Schreiben an die Berliner Feuerwehr vom 6. Mai 2001 (Eingang 15. Juni 2001) führte der Kläger unter dem Betreff „Anerkennung von Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit“ aus:

„[...] der Europäische Gerichtshof hat durch Urteil vom 3. 10.2000 (Az.: C-303/98) [...] entschieden, dass der Bereitschaftsdienst, der in Form von persönlicher Anwesenheit in der Einrichtung des Dienstherrn geleistet wird, insgesamt als Arbeitszeit und ggf. als Überstunden im Sinne der Richtlinie 93/104 zur Arbeitszeit anzusehen ist.

Nach Entscheidung des EuGH bin ich der Auffassung, dass die von mir zu leistenden Bereitschaftsdienste im vollen Umfang als Arbeitszeit zu werten sind. Daher beantrage ich:

Festzustellen, dass der von mir zu leistende Bereitschaftsdienst, der in Form von persönlicher Anwesenheit in der Einrichtung des Dienstherrn geleistet wird, im vollen Umfang als Arbeitszeit anerkannt wird. Hiermit mache ich – rückwirkend für 6 Monate – meine Ansprüche geltend. [...]

Ich bitte um Erteilung eines rechtmittelfähigen Bescheides.“

Unter dem 21. April 2008 veröffentlichte die Berliner Feuerwehr eine an alle Serviceeinheiten, Direktionen und Feuerwachen und Stab gerichtete „Mitarbeiterinformation“, in der es unter anderem wörtlich hieß:

„In Zusammenhang mit dem EuGH-Urteil zur Arbeitszeit liegen der Behörde diverse Anträge auf Freizeitausgleich und/oder Mehrarbeitsentschädigung für die zurückliegenden Jahre vor. Wie bereits in der LBD-Information vom 21. Dezember 2007 ausgeführt, ist es nicht möglich, alle Anträge kurzfristig zu bescheiden. Da aber bereits einige Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Berlin anhängig sind, ist beabsichtigt, diese Verfahren als Musterverfahren durchzuführen und nach Abschluss dieser Musterverfahren eine einheitliche Regelung für alle betroffenen Beschäftigten umzusetzen. Erfahrungsgemäß wird dies einige Zeit in Anspruch nehmen, eine Verjährung etwaiger Ansprüche wird von der Behörde jedoch nicht geltend gemacht.

Soweit einzelne Mitarbeiter bereits anwaltliche Hilfe in Anspruch genommen haben, wird hier im Einzelfall ein Bescheid erlassen. Aber auch hier strebe ich an, das weitere Verfahren bis zum Abschluss der oben angeführten Klagen auszusetzen.“

Mit Bescheid vom 26. August 2013 gewährte der Beklagte dem Kläger für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Januar 2008 einen finanzieller Ausgleich für geleistete Zuvielarbeit in Höhe von 7.415,10 Euro (i.e. 16,15 Euro je Stunde). Ansprüche betreffend die Jahre 2007 und 2008 seien abgegolten, soweit in dem Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Januar 2008 Leistungen nach dem Gesetz über die Gewährung einer Zulage bei erhöhter wöchentlicher Regelarbeitszeit am feuerwehr-technischen Dienst des Landes Berlin (Zuvielarbeitszeitgesetz/20-Euro-Zulage) gewährt wurden. Ansprüche betreffend Zeiträume vor 2005 könnten wegen Verjährung nicht bestehen.

Der Kläger legte unter dem 2. September 2013 Widerspruch gegen den Bescheid vom 26. August 2013 ein.

Mit Bescheid vom 8. Mai 2017 änderte der Beklagte seinen Bescheid vom 26. August 2013 ab. Er gewährte für die Zeit vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Januar 2008 eine weitere Entschädigung von 2.257,66 Euro. Dem Widerspruch für die Zeit vor 2005 half er nicht ab. Mit Bescheid vom 28. Oktober 2021 (zugestellt am 8. November 2021) wies der Beklagte den Widerspruch des Klägers gegen die Entscheidung, für die Jahre 2001 bis 2004 keine Entschädigung zu gewähren, zurück.

Hiergegen wendet sich die am 7. Dezember 2021 erhobene Klage.

Der Kläger ist insbesondere der Auffassung, der Verjährungsbeginn sei wegen einer unsicheren und zweifelhaften Rechtslage, die selbst ein rechtskundiger Dritter nicht zuverlässig einzuschätzen vermag, bis jedenfalls 2005 hinauszuschieben. Jedenfalls

verstoße ein Verjährungsbeginn vor 2005 gegen den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz. Wegen der weiteren Einzelheiten der Klagebegründung wird auf den Klägerschriftsatz vom 30. April 2024 sowie die dort angelegte Begründung einer Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision vom 31. Januar 2022 verwiesen.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid vom 26. August 2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 28. Oktober 2021 aufzuheben und den Beklagten zu verurteilen, dem Kläger für die Zeit vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004 eine Geldleistung (hilfsweise Freizeitausgleich) als Entschädigung für seine unionsrechtswidrig abgeforderte Zuvielarbeit nebst Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz ab Rechtshängigkeit zu zahlen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er ist der Auffassung, der geltend gemacht Anspruch sei verjährt.

Mit Beschluss vom 8. Mai 2024 hat die Kammer den Rechtsstreit dem Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsvorgänge verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Nach Übertragung durch die Kammer entscheidet der Berichterstatter als Einzelrichter (§ 6 Abs. 1 VwGO).

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet.

Die sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag als kombinierte Anfechtungs- und Leistungsklage erhobene Klage ist statthaft und auch sonst zulässig. Insbesondere entspricht die Klage den Anforderungen des § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Nach dieser Vorschrift soll die Klage einen bestimmten Antrag enthalten. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu entschieden, dass eine Leistungsklage auf Zahlung im

Grundsatz spätestens in der mündlichen Verhandlung beziffert werden müsse, es sei denn die Schwierigkeit, den Klageantrag zu beziffern, werde durch außerhalb der Klägersphäre liegende Umstände verursacht (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Februar 2015 – 5 C 5/14 D –, juris Rn. 15). Vorliegend genügt der Klageantrag dem Bestimmtheiterfordernis, obwohl er auf Zahlung gerichtet ist und der Kläger ihn nicht beziffert hat. Denn dadurch, dass der Kläger sowohl den maßgeblichen Zeitraum, für den er Entschädigung begehrt, als auch – durch Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 20. Juli 2017 – 2 C 31/17 –, juris Rn. 61) – die Berechnungsmethode mitgeteilt hat, hat er den Streitgegenstand hinreichend bestimmt. Es ist dem Kläger nicht zuzumuten, zunächst einen Auskunftsanspruch gegen seinen Dienstherrn geltend zu machen, um seinen Anspruch darüber hinaus zu beziffern. In dem vom Amtsermittlungsgrundsatz (vgl. § 86 Abs. 1 VwGO) geprägten Verwaltungsgerichtsverfahren obliegt es – bei Entscheidungserheblichkeit – vielmehr dem Gericht, die Grundlagen der konkreten Anspruchshöhe zu ermitteln.

Die Klage ist unbegründet. Der angegriffene Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger damit nicht in seinen Rechten; er hat weder einen durchsetzbaren Anspruch auf Zahlung der begehrten Entschädigung noch auf den hilfsweise begehrten Freizeitausgleich (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Der Kläger hat unstreitig in den Jahren 2001 bis 2004 regelmäßig mehr als die unionsrechtlich höchstens zulässigen 48 Wochenstunden Dienst geleistet (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2012 – 2 C 70.11 –, juris Rn. 7 m. w. Nachw.). Die Voraussetzungen für die Geltendmachung eines unionsrechtlichen Haftungsanspruchs und eines beamtenrechtlichen Ausgleichsanspruchs sind dem Grunde nach erfüllt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2020 – 2 C 8.19 –, juris Rn. 13; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. September 2019 – 4 B 6.17 –, juris Rn. 17, jeweils m. w. Nachw.). Ihrer Geltendmachung steht aber sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag die von dem Beklagten erhobene Einrede der Verjährung entsprechend § 214 Abs. 1 BGB entgegen. Etwaige Ausgleichsansprüche des Klägers aus den Jahren 2001 bis 2004 sind jedenfalls mit Ablauf des Jahres 2007 verjährt.

Hierzu hat das hiesige Oberverwaltungsgericht in seinem mittlerweile rechtskräftigen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Dezember 2023 – 2 B 11.22) Urteil vom 7. Oktober 2021 zu dem Aktenzeichen 4 B 16/20 zu einem vergleichbaren Sachverhalt entschieden (Entscheidungsabdruck S. 7 ff.):

„Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch und der beamtenrechtliche Ausgleichsanspruch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben unterliegen der dreijährigen Verjährungsfrist in entsprechender Anwendung von § 195 BGB (BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2020 – 2 C 20.19 – juris Rn. 14 ff.; Urteil des Senats vom 12. September 2019 – OVG 4 B 6.17 – juris Rn. 18, jeweils m.w.N.). Die im Jahr 2001 entstandenen Ansprüche unterliegen nach Art. 229 § 6 Abs. 1 und 4 EGBGB ebenfalls dieser Frist. Die Vorschriften des § 199 Abs. 2 und 3 BGB finden keine Anwendung, da zusätzliche Dienste eines Feuerwehrbeamten und der damit verbundene Verlust an Freizeit und Erholungszeit nach nationalem Recht keinen Schaden im Sinne des zivilrechtlichen Schadensersatzrechts darstellen (BVerwG, a.a.O. Rn. 23 m.w.N.).

Die Anwendung der nationalrechtlichen Verjährungsvorschriften auf den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch steht in Einklang mit Unionsrecht. Dem unionsrechtlichen Grundsatz der Gleichwertigkeit ist genügt. Der nationalrechtliche Ausgleichsanspruch aus Treu und Glauben, der ebenfalls an die unionswidrige Zuvielarbeit anknüpft, unterliegt denselben innerstaatlichen Vorschriften über die Verjährung. Auch den Anforderungen des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes ist Genüge getan. Die nationalrechtlichen Verjährungsvorschriften sind nicht so ausgestaltet, dass sie die Erlangung einer Entschädigung praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (im Einzelnen BVerwG, a.a.O. Rn. 18 f.).

Der Beginn der Verjährung richtet sich nach § 199 Abs. 1 BGB. Danach beginnt die regelmäßige Verjährungsfrist mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist (Nr. 1) und der Gläubiger von den den Anspruch begründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste (Nr. 2). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, die das Bundesverwaltungsgericht (a.a.O. Rn. 27) und ihm folgend der Senat dem Verständnis von § 199 BGB zugrunde legen, setzt der Beginn der Verjährung grundsätzlich nur die Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis der den Anspruch begründenden Tatsachen voraus und ist es nicht erforderlich, dass der Gläubiger aus den ihm bekannten Tatsachen die zutreffenden rechtlichen Schlüsse zieht. Aus der Regelung des § 199 Abs. 1 Nr. 2 BGB ergibt sich, dass das Risiko der fehlerhaften rechtlichen Bewertung eines Sachverhalts vom Gesetz grundsätzlich dem An-

spruchsinhaber auferlegt wird (BGH, Urteil vom 17. Dezember 2020 – VI ZR 739/20 – juris Rn.9). Nur ausnahmsweise kann die Rechtsunkenntnis des Gläubigers den Verjährungsbeginn hinausschieben, wenn eine unsichere und zweifelhafte Rechtslage vorliegt, die selbst ein rechtskundiger Dritter nicht zuverlässig – als erfolgsversprechend, wenn auch nicht risikolos – einzuschätzen vermag. In diesen Fällen fehlt es an der Zumutbarkeit der Klageerhebung als übergreifender und entscheidender Voraussetzung für den Verjährungsbeginn (vgl. BGH, a.a.O.; BVerwG, a.a.O.). Da das Verjährungsrecht eindeutige Regeln und eine Auslegung fordert, die die gebotene Rechtssicherheit gewährleistet, sind an die Rechtfertigung einer über den Wortlaut der Normen hinausgehenden Anwendung besonders strenge Anforderungen zu stellen (BGH, a.a.O. Rn. 10). Auch mit Blick auf rechtliche Unsicherheiten gilt jedenfalls der allgemeine Grundsatz, dass eine Klageerhebung dann zumutbar ist, wenn die Klage bei verständiger Würdigung hinreichende Erfolgsaussichten hat; es ist nicht erforderlich, dass die Rechtsverfolgung risikolos möglich ist (BGH, a.a.O. Rn. 11).

Die mit der Klage geltend gemachten Ausgleichsansprüche sind jeweils monatlich entstanden. Der Kläger hatte in den Jahren 2001 bis 2004 Kenntnis von den den Anspruch begründenden Umständen (die Zuvielarbeit) und der Person des Schuldners (sein Dienstherr). Dies belegt sein Antragsschreiben vom 28. September 2001. Die Verjährung begann mit dem Schluss des jeweiligen Jahres bzw. für die Ansprüche aus dem Jahr 2001 am 1. Januar 2002 (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2012 – 2 C 70.11 – juris Rn. 36). Zu diesen Zeitpunkten war dem Kläger eine verjährungsunterbrechende bzw. -hemmende Rechtsverfolgung zumutbar. Gründe, den Verjährungsbeginn ausnahmsweise hinauszuschieben, sind hier nicht gegeben.

Eine Klage hatte aus der maßgeblichen Sicht eines rechtskundigen Dritten jeweils hinreichende Erfolgsaussichten. [...]

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Rechtsprechung des Senats in parallel gelagerten Fällen (Urteile vom 12. September 2019 – OVG 4 B 6.17 – juris Rn. 18 und vom 18. Oktober 2011 – OVG 4 B 13.11 – juris Rn. 28; vgl. auch Urteil vom 16. Oktober 2013 – OVG 4 B 51.09 – juris Rn. 34 f.) bereits mit Urteil vom 26. Juli 2012 (– 2 C 70.11 – juris Rn. 37) bestätigt und zuletzt mit Urteil vom 16. Juni 2020 wie folgt bekräftigt (– 2 C 20.19 – juris Rn. 28 ff.):

,Aufgrund der dem Kläger bekannten Tatsachen und Umstände begann die Verjährung seiner Ausgleichsansprüche für die Jahre 2001 bis 2004 mit dem Schluss des jeweiligen Jahres. Denn zu diesem Zeitpunkt hatte eine Klage bei verständiger Würdigung jeweils so viel Erfolgsaussicht, dass ihre Erhebung ihm zumutbar war.

Den Haftungsanspruch eines Berechtigten gegen einen Mitgliedstaat wegen der Verletzung der Pflichten aus dem Unionsrecht hat der Gerichtshof der Europäischen Union bereits 1991 entwickelt (EuGH, Urteil vom 19. November 1991 - C-6/90 und C-9/90, Francovich u.a. - Slg. 1991, I-5357 Rn. 35). Der Umfang seiner tatsächlichen Dienstleistung - über 48 Stunden pro Siebentageszeitraum hinaus - war dem Kläger ausweislich seines schriftlichen Antrags vom 26. Oktober 2001 bekannt. Auch war dem Kläger bewusst, dass das Verhalten der Leitung der Feuerwehr hinsichtlich der Festsetzung seiner wöchentlichen Arbeitszeit einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht im Sinne der Voraussetzungen des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs darstellt und er den Ausgleich dieser Zuvielarbeit - in erster Linie durch Freizeit - beanspruchen kann. Bei seinem Antrag vom 26. Oktober 2001 hat sich der Kläger eines Formulars bedient, das ihm nach Aussage seiner Bevollmächtigten in der Revisionsverhandlung von einer Gewerkschaft zur Verfügung gestellt worden ist. Auf diesem Formular wird zum einen - rechtlich zutreffend - auf das maßgebliche Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Oktober 2000 - C-303/98, Simap - (Slg. 2000, I-7963) Bezug genommen, wonach Bereitschaftsdienst in Form persönlicher Anwesenheit in der Einrichtung insgesamt als Arbeitszeit gegebenenfalls in der Form von „Überstunden“ anzusehen ist. Zum anderen werden im Formular die zutreffenden rechtlichen Schlussfolgerungen gezogen, dass diese Aussage auch für den Bereich der Feuerwehr gilt und dass der unter gewöhnlichen Umständen ausgeübte Feuerwehrdienst in den Anwendungsbereich der Richtlinien über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung fällt.

Dass das Bundesarbeitsgericht in seinem Urteil vom 29. Mai 2002 - 5 AZR 370/01 - (PersV 2002, 457) - entgegen der später vom Gerichtshof als offenkundig bewerteten Auslegung (Beschluss vom 14. Juli 2005 - C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg - Slg. 2005, I-7111 Rn. 36) - angenommen hat, der unter gewöhnlichen Umständen ausgeübte Dienst eines bei einer Gemeinde angestellten Gerätewarts und Gruppenführers einer Feuerwehr sei von der Ausnahme des Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 89/391/EWG erfasst und diese Auslegung sei so eindeutig, dass es einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nicht bedürfe, steht der Annahme der Zumutbarkeit der Klageerhebung nicht entgegen. Nicht die Arbeitsgerichte, sondern die Verwaltungsgerichte sind für die Entscheidung über Ausgleichsansprüche von Feuerwehrbeamten wegen unionsrechtswidriger Zuvielarbeit zuständig. Ferner wurde bereits vor dem genannten Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 29. Mai 2002 von Verwaltungsgerichten die Einbeziehung des üblichen Dienstes von Feuerwehrbeamten in den Anwendungsbereich der Richtlinien über die Arbeitszeitgestaltung erwogen (z.B. VG Minden, Urteil vom 6. März 2002 - 4 K 2279/00 - PflR 2003, 231 Rn. 24 ff.). Die Zumutbarkeit der Erhebung der Klage auf Ausgleich von unionsrechtswidriger Zuvielarbeit von Feuerwehrbeamten folgt auch

aus dem Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2003 - 6 P 7.03 - (BVerwGE 119, 363 <378 f.>), den der Europäische Gerichtshof, wie dargelegt, wegen der Eindeutigkeit der Einbeziehung des gewöhnlichen Dienstes von Feuerwehrbeamten in den Anwendungsbereich der Richtlinien der Sache nach als überflüssig bewertet hat (Beschluss vom 14. Juli 2005 - C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg - Slg. 2005, I-7111 Rn. 36). Denn auch nach diesem Vorlagebeschluss, der sich von der - unzutreffenden - Rechtsauffassung des Bundesarbeitsgerichts im Urteil vom 29. Mai 2002 abgrenzt, erscheint die Einbeziehung des gewöhnlichen Dienstes von Feuerwehrbediensteten in den Anwendungsbereich der damals maßgeblichen Richtlinien zur Arbeitszeitgestaltung als naheliegend.

Dass die Klage erfolgversprechend, wenn auch nicht risikolos möglich und damit ihre Erhebung zumutbar war, folgt schließlich auch daraus, dass für diese Klage bei Bedürftigkeit Prozesskostenhilfe hätte gewährt werden müssen. Denn die mit der Klage beabsichtigte Verfolgung des Anspruchs auf Ausgleich unionsrechtswidriger Zuvielarbeit hätte aus den vorstehenden Gründen i.S.v. § 166 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO hinreichende Aussicht auf Erfolg geboten.'

Die mit der Berufung gegen diese Rechtsprechung erhobenen Einwände überzeugen nicht.

Entgegen der Auffassung des Klägers hat die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts als höchstrichterliche Rechtsprechung einem Erfolg einer Klage nicht in der Weise entgegengestanden, dass deren Erhebung nicht zumutbar war. Für die Beurteilung der Zumutbarkeit der Klageerhebung kommt dem Urteil des EuGH vom 3. Oktober 2000 (- C-303/98, Simap -) in der anzustellenden Gesamtbetrachtung maßgebliche Bedeutung zu. Seit diesem Urteil ist ein hinreichend qualifizierter Verstoß des Beklagten gegen Unionsrecht anzunehmen und - gewissermaßen im Gegenzug - bestehen spätestens seitdem hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass ein unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch wegen der Zuvielarbeit erfolgversprechend sein könnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2012 - 2 C 70.11 - juris Rn.37). Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts in parallel gelagerten Urteilen vom 29. Mai 2002 (- 5 AZR 370/01 - und - 5 AZR 371/01 - jeweils in juris) sowie 29. Januar 2003 (- 5 AZR 85/02 - juris) hatte zweifelsohne auch mit Blick auf Feuerwehrbeamte Gewicht, wie die vom Kläger dargestellten Reaktionen auf diese Rechtsprechung zeigen. Sie stand einer Rechtsverfolgung aber nicht in dem Sinn entgegen, dass das für die Entscheidung über die hier geltend gemachten Ansprüche zuständige höchste nationale Instanzgericht, das Bundesverwaltungsgericht, mit seiner Rechtsprechung den Misserfolg einer Rechtsverfolgung im Verwaltungsrechtsweg bereits vorgezeichnet hätte. Der

Hinweis des Klägers, das Bundesverwaltungsgericht selbst habe bei der Entscheidung über den Beginn der Ausschlussfrist des § 15 Abs. 4 AGG auf arbeitsrechtliche Rechtsprechung verwiesen, verfängt nicht. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 20. Mai 2015 – 2 A 9.13 – juris) hat für den Fristbeginn auf die Klärung der Rechtslage durch eine höchstrichterliche Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (auf eine arbeitsgerichtliche Vorlage) abgestellt, die hier bis Juli 2005 gerade fehlte.

Soweit der Kläger in von ihm zitierten, nicht veröffentlichten Nichtannahmeentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über gegen die Urteile des Bundesarbeitsgerichts gerichtete Verfassungsbeschwerden eine höchstrichterliche Bestätigung dieser Rechtsprechung in der Sache sieht, missversteht er diese. Wie sich aus der vom Kläger wörtlich zitierten Begründung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, hat dieses lediglich eine Verletzung des Anspruchs auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG wegen unvertretbarer Überschreitung des dem letztinstanzlichen Gerichts zukommenden Beurteilungsspielraums bei Verneinung der Vorlagepflicht zum Europäischen Gerichtshof geprüft und verneint.

Im Übrigen wären die im Streit stehenden Ansprüche des Klägers auch dann verjährt, wenn im Sinne des Klägers anzunehmen wäre, dass ein rechtskundiger Dritter unter dem Eindruck der Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts zu dem Schluss kommen musste, dass eine Rechtsverfolgung keine hinreichenden Erfolgsaussichten hatte. Denn jedenfalls mit dem Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2003 war für einen rechtskundigen Dritten deutlich, dass das letzte Wort noch nicht gesprochen und das Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf Wortlaut und Sinn und Zweck der Regelung in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 89/391 gute Gründe dafür sah, dass die Bestimmungen über die wöchentliche Höchstarbeitszeit in Art. 6 der Richtlinie 93/104 auch für die Beamten des Einsatzdienstes der Feuerwehr gelten (vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 17. Dezember 2003 – 6 P 7.03 – juris Rn. 56 f.). Ein Hinausschieben des Verjährungsbeginns für die im Jahr 2002 und 2003 entstandenen Ansprüche wäre – in der Annahme der Möglichkeit zur Kenntnisnahme des Vorlagebeschlusses erst Anfang 2004 – allenfalls bis zum Schluss des Jahres 2004 gerechtfertigt; die Verjährung wäre folglich mit Ablauf des Jahres 2007 eingetreten.

[...]

Die Beachtung des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes führt zu keinem anderen Ergebnis. Ist die Zumutbarkeit der Klageerhebung für den Verjährungsbeginn maßgeblich und hier zu bejahen, weil der Kläger seine Ansprüche erkennen konnte und erkannt hat und, rechtskundig beraten, auch eine Rechtsverfolgung als erfolgversprechend hätte einschätzen können, ist für die Annahme, ihm sei die Ausübung seiner durch das Unionsrecht verliehenen Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert worden, kein Raum. Die vom Europäischen Gerichtshof im Urteil vom 27. Februar 2020 zu der dort entschiedenen Fallkonstellation angestellten Erwägungen sind hier nicht einschlägig. Der Senat schließt sich den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 16. Juni 2020 – 2 C 20.19 – a.a.O. Rn. 53 ff.) an:

„Entgegen der Ansicht der Revision ergeben sich aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Februar 2020 - C-773/18 bis 775/18, TK u.a. - keine Schlussfolgerungen für die hier entscheidende Frage der Verjährung.

Dieses Urteil betrifft nicht Fragen der Verjährung - von Ausgleichsansprüchen wegen unionsrechtswidriger Zuvielarbeit -, sondern die Handhabung der unionsrechtlichen Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität bei einem Antrag auf Ersatz des Schadens wegen altersdiskriminierender Besoldung. Eine Ausschlussfrist von zwei Monaten - wie etwa § 15 Abs. 4 AGG - macht nach dem Europäischen Gerichtshof (Rn. 70) die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte grundsätzlich weder unmöglich noch erschwert sie sie übermäßig.

Auch sind die beiden Fallkonstellationen gerade hinsichtlich des Kenntnisstandes der Berechtigten nicht vergleichbar. Im Urteil vom 27. Februar 2020 (Rn. 64 ff.) erwägt der Europäische Gerichtshof, die Beamten und Richter des Landes Sachsen-Anhalt hätten gar nicht erkennen können, dass und in welchem Umfang sie durch die damaligen besoldungsrechtlichen Vorschriften diskriminiert worden seien. Diese Überlegung erscheint schon deshalb zweifelhaft, weil mehr als 4 000 Beamte und Richter des Landes Sachsen-Anhalt innerhalb der Frist von zwei Monaten (§ 15 Abs. 4 AGG) nach der Verkündung des Urteils des Gerichtshofs vom 8. September 2011 (C-297/10 und C-298/10) Anträge auf Entschädigung gestellt haben. Wie dargelegt, gibt die allgemeine Fürsorgepflicht (§ 45 BeamtStG) dem Dienstherrn nicht auf, Beamte auf den Ablauf von Fristen hinzuweisen und sie zur Geltendmachung ihrer Ansprüche anzuhalten.

Im Gegensatz zu der vom Europäischen Gerichtshof im Urteil vom 27. Februar 2020 angenommenen Fallgestaltung hat der Kläger hier den Verstoß des Beklagten gegen das Unionsrecht nicht nur erkannt, son-

dern daraus auch die zutreffenden rechtlichen Schlussfolgerungen gezogen. Im Schreiben vom 26. Oktober 2001 hat er den Verstoß des beklagten Landes bei der Festsetzung der Arbeitszeit von Feuerwehrbeamten aufgezeigt und seine sich daraus ergebenden Ausgleichsansprüche ausdrücklich - für Vergangenheit und Zukunft - geltend gemacht.'

Für eine vom Kläger angeregte Vorlage an den Europäischen Gerichtshof, um diesen mit der Frage des Verjährungsbeginns in der hier gegebenen Fallkonstellation zu befassen, besteht keine Veranlassung.

Vor ihrem Eintritt ist die Verjährung weder unterbrochen noch gehemmt worden. Das Schreiben des Klägers vom 28. September 2001 hat die Verjährung der in den Jahren 2001 bis 2004 jeweils monatsweise entstandenen Ansprüche auf Ausgleich der unionsrechtswidrigen Zuvielarbeit des Klägers weder im Jahr 2001 nach § 210 BGB a.F. unterbrochen noch in dem Zeitraum bis Ende 2007 nach § 204 Abs. 1 Nr. 12 BGB n.F. gehemmt. Denn bei diesem Schreiben handelt es sich nicht um den nach § 54 Abs. 2 BeamtStG erforderlichen Widerspruch, dem allein die verjährungsunterbrechende und -hemmende Wirkung zukommt (vgl. hierzu im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2020 – 2 C 20.19 – juris Rn. 33 ff.), sondern um den Antrag, mit dem das verwaltungsbehördliche Verfahren auf Ausgleich der unionsrechtswidrigen Zuvielarbeit erst eingeleitet werden sollte (vgl. Urteil des Senats vom 16. Oktober 2013 – OVG 4 B 51.09 – juris Rn. 38 f.). Die Verjährung ist auch nicht nach § 203 Satz 1 BGB n.F. durch Verhandlungen zwischen den Beteiligten gehemmt worden. Das Schreiben des Beklagten vom 4. Oktober 2001, mit dem er den Eingang des Antrags des Klägers bestätigt hat, erfüllt die Voraussetzungen des § 203 Satz 1 BGB n.F. nicht. Denn schwebende Verhandlungen sind nur anzunehmen, wenn ein Beteiligter eine Erklärung abgibt, die der anderen Seite die Annahme gestattet, der Erklärende lasse sich auf Erörterungen über die Berechtigung des Anspruchs oder dessen Umfang ein. Das Schreiben bestätigt lediglich den Erhalt des Schreibens, weist auf bereits laufende gerichtliche Verfahren in Bezug auf den Ausgleich von Zuvielarbeit hin und kündigt für den Abschluss der gerichtlichen Verfahren nur eine Entscheidung über den Antrag an (BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2019 – 2 C 20.19 – juris Rn. 44).

Der Beklagte ist auch nicht durch sein Verhalten an der Erhebung der Einrede der Verjährung gehindert. Der Dienstherr ist nicht nur berechtigt, sondern nach dem Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung grundsätzlich auch

verpflichtet, gegenüber finanziellen Ansprüchen von Beamten die Einrede der Verjährung zu erheben. Damit wird dem Rechtsfrieden wie auch möglichen Beweisschwierigkeiten Rechnung getragen. Die Geltendmachung der Einrede kann jedoch unter besonderen Umständen als Verstoß gegen Treu und Glauben zu werten und damit unzulässig sein. Zwar ist im Rahmen der Prüfung des Einwandes der unzulässigen Rechtsausübung die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht zu berücksichtigen. Stellt die Verjährungseinrede aber keine unzulässige Rechtsausübung dar, kann sie nicht wegen Verletzung der Fürsorgepflicht ermessensfehlerhaft sein. Der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung erfordert ein qualifiziertes Fehlverhalten des Dienstherrn, das nicht notwendig schuldhaft sein muss, das aber angesichts der Umstände des Einzelfalls die Einrede der Verjährung deshalb als treuwidrig erscheinen lässt, weil der Beamte veranlasst worden ist, verjährungsunterbrechende oder verjährungshemmende Schritte zu unterlassen. Unerheblich ist, ob der Beamte keine Kenntnis von den ihm zustehenden Ansprüchen hatte oder ob er von der rechtzeitigen Geltendmachung bewusst abgesehen hat, weil er nach Treu und Glauben davon ausgehen konnte, der Dienstherr werde sich nicht auf die Verjährung berufen (BVerwG, a.a.O. Rn. 46). Dass der Beklagte als Dienstherr bei der Gestaltung der Dienstzeiten der Feuerwehr im 24-Stunden-Dienst gegen die Vorgaben der Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitszeitgestaltung verstoßen hat, reicht danach zur Annahme der Treuwidrigkeit seiner Berufung auf Verjährung nicht aus; der Unionsrechtsverstoß begründet vielmehr überhaupt erst die Ausgleichsansprüche (BVerwG, ebenda).

Gemessen an diesen Grundsätzen ist der Beklagte nicht gehindert, den Ausgleichsansprüchen für die Jahre 2001 bis 2004 die Einrede der Verjährung entgegenzuhalten. Durch die Eingangsbestätigung vom 4. Oktober 2001 und die allgemeine Mitarbeiterinformation vom 21. April 2008 hat der Beklagte den Kläger nicht dazu veranlasst, seinerseits einen die Verjährung unterbrechenden oder hemmenden Schritt zu unterlassen.

Die Mitarbeiterinformation ist vom Beklagten erst am 21. April 2008 und damit nach dem Eintritt der Verjährung der Ansprüche aus den Jahren 2001 bis 2004 herausgegeben worden. Die an sämtliche Bedienstete der Feuerwehr gerichtete Mitarbeiterinformation ist nach dem Horizont des durchschnittlichen Empfängers der Erklärung auszulegen. Der darin erklärte Verzicht auf die Geltendmachung der Einrede der Verjährung unter Hinweis auf bereits an-

hängige Musterverfahren sollte ersichtlich gewährleisten, dass zu diesem Zeitpunkt noch nicht verjährte Forderungen nicht allein deshalb klageweise geltend gemacht werden, um die Verjährung nach § 204 Abs. 1 Nr. 1 BGB zu hemmen. Bereits verjährte Forderungen – Ansprüche bis einschließlich Dezember 2004 – kann und konnte der Beklagte dagegen einseitig durch die Erhebung der Verjährungseinrede abwenden. Da der Verzicht auf die Einrede der Verjährung für zu diesem Zeitpunkt bereits verjährte Forderungen keine Bedeutung hat, ist die Erklärung vom 21. April 2008 dahingehend auszulegen, dass sie nur solche Ansprüche erfasst, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht verjährt waren (BVerwG, a.a.O. Rn. 52).“

Der Einzelrichter schließt sich diesen Ausführungen des 4. Senats des hiesigen Oberverwaltungsgerichts, die sich ohne Weiteres auf den hiesigen Sachverhalt übertragen lassen, nach eigener Prüfung an und macht sie sich zu eigen. Mit Blick auf das klägerische Vorbringen und die Erörterung in der mündlichen Verhandlung seien die Ausführungen wie folgt ergänzt:

Der Verjährungsbeginn ist nicht ausnahmsweise bis jedenfalls 2005 hinauszuschieben. Entsprechend § 199 Abs. 1 BGB beginnt die regelmäßige Verjährungsfrist von drei Jahren gemäß § 195 BGB mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist und der Gläubiger von den den Anspruch begründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste. Die von dem Kläger geltend gemachten Ansprüche entstanden jeweils mit Ablauf des jeweiligen Monats der Zuvielarbeit. Der Kläger hatte bereits zum Zeitpunkt der jeweiligen Entstehung des Anspruchs Kenntnis von den anspruchsbegründenden Umständen, denn er wusste, dass er wöchentlich mehr arbeitete als 48 Stunden. Ihm war auch die Person des Schuldners bereits zu diesen Zeitpunkten bekannt. Dass der Kläger aus den Umständen die zutreffenden rechtlichen Schlüsse zieht, setzt § 199 Abs. 1 BGB im Grundsatz nicht voraus. Gleichwohl ist der Verjährungsbeginn nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und auch des Bundesverwaltungsgerichts ausnahmsweise hinauszuschieben, wenn die gerichtliche Geltendmachung des Anspruchs für den Gläubiger unzumutbar ist. An der Zumutbarkeit soll es fehlen bei einer unsicheren und zweifelhaften Rechtslage, die selbst ein rechtskundiger Dritter nicht zuverlässig einzuschätzen vermag. Dass eine Rechtsfrage umstritten und noch nicht höchstrichterlich entschieden ist, ist demnach wiederum kein Fall der Unzumutbarkeit. Die Klageerhebung muss nicht risikolos möglich sein. Die wichtigste Fallgruppe ist nach dem Bundesgerichtshof, dass der

erfolgreichen Durchsetzung des Anspruchs eine gegenteilige höchstrichterliche Rechtsprechung entgegensteht (insbesondere zur Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs vgl. Peters/Jacoby, Staudinger, BGB, Neubearb. 2019, § 199 Rn. 84a ff. m. w. Nachw.).

Ausgehend von diesen Grundsätzen war es dem Kläger vor 2005 zumutbar, seinen bereits mit Antrag vom 6. Mai 2001 geltend gemachten Anspruch gerichtlich weiterzuerfolgen. Sinn und Zweck des höchstrichterlich entwickelten Topos der Unzumutbarkeit der Klageerhebung aus Rechtsgründen (zur Entwicklung der Rechtsprechung vgl. Piekenbrock in BeckOGK, BGB, Stand: 1. Mai 2024, § 199 Rn. 141.1 m. w. Nachw.) ist es, dem Gläubiger vor dem Hintergrund von Art. 14 Abs. 1 GG die Möglichkeit zu eröffnen, seinen Anspruch geltend zu machen. Dazu gehört neben der erforderlichen Tatsachenkenntnis, dass der Anspruch in rechtlicher Hinsicht erkennbar ist. An einer derartigen Erkennbarkeit fehlt es insbesondere, wenn die Rechtsprechung des Höchstgerichts des zulässigen Rechtsweges dem Anspruch entgegensteht. In diesen Fällen erscheint die Klageerhebung nicht zumutbar. Denn der Gläubiger muss davon ausgehen, dass die Klage unter Hinweis auf die entgegenstehende höchstrichterliche Rechtsprechung entweder schon in der ersten Instanz oder nach zwingender Zulassung eines Rechtsmittels spätestens von dem entsprechenden Höchstgericht abschlägig beschieden wird. Die Erkennbarkeit des Anspruchs beziehungsweise die Zumutbarkeit der Klageerhebung wird indes nicht bereits dadurch in Frage gestellt, dass ein rechtswegfremdes Höchstgericht – hier das Bundesarbeitsgericht (vgl. bspw. Urteil vom 29. Mai 2002 – 5 AZR 370/01 –, juris) – für seine Fachgerichtsbarkeit eine entgegenstehende Rechtsprechung etabliert hat. Erstens zwingt eine rechtswegfremde höchstrichterliche Rechtsprechung die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht zur Rechtsmittelzulassung wegen Divergenz. Nach der Konzeption der Verwaltungsgerichtsordnung sind lediglich Entscheidungen des übergeordneten Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts divergenzfähig (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 4, § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Zweitens gibt es keinen allgemeinen Erfahrungssatz, dass die mit dem Beamtenrecht befassten Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Arbeitnehmer betreffenden Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts in ähnlich gelagerten Fällen stets folgen. Und somit ist drittens nicht zwingend zu erwarten, dass eine der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts entgegenstehende verwaltungsgerichtliche Entscheidung im Instanzenzug kassiert wird. Eine verwaltungsgerichtliche Klage ist durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts nicht unzumutbar geworden

ist. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass sich die Obergerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit – worauf der Kläger zutreffend hinweist – der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Nichtanwendbarkeit der Arbeitszeitrichtlinie auf Feuerwehrleute nicht angeschlossen, sondern eine Klärung durch das – für sie maßgebliche – Bundesverwaltungsgericht zunächst abgewartet haben. Mithin war die streitige Rechtsfrage für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht durch das Bundesarbeitsgericht geklärt, sondern noch offen.

Unabhängig von der soeben erörterten Frage der Bedeutung höchstrichterlicher Entscheidungen anderer Rechtszweige für die Zumutbarkeit der Klageerhebung, war die Klage für den Kläger in casu auch deshalb zumutbar, weil er nicht nur die den Anspruch begründenden Tatsachen kannte, sondern zudem die zutreffenden rechtlichen Schlussfolgerungen daraus gezogen hat. In der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist anerkannt, dass die Klageerhebung jedenfalls dann zumutbar ist, wenn der Gläubiger seinen Anspruch bereits gegen den Schuldner geltend macht und dadurch zu erkennen gibt, vom Bestehen des Anspruchs auszugehen (vgl. BGH, Urteil vom 21. Februar 2018 – IV ZR 385/16 –, juris Rn. 17; BGH, Beschluss vom 23. Juni 2009 – EnTR 49/08 –, juris Rn. 7). So lag es auch hier: Der Kläger hat sich mit Schreiben vom 6. Mai 2001 an den Beklagten gewandt und zum Ausdruck gebracht, dass er die SIMAP-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für einschlägig erachtet; er hat gefordert, die Zeiten seines Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit anzuerkennen. Damit hat er die Rechtslage zutreffend eingeschätzt; der Anspruch war nicht nur in rechtlicher Hinsicht erkennbar, sondern wurde von dem Kläger auch erkannt. Der Ausnahmefall einer unzumutbaren Klageerhebung ist auch aus diesem Grund nicht gegeben.

Eine andere Bewertung des Beginns der Verjährungsfrist ergibt sich weiter nicht aus der Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 17. Januar 2019 zum Aktenzeichen III ZR 209/17. In dem Fall verneinte der Bundesgerichtshof einen Staatshaftungsanspruch, weil die Bundesrepublik durch die Regelungen in § 4 Nr. 16 und 18 UStG a.F. nicht in einer einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch begründenden hinreichend qualifizierten Weise gegen Art. 13 Teil A Abs. 1 Buchst. e der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG verstoßen habe. Der III. Senat nahm bei der Prüfung des Verjährungsbeginns an, dass die Rechtslage betreffend die Vereinbarkeit der genannten Vorschriften des Umsatzsteuerrechts mit dem Unionsrecht unsicher und zweifelhaft (und nicht lediglich umstritten und höchstrichterlich noch nicht entschieden) sei. Denn der Bundesfinanzhof, als das für Steuerfragen zuständige Fachgericht, sei in

ständiger Rechtsprechung von der Unionsrechtsvereinbarkeit der Vorschriften ausgegangen (vgl. a.a.O., juris Rn. 85 f., 44). Angesichts dieser „unsicheren und zweifelhaften“ (eher: eindeutigen, aber ungünstigen) Rechtslage, sei ein Vorlagebeschluss nach Art. 267 AEUV nicht geeignet, die Zumutbarkeit der Klageerhebung zu begründen. Damit liegt die Entscheidung in einer Linie mit der oben skizzierten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Hinausschieben des Verjährungsbeginns und gibt für den hiesigen Fall nichts her. Wie ausgeführt, fehlt es vorliegend an einer maßgeblichen entgegenstehenden höchstrichterlichen Rechtsprechung. Vielmehr war die Rechtslage betreffend die Frage der Anwendbarkeit der Arbeitszeitrichtlinie auf Beamter der Feuerwehr zunächst offen.

Ungeachtet obiger Ausführungen war die Rechtslage jedenfalls durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Pfeiffer (C-397/01) geklärt. Mit Urteil vom 5. Oktober 2004 entschied der Europäische Gerichtshof, dass die Ausnahme des Artikels 2 Abs. 2 UAbs. 1 der Richtlinie 89/391 allein zu dem Zweck erlassen worden sei, das ordnungsgemäße Funktionieren der Dienste zu gewährleisten, die in Situationen von besonderer Schwere und besonderem Ausmaß – zum Beispiel bei einer Katastrophe –, die dadurch gekennzeichnet sind, dass eine Arbeitszeitplanung für die Einsatz- und Rettungsteams nicht möglich ist, für den Schutz der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit und Ordnung unerlässlich sind. Die Tätigkeit von Rettungsassistenten falle nicht darunter, sondern in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Damit hat der Gerichtshof klargestellt, dass der Ausnahmetatbestand möglichst eng zu verstehen und auf echten Katastrophenschutz im engen Sinne, der keine Arbeitszeitplanung erlaubt, beschränkt ist. Damit war auch hinreichend geklärt, dass der normale Feuerwehrdienst (jenseits von katastrophalen Ereignissen) unter die Arbeitszeitrichtlinie fällt (so später auch EuGH, Urteil vom 14. Juli 2005 – C-52/04 (Personalrat Feuerwehr Hamburg) –, juris Rn. 37: „[D]ie Antwort auf die Vorlagefrage [kann insbesondere angesichts der Rechtssache Pfeiffer] klar aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet werden“.). Die Entscheidung in der Rechtssache Pfeiffer wurde noch im Jahr 2004 in diversen Fachzeitschriften veröffentlicht (vgl. DB 2004, 2270; BB 2004, 2353; EWS 2004, 521; NZA 2004, 1145; EuZW 2004, 691; NJW 2004, 3547; ZIP 2004, 2342). Ein rechtskundiger Dritter konnte die Rechtslage betreffend den Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie somit spätestens Ende 2004 zuverlässig einschätzen, so dass die Verjährungsfrist jedenfalls mit Ablauf des Jahres 2004 zu laufen begann.

Der Beginn der Verjährungsfrist verstößt vorliegend auch nicht gegen den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist es Sache der Mitgliedstaaten, Verfahren zur Geltendmachung von Ansprüchen aus europäischen Richtlinien zu regeln, wobei diese die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechts nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (vgl. EuGH, Urteil vom 27. Februar 2020 – C-773/18 (TK) –, juris Rn. 60 f. m. w. Nachw.). Hinsichtlich des Beginns einer Ausschlussfrist hat der Gerichtshof ausgeführt, dass dieser nicht in der Weise festgesetzt werden darf, dass ein Gläubiger möglicherweise nicht innerhalb dieser Frist erkennen kann, dass ihm ein Anspruch zusteht (EuGH, Urteil vom 8. Juli 2010 – C-246/09 (Bulicke) –, juris Rn. 38 f.). Diesem Erfordernis wird § 199 BGB gerecht, indem die dreijährige Verjährungsfrist erst mit dem Schluss des Jahres zu laufen beginnt, in dem der Gläubiger von den den Anspruch begründenden Tatsachen Kenntnis hat oder ihn hätte kennen müssen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (und des Bundesverwaltungsgerichts) zum Hinausschieben der Verjährungsfrist stellt darüber hinaus sicher, dass der Fristlauf trotz Tatsachenkenntnis nicht beginnt, bevor der Anspruch auch in rechtlicher Hinsicht erkennbar ist (vgl. dazu auch EuGH, Urteil vom 7. November 2019 – C-280/18 (Flausch) –, juris Rn. 55). Wie ausgeführt, hatte der Kläger vorliegend bereits im Jahr 2001 Kenntnis von seinem Anspruch und hat ihn auch gegenüber seinem Dienstherrn geltend gemacht. Dass es ihm (oder anderen Beamten der Berliner Feuerwehr) übermäßig erschwert oder gar praktisch unmöglich gemacht worden wäre, diesen Anspruch konsequent weiterzuverfolgen und erforderlichenfalls gerichtlich geltend zu machen, ist nicht erkennbar. Insbesondere hat der Beklagte durch sein Verhalten die Verspätung der Klage nicht verursacht (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Mai 2011 – C-452/09 (Iaia) –, juris Rn. 21 m. w. Nachw.). Zwar ist der Beklagte der in dem Anspruchsschreiben vom 6. Mai 2001 geäußerten Bitte um Erteilung eines rechtsmittelfähigen Bescheides (zunächst) nicht nachgekommen. Der Kläger bedurfte indes keines rechtsmittelfähigen Bescheides, um, um die Hemmung der Verjährung zu erreichen. Die Verwaltungsgerichtsordnung hält für den Fall, dass über einen Antrag nicht in angemessener Zeit sachlich entschieden wird, eine Klagemöglichkeit bereit (vgl. § 75 Satz 1 VwGO). Durch Erhebung einer so genannten Untätigkeitsklage wäre die Verjährung der geltend gemachten Ansprüche gehemmt worden (vgl. § 204 Abs. 1 Nr. 1 BGB).

Schließlich kann sich der Beklagte auch im Angesicht der Mitarbeiterinformation vom 21. April 2008 auf die Einrede der Verjährung berufen. Er hat nicht auf die Erhebung der Einrede der Verjährung in Hinblick auf Ausgleichsansprüche für in den Jahren

2001 bis 2004 geleistete Zuvielarbeit, das heißt zum damaligen Zeitpunkt bereits verjährte Ansprüche, verzichtet. Ein derartiger Inhalt kann der Mitarbeiterinformation nach verständiger Auslegung nicht entnommen werden.

Grundsätzlich kann ein Schuldner auch nach eingetretener Verjährung auf die Einrede der Verjährung verzichten. Voraussetzung ist, dass ein Einredeverzicht nach seinem objektiven Erklärungsinhalt auch bereits verjährte Forderungen umfasst. Nach den für die Auslegung von Willenserklärungen auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsätzen ist analog §§ 133, 157 BGB der wirkliche Wille der Beteiligten zu erforschen und nicht am buchstäblichen Sinn des Ausdrucks zu haften. Maßgebend ist nicht der innere, sondern der geäußerte Wille, wie er sich für den Empfänger bei objektiver Würdigung nach dem Wortlaut der Erklärung und den sonstigen, für ihn erkennbaren Umständen darstellt. Dabei ist sowohl der mit der Erklärung verfolgte Zweck, als auch die erkennbare Interessenlage des Erklärenden zu berücksichtigen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Dezember 2018 – 4 B 20.16 –, juris Rn. 21). Bei der Auslegung der Verzichtvereinbarung ist zu berücksichtigen, dass an die Auslegung einer Willenserklärung, die zum Verlust einer Rechtsposition führt, strenge Anforderungen zu stellen sind und in der Regel eine insoweit eindeutige Willenserklärung erforderlich ist, weil ein Rechtsverzicht niemals zu vermuten ist (BGH, Urteil vom 15. Oktober 2014 – XII ZR 111/12 –, juris Rn. 51).

Ausgehend von diesen Grundsätzen enthält die Mitarbeiterinformation vom 21. April 2008 lediglich einen Verjährungsverzicht in Hinblick auf zu diesem Zeitpunkt nicht verjährte Ansprüche. Stellte man ausschließlich auf den buchstäblichen Ausdruck der entscheidenden Passage „eine Verjährung etwaiger Ansprüche wird von der Behörde jedoch nicht geltend gemacht“ ab, erschiene ein Verständnis im Sinne eines umfassenden Einredeverzichts im Ausgangspunkt als nicht ausgeschlossen. Ein derartiges Verständnis ließe aber den mit der Erklärung verfolgten Zweck sowie die erkennbare Interessenlage des Beklagten unzulässigerweise außer Betracht. Typischerweise ist eine Verjährungsverzichtserklärung oder -vereinbarung ein Gestaltungsmittel, um zu verhindern, dass Rechtsverfolgungsmaßnahmen allein ergriffen werden, um eine Verjährungshemmung herbeizuführen; entsprechend sind Schuldner in der Praxis üblicherweise nur insoweit auf die Einrede der Verjährung zu verzichten bereit, als die Ansprüche noch nicht verjährt sind (vgl. Windorfer, NJW 2015, 3329, 3329). Soll aus Sicht eines objektiven Erklärungsempfängers zum Ausdruck kommen, dass ein Verjährungsverzicht über diesen typischen Fall hinaus erklärt wird, muss sich dies aus den besonderen Begleitumständen ergeben. Derartige be-

sondere Begleitumstände lagen aber ersichtlich nicht vor. Für den Beklagten gab es – auch aus dem objektiven Empfängerhorizont – keinen Anlass, im April 2008 auf die Erhebung der Verjährungseinrede in Hinblick auf bereits verjährte Forderungen zu verzichten. Insbesondere war ein derartiger Verjährungsverzicht nicht zur Abwendung von Klagen betreffend die verjährten Forderungen erforderlich. Für die Anspruchsteller gab es insoweit keinen Grund, verjährungshemmende Maßnahmen zu ergreifen, da die maßgeblichen Forderungen ohnehin bereits verjährt waren.

Der Text der Mitarbeiterinformation spricht im Zusammenhang dafür, dass sich der Verjährungsverzicht nur auf nicht verjährte Ansprüche bezieht. In der Mitarbeiterinformation hat der Beklagte zunächst Bezug genommen auf das EuGH-Urteil zur Rechtswidrigkeit der Zuvielarbeit der Feuerwehrbediensteten, auf dem Beklagten bereits vorliegende diverse Anträge auf Freizeitausgleich und / oder Mehrarbeitsentschädigung und auf bereits beim Verwaltungsgericht Berlin anhängige Klageverfahren. In diesem Zusammenhang hat der Beklagte sodann darauf hingewiesen, dass

- es nicht möglich sei, alle Anträge kurzfristig zu bescheiden,
- die anhängigen Klageverfahren als Musterverfahren durchgeführt werden sollen, um eine einheitliche Regelung umzusetzen und
- dies erfahrungsgemäß einige Zeit in Anspruch nehmen werde.

Vor diesem Hintergrund hat der Beklagte erklärt, dass „eine Verjährung etwaiger Ansprüche [...] von der Behörde jedoch nicht geltend gemacht“ werde. Der Verjährungsverzicht steht mithin inhaltlich in einem engen Zusammenhang mit der Tatsache, dass der Abschluss der sogenannten Musterverfahren einige Zeit in Anspruch nehmen werde. Dadurch ist erkennbar, dass es dem Beklagten (einzig) darum ging, zu verhindern, dass mögliche Anspruchsteller verjährungshemmende Maßnahmen ergreifen, um eine Verjährung während der Dauer der sogenannten Musterverfahren abzuwenden (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., Rn. 26; BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2020 – 2 C 20.19 –, juris Rn. 52).

Dass es dem Beklagten nicht darum ging, für sämtliche Ansprüche einen Verjährungsverzicht zu erklären, lässt sich überdies dem Wortlaut der Verzichtserklärung entnehmen. Der Wortlaut des Verzichts bezieht sich nicht auf sämtliche, sondern lediglich auf „etwaige“ Ansprüche. Erkennbar wollte der Beklagte damit eine Begrenzung des Verjährungsverzichts zum Ausdruck bringen. Dabei könnte diese Beschränkung darauf hindeuten, dass sich der Verzicht lediglich auf vorhandene, das

[REDACTED]

• [REDACTED] •

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Dr. Müller