

Rückforderung von Dienstbezügen durch Verwaltungsakt im Beamtenrecht

Fabian Thieltges

Obwohl die Gegenstimmen nie ganz verstummt sind, hält die Rechtsprechung an der herkömmlichen Judikatur fest und konserviert dabei die Vorstellung eines „besonderen Gewaltverhältnisses“, wenn auch im neuen Gewand des sog. Subordinationsverhältnisses. Kann dieses Schlagwort tatsächlich dazu taugen, unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Rückforderung von zu viel gezahlten Dienstbezügen zu begründen? Ist es legitim, dass der Dienstherr einseitig und ohne gerichtliche Bewertung den Beamten dazu zwingen kann, vermeintlich zu viel gezahlte Dienstbezüge zurückzuzahlen? Der Beitrag nimmt – unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Grundprinzipien – eine dogmatische Analyse über die Zulässigkeit der Handlungsform Verwaltungsakt bei beamtenrechtlichen Rückzahlungsansprüchen im Besoldungsrecht¹ vor.

I. Problemaufriss

Es gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, dass dieses naturgemäß als „öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis“ durch gesetzliche Vorgaben ausgestaltet ist.² Hierin unterscheidet es sich essentiell von privatrechtlichen Dienstverträgen, die grundsätzlich der vollen Autonomie der Vertragsparteien unterfallen. Konkretisierende Einzelfallregelungen werden im Beamtenrecht typischerweise durch die Handlungsform des Verwaltungsakts vorgenommen. So wird beispielsweise jede Art von Beamtenverhältnis durch den begünstigenden, mitwirkungsbedürftigen und bedingungsfeindlichen Akt der Ernennung begründet. Durch diesen statusbegründenden Verwaltungsakt entsteht regelmäßig auch der Anspruch des Beamten auf Besoldung, vgl. § 3 Abs. 1 BBesG. Dies ist isoliert betrachtet – gleichsam als Akt der „Leistungsverwaltung“ – soweit auch unproblematisch.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob rechtsgrundlos gezahlte Dienstbezüge ebenso in der Form des Verwaltungsakts wieder zurückgefordert werden dürfen. Die Alternative zu der Rückforderung qua Verwaltungsakt ist ein gerichtliches Vorgehen durch allgemeine Leistungsklage³. Für den Anspruchsgegner ist diese Entscheidung durchaus von praktischer Relevanz: Mit Bekanntgabe des Erstattungsbescheides liegt bereits ein vollstreckungsfähiger Zahlungstitel gegen den Adressaten vor. Allein die Folgen potenzieller Bestandskraft und Vollstreckbarkeit – wegen § 43 Abs. 3, 4 BVwVfG auch bei rechtswidrigen Ver-

waltungsakten – lösen auf Seiten des Empfängers jedenfalls eine „formelle“ Beschwerde⁴ aus. Man mag in der Geltendmachung durch das Verwaltungsverfahren ein hohes Maß an Rechtsklarheit erkennen und einwenden, dass der Adressat einer belastenden Maßnahme durch Widerspruchs- und Anfechtungsverfahren hinreichend geschützt ist.⁵ Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass der im Verwaltungsgerichtsverfahren geltende Amtsermittlungsgrundsatz für den Kläger von prozessuellem Vorteil ist. Allerdings trägt man damit nicht der aufgebürdeten Anfechtungslast des Adressaten Rechnung.⁶ Da die rechtlichen Hürden für eine Nichtigkeit gem. § 44 BVwVfG hoch sind, ist der Adressat regelmäßig „unter Zugzwang“ und wird sich im Wege der Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO gerichtlich zur Wehr setzen müssen. Eine einseitige Regelungsbefugnis hat durch die fehlende Waffengleichheit zwangsläufig eine nachteilige Wirkung auf den Erklärungsempfänger. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Adressat dieser belastenden Maßnahme in einem elementaren Anliegen seiner persönlichen Rechtsstellung betroffen ist – der behördliche Leistungsbescheid hat zwar die dienstlichen Besoldungsansprüche zum Gegenstand; beschränkt sich jedoch offensichtlich nicht auf die Ausführung der Amtsgeschäfte, sondern wirkt sich im Bereich des privaten Lebensunterhalts aus –, ist die Frage, ob das „mildere Mittel“ der allgemeinen Leistungsklage für die Behörde der einzig gangbare Weg ist, für den Beamten von nicht zu unterschätzender Bedeutung, wenn er sich gegen vermeintlich unberechtigte Forderungen zur Wehr setzen will.

II. Rechtsgrundlage für Rückforderung von Geldleistungen

Für die Rückforderung von Geldleistungen im Verwaltungsrecht bestehen – je nach Fachrecht – unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Aufgrund der lex-specialis-Regel hat dabei der (allgemeine) öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch lediglich eine ergänzende Funktion. Dieser Anspruch wird gemeinhin als notwendiges Institut zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung angesehen und ist insofern hinsichtlich seiner Existenz unbestritten.⁷ Spezialgesetzliche Ausprägungen finden sich im Beamtenrecht insbesondere in § 12 Abs. 2 BBesG für die Rückforderung von Besoldungsleistungen und in § 52 BeamtVG für die Rückforderung von Versorgungsbezügen. Im allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz gilt ferner der durch das Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 2. Mai 1996 eingefügte § 49a BVwVfG, um die erforderlichen Rechtsfolgen des rückwirkenden Widerrufs, der rückwirkenden Rücknahme oder des Eintritts der auflösenden Bedingung herbeizuführen. Eine eindeutige Befugnisnorm zur Regelung durch Verwaltungsakt findet sich in § 49a Abs. 1 S. 2 BVwVfG. Allerdings hat der Gesetzgeber von einer vergleichbaren Regelung bei beamtenrechtlichen Erstattungsansprüchen bislang abgesehen. Demzufolge drängen sich die Fragen auf, ob eine entsprechende gesetzliche Grundlage überhaupt erforderlich ist und – wenn ja –, ob eine solche Rechtsgrundlage de lege lata existiert.

1) Der Beitrag beschränkt sich dabei auf das Bundesbesoldungsrecht; Landesrecht bleibt außer Betracht.
 2) Vgl. etwa Badura, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 33, Rn. 58.
 3) Die allgemeine Leistungsklage als verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelf wird in den §§ 43 Abs. 2, 111, 113 Abs. 4 VwGO vorausgesetzt.
 4) Vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 28.
 5) Vgl. etwa BVerwGE 28, 1 (5f., 11); BVerwGE 89, 345 (348 ff.); a. A. OVG Lüneburg 1996, 2947.
 6) Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 4), § 35, Rn. 25; Druschel, VA-Befugnis, S. 124 (126).
 7) Vgl. etwa Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49a, Rn. 27.