

Der pfiffige Pensionär

Der Pensionär K. Necht war während seiner Dienstzeit als Beamter beim Landesamt für Besoldung und Versorgung zuständig für die Entscheidung über Beihilfeanträge. Nach seiner Pensionierung erlitt er eine Sportverletzung; auf Grund hierdurch bedingter Heilungskosten beantragte er die Gewährung von Beihilfe zu den ihm entstandenen Heilungskosten in Höhe von € 5.000,-. Zuvor hatte ihm seine private Krankenversicherung bereits € 2.500,- erstattet.

Der zuständige Sachbearbeiter N. Ull, welcher zuvor bei K. Necht in der praktischen Ausbildung war, ging rechtsirrig davon aus, dass K. Necht einen Anspruch auf eine 100%ige Erstattung der beihilfefähigen Aufwendungen habe. Dementsprechend verfügte er mit Bescheid vom 15.12.2012 die Erstattung der dem K. Necht entstandenen Aufwendungen zu 100 %. Anlässlich einer Fortbildungsveranstaltung fiel dem N. Ull am 20.12.2012 sein Fehler auf. Aus Furcht vor unangenehmen Folgen unternahm er jedoch zunächst nichts. Erst mit Bescheid vom 19.02.2014 - nachdem er zum Beamten auf Lebenszeit ernannt wurde und keine Nachteile mehr zu befürchten hatte – hob er den Bewilligungsbescheid auf und forderte den zu viel gezahlten Betrag von K. Necht zurück. Dieser Bescheid ging dem K. Necht am 25.02.2014 zu.

Am 28.03.2014 legte K. Necht gegen den Bescheid Widerspruch ein. Unter anderem führte er an, er habe die erhaltenen € 5.000,- bereits ausgegeben. Der Widerspruch wurde mit einer ausführlichen sachlichen Begründung mit Widerspruchsbescheid vom 07.04.2014 als unbegründet zurückgewiesen. Der Widerspruchsbescheid ging dem K. Necht mittels eingeschriebenen Briefes am 08.04.2014 zu.

K. Necht, der zwischenzeitlich vier Semester Jura studiert und ein erfolgreiches Repetitorium besucht hat, erhebt - nachdem er die ersten drei Semester Verwaltungsrecht aufmerksam verfolgt hat - am 10.05.2014 Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht. In der Hektik vergisst er jedoch die mit Computer gefertigte Klage zu unterschreiben. Er hat lediglich auf dem Briefumschlag handschriftlich seinen Namen und seinen Wohnort notiert.

Wird die Klage des K. Necht Erfolg haben?

Musterlösung: Der pfiffige Pensionär

Die Klage des K. Necht wird Erfolg haben, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Verwaltungsrechtsweg

Da es sich vorliegend um eine Klage aus dem Bereich des Beamtenverhältnisses könnte vorliegend die aufdrängende Spezialzuweisung des § 126 Abs.1 BRRG den Verwaltungsrechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnen.

Fraglich ist jedoch, ob die Vorschrift des § 126 BRRG überhaupt noch anwendbar ist. Denn § 54 Abs. 1 BeamtStG fasst für Landesbeamte die Regelungen des § 126 Abs. 1 und 2 BRRG in einem Absatz zusammen und konkretisiert den Adressatenkreis („Beamtinnen und Beamte“). Die Vorschrift des § 126 Abs. 1 BBG enthält eine wortlautidentische Regelung für Bundesbeamte. Für diese gilt unstreitig nur noch die Neuregelung des § 126 BBG, so dass diesbezüglich ein Rückgriff auf § 126 BRRG nicht mehr zulässig ist.

Streitig ist indes das Verhältnis zwischen § 126 BRRG und § 54 BeamtStG bei Landesbeamten. Teilweise wird hier vertreten, dass die Vorschrift des § 126 BRRG von der Vorschrift des § 54 Abs. 1 BeamtStG „abgelöst“ wurde. Demgegenüber geht eine andere Ansicht davon aus, dass aufgrund der Vorschrift des § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamtStG von einer Fortgeltung des § 126 BRRG neben § 54 BeamtStG auszugehen sei.

Gegen die letztgenannte Ansicht spricht jedoch der allgemein anerkannte Grundsatz, dass das spätere Gesetz das frühere Gesetz verdrängt (lex Posterior derogat legi priori). Ist dem gemäß der Regelungsgehalt einer Norm der §§ 121 ff. BRRG wortlautidentisch oder inhaltsgleich mit einer Norm des BeamtStG, geht daher das BeamtStG als das jüngere Gesetz vor. Die weite Fassung der Übergangsregelung in § 63 Abs. 3 S. 2 BeamtStG beruht demgegenüber offensichtlich auf einem Redaktionsversehen. Denn die Ratio der Regelung des § 63 Abs. 3 S. 2 BeamtStG war und ist vor allem die Fortgeltung der §§ 128 ff. BRRG, weil der Bund in § 16 ff. BeamtStG nur noch den länderübergreifenden Wechsel und den Wechsel in die Bundesverwaltung geregelt hat (vgl. Überschrift vor § 13). Demgemäß ist für eine Fortgeltung des § 126 BRRG bei der identischen Neuregelung in § 54 BeamtStG kein Raum mehr.

Legt man dies zugrunde, ist der Verwaltungsrechtsweg auf Grundlage der aufdrängenden Spezialzuweisung des § 54 Abs. 1 BeamtStG vorliegend eröffnet.

II. Statthafte Klageart

1. Statthaftigkeit

Fraglich ist, welche Klageart vorliegend einschlägig ist. Die statthafte Klageart richtet sich gem. § 88 VwGO nach dem Klagebegehren, so wie es sich bei verständiger Würdigung des Klageantrages darstellt. Vorliegend erstrebt K. Necht die Aufhebung des Rückforderungsbescheides vom 19.02.2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 07.04.2014. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass vorliegend nicht nur der Bewilligungsbescheid aufgehoben, sondern zugleich ein Kostenbescheid erlassen wurde. Folglich liegen hier zwei Verfügungen vor. Hiernach wäre vorliegend die Anfechtungsklage statthaft, wenn es sich bei dem Aufhebungsbescheid und dem Rückforderungsbescheid um VAe i.S.d. § 35 VwVfG NW handelt. Bedenken hiergegen könnten im Hinblick auf die Außenwirkung der Maßnahme bestehen.

Die Außenwirkung fehlt Maßnahmen gegenüber Beamten, die nach ihrem objektiven Sinngehalt auf organisationsinterne Wirkung abzielen, weil sie dazu bestimmt sind, den Beamten nicht als Träger subjektiver Rechte, sondern als Amtswalter und Glied der Verwaltung anzusprechen.

Vorliegend zielt sowohl die Aufhebung des Bewilligungsbescheides, als auch die Rückforderung von Aufwendungen nicht auf organisationsinterne Wirkungen, sondern auf die subjektiven Rechte des K.Necht ab.

Bedenken an der VA-Qualität der angefochtenen Bescheide bestehen daher nicht; mithin ist statthafte Klageart die Anfechtungsklage.

2. Ordnungsgemäße Klageerhebung

Fraglich ist jedoch, ob K. Necht vorliegend die Klage ordnungsgemäß erhoben hat. Die ordnungsgemäße Klageerhebung bestimmt sich nach den Vorschriften der §§ 81, 82 VwGO. Hiernach ist die Klage gem. § 81 Abs.1 S.1 VwGO schriftlich zu erheben. Schriftlichkeit bedeutet, dass die Klage in deutscher Sprache und vom Kläger oder seinem Prozessbevollmächtigten handschriftlich unterschrieben sein muss. Letzteres ist vorliegend nicht geschehen, da es K. Necht versäumt hatte, die Klage zu unterschreiben. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass das Unterschriftserfordernis auch dann als gewahrt gilt, wenn sich aus der Klageschrift oder den ihr beigefügten Anlagen eindeutig und ohne dass darüber Beweis erhoben werden müsste ergibt, dass die Klage vom Kläger herrührt und mit dessen Willen an das Gericht gelangt ist (Kopp, VwGO, § 81, Rn.5 ff.). Ausreichend ist hiernach, wenn der Absender auf dem Briefumschlag, der die Klage enthält, vom Kläger eigenhändig geschrieben wurde (vgl. Kopp, a.a.O., § 81, Rn.6).

Folglich ist die Klage des K. Necht ordnungsgemäß erhoben.

III. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Klagebefugnis

Die gem. § 42 Abs.2 VwGO erforderliche Klagebefugnis ist vorliegend gegeben, denn der Kläger ist Adressat zweier ihn belastenden VA's (Adressatentheorie).

2. Vorverfahren

Gemäß § 68 Abs. 1 VwGO ist bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen ein Vorverfahren durchzuführen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Vorschriften der §§ 68 ff VwGO durch § 54 Abs.2 BeamStG (vormals § 126 Abs. 3 BRRG) modifiziert werden. Danach ist gemäß § 54 Abs.2 S.3 BeamStG dann die Durchführung eines Vorverfahrens entbehrlich, wenn dies ein Gesetz bestimmt. Dies könnte vorliegend gemäß § 104 Abs. 1 S. 1 LBG NW der Fall sein. Es gilt jedoch zu beachten, dass § 104 Abs. 1 S. 1 LBG NW gemäß S. 2 nicht auf beihilferechtliche Angelegenheiten gilt.

Folglich ist für die Zulässigkeit der Klage die Durchführung eines Vorverfahrens erforderlich. Da K. Necht am 28.03.2014 Widerspruch eingelegt hat und dieser Widerspruch auch beschieden wurde, ist diese Zulässigkeitsvoraussetzung an sich erfüllt.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass gemäß § 70 Abs.1 VwGO der Widerspruch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des VA zu erfolgen hat, vorliegend also bis zum 25.03.2014. Da hiernach die Widerspruchsfrist am 25.03.2014 abgelaufen war, war die Einlegung des Widerspruchs am 28.03.2014 verspätet und damit verfristet. Fraglich ist daher, wie es sich auswirkt, dass die Behörde den Widerspruch nicht als unzulässig zurückwies, sondern sich auf den Widerspruch sachlich einließ (sog. Zweitbescheid trotz verfristeten Widerspruchs). Die Behandlung dieser Rechtsfrage ist streitig:

Nach einer Ansicht führt die Versäumung der Widerspruchsfrist zwingend zur Unzulässigkeit des Widerspruchs und damit zur Unzulässigkeit der Klage (Kopp, a.a.O., § 70, Rn.6). Begründet wird dies damit, dass die Behörde nicht die Befugnis habe, die zwingende prozessuale Folge (Unzulässigkeit des Widerspruchs und damit der Klage) rückgängig zu machen.

Nach einer anderen (überwiegenden) Ansicht (st. seit Rspr. BVerwG, JZ 83, 143) kann die Behörde das Widerspruchsverfahren wieder aufgreifen und damit den Verwaltungsrechtsweg erneut eröffnen, wenn sie sich auf den VA sachlich, d.h. inhaltlich einlässt. Dies soll nach dieser Ansicht nur dann nicht gelten, wenn ein sog. VA mit Doppelwirkung vorliegt, da hier dem Dritten sonst eine gesicherte Rechtsposition entzogen werde. Da es sich vorliegend indes nicht um einen VA mit Doppelwirkung handelt, wäre nach dieser Ansicht die Fristversäumung des Widerspruchs unbeachtlich.

Für die letztgenannte Ansicht spricht, dass die Behörde "Herrin des Vorverfahrens" ist und damit die Möglichkeit haben muss, das Verwaltungsverfahren wieder zu eröffnen.

Folglich ist das erforderliche Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden.

3. Klagefrist

Grundsätzlich ist die Anfechtungsklage gemäß § 74 VwGO innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheides zu erheben. § 54 Abs. 2 BeamStG verweist jedoch – anders als vormals § 126 Abs. 3 BRRG – nicht mehr pauschal auf die „Vorschriften des 8. Abschnitts der VwGO“, sondern nur noch auf das „Vorverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der VwGO“. Daraus könnte man schließen, dass die Vorschriften des 8. Abschnitts nach der Neuregelung nur insoweit anzuwenden sind, als sie sich auf das Widerspruchsverfahren beziehen, also nicht mehr auf die im Anschluss daran zu erhebende Klage, sodass vor allem § 74 VwGO bei beamtenrechtlichen Klagen nicht mehr anzuwenden wäre. Der Gesetzgeber hat im Gesetzgebungsverfahren jedoch deutlich zum Ausdruck gemacht, dass mit der Neuregelung eine sachliche Änderung nicht erfolgen soll. Deshalb gilt nach Erlass des Widerspruchsbescheides die Klagefrist des § 74 Abs. 1 S. 1 VwGO auch für beamtenrechtliche Klagen.

Demzufolge müsste K. Necht die Klage gemäß § 74 VwGO einen Monat nach Zustellung des Widerspruchsbescheides erhoben haben. Vorliegend wurde der Widerspruchsbescheid dem K. Necht am 08.04.2014 zugestellt. Hiernach lief die Klagefrist am 08.05.2014, 24.00 Uhr ab. Da das Fristende auf einen Sonntag fällt, verschiebt sich die Klagefrist gemäß § 56 Abs. 2 VwGO iVm § 222 Abs. 2 ZPO auf den nächsten Werktag. Hiernach lief die Klagefrist am 09.05.2014, 24.00 Uhr ab.

K. Necht erhob die Klage jedoch erst am 10.05.2014. Insoweit wäre die Klage wegen Fristversäumung unzulässig.

Zu berücksichtigen ist hier jedoch, dass die Zustellung des Widerspruchsbescheides mittels eingeschriebenen Briefes erfolgte. Die Zustellung eines Widerspruchsbescheides erfolgt gem. § 56 Abs.1, Abs.2 VwGO nach den Vorschriften des VwZG (Sartorius, Nr.110); hiernach gilt bei Zustellung mittels eines eingeschriebenen Briefes dieser gem. § 4 Abs.1 VwZG am dritten Tage nach der Aufgabe zur Post als zugestellt. Da der Widerspruchsbescheid am 07.04.2014 zur Post aufgegeben wurde, galt dieser auf Grund der „Drei-Tages-Fiktion“ des § 4 VwZG am 10.04.2014 als zugestellt. Diese Drei-Tages-Fiktion kann nicht zu Ungunsten des Empfängers verkürzt werden (auch wenn er das Schriftstück tatsächlich zu einem früheren Zeitpunkt erhalten hat), mithin erfolgte die Klageerhebung fristgemäß.

4. Klagegegner

Richtiger Beklagter ist gem. § 78 Abs.1 Nr.1 VwGO das Land Nordrhein-Westfalen.

IV. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen

1. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Die Beteiligtenfähigkeit des K. Necht folgt vorliegend aus §§ 61 Nr.1, 62 Abs.1, Nr.1 VwGO. Die Beteiligten- und Prozessfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen folgt aus §§ 61 Nr.1 VwGO (juristische Person!), 62 Abs.3 VwGO, Art.57 LVerf NW.

2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen

Da weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegend nicht fraglich sind, ist die Klage insgesamt zulässig.

B. Objektive Klagehäufung

Da vorliegend zwei Verwaltungsakte vorliegen, welche sich gegen den gleichen Beklagten richten, das gleiche Gericht zuständig ist und die in einem engen Zusammenhang stehen, können beide Klage zusammen im Wege der objektiven Klagehäufung erhoben werden (§ 44 VwGO).

C. Begründetheit

Die Klage des K. Necht ist gem. § 113 Abs.1 S.1 VwGO begründet, wenn die VA'e rechtswidrig sind und K. Necht hierdurch in seinen Rechten verletzt wurde.

I. Rechtswidrigkeit der VA'e Rechtswidrigkeit des Rücknahmebescheides

1. Ermächtigungsgrundlage

Voraussetzung für die Rücknahme eines VA ist zunächst das Vorliegen einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage. Mangels spezialgesetzlicher Ermächtigungsgrundlage für die Rücknahme des Bewilligungsbescheides kommt als Ermächtigungsgrundlage vorliegend § 48 Abs.1 S.2, Abs.2 VwVfG NW in Betracht.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Bedenken an der formellen Rechtmäßigkeit des VA bestehen insoweit, als der Bürger vor Erlass eines VA, welcher in seine Rechte eingreift, gem. § 28 Abs.1 VwVfG NW anzuhören ist. Da dies vorliegend nicht geschehen ist und auch keine der Ausnahmen des § 28 Abs.2 VwVfG NW eingreift, wäre der VA insoweit formell rechtswidrig.

Der Anhörungsmangel kann zwar gem. § 45 Abs.1, Nr.3 VwVfG NW durch Nachholung geheilt werden, doch ist mangels entgegenstehender Anhaltspunkte im Sachverhalt eine *ausdrückliche* Nachholung der Anhörung nicht erfolgt, so dass es insofern bei der formellen Rechtswidrigkeit des VA bliebe.

Anmerkung:

Zwar ist auf Grund der Neufassung des § 45 Abs.2 VwVfG *des Bundes* nunmehr eine Nachholung bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens möglich, doch ist hier zu beachten, dass der Landesgesetzgeber im vorliegend anzuwendenden § 45 Abs.2 VwVfG **NW (!)** noch keine dem entsprechende Bestimmung erlassen hat.

Möglicherweise könnte der Anhörungsmangel jedoch gem. § 45 Abs.1 Nr.3 VwVfG NW mittels der Durchführung des Vorverfahrens geheilt worden sein. Die Heilung mittels Durchführung eines Vorverfahrens ist dann anerkannt, wenn Ausgangs- und Widerspruchsbehörde identisch sind (wann dies der Fall ist, ergibt sich aus § 73 Abs.1 Nr.2, Nr.3 VwGO). Sind Ausgangs- und Widerspruchsbehörde jedoch nicht identisch, ist es nach wie vor streitig, ob der Anhörungsmangel mittels Durchführung eines Widerspruchsverfahrens geheilt werden kann:

Nach einer Ansicht ist eine Heilung nur bei gebundenen Entscheidungen zulässig, da sonst dem Betroffenen eine Ermessensausübungsebene genommen würde. Nach einer anderen (herrschenden) Ansicht ist eine Heilung indes bei allen Entscheidungen möglich.

Vorliegend kann jedoch eine Entscheidung dieses Streits dahingestellt bleiben, da das Landesamt für Besoldung und Versorgung eine oberste Landesbehörde ist, mithin Ausgangs- und Widerspruchsbehörde gemäß § 73 Abs.1, Nr.2 VwGO identisch sind und daher hier eine Heilung mittels Durchführung des Vorverfahrens nach allen Ansichten möglich ist.

Folglich ist der Anhörungsmangel auf Grund der Durchführung des Widerspruchsverfahrens geheilt, so dass der Bescheid insoweit formell rechtmäßig ist.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

Tatsbestandsvoraussetzungen

Des Weiteren müsste der Rücknahmebescheid auch materiell rechtmäßig sein. Voraussetzung hierfür ist gem. § 48 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 VwVfG NW zunächst, dass der Bewilligungsbescheid vom 15.12.2012 rechtswidrig und begünstigend war. Da die Gewährung einer Geldleistung unzweifelhaft begünstigend ist und die Gewährung der 100 %igen Beihilfe nicht mit der geltenden Rechtslage übereinstimmte, liegen die diesbezüglichen Voraussetzungen vor.

Eine Rücknahme des Bewilligungsbescheides ist jedoch dann nicht möglich, wenn der Begünstigte auf den Bestand des VA vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist (§ 48 Abs.2, S.1 VwVfG NW). Dies könnte vorliegend der Fall sein, weil der K. Necht das Geld bereits ausgegeben hat. Zu berücksichtigen ist hier jedoch, dass K. Necht in seiner aktiven Dienstzeit gerade mit der Entscheidung über Beihilfeanträge befasst war, so dass er wissen musste, dass er hier keinen Anspruch auf eine 100 %ige Beihilfeerstattung haben konnte. Insoweit hätte er die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides erkennen müssen, so dass die Annahme eines schutzwürdigen Vertrauens gem. § 48 Abs.2 S.3, Nr.3 VwVfG NW ausgeschlossen ist. Folglich kann sich K. Necht insoweit nicht auf ein schutzwürdiges Vertrauen berufen, so dass die Rücknahme dem Grunde nach möglich erscheint.

Des Weiteren gilt zu berücksichtigen, dass die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden VA gem. § 48 Abs. 4 VwVfG NW nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Rechtswidrigkeit möglich ist. Da N. Ull vorliegend bereits seit dem 20.12.2012 Kenntnis von der Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides hatte, wäre hiernach die Rücknahme nur bis zum 20.12.2010 möglich gewesen.

Vorliegend handelte es sich jedoch nicht um die Kenntnis von *Tatsachen*, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen VA rechtfertigen, sondern um einen schlichten *Rechtsanwendungsfehler* des N. Ull. Fraglich ist daher, ob die Frist des § 48 Abs.4 VwVfG NW auch bei Rechtsanwendungsfehlern Anwendung findet. Diese Rechtsfrage ist höchst streitig:

Nach einer Ansicht findet die Vorschrift des § 48 Abs.4 VwVfG NW bei Rechtsanwendungsfehlern keine Anwendung (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 48, Rn.159, 160). Hierfür spricht der klare Wortlaut des § 48 Abs.4 VwVfG, da hier eindeutig auf das Vorliegen von "Tatsachen" abgestellt wird. Hiernach wäre ein rechtswidriger begünstigender VA zeitlich unbeschränkt rücknehmbar.

Demgegenüber steht die ganz überwiegende Ansicht auf dem Standpunkt, dass die Vorschrift des § 48 Abs.4 VwVfG NW auch bei Rechtsanwendungsfehlern anzuwenden ist (BVerwGE 84, 22).

Für die letztgenannte Ansicht spricht, dass es primär auf die Rechtswidrigkeit des VA ankommen muss. Dabei ist es unerheblich, ob die Rechtswidrigkeit auf einem Sachaufklärungsfehler oder auf einem Rechtsanwendungsfehler beruht. Folglich ist die Vorschrift des § 48 Abs.4 VwVfG NW auch auf Rechtsanwendungsfehler anzuwenden, so dass die Rücknahme des Bewilligungsbescheides am 19.02.2014 nicht mehr erfolgen konnte und der Bescheid insoweit rechtswidrig ist.

Rückforderungsbescheid

Da der Rückforderungsbescheid gemäß § 49 a VwVfG nur dann rechtmäßig ergehen konnte, wenn die Rücknahme des Bewilligungsbescheides rechtmäßig war, folgt insoweit aus der Rechtswidrigkeit des Rücknahmebescheides denknötwendig die Rechtswidrigkeit des Rückforderungsbescheides.

II. Rechtsverletzung des Klägers

Auf Grund der Rechtswidrigkeit der VA 'e ist der Kläger in seinen Rechten verletzt.

GESAMTERGEBNIS:

Da die Klage des K. Necht zulässig und begründet ist, wird sie Erfolg haben.