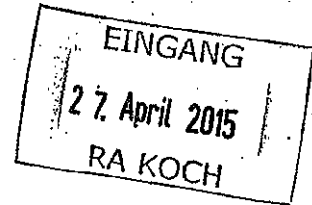


VERWALTUNGSGERICHT GÖTTINGEN



Az.: 4 A 193/13

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn [REDACTED]
[REDACTED]

Klägers,

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte Koch und andere,
Hohenzöllernstraße 25, 30161 Hannover, - [REDACTED]

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesverwaltungsamt - Dienstleistungszentrum -,
Eupener Straße 125, 50933 Köln, [REDACTED]

Beklagte,

Streitgegenstand: Rückforderung überzahlter Dienstbezüge



hat das Verwaltungsgericht Göttingen - 4. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 21. April 2015 durch die Richterin am Verwaltungsgericht [REDACTED] als Einzelrichterin für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 2013 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 10. Oktober 2013 wird aufgehoben.

Die Kosten des Verfahrens hat die Beklagte zu tragen; insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des gegen sie festzusetzenden Kostenerstattungsbetrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

Der im Jahr 1953 geborene Kläger wendet sich gegen die Rückforderung überzahlter Dienstbezüge (Polizeizulage [REDACTED] bis [REDACTED]).

Er trat am [REDACTED] unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf in den damaligen Bundesgrenzschutz (BGS) ein und wurde zum Grenzüäger ernannt. Am [REDACTED] erfolgte die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Der Kläger wurde in der Folgezeit mehrfach befördert, zuletzt wurde er am [REDACTED] zum Polizeihauptmeister im BGS ernannt.

Mit Einleitungsverfügung vom [REDACTED] wurde gegen den Kläger ein förmliches Disziplinarverfahren nach den Bestimmungen der Bundesdisziplinarordnung (BDO) eingeleitet. Gleichzeitig wurde der Kläger vorläufig des Dienstes enthoben. Von einer teilweisen Einbehaltung der Dienstbezüge wurde aufgrund seiner angespannten finanziellen Verhältnisse zunächst abgesehen. Nachdem sich die finanzielle Situation des Klägers gebessert hatte, ordnete das Bundespolizeipräsidium [REDACTED] mit Bescheid vom [REDACTED] auf Grundlage von § 38 Abs. 2 des Bundesdisziplinargesetzes (BDG) die teilweise Einbehaltung der Dienstbezüge des Klägers in Höhe von 20 % an. Dennoch erhielt der Kläger in der Folgezeit seine Bezüge zunächst weiter ungekürzt ausbezahlt.

Mit Anschuldigungsschrift vom [REDACTED] legte die Bundespolizeidirektion [REDACTED] dem Kläger ein Dienstvergehen zur Last und beantragte beim Verwaltungsgericht Göttingen die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (9 A 1/09 und 9 A 3/13). Mit Beschluss vom 16. Dezember 2010 setzte das Gericht das Verfahren mit der Begründung aus, die Anschuldigungsschrift sei in erheblichem Maße überarbeitungsbedürftig. Die Anschuldigungsschrift wurde zur Behebung der Mängel an die Einleitungsbehörde zurückgegeben.

Mit Schreiben vom [REDACTED] wies das Bundesverwaltungsamt den Kläger darauf hin, dass es gehalten sei, die bisher nicht durchgeführte Besoldungskürzung einzubehalten und in diesem Zusammenhang gemäß § 39 Abs. 2 BDG ebenfalls die Zahlung der Polizeizulage zu stoppen. Hiergegen legte der Kläger Widerspruch ein. Ab [REDACTED] wurde die Polizeizulage nicht mehr an den Kläger ausgezahlt. Mit weiterem Schreiben vom [REDACTED] hörte das Bundesverwaltungsamt den Kläger zu der Absicht an, die überzahlten Bezüge in Höhe von insgesamt 54.579,84 € zurückzufordern.

Auf entsprechenden Antrag des Klägers setzte das Verwaltungsgericht Göttingen mit Beschluss vom 12. Dezember 2012 (9 B 2/12) die teilweise Einbehaltung von Dienstbezügen des Klägers durch den Bescheid des Bundespolizeipräsidiums vom [REDACTED] aus. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die Entfernung des Klägers aus dem Beamtenverhältnis sei nicht überwiegend wahrscheinlich. Daraufhin hob die Bundespolizeidirektion [REDACTED] unter dem [REDACTED] mit sofortiger Wirkung die vorläufige Dienstenthebung auf.

Mit Bescheid vom 2. Mai 2013 forderte das Bundesverwaltungsamt vom Kläger die in der Zeit vom [REDACTED] bis zum [REDACTED] gezahlte Polizeizulage in Höhe von insgesamt 19.518,73 € (brutto) zurück und erklärte zugleich die Aufrechnung gegen den pfändbaren Teil der laufenden Dienstbezüge. Zur Begründung führte das Amt im Wesentlichen aus, dem Kläger habe die Polizeizulage während seiner Suspendierung vom Dienst nicht zugestanden. Im Hinblick auf die Überzahlung sei der Kläger bösgläubig gewesen. Denn als Polizeihauptmeister im Spitzenamt der Laufbahn des mittleren Dienstes hätte es sich ihm aufdrängen müssen, dass er die Polizeizulage wegen der vorläufigen Dienstenthebung zu Unrecht erhalte. Es habe von ihm erwartet werden können, sich im Laufe seiner Dienstzeit zumindest Grundkenntnisse des Besoldungsrechts anzueignen. Zumindest hätte er Zweifel an der Berechtigung der Zahlung bekommen und diese durch Nachfrage bei der zuständigen Bezügestelle klären müssen. Aus Billigkeitsgründen werde es dem Kläger ermöglicht, den Betrag durch monatliche Raten in Höhe von 400,00 € (brutto) abzutragen. Eine Reduzierung der Rückforderungssumme sei trotz des Mitverschuldens der Behörde an der Überzahlung hingegen nicht geboten.

Hiergegen legte der Kläger mit Schreiben vom [REDACTED] Widerspruch ein. Zur Begründung berief er sich auf den Wegfall der Bereicherung und darauf, dass er nicht der verschärften Haftung unterliege.

Mit Ablauf des Monats August 2013 wurde der Kläger nach Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand versetzt.

Mit Schreiben vom [REDACTED] reduzierte die Beklagte die monatliche Rückzahlungsrates auf 280,00 € (brutto).

Mit Schriftsatz vom 9. September 2013 teilte die Einleitungsbehörde dem Verwaltungsgericht Göttingen in dem Verfahren 9 A 1/09, welches zwischenzeitlich unter dem Aktenzeichen 9 A 3/13 weitergeführt worden war, mit, dass zwei der insgesamt fünf Anschuldigungspunkte der Anschuldigungsschrift nicht aufrechterhalten blieben. Es werde daher angeregt, das Verfahren einzustellen. Bei einem Ruhestandsbeamten ersehe die Kürzung oder Aberkennung des Ruhegehalts als nicht gerechtfertigt. Nach Aufhebung des Aussetzungsbeschlusses und Mitteilung des Klägers, dass er der Einstellung des Verfahrens zustimme, wurde das gegen den Kläger geführte Disziplinarverfahren mit gerichtlichem Beschluss vom 20. September 2013 eingestellt.

Mit Widerspruchsbescheid vom 10. Oktober 2013 wies die Beklagte den Widerspruch des Klägers gegen den Rückforderungsbescheid vom 2. Mai 2013 als unbegründet zurück. Zur Begründung wiederholte sie ihr Vorbringen im Ausgangsbescheid und trug ergänzend vor, dass die Polizeizulage ausdrücklich in den Bezügemitteilungen ausge-

wiesen sei. Von jedem Beamten sei zu erwarten, dass er die Grundprinzipien des Beamtenrechts, sein eigenes statusrechtliches Amt nebst besoldungsrechtlicher Einstufung sowie die ihm zustehenden Besoldungsbestandteile wie Grundgehalt, Familienzuschlag und wohl auch die ihm zustehenden Zulagen kenne. Zu den Grundkenntnissen hinsichtlich der Polizeizulage gehöre, dass diese an die Tätigkeit im Polizeivollzugsdienst anknüpfe und die Besonderheiten des jeweiligen Dienstes mit tilge. Die Beklagte sei auch nicht gehalten, von der Rückforderung teilweise im Wege der Billigkeitsentscheidung wegen eigenen Mitverschuldens abzusehen. Denn Überzahlungen würden vielfach und typischerweise ein Mitverschulden der Behörde voraussetzen. Ein Mitverschulden der Behörde allein bedinge deshalb noch nicht ein vollständiges oder teilweises Absehen von der Rückforderung. Eine überwiegende behördliche Verantwortung für die Überzahlung könne im vorliegenden Fall nicht festgestellt werden. Insbesondere hätten sich aufgrund der vorläufigen Dienstenthebung keine besoldungsrelevanten Umstände ergeben, die eine manuelle Bearbeitung der Besoldungsakte notwendig gemacht hätten und bei der die fehlerhafte Gewährung der Polizeizulage hätte auffallen können. Die mit Schreiben vom [REDACTED] ausgesprochene Kürzung der Dienstbezüge sei von der Besoldungsstelle fälschlicherweise nicht umgesetzt worden, so dass es auch hier nicht zum Erkennen der Überzahlung der Polizeizulage durch die Besoldungsstelle hätte kommen können.

Am 13. November 2013 hat der Kläger gegen den Rückforderungsbescheid der Beklagten vom 2. Mai 2013 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 10. Oktober 2013 Klage erhoben. Zu deren Begründung trägt er im Wesentlichen vor: Aufgrund der geringen monatlichen Höhe der Polizeizulage könne der Wegfall der Bereicherung unterstellt werden. Da er den Mangel des rechtlichen Grundes weder positiv gekannt noch grob fahrlässig nicht gekannt habe, unterliege er auch nicht der verschärften Haftung.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 2013 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 10. Oktober 2013 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hält ihre Bescheide für rechtmäßig und tritt den Ausführungen des Klägers im Einzelnen entgegen. Für den Kläger sei es offensichtlich gewesen, dass ihm die Polizeizulage während seiner Suspendierung nicht zustehe. Die Gründe für die Zahlung einer Polizeizulage würden zum Grundwissen eines Polizeibeamten gehören. Aufgrund der 30-jährigen Dienstzeit des Klägers könne mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass ihm der Zweck der Polizeizulage bekannt gewesen sei. Es seien keine tiefen besoldungsrechtlichen Kenntnisse erforderlich, um zu erkennen, dass bei einer vorläufigen Dienstenthebung keine Belastungen vorlägen, die besoldungsrechtlich mit einer

Zulage für besondere Belastungen auszugleichen seien. Dem Kläger dürfte es während seiner langen Dienstzeit auch bekannt geworden sein, dass Kollegen Disziplinarmaßnahmen unterworfen worden seien und mit welchen Folgen diese Maßnahmen für die Kollegen verbunden gewesen seien. Spätestens bei der Mitteilung über die Kürzung der Dienstbezüge um 20 % hätte sich der Kläger bei der Besoldungsstelle melden müssen. Denn ihm hätte auffallen müssen, dass diese Kürzung nicht umgesetzt worden sei.

Die Kammer hat den Rechtsstreit nach Anhörung der Beteiligten der Berichterstatterin als Einzelrichterin zur Entscheidung übertragen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen. Diese Unterlagen sind Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidungsfindung gewesen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet.

Der Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 2013 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 10. Oktober 2013 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Kläger kann sich in weiten Teilen auf den Wegfall der Bereicherung berufen. Soweit ihm dies nicht möglich ist, ist die Billigkeitsentscheidung der Beklagten zu beanstanden.

Rechtsgrundlage für die Rückforderung ist § 12 Abs. 2 BBesG. Danach regelt sich die Rückforderung zuviel gezahlter Bezüge anhand der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung (§§ 812 ff. BGB), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

1. Der Kläger hat die sog. Polizeizulage (Stellenzulage nach Nr. 9 der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B) in der Zeit vom 1. September 1999 bis zum 31. Mai 2012 in Höhe von insgesamt 19.518,73 € (brutto) ohne Rechtsgrund erhalten. Denn für die Dauer seiner Suspendierung vom Dienst hatte er keinen Anspruch auf diese Zulage. Bei der Polizeizulage handelt es sich um eine Stellenzulage, die gemäß § 42 Abs. 3 Satz 1 BBesG nur für die Dauer der Wahrnehmung der herausgehobenen Funktion gewährt werden darf. Durch sie werden die Besonderheiten des jeweiligen Dienstes, insbesondere der mit dem Posten- und Streifendienst sowie dem Nachtdienst verbundene Aufwand sowie der Aufwand für Verzeehr mit abgegolten (Abs. 3 der Vorbemerkung Nr. 9 zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B). Für die Dauer der vorläufigen Dienstenthebung entfällt die Wahrnehmung der herausgehobenen Funktion gemäß § 42 Abs. 3 Satz 1 BBesG und damit der Anspruch des Beamten auf die Gewährung der Stellenzulage (BVerwG, Urteil vom 18. April 1991 - 2 C 11.90 -, zitiert nach juris). Deshalb stand dem Kläger ab Mitte September 1999 die Zulage nicht mehr zu; sie hätte an ihn nicht weiter gezahlt werden dürfen (vgl. § 2 Abs. 2 BBesG).

Hieran änderte die Entscheidung der Disziplinarkammer des VG Göttingen vom 12. Dezember 2012 (9 B 2/12), durch welche die teilweise Einbehaltung von Dienstbezügen des Klägers durch den Bescheid des Bundespolizeipräsidiums vom 16. August 2007 ausgesetzt worden ist, nichts. Denn die Entscheidung der Disziplinarkammer bezog sich auf die Rechtmäßigkeit der Einbehaltung eines Teils der Dienstbezüge dem Grunde nach. Sie besagte nichts darüber, ob die Polizeizulage zu den „monatlichen Dienst- oder Anwärterbezügen“ (§ 38 Abs. 2 BDG) gehört oder vorweg abzuziehen war. Die Art der Berechnung des Kürzungsbetrags war nicht Gegenstand der getroffenen Entscheidung. Vielmehr hat die Disziplinarkammer die Einbehaltung bereits deshalb für nicht gerechtfertigt gehalten, weil es an der Voraussetzung fehlte, dass im Disziplinarverfahren voraussichtlich auf Entfernung vom Dienst erkannt werde (vgl. hierzu auch OVG Lüneburg, Urteil vom 22. Oktober 2002 - 5 LC 99/02 -, n.v.).

2. Damit hat zwar der Kläger die Polizeizulage im streitgegenständlichen Zeitraum ohne Rechtsgrund erlangt. Die Bereicherung ist aber zwischenzeitlich gemäß § 818 Abs. 3 BGB weggefallen.

Die überzahlten Monatsbeträge erreichten während des gesamten streitbefangenen Zeitraums maximal eine Höhe von jeweils 133,75 €. Es kann deshalb angenommen werden, dass der Kläger die jeweiligen Überzahlungen im Rahmen der normalen Lebensführung verbraucht hat, ohne dass in seinem Vermögen noch ein Gegenwert vorhanden wäre oder davon auszugehen wäre, dass er anderweitig Aufwendungen erspart hätte, die in seinem Vermögen noch vorhanden wären. Auch nach Nr. 12.2.12 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Bundesbesoldungsgesetz (BBesGVwV) kann der Wegfall einer eingetretenen Bereicherung grundsätzlich unterstellt werden, wenn die im jeweiligen Monat zu viel gezahlten Bezüge 10 v.H. des insgesamt zustehenden Betrags, höchstens 300 DM (entspricht 153,39 €) nicht übersteigen. Diese Voraussetzungen liegen im Fall des Klägers vor.

3. Hinsichtlich eines Betrags in Höhe von 18.041,14 € ist es dem Kläger auch nicht verwehrt, sich auf den Wegfall der Bereicherung zu berufen. Denn insoweit haftet er nicht „verschärft“ im Sinne von § 12 Abs. 2 Sätze 1 und 2 BBesG i.V.m. §§ 819 Abs. 1, 818 Abs. 4 BGB. Lediglich hinsichtlich eines Betrags in Höhe von 1.477,58 € unterliegt er der verschärften Haftung.

a. Vorliegend bestehen keine belastbaren Anhaltspunkte dafür, dass der Kläger beim Empfang der Leistung den Mangel des rechtlichen Grundes positiv gekannt hat. Insoweit werden auch von der Beklagten allenfalls Vermutungen ausgesprochen. Hinsichtlich eines Betrags in Höhe von 18.041,14 € war der Mangel des rechtlichen Grundes auch nicht so offensichtlich, dass der Kläger ihn hätte erkennen müssen (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 2 BBesG).

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein Mangel offensichtlich, wenn der Empfänger die im Verkehr erforderliche Sorgfalt in ungewöhnlich hohem Maße außer Acht gelassen hat oder - anders ausgedrückt - er den Fehler etwa durch Nachdenken oder logische Schlussfolgerung hätte erkennen müssen. Für das Erkennenmüssen kommt es auf die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten des Beamten an. Von jedem Beamten ist zu erwarten, dass er die Grundprinzipien des Be-

amtenrechts, sein eigenes statusrechtliches Amt nebst besoldungsrechtlicher Einstufung sowie die ihm zustehenden Besoldungsbestandteile wie Grundgehalt, Familienzuschlag und wohl auch die ihm zustehenden Zulagen kennt. Bei Unklarheiten oder Zweifeln ist der Beamte aufgrund seiner Treuepflicht gehalten, sich durch Rückfragen bei der auszahlenden oder anweisenden Stelle Gewissheit zu verschaffen, ob die Zahlung rechtmäßig ist. Zu den Sorgfaltspflichten des Beamten gehört es aufgrund seiner beamtenrechtlichen Treuepflicht auch, die Besoldungsmittelungen bei besoldungsrelevanten Änderungen im dienstlichen oder persönlichen Bereich auf ihre Richtigkeit zu überprüfen und auf Überzahlungen zu achten (vgl. hierzu insgesamt BVerwG, Urteil vom 29. April 2004, - 2 A 5.03 -, juris; BVerwG, Urteil vom 26. April 2012, - 2 C 15.10 -, juris).

Hingegen gehört der Rechtsgrundsatz, dass für die Dauer der vorläufigen Dienstenthebung die Wahrnehmung der herausgehobenen Funktion gemäß § 42 Abs. 3 Satz 1 BBesG und damit der Anspruch des Beamten auf die Gewährung der Polizeizulage entfällt, nicht zu den Grundprinzipien des Beamtenbesoldungsrechts; deren Kenntnis bei allen Beamten vorausgesetzt werden könnte (OVG Lüneburg, Urteil vom 22. Oktober 2002 - 5 LC 99/02 -, n.v.). Denn bei Durchsicht der zu vergleichbaren Fällen ergangenen Rechtsprechung ergibt sich, dass mehreren mit dem Besoldungsrecht befassten Gerichten und Fachbehörden dieser Rechtsgrundsatz ebenfalls nicht bekannt war. Das Verwaltungsgericht Bremen als Vorinstanz zu der zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. April 1991 hat die Fortzahlung der Polizeizulage während der vorläufigen Dienstenthebung für Rechtens gehalten. Gleiches gilt offensichtlich für die Disziplinarkammer beim Verwaltungsgericht Osnabrück in dem Fall des Polizeibeamten, der dem Urteil des OVG Lüneburg vom 22. Oktober 2002 zugrunde lag. Aus dieser Entscheidung ergibt sich weiter, dass auch die dort zuständig gewesene Bezirksregierung [REDACTED] als Einleitungsbehörde im Disziplinarverfahren und - vor allem - sowohl die Besoldungsstelle der Bezirksregierung [REDACTED] in [REDACTED] als auch das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung offensichtlich von der Rechtmäßigkeit der Polizeizulage während der vorläufigen Dienstenthebung ausgegangen waren. Letztere hatten nämlich in Kenntnis der vorläufigen Dienstenthebung des damaligen Klägers die Polizeizulage fortgezahlt, und zwar nicht auf Grund eines einmaligen Versehens oder Irrtums eines einzelnen Sachbearbeiters, sondern immer wieder und nach bewusst vorgenommenen Überprüfungen, die durch die zahlreichen Beanstandungen und Nachfragen des Prozessbevollmächtigten ausgelöst und von verschiedenen beruflich auf das Besoldungsrecht spezialisierten Bediensteten vorgenommen wurden. Auch im vorliegenden Fall sah sich weder die Bundespolizeidirektion [REDACTED] als Einleitungsbehörde im Disziplinarverfahren noch die Besoldungsstelle des Klägers dazu veranlasst, die Rechtmäßigkeit der Zahlung der Polizeizulage während der Dauer der vorläufigen Dienstenthebung in Frage zu stellen. Unter diesen Umständen ist es nicht angängig, von einem Grundsatz des Besoldungsrechts zu sprechen, dessen Kenntnis bei jedem Polizeibeamten der Besoldungsgruppe A 9 als selbstverständlich unterstellt werden müsste. Schließlich dürfte unter Polizeibeamten kraft Erfahrung bekannt sein, dass eine vorübergehende Unterbrechung der Wahrnehmung der Dienstaufgaben - etwa durch Urlaub oder Erkrankung - regelmäßig keinen Einfluss auf die Zahlung der Zulage hat. Die Unterscheidung zwischen derartigen

tatsächlichen Gründen für eine Hinderung an der Dienstausbübung und dem rechtlichen Hinderungsgrund der Suspendierung drängt sich für einen mit dem Recht der Beamtenbesoldung beruflich nicht befassten Beamten nicht auf (vgl. auch insoweit OVG Lüneburg, Urteil vom 22. Oktober 2002 - 5 LC 99/02 -, n.v.).

b. Allerdings ist vorliegend weiter zu berücksichtigen, dass das Bundespolizeipräsidium mit Bescheid vom 16. August 2007 die teilweise Einbehaltung der Dienstbezüge in Höhe von 20 % angeordnet hatte. Dieser Bescheid wurde dem Kläger am 24. August 2007 zugestellt. In der Folgezeit wurden die Bezüge des Klägers aber dennoch ungekürzt ausbezahlt. Dem Kläger hätte es sich also ab September 2007 aufdrängen müssen, dass er 20 % seiner Dienstbezüge - und damit auch 20 % der auf den Bezügemitteilungen ausgewiesenen Polizeizulage - ohne Rechtsgrund erhielt. Hinsichtlich des Zeitraums von September 2007 bis Mai 2012 ist dem Kläger daher der Vorwurf zu machen, eine Überzahlung von 20 % der Polizeizulage grob fahrlässig nicht gekannt zu haben. Dabei ist ohne Belang, dass das Verwaltungsgericht Göttingen mit Beschluss vom 12. Dezember 2012 die teilweise Einbehaltung von Dienstbezügen ausgesetzt hat. Denn dieser erst nach Ablauf des hier streitigen Besoldungszeitraums eingetretene Umstand ändert nichts daran, dass der Kläger für die Zeit von der Zustellung des Bescheids vom 16. August 2007 an bis einschließlich Mai 2012 hätte erkennen müssen, 20 % der Polizeizulage zu Unrecht zu erhalten. Folglich haftet er diesbezüglich verschärft und kann sich insoweit auf den Wegfall der Bereicherung nicht berufen. Hierbei handelt es sich um einen Betrag in Höhe von 1.477,58 € (entspricht 20 % der Überzahlung für den genannten Zeitraum in Höhe von insgesamt 7.387,91 €).

c. Hingegen kommt auch für die Zeit ab September 2007 eine verschärfte Haftung des Klägers im Hinblick auf den vollen monatlichen Betrag der Polizeizulage nicht in Betracht. Dem Kläger kann in diesem Zusammenhang zwar der Vorwurf gemacht werden, sich nicht gezielt mit der Frage an die Besoldungsstelle gewandt zu haben, warum ihm die Dienstbezüge trotz des Bescheids vom 16. August 2007 auch über den Monat August 2007 hinaus ungekürzt ausgezahlt worden sind. Angesichts der gesamten besoldungsrechtlichen Abwicklung der vorläufigen Dienstenthebung des Klägers durch die Beklagte erscheint es dem Gericht aber keineswegs zwingend, dass dort eine entsprechende Nachfrage des Klägers tatsächlich auch zu einem Erkennen des grundsätzlichen Fehlers in Bezug auf die Überzahlung der Polizeizulage geführt hätte. Derartige Zweifel sind auch deshalb angebracht, weil Gerichte und Fachbehörden - wie dargelegt - häufiger die Fortzahlung der Polizeizulage während der vorläufigen Dienstenthebung für rechtens halten.

4. Soweit der Kläger der verschärften Haftung unterliegt, hat der angefochtene Rückforderungsbescheid gleichwohl keinen Bestand. Denn die von der Beklagten getroffene Billigkeitsentscheidung nach § 12 Abs. 2 Satz 3 BBesG ist (jedenfalls insoweit) zu beanstanden.

Die Billigkeitsentscheidung kann darin bestehen, dass von der Rückforderung insgesamt oder teilweise endgültig abgesehen wird, die Rückzahlung ganz oder teilweise erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen soll oder eine Rückzahlung in Teilbeträgen (Ratenzahlung) festgesetzt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 08. Oktober 1998 - 2 C 21.97 -, zitiert nach juris). Sie hat die Aufgabe, eine allen Umständen des Einzelfalls gerecht

werdende, für die Behörde zumutbare, für den Bereicherten tragbare Lösung zu ermöglichen, bei der auch Alter, Leistungsfähigkeit und sonstige Lebensverhältnisse des Herausgabepflichtigen eine maßgebende Rolle spielen. Sie soll der besonderen Lage des Einzelfalls Rechnung tragen, die formale Strenge des Besoldungs- und Versorgungsrechts auflockern und Ausdruck des auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatzes von Treu und Glauben sein und sich als sinnvolle Ergänzung des ohnehin von dem gleichen Grundsatz geprägten Rechts der ungerechtfertigten Bereicherung auswirken. Sie ist vor allem in Fällen der verschärften Haftung von Bedeutung. Darüber hinaus sind auch sonstige sachliche Gesichtspunkte zu beachten - insbesondere die Frage, wessen Verantwortungsbereich die Überzahlung zuzuordnen ist und in welchem Maße ein Verschulden oder Mitverschulden hierfür ursächlich war. Im Rahmen der Billigkeitsentscheidung ist jedoch nicht die gesamte Rechtsbeziehung, aus der der Bereicherungsanspruch erwächst, nochmals unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben zu würdigen; vielmehr ist auf das konkrete Rückforderungsbegehren und vor allem auf die Modalitäten der Rückabwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensumstände des Bereicherungsschuldners abzustellen. Daher kommt es nicht entscheidend auf die Lage des Betroffenen in dem Zeitraum, für den die Überzahlung geleistet worden ist, sondern auf dessen Lage im Zeitpunkt der Rückabwicklung an (vgl. BVerwG, Urteil vom 08. Oktober 1998, a. a. O.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 31. Mai 2011 - 5 LA 31/10 -, n.v.).

Ein Mitverschulden der Behörde an der Überzahlung ist in die Ermessensentscheidung einzubeziehen. Deshalb ist aus Gründen der Billigkeit in der Regel von der Rückforderung teilweise abzusehen, wenn der Grund für die Überzahlung in der überwiegenden behördlichen Verantwortung liegt. Das ist auch unter Gleichheitsgesichtspunkten geboten. Der Beamte, der nur einen untergeordneten Verursachungsbeitrag für die Überzahlung gesetzt hat, muss besser stehen als der Beamte, der die Überzahlung allein zu verantworten hat. Angesichts dessen erscheint in solchen Fällen ein Absehen von der Rückforderung in der Größenordnung von 30 % des überzahlten Betrags im Regelfall als angemessen. Bei Hinzutreten weiterer Umstände, etwa besonderer wirtschaftlicher Probleme des Beamten, kann auch eine darüber hinausgehende Ermäßigung des Rückforderungsbetrags in Betracht kommen. Außerdem entspricht es in der Regel der Billigkeit, bei wiederkehrenden Überzahlungen in jeweils geringer Höhe über einen längeren Zeitraum Ratenzahlungen einzuräumen, die dem Überzahlungszeitraum entsprechen. Die Festlegungen sind im Bescheid zu treffen; eine bloße Bereitschaft, später Ratenzahlungen zu vereinbaren, genügt nicht. Der Billigkeit entspricht es, dass sich Dienstherr und Beamter über die Modalitäten der Rückzahlung zu verständigen suchen (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 15.10 -, zitiert nach juris; Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 4.11 -, zitiert nach juris).

Nach der Rechtsprechung OVG Lüneburg ist bei im Rahmen der Massenverwaltung erfolgenden Überzahlungen, deren Ursache entweder in einem Fehler des behördlich verwendeten Computersystems oder aber in einem Eingabefehler liegt, ohne ein Hinzutreten verschärfender Umstände - etwa bei einem Unbemerktbleiben des Fehlers auch bei nachfolgenden Kontrollen bzw. Eingaben in das System oder aber über lange Zeit - allenfalls von einem ganz geringfügigen Verschulden auf Seiten der Behörde

auszugehen. Denn bei derartigen Fehlern handelt es sich um Fehler im Rahmen der Massenverwaltung, die auch bei Anwendung größter Sorgfalt nicht gänzlich zu vermeiden sind. Für sich genommen reichen solche Fehler daher nicht aus, um eine Verringerung des Rückforderungsbetrags aus Gründen der Billigkeit rechtlich geboten erscheinen zu lassen. Vielmehr aktualisiert sich bei derartigen Fehlern die in der Treuepflicht des Besoldungsempfängers wurzelnde Verpflichtung, die ihm erteilten Bezügemittelungen auf ihre Richtigkeit zu überprüfen und auf Überzahlungen zu achten. Diese Pflicht besteht gerade im Interesse des Dienstherrn, der auf automatisierte und in gewissem Umfang fehleranfällige Systeme zurückgreift und auch deshalb darauf angewiesen ist, dass die Besoldungsempfänger ihrer Kontrollaufgabe ebenfalls nachkommen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. Juli 2013 - 5 LB 85/13 -, juris, Rn 36; Beschluss vom 06. August 2013 - 5 LA 82/13 -).

Ausgehend von diesen Erwägungen erweist sich die von der Beklagten getroffene Billigkeitsentscheidung als rechtsfehlerhaft.

Es trifft im vorliegenden Fall zwar zu, dass dem Kläger zumindest der Vorwurf zu machen ist, seine Gehaltsmitteilungen und Zahlungseingänge entweder überhaupt nicht oder so oberflächlich geprüft zu haben, dass er den ins Auge springende Fehler nicht erkannt und dementsprechend auch die Beklagte nicht auf den Fehler hingewiesen hat. Die primäre Ursache für die Überzahlung des genannten Teilbetrags in Höhe von 1.477,58 € liegt jedoch im Verantwortungsbereich der Beklagten. Diese hat den in den Besoldungsakten befindlichen Bescheid vom 16. August 2007 über die teilweise Einbehaltung der Dienstbezüge des Klägers in Höhe von 20 % zwar abgeheftet, aber - aus welchen Gründen auch immer - nicht umgesetzt. Damit trifft die Beklagte nicht nur das von ihr angenommene „Mitverschulden“ an der Überzahlung. Vielmehr hat sie die alleinige Ursache für die Überzahlung gesetzt. Dabei handelt es sich auch nicht um einen Fehler in der Massenverwaltung, wie er immer wieder einmal vorkommen kann. Denn die - hier fälschlicherweise unterbliebene - besoldungsrechtliche Auswertung eines Bescheids über die teilweise Einbehaltung von Dienstbezügen auf Grundlage von disziplinarrechtlichen Bestimmungen stellt zweifelsfrei eine nicht alltägliche und für die Mitarbeiter der Besoldungsstellen äußerst seltene Tätigkeit dar. Zudem unterscheidet sich die unterlassene Umsetzung der Anordnung zum teilweisen Einbehalt von Dienstbezügen auch qualitativ deutlich von einem bloßen Erfassungsfehler im Rahmen der automatisierten Massenverwaltung.

Folglich handelte es sich hier nicht nur um einen einfachen Eingabefehler der Besoldungsstelle. Dies hat die Beklagte in ihrer Billigkeitsentscheidung nicht berücksichtigt. Die Billigkeitsentscheidung ist deshalb rechtsfehlerhaft. Die Rechtsfehlerhaftigkeit einer Billigkeitsentscheidung nach § 12 Abs. 2 Satz 3 BBesG hat die Rechtswidrigkeit der Rückforderungsentscheidung nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG zur Folge (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 4.11 -, juris, Rn. 23).

5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung nur zulässig, wenn sie von dem Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht in Lüneburg zugelassen worden ist. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Göttingen,
Berliner Straße 5, 37073 Göttingen, oder
Postfach 37 65, 37027 Göttingen,

schriftlich oder im elektronischen Rechtsverkehr zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist (§ 124 Abs. 2 VwGO). Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem

Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg, oder
Postfach 23 71, 21313 Lüneburg,

schriftlich oder im elektronischen Rechtsverkehr einzureichen.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung muss von einem Rechtsanwalt oder einem Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder einer nach § 67 Abs. 4 Sätze 4, 7 oder 8 VwGO zur Vertretung berechtigten Person als Bevollmächtigten eingelegt sein. Der Vertretungszwang gilt auch für die Begründung des Zulassungsantrags.

Beglaubigt
Göttingen, 22.04.2015

