

Abschrift



Bundesverwaltungsgericht

← Mdt. Z. K. Rücksprache	Wiedervortage →	
DGB Rechtsschutz GmbH Büro Saarbrücken		
01. Okt. 2020		
Erliegt	Fristen + Termine	Bearbeitet

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 7. 19
OVG 1 A 28/18

Verkündet
am 16. Juli 2020

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

- Prozessbevollmächtigte:
DGB Rechtsschutz GmbH,
Gewerkschaftliches Centrum für Revision
und Europäisches Recht,
Spohrstraße 6 - 8, 34117 Kassel -

g e g e n

Beklagte, Berufungsklägerin
und Revisionsklägerin,

- Prozessbevollmächtigte:

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Juli 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht ..., die
Richter am Bundesverwaltungsgericht ..., Dr. ..., ... und die Richterin am
Bundesverwaltungsgericht ...

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes
vom 17. April 2019 und das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Saarlandes vom 15. September 2017 werden aufgehoben. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in allen
Rechtszügen.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, seit November 2019 Technischer Bundesbahnoberamtsrat (Besoldungsgruppe A 13 BBesO), wendet sich gegen die Rückforderung überzahlter Dienstbezüge in der Zeit von April bis Dezember 2012 in Höhe von 4 500 €.
- 2 Der Kläger war in der Zeit von Juni 1999 bis Ende März 2012 aus dem Beamtenverhältnis beurlaubt und in dieser Zeit in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis mit der DB ... beschäftigt. Nach dem antragsgemäßen Widerruf

der Beurlaubung wies die Beklagte den Kläger in seinem Status als Bundesbahnbeamter der DB ... GmbH zu. In der Zeit von April 2012 bis Dezember 2012 erhielt er Besoldung nach Maßgabe des Bundesbesoldungsgesetzes im damals innegehaltenen Amt eines Technischen Bundesbahnoberinspektors (Besoldungsgruppe A 10 BBesO). Zusätzlich gewährte die DB ... GmbH dem Kläger in dieser Zeit eine Sonderzahlung in Höhe von monatlich 500 €. Dem lag eine "Vereinbarung" zwischen der DB ... GmbH und dem Kläger vom 9. Januar 2012 zugrunde.

- 3 Mit Bescheid vom Dezember 2015 rechnete die Beklagte die dem Kläger von der DB ... GmbH gewährte Zahlung in Höhe von insgesamt 4 500 € als anderweitige Bezüge auf seine Besoldung an und forderte die im Voraus zu viel bezahlten Dienstbezüge zurück. Sie gewährte dem Kläger aus Billigkeitsgründen Ratenzahlung.

- 4 Der nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren erhobenen Klage gab das Verwaltungsgericht statt. Die dagegen eingelegte Berufung der Beklagten hat das Obergericht zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Kläger habe in der mündlichen Verhandlung glaubhaft gemacht, dass er die von der DB ... GmbH gewährte Sonderzahlung zur Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhalts aufgebraucht habe und deshalb entreichert sei. Er könne sich auf den Wegfall der Bereicherung berufen. Er habe den Mangel des rechtlichen Grundes für das Behaltendürfen der monatlichen Sonderzahlung während des Bezugszeitraums weder gekannt noch kennen müssen. Die Voraussetzungen, unter denen eine Anrechnung anderweitiger Bezüge ausnahmsweise unterbleibe, seien in einer komplizierten Richtlinie geregelt, die der Kläger als Technischer Beamter des gehobenen Dienstes nicht verstehen müsse. Außerdem sei ihm - wie später in der Vereinbarung vom 9. Januar 2012 festgehalten - im Rahmen seines Vorstellungsgesprächs von Vertretern der DB ... GmbH zugesagt worden, dass ihm eine monatliche Sonderzahlung in Höhe der jährlichen Höchstgrenze gemäß der gültigen Anrechnungsrichtlinie gewährt werde. Der im Deutsche Bahn Gründungsgesetz enthaltene Vorschrift über die Anrechnung anderweitiger Bezüge sei auch kein gesetzlicher Rückforderungsvorbehalt immanent. Im Übrigen sei der Rückforde-

rungsanspruch Folge eines bewussten oder unbewussten Rechtsanwendungsfehlers der DB ... GmbH, der mittelbar der Sphäre und damit dem Verantwortungsbereich der Beklagten zuzuordnen sei. Deshalb sei auch die Billigkeitsentscheidung der Beklagten ermessensfehlerhaft. Sie lasse das behördliche Mitverschulden an der Überzahlung außer Acht.

5 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes vom 17. April 2019 sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 15. September 2017 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

6 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

7 Die zulässige Revision der Beklagten ist begründet. Das Berufungsurteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Es beruht auf der rechtsfehlerhaften Annahme, dass sich der Kläger auf den Wegfall der Bereicherung berufen könne, weil er weder nach § 12 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBesG i.V.m. § 819 Abs. 1, § 818 Abs. 4 BGB noch nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG i.V.m. § 820 Abs. 1 Satz 2, § 818 Abs. 4 BGB der verschärften Haftung unterliege, und dass im Übrigen die von der Beklagten nach § 12 Abs. 2 Satz 3 BBesG getroffene Billigkeitsentscheidung ermessensfehlerhaft sei, weil ihr das Verhalten der DB ... GmbH im Rahmen des Mitverschuldens zuzurechnen sei. Das Urteil des Berufungsgerichts erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).

8 1. Rechtsgrundlage für die Rückforderung der überzahlten Bezüge des Klägers ist im maßgebenden Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434). Danach regelt sich die Rückforderung zuviel gezahlter Bezüge nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Rückforderung bezeichnet § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG mit der Wendung "zu viel gezahlt" eigenständig und abschließend. Dienstbezüge sind im Sinne dieser Vorschrift zuviel gezahlt, wenn sie dem Beamten nach den maßgeblichen Vorschriften nicht zustanden (BVerwG, Urteil vom 15. Mai 1997 - 2 C 26.95 - Buchholz 240 § 8 BBesG Nr. 10 S. 8). § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG verweist nur insoweit auf die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs, als es um die Rechtsfolgen des Rückzahlungsanspruchs geht (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Februar 2002 - 2 C 2.01 - BVerwGE 116, 74 <77> und vom 22. März 2017 - 5 C 5.16 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 37 Rn. 14, 20).

- 9 2. Die dem Rückforderungsbescheid zugrundeliegende Kürzung der Bezüge des Klägers infolge der Anrechnung nach § 12 Abs. 7 Satz 1 des Gesetzes über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (Deutsche Bahn Gründungsgesetz - DBGrG) in der hier maßgebenden Fassung vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2386) ist rechtmäßig, sodass der Kürzungsbetrag gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG ohne rechtlichen Grund zuviel gezahlt worden ist.
- 10 Der Kläger war in der Zeit von April bis Dezember 2012 der DB ... GmbH gemäß § 23 Satz 2 i.V.m. Satz 1 und § 12 Abs. 2 Satz 1 DBGrG zugewiesen. Bei der DB ... GmbH handelt es sich um ein Tochterunternehmen der DB AG zum Betreiben der Eisenbahninfrastruktur im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 DBGrG, für das die Vorschrift des § 12 DBGrG gemäß § 23 Satz 2 i.V.m. Satz 1 DBGrG entsprechend gilt. Erhält ein Beamter aus einer solchen Zuweisung nach § 12 Abs. 2 DBGrG anderweitige Bezüge, sind diese Bezüge gemäß § 12 Abs. 7 Satz 1 DBGrG grundsätzlich auf seine Besoldung anzurechnen.
- 11 Die Bestimmung des § 12 Abs. 7 DBGrG stellt eine spezialgesetzliche besoldungsrechtliche Anrechnungsregelung für die Beamten des Bundeseisenbahnvermögens dar, die bei einer Zuweisung gemäß § 12 Abs. 2 und 3 DBGrG unverändert Dienstbezüge als Gegenleistung für die im Rahmen des Dienstverhältnisses ausgeübte neue Tätigkeit bei der DB AG oder ihren Tochterunternehmen erhalten. § 12 Abs. 7 Satz 1 DBGrG sieht seinem eindeutigen Wortlaut nach ("werden") regelmäßig eine Anrechnung der erlangten "anderweitigen Bezüge" auf die Beamtenbesoldung vor. Dies entspricht dem mit der Vorschrift verfolgten

Sinn und Zweck. Intention des Gesetzgebers war es, mit § 12 Abs. 7 DBGrG eine Regelung des Vorteilsausgleichs zu treffen (BT-Drs. 12/4609 neu S. 82 f.). Mit dem - auch an anderer Stelle (vgl. § 9a BBesG) in das Dienstrecht übernommenen - Rechtsgedanken des Vorteilsausgleichs soll verhindert werden, dass der Beamte für die Zeit, in der er keinen Dienst für den Dienstherrn leistet, bei einem Unterlassen der Anrechnung anderweitig erlangter Bezüge besser stünde, als er im Falle der Dienstleistung für den Dienstherrn gestanden hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 C 29.96 - BVerwGE 104, 230 <233>; Beschluss vom 5. Februar 1992 - 2 B 162.91 - Buchholz 240 § 9a BBesG Nr. 1 S. 1).

- 12 Gemäß § 12 Abs. 7 Satz 2 DBGrG kann die oberste Dienstbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern nur in besonderen Fällen von der Anrechnung anderweitiger Bezüge auf die Besoldung ganz oder teilweise absehen. Eine solche Entscheidung hat der Präsident des Bundeseisenbahnvermögens als oberste Dienstbehörde (vgl. Art. 1 § 10 Abs. 2 Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S. 2378 - ENeuOG) nicht getroffen. Das der obersten Dienstbehörde nach § 12 Abs. 7 Satz 2 DBGrG zustehende Ermessen hat sich auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Selbstbindung der Verwaltung (Art. 3 Abs. 1 GG) zu einem Anspruch des Klägers verdichtet, ausnahmsweise von der Anrechnung erlangter anderweitiger Bezüge ganz oder teilweise abzusehen. Die zu § 12 Abs. 7 Satz 2 DBGrG von dem Präsidenten des Bundeseisenbahnvermögens im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern mit Wirkung vom 1. Januar 2010 erlassene "Richtlinie über die Anrechnung anderweitiger Bezüge von Beamtinnen und Beamten, die der Deutschen Bahn AG zugewiesen sind" (Anrechnungsrichtlinie - AnRl) sieht Ausnahmen von der Anrechnungspflicht in § 3 Abs. 1 und 2 AnRl vor, deren Tatbestandsvoraussetzungen hier nicht erfüllt sind.
- 13 3. Der Kläger kann sich gegenüber der Rückforderung der überzahlten Dienstbezüge nicht auf den Wegfall der Bereicherung nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG i.V.m. § 818 Abs. 3 BGB berufen.
- 14 a) Die Annahme des Berufungsgerichts, dass der Kläger entreichert sei (§ 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG i.V.m. § 818 Abs. 3 BGB), begegnet nach den getroffenen tatsächlichen Feststellungen Zweifeln.

15 Gemäß § 818 Abs. 3 BGB ist eine Verpflichtung zur Herausgabe des Erlangten oder zum Wertersatz ausgeschlossen, soweit der Empfänger nicht mehr bereichert ist. Die Vorschrift dient dem Schutz des "gutgläubig" Bereicherten, der das rechtsgrundlos Empfangene im Vertrauen auf das (Fort-)Bestehen des Rechtsgrundes verbraucht hat und daher nicht über den Betrag einer wirklichen (bestehengebliebenen) Bereicherung hinaus zur Herausgabe oder zum Wertersatz verpflichtet werden soll. Bei der Überzahlung kommt es daher darauf an, ob der Empfänger die Beträge restlos für seine laufenden Lebensbedürfnisse verbraucht oder sich damit noch in seinem Vermögen vorhandene Werte verschafft hat, etwa ersparte Aufwendungen, die er ohnehin gehabt hätte, Anschaffungen oder Tilgungen eigener Schulden. Der Bereicherungsschuldner trägt für den Wegfall der Bereicherung die volle Darlegungs- und Beweislast. Im Fall der behaupteten Entreicherung durch Verbrauch für die allgemeine Lebensführung greift nach ständiger Rechtsprechung eine Beweiserleichterung ein, wenn aus der Überzahlung in der fraglichen Zeit keine besonderen Rücklagen oder Vermögenswerte gebildet worden sind; bei Beziehern unterer und mittlerer Einkommen spricht dann regelmäßig nach der Lebenserfahrung eine Vermutung dafür, dass das Erhaltene tatsächlich für die allgemeinen Lebenshaltungskosten ausgegeben wurde, ohne dass der Bereicherte einen besonderen Verwendungsnachweis erbringen müsste (stRspr, vgl. grundlegend BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 1961 - 6 C 25.60 - BVerwGE 13, 107 <110 f.> und vom 30. August 1962 - 2 C 90.60 - BVerwGE 15, 15 <16 ff.> für Beamte der unteren und mittleren Besoldungsgruppen; vgl. auch BAG, Urteil vom 12. Januar 1994 - 5 AZR 597/92 - NJW 1994, 2636 <2637 f.>; BGH, Urteil vom 30. Juli 2008 - XII ZR 177/06 - BGHZ 177, 356 Rn. 70; Palandt, BGB, 79. Aufl. 2020, § 818 Rn. 40, 55 m.w.N.). Das Berufungsgericht hat diese in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Entreicherung im Sinne des § 818 Abs. 3 BGB nicht hinreichend berücksichtigt und deshalb die erforderlichen tatsächlichen Feststellungen zur Vermögenslage des Klägers unterlassen.

16 Auf die danach bestehenden Zweifel an der Entreicherung des Klägers kommt es aber nicht entscheidungserheblich an. Dem Kläger ist jedenfalls der Entreicherungseinwand verwehrt. Er unterliegt der verschärften Haftung nach § 12 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBesG i.V.m. § 819 Abs. 1 und § 818 Abs. 4 BGB (b) sowie

nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG i.V.m. § 820 Abs. 1 Satz 2 und § 818 Abs. 4 BGB (c).

- 17 b) Eine die verschärfte Haftung begründende positive Kenntnis des Klägers vom Mangel des rechtlichen Grundes im Sinne des § 819 Abs. 1 i.V.m. § 818 Abs. 4 BGB scheidet zwar nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts aus. Der Kenntnis des Mangels des rechtlichen Grundes steht es aber gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 BBesG gleich, wenn der Mangel so offensichtlich war, dass der Empfänger ihn hätte erkennen müssen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn der Empfänger die Überzahlung nur deshalb nicht bemerkt hat, weil er die im Verkehr erforderliche Sorgfalt in ungewöhnlich hohem Maße außer Acht gelassen hat (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Februar 1985 - 2 C 31.82 - Buchholz 235 § 12 BBesG Nr. 7 S. 13 m.w.N. und vom 28. Juni 1990 - 6 C 41.88 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 17 S. 17 m.w.N.) oder - mit anderen Worten - er den Fehler etwa durch Nachdenken oder logische Schlussfolgerung hätte erkennen müssen (BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2006 - 2 C 12.05 - Buchholz 240 § 40 BBesG Nr. 37 Rn. 13). Für das Erkennenmüssen der Überzahlung kommt es auf die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten (z.B. Vor- und Ausbildung, dienstliche Tätigkeit) des Beamten an (BVerwG, Urteile vom 25. November 1982 - 2 C 14.81 - Buchholz 235 § 12 BBesG Nr. 3 S. 6 m.w.N. <insoweit nicht in BVerwGE 66, 251 abgedruckt>). Dabei ist von jedem Beamten zu erwarten, dass er die Grundprinzipien des Beamtenrechts, sein eigenes statusrechtliches Amt nebst besoldungsrechtlicher Einstufung sowie die ihm zustehenden Besoldungsbestandteile wie Grundgehalt, Familienzuschlag und sonstige ihm zustehenden besoldungsrechtlichen Zulagen kennt. Von juristisch vorgebildeten oder mit Besoldungsfragen befassten Beamten sind weitergehende Kenntnisse zu erwarten (BVerwG, Urteil vom 29. April 2004 - 2 A 5.03 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 31 S. 19). Letztlich ist die Überzahlung dann offensichtlich, wenn sie für den Empfänger aufgrund seiner Kenntnisse ohne Weiteres erkennbar ist; nicht ausreichend ist, wenn Zweifel bestehen und es einer Nachfrage bedarf. Nicht erforderlich ist hingegen, dass außerdem die konkrete Höhe der Überzahlung offensichtlich ist (BVerwG, Urteile vom 26. April 2012 - 2 C 4.11 - Schütz/Maiwald, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Entscheidungssammlung, Bd. 8, ES/C V 5 Nr. 84 Rn. 11 und - 2 C 15.10 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 35 Rn. 16 f.).

- 18 Daran gemessen hält die Annahme des Berufungsgerichts, dem Kläger sei keine grobe Sorgfaltsverletzung vorzuwerfen, der revisionsrechtlichen Nachprüfung (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 11. September 1984 - 2 C 58.81 - DokBer B 1985, 57 <60 f.>) nicht stand. Das Berufungsgericht hat den entscheidungserheblichen Sachverhalt nicht vollständig gewürdigt. Es hat darauf abgestellt, dass die ausnahmsweise Nichtanrechnung von anderweitigen Bezügen auf die Beamtenbesoldung in einer kompliziert verfassten Anrechnungsrichtlinie geregelt sei, die der Kläger als Technischer Beamter des gehobenen Dienstes nicht habe verstehen können und müssen; zudem habe ihm die DB ... GmbH in einer Vereinbarung bestätigt, dass die Sonderzahlung in Höhe der jährlichen Höchstgrenze mit der Anrechnungsrichtlinie vereinbar sei.
- 19 Zwar ist von dem Kläger als Technischen Beamten des gehobenen Dienstes, der mit Besoldungsangelegenheiten dienstlich nicht befasst ist, nicht mehr als ein beamten- und besoldungsrechtliches Grundwissen zu verlangen. Dazu gehört nicht die Kenntnis, ob anderweitige Bezüge im Einzelfall ausnahmsweise nicht auf die Dienstbezüge gemäß § 12 Abs. 7 Satz 2 DBGrG anzurechnen sind, weil sie einen der Anrechnungstatbestände des § 3 AnRl erfüllen. Es handelt sich um besoldungsrechtliches Detailwissen. Darauf kommt es aber nicht an. Entscheidend ist, dass der Kläger hätte erkennen können und müssen, dass es für das ausnahmsweise gänzliche oder teilweise Absehen von der grundsätzlichen Anrechnung anderweitiger, aus der Zuweisung erlangter Bezüge einer Entscheidung seiner obersten Dienstbehörde bedurft hätte.
- 20 Die Beklagte hat dem Kläger mit Personalverfügung vom 7. März 2012 mitgeteilt, dass seine Beurlaubung aus dem Beamtenverhältnis wunschgemäß mit Ablauf des 31. März 2012 widerrufen werde, er mit Ablauf der Beurlaubung gemäß Art. 2 § 12 Abs. 2 ENeuOG dem DB-Konzern zugewiesen werde und die Besoldungszahlung nach der Dienstantrittsmeldung erfolge. Aufgrund der Personalverfügung der Beklagten konnte und musste der Kläger die zur Anwendung gelangende Vorschrift des Art. 2 § 12 ENeuOG und damit § 12 DBGrG kennen.

- 21 Bei der Vorschrift des § 12 DBGrG handelt es sich um eine aus sich heraus verständliche Norm. Nach dem klaren, eindeutigen Wortlaut und dem danach unzweifelhaft bestehenden Regelungszusammenhang zwischen § 12 Abs. 2 sowie § 12 Abs. 7 Satz 1 und 2 DBGrG musste sich bei einfachem Nachdenken und logischer Schlussfolgerung aufdrängen, dass nur ausnahmsweise ein Absehen von der grundsätzlich vorzunehmenden Anrechnung anderweitiger Bezüge auf die Beamtenbesoldung in Betracht kommt und dass es dafür nach § 12 Abs. 7 Satz 2 DBGrG einer Entscheidung der obersten Dienstbehörde bedarf. Für dieses, sich aus dem Wortlaut der Norm ohne Weiteres erschließende Verständnis ist ein spezielles, über das beamten- und besoldungsrechtliche Grundwissen hinausgehendes Wissen nicht erforderlich. Deshalb hätte auch der Kläger als technischer Beamter des gehobenen Dienstes, damals im Amt eines Technischen Bundesbahnoberinspektors (Besoldungsgruppe A 10 BBesG), erkennen können und müssen, dass es sich bei der Nichtanrechnung anderweitiger Bezüge auf die Beamtenbesoldung um eine Ausnahme handelt, die eine Entscheidung seiner obersten Dienstbehörde erfordert. Dass dem Kläger der Mechanismus der regelmäßigen Anrechnung von über seine gesetzliche Besoldung hinausgehenden anderweitigen Bezügen bekannt war, zeigt die von ihm vorgelegte, mit der DB Projektbau GmbH geschlossene "Vereinbarung" vom 9. Januar 2012. Sie diene - wie sich auch den protokollierten Angaben des Klägers in der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht entnehmen lässt - seinen finanziellen Interessen an der Wahrung seines im vormaligen privaten Arbeitsverhältnis erreichten Besitzstandes.
- 22 c) Ungeachtet dessen ist der Regelung des § 12 Abs. 7 DBGrG ein Rückforderungsvorbehalt immanent, der eine verschärfte Haftung des Klägers für die Rückzahlung der überzahlten Dienstbezüge nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG i.V.m. § 820 Abs. 1 Satz 2 und § 818 Abs. 4 BGB zur Folge hat.
- 23 Nach § 820 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 818 Abs. 4 BGB greift die verschärfte Haftung des Bereicherungsschuldners ein, wenn die Leistung aus einem Rechtsgrund, dessen Wegfall nach dem Inhalt des Rechtsgeschäfts als möglich angesehen wurde, erfolgt ist und der Rechtsgrund wegfällt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Regelung des § 820 Abs. 1 Satz 2 BGB nach

Maßgabe der gesetzlichen Verweisung in § 12 Abs. 2 Satz 1 BBesG auf unter einem gesetzesimmanenten Vorbehalt gewährte Besoldung und Versorgung entsprechend anzuwenden. Einen gesetzesimmanenten Vorbehalt enthalten die Regelungen über das Ruhen von Versorgungsbezügen im Hinblick auf anderweitiges Erwerbseinkommen oder nach Erreichen der Altersgrenze im Hinblick auf sog. Verwendungseinkommen (vgl. §§ 53 ff. BeamtVG, vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 25. November 1985 - 6 C 37.83 - Buchholz 238.41 § 49 SVG Nr. 4 S. 5 f., vom 24. September 1992 - 2 C 18.91 - BVerwGE 91, 66 <68 f.>, vom 15. November 2016 - 2 C 9.15 - Buchholz 239.1 § 55 BeamtVG Nr. 30 Rn. 22 und vom 8. Juni 2017 - 2 C 46.16 - Buchholz 239.1 § 53 BeamtVG Nr. 33 Rn. 29), die Regelung des § 8 BBesG über die Kürzung der Besoldung bei Gewährung einer Versorgung durch zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtungen (BVerwG, Urteil vom 15. Mai 1997 - 2 C 26.95 - Buchholz 240 § 8 BBesG Nr. 10 S. 10) und die Regelung des § 9 BBesG, wonach der Anspruch auf die im Voraus gezahlten Dienstbezüge unter dem gesetzlichen Vorbehalt der Feststellung ihres Verlustes wegen ungenehmigten schuldhaften Fernbleibens vom Dienst steht (BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1994 - 2 C 19.92 - BVerwGE 95, 94 <96>). Diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die davon ausgeht, dass bei den jeweils gewährten Dienst- und Versorgungsbezügen eine Nachprüfung vorbehalten ist, die Zahlungen nur vorläufig erbracht werden und von vornherein mit einer Rückzahlungsverpflichtung gerechnet werden muss, ist auf die Regelung des § 9a Abs. 2 BBesG und die in Anlehnung an deren ursprüngliche Fassung geschaffene Regelung des § 12 Abs. 7 DBGrG ohne Weiteres zu übertragen.

- 24 Die Regelung des § 9a Abs. 2 BBesG, eingefügt durch Art. 1 Nr. 1 des Fünften Gesetzes zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 1990, (BGBl. I S. 967), neugefasst durch Art. 2 Nr. 7 des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes - DNeuG - vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 48 des Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetzes - BesStMG - vom 9. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2053), betrifft die Anrechnung anderweitiger Bezüge von Beamten oder Richtern, die nach der allgemeinen Norm des § 29 BBG einer öffentlichen oder anderen Einrichtung zur Dienstleistung zugewiesen sind. Sie bestimmt in § 9a Abs. 2 Satz 1 BBesG, dass anderweitige Bezüge, die ein Beamter oder Richter aus einer Verwendung nach § 29 BBG erhält, auf die

Besoldung angerechnet werden. In besonderen Fällen kann die oberste Dienstbehörde selbst nach § 9a Abs. 2 Satz 2 BBesG oder im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat nach § 9a Abs. 2 Satz 3 BBesG von der Anrechnung ganz oder teilweise absehen. Die Vorschrift dient dazu - dem Gedanken des Vorteilsausgleichs Rechnung tragend - eine Besserstellung gegenüber Beamten, die Dienst beim Dienstherrn leisten, zu vermeiden (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 C 29.96 - BVerwGE 104, 230 <233>; Beschluss vom 5. Februar 1992 - 2 B 162.91 - Buchholz 240 § 9a BBesG Nr. 1 S. 1). Sie trägt das für einen gesetzesimmanenten Vorbehalt maßgebende Kriterium der "Unsicherheit" (vgl. BVerwG, Beschluss vom 2. April 1990 - 2 B 182.89 - Buchholz 239.1 § 57 BeamtVG Nr. 4 S. 4) des Behaltendürfens der gewährten Dienstbezüge bis zur nachgelagerten Anrechnungsentscheidung der obersten Dienstbehörde in sich. Die monatlich vom Dienstherrn im Voraus zu berechnende und gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 BBesG im Voraus zu zahlende Besoldung unterliegt ihrer Höhe nach der Nachprüfung, ob dem Besoldungsempfänger aus der Zuweisung nachträglich anderweitige Bezüge zugeflossen sind und ob diese Bezüge anzurechnen oder ausnahmsweise ganz oder teilweise anrechnungsfrei sind.

- 25 Folglich ist auch der Vorschrift des § 12 Abs. 7 DBGrG über die Anrechnung anderweitiger Bezüge auf die Besoldung zugewiesener Bundesbahnbeamter ein gesetzlicher Rückforderungsvorbehalt immanent. Die spezielle Vorschrift für der DB AG und ihren Tochterunternehmen zugewiesene Bundesbahnbeamte ist der Regelung des § 9a Abs. 2 BBesG in Wortlaut und Struktur nachgebildet (vgl. BT-Drs. 12/4609 <neu> S. 82 f. zur vormaligen im Wesentlichen inhaltsgleichen Fassung des § 9a Abs. 2 BBesG).
- 26 Soweit das Berufungsgericht meint, dass es ("fallbezogen im Überzahlungszeitraum") an dem für einen gesetzesimmanenten Vorbehalt maßgebenden Kriterium der "Unsicherheit" fehle, weil mit der Anrechnungsrichtlinie abschließende Regelungen über die Anrechnung für die Verwaltungspraxis bestünden, ist dem nicht zu folgen. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine besoldungsrechtliche Vorschrift einen gesetzesimmanenten Rückforderungsvorbehalt enthält, ist das die Anrechnung regelnde Gesetz maßgebend.

- 27 Die Annahme, dass den Regelungen des § 9a Abs. 2 BBesG und des § 12 Abs. 7 DBGrG ein Rückforderungsvorbehalt immanent ist, steht - entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts - nicht in Widerspruch zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Mai 1975 - 2 C 25.73 - (Buchholz 230 § 49 BRRG Nr. 1 S. 1) zur Überzahlung von Dienstbezügen wegen des Außerachtlassens des Verbots der Doppelbesoldung. Anders als die Regelung des Verbots der Doppelbesoldung haben die Regelungen des § 9a Abs. 2 BBesG und des § 12 Abs. 7 DBGrG keine nur anfangs bestehende Ungewissheit zum Gegenstand. Die Zuweisungen von Bundesbahnbeamten an die DB AG und ihre Tochterunternehmen sind regelmäßig von gewisser Dauer. Es liegt deshalb in der Natur der Sache, dass sich die anderweitigen Bezüge, die der Beamte neben der Besoldung aus dem - einen - innegehaltenen Statusamt erhält, während der Zeit seiner Zuweisung dem Grunde und der Höhe nach verändern können.
- 28 Der gesetzesimmanente Rückforderungsvorbehalt des § 12 Abs. 7 DBGrG mit der Folge der verschärften Haftung des Beamten für die Rückzahlung überzahlter Dienstbezüge besteht auch im vorliegenden Fall. Die Überzahlung ist nicht darauf zurückzuführen, dass der zuständigen Besoldungsstelle der Beklagten bei der Anwendung der Anrechnungsregelung ein Fehler unterlaufen ist. Das Verhalten der privatrechtlich organisierten DB GmbH ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung.
- 29 4. Schließlich hält die Annahme des Oberverwaltungsgerichts der revisionsrechtlichen Überprüfung nicht stand, die von der Beklagten getroffene Billigkeitsentscheidung sei ermessensfehlerhaft, weil sie außer Acht lasse, dass das Fehlverhalten der DB ... GmbH mittelbar der Sphäre und damit dem Verantwortungsbereich der Beklagten im Rahmen des behördlichen Mitverschuldens zuzurechnen sei. Ein überwiegendes Verschulden der Beklagten an der Überzahlung lässt sich weder aus diesem Grund noch aus anderen Gründen feststellen. Die Einräumung der Ratenzahlungsmöglichkeit genügt der nach § 12 Abs. 2 Satz 3 BBesG zu treffenden Billigkeitsentscheidung.
- 30 Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats bezweckt eine Billigkeitsentscheidung nach § 12 Abs. 2 Satz 3 BBesG eine allen Umständen des Einzelfalles gerecht werdende, für die Behörde zumutbare und für den Beamten tragbare

Lösung zu ermöglichen, bei der auch Alter, Leistungsfähigkeit und sonstige Lebensverhältnisse des Herausgabepflichtigen eine maßgebende Rolle spielen. Sie ist Ausdruck des auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatzes von Treu und Glauben und stellt eine sinnvolle Ergänzung des ohnehin von dem gleichen Grundsatz geprägten Rechts der ungerechtfertigten Bereicherung dar, sodass sie vor allem in Fällen der verschärften Haftung von Bedeutung ist. Dabei ist jedoch nicht die gesamte Rechtsbeziehung, aus welcher der Bereicherungsanspruch erwächst, nochmals unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben zu würdigen, sondern auf das konkrete Rückforderungsbegehren und vor allem auf die Modalitäten der Rückabwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensumstände des Beamten abzustellen (stRspr, zuletzt etwa BVerwG, Urteile vom 26. April 2012 - 2 C 15.10 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 35 Rn. 24 m.w.N., vom 15. November 2016 - 2 C 9.15 - Buchholz 239.1 § 55 BeamtVG Nr. 30 Rn. 28 und vom 21. Februar 2019 - 2 C 24.17 - Buchholz 239.2 LBeamtVersorgR Nr. 2 Rn. 18).

- 31 Bei der Billigkeitsentscheidung ist von besonderer Bedeutung, wessen Verantwortungsbereich die Überzahlung zuzuordnen ist und in welchem Maße ein Verschulden oder Mitverschulden hierfür ursächlich war. Ein Mitverschulden der Behörde an der Überzahlung ist in die Ermessensentscheidung nach § 12 Abs. 2 Satz 3 BBesG einzubeziehen (BVerwG, Urteile vom 21. April 1982 - 6 C 112.78 - Buchholz 237.7 § 98 NWLBG Nr. 10 S. 4 f., vom 27. Januar 1994 - 2 C 19.92 - BVerwGE 95, 94 <97>, vom 26. April 2012 - 2 C 15.10 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 35 Rn. 25 und vom 15. November 2016 - 2 C 9.15 - Buchholz 239.1 § 55 BeamtVG Nr. 30 Rn. 33).
- 32 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. In diesen Fällen ist der Beamte entreichert, kann sich aber, wie dargelegt, auf den Wegfall der Bereicherung nicht berufen. Dann muss sich die überwiegende behördliche Verantwortung für die Überzahlung aber in der Billigkeitsentscheidung niederschlagen. 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 ein Absehen von der Rückforderung in der Größenordnung von 30 v.H. des überzahlten Betrags im Regelfall angemessen. Bei Hinzutreten weiterer Umstände, etwa besonderer wirtschaftlicher Probleme des Beamten, kann auch eine darüber hinaus gehende Ermäßigung des Rückforderungsbetrags in Betracht kommen (BVerwG, Urteile vom 26. April 2012 - 2 C 15.10 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 35 Rn. 26 und vom 15. November 2016 - 2 C 9.15 - Buchholz 239.1 § 55 BeamtVG Nr. 30 Rn. 34).

- 33 Liegt kein überwiegendes behördliches Mitverschulden für die Überzahlung von Besoldungs- oder Versorgungsbezügen vor, genügt die Einräumung von angemessenen Ratenzahlungsmöglichkeiten regelmäßig den Erfordernissen einer im Rahmen des Rückforderungsbescheids zu treffenden Billigkeitsentscheidung (vgl. BVerwG, Urteile vom 15. Mai 1997 - 2 C 26.95 - Buchholz 240 § 8 BBesG Nr. 10 S. 11, vom 8. Oktober 1998 - 2 C 21.97 - Buchholz 239.1 § 55 BeamtVG Nr. 25 S. 14 und vom 21. Februar 2019 - 2 C 24.17 - Buchholz 239.2 LBeamt-VersorgR Nr. 2 Rn. 21).
- 34 Im Fall des Klägers lässt sich ein überwiegendes Verschulden der Beklagten an der Überzahlung nicht feststellen.
- 35 Die Argumentation des Berufungsgerichts, dass die DB ... GmbH nach der Gesamtkonzeption des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens im Verhältnis zwischen der Rückzahlungsansprüche geltend machenden Behörde und dem in Anspruch genommenen Beamten auf der Seite des Dienstherrn zu verorten sei und ihr Verhalten deshalb rechtlich der Sphäre der Beklagten zuzurechnen sei, greift zu kurz.
- 36 Mit der Zuweisung des Klägers an die DB ... GmbH gemäß § 23 Satz 2 i.V.m. Satz 1 und § 12 Abs. 2 DBGrG bleibt sein Status als Beamter und die Gesamtverantwortung der Beklagten als Dienstherr gewahrt (vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Februar 1999 - 2 C 28.98 - BVerwGE 108, 274 <276>, vom 27. Februar 2003 - 2 C 3.02 - Buchholz 11 Art. 143a GG Nr. 4 S. 10 und vom 26. März 2009 - 2 C 73.08 - BVerwGE 133, 297 Rn. 33 f.). Einzelne beamtenrechtliche Entscheidungen sowie sonstige Entscheidungen und Maßnahmen, die mit der

Dienstausübung des Beamten im unmittelbaren Zusammenhang stehen, sind aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung in § 12 Abs. 6 und § 23 DBGrG durch die Verordnung über die Zuständigkeit der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft für Entscheidungen in Angelegenheiten der zugewiesenen Beamten (DBAG-Zuständigkeitsverordnung - DBAGZustV) vom 1. Januar 1994 (BGBl. I S. 53) der DB AG und den Tochterunternehmen zur Ausübung übertragen worden. Ungeachtet der rechtlichen Qualifizierung dieser "Übertragung zur Ausübung" als verwaltungsrechtliche Beleihung bleibt der Dienstherr grundsätzlich das rechtliche Zuordnungssubjekt der aufgrund der Ausübungsermächtigung getroffenen Maßnahmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1999 - 2 C 28.98 - BVerwGE 108, 274 <277 f.>). Zu den zur Ausübung an die DB-Unternehmen übertragenen Befugnissen gehört nach § 1 Nr. 11 DBAGZustV auch die Befugnis, anderweitige Bezüge an zugewiesene Beamte zu gewähren. Hier besteht jedoch die Besonderheit, dass der Gesetzgeber mit der Anrechnungsregelung in § 12 Abs. 7 DBGrG eine weitere gesetzgeberische Entscheidung getroffen hat. Er hat - wie ausgeführt - die Zahlung der im Voraus zu gewährenden Dienstbezüge gerade unter den gesetzesimmanenten Vorbehalt gestellt, dass im Fall der Gewährung anderweitiger Bezüge nachträglich zu prüfen ist, ob in Bezug auf diese Bezüge ein besonderer Fall gegeben ist, in dem die oberste Dienstbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern von der regelmäßigen Anrechnung ganz oder teilweise absieht.

- 37 Die Beklagte hat hinreichende organisatorische Vorkehrungen getroffen, um die Zahlung anderweitiger Bezüge durch die DB-Unternehmen zu überwachen und zu überprüfen. Ein grob fahrlässiges Verschulden an der Entstehung der Überzahlung ist ihr im vorliegenden Fall nicht vorzuwerfen.
- 38 Nach § 21 Abs. 9 und § 23 DBGrG müssen die DB AG und ihre Tochterunternehmen jährlich über die Personalkosten der zugewiesenen Beamten u.a. nach § 21 Abs. 1 DBGrG Rechnung legen, wobei die Beklagte die Feststellung durch einen im Einvernehmen zu beauftragenden Wirtschaftsprüfer oder zu beauftragende Wirtschaftsprüfergesellschaft verlangen kann. Mit einer auf der Rechnungslegung basierenden - naturgemäß nachträglichen - Kontrolle der Personalkosten auf die Zahlung anderweitiger Bezüge genügt die Beklagte den Anfor-

derungen an ihre Sorgfaltspflicht. Eine Pflicht der Beklagten, die DB-Unternehmen gemäß § 12 Abs. 5 DBGrG turnusmäßig anlasslos um Auskunft zu bitten, an welche zugewiesene Beamte anderweitige Bezüge gewährt werden - wie es im Berufungsurteil anklingt - würde in Anbetracht der Masse der zu bearbeitenden Vorgänge die Anforderungen an die Sorgfaltspflicht der Beklagten überspannen. Daraus, dass es möglicherweise bessere Kontroll- und Überwachungssysteme gibt, folgt kein Organisationsverschulden der Beklagten. Es liegt im Organisationsermessen der Behörde, für welches Kontrollverfahren sie sich entscheidet. Dabei kann auch der durch das jeweilige Prüfsystem entstehende Verwaltungsaufwand ein zu berücksichtigender Aspekt sein, gerade - wie hier - im Bereich der Massenverwaltung. Ein Organisationsverschulden kommt nur dann in Betracht, wenn sich herausstellt, dass das vorhandene System lückenhaft oder fehleranfällig ist (vgl. hierzu BVerwG, Urteile vom 26. April - 2 C 4.11 - Schütz/Maiwald, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Entscheidungssammlung, Bd. 8, ES/C V 5 Nr. 84 Rn. 16 und - 2 C 15.10 - Buchholz 240 § 12 BBesG Nr. 35 Rn. 22). Dafür, dass die Verfahrensweise der Beklagten zu einer nicht tolerierbaren Fehlerquote führt, besteht kein Anhalt. Die Überprüfung der an den Kläger gewährten Sonderzahlungen erfolgte gerade auf Veranlassung der Beklagten.

- 39 Die Beklagte hat auch keinen maßgeblichen behördlichen Verursachungsbeitrag an der Überzahlung dadurch gesetzt, dass sie die an den Kläger gezahlten anderweitigen Bezüge als zu versteuernde Nebenbezüge in der Bezugemitteilung für den Monat Juni 2012 aufgeführt hat. Die Ausweisung betrifft die Versteuerung der Nebenbezüge, für die die Beklagte zuständig ist. Ein darüber hinausgehender Erklärungsgehalt kommt ihr nicht zu. Auch hat die vorausgehende Meldung der zu versteuernden Nebenbezüge durch die private DB ... GmbH nicht den Charakter einer behördeninternen Zahlungsanweisung (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 - 2 C 4.11 - Schütz/Maiwald, a.a.O. ES/C V 5 Nr. 84 Rn. 12). Die Meldung dient allein dem gesetzlich vorgeschriebenen Steuerabzug, den die Beklagte ungeachtet der besoldungsrechtlichen Anerkennung der Zahlung vorzunehmen hat.
- 40 Die Meldung der Nebenbezüge zur Versteuerung gibt allerdings der Besoldungsstelle Anlass, die Frage der Anrechnung erlangter anderweitiger Bezüge

auf die Beamtenbesoldung zu prüfen. Dabei ist der Beklagten im Hinblick auf die Größe des Personalkörpers, den dadurch entstehenden Verwaltungsaufwand sowie im Hinblick auf die nötigen Erkundigungen bei dem jeweiligen DB-Unternehmen eine gewisse Prüfzeit zuzubilligen. Unter Berücksichtigung dessen kann der Beklagten ein grob fahrlässiges Handeln im Überzahlungszeitraum nicht vorgeworfen werden. Es besteht auch kein Hinweis darauf, dass die Beklagte die Meldungen der Nebenbezüge für das Steuerabzugverfahren nicht hinreichend überwacht hat. Der zuständige Referatsleiter beim Bundeseisenbahnvermögen hat bei seiner informatorischen Befragung in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass die von den DB-Unternehmen systemtechnisch zugeleiteten Angaben über die zu versteuernden Nebenbezüge von einer Prüfgruppe stichprobenartig geprüft würden und Verdachtsfälle im Durchschnitt innerhalb von sechs Monaten geklärt werden könnten. Die Verfahrensdauer habe ihren Grund darin, dass das Steuerabzugverfahren rund 20 000 Beamte betreffe und die anhand von schematischen Prüfkriterien auftretenden Unstimmigkeiten erst durch (ggf. mehrmalige) Nachfrage bei den jeweiligen DB-Unternehmen geklärt werden könnten.

41 Demgegenüber hat der Kläger einen nicht nur untergeordneten Beitrag für die Überzahlung gesetzt. Wie die zwischen ihm und der DB ... GmbH geschlossene "Vereinbarung" vom 9. Januar 2012 zeigt, war ihm der "Regel-Ausnahme-Mechanismus" bei der Anrechnung anderweitiger Bezüge bekannt. Nach der ihm benannten, leicht verständlichen Vorschrift des § 12 Abs. 7 Satz 1 und 2 DBGrG hätte er durch einfaches Nachdenken erkennen können und müssen, dass es für die Entscheidung über die Anrechnung oder Nichtanrechnung anderweitiger Bezüge auf die Dienstbezüge einer Entscheidung seiner obersten Dienstbehörde bedarf. Ihm hätte sich aufdrängen müssen, dass es sich bei der "Vereinbarung" mit der DB ... GmbH nicht um eine solche Entscheidung handelt.

42 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Beschluss

- 1 Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 4 500 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).