

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 129

Der Erstattungsanspruch

Die ungerechtfertigte Bereicherung
im öffentlichen Recht

Von

Eckart Weber



Duncker & Humblot · Berlin

ECKART WEBER

Der Erstattungsanspruch

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 129

Der Erstattungsanspruch

Die ungerechtfertigte Bereicherung im öffentlichen Recht

Von

Dr. Eckart Weber



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einleitung

| | |
|--|----|
| I. Der Begriff der Erstattung | 9 |
| II. Die Problematik | 11 |
| III. Die historische Entwicklung | 13 |

Zweiter Teil

Allgemeine Grundlegung

| | |
|--|----|
| I. Rechtsgrundlose Vermögensverschiebungen im privaten und im öffentlichen Recht | 17 |
| 1. Der Anwendungsbereich der bürgerlich-rechtlichen Normierung (§§ 812 ff. BGB) | 17 |
| a) Bereicherung durch Leistung | 18 |
| b) Bereicherung auf sonstige Weise | 22 |
| 2. Öffentlich-rechtliche Tatbestände rechtsgrundloser Vermögensverschiebungen | 27 |
| II. Die Grundlagen des Erstattungsanspruchs | 29 |
| 1. Vorbemerkung | 29 |
| 2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Erstattung | 30 |
| a) Belastende Verwaltungsakte | 30 |
| b) Begünstigende Verwaltungsakte | 32 |
| c) Ergebnis | 34 |
| 3. Das Erstattungsprinzip | 36 |
| a) Grundsatz | 36 |
| b) Gesetzesvorbehalt | 38 |
| III. Rechtswidrigkeit und Rechtsgrund | 40 |
| 1. Allgemeines | 40 |
| 2. Die Funktion des Verwaltungsakts | 41 |
| 3. Der Verwaltungsakt als Rechtsgrund | 45 |

*Dritter Teil***Der Erstattungsanspruch des Staates gegen den Einzelnen**

| | |
|---|-----|
| I. Der Umfang des Erstattungsanspruchs | 48 |
| 1. Vorbemerkung | 48 |
| 2. Rücknahmelehre und § 818 Abs. 3 BGB im Beamtenrecht | 51 |
| a) Allgemeines | 51 |
| b) Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts | 53 |
| c) Der Wegfall der Bereicherung im Beamtenrecht | 55 |
| 3. Der spezifisch bürgerlich-rechtliche Sinn des § 818 Abs. 3 BGB | 60 |
| 4. Folgerungen und Ergebnisse | 61 |
| a) Allgemeines | 61 |
| b) Leistungen auf Grund rechtswidrigen Verwaltungsakts | 65 |
| c) Sonstige Leistungen..... | 67 |
| II. Die Geltendmachung des Erstattungsanspruchs..... | 69 |
| 1. Die Problematik | 69 |
| 2. Die Zulässigkeit des Leistungsbescheides im allgemeinen | 74 |
| a) Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts | 74 |
| b) Die Gegenmeinung | 75 |
| c) Schlußbemerkung | 78 |
| 3. Die Zulässigkeit des Leistungsbescheides beim Erstattungsanspruch | 79 |
| 4. Gefahren bei der Geltendmachung des Erstattungsanspruchs | 84 |
| III. Der Erstattungsanspruch der Verwaltung gegen Dritte | 86 |
| 1. Der Erstattungsanspruch gegen den Erben | 87 |
| a) Einleitung | 87 |
| b) Die Auffassung des Bundessozialgerichts..... | 88 |
| c) Das Erbrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs im öffentlichen Recht | 91 |
| d) Folgerungen | 93 |
| 2. Der Erstattungsanspruch gegen sonstige haftende Personen | 97 |
| 3. Die Geltendmachung des Erstattungsanspruchs gegen Dritte | 99 |
| a) Die Unzuständigkeit des ordentlichen Gerichts | 99 |
| b) Die Zulässigkeit des Verwaltungsakts | 100 |

*Vierter Teil***Der Erstattungsanspruch gegen den Staat**

| | |
|---|-----|
| <i>A. Der Erstattungsanspruch im „System“ staatlicher Ersatzleistungen</i> .. | 104 |
| I. Erstattungsanspruch und enteignungsgleicher Eingriff | 104 |
| II. Erstattungsanspruch und Folgenbeseitigungsanspruch | 108 |
| 1. Allgemeines | 108 |
| 2. Formeller Folgenbeseitigungsanspruch | 109 |
| 3. Materieller Folgenbeseitigungsanspruch | 110 |
| a) Bachof, Menger, Haas | 111 |
| b) Bettermann, Schleeh | 113 |
| c) Rösslein, Weyreuther | 114 |
| d) Ergebnis | 117 |
| <i>B. Die Ausgestaltung des Erstattungsanspruchs</i> | 119 |
| I. Der Umfang des Erstattungsanspruchs | 120 |
| 1. Vorbemerkung | 120 |
| 2. Vermögensverschiebungen auf Grund Verwaltungsakts | 122 |
| 3. Sonstige Vermögensverschiebungen | 124 |
| II. Die gerichtliche Geltendmachung des Erstattungsanspruchs | 125 |

*Fünfter Teil***Erstattungsanspruch und Verzinsung**

| | |
|--|-----|
| I. Die Problemstellung | 134 |
| II. Die allgemeine Zinsproblematik im öffentlichen Recht | 137 |
| 1. Verzugszinsen | 137 |
| 2. Prozeßzinsen | 140 |
| III. Die Verzinsung des Erstattungsanspruchs | 141 |
| 1. Der Erstattungsanspruch des einzelnen gegen den Staat | 141 |
| 2. Der Erstattungsanspruch des Staates gegen den einzelnen | 144 |

Erster Teil

Einleitung

I. Der Begriff der Erstattung

Die Erstattung ist im heutigen Verwaltungsrecht kein präziser, sondern ein sehr komplexer Rechtsbegriff. Als der Erstattungsanspruch mit *Gerhard Lassars* bahnbrechender Monographie¹ seinen Aufschwung nahm, war er noch festen dogmatischen Vorstellungen verpflichtet. Sie fanden Ausdruck einerseits in der Polarität zur „Ungerechtfertigten Bereicherung“ des Zivilrechts und andererseits in der Anlehnung an das entsprechende Rechtsinstitut der Reichsabgabenordnung². Aber der Erstattungsanspruch wurde zunehmend populär und begann überall dort einzudringen, wo sich seine Verwendung sprachlich nur vertreten ließ.

So wird heute als Erstattungsanspruch weithin jeder vermögensrechtliche Anspruch verstanden, der irgendwie dem Ausgleich ungerchtfertigter Vermögensvor- und -nachteile dient. Hinter einem derart vagen Begriff verbergen sich rechtliche Erscheinungen durchaus unterschiedlicher Struktur. In diesem Sinne kann man mit dem Wort Erstattungsanspruch so verschiedenartige Rechtstitel wie den Anspruch des Staates gegen einen Beamten oder Angestellten der öffentlichen Hand auf „Erstattung“ schuldhaft verursachter Kassenfehlbestände³, den Rückgriffsanspruch des Staates gegen den Beamten oder Angestellten bei vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Amtspflichtverletzung⁴ oder etwa den Anspruch auf Aufwendungsersatz nach öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag⁵ bezeichnen; darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere, spezialgesetzlich angeordnete „Erstattungen“, neuerdings zum Beispiel von Wahlkampfkosten nach dem Parteiengesetz⁶, die hier im einzelnen nicht darstellbar sind. Neben dem klassi-

¹ *Gerhard Lassar*, Der Erstattungsanspruch im Verwaltungs- und Finanzrecht, 1921.

² Heute §§ 150 ff. RAO.

³ Geregelt im Erstattungsgesetz vom 18. 4. 1931, RGBl. I S. 461; neu bekannt gemacht im BGBl. 1951 I S. 109.

⁴ Gemäß Art. 34 S. 2 GG sowie § 46 BRRG und § 78 BBG; vgl. *Wolff*, Verwaltungsrecht I, 5. Aufl., § 44 I c 2.

⁵ *Wolff*, a.a.O., § 44 I c 2.

⁶ Parteiengesetz vom 4. Juli 1967, BGBl. I S. 773; zur Problematik der

schen Begriff Lassars eröffnet sich damit eine bemerkenswerte Vielfalt höchst heterogener Erstattungen.

Geht man dem Ursprung des Wortes Erstattung nach, so tritt schon zur Zeit der Entstehung dieses Begriffes ein ähnlicher Bedeutungsreichtum in Erscheinung⁷. Auch die wenig später gebildeten Worte wi(e)dererstaten und rückerstaten⁸ scheinen eher die deutsche Sprache um einen Pleonasmus bereichert als zur Klärung in der Sache beigetragen zu haben. Offenbar ist dem Wort und den mit ihm gebildeten Wortverbindungen ein klarer Inhalt nicht zu geben.

Für die Rechtssprache, die diesen Begriff verwendet, ist die damit gegebene Situation wenig glücklich. Sie, die um eine eindeutige Terminologie bemüht sein muß, könnte sich dem Dilemma mit der Einführung neuer Ausdrucksweisen entziehen. Zur Hervorhebung des Anspruchs auf Ausgleich rechtsgrundloser Vermögensverschiebungen hat daher *Lehmann-Grube* den vielleicht klareren und im Sozialrecht ebenfalls gebräuchlichen Ausdruck „Rückforderungsanspruch“ vorgeschlagen⁹. Indessen hat sich — seit *Lassar* — gerade für den Bereich der rechtsgrundlosen Vermögensverschiebungen der Begriff des Erstattungsanspruchs in solcher Weise eingebürgert, daß eine terminologische Neubildung die Verwirrung eher vergrößern als beseitigen würde. An dem Vorstoß *Lehmann-Grubes* ist darum auch zu Recht Kritik geübt worden¹⁰.

Wenn somit der mißlichen Situation eines in verschiedenartigen Bedeutungen verwendeten Begriffes nicht abzuhelfen ist — auch den anderen „Erstattungsansprüchen“ kann diese Bezeichnung nicht abgesprochen werden —, so muß der Unschärfe dieser Wortbildung wenigstens volle Klarheit über die rechtliche Struktur der einzelnen Erstattungsansprüche gegenübergestellt werden.

Diese Notwendigkeit kann freilich nicht eine Erörterung aller Erstattungsansprüche rechtfertigen. Eine derartige Gesamtdarstellung wäre sogar sachlich unangemessen, weil diese Erstattungsansprüche nur durch das sprachliche Etikett, nicht aber durch rechtliche Gemeinsamkeiten verbunden sind. Obendrein wäre sie weitgehend überflüssig, weil wirklich problematisch im Grunde nur der Erstattungsanspruch als „Rückforderungsanspruch“ ist, im Vergleich zu dem den anderen Er-

Rückforderung solcher (als Abschlagzahlungen gewährter) Erstattungen vgl. unten 3. Teil II. 4.

⁷ Vgl. *Grimm*, Deutsches Wörterbuch, 3. Bd., S. 996; Deutsches Rechtswörterbuch, 3. Bd., S. 279.

⁸ *Grimm*, a.a.O., 14. Bd., I. Abt., 2. Teil, S. 956 und 8. Bd., S. 1366.

⁹ *Lehmann-Grube*, Der Rückforderungsanspruch im Sozialrecht, 1962.

¹⁰ In den Besprechungen von *Haueisen*, DÖV 1962, 799 und *Hildegard Krüger*, DVBl. 1963, 79.

stattungsansprüchen sowohl in grundsätzlicher als auch in praktischer Hinsicht nur periphere Bedeutung zukommt.

Der Erstattungsanspruch in gerade dieser problematischen Variante erfreut sich bis heute nur geringen wissenschaftlichen Zuspruchs. Besonders er verdient aber eingehendere Betrachtung. Der Klärung nur dieses Erstattungsanspruchs wendet sich darum der folgende Beitrag zu.

II. Die Problematik

Der Erstattungsanspruch in dem Sinne, wie er soeben als Gegenstand der folgenden Erörterungen vorgestellt wurde, ist das öffentlich-rechtliche Gegenstück zur „Ungerechtfertigten Bereicherung“ des BGB.

Mit dieser Feststellung ist freilich zur Sache selbst noch nichts präjudiziert; insbesondere umschließt sie nicht die Behauptung, im öffentlichen Recht gebe es die „Ungerechtfertigte Bereicherung“ als eine der bürgerlich-rechtlichen Normierung auch in den *Rechtsfolgen*anordnungen gleiche Regelung¹¹. Der Erstattungsanspruch bezeichnet nur die Rechtsfolge, die an *Tatbestände* anknüpft, die als rechtsgrundlose Vermögensverschiebung bezeichnet werden können und die — gehörten sie dem bürgerlichen Recht an — nach den §§ 812 ff. BGB zu beurteilen wären.

Daß derartige vergleichbare Tatbestände auch im Bereich des öffentlichen Rechts auftreten können, belegt der Hinweis auf die Möglichkeit der Zahlung nicht geschuldeter Abgaben, Beamtenbezüge oder Subventionen — um nur die quantitativ wichtigsten Fallgruppen anzudeuten. Damit entsteht sogleich die Frage, nach welchen Rechtsregeln diese Tatbestände des öffentlichen Rechts, für die eine umfassende Regelung fehlt, zu behandeln sind.

Das BGB hier direkt zur Anwendung zu bringen, ist kaum angängig, da das öffentliche Recht eben grundsätzlich nicht den Normen des Privatrechts unterliegt¹². Eher dürfte schon eine *analoge* Anwendung der Vorschriften des BGB in Betracht kommen, die beispielsweise *Wolff*¹³ für die Fälle empfiehlt, in denen „die Interessenlage der privatrechtlichen kongruent ist“, wofür man sich immerhin auf das Beamtenrecht berufen könnte, das in § 87 Abs. 2 BBG auf die §§ 812 ff. BGB verweist.

Andere Autoren¹⁴ sprechen davon, die §§ 812 ff. BGB enthielten einen *allgemeinen Rechtsgedanken*, der für das bürgerliche Recht seinen ge-

¹¹ Gegen eine derartige Annahme mit Entschiedenheit *Hauelsen*, NJW 1955, 212.

¹² Hierzu ausführlicher unten 2. Teil, II. 1.

¹³ Verwaltungsrecht I, § 44 I b 4; zustimmend *H. Weber*, JuS 1970, 169 (172).

¹⁴ z. B. *Tiedau*, MDR 1952, 330; *Peters*, Verwaltungsrecht, S. 156.