

Die Widerspruchsfrist in beamtenrechtlichen Streitigkeiten

Dr. Stefan Witt, LL.M.

Der Widerspruch gegen beamtenrechtliche Maßnahmen ohne Verwaltungsaktsqualität ist nicht fristgebunden. Dieser Merksatz erleichtert die Zulässigkeitsprüfung eines Beamtenrechtswiderspruchs und wird nahezu formelhaft verwendet. Jedoch lohnt eine nähere Beschäftigung mit der Thematik. Der Beitrag spürt den in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wurzelnden Ursprüngen des Merksatzes nach und hinterfragt diesen im größeren Zusammenhang der beamtenrechtlichen Verweisungsnormen. Darauf aufbauend wird die Frage erörtert, ob sich die Zweiteilung in fristgebundene und nicht fristgebundene Widersprüche in Beamten-sachen weiterhin als konsistent erweist.

I. Einleitung

Der Rechtsschutz für Beamte ist auf den ersten Blick unübersichtlich, auf den zweiten vielfältig. Unterschieden werden muss zwischen außergerichtlichem und gerichtlichem Rechtsschutz. Außergerichtlich kann der Beamte gem. § 125 Abs. 1 BBG Anträge und Beschwerden bis zur obersten Dienstbehörde vorbringen. Ein Vorverfahren gem. §§ 68 ff. VwGO wird dadurch nicht ersetzt und kann parallel geführt werden. Zudem hat der Beamte gem. § 63 BBG, § 36 BeamStG die Möglichkeit, von seinem Remonstrationsrecht Gebrauch zu machen und hinsichtlich des Verlustes der Beamtenrechte gem. § 43 BBG einen Gnadenakt zu beantragen.

Im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes sind ebenfalls spezialgesetzliche Regelungen zu beachten. Gemäß § 126 Abs. 1 BBG, § 126 Abs. 1 BRRG, § 54 Abs. 1 BeamStG ist für alle Klagen der Beamten, Ruhestandsbeamten, früheren Beamten und der Hinterbliebenen aus dem Beamtenverhältnis der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Unabhängig von der Klageart ist dabei gem. § 126 Abs. 2 BBG, § 126 Abs. 3 BRRG, § 54 Abs. 2 BeamStG ein Vorverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der VwGO durchzuführen.¹

II. Anwendung der §§ 68 ff. VwGO

Die Klageart erlangt jedoch bei der Anwendung der §§ 68 ff. VwGO Bedeutung, denn diese dürfen „nicht unbesehen und schematisch angewendet werden“². Insbesondere die Frage der Widerspruchsfrist ist hier näher zu betrachten.

Ist das Widerspruchsverfahren einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage vorgeschaltet, d. h. liegt ein sog. Anfechtungs- oder Verpflichtungswiderspruch vor, gelten die Fristvorschriften §§ 70 Abs. 1 S. 1, 70 Abs. 2 i. V. m. 58 Abs. 2 VwGO wie gewohnt. Demnach ist der Widerspruch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts bzw. im Falle unterbliebener oder unrichtiger Rechtsbehelfsbelehrung binnen Jahresfrist zu erheben. Bei Widerspruchsverfahren vor einer allgemeinen Leistungsklage oder einer Feststellungsklage finden die Fristvorschriften dagegen keine Anwendung.³

Dies wird damit begründet, dass § 70 Abs. 1 S. 1 VwGO die Widerspruchsfrist an die Bekanntgabe eines Verwaltungsakts knüpft, Leistungs- und Feststellungsklagen jedoch keinen Verwaltungsakt zum Gegenstand haben (dazu IV).⁴ Weiterhin wird

zur Begründung regelmäßig auf zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts aus den Jahren 1967 und 1975 Bezug genommen, welche im Folgenden eingehend zu betrachten sind (dazu III). Für den Beamten ist die praktische Konsequenz, dass er zwischen Maßnahmen mit und ohne Verwaltungsaktsqualität differenzieren muss. Ein Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 VwVfG ist fristgebunden, gegen Maßnahmen ohne Verwaltungsaktsqualität fristungebunden möglich.⁵ Für die Zulässigkeitsprüfung von Beamtenrechtswidersprüchen wird dies durch den einleitend zitierten Merksatz griffig formuliert.

Teilweise wurde erwogen, bei Leistungs- und Feststellungswidersprüchen zumindest die Jahresfrist gem. §§ 70 Abs. 2, 58 Abs. 2 VwGO anzuwenden. Dieser Auffassung ist das BVerwG aber ausdrücklich entgegengetreten.⁶ Damit kann der Widerspruch grundsätzlich zeitlich ungebunden erhoben werden. Grenzen findet diese Ungebundenheit erst in den Grundsätzen der Verwirkung, die nicht nur im Privatrecht, sondern ebenso im öffentlichen Recht gelten.⁷ Ein Leistungs- oder Feststellungswiderspruch ist folglich nur dann verspätet, „wenn der Beamte bei der Erhebung die Widerspruchsbefugnis verwirkt hat“⁸. In der Konsequenz handelt es sich dann nicht mehr um eine Frage der Fristversäumnis, sondern des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses.⁹

III. Ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Das BVerwG hat sich erstmals in den Jahren 1967 und 1975 mit der Frage einer Widerspruchsfrist bei Beamtenrechtswidersprüchen beschäftigt.¹⁰ Seitdem werden beide Entscheidungen zur Begründung einer Zweiteilung in fristgebundene und nicht fristgebundene Widersprüche durch Literatur und Rechtsprechung getragen.¹¹ Dabei hat das Gericht vorrangig gar keinen Fristen-

- 1) Ausnahmen machen § 126 Abs. 3 Ziff. 4 BRRG, § 54 Abs. 2 S. 3 BeamStG, wenn ein Gesetz die Entbehrlichkeit des Vorverfahrens ausdrücklich bestimmt. Dazu *Repkewitz/Waibel*, NVwZ 2010, S. 813.
- 2) *Rennert*, in: Eyermann/Fröhler, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 68, Rn. 6.
- 3) *Battis*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, 4. Aufl. 2021, § 87, Rn. 181; *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 70, Rn. 1; *Rennert*, in: Eyermann/Fröhler (Fn. 2), § 68, Rn. 6.
- 4) *Schenke*, in: Kopp/Schenke (Fn. 3), § 70, Rn. 1; *Baßlsperger*, PersV 2007, S. 424 (432); BVerwG, Urteil vom 31.3.2011 – 2 A 3.09 – Rn. 21.
- 5) *Reich*, BeamStG, 3. Aufl. 2018, § 54, Rn. 10.
- 6) BVerwG, Beschluss vom 4.6.2014 – 2 B 108/13 – Rn. 11.
- 7) *Grüneberg*, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 81. Aufl. 2022, § 242, Rn. 89; *Schubert*, in: MünchKomm BGB, 9. Aufl. 2022, § 242, Rn. 496, 535, 539; BVerwG, Urteil vom 30.8.2018 – 2 C 10.17 – Rn. 18.
- 8) BVerwG, Beschluss vom 4.6.2014 – 2 B 108/13 – Rn. 11 m. w. N.
- 9) *Baßlsperger*, PersV 2007, S. 424 (432).
- 10) BVerwGE 28, 191 = ZBR 1968, 111; BVerwGE 49, 351 = ZBR 1976, 117.
- 11) *Battis*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Fn. 3), § 87, Rn. 181; *Rennert*, in: Eyermann/Fröhler (Fn. 2), § 68, Rn. 6; *Schnellenbach*, ZBR 1992, S. 257 (268); BVerwG, Beschluss vom 4.6.2014 – 2 B 108/13 – Rn. 11; BVerwG, Urteil vom 31.3.2011 – 2 A 3.09 – Rn. 21; VGH München, Beschluss vom 1.2.2018 – 6 ZB 17.1863 – Rn. 16.