

Für das Nachschlagewerk !
Für die Amtliche Sammlung !

Gesetz: Verwaltungsrecht - Allgemeines (Verwaltungsakt:
Fehlerhaftigkeit)

Rechtssatz: Das Zustandekommen eines durch ein Kollegium zu erlassenden Verwaltungsaktes setzt ein Dreifaches voraus: Die Willensbildung der Mitglieder des Kollegiums, die Beschlußfassung durch Abstimmung und die Verlautbarung des Beschlusses. Fehlt es an der Willensbildung und Beschlußfassung des kollegialen Verwaltungsorgans, so stellt das nach außen hin in der Form eines Verwaltungsakts dieses Organs Geäußerte einen nichtigen Verwaltungsakt dar.

Aktenzeichen: III ZR 308/54

LG Düsseldorf

Urt. des BGH v. 14. 7. 1956

OLG Düsseldorf

III. ZR. 308/54

Verkündet am 14. Juli 1956

Justizangestellter
als Urkundsbeamter der
Geschäftsstelle

I m N a m e n d e s V o l k e s

In dem Rechtsstreit

des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den
Innenminister,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsklägers,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt [REDACTED] -

gegen

den Polizeimeister i.R. Hans P [REDACTED], D [REDACTED]-R [REDACTED]
R [REDACTED]

Kläger, Berufungskläger
und Revisionsbeklagten,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt [REDACTED] -

hat der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs auf die
mündliche Verhandlung vom 28. Juni 1956 unter Mitwir-
kung des Senatspräsidenten Prof.Dr. Geiger sowie der
Bundesrichter Dr. Pagendarm, Rietschel, Dr. Weber und
Dr. Hußla

für Recht erkannt:

Die Revision des beklagten Landes gegen das
Urteil des I. Zivilsenats des Oberlandesge-
richts in Düsseldorf vom 28. Oktober 1954 wird
zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens trägt das
beklagte Land.

Von Rechts wegen

- 2 -

Tatbestand:

Der Kläger war seit März 1948 als Oberwachtmeister Lebenszeitbeamter der Regierungsbezirkspolizei in Düsseldorf. Durch Verfügung vom 25. November 1949 wurde er in den Ruhestand versetzt. Die ihm zugestellte Verfügung lautete:

"Die Polizeibehörde des Düsseldorf, den 25. Nov. 1949
Regierungsbezirks Düsseldorf
- Der Polizeiausschuß -

IIIa - 3108 - Abt. IV/1 - 5600 -.

An den Polizei-Meister (75)
Herrn Hans P. [REDACTED]

in R. [REDACTED]

Betr.: Ihre Versetzung in den Ruhestand

Auf Grund des § 1 der 1. Verordnung der Landes-Regierung Nordrhein-Westfalen zur Sicherung der Währung und öffentlichen Finanzen vom 19.3.1949 (Gesetz- und Verordnungsblatt vom 31.3.1949, Seite 25) und der hierzu erlassenen Durchführungsbestimmungen (veröffentlicht im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8.6.1949, Seite 506) sowie der noch in Kraft befindlichen Bestimmungen des Deutschen Beamtengesetzes vom 26.1.1937 werden Sie

mit Ablauf des 28. Februar 1950

in den Ruhestand versetzt:

Sie haben das Recht, innerhalb einer Frist von einem Monat, gerechnet vom Tage der Zustellung dieser Verfügung, hiergegen Einspruch beim Polizei-Ausschuß der Regierungsbezirkspolizei Düsseldorf, Cecilien-Allee 2, einzulegen.

Über die Höhe der Ihnen zustehenden Versorgungsbezüge erhalten Sie weiteren Bescheid.

gez. Ge. [REDACTED]
Mitglied
des Polizeiausschusses

L. S.

gez. Sch. [REDACTED]
Vorsitzender
des Polizeiausschusses."

Der auf die Verfügung gesetzte Stempel trägt die Umschrift "Die Polizeibehörde des Regierungsbezirks Düsseldorf. Chef der Polizei".



[JLaw - Gesetze und Urteile](#)
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw - für Android](#)



[JLaw - für iOS](#)

Unstreitig ist die Versetzung des Klägers in den Ruhestand durch den Polizeiausschuß nicht beschlossen worden. Vielmehr hatten der Vorsitzende des Polizeiausschusses, der Chef der Polizei und der Geschäftsführer des vom Polizeiausschuß gebildeten Geschäftsführenden Ausschusses geprüft, für welche Beamte die Anwendung von Maßnahmen nach der Sparverordnung in Betracht komme. Weil man den zur Durchführung der Maßnahmen erforderlichen Beschluß des Polizeiausschusses aus Zeitgründen (Befristung der Zurruhesetzungsmöglichkeit bis zum 30. November 1949) nicht mehr herbeiführen zu können glaubte, wurde der geschäftsführende Ausschuß eingeschaltet. Nach eingehender Erörterung erklärte sich der geschäftsführende Ausschuß mit den vom Vorsitzenden des Polizeiausschusses, dem Chef der Polizei und dem Geschäftsführer vorgesehenen Maßnahmen einverstanden. Daraufhin wurde dem Kläger die Verfügung vom 25. November 1949 zugestellt. Am 20. Dezember 1949 wurde diese Verfügung dem Polizeiausschuß mitgeteilt, der hiervon nur Kenntnis nahm. Der Kläger ließ die Verfügung vom 25. November 1949 unangefochten.

Der Kläger vertritt die Ansicht, die Verfügung vom 25. November 1949 sei nichtig, weil die Versetzung in den Ruhestand von einer absolut unzuständigen Stelle ausgesprochen worden sei. Er verlangt deshalb die Unterschiedsbeträge zwischen seinen Dienstbezügen und den gezahlten Versorgungsbezügen für die Zeit ab 1. März 1950 und zwar in Höhe eines Teilbetrages von 2.000 DM nebst 4 % Zinsen seit dem 1. September 1953; er verlangt diesen Teilbetrag in erster Linie für die am weitesten zurückliegende Zeit, hilfsweise für die späteren Monate bis zur Gegenwart.

Das beklagte Land hat Klageabweisung beantragt. Es vertritt die Ansicht, die Zurruhesetzungsverfügung vom

25. November 1949 sei rechtswirksam. Der Kläger habe dadurch, daß er jene Verfügung im Verwaltungsrechtsweg nicht angefochten habe, einen etwaigen Zahlungsanspruch auch verwirkt; er verstoße ferner gegen Treu und Glauben, weil er erst nach Ablauf von 4 Jahren mit dem Anspruch auf Nachzahlung seines Gehalts hervorgetreten sei.

Das Landgericht hat die Klage abgewiesen. Auf die Berufung des Klägers hat das Oberlandesgericht das beklagte Land zur Zahlung von 2.000 DM nebst 4 % Zinsen seit dem 4. November 1953, dem Zeitpunkt der Klageerhebung, verurteilt, die Klage wegen des weitergehenden Zinsanspruches abgewiesen. Mit der Revision begehrt das beklagte Land völlige Abweisung der Klage, während der Kläger um Zurückweisung der Revision bittet.

Entscheidungsgründe:

Im bisherigen Prozeßverlauf ist von den Parteien und den Gerichten darauf abgestellt worden, ob der Verwaltungsakt der Zurruesetzung nichtig und deshalb auch bei Prüfung der vermögensrechtlichen Ansprüche des Klägers trotz der durch § 146 DBG vorgeschriebenen Bindung der Gerichte an die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden für die Zivilgerichte nicht bindend sei. Das Landgericht hebt dabei ab auf die O f f e n k u n d i g - k e i t und führt aus, Nichtigkeit wegen absoluter Unzuständigkeit der handelnden Behörde habe die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes nur dann zur Folge, wenn diese Unzuständigkeit o f f e n k u n d i g sei; an einer solchen Offenkundigkeit der Unzuständigkeit der handelnden Behörde fehle es im vorliegenden Falle. Das

Oberlandesgericht verlangt für die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes erkennbar nicht, daß die Unzuständigkeit der handelnden Behörde offenkundig ist. Es geht vielmehr davon aus, ein Verwaltungsakt sei bereits dann nichtig, wenn er von einer unzuständigen Stelle erlassen sei; es führt dann aus, daß die Zurruesetzungsverfügung im vorliegenden Falle von einer unzuständigen Stelle ausgegangen sei.

Die Revision hebt darauf ab, daß die dem Kläger zugewandene Verfügung vom 25. November 1949 von zwei Mitgliedern des Polizeiausschusses unterschrieben worden sei, die zur rechtsgeschäftlichen Vertretung des Polizeiausschusses befugt gewesen seien. Die Revision meint, es sei nicht tragbar, wenn bei Kollegialentscheidungen die Frage der Ordnungsmäßigkeit und Beschlußfähigkeit des Kollegiums, die Frage der Ordnungsmäßigkeit seiner Einberufung und die Frage der Legitimation jedes einzelnen Mitgliedes des Kollegiums im Nichtigkeitsverfahren geprüft werde. Infolge der Unterzeichnung der Verfügung durch die dazu berufenen Beamten habe eine Verfügung vorgelegen, die äußerlich den Eindruck eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes mache. Die Zurruesetzungsverfügung trage daher nicht "den Stempel der Fehlerhaftigkeit an der Stirn".

Auf diese Erörterungen kommt es jedoch nicht an:

1. Ehe geprüft werden kann, ob die Verfügung vom 25. November 1949 ein nichtiger oder rechtswirksamer Verwaltungsakt ist, bedarf es zunächst der Klarstellung, was diese Verfügung in Wahrheit zum Inhalt hat. Die Revision scheint - mindestens in einem Teil ihrer Ausführungen - davon auszugehen, die Verfügung vom 25. November 1949 rühre von dem Polizeiausschuß als Träger der

Rechte und Pflichten der Polizei, also von einer juristischen Person, her. Deshalb hebt sie auf § 2 Abs 2 Satz 2/3 des vorläufigen Polizeigesetzes ab, wonach "Erklärungen, durch die Polizeibehörden verpflichtet werden sollen, der Schriftform bedürfen und außer vom Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter von einem weiteren Mitglied des Polizeiausschusses unterzeichnet werden müssen". Richtig ist allerdings, daß dann, wenn mit der Verfügung vom 25. November 1949 die zur Vertretung des Rechtsträgers "Polizei" bestimmte Stelle für diesen eine formgerechte Willenserklärung abgegeben hätte, diese Willenserklärung als der nach außen wirksame Vorgang den Rechtsträger "Polizei" auch dann binden würde, wenn die mit der Verfügung vom 25. November 1949 abgegebene Erklärung nicht in Übereinstimmung mit einem die Zurruehsetzung des Klägers anordnenden Beschluß des Polizeiausschusses gestanden hätte (vgl dazu S 15/16 des Urteils vom 14. Oktober 1954 - III ZR 209/53 -, sowie S 7/10 des von der Revision in Bezug genommenen Urteils vom 16. März 1951 - V ZR 78/50 -). Um eine s o l c h e Willenserklärung des Rechtsträgers "Polizei" handelt es sich jedoch bei der Verfügung vom 25. November 1949 nicht.

Durch die seitens der Besatzungsmacht veranlaßte Umbildung der Polizei in der Zeit nach dem Zusammenbruch ist die Polizei aus der Staatsverwaltung herausgelöst und verselbständigt worden. In welcher Weise das im einzelnen geschehen ist, bedarf hier keiner abschließenden Erörterung. Ob die Stadt- und Regierungsbezirkspolizei auf Grund jener Neuordnung als ein besonderer Zweckverband oder als Körperschaft des öffentlichen Rechtes anzusehen ist oder ob der Polizeiausschuß "ein für die Polizei handelnder Rechtsträger und als juristische Person" zu betrachten ist, oder ob es sich bei der

Neuordnung der Polizei nur um die organisatorische Ver-
selbständigung eines Teiles der Staatsverwaltung han-
delt (vgl zu alldem: Eioch: Das Polizeirecht 2.Aufl S 88/
89; Kleinrahm im JMinBl NRW 1949,131; OGHZ 4,255 [260/27];
BGHZ 2,209 [212]; S 8/9 des insoweit in BGHZ 8,383 nicht
abgedruckten Urteils vom 5. Februar 1953 - III ZR 105/
51 -), ist gleichgültig. Wichtig ist nur die Erkenntnis,
daß dieser Rechtsträger "Polizei" - gleichgültig wie er
benannt ist - für gewisse Aufgaben ein besonderes Organ
hat, nämlich den "Polizeiausschuß". Dieser ist nach § 6
des Gesetzes für bestimmte Angelegenheiten, darunter auch
für "Versetzungen von Beamten in den Ruhestand" zustän-
dig und verantwortlich, während für andere Aufgaben (vgl
z.B. § 7 des vorläufigen Polizeigesetzes) der "Chef der
Polizei" zuständig ist. Wenn der "Polizeiausschuß" auf
Grund der Regelung in § 2 Abs 2 des Gesetzes, wonach er
die Polizeibehörde vertritt und klagen und verklagt wer-
den kann, auch als "Rechtsträger der Polizei" anzusehen
wäre, so käme ihm in dieser Beziehung eine völlig ande-
re Eigenschaft zu wie als Beschlußorgan. Das Gesetz würde
alsdann den Ausdruck "Polizei-Ausschuß" in zweifacher
Bedeutung gebrauchen: nach § 2 für den Rechtsträger, also
für eine juristische Person des öffentlichen Rechts, nach
§ 6 aber für eines der Organe dieses Rechtsträgers. Es
bedarf hier zunächst der Klarstellung, ob die Verfü-
gung vom 25. November 1949 von dem "Rechtsträger Poli-
zei", als der vielleicht der Polizeiausschuß angesehen
werden kann, oder von dem "Polizeiausschuß" als Be-
schlußorgan dieses Rechtsträgers ausgegangen ist. Zu
dieser Prüfung ist das Revisionsgericht befugt, da die
Verfügung vom 25. November 1949 als ein Verwaltungsakt
der Auslegung durch das Revisionsgericht zugänglich ist.

Die Verfügung trägt als Briefkopf die Bezeichnung:
"Die Polizeibehörde des Regierungsbezirks Düsseldorf.
Der Polizeiausschuß". Schon aus diesem Kopf der Ver-
fügung ergibt sich, daß der Polizeiausschuß als ein

Organ des Rechtsträgers Polizei, nicht aber selbst als Rechtsträger tätig werden wollte; bezeichnet sich doch der Polizeiausschuß geradezu als einen Teil der "Polizeibehörde des Regierungsbezirks Düsseldorf", wobei die Polizeibehörde als "Rechtsträger Polizei" in Erscheinung tritt. Damit stimmt überein, daß die Maßnahme der Pensionierung eines Polizeibeamten dem Polizeiausschuß nach § 6 aaO als kollegialem Organ des Rechtsträgers Polizei übertragen ist. Der Umstand, daß in der Verfügung ein Stempel mit der Umschrift: "Die Polizeibehörde des Regierungsbezirks Düsseldorf. Chef der Polizei" verwendet worden ist, rechtfertigt in keiner Weise die Annahme, daß die Zurruesetzung durch den "Chef der Polizei" ausgesprochen werden sollte, denn dieser ist im Text der Verfügung in keiner Weise erwähnt. Der Inhalt der Mitteilung gibt auch keinen Hinweis darauf, daß die Zurruesetzung des Klägers durch den Vorsitzenden des Polizeiausschusses oder durch den geschäftsführenden Ausschuß des Polizeiausschusses oder dessen Vorsitzenden oder durch ein vom geschäftsführenden Ausschuß ermächtigten Dreimännerkollegium erfolgt sei. Die Verfügung vom 25. November 1949 geht also von dem Polizeiausschuß als einem Beschlusorgan aus. Damit steht fest, daß die Verfügung vom 25. November 1949 nicht als Erklärung der zur Vertretung des Rechtsträgers Polizei berufenen Stelle diesen Rechtsträger ohne Rücksicht darauf bindet, ob der für Zurruesetzungen von Beamten zuständige Polizeiausschuß einen Beschluß über die Zurruesetzung des Klägers gefaßt hat.

2. Die Verfügung vom 25. November 1949 stellt sich vielmehr als Verlautbarung der angeblichen Beschlußfassung des Polizeiausschusses dar. Es kann dahinste-

hen, ob der Vorsitzende des Ausschusses und ein Ausschußmitglied zu einer solchen Verlautbarung über die Beschlußfassung des Organs Polizeiausschusses zuständig und berufen waren. Aus § 2 Abs 2 des Gesetzes, der nur die Form der Verpflichtungserklärungen für den "Rechtsträger Polizei" behandelt, ergibt sich eine solche Befugnis jedenfalls nicht. Aber unterstellt, die tätig gewordenen Personen, nämlich der Vorsitzende und ein Mitglied des Polizeiausschusses, wären zuständig, die Beschlüsse des Organs Polizeiausschuß zu verlautbaren, so erhebt sich die Frage, welche Bedeutung es hat, daß sie hier unstreitig einen vom Polizeiausschuß nicht gefaßten Beschluß als beschlossenen verlautbart haben.

Ist, wie hier, nach § 6 f des vorläufigen Polizeigesetzes der Verwaltungsakt der Zurruesetzung eines Beamten durch ein kollegiales Organ, nämlich den Polizeiausschuß, zu setzen, so setzt das Zustandekommen dieses Verwaltungsaktes ein Dreifaches voraus: die Willensbildung der Mitglieder des Ausschusses über die Zurruesetzung, die Beschlußfassung durch Abstimmung und schließlich die Verlautbarung des Beschlusses. Unstreitig fehlt es im vorliegenden Falle sowohl an der erforderlichen Willensbildung wie an der erforderlichen Beschlußfassung des kollegialen Organs "Polizeiausschuß". Die Verlautbarung allein ersetzt die fehlenden Elemente des Verwaltungsaktes des kollegialen Organs jedenfalls dann nicht, wenn die Rechtsordnung die Verlautbarung durch die zuständigen Stellen nicht mit dieser Wirkung ausgestattet hat. An einer solchen Regelung über die heilende Kraft der Verlautbarung fehlt es hier aber. Die Verlautbarung des Beschlusses einer kollegialen Verwaltungsbehörde bewirkt daher nicht, daß der Verwaltungsakt trotz Fehlens der Willensbildung und der Beschlußfassung als wirksam anzusehen

ist. Das Fehlen einer der Verlautbarung entsprechenden Beschlußfassung des Organs stellt vielmehr einen so schweren Mangel des "Verwaltungsaktes" dar, daß er nach den im Verwaltungsrecht entwickelten Grundsätzen über den fehlerhaften Verwaltungsakt als nichtig zu betrachten ist.

Damit steht fest, daß der Kläger nicht durch einen Beschluß des P o l i z e i a u s s c h u s s e s zur Ruhe gesetzt und damit die Eigenschaft als aktiver Beamter nicht verloren hat.

3. Die Revision glaubt, die Zurruesetzung des Klägers auch daraus herleiten zu können, daß der geschäftsführende Ausschuß des Polizeiausschusses und der Chef der Polizei befugt gewesen seien, den Kläger zur Ruhe zu setzen, und daß beide Stellen auch tatsächlich mit der Zurruesetzung des Klägers einverstanden gewesen seien. Auf diese Ausführungen kommt es nicht an, da in dem Bescheid vom 25. November 1949 dem Kläger eine Zurruesetzung durch diese Stellen nicht mitgeteilt worden ist, sondern allein, daß der P o l i z e i a u s s c h u ß ihn zur Ruhe gesetzt habe. Selbst wenn jene Stellen den Willen gehabt und die rechtliche Fähigkeit besessen hätten, den Kläger in den Ruhestand zu versetzen, so hätte das rechtliche Wirkung für den Kläger nicht zur Folge gehabt, weil sich aus der ihm zugestellten Verfügung nicht ergab, daß mit ihr eine Entschliebung einer jener anderen Stellen bekanntgegeben werden sollte.

Ist der Kläger aber nicht rechtswirksam in den Ruhestand versetzt, so stehen ihm die eingeklagten Gehaltsansprüche zu, da die übrigen Ausführungen des Be-

rufungsgerichts, die auch von der Revision nicht angegriffen worden sind, einen Rechtsirrtum nicht erkennen lassen. Entsprechend der vom Kläger noch im Revisionsrechtszug rechtswirksam vorgenommenen Aufteilung des geltend gemachten Teilbetrages stehen ihm die zuerkannten Beträge aus den ersten Monaten seit dem 1. März 1950 zu.

Die Revision des beklagten Landes ist daher mit der Kostenfolge aus § 97 ZPO als unbegründet zurückzuweisen.

Dr. Geiger.

Dr. Pagendarm

Rietschel

Dr. Weber

Dr. Hußla