

**Titel:**

**Rückwirkender Antrag auf Erstattung von Fahrtkosten für einen berufsbezogenen Deutschkurs**

**Normenketten:**

DeuFöV § 10 Abs. 1 S. 1, § 25 Abs. 1

IntV § 9

**Leitsatz:**

Die in den Richtlinien des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zur Abrechnung der berufsbezogenen Deutschsprachkurse (AbrRL DeuFöV) vorgesehene Frist (Eingang des Antrags bis zum Ende des Moduls) ist als Ausschlussfrist rechtswidrig. Sie kann der Geltendmachung des Anspruchs auf Fahrtkostenzuschuss in Form einer Pauschale nicht entgegengehalten werden, denn sie verstößt gegen höherrangiges Recht, da sie sich nicht auf eine ausreichende, gesetzliche Ermächtigungsgrundlage stützt. (Rn. 17)

**Schlagworte:**

Erforderlichkeit einer gesetzlichen Rechtsgrundlage für eine materiell-rechtliche Ausschlussfrist, Rechtswidrigkeit einer Ausschlussfrist für Fahrtkostenerstattung nach der DeuFöV, rückwirkender Antrag auf Fahrtkostenerstattung, Fahrtkostenerstattung, Fahrtkostenzuschuss, berufsbezogener Deutschsprachkurs, Ausschlussfrist, Gesetzesvorbehalt, Regelung durch Verwaltungsvorschrift

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 3964

**Tenor**

1. Der Bescheid der Beklagten vom 31. Januar 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 11. Juni 2018 wird aufgehoben. Die Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Fahrtkostenerstattung unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist insoweit vorläufig vollstreckbar.

3. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

4. Die Berufung wird zugelassen.

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger begehrt Erstattung für Fahrtkosten zu seinem berufsbezogenen Deutschsprachkurs.

**2**

Vom 26. Juni 2017 bis zum 29. September 2017 besuchte der Kläger den berufsbezogenen Deutschsprachkurs, Basismodul B1, bei der ... -... GmbH in ... Mit Schreiben vom 26. Juni 2017, bei der Beklagten eingegangen am 12. Oktober 2017, beantragte der Kläger Fahrtkostenzuschuss für die Strecke zwischen seiner Wohnung in der ... und der Kursstätte in der ... Mit Bescheid vom 31. Januar 2018 wurde dieser Antrag abgelehnt. Zur Begründung führte das Bundesamt für ... aus, der Antrag sei verfristet. Gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinien des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zur Abrechnung der berufsbezogenen Deutschsprachkurse im Sinne des § 25 der Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (AbrRL DeuFöV) müssten Anträge auf Fahrtkostenerstattung bis zum Ende des Moduls beim Bundesamt eingegangen sein. Der Antrag des Klägers sei aber erst nach Ende des Kurses eingegangen.

**3**

Gegen den ablehnenden Bescheid ließ der Kläger mit Schreiben vom 11. Februar 2018, bei der Beklagten eingegangen am 13. Februar 2018, Widerspruch erheben. Der Kläger habe seinen Antrag gemeinsam mit seiner Lehrerin ausgefüllt. Die Anträge aller Kursteilnehmer seien bei der Lehrkraft abgegeben worden. Offenbar seien die Unterlagen von der Kursträgerin nicht rechtzeitig weitergeleitet worden. Dem Kläger falle kein Fehlverhalten zur Last, er habe sich korrekt verhalten. Aus diesem Grund sei der Antrag nicht verfristet.

**4**

Mit Widerspruchsbescheid vom 11. Juni 2018 wurde der Widerspruch als unbegründet zurückgewiesen. Dies wurde erneut mit Hinweis auf § 34 Abs. 1 AbrRL DeuFöV begründet. Der Antrag sei verfristet, da er zu spät bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eingegangen sei.

**5**

Dagegen ließ der Kläger, vertreten durch seinen Prozessbevollmächtigten, mit Schriftsatz vom 12. Juli 2018, bei Gericht per Telefax am 12. Juni 2018 eingegangen,

„Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 31. Januar 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 11. Juni 2018“

erheben.

**6**

Zur Begründung der Klage wurde auf die Ausführungen im Widerspruchsverfahren vom 11. Februar 2018 Bezug genommen.

**7**

Die Beklagte, vertreten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, erwiderte auf die Klage mit Schriftsatz vom 21. Januar 2019, nach § 34 Abs. 1 der Abrechnungsrichtlinie müsse der Antrag auf Fahrtkostenerstattung bis zum Ende des Moduls eingegangen sein. Die Beklagte habe den Antrag des Klägers am 12. Oktober 2017, nach Ende des Moduls am 29. September 2019, erhalten. Daher sei der Antrag verfristet.

**8**

Der Beklagte beantragte

Klageabweisung.

**9**

Mit Schriftsatz vom 26. Februar 2019 führte der Kläger aus, er halte seine Rechtsauffassung aufrecht. Er habe seinen Antrag fristgerecht bei der Kursträgerin abgegeben. Was danach mit dem Antrag passiert sei und weshalb dieser verspätet eingegangen sei, entziehe sich der Kenntnis des Klägers. Er habe alles Erforderliche getan.

**10**

Die Beklagte erklärte mit Schriftsatz vom 14. März 2019, die Abgabe des Antrags bei der Kursträgerin werde mit Nichtwissen bestritten. Entscheidend sei zudem der Eingang des Antrags bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Der Kläger möge sich an den Kursträger halten und von diesem Schadensersatz verlangen. Ein Fehlverhalten der Kursträgerin sei der Beklagten nicht zuzurechnen.

**11**

Die Beteiligten erklärten sich mit Schriftsätzen vom 19. Juli 2018 und 14. März 2019 mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden.

**12**

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die beigezogene Kursakte und die Gerichtsakte Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

I.

**13**

Das Gericht kann gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da die Beteiligten dem zustimmen.

II.

#### 14

Das Begehren des Klägers (§ 88 VwGO) ist dahingehend zu verstehen und auszulegen, dass lediglich die Verpflichtung zur Neuverbescheidung und nicht eine Verpflichtung zu der Gewährung von Fahrtkostenerstattung begehrt wird. In der Klageschrift ebenso wie im weiteren Verlauf des Verfahrens rügte der Kläger lediglich die Ablehnung seines Antrages wegen Verfristung und machte keine Ausführungen zu den weiteren Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruchs. Daraus ist zu schließen, dass er lediglich Klärung der strittigen Frage der Einhaltung der von der Beklagten vorgetragene Ausschlussfrist und, damit verbunden, eine erneute Entscheidung der Beklagten unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts zu diesem Punkt begehrt. Diese sog. „Bescheidungsklage“ ist hier auch zulässig, weil das Bundesamt wegen der angenommenen Verfristung von vorneherein keine weitere Sachaufklärung und -behandlung im Verwaltungsverfahren unternommen hat.

III.

#### 15

Die derart zu verstehende, zulässige Klage ist begründet. Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 31. Januar 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 11. Juni 2018 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Entgegen der Auffassung der Beklagten kann der Antrag des Klägers auf Fahrtkostenerstattung in Form eines pauschalen Zuschusses nach § 10 Abs. 1 Satz 1 DeuFöV nicht wegen Verfristung abgelehnt werden.

#### 16

1. Unstreitig ging der Antrag des Klägers auf Fahrtkostenerstattung nach Ende des Moduls am 29. September 2017, nämlich am 12. Oktober 2017, bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein. Dieses Datum zeigt auch der Eingangsstempel auf dem beigefügten Schreiben der Kursträgerin. Nach Auffassung der Beklagten ist der Anspruch auf Fahrtkostenerstattung nach § 10 Abs. 1 Satz 1 DeuFöV aus diesem Grund ausgeschlossen. Die Beklagte stützt diesen Standpunkt auf § 34 Abs. 1 Satz 2 der 3. Fassung der „Richtlinien des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zur Abrechnung der berufsbezogenen Deutschsprachkurse im Sinne des § 25 der Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV) (Abrechnungsrichtlinie - AbrRL DeuFöV)“ - im Folgenden: 3. Fassung der AbrRL DeuFöV. Danach muss der Antrag bis zum Ende des Kurses vollständig ausgefüllt bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eingegangen sein.

#### 17

2. Die in der AbrRL DeuFöV vorgesehene Frist ist als Ausschlussfrist rechtswidrig. Sie kann der Geltendmachung des Anspruchs auf Fahrtkostenzuschuss in Form einer Pauschale nicht entgegengehalten werden, denn sie verstößt gegen höherrangiges Recht, da sie sich nicht auf eine ausreichende, gesetzliche Ermächtigungsgrundlage stützt. Dahinstehen kann dabei, ob für die Entscheidung über die Klage auf die zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts geltende 4. Fassung der AbrRL DeuFöV und die inhaltsgleiche Vorschrift des § 41 Abs. 1 Satz 2 abzustellen ist oder auf die zum Zeitpunkt der Entscheidung der Beklagten geltende 3. Fassung der AbrRL DeuFöV.

#### 18

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedürfen materiell-rechtliche Ausschlussfristen, die im Falle ihres Verstreichens den endgültigen Verlust einer Rechtsposition nach sich ziehen, einer gesetzlichen Rechtsgrundlage (vgl. BVerwG, U.v. 22.10.1993 - 6 C 10/92 - NVwZ 1994, 575 ff.). Diese Rechtsprechung wird von der Kommentarliteratur geteilt (vgl. Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 31 Rn. 13; vgl. Mattes, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2019, § 31 Rn. 7). Wegen des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes bedürfen Regelungen, die in Rechtspositionen der Bürger eingreifen, einer gesetzlichen Grundlage. Dies gilt auch für materiell-rechtliche Ausschlussfristen, da sie eine durch Gesetz vorgesehene Rechtsposition einschränken (vgl. BVerwG, a.a.O.). Eine Einschränkung wird in der Literatur lediglich für möglich gehalten, wenn der durch Fristablauf ausgeschlossene Anspruch nicht durch Gesetz verliehen wird (vgl. Neumann, NVwZ 2000, 1244 ff, 1247).

## 19

Nach diesen Grundsätzen bedarf die in der AbrRL DeuFöV vorgesehene Frist einer gesetzlichen Grundlage. Bei dem Anspruch auf pauschalen Zuschuss zu den notwendigen Fahrtkosten handelt es sich um eine Leistung der Beklagten, auf die ein Anspruch durch Gesetz begründet wird. Er findet seine Grundlage in § 10 Abs. 1 DeuFöV, im Rahmen eines Gesetzes im materiellen Sinne. Die Frist, die in § 34 Abs. 1 Satz 2 der 3. Fassung der AbrRL DeuFöV bzw. in § 41 Abs. 1 Satz 2 der 4. Fassung der AbrRL DeuFöV vorgesehen ist, ist als materiell-rechtliche Ausschlussfrist zu verstehen. In dieser Weise wird die Frist in der behördlichen Praxis der Beklagten auch gehandhabt.

## 20

Dahinstehen kann dabei, ob für die Entscheidung des Gerichts auf § 34 Abs. 1 Satz 2 der 3. Fassung der AbrRL DeuFöV oder auf § 41 Abs. 1 Satz 2 der 4. Fassung der AbrRL DeuFöV abzustellen ist. Trotz des im Einzelnen unterschiedlichen Wortlauts der beiden Fassungen der Abrechnungsrichtlinie sind beide Vorschriften gleichermaßen als Ausschlussfrist zu verstehen. Eindeutig ist diesbezüglich der Wortlaut des § 41 Abs. 1 Satz 2 der 4. Fassung der AbrRL DeuFöV, der die Frist ausdrücklich als „Ausschlussfrist“ bezeichnet.

§ 41 Abs. 1 Satz 2 der 4. Fassung der AbrRL DeuFöV lautet:

„§ 41 Beantragung und Auszahlung des Zuschusses

(1) (...) Das Formular „Antrag auf Fahrtkostenzuschuss“ muss bis zum Ende des Kurses vollständig ausgefüllt beim Bundesamt eingegangen sein (Ausschlussfrist).“

## 21

Aber auch die in § 34 Abs. 1 Satz 2 der 3. Fassung der AbrRL DeuFöV festgeschriebene Frist ist als Ausschlussfrist anzusehen.

§ 34 Abs. 1 Satz 2 der 3. Fassung der AbrRL DeuFöV lautet:

„§ 34 Beantragung und Auszahlung des Zuschusses

(1) (...) Der Antrag muss bis zum Ende des Moduls beim Bundesamt eingegangen sein.“

## 22

Der Wortlaut („muss ... eingegangen sein“) legt nahe, dass der rechtzeitige Eingang bei dem Bundesamt zwingende Voraussetzung für die Erstattung von Fahrtkosten ist.

## 23

b) Eine gesetzliche Rechtsgrundlage für diese Ausschlussfrist besteht nicht.

## 24

aa) Der Wortlaut des § 10 Abs. 1 Satz 1 DeuFöV steht der Festsetzung einer Ausschlussfrist entgegen. Nach dieser Vorschrift erhalten Teilnahmeberechtigte, die Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, nach § 56 oder § 136 Abs. 1 Nr. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch beziehen, bei Bedarf auf Antrag einen pauschalen Zuschuss zu den notwendigen Fahrtkosten. Eine Befristung wird nicht ausdrücklich genannt. Der Anspruch hängt allein von der sozialrechtlichen Bedürftigkeit - nachzuweisen durch den Erhalt einer der in der Vorschrift ausdrücklich genannten Leistungen - sowie dem Bedarf ab. Letzte Voraussetzung ist das Vorliegen eines - nicht weiter spezifizierten - Antrags.

## 25

Das Erfordernis des Bedarfs kann nicht als Anknüpfungspunkt für eine materiell-rechtlich wirkende Ausschlussfrist verstanden werden. Ein Bedarf ist dann gegeben, wenn der Kursteilnehmer den Kursort nicht ohne öffentliche oder private Verkehrsmittel, das heißt: zu Fuß, erreichen kann. In der behördlichen Praxis, die auch von der Rechtsprechung gebilligt wurde, ist von einem Bedarf grundsätzlich auszugehen, wenn die Entfernung zwischen Wohn- und Kursort mindestens drei Kilometer beträgt. Der Nachweis eines Bedarfs kann dabei nicht auf die Einhaltung einer Ausschlussfrist gestützt werden.

## 26

Dem Erfordernis eines Antrags kann die Zulässigkeit einer behördlichen Ausschlussfrist nicht entnommen werden. Ein Antrag kann auch nachträglich noch gestellt werden.

## 27

Zuletzt bietet auch der Begriff der „notwendigen“ Fahrtkosten keinen Anhaltspunkt für eine fristgebundene Antragsstellung. Dieser Begriff soll lediglich sicherstellen, dass nur die der Höhe nach erforderlichen Fahrtkosten bezuschusst werden können.

## 28

Gibt der Wortlaut des § 10 Abs. 1 DeuFöV schon keinen positiven Anhaltspunkt für die Zulässigkeit einer materiell-rechtlichen Ausschlussfrist, so spricht er darüber hinaus auch gegen eine solche Frist. Die amtliche Überschrift des § 10 DeuFöV spricht von „Fahrtkostenerstattung“. Nach allgemeinem Sprachgebrauch kann eine Erstattung auch bei bereits beglichenen Kosten, also durchaus rückwirkend, erfolgen.

## 29

bb) Auch § 25 Abs. 1 DeuFöV stellt keine ausreichende gesetzliche Rechtsgrundlage für die Festsetzung einer Ausschlussfrist dar. Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 DeuFöV setzt das Bundesamt nach Ermittlung der bundesweiten Preisentwicklung angemessene, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügende Kostenerstattungssätze fest. Hinsichtlich der Höhe der Kostenerstattung wird dem Bundesamt durch Rechtsverordnung ein Gestaltungsspielraum eingeräumt. Davon ist auch die Höhe der Fahrtkostenzuschusspauschale nach § 10 Abs. 1 Satz 1 DeuFöV umfasst, da es sich um Kostenerstattung handelt und die Höhe in der anspruchsbegründenden Vorschrift offen gelassen wurde. Eine Ausschlussfrist kann darauf aber nicht gestützt werden, denn der eingeräumte Gestaltungsspielraum bezieht sich allein auf die Höhe der Kostenerstattung. Auf § 25 Abs. 1 Satz 2 DeuFöV beruht die strittige Regelung in den Abrechnungsrichtlinien ebenfalls nicht. Nach dieser Vorschrift sollen die Einzelheiten der Kostenerstattung in einer Abrechnungsrichtlinie geregelt werden. Primär bezieht sich dies auf die verwaltungstechnische Umsetzung der Kostenerstattung. Als Grundlage für eine materiell-rechtliche Ausschlussfrist, durch die der durch Gesetz im materiellen Sinne gewährleistete Anspruch auf Fahrtkostenerstattung eingeschränkt werden könnte, ist diese Regelung der DeuFöV aber zu unbestimmt. Aus ihr geht nicht hervor, dass der Verordnungsgeber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Befugnis einräumen wollte, die Durchsetzung des Anspruchs auf Fahrtkostenerstattung an weitere Voraussetzungen zu knüpfen. Es ist nicht erkennbar, dass eine Ausschlussfrist zum Regelungsprogramm gehört. Das Bestehen einer solchen Frist ist bei Betrachtung der § 10 Abs. 1 DeuFöV und § 25 Abs. 1 DeuFöV nicht zu erwarten. Die Befugnis, eine solche Regelung durch Verwaltungsvorschrift treffen zu können, müsste hinreichend deutlich in der Rechtsverordnung angelegt sein.

## 30

cc) Zudem stellt die Ausschlussfrist keine Konkretisierung allgemeiner Grundsätze des Sozialrechts dar. § 10 Abs. 1 Satz 1 DeuFöV setzt nicht voraus, dass der Antragssteller ohne Zuschuss nicht in der Lage wäre, die Fahrtkosten zu bestreiten. Es handelt sich dem Wortlaut der amtlichen Überschrift nach um eine „Erstattung“. Eine Erstattung kann auch rückwirkend erfolgen. Zudem wird lediglich ein pauschaler Zuschuss gewährt, der nicht notwendigerweise die vollständigen Fahrtkosten abdecken muss.

## 31

dd) Zuletzt können auch die Grundsätze der Rechtsprechung des Gerichts zur rückwirkenden Befreiung von dem Kostenbeitrag zu dem Integrationskurs nach § 9 Abs. 1, 2 IntV nicht übertragen werden. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 IntV haben Teilnehmer an einem Integrationskurs einen Kostenbeitrag zu leisten. Dieser Beitrag ist nach § 9 Abs. 3 IntV zu Beginn eines Kursabschnittes an den Kursträger zu zahlen. § 9 Abs. 2 IntV sieht Befreiungsmöglichkeiten vor. Nach der gängigen Praxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ist eine rückwirkende Befreiung nicht möglich. Dies wurde von der Rechtsprechung des Gerichts gebilligt (vgl. VG Ansbach, U.v. 9.9.2010 - AN 14 K 10.00151 - juris, Rn. 23 ff.). Ein Antrag für bereits fällige oder entrichtete Kosten für bereits abgeschlossene Kursmodule führt daher nicht zu einer rückwirkenden Befreiung. Dies kann jedoch nicht auf die vorliegende Fallkonstellation übertragen werden. Die Situation der Befreiung von der Zahlungsverpflichtung des Kursteilnehmers gegenüber dem Kursträger unterscheidet sich wesentlich von der hier vorliegenden Situation der Gewährung von Fahrtkostenzuschuss zugunsten des Kursteilnehmers durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Dass von der Kostenbeitragspflicht nicht rückwirkend befreit werden kann, hat das Gericht in der genannten Entscheidung auf folgende Gedanken gestützt: Zum einen auf die systematische Auslegung des § 9 IntV, insbesondere § 9 Abs. 1, 3, 6 IntV, zum anderen auf den Gedanken der Umwandlung der Kostenbeitragspflicht in eine Zahlungspflicht gegenüber dem Kursträger. Daraus kann nicht gefolgert werden, dass hinsichtlich der

Integrationskurse und der berufsbezogenen Deutschsprachförderung jeder Ausschluss einer rückwirkenden Begünstigung des Kursteilnehmers zulässig ist. Vielmehr zeigt die Auslegung der Vorschriften der DeuFöV hinsichtlich der Fahrtkostenerstattung, dass eine materiell-rechtliche Ausschlussfrist nicht zulässigerweise vorgesehen werden darf.

**32**

3. Dahinstehen kann bei diesem Ergebnis die Frage, ob die Einreichung des Antrags bei der Kursträgerin als rechtzeitig anzusehen ist. Ebenfalls nicht zu entscheiden ist die Frage, ob hinsichtlich der Frist Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt werden kann.

**33**

4. Nach alledem ist die Klage begründet. Die Beklagte ist zu verpflichten, unter Berücksichtigung der Rechtswidrigkeit und Unanwendbarkeit der in der AbrRL DeuFöV vorgesehenen Ausschlussfrist erneut über den Antrag des Klägers zu entscheiden.

IV.

**34**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

**35**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708, 711 ZPO.

**36**

Die Berufung ist gemäß § 124a Abs. 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Dass die in der AbrRL DeuFöV vorgesehene, behördliche Ausschlussfrist mangels ausreichender gesetzlicher Rechtsgrundlage rechtswidrig ist und einem Antrag auf Fahrtkostenerstattung nicht rechtsvernichtend entgegengehalten werden kann, weist über den vorliegenden Fall hinaus.