

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 11 RAr 123/88

.....,

Kläger und Revisionsbeklagter,

Prozeßbevollmächtigte:

.....,

g e g e n

Bundesanstalt für Arbeit,
Nürnberg, Regensburger Straße 104,

Beklagte und Revisionsklägerin.

Der 11. Senat des Bundessozialgerichts hat ohne mündliche Verhandlung am
9. August 1990 durch den Vorsitzenden Richter Dr. V o l k m a n n , den Richter
Dr. G a g e l und die Richterin Dr. W e t z e l sowie die ehrenamtlichen Richter
H e i n s und S t r a s s e r
für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Landessozialgerichts Rheinland-Pfalz vom
23. September 1988 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, daß die Beklagte den Kläger
unter Beachtung der Auffassung des Bundessozialgerichts neu zu bescheiden hat.

Die Beklagte hat dem Kläger auch die außergerichtlichen Kosten des Revisionsverfahrens
zu erstatten.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Gründe:

I

Die Beteiligten streiten darüber, ob die Beklagte dem Kläger Umzugskosten als Zuschuß zu gewähren hat, insbesondere ob es ihr gestattet war, in der Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zur Förderung der Arbeitsaufnahme (FdAAnO) in der Fassung vom 28. Januar 1986 (ANBA 1986 S 566) vorzusehen, daß die Leistungen nur ausnahmsweise als Zuschuß zu gewähren seien (§ 3 Abs 2 und 3 FdAAnO).

Der Kläger ist von Beruf Realschullehrer. Nach Abschluß seines Referendariats (Juni 1983) war er zunächst vom 21. Oktober 1983 bis 20. Juni 1984 als Lehrkraft im Angestelltenverhältnis tätig und alsdann vom 1. März 1985 bis 30. Juni 1986 als wissenschaftliche Hilfskraft in Kiel beschäftigt, anschließend war er bis Mitte Oktober 1986 arbeitslos. Bis zu diesem Zeitpunkt war er in Kiel und Umgebung wohnhaft; er ist nicht verheiratet. Am 16. Oktober 1986 trat er eine Stelle als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Erziehungswissenschaftlichen Hochschule Rheinland-Pfalz (EWH) an und zog deswegen von Kiel nach Koblenz um. Hierfür beantragte er Anfang September 1986 die Gewährung eines Zuschusses zu den Umzugskosten. Zur Begründung gab er an, er habe lediglich ein Einkommen nach BAT III und auch wegen des geringen und unregelmäßigen Einkommens in der Zeit vorher keine Rücklagen bilden können; vielmehr hätten sich nach Abschluß von Studium und Referendariat Schulden in Höhe von 4.000,-- DM angesammelt.

Die Beklagte bewilligte dem Kläger lediglich ein Darlehen für die Umzugskosten in Höhe von 4.673,36 DM und lehnte den von ihm beantragten Zuschuß ab (Bescheid vom 7. November 1986); sein Widerspruch blieb ohne Erfolg (Widerspruchsbescheid vom 26. Februar 1987).

Das Sozialgericht (SG) hat der Klage stattgegeben und die Beklagte verurteilt, den Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden (Urteil des SG Koblenz vom 8. Februar 1988). Es hat die Auffassung vertreten, nach § 53 AFG stünden Leistungen in Form des Zuschusses eindeutig im Vordergrund. Ein Darlehen komme nur dann in Betracht, wenn im Einzelfall ein Zuschuß nicht angebracht sei; dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis könne die Beklagte im Rahmen der Anordnung nicht umkehren.



Die Berufung der Beklagten wurde zurückgewiesen (Urteil des Landessozialgerichts -LSG- Rheinland-Pfalz vom 23. September 1988). Das LSG hat sich dem SG-Urteil im wesentlichen angeschlossen. Nach § 53 AFG seien die Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme Zuschußleistungen, die nur ausnahmsweise durch ein Darlehen ersetzt werden könnten. § 53 Abs 3 AFG, der Leistungen nach Abs 1 nur vorsehe, soweit die Arbeitsuchenden die erforderlichen Mittel nicht selbst aufbringen können, stelle nur die Subsidiarität der Leistung fest, betreffe mithin nur das "Ob", nicht das "Wie" der Gewährung. Soweit der Arbeitslose die Mittel selbst aufbringen könne, komme weder ein Zuschuß noch ein Darlehen in Betracht. Die Befugnis der Beklagten, die Leistungen nach Abs 1 und 2 durch Anordnungen näher zu regeln, erlaube nicht, das Regel-Ausnahme-Verhältnis umzukehren und statt der Zuschußgewährung als Regel die Darlehensgewährung vorzusehen. Unter diesem Gesichtspunkt habe die Beklagte neu zu entscheiden, wobei die Argumente des Klägers eher für als gegen die Zuschußgewährung sprächen.

Mit der Revision widerspricht die Beklagte der Auffassung des LSG, § 53 AFG sehe als Regelleistung den Zuschuß und nur ausnahmsweise ein Darlehen vor. Dies ergebe sich bereits aus der historischen Entwicklung. § 53 AFG habe nach dem Willen des Gesetzgebers nur den vorangegangenen § 130 Abs 3 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) sprachlich verbessern sollen (BT-Drucks V/2291 S 69). Dort sei aber ein Vorrang des Zuschusses nicht vorgesehen gewesen. Wegen der Subsidiarität der Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme gegenüber der Leistungsfähigkeit des Arbeitslosen (§ 137 AVAVG) sei vielmehr sogar die Gewährung von Darlehen vorrangig gewesen. Danach seien auch heute noch Zuschüsse nur dann zu gewähren, wenn ein Darlehen nicht ausreiche. Der These des LSG, § 53 Abs 3 AFG regele nur das "Ob" der Leistungsgewährung, stehe das Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in § 6 des Haushaltsgrundsätzgesetzes und § 7 der Bundeshaushaltsordnung entgegen. Diese Normen seien über § 219 AFG auch für den Haushalt der Bundesanstalt verpflichtend.

In der Regel sei der Arbeitslose in der Lage, aus dem Arbeitsentgelt in der neuen Arbeit die Förderungsleistungen zu tilgen. Lediglich im Stadium einer Bewerbung komme deshalb ein Zuschuß in Betracht (§ 9 Abs 1 FdAAnO). Da Umzugskosten regelmäßig erst durch ein neues Arbeitsverhältnis entstünden, reiche insoweit ein Darlehen aus. Entgegen der Auffassung des LSG decke der Ermächtigungsrahmen des § 53 auch die Abgrenzung, wann Darlehen und wann Zuschüsse zu gewähren seien.



Selbst nach der Rechtsauffassung des LSG würden die festgestellten Tatsachen nur eine Darlehensgewährung rechtfertigen. Der Kläger, der nach seiner Beschäftigung von März 1985 bis August 1986 mit monatlicher Vergütung von über DM 4.000,- und anschließender Arbeitslosigkeit von nur 6 Wochen eine Stelle nach Vergütungsgruppe BAT III erhalten habe und alleinstehend sei, könne das Darlehen in monatlichen Raten zurückzahlen.

Endlich fehlten dem angefochtenen Urteil auch die notwendigen Entscheidungsgründe (Verstoß gegen § 136 Abs 1 Nr 6 Sozialgerichtsgesetz -SGG-). Unterblieben sei die Auseinandersetzung mit dem Vorbringen des Klägers und dem Akteninhalt ebenso wie Feststellungen, ob die für notwendig erachtete Ermessensentscheidung stattgefunden habe und fehlerhaft gewesen sei oder nicht. Das könne durch die sozialpolitischen Erwägungen des LSG nicht ersetzt werden.

Die Beklagte beantragt,

die Urteile des LSG und des SG aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Er verweist auf das angefochtene Urteil.

Beide Beteiligten haben sich damit einverstanden erklärt, daß der Rechtsstreit durch Urteil ohne mündliche Verhandlung (§ 124 Abs 2 SGG) entschieden wird.

II

Die Revision der Beklagten ist nicht begründet. Das LSG hat im Ergebnis zu Recht das erstinstanzliche Urteil bestätigt. Allerdings vermag der erkennende Senat der Rechtsauffassung des SG, deren Beachtung der Beklagten bei der Neubescheidung auferlegt worden ist, nicht in vollem Umfang zu folgen.

Die vom Kläger begehrte Umzugskostenbeihilfe (§ 53 Abs 1 Satz 1 Nr 2 AFG/§ 13 FdAAnO vom 28. Januar 1986) setzt, wie das LSG zutreffend dargelegt hat, voraus, daß der Arbeitslose die Umzugskosten nicht selbst aufbringen kann (§ 53 Abs 3 AFG). Diese Voraussetzung ist gegeben, wenn er nicht in der



Lage ist, sie aus eigenen Mitteln zu begleichen. Eine private Darlehensaufnahme ist in der Regel nicht zuzumuten, weil die beitragsfinanzierte Versicherungsleistung nach § 53 Abs 1 AFG erforderlichenfalls auch die Gewährung eines zinslosen Darlehens durch die Beklagte zum Gegenstand hat. Dem Arbeitslosen sollen in der Regel gerade die Kosten einer privaten Darlehensaufnahme erspart werden.

Da der Kläger aber offenbar die Mittel tatsächlich aufgebracht hat, bleibt zu ermitteln, wie dies geschehen ist. Über Folgerungen daraus, daß die Beklagte entgegen ihrer Verpflichtung aus § 17 Abs 1 Nr 1 SGB I erst nach Durchführung des Umzugs entschied und der Kläger deshalb möglicherweise unnötige Darlehenskosten hatte, ist hier nicht zu entscheiden.

§ 53 Abs 3 AFG betrifft aber nur das "Ob", nicht hingegen die Art der Leistung. Diese richtet sich nach § 53 Abs 1 AFG. Insoweit kann der erkennende Senat den Vorinstanzen nicht dahin folgen, daß dort als Regelleistung der Zuschuß und nur für besondere Fälle die Darlehensgewährung in Betracht komme. Ein Vorrang der einen oder anderen Leistungsart ist nicht erkennbar.

Die Bezeichnung der Leistung als "Zuschuß zu Umzugskosten" in § 53 Abs 1 Satz 1 Nr 2 AFG und die Regelung in Satz 2, daß die Leistung auch als Darlehen gewährt werden kann, enthält keinen Maßstab, an dem die Entscheidung für die eine oder andere Form auszurichten wäre. Insbesondere kann nicht - wie das LSG meint daraus ein Rangverhältnis der Leistungen im Sinne eines grundsätzlichen Vorrangs der Zuschußgewährung gefolgert werden. Vielmehr zeigt der Gesetzgeber mit der in Satz 2 erwähnten Darlehensgewährung nur eine alternative Möglichkeit auf, ohne damit ein Rangverhältnis festzulegen. Es bleibt der BA überlassen, diese Maßstäbe entweder durch Anordnung nach § 53 Abs 4 AFG, in Ermessensrichtlinien oder durch Ermessensausübung im Einzelfall zu setzen.

Die geschichtliche Entwicklung der Vorschrift läßt ebenfalls keine gesetzliche Rangfolge erkennen. Das AVAVG vom 23. Dezember 1956 (BGBl I S 1018; in Kraft getreten am 1. April 1957) enthielt in den §§ 130ff eine der heutigen Regelung weitgehend ähnliche Gestaltung der Leistungen zur Arbeitsaufnahme. In § 130 Abs 1 Nr 5 AVAVG waren Übersiedlungskosten genannt; sie konnten gemäß § 130 Abs 3 AVAVG "als Zuschuß oder Darlehen" gewährt werden. In den dazu gemäß § 138 AVAVG ergangenen Richtlinien zur Förderung der Arbeitsaufnahme vom 10. Juni 1963 idF vom 31. Oktober 1967 (ANBA 1968, 1) wurde unter Ziffer 26 für die Übersiedlungskosten geregelt, daß sie bei teil-



weiser Übernahme als Zuschuß zu gewähren sind. Daraus folgt, daß Zuschuß und Darlehen nebeneinander in Betracht kamen.

Die Neuregelung im AFG vom 25. Juli 1969 (BGBl I S 582), die insoweit auch heute noch gilt, hat in Kenntnis dieser Richtlinien zwar eine im Aufbau veränderte Regelung getroffen, im übrigen aber gleichermaßen Zuschuß und Darlehen nebeneinander erwähnt. Die Regelung des Darlehens in Satz 2 erklärt sich zwanglos daraus, daß der Gesetzgeber - anders als im AVAVG - für einzelne Leistungen allein den Zuschuß vorschreiben wollte, so daß die Erwähnung auch der Darlehensgewährung in § 53 Abs 1 Satz 1 AFG sprachlich schwierig und mißverständlich hätte sein können. Demgemäß wird in den Gesetzesmaterialien zu § 53 Abs 1 AFG (§ 56 Abs 1 des Entwurfs) ausgeführt, die Vorschrift entspreche "(redaktionell überarbeitet)" der Vorgängervorschrift des § 130 Abs 1 AVAVG.

Auch der Vergleich mit parallelen Regelungen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) führt nicht zu einer anderen Rechtsfolge. Solche Regelungen finden sich in §§ 15a, 15b, 26, 27 Abs 2 und 89 BSHG. In der Praxis ist der Grundsatz herrschend, daß ein Darlehen ausreicht, wenn der Hilfeempfänger in der Lage ist, dies in absehbarer Zeit in angemessenen Raten zurückzuzahlen (vgl OVG Bremen FEVS 35, 48; Schellhorn/Jirasek/Seipp, Kommentar zum BSHG, 13. Aufl, § 15b RdNr 16).

Der Gesetzgeber hat mit seiner Entscheidung, die Abgrenzung zwischen Zuschuß und Darlehen offen zu lassen, auch nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise eine Rechtsetzungsbefugnis aufgegeben. Art 80 Abs 1 Satz 2 Grundgesetz gilt hier nicht. Auch der daraus abzuleitende Gedanke, daß der Gesetzgeber gegenüber einer Selbstverwaltung nicht darauf verzichten darf, erkennbare Regelungsstrukturen zu schaffen, ist nicht verletzt. Dieser Grundsatz schließt nämlich die Möglichkeit nicht aus, Regelungen zu schaffen, die eine flexible Ermessensgestaltung ermöglichen. Nach der bisherigen Rechtsprechung kann dem Selbstverwaltungsträger insoweit ein weiterer Spielraum gelassen werden. Die Beschreibung der Leistungen nach Gegenständen, Mitteln und Zwecken ist ausreichend (vgl dazu BVerfG SozR 5850 § 1 Nr 12 S 22; BVerfG SozR 4495 Allg Nr 1; BSG SozR 5850 § 1 Nr 2).

Ist somit § 53 Abs 1 AFG eine Regelung, die gleichermaßen die Gewährung eines Zuschusses und eines Darlehens zuläßt, so fällt die Aufgabe der Konkretisierung der BA zu. Neben der gesetzlich zugewiesenen Aufgabe, Mindest- und Höchstgrenzen festzusetzen, obliegt es ihr, für die Durchführung Kriterien



aufzuzeigen, nach denen die Zumutbarkeit der Rückzahlung in Raten beurteilt wird und nach denen sich dementsprechend die Entscheidung richtet, ob ein Zuschuß oder Darlehen zu gewähren ist.

Die Anordnung in der hier anzuwendenden Fassung vom 28. Januar 1986 (ANBA 1986, 566) enthält nur die Regelung, daß im Rahmen der allgemeinen Vorschriften (§ 3 FdAAnO) ein Zuschuß zu gewähren ist, wenn nach dem Leistungszweck nur dieser erfolgversprechend ist, oder wenn die Rückzahlung eines Darlehens unzumutbar oder mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre. Im übrigen verlagert sich die gesamte Ermessensbetätigung auf den Einzelfall. Bei der Einzelfallentscheidung muß deshalb stärker noch als in anderen Bereichen, in denen im Gesetz verwertbare Vorgaben vorhanden sind, zum Ausdruck gebracht werden, von welchen Maßstäben für die Entscheidung zwischen Zuschuß und Darlehen ausgegangen wird, welches Mindesteinkommen dem Antragsteller verbleiben muß und warum die vorgetragenen sonstigen Belastungen für die Entscheidung keine Rolle spielen sollen; insbesondere muß deutlich sein, welche sonstigen Belastungen dabei berücksichtigt werden und welche nicht. Es müssen dazu ausreichende Ermittlungen vorgenommen und die Abwägung der für und gegen einen Zuschuß sprechenden Überlegungen erkennbar sein. Der Senat verkennt nicht die damit verbundenen erheblichen Belastungen des Sachbearbeiters bei der Entscheidung im Einzelfall. Diese sind indes durch die BA selbst hervorgerufen worden, indem sie darauf verzichtet hat, in der Anordnung weitere Maßstäbe zu setzen (vgl auch die Urteile des erkennenden Senats vom 9. August 1990 - 11 RAR 83/89 und 81/89 -).

An der sonach gebotenen Darlegung der Maßstäbe und Würdigung der vorgebrachten Einwände fehlt es im vorliegenden Fall.

Der Kläger hat eine Vielzahl von Belastungen aufgeführt und darauf hingewiesen, daß die Umzugsaufwendungen nur für eine zeitlich begrenzte Tätigkeit erfolgen. Hiermit hat sich die Beklagte in dem angefochtenen Bescheid nicht hinreichend auseinandergesetzt. Im Gegenteil ist erkennbar, daß sie von falschen Ermessensgesichtspunkten ausgegangen ist. Im Widerspruchsbescheid vom 26. Februar 1987 führt sie nämlich aus: "Bei einem zu erwartenden Bruttoarbeitsentgelt nach der Vergütungsgruppe BAT III (nach Ihren Angaben in dem Antrag) ist es Ihnen durchaus zuzumuten, das Darlehen in monatlichen Raten zurückzuzahlen. Sie sind alleinstehend und waren nur kurze Zeit arbeitslos und verfügen über ein Bruttoeinkommen von über 4.000,-- DM. Die von Ihnen im



Widerspruch angegebenen Gründe rechtfertigen die Umwandlung des gezahlten Darlehens in einen Zuschuß nicht".

Soweit die Beklagte vom Bruttoarbeitsentgelt ausgeht, wählt sie einen ungeeigneten Maßstab, da der Lebensunterhalt lediglich vom Nettoeinkommen bestritten werden kann. Sie geht also von einem höheren Einkommen aus, als dem Kläger tatsächlich zur Verfügung steht. Der weitere Satz, daß die angegebenen Gründe (gemeint sind wohl die angegebenen Belastungen) die Umwandlung in einen Zuschuß nicht rechtfertigen, enthält keine nachvollziehbare Begründung. Auch der Hinweis darauf, daß der Kläger alleinstehend sei, ist in Verbindung mit dem Bruttoeinkommen ein unzutreffender Gesichtspunkt, weil sich dadurch die Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen erhöht und die höhere Steuerbelastung hier eigentlich gerade für eine dem Kläger günstige Entscheidung sprechen würde.

Wegen dieser fehlerhaften Ermessensausübung, die jedenfalls in der unzureichenden Darlegung der Ermessensgesichtspunkte liegt und insbesondere die Maßstäbe, nach denen zu beurteilen ist, welche Gesichtspunkte wie gewichtet werden und warum, vermissen läßt, konnte der angefochtene Bescheid keinen Bestand haben.

Die Beklagte wird nunmehr neu über den Antrag zu entscheiden haben und dabei in nachvollziehbarer Weise die Maßstäbe aufführen müssen, nach denen sie entscheidet, ob ein Zuschuß oder Darlehen zu gewähren ist. Sie wird dabei zu jedem Einwand des Klägers begründen müssen, weshalb dieser seinen Antrag nicht zu stützen vermag.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 193 SGG.

