

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 11 RAr 81/89

.....,

Kläger und Revisionsbeklagter,

Prozeßbevollmächtigter:

.....,

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
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
14. April 1989 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, daß die Beklagte den Kläger unter
Beachtung der Rechtsauffassung 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 dem Kläger eine Überbrückungsbeihilfe (ÜB) als Zuschuß oder nur als zinsloses Darlehen zu gewähren ist.

Der 1962 geborene Kläger ist verheiratet und hat ein Kind. Seit Juni 1986 war er arbeitslos und bezog zuletzt Arbeitslosenhilfe (Alhi). Im April 1987 beantragte er im Zusammenhang mit der anschließenden Arbeitsaufnahme als Wachmann die Gewährung einer ÜB für sich und seine Familie bis zur ersten vollen Lohn- oder Gehaltszahlung zum Ende Mai 1987. Als zu erwartendes Bruttoarbeitsentgelt gab er einen Betrag in Höhe von monatlich 1.800,-- DM an.

Die Beklagte bewilligte dem Kläger ÜB in Höhe von 600,-- DM als Darlehen; der monatliche Tilgungsbetrag wurde auf 100,-- DM, beginnend ab 1. Juni 1987, festgesetzt (Bescheid vom 14. April 1987).

Hiergegen erhob der Kläger Widerspruch und machte geltend, die ÜB müsse als Zuschuß gewährt werden. Insbesondere müsse berücksichtigt werden, daß der Arbeitsaufnahme eine längere Zeit der Arbeitslosigkeit vorangegangen sei, er über längere Zeit ergänzende Sozialhilfeleistungen bezogen habe und die mit der Arbeitsaufnahme in Verbindung stehenden Kosten aus eigenen Mitteln nicht decken könne, weil er sich in den letzten Monaten verschuldet habe. Der Stundenlohn der neuen Tätigkeit in Höhe von 7,25 DM sei derart gering, daß sein Einkommen insgesamt ungefähr dem seinerzeit erzielten Arbeitslosengeld entspreche. Er beantragte hilfsweise eine Reduzierung der Ratenhöhe auf monatlich 50,-- DM.

Mit Änderungsbescheid vom 19. Juni 1987 setzte die Beklagte die Höhe der ab August 1987 zurückzahlenden Raten auf 50,-- DM fest. Den darüber hinausgehenden Widerspruch des Klägers wies sie mit Widerspruchsbescheid vom 29. Juni 1987 zurück.

Das Sozialgericht (SG) hat der Klage stattgegeben und die Beklagte unter Aufhebung der angefochtenen Bescheide verurteilt, den Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden (Urteil vom 30. Juni 1988). Das SG hat § 19 Abs 3 der Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zur Förderung der Arbeitsaufnahme (FdAAnO)



idF der 8. Änderungsverordnung vom 28. Januar 1986, wonach die ÜB als Darlehen zu gewähren ist und nur in Härtefällen als Zuschuß gewährt werden kann, als rechtsunwirksam angesehen; insoweit sei die Anordnungs-Bestimmung durch die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt. § 53 Abs 1 Satz 1 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) sehe den Zuschuß als Regelleistung und die Darlehensgewährung nur als Ausnahme vor (§ 53 Abs 1 Satz 2 AFG). Hiervon dürfe der Anordnungsgeber nicht abweichen.

Das Landessozialgericht (LSG) hat die Berufung der Beklagten zurückgewiesen (Urteil vom 14. April 1989). Es hat sich dem Urteil des SG im wesentlichen angeschlossen. Nach § 53 AFG sei die ÜB in erster Linie als Zuschuß und nur ausnahmsweise als Darlehen zu gewähren. § 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 erforderlichen 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 Anordnung 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 zugelassenen Revision rügt die Beklagte eine Verletzung des § 53 Abs 1 Satz 1 Nr 5 und Satz 2 AFG iVm § 242i Abs 6 AFG iVm § 19 Abs 3 der FdAAnO idF der 9. Änderungsanordnung vom 16. März 1988 (ANBA 1988, 674). Sie widerspricht 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 lediglich 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 eigenen 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. Die These des LSG, § 53 Abs 3 AFG regle nur das "Ob" der Leistungsgewährung, entbehre einer sachlichen Begründung. Außerdem liege es in der Natur der Leistung ÜB, sie im Regelfall nur als Darlehen zu gewähren. Denn die darlehensweise Gewährung



werde ihrem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zweck am besten gerecht. Die ÜB solle die Aufnahme eines Bankkredites bis zum Empfang der ersten Lohn- bzw. Gehaltszahlung entbehrlich machen und damit verhindern, daß das Arbeitsentgelt gleich am Anfang durch entsprechende Kreditkosten vermindert werde. Eine endgültige Übernahme dieser Kosten durch die Arbeitslosenversicherung sei jedoch im Regelfall sachlich nicht gerechtfertigt. Zu Unrecht sei das LSG auch der Auffassung, die BA habe in ihrer Anordnung den Ermächtigungsrahmen des § 53 Abs 4 AFG überschritten. Dieser sei umfassend und decke auch eine Abgrenzung, wann Darlehen und wann Zuschüsse zu gewähren seien. Die nach § 19 Abs 3 FdAAnO nur in Härtefällen vorgesehene zuschußweise Gewährung der ÜB komme bei dem Kläger nicht in Betracht, da bei ihm die Voraussetzungen eines Härtefalls nicht gegeben seien.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des LSG und des SG aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Er beruft sich im wesentlichen auf das angefochtene Urteil.

Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung durch Urteil ohne mündliche Verhandlung (§ 124 Abs 2 Sozialgerichtsgesetz -SGG-) einverstanden erklärt.

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 Neubeschcheidung auferlegt worden ist, nicht in vollem Umfang zu folgen.

Nach § 53 Abs 1 Satz 1 Nr 5 AFG, der gemäß § 242i Abs 6 AFG in der bis zum 31. Dezember 1988 geltenden Fassung hier weiter anzuwenden ist, kann die Beklagte für arbeitslose und von der Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Arbeitssuchende zur Förderung der Arbeitsaufnahme ÜB bis zur Dauer von zwei Monaten gewähren. Nach Satz 2 der Bestimmung kann anstelle dieser Leistung auch ein Darlehen gewährt werden. Allerdings darf gemäß § 53 Abs 3 AFG eine Leistung nach Abs 1 nur gewährt werden, soweit die Arbeitssuchenden die erforderlichen Mittel nicht selbst aufbringen können.



Die vom Kläger begehrte ÜB setzt also, wie das LSG zutreffend dargelegt hat, voraus, daß der Arbeitslose die Kosten seines Lebensunterhalts für die Zeit nach der Arbeitsaufnahme nicht selbst aufbringen kann (§ 53 Abs 3 AFG). Diese Voraussetzung ist gegeben, wenn er nicht in der Lage ist, diese Kosten aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Eine 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.

Die Vorschrift über die Subsidiarität der Leistungen (§ 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 Regelung in § 53 Abs 2 Satz 2 AFG, daß die Leistung auch als Darlehen gewährt werden kann, läßt keinen Maßstab erkennen, 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 Vorranges 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 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 ÜB vorgesehen; 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 in den Ziffern 36 - 38 für die ÜB geregelt, daß sie sich nach der Dauer des zu überbrückenden Zeitraums und den im Antrag näher bezeichneten Aufwendun-



gen richte. Im übrigen wurden Höchstgrenzen für Darlehen und Zuschüsse festgelegt. Daraus folgt, daß beide 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 weiter 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 maßgeblichen Fassung vom 28. Januar 1986 (ANBA 1986, 566) enthält für die ÜB in § 19 Abs 3 die Regelung, daß sie als Darlehen zu gewähren ist und (nur) in Härtefällen als Zuschuß gewährt werden kann. Gegen diese Eingrenzung bestehen keine Bedenken, da es sich hier nicht um den Ersatz zusätzlicher Aufwendungen handelt, sondern um eine Vorleistung auf erst später fälliges Arbeitsentgelt. Die gesetzliche Regelung erlaubt es zwar dennoch nicht, die Gewährung eines Zuschusses völlig auszuschließen (wie dies in dem hier noch nicht anwendbaren § 9 Abs 3 FdAA nO idF vom 19. Mai 1989 -ANBA S 997- geschehen ist). Es muß die Möglichkeit verbleiben, bei besonders belasteten Arbeitnehmern mit niedrigem Einkommen die Wiederaufnahme der Arbeit durch einen Zuschuß zu erleichtern. Der Zuschuß darf aber auf Fälle beschränkt werden, in denen dem Arbeitnehmer eine Rückzahlung besonders schwer fällt. Demgemäß sieht die Anordnung im Rahmen der allgemeinen Vorschriften in § 3 FdAA nO eine Zuschußgewährung dann vor, wenn nach dem Leistungszweck nur ein Zuschuß erfolgversprechend ist, oder wenn die Rückzahlung eines Darlehens unzumutbar oder mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre. Weitere Maßstäbe enthält die Anordnung aber nicht. Insoweit 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 123/88 -).

Im Grundsatz wird dies auch von der Beklagten nicht verkannt. Nachdem durch das - hier nicht maßgebliche - AFG-Änderungsgesetz vom 20. Dezember 1988



(BGBl I 2343) die Regelung des § 53 Abs 1 Nr 5 AFG dahin abgeändert worden ist, daß nunmehr ÜB "bis zur Dauer von einem Monat in besonderen Härtefällen" gewährt werden kann, enthält die Anordnung idF vom 19. Mai 1989 (ANBA 1989, 979) für die ÜB eine allgemeine Definition des Härtefalls (§ 9 Abs 2 FdAAAnO). Nach den dazu ergangenen Durchführungsanweisungen der BA ist bei Arbeitslosen, die bis zur Arbeitsaufnahme Alg, Alhi oder andere lebensunterhaltssichernde Leistungen nach dem AFG beziehen, im Einzelfall zu prüfen, ob ein besonderer Härtefall vorliegt. Dabei sind die Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit, die Höhe der bisher bezogenen Leistungen und die familiären Verhältnisse des Antragstellers zu berücksichtigen. Außerdem ist zu beachten, daß die Leistungen 14tägig nachträglich ausgezahlt werden (vgl 1.9.21 der Durchführungsanweisungen, abgedruckt im Handbuch der Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung). Die Ermessensbetätigung ist also auch dort ausdrücklich auf den Einzelfall bezogen. Dies bedeutet, daß die Beklagte die Maßstäbe und die Würdigung der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse des Antragstellers bei ihrer Einzelfallentscheidung zum Ausdruck bringen muß.

An der sonach gebotenen Darlegung der Maßstäbe und der Würdigung der vorgetragenen Einwände fehlt es im vorliegenden Fall. In den angefochtenen Bescheiden vom 14. April und 19. Juni 1987 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 29. Juli 1987 ist ein Härtefall von der Beklagten im wesentlichen mit folgender Begründung verneint worden:

"Bei der Prüfung, ob ein Härtefall vorliegt, ist ein strenger Maßstab anzulegen. Allein die Zugehörigkeit zu einer arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe, wie beispielsweise langfristig Arbeitslose, begründen keinen Härtefall. Im Falle des Widersprechenden liegen auch keine sonstigen Gründe für die Annahme eines Härtefalles vor. Dem Widersprechenden wurde bis zur Arbeitsaufnahme laufend Arbeitslosenhilfe gewährt. Nach seinen Angaben hat er darüber hinaus auch noch Leistungen vom Sozialamt erhalten. Das zu erwartende Bruttoarbeitsentgelt von 1.800,-- DM monatlich übersteigt das von dem Widersprechenden zuletzt erzielte Arbeitsentgelt und rechtfertigt ebenfalls keine zuschußweise Gewährung von Überbrückungsbeihilfe. Im übrigen war bereits am 1. 6. 1987 eine Erhöhung des Arbeitsentgelts vorgesehen."

Soweit die Beklagte auf die Leistungen der Sozialhilfe abstellt, ist unklar, ob sie damit nur die früheren, vor der Arbeitsaufnahme liegenden Sozialhilfeleistungen oder vom Kläger auch in der Zeit nach der Arbeitsaufnahme und darüber hinaus bezogene Sozialhilfeleistungen meint, wofür die Ausführungen des



Klägers im Widerspruchsverfahren sprechen. Im letzteren Fall verstößt die Entscheidung der Beklagten gegen den gesetzlichen Nachrang der Sozialhilfe (§ 2 Abs 2 BSHG; vgl auch § 4 Abs 2, 2. Halbs der FdAAnO idF vom 19. Mai 1989). Ferner hat die Beklagte, indem sie vom Bruttoarbeitsentgelt des Klägers ausgeht, einen unzutreffenden Maßstab gewählt, da der Lebensunterhalt lediglich vom Nettoeinkommen bestritten werden kann. Die Erwähnung des Bruttoeinkommens suggeriert ein höheres Einkommen als tatsächlich zur Verfügung steht. Es fehlt außerdem eine Darlegung, wieso die angegebene Verschuldung keine Berücksichtigung findet oder für das Vorliegen einer Härte nicht ausreicht.

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, konnten die angefochtenen Bescheide 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. Dabei bleibt auch zu ermitteln, ob der Kläger tatsächlich in der Zeit nach der Arbeitsaufnahme weiterhin ergänzende Sozialhilfeleistungen erhalten hat.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 193 SGG.

