

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Verkündet am
5. Dezember 1989

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 11 RAr 89/88

.....,

Klägerin und Revisionsbeklagte,

Prozeßbevollmächtigter:

.....,

g e g e n

Bundesanstalt für Arbeit,
Nürnberg, Regensburger Straße 104,

Beklagte und Revisionsklägerin.

Der 11. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom
5. Dezember 1989 durch den Vorsitzenden Richter Dr. V o l k m a n n die Richter
Dr. G a g e l und S c h n e i d e r - D a n w i t z sowie die ehrenamtlichen Richter
G e h r k e n und B r ü n i n g
für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen vom
14. Juni 1988 aufgehoben.

Der Rechtsstreit wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landessozial-
gericht zurückverwiesen.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Gründe:

I

Umstritten ist, ob die Ermächtigung der Bundesanstalt für Arbeit in § 11 Abs 3 des Vorruhestandsgesetzes (VRG), "das Nähere über das Verfahren" zu bestimmen, auch die Befugnis einschließt, die Zuschüsse bei verspäteter Antragstellung auf die Zeit ab Beginn des Antragsmonats zu beschränken (§ 1 Abs 2 der Vorruhestandsgeldanordnung -VRGAnO-); hilfsweise wird Wiedereinsetzung in den vorigen Stand geltend gemacht.

Die Klägerin betreibt ein Bauunternehmen; in ihrem Betrieb waren fünf Arbeitnehmer beschäftigt, die aufgrund tarifvertraglicher Vorruhestandsregelung zum 30. September 1985, 31. Oktober 1985 und 28. Februar 1986 ausschieden. Die Wiederbesetzung durch andere Arbeitnehmer erfolgte am 5. März 1986, in einem Fall nach Ausscheiden des zunächst eingestellten Arbeitnehmers erneut am 15. Januar 1987.

Die Klägerin stellte die Anträge auf die Zuschüsse nach dem VRG für alle Arbeitnehmer am 5. Dezember 1986. Mit Bescheiden vom 9. März 1987 erkannte die Beklagte die Voraussetzungen für die Gewährung der Zuschüsse zu den Aufwendungen für die Vorruhestandsleistungen an, bewilligte die Zuschüsse jedoch erst für die Zeit ab 1. Dezember 1986 (Bescheide vom 9. März 1987). Zur Begründung führte sie an, gemäß § 1 Abs 2 VRGAnO komme eine rückwirkende Zubilligung nicht in Betracht, da der Antrag länger als drei Monate nach Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen gestellt worden sei. Auch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand scheide aus, da die Klägerin die Frist des § 1 Abs 2 VRGAnO gekannt habe. Die Widersprüche blieben ohne Erfolg (Widerspruchsbescheide vom 23. April 1987).

Auf die Klage hat das Sozialgericht Hildesheim (SG) die Bescheide der Beklagten geändert und diese verurteilt, den bewilligten Zuschuß zum Vorruhestandsgeld bereits ab 5. März 1986 zu zahlen (Urteil vom 8. Juli 1987). Die Berufung der Beklagten blieb ohne Erfolg (Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen -LSG- vom 14. Juni 1988).

Das LSG hat die Auffassung vertreten, § 1 Abs 2 VRGAnO sei nicht ermächtigungskonform. § 11 Abs 3 VRG erlaube nur eine Regelung des Verfahrens, nicht aber materiell-rechtliche Begrenzungen. Selbst wenn man in § 1 Abs 2



VRGAnO lediglich eine Verfahrensfrist erblicke, seien doch die damit verbundenen materiell-rechtlichen Wirkungen mit dem Zweck der Ermächtigung nicht zu vereinbaren; es seien keinerlei sachliche Gründe für eine solche Regelung ersichtlich. Die Beklagte sei von der Regel des § 67 Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil - (SGB 1) abgewichen, nach der selbst bei Verletzung von Mitwirkungspflichten eine rückwirkende Leistungsgewährung in Betracht komme, sobald die Mitwirkung nachgeholt werde.

Mit der Revision macht die Beklagte geltend, sie sei zu der Regelung in § 1 Abs 2 VRGAnO berechtigt gewesen. Die Ermächtigung, das Verfahren zu regeln, ermächtige auch zur Festsetzung von Fristen zur ordnungsgemäßen Abwicklung des Verfahrens. Die Übersicht über die verfügbaren Haushaltsmittel erfordere entsprechende Verfahrensfristen.

Die Beklagte beantragt,
die Urteile des LSG und des SG aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Sie bezieht sich auf das angefochtene Urteil und hält es sachlich nicht für gerechtfertigt, die Übersichtlichkeit des Haushalts der Bundesanstalt durch tiefe Einschnitte in den materiellen Anspruch zu sichern, zumal es wegen des Eigeninteresses des Arbeitgebers nur selten zu einer Versäumung der Dreimonatsfrist komme und in einem Teil dieser wenigen Fälle ohnehin die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt werden müsse.

II

Die Revision der Beklagten ist begründet. Sie führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das LSG.

Die Bescheide der Beklagten entsprechen der Regelung in § 1 Abs 2 VRGAnO. Diese Vorschrift ist durch die Ermächtigung in § 11 Abs 3 Satz 1 VRG gedeckt. Dort ist bestimmt, daß die Bundesanstalt das Nähere über das Verfahren durch Anordnung bestimmt. Hierdurch wird auch die Befugnis zum Erlaß verfahrensrechtlicher Vorschriften mit materiellen Auswirkungen begründet. Diese Ermächtigung verstößt - soweit hier entscheidungserheblich - nicht gegen höher-



rangiges Recht. Der erkennende Senat konnte dennoch nicht abschließend entscheiden, weil noch die Voraussetzungen der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 27 SGB 10) zu prüfen sind.

Nach § 11 Abs 1 VRG werden die Zuschüsse nach dem VRG auf Antrag gewährt, der schriftlich beim zuständigen Arbeitsamt zu stellen ist. Ergänzende Verfahrensregeln sind von der Bundesanstalt für Arbeit im Wege der Anordnung festzulegen (§ 11 Abs 3 Satz 1 VRG). Von dieser Ermächtigung hat die Bundesanstalt Gebrauch gemacht und in § 1 Abs 2 VRGAnO bestimmt, daß der Antrag ab Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen wirkt, wenn er innerhalb von drei Monaten nach diesem Zeitpunkt gestellt wird, sonst ab Beginn des Antragsmonats.

Danach waren der Klägerin die beantragten Zuschüsse grundsätzlich erst ab 1. Dezember 1986 zu gewähren. Die Voraussetzungen der beantragten Zuschüsse zum VRG hatte sie in dem Zeitpunkt erfüllt, in dem sie anstelle der ausgeschiedenen Arbeitnehmer jeweils einen beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldeten anderen Arbeitnehmer eingestellt hatte (§ 2 Abs 1 Nr 5 Buchst a VRG). Dies war der 5. März 1986. Die am 5. Dezember 1986 gestellten Anträge konnten demgemäß nach § 1 Abs 2 VRGAnO erst mit dem 1. Dezember 1986 wirksam werden.

Die Beklagte hat - entgegen der Ansicht der Klägerin und des LSG - mit der Befristung in § 1 Abs 2 VRGAnO den Rahmen der ihr erteilten Ermächtigung nicht überschritten. Dabei handelt es sich um eine Frist für eine Verfahrenshandlung. Für die Begründung derartiger Fristen in einer AnO wird traditionell die Ermächtigung, (ua) das Verwaltungsverfahren zu regeln, als ausreichend, aber auch als notwendig angesehen. Dies ist insbesondere in der Rechtsprechung zur Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (Winterbauanordnung) vom 4. Juli 1972 (ANBA S 511), zuletzt geändert durch die 4. Änderungsanordnung vom 6. Juli 1988 (ANBA S 1367), deutlich geworden, die ebenfalls auf die Ermächtigung zurückgeht, "das Nähere über das Verfahren" zu regeln (§ 82 Abs 2 AFG), und in § 11 eine vergleichbare Regelung enthält (s BSGE 43, 19; dazu BVerfG, Beschluß des Dreierausschusses, SozR 4495 Allg Nr 1). Umgekehrt hat das Bundessozialgericht (BSG) eine verfahrensrechtliche Regelung mit materiellen Auswirkungen als unwirksam angesehen, wenn das Gesetz die BA nur zu Regelungen über die Ausgestaltung des Anspruchs ermächtigte, weil sich die Ermächtigung nicht auf die Regelung des Verfahrens erstreckte (BSG SozR 4440 § 8 Nr 1 betr § 39 AFG und die



Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung).

§ 11 VRG gibt also mit der Ermächtigung, das Verfahren zu regeln, auch die Befugnis, für die Verfahrenshandlung der Antragstellung eine Frist mit materiellen Folgen vorzusehen. Die Regierungsbegründung zu § 11 VRG (BT-Drucks 10/880 S 18 zu § 11 Abs 3) verweist zwar auf die Verfahrensregelungen beim Kurzarbeitergeld, deren Fristvorschriften nicht in der Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über das Verfahren bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld (KugAnO) vom 30. Juni 1971 (ANBA S 633), geändert durch Anordnung vom 6. Juli 1988 (ANBA S 1868), sondern im Gesetz enthalten sind (§ 81 AFG). Diesem Hinweis kann jedoch nicht entnommen werden, daß nur Regelungen zulässig sein sollen, die den in der KugAnO enthaltenen entsprechen, weil eine solche Beschränkung im Gesetz keinen Ausdruck gefunden hat.

Die Ermächtigung der BA in § 11 Abs 3 VRG verstößt auch nicht gegen höherrangiges Recht; insbesondere scheitert sie nicht an den Anforderungen des Art 80 Abs 1 GG. Dabei kann dahinstehen, ob die Drittelparität in der Besetzung des Verwaltungsrats (§ 192 Abs 2 iVm § 195 AFG), die Sachkunde der dort vertretenen Gruppierungen, ihre Legitimation zur Rechtssetzung auf anderen Gebieten, ihre traditionelle Betätigung in der Ordnung des Arbeitslebens und die "Tendenz der Verfassung die Regelung von Fragen des Arbeitslebens den ... sozialen Kräften zu überlassen", eine Blankettermächtigung des Anordnungsgebers ohne Beachtung der Grenzen des Art 80 Abs 1 des Grundgesetzes (GG) auch im Bereich des VRG zuläßt (s dazu bes ausf BSGE 41, 193; s ferner BSGE 35, 164, 166; BSG 1. Dezember 1976 - 7 RAr 133/75 - Dienstbl BA C AFG § 82 Nr 2126a; BSGE 43, 19, 21). Ebenso kann offenbleiben, welchen Einfluß das Ersetzungsrecht des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung nach § 11 Abs 3 Satz 3 VRG iVm § 191 Abs 5 AFG hat, und ob der Kritik an der bisherigen Rechtsprechung des BSG (vgl neuerdings Ebsen, Selbstverwaltung und Autonomie der Bundesanstalt für Arbeit, Festschrift für Lukes 1989, S 321 ff) Rechnung zu tragen ist. Die Ermächtigung das "Nähere über das Verfahren" zu regeln, enthält jedenfalls - soweit hier entscheidungserheblich - die in Art 80 Abs 1 GG geforderte Begrenzung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß. Sie kann nur dahin verstanden werden, daß der Anordnungsgeber das allgemeine Verfahrensrecht des SGB durch diejenigen Regelungen ergänzen soll, die sich aus besonderen Bedürfnissen bei der Gewährung von VRG ergeben und üblicherweise nicht im allgemeinen Verfahrensgesetz, sondern in den speziellen Vorschriften der



einzelnen Leistungsbereiche geregelt werden. Zu solchen, üblicherweise nicht im allgemeinen Verfahrensrecht enthaltenen Regelungen, gehören Antragsfristen mit materiell-rechtlichen Wirkungen. Solche Regelungen finden sich weder im SGB noch in den allgemeinen Verfahrensvorschriften des AFG (§§ 143 ff AFG), sondern jeweils in speziellen Verfahrensregelungen des Gesetzes, der Verordnungen oder der Anordnungen (vgl zB §§ 81, 88 Abs 2, 114e Abs 1 AFG; § 1290 RVO = § 67 AVG; § 8 Abs 1 AAusb; § 4 FdAA n0; § 56 Abs 1 AReha; § 20 Abs 1 AFnU).

Im übrigen hat der erkennende Senat nicht zu prüfen, ob die BA die zweckmäßigste Regelung getroffen hat, oder möglicherweise hierauf auch hätte verzichten können; denn der Gesetzgeber hat ihr insoweit einen Regelungsspielraum eingeräumt, in den die Gerichte nicht eingreifen können. Rechtswidrig wäre eine Regelung nur dort, wo sie durch die Besonderheiten des VRG-Verfahrens nicht zu rechtfertigen wäre oder zu unangemessen überzogenen Sanktionen führen würde. Dies ist aber hier nicht der Fall.

Es ist insbesondere nicht erkennbar, daß die Bundesanstalt Zweck und Rahmen ihrer Ermächtigung überschritten hat, weil es für die getroffene Regelung keine sachliche Rechtfertigung aus den Besonderheiten des VRG-Verfahrens gibt. Die Bundesanstalt hat einleuchtend darauf hingewiesen, daß die Zuschüsse zum VRG aus ihrem Beitragshaushalt aufgebracht werden, der eine Vielfalt von Pflicht- und Ermessensleistungen abzudecken hat, so daß deshalb ein besonderes Bedürfnis nach möglichst weitgehender Klarheit über die verfügbaren Haushaltsmittel besteht. Demgegenüber meint die Klägerin, das Eigeninteresse der Arbeitgeber führe regelmäßig zur alsbaldigen Antragstellung und lasse in der Praxis nur so wenige Fälle späterer Antragstellung übrig, daß unter Berücksichtigung der Wiedereinsetzungsmöglichkeit derart geringfügige Verwaltungsbedürfnisse nicht durch tiefe Einschnitte in den materiellen Anspruch gesichert werden müßten.

Dem kann der erkennende Senat jedoch nicht folgen. Die Anforderung an den Arbeitgeber, alsbald den Antrag zu stellen, ist im Hinblick auf das Bedürfnis der Bundesanstalt, durch alsbaldige Antragstellung vor umfangreichen Nachzahlungen geschützt zu sein, nicht unangemessen. Für den Antrag stehen drei Monate zur Verfügung. Der Arbeitgeber wird auch durch die Folgen verspäteter Antragstellung nicht in überzogener Weise belastet. Bei unverschuldeter Verzögerung der Antragstellung erhält er Wiedereinsetzung in den vorigen Stand und bei verschuldeter Säumnis verbleibt ihm der Anspruch ab dem Antragsmonat. Diese Anforderungen sind nicht vergleichbar mit den Anforderungen in dem frü-



heren § 56 Abs 1 der Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt über die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter vom 2. Juli 1970 (ANBA S 637), die das BSG als unwirksam angesehen hat (SozR 4100 § 56 Nr 8 S 16 f). Dort wurde nämlich ein durch § 10 SGB 1 gesichertes soziales Recht von zentraler Bedeutung für das weitere Berufsleben, das nach § 2 Abs 2 SGB 1 möglichst weitgehend zu verwirklichen ist, bei verspäteter Antragstellung vollständig versagt. Dies hat das BSG als unwirksam angesehen (SozR 4100 § 56 Nr 8 S 16 f).

Dennoch konnte der erkennende Senat nicht abschließend entscheiden. Die Klägerin hat nämlich wegen der Versäumung der Dreimonatsfrist des § 1 Abs 2 VRGAnO Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantragt (§ 27 SGB 10). Hierauf hatte das LSG aufgrund seiner Rechtsauffassung nicht einzugehen. Die dafür erforderlichen Feststellungen sind nunmehr nachzuholen. Das Recht auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, auch gegenüber der Versäumung materiell-rechtlicher Ausschlußfristen, folgt aus § 27 SGB 10 (vgl dazu BSGE 64, 153). Eine Ausnahme gilt nur, wenn sich aus der Rechtsvorschrift ergibt, daß die Wiedereinsetzung ausgeschlossen ist (§ 27 Abs 5 SGB 10). Das ist hier nicht der Fall. Da der Wortlaut des § 1 Abs 2 VRGAnO keine derartige Begrenzung enthält, käme § 27 Abs 5 SGB 10 nur zur Anwendung, wenn nach dem Zweck der Fristenregelungen eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand schlechthin ausgeschlossen wäre (BSGE 64, 153, 156 f). Dies ist hier aber nicht ersichtlich. Die Vorschrift dient nur dazu, im Interesse der Übersichtlichkeit der Haushaltsanforderungen die Arbeitgeber dadurch zur zügigeren Antragstellung zu veranlassen, daß sie mit den Folgen verschuldeter Nachlässigkeit belastet werden. Diese Gründe tragen nicht mehr, wenn ein Berechtigter ohne Verschulden verhindert war, die Frist einzuhalten. Es kann insbesondere nicht davon ausgegangen werden, daß bei Zulassung der Wiedereinsetzung eine so tiefgreifende Unübersichtlichkeit der Haushaltsanforderungen ausgelöst wird, daß zu deren Vermeidung selbst bei unverschuldeter Säumnis rückwirkende Leistungsbewilligungen schlechthin ausgeschlossen werden müssen.

Dementsprechend war das Urteil des LSG aufzuheben und die Sache zur erneuten Verhandlung an dieses Gericht zurückzuverweisen.

Die Kostenentscheidung bleibt dem abschließenden Urteil vorbehalten.

