

Bundessozialgericht

- 7 RAr 26/78 -

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

U r t e i l

in dem Rechtsstreit

.....

Klägerin und Revisionsklägerin,

Prozeßbevollmächtigter:

g e g e n

.....

Beklagte und Revisionsbeklagte.

Der 7. Senat des Bundessozialgerichts hat
ohne mündliche Verhandlung am 22. März 1979
für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil
des Landessozialgerichts Rheinland-Pfalz vom
10. Februar 1978 aufgehoben.

Die Sache wird zu neuer Verhandlung und Entscheidung
an das Landessozialgericht zurückverwiesen.

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

- 2 -



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 2 -

G r ü n d e :

I.

Die Klägerin wendet sich gegen die Rückforderung von Lohnkostenzuschüssen (LKZ) in Höhe von rund 59.000,-- DM, die sie Anfang 1975 von der Beklagten aus Bundesmitteln erhalten hat.

Die Klägerin betreibt in Z ein Baunternehmen. Anfang Dezember 1974 beschäftigte sie fünf Arbeitnehmer. Am 18. Februar 1975 beantragte sie bei der Beklagten für neun und am 3. April 1975 für zwei weitere Arbeiter LKZ nach den Richtlinien (RL) des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung zur Gewährung von besonderen arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungshilfen vom 16. Dezember 1974 (BAnz 1974 Nr 236 S 4). Entsprechend den Antragsvordrucken der Beklagten, die die Klägerin benutzte, erklärte sie, der jeweilige Arbeitnehmer, für den sie LKZ beantrage, werde "nicht nur vorübergehend" eingestellt. Zu allen Anträgen gab die Klägerin folgende Erklärung ab:

"Ohne die beantragten Lohnkostenzuschüsse würde ich den Arbeitnehmer nicht einstellen und beschäftigen.

Ich bestätige die Richtigkeit der vorstehend von mir gemachten Angaben und verpflichte mich,

- a) die gewährten Lohnkostenzuschüsse in einem Betrag zurückzuzahlen, wenn
 1. sie aufgrund falscher Angaben zu Unrecht gewährt wurden oder
 2. von mir innerhalb von sechs Monaten nach der Einstellung ein Arbeitnehmer entlassen wird, es sei denn, daß in der Person des Arbeitnehmers ein wichtiger Grund für die Auflösung gegeben ist oder zwingende betriebliche Gründe vorliegen,
- b) dem Arbeitsamt den Eintritt der unter a) genannten Tatsachen umgehend anzuzeigen".

Von den Arbeitnehmern, für die die Klägerin LKZ beantragt hatte, stellte sie sieben am 25. Februar ein, einen am 3. und einen

- 3 -



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



- 3 -

am 5. März 1975, die beiden letzten am 1. April 1975. Die Beklagte zahlte darauf der Klägerin jeweils 60 % des tariflichen Lohnes für 26 Wochen mit je 40 Arbeitsstunden, insgesamt 59.386,08 DM als LKZ im voraus aus.

Von den Arbeitnehmern, für die die Klägerin LKZ erhalten hatte, entließ sie einen zum 11. April und sieben zum 30. April, von den restlichen drei Arbeitnehmern verließ einer am 24. April die Klägerin, während zwei am 25. April 1975 von sich aus den Arbeitsplatz bei der Klägerin aufgaben.

Die Beklagte forderte von der Klägerin die LKZ zurück, weil die Arbeitsverhältnisse nicht aus zwingenden betrieblichen Gründen aufgelöst worden seien (Bescheid vom 23. Juni 1975; Widerspruchsbescheid vom 8. April 1976).

Das Sozialgericht (SG) hat die Klage abgewiesen (Urteil vom 21. April 1977); das Landessozialgericht (LSG) hat mit Urteil vom 10. Februar 1978 die Berufung zurückgewiesen.

Es hat im wesentlichen ausgeführt:

Die Voraussetzungen, unter denen sich die Klägerin verpflichtet habe, die LKZ zurückzuzahlen, seien erfüllt. Die Klägerin habe innerhalb von 6 Monaten nach den Einstellungen die Arbeitnehmer wieder entlassen. Als Entlassung sei nicht nur eine Kündigung zu begreifen, sondern auch die Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch Vertrag. Arbeitsplatzmangel sei kein zwingender betrieblicher Grund iS der Verpflichtungserklärung. Zwar umfasse dem Wortsinn nach der Begriff "zwingende betriebliche Gründe" alles, was der Arbeitnehmer nicht abwenden könne. Eine dem Wortsinn folgende Auslegung würde zB aber auch die nicht mehr abwendbaren Ergebnisse von unternehmerischen Fehlplanungen und leichtsinnigen Entscheidungen einschließen. Das wäre mit Sinn und Zweck der Regelung nicht vereinbar. Der mit der Gewährung von LKZ angestrebte Zweck, die Beschäftigung zu fördern, werde nur erreicht, wenn der Unternehmer eine Dauerbeschäftigung gewährleiste.

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

- 4 -



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 4 -

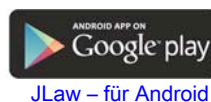
Wenn nach dem Sinn der Verpflichtung der Unternehmer eine Dauerbeschäftigung zu gewährleisten habe, müsse er grundsätzlich auch das Risiko tragen, daß ihm dies nicht gelinge. Bei der Bewilligung von LKZ solle nach den RL in dem Sinne großzügig verfahren werden, daß von den Angaben des Antragstellers auszugehen sei, solange amtlich nichts anderes bekannt werde. Diese Großzügigkeit solle einen schnellen Einsatz der Mittel erlauben. Die Übertragung des Risikos auf den Unternehmer, daß Arbeitsmangel eine Entlassung der Arbeitnehmer erzwingt, sei der Ausgleich zu dieser Großzügigkeit. Das Unternehmerrisiko könne dem Empfänger der LKZ nicht abgenommen werden. Es sei gleichgültig, auf welchen Umständen im einzelnen das Ausbleiben der Aufträge beruhe. Die Feststellung, worauf der Arbeitsmangel zurückgehe, sei auch erschwert, weil es sich um ein komplexes Geschehen handle, bei dem verschiedene Entscheidungen verschiedener Personen mit unterschiedlicher Motivation derart zusammenwirkten, daß eine bestimmte Ursache für die Nichterteilung eines Auftrages regelmäßig nicht feststellbar sei. Für die Entscheidung sei auch unerheblich, ob, wie von der Klägerin vorgetragen, bei Vorgesprächen Bedienstete der Beklagten der Klägerin gegenüber geäußert hätten, auch Arbeitsmangel sei ein "zwingender betrieblicher Grund". Auch in den Fällen, in denen die Klägerin sich von Arbeitnehmern aus anderen Gründen als aus dem Grund mangelnder Aufträge getrennt habe, sei der Arbeitsmangel für die Entlassung ursächlich gewesen. Zur Zeit der Kündigung habe schon festgestanden, daß die Klägerin für die Zeit nach dem 30. April 1975 keinen Auftrag mehr haben würde.

Mit der Revision rügt die Klägerin eine Verletzung materiellen Rechts und bringt hierzu insbesondere vor: Der Begriff der dringenden betrieblichen Erfordernisse sei in der privaten Wirtschaft dahin auszulegen, daß einer vernünftigen und sachgerechten Entscheidung des Unternehmers über die Gestaltung des Betriebes und den sich aus dieser Entscheidung ergebenden Notwendigkeiten ein besonderes Gewicht beizulegen sei. Im

- 5 -



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



- 5 -

Vordergrund müsse die Beachtung der Freiheit der Unternehmerentscheidung stehen.

Die Klägerin beantragt,

das angefochtene Urteil, das Urteil
des Sozialgerichts Speyer vom
21. April 1977 und die Bescheide
der Beklagten aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Revision der Klägerin zurück-
zuweisen.

Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend.

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

II.

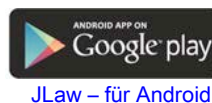
Die Revision der Klägerin ist in dem Sinne begründet, daß das angefochtene Urteil des LSG aufzuheben und die Sache zu neuer Verhandlung und Entscheidung an das LSG zurückzuverweisen ist. Die vom LSG festgestellten Tatsachen lassen eine abschließende Entscheidung des Senats nicht zu. Ob die Beklagte von der Klägerin die gewährten Beträge zurückverlangen kann, ob insbesondere "zwingende betriebliche Gründe" für die Entlassung der von der Klägerin mit Hilfe von LKZ eingestellten Arbeitnehmer vorlagen, hängt von der Feststellung weiterer Tatsachen ab.

Zu Recht ist das LSG davon ausgegangen, daß die Beklagte berechtigt ist, den Rückforderungsanspruch, der ihr nach ihrer Auffassung zusteht, durch Bescheid geltend zu machen. Der Rückforderungsanspruch der Beklagten gegen die Klägerin könnte sich aus dem § 152 iVm § 151 Arbeitsförderungsgesetz (AFG),

- 6 -



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



- 6 -

aus der Selbstverpflichtung der Klägerin in ihren Anträgen auf LKZ sowie unmittelbar aus § 11 der RL ergeben. Jeder dieser Anspruchsgrundlagen rechtfertigt ein Vorgehen der Beklagten durch Erlaß eines Verwaltungsaktes.

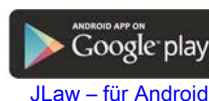
Das gilt zunächst für den § 152 iVm § 151 AFG, der ausdrücklich vorsieht, daß die Beklagte einen begünstigenden Bescheid, der nicht oder nicht mehr dem Gesetz entspricht, aufheben und die Leistungen unter bestimmten in § 152 AFG genannten Voraussetzungen (durch Bescheid) zurückfordern kann. Ob allerdings die Voraussetzungen des § 152 AFG vorliegen, steht nicht fest, da es insoweit an Feststellungen des LSG fehlt. In Frage kommen hier nur die Ziffern 1 und 2 des § 152 Abs 1 AFG. Sie setzen voraus, daß der Leistungsempfänger die Gewährung vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt hat (§ 152 Abs 1 Nr 1 AFG) oder wußte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht wußte, daß die Voraussetzungen für die Leistung nicht vorlagen (§ 152 Abs 1 Nr 2 AFG).

Ob der § 152 iVm § 151 AFG auf die Rückforderung von Leistungen allgemein dann anwendbar ist, wenn die Leistungen lediglich aufgrund von RL gewährt werden, erscheint zwar nicht zweifelsfrei; denn § 152 AFG setzt voraus, daß der bewilligende Bescheid aufgehoben worden ist, wobei er auf § 151 AFG verweist, während § 151 AFG seinen Geltungsbereich auf die Fälle begrenzt, in denen Leistungen "nach diesem Gesetz", also nach dem AFG bewilligt worden sind. Der § 151 AFG könnte im vorliegenden Falle also nur dann angewendet werden, wenn man die Leistungen nach den RL als solche nach dem AFG ansehen würde, etwa weil man die RL als durch § 96 AFG in das AFG einbezogen betrachtet oder wenn man § 151 AFG in analoger Anwendung auf die Fälle ausdehnt, in denen die Voraussetzungen für die Leistung in Verwaltungsrichtlinien enthalten sind (so das LSG Baden-Württemberg im Urteil vom 29. August 1978 - L 5 Ar 990/77 -). Ob das möglich ist, kann hier jedoch dahinstehen. Im vor-

- 7 -



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



- 7 -

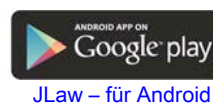
liegenden Falle sind nämlich die Bewilligungsbescheide bereits wegen ihrer Unrichtigkeit, also wegen der in § 151 AFG genannten Tatbestände, bindend aufgehoben worden. Indem die Beklagte mit dem Bescheid vom 23. Juni 1975 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 8. April 1976 die gewährten LKZ zurückforderte, hob sie gleichzeitig ihre Bewilligungsbescheide auf. Der Senat ist schon bisher in ständiger Rechtsprechung davon ausgegangen, daß in der Geltendmachung eines Rückforderungsanspruchs regelmäßig auch gleichzeitig die entsprechende Rücknahme des bewilligenden Verwaltungsaktes zu sehen ist (BSGE 29, 6, 8, 9; 37, 155, 157, 158; Urteil vom 14. Februar 1978 - 7 RAr 57/76 - S 5, 6). Indem die Klägerin in erster Instanz die Aufhebung des Rückforderungsbescheides begehrte, griff sie gleichzeitig die Aufhebung der Bewilligungsbescheide an. Der Teil des Rückforderungsbescheides, der die Aufhebung der gewährenden Bescheide enthielt, wurde bindend, als das SG das klageabweisende Urteil erließ. In zweiter Instanz war die Rechtmäßigkeit der Aufhebung nicht mehr streitig. Die Berufung war insoweit unzulässig (§ 144 Abs 1 Nr 1 SGG). Es ist allgemein anerkannt und ständige Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG), daß bei der Geltendmachung mehrerer selbständiger prozessualer Ansprüche die Zulässigkeit des Rechtsmittels jeweils gesondert zu prüfen ist (BSGE 3, 135, 139; 5, 222, 225; 6, 11, 15; 10, 264, 266, 267; SozR § 144 Nr 4). Zwei selbständige prozessuale Ansprüche sind von der Rechtsprechung auch dann angenommen worden, wenn ein Bescheid aus einem Teil bestanden hat, der einen früheren Bescheid aufgehoben, und einem weiteren Teil, der die aufgrund des aufgehobenen Bescheides ergangene Leistung zurückgefordert hat (BSGE 6, 11, 15). Davon, daß ein Aufhebungsbescheid dann eine begrenzte Leistung zum Inhalt hat, wenn der Bewilligungsbescheid eine (zeitlich) begrenzte Leistung gewährte, ist der Senat schon früher ausgegangen (Urteil vom 27. Januar 1977 - 7 RAr 121/75 -; Urteil vom 14. Februar 1978 - 7 RAr 57/76), dort allerdings zu § 144 Abs 1 Nr 2 SGG. Dies hat aber auch hinsichtlich des § 144 Abs 1 Nr 1 SGG zu gelten.

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

- 8 -



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
(mobile App)



JLaw – für Android



JLaw – für iOS

- 8 -

Hinsichtlich der Anspruchsgrundlagen der §§ 151, 152 AFG sind damit nur noch die Voraussetzungen des § 152 AFG zu prüfen, wozu das LSG noch Feststellungen zu treffen hat.

Der Rückforderungsanspruch der Beklagten könnte sich ferner daraus ergeben, daß die Verwaltung die Klägerin aufgrund der RL begünstigte und ihr im Rahmen dieser Begünstigung eine Leistungspflicht mit ihrer Zustimmung auferlegte. Die Rückforderungsberechtigung könnte also aufgrund der Regeln des allgemeinen Verwaltungsrechts bestehen.

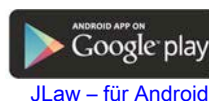
Eine an Recht und Gesetz gebundene Verwaltung bedarf für geldliche Zuwendungen an Private nicht unter allen Umständen der gesetzlichen Grundlage. Neben dem förmlichen Gesetz kann auch jede andere parlamentarische Willensäußerung, insbesondere die etatmäßige Bereitstellung der zu einer Subvention erforderlichen Mittel als eine hinreichende Legitimation verwaltungsmäßigen Handelns angesehen werden. Wenn unter diesen Voraussetzungen eine Leistung der öffentlichen Hand vergeben werden darf, so kann das auch durch Verwaltungsakt geschehen; denn die Bewilligung der Subvention begünstigt den Betroffenen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 8, 155, 167) hat daher ausgesprochen, es gebe keinen Gesetzesvorbehalt für die Zuständigkeiten und das Verfahren der leistungsgewährenden Verwaltung. Der Hinweis darauf, daß es keinen Gesetzesvorbehalt für das Verfahren gibt, bedeutet, daß eine nicht gesetzlich geregelte Leistungsvergabe durch Verwaltungsakt erfolgen kann. Eine durch Verwaltungsakt erfolgte öffentlich-rechtliche Vergünstigung kann damit aber auch durch Verwaltungsakt zurückgenommen werden. Es ist gewohnheitsrechtlich allgemein anerkannt, daß die Rücknahme oder der Widerruf eines Verwaltungsaktes durch Verwaltungsakt erfolgen kann, und zwar auch dann, wenn diese deshalb belastende Wirkung hat, weil der zurückgenommene oder widerrufene Verwaltungsakt den Betroffenen begünstigt hat (BVerwGE 5, 312, 314; 19, 188, 189; BVerwG NJW 1977, 1838, 1839). Wenn aber ein be-

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

- 9 -



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



günstiger Bescheid durch Verwaltungsakt zurückgenommen werden kann, so gilt das gleiche auch für die Rückforderung des aufgrund der Begünstigung Geleisteten, weil beide Ansprüche miteinander verbunden sind. In aller Regel ist nämlich die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes mit der Aufforderung der Rückerstattung verbunden (BVerwG aaO).

Ob auch nach Inkrafttreten des 1. Buchs des Sozialgesetzbuchs -SGB- (§ 31) diese Grundsätze noch uneingeschränkt gelten, soweit Sozialleistungen infrage stehen, kann hier dahinstehen. Das SGB I ist erst am 1. Januar 1976 in Kraft getreten, während es sich hier um die Beurteilung einer Maßnahme der Verwaltung handelt, die sich im Jahre 1975 abgespielt hat.

Wie der Senat ausgesprochen hat (BSGE 37, 155, 159; 42, 184, 189), ist die Verwaltung befugt, dem begünstigenden Verwaltungsakt einen Widerrufsvorbehalt beizufügen, wenn lediglich dadurch sichergestellt wird, daß die rechtlichen Voraussetzungen des Inhalts des Verwaltungsaktes erfüllt werden, etwa wenn nur auf diese Weise künftigen ungewissen Umständen Rechnung getragen werden kann, die für Fortbestand und Ausmaß einer Leistungszusage maßgebend sind. Auf diesen Widerrufs- und Rückforderungsvorbehalt kann die Verwaltung einen Rückforderungsanspruch stützen, wenn die Voraussetzungen vorliegen, von denen die Verwaltung zu Recht die Rückforderung abhängig gemacht hat.

Im vorliegenden Falle hat sich die Beklagte die Rückforderungen der Leistungen "vorbehalten" für den Fall, daß die Klägerin falsche Angaben gemacht hat oder unter den näher bezeichneten Voraussetzungen innerhalb von 6 Monaten die Arbeiter entläßt, für die sie LKZ erhalten hat. Die Beklagte hat diesen "Vorbehalt" jedoch nicht geschaffen, indem sie dem Leistungsbescheid einen Widerrufs- und Rückforderungsvorbehalt beigefügt hat, sondern indem sie die Klägerin veranlaßt hat, ihrem Antrag eine Selbstverpflichtung beizufügen. Nur unter dieser Voraussetzung hat sie auf den Leistungsantrag mit einem

bewilligenden Verwaltungsakt reagiert. Da somit die Verwaltungsakte der Beklagten, mit der sie der Klägerin Leistungen bewilligt hat, nach dem Willen der Beklagten und nach den RL, an denen die Beklagte ihr Handeln ausgerichtet hat (RL vom 16. Dezember 1974, §§ 11, 12), von der Übernahme einer Verpflichtung seitens der Klägerin abhängig gemacht waren, handelte es sich um einen Verwaltungsakt auf Unterwerfung (vgl BVerwG NJW 1969, 809; Wolff, Verwaltungsrecht 8. Aufl 1971, § 48 III a 1, S 355). Eine solche Unterwerfung ist zulässig. Sie dient der Durchführung des Subventionszweckes und belastet den Subventionsempfänger nicht, sofern er die empfangene Leistung zweckentsprechend verwertet (BVerwG aaO).

Der Verwaltungsakt, dem deshalb ein Widerrufs- und Rückforderungsvorbehalt beigefügt ist, weil damit die zweckentsprechende Verwendung der Leistungen sichergestellt werden soll, gleicht weitgehend demjenigen, der von vornherein lediglich unter der Voraussetzung ergeht, daß der Leistungsempfänger sich bereits mit dem Antrag zu der Rückforderungsverpflichtung bereit findet, die ebenfalls dann eintreten soll, wenn der Leistungszweck von dem Leistungsempfänger nicht genügend beachtet wird (Verwaltungsakt auf Unterwerfung). In beiden Fällen wird dem Antragsteller und dem Empfänger der Leistung eine Rückzahlungsverpflichtung unter Voraussetzungen auferlegt, die die Verwaltung entsprechend dem Leistungszweck bestimmt. Während in dem einen Falle die Rückforderungspflicht dadurch niedergelegt wird, daß sie zum Bestandteil des bewilligenden Verwaltungsaktes gemacht wird, muß in dem anderen Falle der Antragsteller sich für den Fall der Leistungsannahme selbst von vornherein der Rückzahlungsverpflichtung unterwerfen. Gemeinsam ist beiden Verpflichtungsformen, daß sie auf der Zustimmung des Leistungsempfängers beruhen.

Auf die Verpflichtung durch Verwaltungsakt auf Unterwerfung kann nicht die sogenannte Zweistufentheorie (vgl Urteil des Senats vom 1. August 1978 - 7 RAr 42/77 -) angewendet



werden. Es handelt sich nicht um eine zivilrechtliche Verpflichtung. Durch die Unterwerfung hat der Antragsteller nur Pflichten übernommen, die dem öffentlich-rechtlichen Subventionszweck dienen sollen und daher ihrer Natur nach ebenfalls öffentlich-rechtlich sind (BVerwG NJW 1969, 809).

Wie der Senat entschieden hat, können Leistungen aufgrund eines im Bescheid enthaltenen Vorbehalts nur dann zurückgefordert werden, wenn die Verwaltung darin ihr Rückforderungsbegehren eindeutig zum Ausdruck gebracht hat. Läßt ein Vorbehalt mehrere Auslegungen zu, so muß sich die Verwaltung diejenige Auslegung entgegenhalten lassen, die der Leistungsempfänger vernünftigerweise zugrundelegen darf, ohne die Unbestimmtheit oder Unvollständigkeit des Bescheides willkürlich zu seinen Gunsten auszunutzen (BSGE 42, 184, 189 mwN). Diese Grundsätze folgen nicht nur aus dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit, sondern auch aus dem Vertrauensgrundsatz. Derjenige, der sich darauf einläßt, sich gegenüber der Verwaltung zu verpflichten, muß darauf vertrauen können, daß das gilt, was dem Wortlaut und Sinn nach zwischen den beiden bei Begründung der Verpflichtung "vereinbart" worden ist. Nicht nur beim Vertrag, sondern auch beim Verwaltungsakt auf Unterwerfung und beim Vorbehaltsbescheid beruht nämlich die Verpflichtung des Leistungsempfängers darauf, daß er sich auf die Verpflichtung eingelassen hat. Beim Vertrag und beim Verwaltungsakt auf Unterwerfung kann der Leistungsempfänger den ihn belastenden Bescheid verhindern, entweder indem er von vornherein keinen Antrag auf die Leistung stellt oder indem er nach Ergehen des Bescheides die Rechtsbehelfe nutzt und in ihrem Verlauf den Leistungsantrag noch zurücknimmt. Beim Vertrag gilt, daß die den Vertrag bildenden gegenseitigen empfangsbedürftigen Willenserklärungen in der Weise zu verstehen sind, wie sie dem Empfänger zugehen, also von ihm verstanden werden mußten (Lehmann/Hübner, Allg Teil des BGB, 15. Aufl, 1966, § 30 VI 3, S 211). Hat der eine Teil die Bedingungen allein aufgestellt, so gehen Unklarheiten zu seinen Lasten (RG 145, 26; Lehmann/Hübner, § 3 VII, S 28). Der Senat hat, wie bereits erwähnt, dasselbe für den Fall

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.



ausgesprochen, daß die Verwaltung ihrem begünstigenden Bescheid einen Vorbehalt beigefügt hat. Dasselbe muß aber auch gelten, wenn die Verwaltung den Wortlaut der Verpflichtungen niedergelegt hat, der sich der Antragsteller unterziehen mußte, wenn er die Leistungen erhalten wollte. Von ihrem Einfluß hing es ab, welche Voraussetzungen für die Rückforderungen niedergelegt und wie klar die Bedingungen gefaßt wurden.

Nach Wortlaut und erkennbarem Sinn der Verpflichtung, der sich die Klägerin bei Antragstellung unterworfen hatte, läßt sich aufgrund der Tatsachen, die das LSG festgestellt hat, eine Verpflichtung der Klägerin zur Rückzahlung der ihr gewährten LKZ noch nicht feststellen. Die Leistungen der Beklagten konnten danach zunächst zurückgefordert werden, wenn sie aufgrund falscher Angaben gewährt worden sind. Allein darin, daß die Klägerin bei Antragstellung und bei Einstellung der Arbeitnehmer keine völlige Gewißheit über die weitere Auftragslage im Jahre 1975 hatte, läßt sich noch nicht herleiten, daß sie falsche Angaben gemacht hat. Das LSG hat nicht festgestellt, daß die Klägerin gegenüber der Beklagten versichert hat, die Arbeitsplätze der von ihr einzustellenden Arbeitnehmer seien für das ganze Jahr 1975 oder auch nur für ein halbes Jahr gesichert und daß die Beklagte der Klägerin gegenüber die Leistung von einer solchen Erklärung erkennbar abhängig gemacht hatte. Auch die Erklärung der Klägerin, die Arbeitnehmer sollten "nicht nur vorübergehend" eingestellt werden, war nicht ohne weiteres falsch; denn sie stellte nach den Feststellungen des LSG die Arbeitnehmer für unbestimmte Zeit ein, also nicht nur "für vorübergehend". Nicht unbeachtet bleiben kann auch, worauf die Klägerin zu Recht hingewiesen hat, daß man von ihr die Versicherung erwartete, ohne die beantragten LKZ würde sie die Arbeitnehmer nicht einstellen und beschäftigen. In der Tat könnte ein Unternehmer, der für die Arbeiter, die einzustellen er erst beabsichtigte, bereits feste Aufträge erlangt hätte, eine solche Versicherung im Regelfall nicht wahrheitsgemäß abgeben. Der Unternehmer, der für die erst



einzustellenden Arbeiter sich bereits Aufträge gesichert hat, wird ohnehin gezwungen sein, solche Arbeitnehmer zur Ausführung der Arbeiten einzustellen. Die LKZ waren deshalb erkennbar insbesondere für solche Unternehmer gedacht, die erst aufgrund der mittels der LKZ möglichen günstigeren Kalkulation zu Aufträgen gelangen wollten. Die Auffassung des LSG, daß es dem Sinn der Gewährung von LKZ widerspreche, dem Unternehmer das typische Unternehmerrisiko im Verhältnis zu seinen Arbeitern abzunehmen, nämlich das Risiko, sie nicht nutz- und gewinnbringend verwerten zu können, mag richtig sein. Gesetzt, daß die Belassung dieses Risikos beim Arbeitgeber ihr Sinn gewesen ist, so kam er in der Verpflichtungserklärung und in der Erklärung, die die Beklagte von den Unternehmern überhaupt verlangte, und auch in den RL selbst auf jeden Fall nicht deutlich zum Ausdruck. Im Gegenteil ließ sich die Beklagte, die die Mittel für den Bund verwendete, erkennbar bis zu einem gewissen Grad auf das typische Unternehmerrisiko ein.

Auch folgt aus dem Begriff der "zwingenden betrieblichen Gründe", unter denen die Klägerin berechtigt sein sollte, die mit Hilfe der LKZ eingestellten Arbeitnehmer dennoch zu entlassen, nicht, daß das Unternehmerrisiko, Arbeit für die Arbeitnehmer zu finden, als zwingender betrieblicher Grund ausgeschlossen sein sollte. Wie das LSG bereits ausgeführt hat, hat der Wortlaut im Gegenteil den Sinn, daß auch der Mangel an Aufträgen ein zwingender betrieblicher Grund sei. Aber auch der der Klägerin erkennbare Sinn ergibt nichts anderes. Es kann nicht unberücksichtigt bleiben, daß den Unternehmern aus dem Kündigungsschutzrecht der Begriff der "dringenden betrieblichen Erfordernisse" (§ 1 Abs 2 Kündigungsschutzgesetz -KSchG-) bekannt ist, der nach allgemeiner Meinung dem unternehmerischen Handeln einen verhältnismäßig breiten Freiheitsraum läßt (Hueck, KSchG, 9. Aufl, 1974, § 1, Rd Nr 103 - 106). Dem natürlichen Verständnis erschließt es sich nicht, welches noch "zwingende betriebliche Gründe" sein sollen, wenn nicht das Fehlen eines Auftrages. Es ist dies gerade die Hauptgefahr, der sich der kleine und mittlere Unternehmer in einer Wirtschaftslage gegenüber sieht, wie sie 1974 und 1975 bestand



- 14 -

und für deren Bewältigung ua auch LKZ vom Bund über die Beklagte gewährt wurden. Da es, was die Verpflichtung aus dem Verwaltungsakt auf Unterwerfung angeht, auf das Verständnis der Verpflichtungserklärung im Verhältnis zwischen der Klägerin und der Beklagten ankommt, könnte sich allerdings etwas anderes ergeben, wenn die Beklagte der Klägerin deutlich zu erkennen gegeben hätte, daß der Mangel an Arbeit kein zwingender betrieblicher Grund sei. Dazu hat das LSG nichts festgestellt.

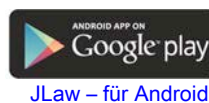
Aus seiner Rechtsauffassung heraus, daß der Mangel an Aufträgen ein zwingender betrieblicher Grund nicht sei, hat das LSG Feststellungen zu der Frage unterlassen, wie sich nach den Vorstellungen der Klägerin die Auftragslage im Jahre 1975 gestalten würde. Auffallend ist allerdings das rasche Aufeinanderfolgen der Einstellung der Arbeiter und ihrer Entlassung. Unter solchen Umständen kann durchaus zweifelhaft sein, ob die Klägerin ehrlicherweise darauf vertrauen durfte, im Jahre 1975 die Arbeiter durchgehend beschäftigen zu können. Die Beklagte andererseits durfte voraussetzen, daß zumindest eine solche Erwartung bei der Klägerin vorlag und auch ohne grobe Fahrlässigkeit vorliegen durfte. Der Sinn der Erklärung der Klägerin, sie stelle die Arbeiter "nicht nur vorübergehend" ein, lag zwar in erster Linie darin, daß die Verträge nicht nur vorübergehend abgeschlossen wurden. Darüber hinaus durfte die Beklagte aber auch annehmen, daß die Klägerin nur dann LKZ entgegennehmen würde, wenn sie gute Gründe für die Annahme hatte, sie werde die eingestellten Arbeiter für 6 Monate beschäftigen können. Wenn die Klägerin schon bei Abgabe ihrer Erklärungen wußte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht wußte, daß sie nach einer Zeit unter 6 Monaten die mit Hilfe von LKZ eingestellten Arbeitnehmer wieder entlassen müsse, so gab sie in der Tat falsche Erklärungen ab. Ein gewisses Mittragen des Risikos der Klägerin durch die Beklagte war dagegen nach dem gesamten Inhalt der Regelung unter den Beteiligten von der Beklagten in Kauf genommen.

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

- 15 -



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



Auch die Regelung, daß der LKZ für die Dauer von 6 Monaten im voraus gewährt wurde und die Rückforderung unabhängig davon sein sollte, wann die mit Hilfe des LKZ eingegangenen Arbeitsverhältnisse aufgelöst wurden, führt nicht zu dem Schluß, daß der Unternehmer für den Erfolg (die Daueranstellung der Arbeiter) eine Gewähr übernahm. Nahm beispielsweise ein Unternehmer den LKZ in Anspruch und konnte er aus Gründen, die in der Person des Arbeitnehmers lagen, etwa Bummellei am Arbeitsplatz, diesen entlassen, so ergab sich nach dem Wortlaut der Verpflichtungserklärung kein Grund, den LKZ für die restliche Zeit von dem Unternehmer zurückzufordern. Entließ der Unternehmer kurz vor Ablauf von 6 Monaten die Arbeitnehmer, die er mit Hilfe des LKZ eingestellt hatte, so konnte der gesamte Zuschuß zurückgefordert werden, obwohl er für den größten Teil der Zeit seiner Verpflichtung nachgekommen war. Diese scheinbaren Ungereimtheiten sind ersichtlich zwischen den Beteiligten und nach den RL hingenommen worden oder gar gewollt gewesen und müssen daher als Inhalt der Regelung auch in der Folgezeit von den Beteiligten und ebenso von den Gerichten, die über das Verhältnis der Beteiligten zu entscheiden haben, respektiert werden.

Ob § 11 der RL im Verhältnis der Beteiligten eine Anspruchsgrundlage abgeben kann, kann dahinstehen. Zweifelhaft ist das nicht nur deshalb, weil § 12 der RL die Beklagte anweist, die Leistungsempfänger zu verpflichten, also die Annahme nahelegt, § 12 der RL enthalte nur einen "Verwaltungsbefehl", der an die Beklagte gerichtet ist. Im übrigen handelt es sich bei den RL nicht um verpflichtendes normatives Recht.

Konkrete verpflichtende Akte der Verwaltung bedürfen grundsätzlich dergestalt einer gesetzlichen Grundlage, daß die Voraussetzungen für den eingreifenden Akt tatbestandsmäßig normiert sind (Wolff, Verwaltungsrecht I, 8. Aufl, 1971, § 30 III 2, S 176). Das folgt daraus, daß in einer Demokratie Staatsakte letztlich immer einer Ermächtigung des Souveräns, also der gesetzgebenden Organe, bedürfen. Die RL des Bundes-

ministers für Arbeit und Sozialordnung vom 16. Dezember 1974 sind aber nicht durch Gesetz erlassen und können daher den Staatsbürger nicht ohne weiteres verpflichten.

Als Rechtsgrundlage für eine Rückforderung kämen sie nur in Betracht, wenn sie als Bestandteile des AFG, etwa im Rahmen des § 96 AFG angesehen werden könnten. So hat der Senat hinsichtlich der RL der Bundesregierung zur Förderung der Arbeitsaufnahme im Land Berlin vom 31. Januar 1962 – Berlinrichtlinien – (BANz Nr 26 vom 7. Februar 1962) angenommen, daß diese an der Normqualität der 14. Durchführungsverordnung (DVO) zum Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) teilnehmen (BSGE 34, 115, 117; BSG SozR Nr 2 zu § 1d 14.DVO AVAVG vom 30. Januar 1962), die ihrerseits ihre Grundlage im AVAVG bzw in § 242 Abs 3 AFG hatte bzw hat. Verwaltungsrichtlinien können aber nur ausnahmsweise Normcharakter erlangen (vgl dazu Ossenbühl, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung DVB1 1967, 401, 404). Die Überlassung einer Regelung mit Rechtsnormqualität an die Verwaltung ist grundsätzlich unzulässig. Der Senat hat daher die Rechtsnormqualität der Berlinrichtlinien auch nur deshalb bejaht, weil die korrekt ergangene 14. DVO zum AVAVG den konkreten Auftragszweck (Erlaß der RL) so deutlich beschrieben hat, daß sich der Inhalt der RL vorausschauend beurteilen ließ. Inzwischen hat sich die Erkenntnis weiter verfestigt, daß Rechtsnormen nur unter eng begrenzten Voraussetzungen außerhalb der Zuständigkeit des Parlaments erlassen werden können (vgl Ossenbühl DVB1 1967, 401, 404; Herschel NJW 1968, 617; VG Hamburg 17. Mai 1978 NJW 79, 667; Bader NJW 79, 623).

Ob die RL des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom 16. Dezember 1974 (BANz 1974 Nr 236 S 4) gemessen an diesen Anforderungen in dem Sinne Bestandteil des AFG geworden sind, daß ihre Voraussetzungen wie Tatbestandsmerkmale des Gesetzes selbst wirken und behandelt werden können, kann dahinstehen, denn da die RL in § 11 unter denselben Voraussetzungen eine Rückzahlung anordnen wie die



Selbstverpflichtung der Klägerin, führt ihre Auslegung zu demselben Ergebnis wie die Auslegung der Selbstverpflichtung.

Das LSG wird daher ua noch zu prüfen haben, ob die Klägerin tatsächlich Anfang 1975 davon ausgehen durfte, in der Folgezeit genügende Beschäftigung für die eingestellten Arbeiter zu haben.

Es wird auch über die Kosten des Revisionsverfahrens zu befinden haben.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)