

Bundessozialgericht

- 7 RAr 42/77 -

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.

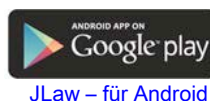
Der 7. Senat des Bundessozialgerichts hat ohne mündliche Verhandlung am 1. August 1978
für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen vom 11. Januar 1977 aufgehoben.
Die Sache wird zu neuer Verhandlung und Entscheidung an das Landessozialgericht zurückverwiesen.

- 2 -



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



- 2 -

G r ü n d e :

I

Die Klägerin hatte im Januar 1972 beim Arbeitsamt Braunschweig die Gewährung eines "Pendler"-Darlehens für den Erwerb einer Eigentumswohnung in Braunschweig beantragt. Diesen Antrag hatte das Arbeitsamt mit Schreiben vom 1. März 1972 abgelehnt, weil im Jahr 1972 keine Mittel für den Wohnungsbau für Arbeitnehmer zur Verfügung standen. Am 29. August 1972 schlossen die Klägerin und ihr Ehemann den Kaufvertrag über die Wohnung ab. Die Klägerin beantragte dafür im Oktober 1973 erneut die Gewährung eines Darlehens. Mit Schreiben vom 1. November 1973 lehnte das Arbeitsamt den Antrag ab mit der Begründung, nach den Grundsätzen des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit (BA) vom 28. Juni 1967 könne der Kauf von Eigentumswohnungen nur gefördert werden, wenn der Kaufvertrag erst nach der Antragstellung abgeschlossen sei. Der Widerspruch der Klägerin wurde durch Bescheid vom 5. April 1975 als unzulässig verworfen, weil die Entscheidung über die Gewährung von Darlehen aus der Rücklage der BA keinen Verwaltungsakt darstelle. Mit Urteil vom 28. Mai 1976 hat das Sozialgericht Braunschweig (SG) die Klage abgewiesen. Das Landessozialgericht (LSG) hat am 11. Januar 1977 für Recht erkannt, der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit sei unzulässig, die Sache werde an das Amtsgericht Hannover verwiesen und die Revision zugelassen.

Zur Begründung hat das LSG ausgeführt, die Berufung sei nicht gemäß § 144 Abs 1 Nr 1 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) ausgeschlossen, denn diese Bestimmung gelte nicht für privatrechtliche Ansprüche. Die Klägerin verfolge einen derartigen Anspruch. Darüber hinaus sei die Darlehensgewährung keine einmalige Leistung. Die Berufung sei jedoch unbegründet, da der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit nicht gegeben sei. Pendler-Darlehen würden allerdings im wesent-



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



- 3 -

lichen in Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben der Beklagten gewährt. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben habe sich die Beklagte aber privatrechtlicher Rechtsverhältnisse bedient. Die Verwaltung der Rücklage der BA gehöre zum Fiskalbereich. Überdies werde durch die Regelung der Pendler-Darlehen dem Bewerber keine öffentlich-rechtliche Position eingeräumt, denn dieser Regelung komme keine Drittwirkung zu. Der Vorstand der BA habe aufgrund der Ermächtigung in den Richtlinien über die Anlage der Rücklage und die Verwaltung des sonstigen Vermögens der BA vom 7. Juni 1963 (Bundesarbeitsblatt 1964 S 180) die Grundsätze für die Gewährung von Mitteln der BA zur Förderung des Wohnungsbaus für Arbeitnehmer, insbesondere Pendler, idF vom 27. April 1964 (Dienstblatt A S 690) erlassen. Diesen Vorschriften solle somit keine Drittwirkung zukommen. Für eine privatrechtliche Betätigung der BA spreche auch die Regelung in Nr 7 der Grundsätze. Danach seien die Pendler-Darlehen über das Land oder über ein Kreditinstitut unter deren vollen Haftung oder mit deren Ausfallbürgschaft auszureichen. Schließlich werde das Pendler-Darlehen nicht von der Vorschrift des § 19 des Sozialgesetzbuches, Allgemeiner Teil, vom 11. Dezember 1975 (BGBl I 3015) erfaßt, die die Leistungen der BA beschreibe.

Die Klägerin hat die vom LSG zugelassene Revision eingelegt und macht geltend, das Urteil des LSG verstoße gegen § 51 SGG.

Die Klägerin beantragt,

das angefochtene Urteil des LSG, das Urteil des SG Braunschweig vom 28. Mai 1976 und die Bescheide vom 1. November 1973 und 5. April 1975 aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, der Klägerin ein Pendler-Darlehen in Höhe von 9.000,-- DM zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.



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



- 4 -

Beide Beteiligte haben sich mit einer Entscheidung durch Urteil ohne mündliche Verhandlung (§ 124 Abs 2 SGG) einverstanden erklärt.

II

Die Revision ist form- und fristgerecht eingelegt und nach § 160 Abs 1 SGG statthaft. Sie ist iS der Zurückverweisung der Sache an das LSG begründet.

Nach den bisherigen Feststellungen des LSG kann der Senat nicht abschließend entscheiden, ob die Berufung der Klägerin begründet ist.

Das LSG hat die Berufung im Ergebnis zutreffend für zulässig gehalten. Allerdings ist die Berufung nach § 144 Abs 1 Nr 1 SGG nicht zulässig bei Ansprüchen auf einmalige Leistungen. Beim Begehren der Klägerin handelt es sich entgegen der Auffassung des LSG um einen solchen Anspruch. Leistungen iS § 144 Abs 1 Nr 1 SGG sind die vom Staat oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts dem Einzelnen zu gewährenden Sozialleistungen (BSG SozR 1500 § 144 Nr 5). Daraus folgert das LSG, nach dieser Begriffsbestimmung gelte § 144 SGG nicht für privatrechtliche Ansprüche, für die der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit nach § 51 SGG nicht gegeben ist. Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Ansicht zutrifft, denn die Klägerin macht, wie noch darzulegen sein wird, mit ihrer Klage einen öffentlich-rechtlichen Anspruch geltend. Für die Unzulässigkeit der Berufung nach § 144 Abs 1 Nr 1 SGG ist es unerheblich, ob auf die Leistung ein Rechtsanspruch besteht oder ob es sich um eine Ermessensleistung handelt (BSG SozR SGG § 144 Nr 29).

Die von der Klägerin begehrte Leistung ist schließlich eine einmalige Leistung von § 144 Abs 1 Nr 1 SGG. Dagegen hebt das LSG



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



- 5 -

hevor, daß die Klägerin ein Darlehen mit einer Laufzeit von 10 Jahren begehrt. Im wesentlichen handelt es sich aber um ein einmaliges Geschehen, welches sich in einer einzigen Handlung, nämlich der Gewährung des Darlehens, erschöpft (vgl BSG aaO). Das wird besonders deutlich beim Vergleich des Darlehens mit einem Zuschuß für den gleichen Zweck. So gewährt etwa die Beklagte den Behinderten Zuschüsse zum Kauf eines Pkw, den der Behinderte für die Fahrt zwischen Wohnung und Arbeitsstelle braucht. Dieser Anspruch auf einen für den Betroffenen weitaus günstigeren und gewichtigeren Zuschuß richtet sich ohne Zweifel auf eine einmalige Leistung und ist daher nicht berufungsfähig. Deshalb wäre es vom Ergebnis her nicht einzusehen, warum der Anspruch auf ein Darlehen berufungsfähig sein sollte.

Die Zulässigkeit der Berufung der Klägerin ergibt sich aber aus § 150 Nr 2 SGG. Vor dem LSG hat die Klägerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (§ 62 SGG) gerügt. Dieser Verfahrensmangel liegt tatsächlich vor. Der Klägerin ist die Ladung zum Termin für die mündliche Verhandlung mit der Anordnung ihres persönlichen Erscheinens am 11. Mai 1976 zugestellt worden. Sie hat am 14. Mai 1976 der Geschäftsstelle des SG fernmündlich mitgeteilt, sie führe vom 15. Mai bis zum 10. Juni 1976 eine Kur in St Peter Ording durch und stehe erst ab 14. Juni 1976 wieder zur Verfügung. Wie das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, darf das Gericht den begründeten Vertagungsantrag eines Beteiligten, dessen persönliches Erscheinen angeordnet war, nicht stillschweigend übergehen. Der Beteiligte darf darauf vertrauen, daß er noch Gelegenheit zur Äußerung erhält. Wenn das Gericht entscheiden will, ohne ihn zu hören, muß es ihn unterrichten (EVerwG NJW 61, 892). Diese Rechtsprechung führt der Senat dahin fort, daß es genügen muß, wenn der Beteiligte, dessen persönliches Erscheinen angeordnet war, sich zu dem Termin begründet entschuldigt hat; auf einen Vertagungsantrag kommt es dann nicht mehr an. Die Klägerin hat sich begründet entschuldigt. Ihrer Äußerung gegenüber der Geschäftsstelle des SG kann auch nicht etwa das Einverständnis mit einer Entscheidung nach Aktenlage entnommen werden.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 6 -

Für die Ansprüche der Klägerin auf Aufhebung der Bescheide vom 1. November 1973 und 5. April 1975 sowie auf Gewährung eines Pendler-Darlehens ist der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit gegeben. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit in Angelegenheiten der übrigen Aufgaben der BA – § 51 Abs 1 SGG. Die Art einer Streitigkeit, öffentlich- oder bürgerlich-rechtlich, bestimmt sich mangels einer ausdrücklichen Vorschrift nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klaganspruch hergeleitet wird (GmS OGB in BSGE 37, 292). In der Regel ist eine Streitigkeit öffentlich-rechtlich, wenn sie aus Rechtsbeziehungen erwachsen ist, die öffentliche Aufgaben regeln (BSGE 36, 238), wenn ein Hoheitsträger oder eines seiner Organe aufgrund besonderer, speziell sie berechtigender oder verpflichtender Rechtsvorschriften beteiligt ist (BSGE 35, 188).

Die Klägerin nimmt die Beklagte aufgrund einer nur die Beklagte als Hoheitsträger verpflichtenden Rechtsvorschrift in Anspruch. Nach § 220 Abs 1 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) vom 25. Juni 1969 (BGBl I S 582) hat die BA aus den Überschüssen der Einnahmen über die Ausgaben eine Rücklage zu bilden, die dazu dient, die Finanzierung ihrer Leistungen bei ungünstiger Arbeitsmarktlage sicherzustellen und arbeitsmarktpolitisch bedeutsame sowie damit im Zusammenhang stehende sozialpolitische Vorhaben zu unterstützen. Die Rücklage ist verzinslich anzulegen. Zu dieser Vorschrift ist das LSG der Meinung, die Verwaltung der Rücklage gehöre zum Fiskalbereich. Diese Auffassung trifft nicht zu. Allerdings wird die BA, wenn sie die Überschüsse ihrer Einnahmen über die Ausgaben verzinslich anlegt, weitgehend kaufmännisch tätig. Sie strebt an, die Überschüsse auf dem Kapitalmarkt zu den für sie günstigsten Bedingungen unterzubringen und tritt dabei wie jeder andere Kreditgeber auf. Insoweit sind ihre Rechtsbeziehungen zu den Kreditnehmern privatrechtlich. Die Rechtslage ist aber anders bei der Entscheidung der Verwaltung zum Antrag eines Bewerbers auf Vergabe eines Pendler-



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



- 7 -

Darlehens. Solche Darlehen kann die BA nur aufgrund einer Rechtsvorschrift bereitstellen, die gerade sie als Hoheitsträger berechtigt und verpflichtet. Der Zweck der Rücklage, arbeitsmarktpolitisch bedeutsame und damit im Zusammenhang stehende sozialpolitische Vorhaben zu unterstützen, stand nach § 220 AFG in der bis zum Haushaltsstrukturgesetz-AFG (HStruktG) vom 18. Dezember 1975 (BGBl I S 3113) geltenden Fassung gleichrangig neben dem Zweck, die Finanzierung der Leistungen bei ungünstiger Arbeitsmarktlage sicherzustellen (BR-Drucks 484/67 zu § 215 Abs 1; BT-Drucks V 4110 zu § 215 Abs 1).

Diese arbeitsmarkt- und sozialpolitische Zweckbestimmung, die im Rahmen der hoheitlichen Aufgaben der BA liegt, schlägt auf die Rechtsbeziehungen zum Bewerber um ein solches Darlehen und auf ihre Entscheidung über die Gewährung von Pendler-Darlehen im Einzelfall durch. Bei dem Bescheid vom 1. November 1973 hat es sich dementsprechend um einen Verwaltungsakt gehandelt. Das Arbeitsamt hat den Bescheid zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen getroffen (vgl BSGE 17, 126). Allerdings entscheidet nach Nr 10 der Grundsätze für die Gewährung von Mitteln der BA zur Förderung des Wohnungsbaus für Arbeitnehmer, insbesondere Pendler, im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landesarbeitsamtes das Land oder das Kreditinstitut, das die Mittel ausreicht, über den Darlehensantrag. Die Zustimmung des Landesarbeitsamtes zur Förderung ist dem Antragsteller aber von diesem Amt schriftlich zwecks Vorlage bei der antragsbearbeitenden Stelle zu bestätigen (Runderlaß der BA 135/69.1.6 - Dienstblatt A 1969 S 582). Für den Erwerb der Wohnung der Klägerin in Braunschweig galt der Runderlaß des Niedersächsischen Sozialministers vom 14. Juni 1968 (Niedersächsisches Ministerialblatt S 606). Danach hatte der Bewerber den Darlehensantrag mit einer ihm erteilten Bereitstellungsbescheinigung des Landesarbeitsamtes einzureichen. In Ergänzung dieser Regelung erscheint es sachgerecht, daß die BA

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



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



- 8 -

selbst einen Antrag auf Gewährung eines Darlehens ablehnt, wenn sie dafür keine Mittel zur Verfügung stellt. Das Arbeitsamt Braunschweig ist im Bescheid vom 1. November 1973 gegenüber der Klägerin so verfahren. Dabei hat es hoheitliche Belange vertreten, die sich aus der Aufgabenstellung der BA ergeben. Es hat den Bescheid damit begründet, das Vorhaben könne nicht gefördert werden, weil der Kaufvertrag schon vor Antragstellung abgeschlossen war. Das Arbeitsamt bezieht sich damit mittelbar auf den hinter dieser Begründung stehenden Gedanken, daß bei einer Antragstellung nach Abschluß des Kaufvertrages der öffentlich-rechtliche Zweck der Darlehenshingabe nicht mehr erfüllt werden könne. Wenn die Wohnung schon gekauft ist, könne ein Darlehen der BA mindestens in der Regel keine arbeitsmarktpolitische Bedeutung mehr haben.

Die Entscheidung des Arbeitsamts mit dieser Begründung liegt auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts und regelt die Erfüllung öffentlicher Aufgaben der BA. Das Pendler-Darlehen dient einem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zweck. Bei seiner Gewährung steht im Vordergrund nicht das kommerzielle Ziel, die Rücklage günstig anzulegen. Vielmehr räumt auch das LSG ein, insbesondere im Hinblick auf den niedrigen Zinssatz von 2 vH werde das Pendler-Darlehen im wesentlichen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der BA gewährt. Es ist für die Rechtsnatur des Bescheides vom 1. November 1973 unerheblich, daß bei positiver Entscheidung der BA das Darlehen möglicherweise aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages ausgezahlt und abgewickelt wird.

Insoweit unterscheidet sich der vorliegende Fall wesentlich von dem Rechtsstreit, über den das Bundesverwaltungsgericht in dem vom LSG erwähnten Urteil zu entscheiden hatte (BVerwGE 14, 65). Das Bundesverwaltungsgericht hat darin zunächst auf seine Rechtsprechung zur Gewährung öffentlicher Wohnungsdarlehen hingewiesen. In dieser Rechtsprechung wird eine Zweistufenlehre gebilligt und die Bewilligung des Darlehens



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



9



als Verwaltungsakt, der aufgrund der Bewilligung abgeschlossene Darlehensvertrag aber als privatrechtlicher Vertrag angesehen. Das Bundesverwaltungsgericht führt aus, über die Zugehörigkeit zum Kreis der Personen und Unternehmungen, die bei der Erteilung öffentlicher Aufträge bevorzugt zu berücksichtigen sind, sei im Streitfall durch die Verwaltungsgerichte zu entscheiden, wenn diese Frage nicht nur Vorfrage, sondern Hauptfrage des Rechtsstreits sei. Eine ausdrückliche, von der Ablehnung des Angebots äußerlich getrennte und der Klägerin bekannt gegebene Entscheidung über ihre Vorzugsstellung habe der Beklagte nicht getroffen; einer solchen Entscheidung über die Verpflichtung des öffentlichen Auftraggebers zur Bevorzugung eines Bieters bedürfe es weder in jedem Einzelfall, noch sei, wenn eine solche Entscheidung getroffen werden müsse, hierfür in jedem Fall der öffentliche Auftraggeber zuständig. Im zu entscheidenden Rechtsstreit der Klägerin gegen die BA liegt dagegen gerade eine besondere, arbeitsmarktpolitisch begründete Entscheidung der Verwaltung vor.

Das LSG sieht es für die Entscheidung weiter als erheblich an, daß die Regelung der Pendler-Darlehen dem Bewerber keine öffentlich-rechtliche Position einräume. Den Regeln über die Gewährung dieses Darlehens komme keine Drittwirkung zu. Für den Rechtsweg ist es indessen unerheblich, ob der Kläger gegen die Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts einen Rechtsanspruch hat oder nicht. Es genügt nach der dargelegten Auslegung des § 51 SGG, daß die Beklagte in Erfüllung öffentlicher Aufgaben tätig wird. Dem angefochtenen Bescheid kommt schließlich Außenwirkung zu, da mit ihm ein Antrag der Klägerin abgelehnt wird.

In der Sache kann der Senat über die Revision nicht abschließend entscheiden. Das LSG hat – von seinem Standpunkt aus zu Recht – keine Feststellungen darüber getroffen, ob der Klägerin der geltend gemachte Anspruch zusteht. Deshalb ist der Rechtsstreit zu neuer Verhandlung und Entscheidung an das LSG zurückzuverweisen.



- 10 -

Die Kostenentscheidung bleibt dem Urteil des LSG vorbehalten.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)