

L 12 AS 1759/07

Land
Baden-Württemberg
Sozialgericht
LSG Baden-Württemberg
Sachgebiet
Grundsicherung für Arbeitsuchende
Abteilung
12
1. Instanz
SG Konstanz (BWB)
Aktenzeichen
S 9 AS 2586/06
Datum
19.03.2007
2. Instanz
LSG Baden-Württemberg
Aktenzeichen
L 12 AS 1759/07
Datum
20.07.2007
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen

-
Datum

-
Kategorie
Urteil

1. Die Berufung gegen den Gerichtsbescheid des Sozialgerichts Konstanz vom 19.03.2007 wird zurückgewiesen.

2. Außergerichtliche Kosten sind auch im Berufungsverfahren nicht zu erstatten.

Tatbestand:

Der Kläger wehrt sich gegen ein Schreiben des Beklagten im Zusammenhang mit dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung.

Der im August 1952 geborene Kläger bezieht von dem Beklagten Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II).

Mit Schreiben vom 04.01.2006 schickte der Beklagte dem Kläger eine von seiner Fallmanagerin bereits unterschriebene Eingliederungsvereinbarung zu. Unter Ziff. 2 dieser Vereinbarung befindet sich eine Belehrung über die Rechtsfolgen des Nichtabschlusses dieser Vereinbarung. Der Kläger hat auf das Schreiben nicht geantwortet.

Mit weiterem Schreiben vom 15.04.2006 schickte der Beklagte dem Kläger den Vorschlag einer Eingliederungsvereinbarung erneut mit der Bitte zu, die Eingliederungsvereinbarung unterzeichnet zurückzusenden. In dem Schreiben wurde darauf hingewiesen, dass der Kläger als Bezieher von Arbeitslosengeld II zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung verpflichtet sei und dass zusätzliche Vereinbarungen zur allgemeinen Eingliederungsvereinbarung getroffen werden könnten. Der Vorschlag der Eingliederungsvereinbarung enthält unter anderem die Verpflichtung, monatlich fünf Nachweise für Eigenbemühungen um eine Beschäftigung nachzuweisen, und eine eventuell eintretende Arbeitsunfähigkeit umgehend dem Fallmanager zu melden (für die weiteren Einzelheiten wird auf Bl. 128 ff. der Verwaltungsakte der Fallmanagerin verwiesen).

Der Kläger kritisierte mit Schreiben vom 22.03.2006 verschiedene Regelungen des Vorschlags des Beklagten. Insbesondere lehnte er eine Begrenzung der erstattungsfähigen Bewerbungskosten ab.

In einem Gespräch mit seiner zuständigen Fallmanagerin am 04.04.2006 wurde dem Kläger erneut der Entwurf der Eingliederungsvereinbarung vorgelegt. Der Kläger unterzeichnete die Vereinbarung nunmehr, versah sie aber gleichzeitig mit handschriftlichen Änderungen und wies darauf hin, dass er die Vereinbarung nur mit den von ihm vorgenommenen Ergänzungen gelten lassen wolle.

Mit Schreiben vom 12.04.2006 widersprach der Beklagte den handschriftlichen Zusätzen des Klägers und verwies darauf, dass bei weiterem Beharren des Klägers auf die von ihm vorgenommenen Zusätze die Eingliederungsvereinbarung in Form eines Verwaltungsaktes erlassen würde. Sofern der Kläger angemessene Einwände vorgebracht habe, seien diese bereits berücksichtigt worden.

Der Kläger legte mit Schreiben vom 03.05.2006 gegen das Schreiben des Beklagten vom 12.04.2006 Widerspruch ein, den er damit begründet, dass er die von ihm vorgenommenen handschriftlichen Zusätze auf dem Entwurf der Eingliederungsvereinbarung aufrecht erhalte (vgl. Bl. 90 f. der Akte der Fallmanagerin).

Mit Bescheid vom 22.05.2006 erließ der Beklagte die von ihm entworfene Eingliederungsvereinbarung als Verwaltungsakt, ohne den Änderungswünschen des Klägers zu entsprechen (vgl. hierzu das Klageverfahren vor dem SG mit dem Aktenzeichen S 9 AS 2589/06).

Mit Widerspruchsbescheid vom 14.08.2006 wies der Beklagte den Widerspruch des Klägers vom 03.05.2006 als unzulässig zurück (Bl. 653 der Verwaltungsakte). Das angegriffene Schreiben vom 12.04.2006 sei kein Verwaltungsakt, so dass der Widerspruch hiergegen unzulässig sei. Erst der Erlass der Eingliederungsvereinbarung selbst als Verwaltungsakt könne mit dem Widerspruch angegriffen werden, was der Kläger schließlich auch getan habe.

Der Kläger hat am 17.09.2006 beim Sozialgericht Konstanz (SG) Klage erhoben. Seiner Ansicht nach sei das streitgegenständliche Schreiben vom 12.04.2006 als belastender Verwaltungsakt im Sinne von [§ 31 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch \(SGB X\)](#) zu qualifizieren. Es werde eine Regelung getroffen, da der Beklagte den Erlass einer Eingliederungsvereinbarung per Verwaltungsakt festlege, falls der Kläger weiterhin auf seine Zusätze zur Eingliederungsvereinbarung bestehe. Zudem gehe eine belastende Wirkung und ein normativer Druck von dem Schreiben aus, das bereits die unabdingbaren Voraussetzungen für eine Absenkung nach [§ 31 SGB II](#) schaffe. Das Schreiben enthalte damit indirekt die Drohung mit einer Geldstrafe, wenn der Kläger die Eingliederungsvereinbarung nicht unterschreibe. Dies sei eine Nötigung des Klägers. Er beantrage deshalb, die in dem Schreiben des Beklagten vom 12.04.2006 getroffenen Festlegungen für rechtsunwirksam zu erklären.

Das SG hat die Klage nach Anhörung der Beteiligten mit Gerichtsbescheid vom 19.03.2007 als unbegründet abgewiesen. Die Klage sei als Anfechtungsklage zulässig, wohingegen die Feststellungsklage subsidiär sei. Die Klage sei jedoch unbegründet, da das angegriffene Schreiben vom 12.04.2006 keinen Verwaltungsakt im Sinne von [§ 31 SGB II](#) darstelle. Das angegriffene Schreiben enthalte keine Regelung, sondern stelle lediglich ein Informationsschreiben dar. Es schaffe auch entgegen der Ansicht des Klägers noch nicht die Voraussetzungen einer Sanktion nach [§ 31 SGB II](#). In dem Schreiben werde lediglich darauf hingewiesen, dass eine Eingliederungsvereinbarung als Verwaltungsakt erlassen werde, wenn der Kläger weiterhin auf seine handschriftlich gemachten Zusätze bestehe. Der Vortrag des Klägers, es werde normativer Druck auf ihn ausgeübt, da durch das Schreiben die Voraussetzungen einer Absenkung nach [§ 31 SGB II](#) geschaffen würden, sei nicht nachvollziehbar. Der Kläger werde durch das Schreiben lediglich informiert. Ein Eingriff in die Rechte des Klägers erfolge durch das Schreiben nicht, sondern erst später durch den Erlass eines entsprechenden Sanktionsbescheides. Der Gerichtsbescheid des SG ist dem Kläger am 22.03.2007 zugestellt worden.

Der Kläger hat am 05.04.2007 beim Landessozialgericht Berufung eingelegt, mit der er im wesentlichen seinen bisherigen Vortrag wiederholt. Der Beklagte habe in dem angegriffenen Schreiben rechtsverbindlich erklärt, dass er bei einer Verweigerung der Unterschrift unter die Eingliederungsvereinbarung einen Verwaltungsakt erlassen werde. Das Schreiben sei auch deswegen als belastender Verwaltungsakt zu werten, da es die für den Eintritt einer Sanktion nach [§ 31 SGB II](#) erforderliche Belehrung enthalte (unter Hinweis auf Landessozialgericht Niedersachsen/Bremen vom 01.09.2006 - [L 8 AS 315/06 ER](#) -). Der Beklagte habe in dem Zeitraum vom 12.04.2006 bis zum Erlass des Verwaltungsaktes am 23.05.2006 mit dem Kläger keine weitere Korrespondenz bzw. Verhandlungen geführt. Der Beklagte habe daher in diesem Zeitraum "pflichtwidrig keine Sanktionen in dieser Sache zur Eingliederungsvereinbarung als Verwaltungsakt angekündigt". Damit sei alleine das streitgegenständliche Schreiben vom 12.04.2006 als belastender Verwaltungsakt anzusehen. Desweiteren verwies der Kläger auf die weiteren beim SG anhängigen Verfahren (S 9 AS 2589/06 zum Erlass der Eingliederungsvereinbarung als Verwaltungsakt und S 9 AS 2588/06 zur Kürzung der Regelleistung um 30 %). Durch die Androhung eines Verwaltungsaktes liege außerdem eine Nötigung und eine Verletzung der durch [Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz \(GG\)](#) geschützten Vertragsautonomie vor, wogegen verfassungsrechtliche Bedenken bestünden (unter Hinweis auf SG Berlin vom 31.08.2005 - [S 37 AS 7807/05](#) -).

Der Kläger beantragt,

den Gerichtsbescheid des Sozialgerichts Konstanz vom 19.03.2007 und den Widerspruchsbescheid vom 14.08.2006 aufzuheben und die mit Schreiben der Berufungsbeklagten vom 12.04.2006 getroffenen Festlegungen und Rechtsfolgen für rechtsunwirksam zu erklären.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

Der Beklagte hält den angefochtenen Gerichtsbescheid für zutreffend.

Für die weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vortrages des Beteiligten wird auf die beigezogenen Verwaltungsakten, die Akten des Sozialgerichts sowie die Akten des Landessozialgerichts Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die nach den [§§ 143 f. Sozialgerichtsgesetz \(SGG\)](#) zulässige Berufung ist nicht begründet. Der Senat konnte vorliegend mit dem Einverständnis der Beteiligten nach [§ 124 Abs. 2 SGG](#) durch Urteil ohne mündliche Verhandlung entscheiden.

Das SG hat zutreffend entschieden, dass in dem Vorschlag einer Eingliederungsvereinbarung mangels einer Regelung kein Verwaltungsakt zu sehen ist. Insofern hat das Bundessozialgericht (BSG) zu einem Arbeitsangebot im Rahmen der Gewährung von Arbeitslosengeld nach [§ 144 Abs. 1 Nr. 2 SGB III](#) entschieden hat, dass sogar dieses kein Verwaltungsakt sei, obwohl eine konkrete Arbeit angeboten wird (Urteil vom 19.01.2005, NZA 2005, 498).

Auch wenn diese Auffassung nicht unumstritten ist (vgl. die Darstellung zu dem Meinungsstreit, ob das Angebot einer Arbeitsgelegenheit im Sinne des [§ 16 Abs. 3 SGB II](#) ein Verwaltungsakt ist, in LSG Hamburg, Beschluss vom 11.07.2005 - [L 5 B 161/05 ER AS](#) -), kann jedenfalls in dem Angebot einer Eingliederungsvereinbarung noch keine Regelung gesehen werden, da das Gesetz gerade davon ausgeht, dass eine Regelung erst beim Vorliegen der Unterschriften beider Vertragsparteien unter die Eingliederungsvereinbarung erfolgt. Ohne die beiden Unterschriften ist das Dokument ohne rechtliche Wirkung (vgl. die Änderung des ursprünglichen Gesetzesentwurfs zu [§ 15 SGB II](#) dahingehend, dass statt der Formulierung "in einer Eingliederungsvereinbarung festlegen" nunmehr von "vereinbaren" und statt "Festlegungen" nunmehr von "Regelungen" die Rede ist, [BTDruks. 15/1516 S. 15](#) und [BTDruks. 15/1728 S. 5](#), 177). Dies enthält einen Auslegungshinweis, dass zunächst weder die Gesamtregelung noch Einzelregelungen einseitig durchgesetzt werden sollen, sondern eine echte Verhandlungssituation mit dem Ziel, die Eingliederungsvereinbarung gemeinschaftlich zu vereinbaren, geschaffen werden soll.

Es handelt sich bei dem neuen Betreuungsinstrument der Eingliederungsvereinbarung daher offensichtlich nicht mehr nur um die obrigkeitstaatliche Verteilung von Fürsorgeleistungen im "Über- und Unterordnungsverhältnis", sondern um eine Art "Vertrag", dessen nähere Rechtsnatur indes noch nicht völlig geklärt ist (etwa Berlit in Mündler, SGB II, 2. Aufl. 2007, § 15 Rn. 9; Schön SGB 2006, 290, 292 f.; Rixen in Eicher/Spellbrink, SGB II, 2005, § 15 Rn. 3; Mrozynski, Grundsicherung und Sozialhilfe, Stand August 2006, Ziff II.4 Rn. 6; Ebsen in Wulffen/Krasney, Festschrift 50 Jahre BSG, S. 376 f.; Fuchsloch in Gagel, SGB III mit SGB II, Stand Juni 2006, § 15 SGB II Rn. 109 ff; Eichenhofer, SGB 2004, 203; Sonnhoff in jurisPK-SGB II, Stand September 2006, § 15 Rn. 22 ff.; Zahn in Mergler/Zink, SGB II, Stand Juli 2005, § 15 Rn 5 f; Müller in Hauck/Noftz, SGB II, Stand November 2004, § 15 Rn. 11; Schumacher in Oestreicher, SGB XII/SGBII, Stand Dezember 2005, § 15 Rn. 30; Lehmann-Franßen, NZS 2005, 519, 521; jeweils m.w.N.).

Dass das Angebot einer Eingliederungsvereinbarung den Kläger tatsächlich unter Handlungsdruck setzt, ist nicht ausreichend für die Annahme einer Regelung im Sinne von [§ 31 SGB X](#). Denn auch der vom Kläger insoweit befürchtete Absenkungstatbestand nach [§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1](#) b SGB II setzt voraus, dass nach Abschluss der Eingliederungsvereinbarung die konkrete Maßnahme durch eine zusätzliche Umsetzungsverfügung und eine gesonderte Rechtsfolgenbelehrung angeboten werden muss (Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 09.03.2007 - [L 7 AS 43/07 ER](#) -).

Das Fehlen einer Regelung ergibt sich auch im konkreten Fall bereits aus dem Schreiben des Beklagten vom 12.04.2006. Denn das Inaussichtstellen einer Regelung durch Verwaltungsakt stellt gleichzeitig die Mitteilung dar, dass eine Regelung vorerst noch nicht erfolgt, weil der Beklagte zu diesem Zeitpunkt noch auf ein Einlenken des Klägers hoffte.

Entgegen der Auffassung des Klägers ergibt sich eine Regelung auch nicht in dem Sinne, dass der Beklagte sich durch das Schreiben vom 12.04.2006 selbst bereits dahingehend festlegte, bei der weiteren Unterschriftsverweigerung durch den Kläger per Verwaltungsakt vorzugehen. Denn insofern wäre für den Erlass des Verwaltungsaktes eine erneute Willensbetätigung der Verwaltung erforderlich, die auch unterbleiben kann.

Das Angebot einer vorformulierten Eingliederungsvereinbarung nach [§ 15 SGB II](#) durch den Leistungsträger stellt demnach keinen Verwaltungsakt dar, sondern lediglich das Angebot des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Vertrages im Sinne der [§§ 53](#) ff. SGB X. Rechtsbehelfe gegen ein solches Angebot sind daher grundsätzlich mangels Anfechtungsbefugnis bzw. Rechtsschutzbedürfnis unzulässig, weil es dem Hilfebedürftigen zumutbar ist, entsprechend dem Willen des Gesetzgebers zunächst eine Verbesserung der streitigen Elemente in einer Verhandlung mit der Behörde zu erreichen und ggf. auch den Eintritt einer Sanktion abzuwarten.

Etwas anderes könnte allenfalls gelten, wenn der Fall atypisch wäre und eine angebotene Eingliederungsvereinbarung konkret nicht sinnvollerweise in Betracht zu ziehen oder offensichtlich rechtswidrig wäre (vgl. Kretschmer, DÖV 2006, 893, 900); hierfür sind vorliegend indes keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich.

Sofern der Kläger darauf verweist, dass bei einer Ablehnung der Eingliederungsvereinbarung bereits die Sanktion des [§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1](#) a SGB II droht, ist darauf hinzuweisen, dass das umstrittene Schreiben des Beklagten vom 12.04.2006 nicht die für das Eintreten der genannten Sanktion erforderliche Rechtsfolgenbelehrung enthält.

Eine ausreichende Rechtsschutzmöglichkeit des Klägers ist dadurch gegeben, dass der Kläger gegen die als Verwaltungsakt erlassene Eingliederungsvereinbarung Rechtsbehelfe verfolgen kann (vgl. das beim SG anhängige Verfahren S 9 AS 2589/06 zum Erlass der Eingliederungsvereinbarung als Verwaltungsakt); dies gilt auch für die von dem Kläger befürchtete Sanktion aufgrund seines Verhaltens im Zusammenhang mit dem Nichtzustandekommen der Eingliederungsvereinbarung (vgl. das Verfahren S 9 AS 2588/06 des SG zur Kürzung der Regelleistung um 30 %).

Entgegen der Auffassung des SG ist die Klage allerdings nicht unbegründet, sondern - eben weil kein Verwaltungsakt vorliegt - unzulässig.

Nach [§ 54 Abs. 1 Satz 1 SGG](#) kann durch Klage die Aufhebung eines Verwaltungsaktes begehrt werden. Eine solche Anfechtungsklage ist nach Satz 2 der Vorschrift zulässig, wenn der Kläger behauptet, durch den Verwaltungsakt beschwert zu sein. Voraussetzung für die Statthaftigkeit einer Anfechtungsklage ist damit das tatsächliche Vorliegen eines Verwaltungsaktes (vgl. Meyer-Ladewig, SGG mit Erläuterungen, 8. Aufl., § 54 Rdnr. 8 m. w. N). Dies ist aber, wie dargelegt und vom SG zutreffend entschieden, nicht der Fall.

Zwar liegt in dem von dem Beklagten erlassenen Widerspruchsbescheid vom 14.08.2006 ein Verwaltungsakt vor. Dieser wird vom Kläger jedoch nicht isoliert angegriffen. Vielmehr wendet sich der Kläger - entsprechend der Regelung des [§ 95 SGG](#), wonach, wenn ein Vorverfahren stattgefunden hat, Gegenstand der Klage der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat, ist - gegen den Leistungsnachweis in der Gestalt des Widerspruchsbescheides. Damit ist für die Frage der Statthaftigkeit nicht isoliert auf das Vorliegen eines Widerspruchsbescheides abzustellen, sondern maßgebend darauf, ob der vom Kläger zum Gegenstand der Anfechtungsklage gemachte "Vorgang" einen Verwaltungsakt darstellt. Ist dies nicht der Fall, ist die Anfechtungsklage - von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen - unzulässig ([BSGE 39, 86, 87](#)). Anderenfalls wäre immer dann, wenn bei einem unstatthaften, weil sich nicht gegen einen Verwaltungsakt richtenden Widerspruch ein entsprechender Widerspruchsbescheid ergeht, die Anfechtungsklage gegeben, obwohl diese nach der Regelung des [§ 54 SGG](#) gerade nicht zur Verfügung stehen soll. Ein nicht statthafter Widerspruch kann somit durch die notwendig zu ergehende Widerspruchsentscheidung der Behörde nicht zur Statthaftigkeit der Anfechtungsklage führen (so in anderem Zusammenhang BSG [SozR 3 - 1500 § 87 Nr. 1](#)). Das SG hat nach alledem die Klage zu Recht abgewiesen, die Klage war jedoch (in den Gründen) als unzulässig abzuweisen (so auch schon der 3. Senat des erkennenden Gerichts im Beschluss vom 13.8.1998 - L 3 AL 1181/98 -).

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 193 SGG](#).

Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor.

Rechtskraft

Aus

Login

BWB
Saved
2007-08-02