B 14 AS 47/18 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Grundsicherung für Arbeitsuchende
1. Instanz
SG Hildesheim (NSB)
Aktenzeichen
S 39 AS 1019/13
Datum
09.06.2015
2. Instanz
LSG Niedersachsen-Bremen
Aktenzeichen
L 11 AS 1124/15
Datum
26.09.2018
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 14 AS 47/18 R
Datum
26.11.2020
Kategorie
Urteil
Leitsätze

Besteht zwischen den Trägern der Grundsicherung Streit darüber, in welchem Umfang der einzelne Leistungsberechtigte hilfebedürftig ist, ist gegen die den kommunalen Träger bindende Feststellung der Agentur für Arbeit die Feststellungsklage statthaft.

Auf die Revision des Klägers wird das Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen vom 26. September 2018 aufgehoben und die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landessozialgericht zurückverwiesen.

G r ü n d e :

I

1

Der klagende Landkreis Hildesheim und die beklagte Bundesagentur für Arbeit, die beide als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende das Jobcenter Hildesheim als gemeinsame Einrichtung gebildet haben, streiten über die Rechtmäßigkeit leistungsrechtlicher Feststellungen.

2

Hintergrund des Rechtsstreits ist eine unterschiedliche Rechtsauffassung der beiden Grundsicherungsträger über die Auslegung der Regelungen zu den Folgen einer ersten Pflichtverletzung unter 25-jähriger Leistungsberechtigter im Hinblick auf die Anrechnung von Einkommen *(§ 31a Abs 2 Satz 1 SGB II idF der Neubekanntmachung vom 13.5.2011, BGBl I 850 iVm § 19 Abs 3 Satz 2 SGB II)*. Der Kläger ist der Auffassung, § 31a Abs 2 Satz 1 SGB II beschränke die anzuerkennenden Bedarfe allein auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung, weshalb Einkommen unmittelbar diesen Bedarf decke, deren Leistungsträger er ist *(§ 6 Abs 1 Satz 1 Nr 2 SGB II)*. Demgegenüber ist die Beklagte der Auffassung, die Anrechnung von Einkommen habe zu erfolgen, bevor das Alg II infolge der Sanktion auf die Unterkunftsleistungen beschränkt werde. Vor diesem Hintergrund hatte sie ihre "Fachlichen Hinweise" zu § 31, § 31a und § 31b SGB II insoweit im Juni 2011, nach Durchführung des sog Konsultationsverfahrens (Bund, Länder, kommunale Spitzenverbände), wie folgt formuliert:

3

"(2) bei jungen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist bei einer ersten Pflichtverletzung nach § 31 der Leistungsanspruch auf die Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung beschränkt, soweit sie zuvor über die Rechtsfolgen belehrt wurden bzw. die Rechtsfolgen kannten. Die Leistungen für Unterkunft und Heizung mindern sich wegen einer ersten Sanktion somit nicht; d. h. der Minderungsbetrag fällt je nach Höhe der maßgebenden Regel- und/oder Mehrbedarfe unterschiedlich hoch aus. Besteht wegen der Anrechnung von Einkommen nur ein Bedarf an Leistungen für Unterkunft und Heizung, geht eine Sanktion aufgrund einer ersten Pflichtverletzung ins Leere. Wegen der Belehrung über die Rechtsfolgen bei einer wiederholten Pflichtverletzung ist jedoch ein Sanktionsbescheid zu erteilen.

Beispiel: Max, 20 Jahre alt (im Haushalt der Eltern wohnend): Regelbedarf nach Anrechnung von Kindergeld 115 EUR, KdU 200 EUR. Wegen einer ersten Pflichtverletzung ist der Anspruch auf 200 EUR Leistungen für Unterkunft und Heizung beschränkt; die Minderung beträgt somit 115 EUR."

4

Nachdem der Kläger hiervon erfuhr, versuchte er erfolglos, eine (Rück-)Änderung der "Fachlichen Hinweise" der Beklagten, die für ihn nach seinen Angaben mit erheblichen Mehrausgaben verbunden seien, zu erreichen. Sodann ließ er sich vom Jobcenter Hildesheim einzelne Sanktionsvorgänge vorlegen und legte in drei Verfahren, in denen das Jobcenter gegenüber unter 25-jährigen Leistungsberechtigten zunächst eine Beschränkung auf die Leistungen für Unterkunft und Heizung festgestellt und diese dann jeweils durch gesonderten Leistungsbescheid umgesetzt hatte *(Bescheide vom 11.3.2013 und 13.3.2013 betreffend Frau P1; Bescheide vom 25.3.2013 und 26.3.2013 betreffend Frau P2; Bescheide vom 13.5.2013 und 19.6.2013 betreffend Frau P3)*, "Widerspruch nach § 44a Abs. 6 SGB II" mit der Begründung ein *(Schreiben vom 9.4.2013, 10.4.2013, 28.5.2013)*, den Leistungsberechtigten seien - aufgrund der fehlerhaften Anrechnung von Einkommen - zu hohe Leistungen für Unterkunft und Heizung gewährt worden *(551,10 Euro, 462 Euro und 552 Euro)*. Die Beklagte teilte mit, dass sie an ihrer Rechtsauffassung festhalte *(Schreiben der Agentur für Arbeit Hildesheim vom 23.4.2013 und vom 6.6.2013)*.

5

Die - zunächst noch auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Weisung und Verpflichtung zur Leistung von Schadensersatz gerichtete - Klage hat das SG abgewiesen *(Urteil vom 9.6.2015)*. Im Berufungsverfahren hat der Kläger beantragt, unter Aufhebung der erstinstanzlichen Entscheidung festzustellen, dass die Feststellung der Hilfebedürftigkeit in den Sanktionsbescheiden vom 11.3.2013, vom 25.3.2013 und vom 13.5.2013 rechtswidrig sei, soweit keine Anrechnung von Einkommen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung vorgenommen worden sei und weiterhin festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet sei, an den Kläger insgesamt 1565,10 Euro zu zahlen. Das LSG hat die Berufung zurückgewiesen *(Urteil vom 26.9.2018)*. Streitgegenstand sei die Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung in Einzelfällen nach Maßgabe des in § 44a Abs 6 SGB II geregelten Verfahrens. Die so verstandene, auf Feststellung eines Rechtsverhältnisses gerichtete Klage sei statthaft und auch im Übrigen zulässig. Ein berechtigtes Interesse an der Feststellung ergebe sich jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der tatsächlichen Präjudizialität. Die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 44a Abs 6 SGB II lägen ebenfalls vor. Die Klage sei aber unbegründet. Die "Fachlichen Hinweise" der Beklagten seien nicht zu beanstanden; die ihr zugrunde liegende Rechtsansicht sei jedenfalls vertretbar. Auf den geltend gemachten Zahlungsanspruch komme es nicht mehr an.

6

Hiergegen richtet sich der Kläger mit seiner vom LSG zugelassenen Revision. Er rügt eine Verletzung von § 31a Abs 2 Satz 1 SGB II. Die Ansicht der Beklagten zur Auslegung des § 31a Abs 2 Satz 1 SGB II überzeuge nicht. Sie könne - nämlich bei einem Einkommen in Höhe des Regelbedarfs oder darüber - dazu führen, dass sich eine Sanktion bei einer ersten Pflichtverletzung nicht auswirke. Dies habe der Gesetzgeber erkennbar nicht gewollt.

7

Der Kläger beantragt,
die Urteile des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen vom 26. September 2018 und des Sozialgerichts Hildesheim vom 9. Juni 2015 aufzuheben und festzustellen, dass die Feststellung der Hilfebedürftigkeit in den Verfahren von Frau P1 in den Bescheiden vom 11. März 2013 und 13. März 2013, Frau P2 in den Bescheiden vom 25. März 2013 und 26. März 2013 und Frau P3 in den Bescheiden vom 13. Mai 2013 und 19. Juni 2013 rechtswidrig war, soweit Einkommen nicht unmittelbar bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung berücksichtigt worden ist.

8

Die Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

9

Sie ist der Ansicht, die Klage sei bereits unzulässig. Es liege kein Verfahren nach § 44a Abs 4 ff SGB II vor, denn in der Feststellung des Vorliegens einer Sanktion liege nicht zugleich eine Feststellung über die Hilfebedürftigkeit. Die Sanktion betreffe nur die Höhe des Auszahlungsanspruchs. Die Feststellungsklage sei auch deswegen unzulässig, weil der Kläger bei Erstellung der Weisung über die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Konsultationsverfahrens beteiligt gewesen sei. Das Versäumnis, in jenem Verfahren Einwände vorzubringen, könne nicht durch Feststellungsklagen im Einzelfall nachgeholt werden. Im Übrigen seien die "Fachlichen Hinweise" in der Sache nicht zu beanstanden.

10

Im Verlaufe des Revisionsverfahrens hat das BVerfG entschieden, dass § 31a Abs 1 SGB II teilweise mit Art 1 Abs 1 GG iVm dem Sozialstaatsprinzip des Art 20 Abs 1 GG unvereinbar ist *(BVerfG vom 5.11.2019 - 1 BvL 7/16 - BVerfGE 152, 68)*. Nicht Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens waren Sanktionen gegenüber unter 25-jährigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 31a Abs 2, § 31b Abs 1 Satz 4 SGB II *(BVerfG, aaO, RdNr 114)*, weshalb der Kläger an seiner bisherigen Rechtsauffassung festhält. Die Beklagte hat gleichwohl ihre Verwaltungsanweisung auch im Hinblick auf diese Personengruppe geändert. Nach ihren aktuellen "Fachlichen Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II" *(Stand 3.12.2019)* und einer Übergangsregelung *(Stand 18.9.2020)* sind Leistungsminderungen bei Personen im Alter von 15 bis unter 25 Jahren ebenfalls auf höchstens 30 % des Regelbedarfs begrenzt, es sei denn, diese Übergangsregelung stelle die Betroffenen gegenüber der bisherigen Verwaltungspraxis schlechter ("Günstigkeitsbetrachtung"). Eine Neuregelung der §§ 31 ff SGB II in Umsetzung des Urteils des BVerfG ist bislang nicht erfolgt.

II

11

Die zulässige Revision des Klägers ist im Sinne der Aufhebung des angefochtenen Urteils und Zurückverweisung der Sache an das LSG begründet *(§ 170 Abs 2 Satz 2 SGG)*. Auf der Grundlage der Feststellungen des LSG kann der Senat nicht darüber entscheiden, ob die zulässige Klage begründet ist.

12

1. Gegenstand des Revisionsverfahrens ist neben den vorinstanzlichen Entscheidungen, das von dem Kläger in objektiver Klagehäufung *(§ 56 SGG)* verfolgte Begehren festzustellen, dass die Feststellung der Hilfebedürftigkeit durch die Beklagte in den drei konkret benannten Leistungsfällen rechtswidrig war, soweit Einkommen nicht unmittelbar bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung berücksichtigt worden ist.

13

2. Prozesshindernisse bestehen nicht. Die Klage ist zulässig *(a)*. Eine Beiladung war nicht notwendig *(b)*.

14

a) Die Klage ist als Feststellungsklage *(§ 55 SGG)* zulässig. Die Zulässigkeit der Klage ist als Prozessvoraussetzung vom Revisionsgericht ohne Bindung an die tatsächlichen Feststellungen des LSG von Amts wegen zu berücksichtigen *(vgl nur zuletzt BSG vom 10.12.2019 - B 11 AL 1/19 R - SozR 4-3250 § 154 Nr 1 RdNr 11; Leitherer in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl 2020, § 163 RdNr 5b; jeweils mwN).*

15

Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, ob eine Klage im Verhältnis zwischen den Leistungsträgern bei einem Streit über die Leistungsgewährung zulässig ist, ist § 44a Abs 6 Satz 4 SGB II, wonach der kommunale Träger an die Feststellung der Agentur für Arbeit "bis zu einer gerichtlichen Entscheidung" gebunden ist. Die gesetzliche Regelung setzt in dem Verfahren nach § 44a Abs 4 bis 6 SGB II gerichtlichen Rechtsschutz voraus, ohne dessen Art näher zu bestimmen. Hinweise ua auf die Klageart lassen sich auch der Entstehungsgeschichte nicht entnehmen *(vgl BT-Drucks 17/1555 S 23)*. Demnach ging der Gesetzgeber des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3.8.2010 *(BGBl I 1112)* zwar von der Statthaftigkeit des Rechtsschutzes aus, beließ es insoweit aber grundsätzlich bei den allgemeinen Regeln über die Klagearten und ihren jeweiligen Prozessvoraussetzungen, zu denen die besonderen Voraussetzungen des § 44a Abs 6 SGB II hinsichtlich des dort geregelten "Vorverfahrens" treten. Allerdings ist die Grundentscheidung des Gesetzgebers, die kommunalen Träger müssten die Möglichkeit haben, die Richtigkeit der Feststellung überprüfen zu können *(so BT-Drucks 17/1555 S 23)*, im Rahmen methodischer Auslegung zu beachten. Hiermit wäre es nicht vereinbar, wenn das Ergebnis einer Auslegung der Sachurteilsvoraussetzungen darauf hinausliefe, eine Klage wäre regelmäßig unzulässig.

16

Die Feststellungsklage ist zulässig, weil ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis vorliegt *(dazu aa)* und der Kläger sein Rechtsschutzbegehren nicht durch eine vorrangige Klageart erreichen kann *(dazu bb)*. Er hat zudem ein (qualifiziertes) Interesse an der Feststellung *(dazu cc)* und der Zulässigkeit der Klage steht auch nicht entgegen, dass es aufgrund anderer Möglichkeiten der Beilegung von Weisungskonflikten zwischen den Grundsicherungsträgern an einem Rechtsschutzbedürfnis fehlt *(dazu dd)*. Zuletzt liegen die besonderen, in § 44a Abs 6 SGB II geregelten Prozessvoraussetzungen ebenfalls vor *(dazu ee)*.

17

aa) Besteht zwischen den Trägern der Grundsicherung Streit darüber, in welchem Umfang der einzelne Leistungsberechtigte hilfebedürftig ist, ist gegen die den kommunalen Träger bindende Feststellung der Agentur für Arbeit die Feststellungsklage statthaft *(§ 55 Abs 1 Nr 1 SGG)*. Der Kläger begehrt festzustellen, dass die Feststellung der Hilfebedürftigkeit in den drei konkret benannten Leistungsfällen rechtswidrig war, soweit Einkommen nicht unmittelbar auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung angerechnet worden ist. Dies begründet - im Sinne des Begehrens auf Nichtbestehen der Pflicht zur Gewährung höherer Leistungen für die Unterkunft - ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis *(so zu § 44a Abs 6 Satz 4 SGB II Blüggel in Eicher/Luik, SGB II, 4. Aufl 2017, § 44a RdNr 135; vgl auch Bender in Gagel, SGB II/SGB III, § 44a SGB II RdNr 55, Stand Mai 2020; Brems in jurisPK-SGB II, 5. Aufl 2020, § 44a RdNr 122; Vor in Estelmann, SGB II, § 44a RdNr 70, Stand Oktober 2016).* Ein solches Rechtsverhältnis ist prozessrechtlich bei einem Streit anzunehmen, der die Anwendung einer Norm ua auf Rechtsbeziehungen betrifft, die aus einem konkreten Sachverhalt zwischen mehreren (natürlichen oder juristischen) Personen entstanden sind *(vgl nur zuletzt BSG vom 14.5.2020 - B 14 AS 28/19 R - SozR 4-4200 § 44b Nr 6 RdNr 21, vorgesehen für BSGE; vgl zu § 43 VwGO nur BVerwG vom 28.1.2010 - 8 C 38.09 - BVerwGE 136, 75 RdNr 32; Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl 2020, § 55 RdNr 5; alle mwN)*. Gegenstand dieses Streits können auch einzelne Rechte oder Pflichten sein, die auf einem Rechtsverhältnis basieren *(siehe nur BSG vom 6.3.2003 - B 11 AL 27/02 R - SozR 4-7822 § 3 Nr 1 RdNr 6; Keller, aaO, RdNr 6)*.

18

So liegt es hier. Die Beteiligten streiten im Hinblick auf konkrete Leistungsbewilligungen über die Berechnung der Leistungshöhe bei geteilter Leistungsträgerschaft. Dabei führt die - für den Kläger nach § 44a Abs 5 Satz 2 und Abs 6 Satz 2, 4 SGB II zunächst verbindliche - Rechtsanwendung durch die Beklagte dazu, dass er höhere Leistungen (in Bezug auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung) zu gewähren hatte und es begehrt der Kläger die Feststellung, dass diese Pflicht für ihn nicht bestand. Kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis begründet demgegenüber, wie vom Kläger im gerichtlichen Verfahren zeitweise vertreten, der (abstrakte) Streit über die zutreffende Auslegung des § 31a Abs 2 Satz 1 SGB II oder ob die von der Beklagten erlassenen Verwaltungsvorschriften inhaltlich richtig sind. § 44a Abs 4 bis 6 SGB II soll gerade - zur Herstellung klarer Verantwortlichkeit *(vgl hierzu BVerfG vom 20.12.2007 - 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 - BVerfGE 119, 331 = SozR 4-4200 § 44b Nr 1 RdNr 191)* - Konflikte im Einzelfall lösen, die aufgrund sich widersprechender Weisungen der Grundsicherungsträger entstehen *(BT-Drucks 17/1555 S 22 f; zum Weisungsrecht im jeweiligen Aufgabenbereich vgl § 44b Abs 3 Satz 2 Halbsatz 1 SGB II sowie zu den Prüf- und Kontrollrechten der Träger gegenüber der gemeinsamen Einrichtung § 44b Abs 3 Satz 3 SGB II)*.

19

bb) Die Subsidiarität der Feststellungsklage, die - trotz des insoweit von § 43 Abs 2 VwGO abweichenden Wortlauts - auch im sozialgerichtlichen Verfahren zu beachten ist *(zuletzt BSG vom 14.5.2020 - B 14 AS 28/19 R - SozR 4-4200 § 44b Nr 6 RdNr 15, vorgesehen für BSGE)*, steht ihrer Zulässigkeit nicht entgegen. Es ist nicht ersichtlich, dass der Kläger sein Rechtsschutzziel durch eine Leistungs- oder Gestaltungsklage erreichen könnte.

20

Insbesondere eine Anfechtungsklage *(§ 54 Abs 1 Satz 1 Var 1 SGG)* scheidet aus. Die vom Kläger angegriffene Bestimmung der Hilfebedürftigkeit durch die Beklagte ist keine "hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist" *(§ 31 Satz 1 SGB X)*, sondern stellt lediglich einen Zwischenschritt hin zur - durch Verwaltungsakt ergehenden - Bewilligung von Leistungen dar, die den kommunalen Träger zwar kraft gesetzlicher Anordnung bindet, gleichwohl aber nur verwaltungsintern *(so BT-Drucks 17/1555 S 23)* wirkt *(Bender in Gagel, SGB II/SGB III, § 44a SGB II RdNr 49, Stand Mai 2020; Blüggel in Eicher/Luik, SGB II, 4. Aufl 2017, § 44a RdNr 132; Brems in jurisPK-SGB II, 5. Aufl 2020, § 44a RdNr 113; Korte in LPK-SGB II, 7. Aufl 2021, § 44a RdNr 38 und 10; Meißner in GK-SGB II, § 44a RdNr 59, 17, Stand August 2019; Mushoff in BeckOK SozR, § 44a SGB II RdNr 18, Stand 1.9.2020; Vor in Estelmann, SGB II, § 44a RdNr 65, Stand Oktober 2016)*. Hiervon geht auch § 44a Abs 6 SGB II aus. § 44a Abs 6 Satz 1 und 2 SGB II spricht zwar - wörtlich - von einem "Widerspruch" und bedient sich entsprechend § 84 Abs 1 Satz 1 SGG der dort geregelten Widerspruchsfrist *(BT-Drucks 17/1940 S 20)*. Dieser "Widerspruch" leitet aber kein Widerspruchsverfahren iS des § 62 SGB X iVm §§ 78 ff SGG ein, weil über ihn nicht durch Widerspruchsbescheid *(vgl § 85 Abs 2 SGG)* zu entscheiden ist. Vielmehr führt der verwaltungsinterne "Widerspruch" zu einer Art Überdenkungsverfahren, in dessen Rahmen die Agentur für Arbeit ihre Feststellung überprüft und dem kommunalen Träger innerhalb von zwei Wochen ihre endgültige Feststellung mitteilt *(§ 44a Abs 6 Satz 3 SGB II)*.

21

Eine gegenüber der Feststellungsklage vorrangige Leistungsklage scheidet ebenfalls aus. Sie setzt voraus, dass ein Anspruch des Klägers gegen die Beklagte auf Zahlung der vermeintlich überzahlten Beträge jedenfalls möglich erscheint *(vgl hierzu allgemein nur BSG vom 9.8.2018 - B 14 AS 38/17 R - BSGE 126, 180 = SozR 4-4200 § 22 Nr 97, RdNr 18 mwN)*. Dies ist nicht der Fall, weil insoweit keine Anspruchsgrundlage erkennbar ist. Insbesondere scheidet ein Erstattungsanspruch gegen die Beklagte aus, weil diese nicht bereichert ist. Eine Haftung nach Art 104a Abs 5 GG besteht zuletzt nur im Verhältnis des Bundes und der Länder zueinander *(BSG vom 15.12.2009 - B 1 AS 1/08 KL - BSGE 105, 100 = SozR 4-1100 Art 104a Nr 1)*.

22

Zuletzt scheidet auch - wie teilweise vertreten *(Korte in LPK-SGB II, 7. Aufl 2021, § 44a RdNr 43; Lange, jurisPR-SozR 4/2019 Anm 1)* - eine Aufsichtsklage ggf in entsprechender Anwendung des § 54 Abs 3 SGG aus. Eine Anordnung einer Aufsichtsbehörde liegt im Verhältnis zwischen den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht vor und für eine entsprechende Anwendung fehlt es vor dem Hintergrund der Möglichkeit, eine Feststellungsklage nach § 55 SGG zu erheben, vorliegend an einer Regelungslücke. Zudem passt diese Klageart nicht in Bezug auf das Verhältnis der kommunalen Träger zur beklagten Bundesagentur für Arbeit, da beide sich gerade nicht in einem hierarchisch geprägten Verhältnis gegenüberstehen, sondern als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende *(§ 19a SGB I, § 6 SGB II)* - bei jeweils fortbestehender Leistungs- und Finanzierungsverantwortung - zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende gleichrangig gemeinsame Einrichtungen bilden *(vgl etwa § 44a Abs 1 Satz 1, § 44c SGB II)*. Daran ändern die einzelnen durch Gesetz angeordneten Letztentscheidungsrechte *(für die Agentur für Arbeit § 44a Abs 1 Satz 1, Abs 4 Satz 1 und 3 SGB II; für die kommunalen Träger § 44a Abs 5 Satz 1 SGB II)* nichts.

23

cc) Der Kläger hat auch ein Feststellungsinteresse im Sinne eines berechtigten Interesses an der baldigen Feststellung des Inhalts des Rechtsverhältnisses *(vgl § 55 Abs 1 SGG)*. Dies erfordert, unter Heranziehung des Rechtsgedankens des § 54 Abs 1 Satz 2 SGG über die erforderliche Klagebefugnis, dass der Kläger für die Klage auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses eine eigene Rechtsbetroffenheit behaupten und diese auch möglich sein muss, wobei eine solche Rechtsbetroffenheit rechtlich geschützte Interessen voraussetzt, die vom Schutzzweck der zugrunde liegenden Norm erfasst sein müssen *(vgl nur BSG vom 2.8.2001 - B 7 AL 18/00 R - SozR 3-1500 § 55 Nr 34 S 64; BSG vom 27.10.2009 - B 1 KR 4/09 R - BSGE 105, 1 = SozR 4-2500 § 125 Nr 5, RdNr 14; jeweils mwN)*. Maßgebender Zeitpunkt für die Beurteilung des Feststellungsinteresses ist die Entscheidung durch die Revisionsinstanz *(BSG vom 21.3.2018 - B 6 KA 44/16 R - SozR 4-2500 § 73b Nr 2 RdNr 26)*.

24

Das Feststellungsinteresse liegt im Ergebnis vor. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vorliegend streitgegenständlichen Zahlungspflichten, deren Nichtbestehen der Kläger festgestellt wissen will, in der Vergangenheit liegen. Die Beteiligten streiten nicht um laufende, aktuell noch andauernde Leistungsbewilligungen, sondern um die Feststellung der Hilfebedürftigkeit anlässlich konkreter, in der Vergangenheit liegender Sanktionsfälle und deren leistungsrechtlicher Umsetzung. Diese Sachverhalte sind abgeschlossen. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass die Leistungsbewilligungen durch ein Aufhebungs- und Erstattungsverfahren rückabgewickelt werden sollen oder könnten. Die Feststellung einzelner Pflichten in diesen Rechtsverhältnissen setzt deshalb ein qualifiziertes Feststellungsinteresse voraus. Dabei scheidet eine Wiederholungsgefahr vorliegend aus, denn diese knüpft an die Gefahr einer Wiederholung im Hinblick auf das konkrete Rechtsverhältnis an *(Senger in jurisPK-SGG, 2017, § 55 RdNr 59)*, hier also der Streit im Rahmen der konkret benannten Leistungsfälle, für deren Wiederholung nichts ersichtlich ist. Daneben anerkannt ist, dass ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse dann angenommen werden kann, wenn die begehrte Feststellung - im Sinne rechtlicher Präjudizialität - unmittelbar bindend für ein anderes gerichtliches oder behördliches Verfahren ist bzw ihr - im Sinne tatsächlicher Präjudizialität - eine natürliche Autorität für ein anderes Rechtsverhältnis zukommt *(hierzu BSG vom 18.5.2011 - B 3 KR 7/10 R - BSGE 108, 206 = SozR 4-2500 § 33 Nr 34, RdNr 22; Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl 2020, § 131 RdNr 10a; jeweils mwN)*. Von Letzterem ist das LSG zutreffend ausgegangen. Dabei ist, wie dargelegt, einerseits die gesetzgeberische Grundentscheidung zu beachten, Meinungsstreitigkeiten zwischen den Grundsicherungsträgern im Rahmen des § 44a Abs 6 SGB II einer gerichtlichen Klärung zuzuführen. Dies wäre regelmäßig unmöglich, würde man nicht jedenfalls aus Gründen tatsächlicher Präjudizialität ein Feststellungsinteresse annehmen. Andererseits wird die Feststellungsklage, deren Klärung aus Gründen tatsächlicher Präjudizialität als berechtigt anzusehen ist, hierdurch nicht zu einem Feststellungsrechtsstreit über abstrakte Rechtsfragen. Feststellungsfähig ist nach wie vor nur das konkrete Rechtsverhältnis, auch wenn es in der Vergangenheit liegt. Nur der Sachverhaltsbezug erlaubt den Schluss, welche gesetzlichen Regelungen im konkreten Fall entscheidungserheblich sind und deshalb der Prüfung durch das Gericht unterliegen, einschließlich deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht.

25

Dieses Feststellungsinteresse besteht auch noch zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Revision. Es läge nicht mehr vor, wenn das in der Vergangenheit liegende Rechtsverhältnis sich in der Gegenwart nicht mehr auswirken würde. Dementsprechend würde es fehlen, wenn der Streit zwischen den Grundsicherungsträgern sich durch Änderungen der gesetzlichen Grundlagen oder der umsetzenden Verwaltungsvorschriften erledigt hätte. Dies ist nicht der Fall. § 31a Abs 2 Satz 1 SGB II gilt nach wie vor. Zwar wendet die Beklagte die

Vorschrift derzeit nicht ausnahmslos an. Nach den im Revisionsverfahren dargelegten verwaltungsinternen Übergangsregelungen der Beklagten zum Urteil des BVerfG vom 5.11.2019 *(1 BvL 7/16 - BVerfGE 152, 68)* gilt dies aber nur auf der Grundlage eines "Günstigkeitsvergleichs" im Einzelfall, in dem sich gerade die hier zwischen den Grundsicherungsträgern streitige Rechtsfrage widerspiegelt.

26

dd) Soweit die Beklagte meint, eine Klage sei auch deshalb unzulässig, weil der Kläger über seine Spitzenverbände durch das sog Konsultationsverfahren hinreichend an der Erstellung von Weisungen für die gemeinsamen Einrichtungen beteiligt sei, ist das Bestehen eines Rechtsschutzbedürfnisses nicht zweifelhaft. Der Kläger ist als kommunaler Träger nicht Mitglied eines - auf Länderebene angesiedelten - Kooperationsausschusses nach § 18b SGB II, den die Träger vor Ausübung ihres Weisungsrechts in Angelegenheiten grundsätzlicher Bedeutung zu befassen haben *(§ 44b Abs 3 Satz 4 SGB II)*, wofür sich in der Praxis das sog Konsultationsverfahren herausgebildet hat *(vgl hierzu Lange, jurisPR-SozR 4/2019 Anm 1)*. Der Umstand, dass fachliche Hinweise der Beklagten in diesem Verfahren nicht beanstandet worden wären, schließt die Klage eines kommunalen Trägers gegen die Feststellung der Hilfebedürftigkeit im Einzelfall auch dann nicht aus, wenn er die zugrunde liegende Weisung für rechtswidrig hält. Soweit § 44e SGB II daneben ein gesondertes Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten über die Weisungszuständigkeit vorsieht, führt dies gerade nicht zu einer Klärung der inhaltlichen Richtigkeit der in Rede stehenden Weisung *(vgl BT-Drucks 17/1555 S 27)*, sondern nur zur Klärung der Zuständigkeit, die vorliegend nicht umstritten ist. Zuletzt berührt der vorliegende Rechtsstreit keine Fragen, die in die Zuständigkeit der Trägerversammlung nach § 44c Abs 2 SGB II fallen.

27

ee) Die besonderen, in § 44a Abs 6 SGB II geregelten Prozessvoraussetzungen liegen ebenfalls vor. Dies gilt insbesondere für das in der Vorschrift geregelte außergerichtliche Vorverfahren. Die dort genannten Voraussetzungen unterliegen nicht der Disposition der Beteiligten, sondern sind, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Klage, als spezielle Ausprägungen dieses Streitbeilegungsverfahrens von Amts wegen zu berücksichtigen *(vgl zu erheblichen, von Amts wegen zu berücksichtigenden Mängeln des Vorverfahrens nach § 78 SGG: BSG vom 23.3.2010 - B 8 SO 17/09 R - BSGE 106, 62 = SozR 4-3500 § 82 Nr 6, RdNr 12)*.

28

(1) Nach § 44a Abs 6 Satz 1 iVm Abs 4 Satz 1 oder 3 SGB II kann der kommunale Träger einer Feststellung der Agentur für Arbeit, ob und in welchem Umfang Hilfebedürftigkeit oder ein Leistungsausschluss vorliegt, widersprechen. Solche Feststellungen liegen hier jedenfalls in den die Sanktionen umsetzenden Leistungsbescheiden des Jobcenters, das insoweit als gemeinsame Einrichtung für die Agentur für Arbeit die Aufgaben der Beklagten wahrgenommen hat *(vgl § 44b Abs 1 Satz 2 SGB II, vgl nur Brems in jurisPK-SGB II, 5. Aufl 2020, § 44a RdNr 103)*, und der Kläger hat diesen Feststellungen bei sachgerechter Auslegung seiner Schreiben widersprochen.

29

(2) § 44a Abs 6 Satz 1 SGB II knüpft die Berechtigung zur Einlegung des "Widerspruchs" daran, dass der kommunale Träger aufgrund der Feststellung der Agentur für Arbeit höhere Leistungen zu erbringen hat oder, anders gewendet, dass seine abweichende Auffassung zu einer Verringerung der von ihm zu tragenden Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts führen würde *(so BT-Drucks 17/1555 S 23)*. Dies ist hier der Fall.

30

(3) Die Monatsfrist für den "Widerspruch" des kommunalen Trägers ist gewahrt *(vgl § 44a Abs 6 Satz 1 SGB II)*. Die Frist beginnt mit dem Tag, an dem der kommunale Träger von der (verwaltungsinternen) Feststellung der Agentur für Arbeit oder dem Bewilligungsbescheid, der die maßgeblichen Festsetzungen trifft, Kenntnis erlangt *(BT-Drucks 17/1555 S 23)*. Sie ist hier eingehalten. Die Widersprüche des Klägers tragen ein Datum innerhalb der Widerspruchsfrist. Sie erfolgten zudem schriftlich *(§ 44a Abs 6 Satz 1 SGB II)* und waren mit einer Begründung versehen *(§ 44a Abs 6 Satz 2 Halbsatz 1 SGB II; vgl aber Bender in Gagel, SGB II/SGB III, § 44a SGB II RdNr 50 und 19, Stand Mai 2020, und Brems in jurisPK-SGB II, 5. Aufl 2020, § 44a RdNr 116, die hierin keine Zulässigkeitsvoraussetzung sehen)*. Die Agentur für Arbeit hat, wie von § 44a Abs 6 Satz 3 SGB II verlangt, ihre - zunächst vom Jobcenter für die Beklagte als Leistungsträgerin wahrgenommenen - Feststellungen überprüft und dem Kläger innerhalb von zwei Wochen ihre endgültigen Feststellungen mitgeteilt. Auf die Frage, wie sich das Fehlen einer solchen endgültigen Feststellung auf die Zulässigkeit einer Feststellungsklage auswirkt, kommt es vorliegend nicht an.

31

b) Einer Sachentscheidung des Senats steht weder die fehlende Beiladung des Jobcenters Hildesheim noch die fehlende Beiladung der drei Leistungsempfängerinnen entgegen. Eine echte notwendige Beiladung nach § 75 Abs 2 Alt 1 SGG liegt nicht vor. Das Jobcenter Hildesheim ist gegenüber den Leistungsträgern, deren Aufgaben es wahrnimmt, kein "Dritter" im Sinne der Vorschrift *(vgl hierzu - im Verhältnis des Jobcenters zum kommunalen Träger - zuletzt BSG vom 3.9.2020 - B 14 AS 37/19 R - zur Veröffentlichung in SozR vorgesehen und B 14 AS*

40/19 R). Im Hinblick auf die drei Leistungsempfängerinnen werden durch die Entscheidung des Rechtsstreits über die Feststellung der Hilfebedürftigkeit nicht gleichzeitig unmittelbar und zwangsläufig deren Rechte gestaltet, bestätigt oder festgestellt, verändert oder aufgehoben *(zu diesem Erfordernis vgl BSG vom 20.5.2014 - B 1 KR 5/14 R - BSGE 120, 289 = SozR 4-2500 § 268 Nr 1, RdNr 23; B. Schmidt in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl 2020, § 75 RdNr 10; jeweils mwN)*. Vielmehr handelt es sich nur um eine Vorfrage im Sinne eines Berechnungselements für den jeweiligen Leistungsanspruch. Dass die Entscheidung logisch notwendig einheitlich auch gegenüber dem Dritten ergehen muss oder dass tatsächliche Verhältnisse eine einheitliche Entscheidung fordern, genügt für eine notwendige Beiladung nicht *(B. Schmidt, aaO, mwN)*.

32

3. Ob die Feststellungsklage begründet ist, kann der Senat auf der Grundlage der berufungsgerichtlichen Tatsachenfeststellungen nicht entscheiden. Anhand des Urteils des LSG lässt sich nicht beurteilen, ob die Feststellung der Hilfebedürftigkeit in den drei Leistungsfällen rechtswidrig war, soweit keine unmittelbare Anrechnung von Einkommen auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung erfolgte.

33

Der Senat kann nicht entscheiden, ob und ggf in welcher Höhe in den vorliegenden Fällen zu berücksichtigendes Einkommen die Bedarfe für Unterkunft und Heizung deckte, weil sich dem Berufungsurteil nicht entnehmen lässt, ob und in welcher Höhe Einkommen erzielt worden ist. Darüber hinaus fehlen auch Feststellungen, um die Rechtmäßigkeit der Sanktionen überprüfen zu können. Die Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen nach § 31a Abs 2 Satz 1 SGB II treten nur ein, wenn eine Pflichtverletzung nach § 31 SGB II vorliegt. Dies hat das LSG nicht geprüft. Lag keine Pflichtverletzung nach § 31 SGB II vor und war "die Beschränkung" auf die für die Bedarfe nach § 22 SGB II zu erbringenden Leistungen deshalb rechtswidrig, kann etwaiges Einkommen von vornherein nicht in einem Umfang die Bedarfe für Unterkunft und Heizung decken, wie vom Kläger angenommen.

34

Das LSG hat seinen im Rahmen der Feststellung des Streitgegenstands und der Prüfung der Zulässigkeit der Feststellungsklage zutreffend gewählten Ausgangspunkt, wonach Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens nicht die Verwaltungsanweisungen der Beklagten sind, sondern die Feststellung der Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung in Einzelfällen ist, bei der Prüfung der Begründetheit der Klage nicht mehr konsequent weitergeführt. Vielmehr hat es dort im Sinne einer abstrakten Begutachtung, die der Kläger - wie dargelegt - gerade nicht verlangen kann, § 31a Abs 2 Satz 1 SGB II im Hinblick auf die hier streitige Rechtsfrage ausgelegt. Dies überzeugt nicht. Soweit das LSG darüber hinaus die "Fachlichen Hinweise" (lediglich) einer Vertretbarkeitskontrolle unterzogen hat, ist dem ebenfalls nicht zu folgen, denn für einen darin zum Ausdruck kommenden Beurteilungsspielraum der Beklagten ist bei der Feststellung der Hilfebedürftigkeit kein Raum.

35

Das LSG wird deswegen - unter Heranziehung der Beteiligten *(§ 103 Satz 1 Halbsatz 2 SGG)* - zu prüfen haben, ob und in welcher Höhe Einkommen erzielt worden ist und ob in den vorliegenden Fällen die Voraussetzungen für Leistungsminderungen aufgrund Pflichtverletzung überhaupt vorlagen. Erst danach kommt es entscheidungserheblich auf die Beantwortung der Frage an, wie die Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen nach § 31a Abs 2 Satz 1 SGB II zutreffend zu bestimmen sind und ob das auf der Grundlage der Auslegung einfachen Rechts gefundene Ergebnis mit Verfassungsrecht vereinbar ist.

36

Das LSG wird auch über die Kosten des Revisionsverfahrens zu entscheiden haben.

Rechtskraft
Aus
Saved
2022-01-28