

B 11 AL 25/99 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Arbeitslosenversicherung
Abteilung
11
1. Instanz
SG Aachen (NRW)
Aktenzeichen
-

Datum
08.03.1994
2. Instanz
LSG Nordrhein-Westfalen
Aktenzeichen
-

Datum
23.10.1997
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 11 AL 25/99 R

Datum
21.10.1999
Kategorie
Urteil

Auf die Revision des Klägers wird das Urteil des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 23. Oktober 1997, soweit es die Anfechtungs- und die Fortsetzungsfeststellungsklage bezüglich des Bescheids vom 2. Mai 1991 abgewiesen hat, das Urteil des Sozialgerichts Aachen vom 8. März 1994 und der Bescheid vom 2. Mai 1991 aufgehoben. Die Beklagte hat dem Kläger die Kosten des Rechtsstreits zu erstatten.

Gründe:

I

Am 18. März 1990 reiste der ursprünglich aus der Republik Südafrika stammende Kläger aus Tansania nach Deutschland ein. Die Beklagte bewilligte ihm mit Bescheid vom 20. März 1990 die Förderung der Teilnahme an einem Deutschsprachkurs sowie an einer bis zum 28. Februar 1994 dauernden Ausbildung zum Industrieelektroniker bei der Handwerkskammer Aachen durch die Zahlung eines monatlichen Stipendiums in Höhe von 800,- DM und durch die Übernahme der mit der Ausbildung zusammenhängenden Kosten sowie der Beiträge für die Kranken- und Unfallversicherung. Von dem Stipendium in Höhe von 800,- DM wurde wegen einer Eigenbeteiligung für Miete und monatliche Fahrkostenzuschüsse in Höhe von 20 % des Gesamtstipendiums ein Teilbetrag von 160,- DM einbehalten und direkt an den Vermieter überwiesen, so daß dem Kläger ein Betrag von 640,- DM monatlich verblieb. Nebenbestimmungen, denen zufolge unter bestimmten Voraussetzungen die Förderung vorzeitig zu beenden sei und erhaltene Zahlungen zu erstatten seien, enthält der Bewilligungsbescheid nicht; er weist lediglich darauf hin, daß zeitliche und inhaltliche Änderungen in der Ausbildung und im Programmablauf vorbehalten seien. Die Förderung erfolgte im Rahmen des "Sonderprogramms südliches Afrika V", das mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit durch die Otto-Benecke-Stiftung und die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung als programmführende Stellen in Deutschland ausgeführt wurde.

Nachdem bei dem Kläger eine HIV-Infektion festgestellt worden war, stellte die Beklagte die Förderung ein (Bescheid vom 2. Juli 1990; Widerspruchsbescheid vom 24. Oktober 1990), zahlte das Stipendium jedoch ab August 1990 zunächst weiter. Der Kläger hat, der Rechtsbehelfsbelehrung des Widerspruchsbescheides folgend, beim Verwaltungsgericht (VG) Klage erhoben, gleichzeitig diesen Rechtsweg aber in Frage gestellt. Das VG hat den Verwaltungsrechtsweg für nicht gegeben erachtet und den Rechtsstreit an das Sozialgericht (SG) verwiesen (Beschluss vom 25. Januar 1991). Die hiergegen gerichtete Beschwerde des Klägers blieb erfolglos (Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. Oktober 1991).

Während dieser Vorgänge teilte die Handwerkskammer Aachen der Beklagten mit, daß sie eine weitere Ausbildung des Klägers in ihren Ausbildungsstätten ablehne (Schreiben vom 27. März 1991). Mit dem allein noch angefochtenen Bescheid vom 2. Mai 1991 hat die Beklagte wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Fehlzeiten den Kläger mit sofortiger Wirkung aus der Förderung ausgeschlossen, weil das Ziel derselben in dem für das Programm vorgesehenen finanziellen und zeitlichen Rahmen nicht mehr erreicht werden könne. Das aus technischen Gründen bereits ausgezahlte Mai-Stipendium sei überzahlt und sei nach Abzug von $5/30 = 133,-$ DM, die dem Kläger für fünf Tage zur Reisevorbereitung oder sonstigen Abwicklung verbleiben sollten, zurückzuzahlen. Die zuvor erteilten Bescheide hat die Beklagte 1993 aufgehoben.

Das SG hat die Klage abgewiesen (Urteil vom 8. März 1994): Die Klage sei als Anfechtungsklage, im übrigen als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig; der Bescheid vom 2. Mai 1991 sei gemäß [§ 96](#) Sozialgerichtsgesetz (SGG) Gegenstand des Verfahrens geworden, ohne daß ein Widerspruchsverfahren erforderlich gewesen sei. Grundlage der aufhebenden Entscheidung könne allein § 48 Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren - (SGB X) sein. Die wesentliche Änderung sei darin zu sehen, daß die

Handwerkskammer die weitere Ausbildung des Klägers wegen seiner erheblichen Ausfallzeiten abgelehnt habe. Damit sei eine ordnungsgemäße Durchführung der Förderung nicht mehr gewährleistet gewesen.

Der Kläger hat im Berufungsverfahren vorgetragen, Grund für die Fehlzeiten seien seine Erkrankungen gewesen. Aufgrund seiner Vorkenntnisse sei er trotz der Fehlzeiten in der Lage gewesen, der Fortbildung zu folgen.

Der Kläger hat beantragt,

unter Aufhebung des Urteils des Sozialgerichts Aachen vom 8. März 1994 den Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 1991 aufzuheben,

hilfsweise,

festzustellen, daß der Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 1991 rechtswidrig war,

ferner,

die Beklagte zu verpflichten, ihm eine angemessene vergleichbare Ausbildung zu den Bedingungen des Bewilligungsbescheides vom 20. März 1990 zu finanzieren,

hilfsweise,

die Beklagte zu verurteilen, die mit Bescheid vom 20. März 1990 bewilligten Leistungen für die Zeit bis zum 28. Februar 1994 unter Anrechnung bereits erbrachter Leistungen zu erbringen.

Das Landessozialgericht (LSG) hat die Berufung des Klägers zurückgewiesen (Urteil vom 23. Oktober 1997). Es hat zur Begründung ausgeführt, die Klage sei unzulässig, soweit der Kläger die Aufhebung des Bescheides vom 2. Mai 1991 begehre. Für eine isolierte Anfechtungsklage fehle nach Abschluß der Bildungsmaßnahme das Rechtsschutzbedürfnis. Die zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage sei unbegründet. Die Voraussetzungen für die Aufhebung der bewilligten Bildungsmaßnahme und des Stipendiums hätten nach [§ 48 Abs 1 Satz 1 SGB X](#) vorgelegen. Es sei aufgrund der zahlreichen und umfangreichen Fehlzeiten des Klägers erwiesen, daß dieser das Maßnahmeziel, nämlich einen umfassenden Abschluß als Industrieelektroniker, nicht werde erreichen können. Im übrigen sei die Beklagte auch schon deshalb gehalten gewesen, die Bildungsmaßnahme abzubereiten, weil die Handwerkskammer Aachen die weitere Ausbildung wegen der hohen Fehlzeiten abgelehnt habe. Dabei sei letztlich unerheblich, ob und inwieweit es sich um entschuldigte oder unentschuldigte Fehlzeiten gehandelt habe. Etwaige Vorkenntnisse änderten nichts daran, daß wegen der Fehlzeiten und der Weigerung der Handwerkskammer die ordnungsgemäße Fortführung der Bildungsmaßnahme nicht mehr gewährleistet gewesen sei. Es sei deshalb nicht erforderlich, den Beweisanträgen des Klägers nachzugehen. Soweit der Kläger begehre, die Beklagte zu verpflichten, ihm eine angemessene vergleichbare Ausbildung zu finanzieren, sei die Klage unzulässig. Ein hinreichend konkreter Antrag an die Beklagte sei nicht ersichtlich und die Beklagte habe hierzu keinen Bescheid erteilt. Soweit der Kläger hilfsweise die Verurteilung der Beklagten begehre, die mit Bescheid bewilligte Leistung bis zum Ende der Bildungsmaßnahme zu gewähren, könne die Förderung nicht beansprucht werden, weil die Leistungen an die Teilnahme geknüpft gewesen seien. Das LSG hat die Revision nicht zugelassen.

Auf die vom Kläger erhobene Beschwerde hat das Bundessozialgericht (BSG) die Revision gegen das Urteil des LSG zugelassen, soweit der Kläger die Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 2. Mai 1991 begehrt. Im übrigen hat es die Beschwerde als unzulässig verworfen.

Mit der Revision rügt der Kläger eine Verletzung formellen und materiellen Rechts. Die Revision sei ausdrücklich bezüglich des gesamten ersten Hauptantrages, mit welchem die Aufhebung des Bescheides vom 2. Mai 1991 begehrt werde, zugelassen worden. Insoweit sei die Aufhebung nicht nur hinsichtlich der Entscheidung über die Erstattung zu Unrecht gewährter Leistungen begehrt worden, sondern auch hinsichtlich der rechtswidrigen Aufhebung der weiteren Förderung. Das LSG habe hinsichtlich der im Bescheid vom 2. Mai 1991 enthaltenen Verpflichtung zur anteiligen Rückzahlung des Stipendiums für den Monat Mai in Höhe von 133,- DM eine Abweisung des Anfechtungsantrages wegen Erledigung als unzulässig nicht vornehmen dürfen. Hierin liege der Verfahrensmangel der Unzulässigkeit einer Entscheidung durch Prozeßurteil. Zugleich liege in dem Vorgehen des LSG ein Verstoß gegen die Bindung an den Inhalt der gestellten Anträge. Das LSG habe die von der Beklagten vorgenommene Rückforderung nicht abgehandelt. Ferner habe das LSG den Amtsermittlungsgrundsatz verletzt, denn es sei den vom Kläger gestellten Beweisanträgen ohne hinreichende Begründung nicht gefolgt. Er - der Kläger - wende sich insoweit dagegen, daß eine Änderung der Sachlage iS des [§ 48 Abs 1 SGB X](#) eingetreten sei. Wenn sich die in den Beweisanträgen aufgestellten Behauptungen als wahr erwiesen, so habe damit - auch auf der Grundlage der Rechtsansicht des LSG - die angebliche Änderung der Sachlage überhaupt nicht vorgelegen. In der Ablehnung der Beweisanträge mittels des "prozessualen Tricks" der hypothetischen Wahrunterstellung liege zudem eine Gehörverletzung. Hinsichtlich der Beurteilung der Sach- und Rechtslage habe das LSG den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung zugrunde legen müssen. Ein Prognoseermessen könne der Beklagten bei der Beendigung zugesagter Leistungen nicht zugebilligt werden. Schließlich widerspreche es dem Grundsatz von Treu und Glauben, wenn eine öffentliche Gewalt innehabende Behörde Maßnahmen ergreife, die in der Form des Mobbing einen Gewaltunterworfenen dazu bringen sollten, (scheinbar) selbst die Ursachen dafür zu setzen, einen als rechtswidrig erkannten Bescheid durch einen neuen Bescheid haltbar zu machen.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 23. Oktober 1997 und das Urteil des Sozialgerichts Aachen vom 8. März 1994 sowie den Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 1991 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Die Beklagte ist der Auffassung, die Revision sei nur hinsichtlich der im Bescheid vom 2. Mai 1991 enthaltenen Entscheidung über die Erstattung zu Unrecht gewährter Leistungen zugelassen worden. In diesem Fall sei der Bewilligungsbescheid unanfechtbar aufgehoben worden und die vom Aufhebungszeitpunkt ab zu Unrecht gewährte Leistung gemäß [§ 50 Abs 1 SGB X](#) in zumindest analoger Anwendung zu erstatten. Auf die im Rahmen der Verfahrensrügen zu den Aufhebungsvoraussetzungen vorgetragene Umstände komme es daher nicht an. Erstrecke sich die Zulassung auch auf die Aufhebungsentscheidung, so sei die Klage jedenfalls unbegründet.

II

Die Revision des Klägers ist begründet. Der angefochtene Bescheid ist rechtswidrig.

1. Der vom Kläger im Revisionsverfahren ausschließlich gestellte Anfechtungsantrag entspricht der Teilzulassung der Revision durch den Senat. Gegenstand des Verfahrens ist der Bescheid der Beklagten vom 2. Mai 1991. Mit der hiergegen gerichteten Anfechtungsklage begehrt der Kläger dessen Aufhebung. Die Beklagte hatte dem Kläger mit Bescheid vom 20. März 1990 ua ein Stipendium von 800,- DM monatlich für die Zeit vom 18. März 1990 bis zum 28. Februar 1994 bewilligt. In den Bestand dieses Verwaltungsaktes greift der angefochtene Bescheid ein, indem er die Bewilligung aufhebt und darüber hinaus die Rückforderung von Leistungen enthält. Wie schon die Rückforderung deutlich macht, hat sich infolge des zwischenzeitlichen Endes der vorgesehenen Ausbildungszeit der angefochtene Bescheid nicht erledigt. Es ist deshalb entgegen der Auffassung des LSG in der Sache darüber zu entscheiden, ob die Beklagte durch den angefochtenen Bescheid den Kläger von der weiteren Förderung rechtmäßig ausgeschlossen und Teile des Stipendiums für Mai 1991 rechtmäßig zurückgefordert hat.

2. Als Rechtsgrundlage für eine Aufhebung der ursprünglichen Bewilligung kommt, da eine spezialgesetzliche Grundlage nicht eingreift, [§ 48 Abs 1 SGB X](#) in Betracht.

Die Anwendbarkeit dieser Norm wird durch die Regelung des [§ 1 Abs 1 Satz 1 SGB X](#) nicht ausgeschlossen. Nach [§ 1 Abs 1 Satz 1 SGB X](#) gelten die Vorschriften des Ersten Kapitels, mithin auch [§ 48 SGB X](#), für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden, die nach dem SGB ausgeübt wird. Die Beklagte kann ihre Zuständigkeit auf die Zweiundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern) vom 11. Mai 1967 - 22. Durchführungs-VO - (BGBl I 531) stützen. Denn in [§ 1 Abs 1 Nr 1 und 3 der 22. Durchführungs-VO](#) ist bestimmt, daß die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung an der beruflichen Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern auf Anforderung des Trägers eines Aus- und Fortbildungsprogramms bei der Auswahl der Teilnehmer an Aus- und Fortbildungsprogrammen sowie bei der Erbringung von zur Aus- und Fortbildung erforderlichen Geldleistungen mitwirkt. Diese Zuständigkeitszuweisung ist auch für den Ausschluß von Teilnehmern und für die Rückgewähr von erbrachten Leistungen maßgebend, denn beides ist Kehrseite der Leistungserbringung und muß rechtlich wie diese beurteilt werden (vgl. [BSGE 54, 286](#), 288 = SozR 3870 § 8 Nr 1; BSG SozR 1200 § 31 Nr 1).

Zwar ist die Verordnung nicht ausdrücklich als besonderer Teil des SGB in der Aufstellung des [Art 2 § 1 SGB I](#) enthalten, jedoch galt das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bis zum Inkrafttreten des [Art 3 des Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung vom 24. März 1997 \(BGBl I 594\)](#) als besonderer Teil des SGB ([Art 2 § 1 Nr 2 SGB I](#)). Hiervon wird auch die hier fragliche Aufhebungs- und Rückforderungsproblematik erfaßt, denn in den Überleitungsregelungen zum Inkrafttreten des AFG wurde ausdrücklich bestimmt, daß bis zur Aufhebung durch eine Rechtsverordnung nach [§ 3 Abs 5 AFG](#) ua die 22. Durchführungs-VO in Kraft bleibt ([§ 242 Abs 3 AFG](#)). Die Zuweisung der fraglichen Verwaltungsaufgabe an die Bundesanstalt für Arbeit (BA) durch Rechtsverordnung genügt deshalb, um sie als öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der BA nach dem SGB anzuerkennen. Denn das BSG hat bereits in anderem Zusammenhang zur Auslegung des [§ 1 Abs 1 Satz 1 SGB X](#) entschieden, daß die "mittelbare Anerkennung" als Verwaltungsaufgabe der BA nach dem SGB ausreicht ([BSGE 74, 225](#), 227 = [SozR 3-8825 § 2 Nr 2](#)).

Nicht erforderlich ist demgegenüber, daß es sich auch inhaltlich um eine Aufgabenstellung handelt, die der BA nach Maßgabe der [§§ 18 ff SGB I](#), [§§ 1 - 3 AFG](#) originär als soziale Aufgabe zugewiesen wäre. Denn die Anwendbarkeit des maßgebenden Verwaltungsfahrensrechts muß sich im Interesse der Rechtsklarheit an formalen Kriterien, dh der Zugehörigkeit bzw Zuordnung einer Norm zum SGB orientieren. Im übrigen ist in den Ermächtigungsvorschriften zur Übertragung weiterer Aufgaben auf die BA seit jeher der einschränkende Zusatz enthalten gewesen, daß die Aufgabenübertragung im Zusammenhang mit den übrigen Aufgaben der BA stehen muß ([§ 1 Abs 2 AVAVG](#); [§ 3 Abs 5 AFG](#); [§ 370 Abs 2 SGB III](#)). Ein derartiger Zusammenhang ist hier angesichts der Zuständigkeit der BA für die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung auch tatsächlich gegeben.

3. Nach [§ 48 Abs 1 Satz 1 SGB X](#) ist ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung für die Zukunft aufzuheben, soweit in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen, die beim Erlaß eines Verwaltungsaktes mit Dauerwirkung vorgelegen haben, eine wesentliche Änderung eintritt. Dem LSG ist darin zuzustimmen, daß es sich bei der Bewilligung des Stipendiums um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung handelte, denn es wurde durch die Bewilligung des Stipendiums ein auf Dauer (vom 18. März 1990 bis 28. Februar 1994) berechnetes Rechtsverhältnis begründet.

Das LSG hat sich ferner auf den Standpunkt gestellt, eine wesentliche Änderung in den Verhältnissen, die bei Erlaß des Bewilligungsbescheides vorgelegen hatten, sei dadurch eingetreten, daß die Handwerkskammer die weitere Ausbildung wegen der erheblichen Ausfallzeiten des Klägers abgelehnt habe. Diese wesentliche Änderung habe auch den Abbruch der Maßnahme gerechtfertigt. Die Rechtmäßigkeit des Abbruchs könne notwendigerweise nur unter dem Gesichtspunkt beurteilt werden, ob die Prognoseentscheidung der Beklagten über den weiteren Fortlauf der Maßnahme im Zeitpunkt ihres Aufhebungsbescheides den Ausschluß aus der Maßnahme geboten habe. Die vorstehenden Ausführungen des LSG unterliegen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, denn sie lassen nicht erkennen, von welchem rechtlichen Maßstab das LSG bei der Prüfung einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen Verhältnisse iS des [§ 48 Abs 1 Satz 1 SGB X](#) ausgegangen ist. Wesentliche Änderung iS des [§ 48 Abs 1 SGB X](#) ist eine für die Anspruchsvoraussetzungen der bewilligten Leistungen rechtserhebliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse oder - anders ausgedrückt - wesentlich sind alle Änderungen, die dazu führen, daß die Behörde unter den nunmehr objektiv vorliegenden Verhältnissen den Verwaltungsakt nicht hätte erlassen dürfen ([BSGE 59, 111](#), 112 = SozR 1300 § 48 Nr 19; BSG [SozR 1300 § 48 Nr 22](#)). Die Feststellung einer wesentlichen Änderung richtet sich damit nach dem für die Leistung maßgeblichen materiellen Recht (BSG aaO; [BSGE 78, 109](#), 111 = [SozR 3-1300 § 48 Nr 48](#)).

Keine materiell-rechtlichen Kriterien für die Leistungsgewährung enthält die 22. Durchführungs-VO, denn ihre Regelungen beschränken sich auf Zuständigkeitszuweisungen an die BA im Rahmen der beruflichen Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern. Auch ansonsten sind Vorschriften des materiellen Rechts, die Rechtsansprüche des Klägers auf Förderung einer Ausbildung begründen könnten, nicht ersichtlich. Den von der Beklagten erst im Revisionsverfahren vorgelegten unveröffentlichten "Richtlinien für die Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer" des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit kann nach der Ordnung des Grundgesetzes (GG) keine Rechtsnormqualität beigemessen werden (vgl BSGE 48, 120, 128 = SozR 4100 § 152 Nr 9; [BSGE 54, 286](#), 289 = SozR 3870 § 8 Nr 1; SozR 3870 § 8 Nr 2; [SozR 3-4100 § 3 Nr 2](#); [BVerwGE 58, 45](#), 49).

Dies bedeutet nicht, daß ein rechtlicher Maßstab für die hier zu treffende Feststellung, ob die Voraussetzungen der mit Bescheid vom 20. März 1990 gewährten Förderung des Klägers infolge einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse weggefallen und die Beklagte die Förderung unter den nunmehr objektiv vorliegenden Verhältnissen nicht mehr hätte bewilligen dürfen, gänzlich fehlt. Denn den rechtlichen Maßstab für die Vergabe der Haushaltsmittel und die Beurteilung des Anspruchs des Klägers bildet bei einer derartigen Lage die erforderliche Gleichbehandlung ([Art 3 Abs 1 GG](#)), soweit die Vergabe als solche oder die Richtlinien nicht rechtswidrig sind (BSG [SozR 3-4100 § 3 Nr 2](#); [BVerwGE 44, 72](#), 74 f; vgl [BSGE 60, 230](#), 236 f = SozR 6100 Allg Nr 1; [BVerwGE 34, 278](#), 281; [36, 323](#), 327; [61, 15](#), 18). Der Kläger kann verlangen, bei der Vergabe der für Stipendien zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel genauso behandelt zu werden, wie andere Stipendiaten. Da Verwaltungsvorschriften - wie die Richtlinien - die tatsächliche Verwaltungspraxis vorwegnehmen ("antizipierte Verwaltungspraxis"), sind sie als Willenserklärung der anordnenden Stelle unter Berücksichtigung der tatsächlichen Handhabung auszulegen. Wenn der Wortlaut der Richtlinien unklar ist oder die Verwaltungspraxis abweichend vom Wortlaut der Verwaltungsvorschriften gehandhabt wird, kann das tatsächliche Geschehen in der Praxis nicht außer Betracht bleiben (BSG [SozR 3-4100 § 3 Nr 2](#)). Die durch Vergaberichtlinien geprägte Verwaltungspraxis bietet deshalb den rechtlichen Maßstab für die Beurteilung der Frage, ob die Beklagte den Kläger von der gewährten Förderung auszuschließen vermag.

Das LSG hat keine Feststellungen zum Inhalt der hier einschlägigen Verwaltungsvorschriften und der Verwaltungspraxis der Beklagten getroffen, so daß nicht beurteilt werden kann, ob nach diesem Maßstab die Verhältnisse sich wesentlich geändert haben. Denn nur wenn festgestellt worden wäre, ob und unter welchen näheren Voraussetzungen Fehlzeiten der Teilnehmer nach der Vergabepaxis der Beklagten zu einem Ausschluß von der Teilnahme geführt haben, ließe sich entscheiden, ob das Verhalten des Klägers eine rechtserhebliche Änderung der Verhältnisse herbeigeführt hat.

Es fehlen ferner auch Feststellungen zu den Voraussetzungen des [§ 48 Abs 1 Satz 2 SGB X](#), denn das LSG hat übersehen, daß bei der Rücknahme einer Leistungsbewilligung die Zukunftswirkung eines Bescheides nicht bereits mit dem Tag nach dem Zugang, sondern erst mit dem Beginn des nächsten Leistungszeitraums beginnt ([BSGE 65, 185](#), 188 = [SozR 1300 § 48 Nr 57](#); [BSGE 80, 186](#), 197 = [SozR 3-7140 § 1 Nr 1](#)). Da das Stipendium als Monatsleistung bewilligt und für den Monat Mai bereits ausgezahlt war, wären insoweit auch die Voraussetzungen des [§ 48 Abs 1 Satz 2 SGB X](#) für eine Aufhebung mit Wirkung für die Vergangenheit zu prüfen gewesen. Schließlich ist hinsichtlich der geltend gemachten Rückforderung darauf hinzuweisen, daß nicht festgestellt ist, in welcher Höhe das Stipendium für Mai 1990 an den Kläger ausbezahlt worden ist. Da der geforderte Rückzahlungsbetrag nicht beziffert wird, kann schon nicht beurteilt werden, in welcher Höhe eine Rückforderung geltend gemacht werden sollte und überhaupt in Betracht kam ([§ 50 SGB X](#)).

4. Das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Aufhebung der Bewilligungsentscheidung sowie der Rückforderung kann jedoch offenbleiben, denn der Ablauf der Jahresfrist der [§§ 48 Abs 4, 45 Abs 4 Satz 2 SGB X](#) erlaubt die Aufhebung des angefochtenen Bescheides allein wegen fehlender Ermessensausübung. Allerdings hat die BA bei der Anwendung des [§ 48 Abs 1 Satz 1 SGB X](#) grundsätzlich kein Ermessen auszuüben. Jedoch ergibt sich das Erfordernis einer Ermessensausübung hier daraus, daß die Beklagte die Mittel für die berufliche Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern nicht auf der Grundlage eines Gesetzes oder einer dem Gesetz materiell gleichstehenden Rechtsverordnung vergibt, sondern daß - wie bereits dargelegt wurde - die durch Vergaberichtlinien geprägte Verwaltungspraxis den rechtlichen Maßstab für die Vergabe der bereitgestellten Haushaltsmittel bildet. Diesem rechtlichen Maßstab kommt nicht dieselbe Verbindlichkeit zu, wie mit Gesetzeskraft ausgestatteten Rechtsvorschriften.

Die in Verwaltungsvorschriften antizipiert niedergelegte Vergabepaxis ist allgemein dadurch gekennzeichnet, daß die Entscheidungsmaßstäbe für eine Vergabe der Mittel von der Verwaltung selbst gesetzt werden. Abweichend von der Fremdbindung durch ein Gesetz erlaubt die Bindung durch eine Verwaltungsübung eine Änderung der Maßstäbe durch Schaffung neuer Kriterien, die zB auf im Lauf der Anwendung gewonnenen Erfahrungen der Verwaltung oder der Veränderung von Rahmenbedingungen beruhen kann (Ossenbühl in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, Das Handeln des Staates, 1996, § 65 Rz 52 mwN). Zulässig ist sogar eine für den betroffenen Bürger nachteilige Änderung der Verwaltungspraxis aus sachlichen Gründen für die Zukunft, soweit die Verwaltung hierbei nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen verfährt ([BVerwG Buchholz 232 § 23 BGB Nr 29](#); [BVerwG ZBR 1999, 308](#)). Kehrseite der Freiheit der Verwaltung hinsichtlich der Maßstäbe bei der Mittelvergabe ist folglich, daß fortlaufend die Richtigkeit dieser Maßstäbe zu hinterfragen ist.

Daß die Beklagte zu einer Änderung der Vergabepaxis aus sachlichen Gründen berechtigt - ggf sogar verpflichtet - ist, kann bei einer Aufhebungsentscheidung nicht unberücksichtigt bleiben. Denn die Verwaltung muß sich mangels Bindung an einschlägige Rechtsnormen fragen, ob sie an den von ihr selbst entwickelten bisherigen Kriterien für eine Leistungsgewährung festhält oder ob der Sachverhalt Veranlassung für eine Fortentwicklung der Entscheidungsmaßstäbe bietet. Das gilt auch für die sachgemäße Reaktion auf planwidrige Verläufe langfristiger Förderungen, um ggf die aufgewendeten Mittel für die Förderzwecke nicht gänzlich zu verlieren. Dies macht eine Ermessensentscheidung erforderlich. Eine solche Ermessensentscheidung erübrigte sich hier auch nicht deshalb, weil eine Reduzierung des Ermessens auf Null eingetreten ist. Denn der festgestellte Sachverhalt bot gerade Veranlassung der Frage nachzugehen, ob es nicht im Hinblick auf die bereits für den Kläger getätigten Aufwendungen im Sinne einer sparsamen Mittelvergabe zweckmäßig gewesen wäre, Möglichkeiten einer anderweitigen beruflichen Bildung zu erörtern. So ist die Beklagte im übrigen auch mit anderen Kursteilnehmern verfahren.

Die Beklagte hat entsprechend ihrem Rechtsstandpunkt im angefochtenen Bescheid kein Ermessen ausgeübt. Das Fehlen der Ausübung von Ermessen hat die Rechtswidrigkeit des Bescheides zur Folge.

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

Aus
Login
FSB
Saved
2003-08-20