

Nochmals: Organisationsmängel und Kostenerstattungspflicht

– rechtswidrige Mahnschreiben und Vollstreckungsmaßnahmen durch den Inkasso-Service –
BSG, Urteil vom 14.5.2020 – B 14 AS 28/19 R

Jens-Torsten Lehmann*

I. Ausgangslage

Alles neu macht der Mai (oder doch nicht)? Unter dieser Fragestellung soll nachfolgend das Urteil des BSG vom 14.05.2020 besprochen werden. In der Anmerkung zum Beschluss des SG Cottbus vom 28.4.2020 wurde kürzlich die Frage untersucht, gegen wen ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz bei einem „Vollstreckungsmehrpersonenverhältnis“ gerichtet werden muss.¹ Dort wurde als übergeordneter Gesichtspunkt festgehalten, dass vorläufiger Rechtsschutz gegen vorbereitende Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung bei einer Übertragung des Forderungseinzugs vom Vollstreckungsgläubiger (Jobcenter und Bundesagentur vor Ort = ersuchende Behörde) auf eine weitere Behörde (Inkasso-Service = ersuchte Behörde) gegenüber der ersteren Behörde (Jobcenter und Bundesagentur vor Ort) auf Grund einer Garantenstellung für die Statthaftigkeit der Vollstreckung, jedenfalls aber nach dem Rechtsgedanken in § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB I, zu erlangen ist.² In der Entscheidung vom 14.5.2020 begründet der 14. Senat des BSG nunmehr mit dem Argument einer Garantenstellung auch (zusätzlich) eine Passivlegitimation der ersuchten Behörde (Inkasso-Service) im Hinblick auf ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Liegt hierin ein Widerspruch? Nein!

II. Urteil des BSG vom 14.5.2020 – B 14 AS 28/19 R: Feststellungsklage

Die Beantwortung der Frage, welche Rechtsschutzmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Vollstreckung von Ansprüchen nach dem SGB II und SGB III bestehen, hängt davon ab, welche Maßnahmen angegriffen werden und welche Stelle gehandelt hat.

Bei einem „Vollstreckungsmehrpersonenverhältnis“ – wie im Fall des SG Cottbus und des BSG – sind Rechtsverhältnisse zwischen vier Beteiligten auseinanderzuhalten.³ Vollstreckungsgläubiger, Vollstreckungsschuldner, Anordnungsbehörde und Vollstreckungsbehörde.

Effektiver Rechtsschutz kann meistens – wie im Fall des SG Cottbus – nur im Eilverfahren erlangt werden. Nunmehr hat das BSG klargestellt, dass zum möglichen prozessualen „Waffenarsenal“ auch eine Feststellungsklage nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 SGG gezählt werden kann, gerichtet auf die Feststellung, dass die Voraussetzungen für die Einleitung einer Vollstreckung nicht vorliegen.⁴

* Dr. Jens-Torsten Lehmann ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Sozialrecht in Cottbus.

¹ Lehmann, info also 2020, 216 ff.

² So auch info also, Anmerkung zu LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.12.2018 – L 34 AS 2224/18 B ER, info also 2019, 76.

³ Anders liegt der Fall, wenn – wie selten in der Praxis – Jobcenter und Bundesagentur vor Ort als Vollstreckungsgläubiger zugleich auch selbst die Vollstreckung einleiten, also als Anordnungsbehörde auftreten. Dann bestehen „nur“ Rechtsbeziehungen zwischen drei Beteiligten, namentlich dem Jobcenter und der Bundesagentur vor Ort als Vollstreckungsgläubiger, dem Adressaten der Zahlungsaufforderung als Vollstreckungsschuldner und dem Hauptzollamt als Vollstreckungsbehörde.

⁴ BSG, Urteil vom 14.5.2020 – B 14 AS 28/19 R.

Die Zulässigkeit einer solchen Feststellungsklage setzt freilich voraus, dass die Vollstreckung bereits begonnen hat. Eingeleitet wird die Vollstreckung durch eine Vollstreckungsanordnung, § 3 Abs. 1 HS 1 VwVG. Bei der Vollstreckungsanordnung handelt es sich nicht um einen Verwaltungsakt gegenüber dem Vollstreckungsschuldner, sondern um einen verwaltungsinternen Auftrag der Anordnungsbehörde an die Vollstreckungsbehörde, bei der im Wege der Amtshilfe um Vornahme von Vollstreckungshandlungen ersucht wird.⁵

Im SGB II ist es durchaus üblich, den Inkasso-Service der Bundesagentur für Arbeit nach § 44b Abs. 4 SGB II mit der Einziehung der Forderung zu beauftragen und dadurch zur Anordnungsbehörde zu machen. Der Inkasso-Service der Bundesagentur für Arbeit führt jedoch nicht die eigentliche Vollstreckung durch. Vollstreckungsbehörden für Forderungen nach dem SGB II sind in Ermangelung einer speziellen Bestimmung nach § 4 lit. b) VwVG die Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung, also die Hauptzollämter.⁶

Auch wenn das Hauptzollamt noch nicht tätig geworden ist, kann bereits eine Feststellungsklage erhoben werden. Erforderlich ist lediglich eine Vollstreckungsanordnung. Diese ist als verwaltungsinterner Vorgang regelmäßig nur schwer auszumachen. Demgegenüber signalisiert eine auf Außenwirksamkeit angelegte Vollstreckungsankündigung bzw. -androhung dem Vollstreckungsschuldner unmissverständlich, dass es nunmehr ernst wird. Hierdurch soll ihm letztmalig die Möglichkeit eingeräumt werden, zur Abwendung der Vollstreckung freiwillig zu zahlen.⁷ Hiervon zu unterscheiden ist eine auch auf Außenwirksamkeit angelegte Mahnung mit Fristsetzung zur Zahlung. Diese gehört noch nicht zur eigentlichen Vollstreckung. Nach § 3 Abs. 3 VwVG ist eine Mahnung in der Regel Voraussetzung für die Einleitung der Vollstreckung und damit der Vollstreckung zeitlich vorgelagert. Mit der Mahnung wird also die Zwangsvollstreckung noch nicht eingeleitet.⁸

1. Klagegegner

Nimmt der Inkasso-Service der Bundesagentur für Arbeit Kompetenzen des Jobcenters beim Forderungseinzug von SGB II-Ansprüchen wahr, wird ihm nach Ansicht des BSG eine Garantenstellung für die Vollstreckungsprüfung zugewiesen. Hierauf kann (auch) eine Passivlegitimation gestützt werden. Denn die Garantenstellung begründet ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis unmittelbar zwischen dem Vollstreckungsschuldner und dem Inkasso-Service selbst zu der Frage, ob die Voraussetzungen für die Einleitung einer Vollstreckung vorliegen.⁹

Ob damit im Umkehrschluss generell eine Passivlegitimation des Jobcenters als Vollstreckungsgläubiger ausgeschlossen

werden soll, darf bezweifelt werden. Denn durch die Übertragung der Anordnungsbefugnis kann sich das Jobcenter nicht seiner Verpflichtung entziehen, vollstreckungsspezifische Einwendungen in jedem Stadium der Vollstreckung eigenständig zu überprüfen. Hinzu kommt, dass der Vollstreckungsschuldner die behördeninternen Vorgänge der Übertragung des Forderungseinzuges oft nicht überblickt und bei der Weichenstellung, wer denn nun zu verklagen ist, durchaus auf „dem falschen Gleis“ landen kann.

Auch das BSG stellt auf die Sicht des Vollstreckungsschuldners ab und führt aus, dieser könne nicht generell darauf verwiesen werden, seine Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsanordnung gegenüber dem Jobcenter geltend zu machen. Er dürfe vielmehr bei Vorliegen von bestimmten Indizien davon ausgehen, dass sich für diesen Verfahrensabschnitt ihm gegenüber auch der Inkasso-Service zu verantworten habe. Solche Indizien sieht das BSG unter anderem in dem Führen von Forderungskonten durch den Inkasso-Service für das Jobcenter, der Auskunftserteilung durch den Inkasso-Service über diese Konten gegenüber dem Vollstreckungsschuldner sowie der Erklärung ihm gegenüber, im Auftrag des Jobcenters dessen Forderungen einzuziehen zu dürfen.¹⁰

Zudem ist nach Ansicht des BSG spätestens im Rahmen der Begründetheit zu klären, ob dem Inkasso-Service der Forderungseinzug des Jobcenters wirksam übertragen worden sei. Die Beantwortung dieser Frage kann dahinstehen, wenn ER-Antrag bzw. Klage sogleich in Streitgenossenschaft gegen Jobcenter und Inkasso-Service gerichtet werden.

2. Klageantrag

In Anlehnung an das Urteil des BSG¹¹ könnte ein Feststellungsantrag wie folgt abgefasst werden: „*Es wird festgestellt, dass die Beklagte bzw. die Beklagten unter dem Geschäftszeichen ... lediglich ... EUR geltend machen darf bzw. dürfen.*“

Im Rahmen einer solchen Feststellungsklage können – dies sei noch einmal betont – lediglich vollstreckungsspezifische Einwände geltend gemacht werden. Zulässig wäre also beispielsweise die Rüge des Vollstreckungsschuldners, dass dem Forderungseinzug kein wirksamer Leistungsbescheid zu Grunde liegt oder die festgesetzte Forderung schon ausgeglichen ist. Materiell-rechtliche Einwände gegen den Bescheid, aus dem vollstreckt werden soll, müssen indes unberücksichtigt bleiben. Hier ist die Anfechtungsklage vorrangig, deren besondere Voraussetzungen nicht umgangen werden dürfen. Jede andere Sichtweise würde zu einer systemwidrigen Vermengung von Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren führen.¹²

Ob und in welchem Umfang Vollstreckungsschuldner zukünftig von der „neu“ etablierten Feststellungsklage des BSG Gebrauch machen werden, bleibt abzuwarten.

5 Aubel in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 40 (Stand: 1.3.2020), Rn. 274.

6 Aubel in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 40 (Stand: 1.3.2020), Rn. 276; so auch im Fall des BSG, Urteil vom 14.5.2020 – B 14 AS 28/19 R.

7 BSG, Urteil vom 25.6.2015 – B 14 AS 38/14.

8 LSG Hamburg, Urteil vom 26.6.2020 – L 4 AS 80/19 m.w.N.

9 BSG, Urteil vom 14.5.2020 – B 14 AS 28/19 R.

10 BSG, Urteil vom 14.5.2020 – B 14 AS 28/19 R.

11 BSG, Urteil vom 14.5.2020 – B 14 AS 28/19 R.

12 BSG, Urteil vom 14.5.2020 – B 14 AS 28/19 R.