

Titel:

Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen, Ermessensfehler verneint

Normenketten:

SGB IX § 185 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. e

SchwAV § 27

Schlagworte:

Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen, Ermessensfehler verneint

Fundstelle:

BeckRS 2023, 50493

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit nach eigenen Angaben etwa 11.000 MitarbeiterInnen, begehrt die Gewährung eines Zuschusses nach § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV).

2

Ihr war seit 2005 für die Arbeitnehmerin S., die einen Grad der Behinderung (GdB) von 70 hat, ein Zuschuss nach dieser Vorschrift, zuletzt mit Bescheid vom 10. Juli 2019 für den Zeitraum 1. Juli 2019 bis 30. Juni 2021 in Höhe von bis zu 13.920,- € (monatlich 580,- €), bewilligt worden.

3

Mit Formblatt vom 1. Juli 2021 beantragte die Klägerin erneut Leistungen nach § 27 SchwAV für diese Arbeitnehmerin.

4

Mit Bescheid vom 6. August 2021 wurde der Antrag auf Gewährung eines Zuschusses gemäß § 27 SchwAV abgelehnt.

5

Die entstehende Belastung sei der Klägerin zumutbar. Dabei sei unter anderem zu berücksichtigen, dass dem Arbeitgeber – insbesondere einem öffentlichen Arbeitgeber – eine besondere Fürsorgepflicht gegenüber seinen schwerbehinderten Beschäftigten obliege. Die durch die Beschäftigung entstehende außergewöhnliche Belastung könne nur ausgeglichen werden, soweit es dem Arbeitgeber im Einzelfall trotz dieser besonderen Fürsorgepflicht nicht zugemutet werden könne, die Kosten vollständig selbst zu tragen. Ein besonderer Einzelfall, der eine andere Entscheidung rechtfertigen würde, liege nicht vor.

6

In ihrem Widerspruch gegen diesen Bescheid führte die Klägerin im Wesentlichen aus, dass sie eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sei, welche angehalten sei, mit Versichertengeldern gewissenhaft und basierend auf den gesetzlichen Vorgaben zu wirtschaften. Sie könne seit Jahren auf eine überdurchschnittlich hohe Quote bezüglich der Schwerbehindertenausgleichsabgabe verweisen. Die bei

Frau S. vorliegenden Gründe bestünden unverändert fort. Diese sei bei allen Tätigkeiten sehr viel langsamer und ein Teil der Tätigkeit werde soweit möglich von den Kollegen abgenommen, da der Zeitaufwand für Frau S. zu hoch wäre. Im Verhältnis zu vergleichbaren Beschäftigten könne sie nur eine Arbeitsleistung von maximal 65% bis 70% erbringen. Es sei für die Klägerin nicht zumutbar, die durch die Beschäftigung entstehende außergewöhnliche Belastung selbst zu tragen.

7

Dieser Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 21. Juni 2022, zur Post gegeben am 28. Juni 2022, zurückgewiesen.

8

Mit einer Beschäftigtenzahl von über 10.000 Mitarbeitern stelle die Klägerin zum einen eine sehr große Arbeitgeberin dar und habe zum anderen ob der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst als Körperschaft des öffentlichen Rechts auch eine besondere Vorbildfunktion hinsichtlich der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen. Es treffe zwar zu, dass die Klägerin zur wirtschaftlichen Verwaltung der ihr zur Verfügung stehenden Versichertenbeiträge verpflichtet sei, dennoch sei es auch unter Einbeziehung des Ausmaßes der behinderungsbedingten Einschränkungen der Arbeitnehmerin durchaus zuzumuten, die durch die Beschäftigung der schwerbehinderten Mitarbeiterin entstehenden Mehrkosten selbst zu übernehmen, dies insbesondere vor dem Hintergrund der für das Inklusionsamt entscheidenden Mittelsituation aus der Ausgleichsabgabe, welche keine mit den Vorjahren vergleichbare Zuschussbewilligungen mehr zulasse.

9

Hiergegen erhob die Klägerin am 29. Juli 2022 beim Bayerischen Verwaltungsgericht München Klage und beantragte mit Schreiben vom 7. Oktober 2022, den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 6. August 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. Juni 2022 zu verpflichten, über den Antrag der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

10

Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass hier Ermessensfehler in Form eines Ermessensfehlergebrauchs vorlägen. Der Beklagte verkenne, dass die Größe und die wirtschaftliche Situation eines Arbeitgebers nicht maßgeblich dafür seien, ob diesem die Tragung zusätzlicher außergewöhnlicher Belastungen zumutbar sei. Der Beklagte stelle mithin sachfremde Erwägungen in seine Ermessensentscheidung ein. Ungeachtet der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage der Klägerin seien auch wirtschaftlich gesunde und große Arbeitgeber durchaus in der Lage, derartige Leistungen in Anspruch zu nehmen. Weder aus dem Gesetz noch aus der Intention des Gesetzgebers sei ersichtlich, dass die Unterbringung von besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen nicht auch in wirtschaftlich gesunden und großen Unternehmen gefördert werden solle. Der Beklagte habe sich auch von sachfremden Erwägungen leiten lassen, wenn er meine, der Klägerin wäre die Kostentragung für außergewöhnliche Aufwendungen aufgrund ihres Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts und einer damit einhergehenden besonderen Vorbildfunktion im Hinblick auf die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen zumutbar. Die Klägerin könne bezüglich der Schwerbehindertenausgleichsabgabe seit Jahren auf eine überdurchschnittlich hohe Quote verweisen. Diese habe beispielsweise für das Jahr 2020 bei 10,26% gelegen und gehe somit weit über die gesetzlichen Anforderungen hinaus. Dieser Umstand habe in der Ermessensentscheidung nicht ausreichend Berücksichtigung gefunden. Hinzu komme, dass die Klägerin – gerade aufgrund ihres Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts und gesetzliche Krankenkasse – eine besondere Fürsorgepflicht auch ihren Mitgliedern gegenüber treffe. Sie sei demgemäß zur sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln bzw. Versichertengeldern angehalten. Es habe demnach oberste Priorität und sei unabdingbar, mit den von ihr verwalteten Versichertengeldern gewissenhaft und basierend auf den gesetzlichen Grundlagen zu wirtschaften. Auch dies sei vom Beklagten nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt worden. Darüber hinaus liege ein Ermessensfehlergebrauch auch darin begründet, dass der Beklagte erheblich von seiner bisher gängigen Verwaltungspraxis abweiche. Dies zeige sich vor allem darin, dass der Klägerin in der Vergangenheit stets Zuschüsse gewährt worden seien. Da die Sachlage weiterhin unverändert fortbestehe, sei schon unter diesem Gesichtspunkt nicht nachvollziehbar und im Übrigen auch nicht ausreichend dargelegt und in die Ermessensentscheidung einbezogen, weshalb nun eine ablehnende Entscheidung getroffen werde. Es sei lediglich der pauschale Hinweis darauf erfolgt, dass vor dem Hintergrund der für das Inklusionsamt entscheidenden Mittelsituation aus der Ausgleichsabgabe keine mit den Vorjahren vergleichbare Zuschussbewilligung mehr zuzulassen sei.

11

Der Beklagte beantragte,

die Klage abzuweisen.

12

Entgegen der Ansicht der Klägerin sei die Größe und die wirtschaftliche Situation eines Arbeitgebers durchaus maßgeblich dafür, ob und in welchem Umfang die Tragung außergewöhnlicher Belastung bei der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen zumutbar sei. Die nähere Ausgestaltung der Ermessensprüfung sei in Bayern durch die Bayerischen Empfehlungen zu § 27 SchwbAV geregelt worden. Diese gewährleisten eine einheitliche Bearbeitung in ganz Bayern, wobei natürlich immer die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls zu berücksichtigen seien. Dort sei als Zumutbarkeitskriterium u.a. die Größe und wirtschaftliche Situation des Betriebes bzw. des Dienstherrn genannt. Dies sei auch ein zulässiges Kriterium bei der Ermessensentscheidung, da diese Faktoren wesentlich mit darüber entschieden, welche Konsequenzen eine Kürzung oder Ablehnung von Leistungen für das Beschäftigungsverhältnis des schwerbehinderten Menschen habe. Wenn der Arbeitgeber überregional oder sogar international mehrere Hundert oder sogar mehrere Tausend Menschen beschäftige, könne er die finanziellen Belastungen durch einen schwerbehinderten Beschäftigten auch auf größere Strukturen verlagern. Erst recht gelte dies natürlich für das Kriterium der wirtschaftlichen Situation des Arbeitgebers. Sei dieser finanziell gut aufgestellt, sei er aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch durch eine Kürzung oder Ablehnung von Leistungen nicht gezwungen, den schwerbehinderten Menschen zu entlassen. Das Beschäftigungsverhältnis sei demnach nicht in dem Maße akut gefährdet wie bei einem Arbeitgeber, der wirtschaftlich bereits mit dem Rücken zur Wand stehe und zum Erhalt des Arbeitsplatzes auf die Förderung durch das Inklusionsamt angewiesen sei. Aufgrund der Knappheit der Ausgleichsabgabemittel sei das Inklusionsamt gezwungen, Sparmaßnahmen in allen Bereichen zu prüfen. Da der Schwerpunkt bei dieser Prüfung die Erhaltung von Beschäftigungsverhältnissen schwerbehinderter Menschen gewesen sei, habe sich das Inklusionsamt entschieden, im Rahmen der Ermessensprüfung mehr Gewicht auf die genannten Kriterien zu legen, um vor allem kleine und mittelständische Unternehmen weiter unterstützen zu können. Die Abweichung von der bisherigen Verwaltungspraxis liege somit an den veränderten äußeren Bedingungen. Leistungen der begleitenden Hilfe seien stets begrenzt durch die zur Verfügung stehenden Mittel der eingegangenen Ausgleichsabgabe. Seit 2016 stehe einer Einnahmensteigerung von 11% eine Ausgabensteigerung von insgesamt 40% gegenüber. Erschwerend komme hinzu, dass für 2020 mit sinkenden Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe infolge der Corona-Pandemie zu rechnen gewesen sei. Neben einer Änderung der Bayerischen Empfehlungen im Juni 2020 sei daher auch eine striktere Ermessensausübung in jedem Einzelfall erforderlich gewesen. Ein Vertrauensschutz auf eine weitere Gewährung sei nicht gegeben. Im Bescheid vom 9. Juli 2019 sei ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass aus der Bewilligung kein Anspruch auf künftige Förderung abgeleitet werden könne. In jedem Fall seien auch die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigt worden. Darüber hinaus sei auch der Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts berücksichtigungsfähig. Denn daraus ergebe sich sehr wohl eine besondere Vorbildfunktion auch im Umgang mit schwerbehinderten Beschäftigten. Die Argumentation, dass die Klägerin eine besondere Fürsorgepflicht ihren Mitgliedern gegenüber habe, führe zu keinem anderen Ergebnis.

13

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die vorgelegte Behördenakte sowie auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung am 15. Juni 2023 Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

Entscheidungsgründe

14

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet, da der Bescheid vom 6. August 2021 und der Widerspruchsbescheid vom 21. Juni 2022 rechtmäßig sind und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Diese hat keinen Anspruch auf Neuverbescheidung ihres Antrags vom 1. Juli 2021 auf Gewährung eines Zuschusses nach § 27 SchwbAV für die Mitarbeiterin S. (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

15

Das Gericht nimmt insoweit zur Vermeidung von Wiederholungen auf die streitgegenständlichen Bescheide Bezug (§ 117 Abs. 5 VwGO). Ergänzend wird Folgendes ausgeführt:

16

1. Nach § 185 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. e Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) i.V.m. § 27 Abs. 1 Satz 1 SchwbAV kann das Integrationsamt im Rahmen seiner Zuständigkeit für die begleitende Hilfe im Arbeitsleben aus den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln auch Geldleistungen erbringen, insbesondere an Arbeitgeber für außergewöhnliche Belastungen, die mit der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen i.S.d. § 155 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a bis d SGB IX verbunden sind, vor allem, wenn ohne diese Leistungen das Beschäftigungsverhältnis gefährdet würde. Außergewöhnliche Belastungen sind gemäß § 27 Abs. 2 SchwbAV überdurchschnittlich hohe finanzielle Aufwendungen oder sonstige Belastungen, die einem Arbeitgeber bei der Beschäftigung eines schwerbehinderten Menschen auch nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten entstehen und für die die Kosten zu tragen für den Arbeitgeber nach Art oder Höhe unzumutbar ist. Ein Rechtsanspruch auf diese, aus den Mitteln der Schwerbehindertenausgleichsabgabe zu finanzierenden Leistungen, besteht nicht; vielmehr ist die Leistungsgewährung in das pflichtgemäße Ermessen des Integrationsamtes gestellt. Insoweit hat das Gericht nur ein eingeschränktes Kontrollrecht und kann gemäß § 114 Satz 1 VwGO nur überprüfen, ob die getroffene Entscheidung deshalb rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Form Gebrauch gemacht worden ist.

17

2. Gemessen an diesen Grundsätzen hat der Beklagte das ihm nach dieser Vorschrift zustehende pflichtgemäße Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt.

18

2.1 Der Beklagte hat sich hier bei seiner Ermessensentscheidung an den Bayerischen Empfehlungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach § 27 SchwbAV vom 2. Juni 2020 orientiert. Danach ist Leistungsvoraussetzung u.a., dass es dem Arbeitgeber nicht zugemutet werden kann, die Kosten selbst zu tragen, wobei über die Zumutbarkeit im Einzelfall u.a. unter Berücksichtigung der Größe und wirtschaftlichen Situation des Betriebs bzw. des Dienstherrn sowie des Umstands, dass es sich um einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber handelt, zu entscheiden ist.

19

Es ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn sich der Beklagte diese Empfehlungen im Wege der Selbstbindung zu eigen macht (vgl. VG München, GB v. 8.9.2021 – M 15 K 20.2574 – UA Rn. 27; VG Magdeburg, U.v. 13.1.2014 – 4 A 215/13 – juris Rn. 26 m.w.N.; VG München, U.v. 5.9.2012 – M 15 K 12.5409 – juris Rn. 32, 41, jew. zu Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX).

20

Das Abstellen auf die Größe und wirtschaftliche Situation des Arbeitgebers ist entgegen der Auffassung der Klägerseite auch nicht ermessensfehlerhaft. Denn Minderleistungen von schwerbehinderten Arbeitnehmern können in einem (sehr) großen Betrieb eher aufgefangen werden als in einem kleinen/mittleren Unternehmen, so dass es diesem Betrieb auch eher zuzumuten ist, diesbezügliche Mehrkosten zu tragen.

21

Auch der Status der Klägerin als Körperschaft des öffentlichen Rechts konnte in die Ermessenserwägungen des Beklagten eingestellt werden. Öffentlichrechtliche Arbeitgeber als Repräsentanten des Sozialstaats (vgl. Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz – GG) haben eine Vorbildfunktion nicht nur im Hinblick auf die Einstellung von Schwerbehinderten, sondern auch bezüglich der mit der Beschäftigung verbundenen außergewöhnlichen Mehrbelastungen. Aufgrund ihrer sozialen Verantwortung können an sie im Hinblick auf die Zumutbarkeit dieser Belastungen höhere Anforderungen gestellt werden als an private Arbeitgeber.

22

2.2 Der Einwand der Klägerin, der Beklagte habe sein Abweichen von der bisherigen Verwaltungspraxis nicht ausreichend begründet, greift ebenfalls nicht. Die Leistungsgewährung steht unter dem Vorbehalt der zur Verfügung stehenden Mittel. Denn die zur Verfügung stehenden Ausgleichsleistungen werden aus der Summe der von den Arbeitgebern jährlich zu leistenden Abgabe gebildet, die dafür erhoben wird, dass

Arbeitgeber Schwerbehinderte jeweils gar nicht oder nicht in dem vom Gesetz geforderten Umfang beschäftigen (vgl. OVG NW, B.v. 9.5.2022 – 12 A 4531/19 – juris Rn. 13). Damit stellt eine geänderte Mittelsituation auch einen sachlichen Rechtfertigungsgrund dar, um von der bisherigen Verwaltungspraxis abzuweichen bzw. aufgrund der (ermessenslenkenden) Bayerischen Empfehlungen, die eine einheitliche und gleichmäßige Verteilung der begrenzten Mittel gewährleisten sollen (vgl. OVG NW, B.v. 9.5.2022 – 12 A 4531/19 – juris Rn. 5 zu Richtlinien zur Gewährung von Leistungen an Arbeitgeber zur Abgeltung außergewöhnlicher Belastungen gemäß § 27 SchwbAV), eine neue Verwaltungspraxis mit entsprechender Selbstbindung der Behörde zu begründen. Der Beklagte hat insbesondere auch gesehen, dass diese Empfehlungen nicht von der Notwendigkeit der Prüfung des Einzelfalls entbinden (vgl. OVG NW, B.v. 9.5.2022 – 12 A 4531/19 – juris Rn. 7; VG München, U.v. 5.9.2012 – M 15 K 12.5409 – juris Rn. 38, 43; VG Magdeburg, U.v. 13.1.2014 – 4 A 215/13 – juris Rn. 27, jew. m.w.N.), wie Seite 2 des Bescheids vom 6. August 2021 und Seite 3 des Widerspruchsbescheids vom 21. Juni 2022 zu entnehmen ist. Zudem hat er in der Klageerwidern vom 12. Dezember 2022 die aktuelle Mittelsituation hinsichtlich der Schwerbehindertenausgleichsabgabe auch näher dargelegt und damit seine Ermessenserwägungen in zulässiger Weise ergänzt (vgl. § 114 Satz 2 VwGO).

23

2.3 Es ist auch nicht zu beanstanden, dass der Beklagte in seinen Bescheiden nicht berücksichtigt hat, dass die Klägerin, wie diese geltend macht, auf eine überdurchschnittlich hohe Quote bezüglich der Schwerbehindertenausgleichsabgabe verweisen könne. Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass sie damit nicht zum Ausdruck bringen wollte, dass sie eine sehr hohe Schwerbehindertenausgleichsabgabe zahlen muss, sondern dass sie überdurchschnittlich viele schwerbehinderte ArbeitnehmerInnen beschäftigt. Aus der gesetzlichen Regelung des § 27 SchwbAV lässt sich aber keine gesetzliche Bindung entnehmen, nach der eine positive Beschäftigungspraxis des Arbeitgebers gegenüber schwerbehinderten Menschen es gebietet, einen Minderleistungsausgleich nach § 27 SchwbAV zu bewilligen (VG Magdeburg, U.v. 13.1.2014 – 4 A 215/13 – juris Rn. 31). Die Klägerin wird in diesem Fall, da sie die vorgeschriebene Quote nach § 160 SGB IX erfüllt, vielmehr dadurch entlastet, dass sie keine Schwerbehindertenausgleichsabgabe leisten muss.

24

2.4 Schließlich führt auch der Einwand der Klägerin, diese sei zu einer sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel bzw. Versicherungsgeldern angehalten, zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung. Zum einen ist jeder öffentliche Arbeitgeber dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet und auch private Arbeitgeber müssen wirtschaftlich arbeiten. Zum anderen geht es hier nicht primär um die Verwendung von Versicherungsgeldern oder Haushaltsmitteln, sondern um die Frage, ob die Klägerin für die Mehraufwendungen aufgrund der Beschäftigung einer schwerbehinderten Arbeitnehmerin zusätzliche Mittel erhält. Dass als mittelbare Folge eventuell Haushaltsmittel/Versicherungsgelder verwendet werden müssen, um die Zusatzbelastungen aufzufangen, ändert hieran nichts. Dies ist letztendlich eine Frage der Zumutbarkeit, bei der der Beklagte zu Recht (s.o.) auch auf die Größe und wirtschaftliche Situation des Arbeitgebers abgestellt hat. § 27 SchwbAV hat den Zweck, die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen zu sichern bzw. zu erhalten (vgl. z.B. VG Bremen, U.v. 26.5.2009 – 5 K 3056/07 – juris Rn. 22), nicht aber, den Arbeitgeber vor zumutbaren Mehraufwendungen zu schützen.

25

Die Klage war nach alledem mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Das Verfahren ist gemäß § 188 Satz 2 Halbs. 1 VwGO gerichtskostenfrei.

26

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung (ZPO).