

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Verkündet am
5. Dezember 1989

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 11 RAr 25/89

.....,

Klägerin und Revisionsklägerin,

Prozeßbevollmächtigte:

.....,

g e g e n

Bundesanstalt für Arbeit,
Nürnberg, Regensburger Straße 104,

Beklagte und Revisionsbeklagte.

Der 11. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom 5. Dezember 1989 durch den Vorsitzenden Richter Dr. V o l k m a n n , den Richter S c h n e i d e r - D a n w i t z und die Richterin Dr. W e t z e l sowie die ehrenamtlichen Richter G e h r k e n und B r ü n i n g für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Landessozialgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 20. Dezember 1988 wird zurückgewiesen.

Außergerichtliche Kosten des Revisionsverfahrens sind nicht zu erstatten.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Gründe:

I

Die Klägerin betreibt ein Stahl- und Leitergerüstbau-Unternehmen. Sie begehrt die Gewährung eines Mehrkostenzuschusses (MKZ) für ein näher bezeichnetes Bauvorhaben (STEAG-Kraftwerk, Block 5), das in der Zeit vom 1. Dezember 1986 bis zum 1. Mai 1988 durchgeführt werden sollte. Nach § 238 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) idF des Gesetzes vom 25. Juli 1986, das - nach Fassung des Gesetzesbeschlusses in dritter Lesung am 27. Juni 1986 - am Tage nach seiner am 31. Juli 1986 erfolgten Verkündung in Kraft getreten ist, werden die Leistungen der Produktiven Winterbauförderung bis zum 31. März 1989 nicht gewährt, es sei denn, daß die Anerkennung einer Förderung vor dem 1. Juli 1986 beantragt worden ist. Den von der Klägerin am 7. Juli 1986 beantragten MKZ lehnte die beklagte Bundesanstalt für Arbeit (BA) ab, da Leistungen der Produktiven Winterbauförderung auf nach dem 30. Juni 1986 gestellte Anträge gemäß § 238 AFG bis zum 31. März 1989 nicht erbracht werden könnten (Bescheid vom 4. September 1986, Widerspruchsbescheid vom 8. Oktober 1986). Die hiergegen erhobene Klage blieb in beiden Vorinstanzen ohne Erfolg (Urteil des Sozialgerichts -SG- vom 11. Dezember 1987; Urteil des Landessozialgerichts -LSG vom 20. Dezember 1988).

Mit der vom LSG zugelassenen Revision rügt die Klägerin Verletzung der Art 3 und 14 des Grundgesetzes (GG).

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des LSG abzuändern und nach dem Schlußantrag erster Instanz zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

Die Revision der Klägerin ist zurückzuweisen. Der begehrte MKZ wurde im Verwaltungsverfahren und in beiden Vorinstanzen zu Recht versagt.



Nach § 238 AFG idF durch Art 11 des Gesetzes zur Änderung wirtschafts-, verbraucher-, arbeits- und sozialrechtlicher Vorschriften (UWGuaÄndG) vom 25. Juli 1986 (BGBl I 1169) werden die Leistungen der Produktiven Winterbauförderung (§§ 77-79) bis zum 31. März 1989 nicht gewährt, es sei denn, daß die Anerkennung einer Förderung vor dem 1. Juli 1986 beantragt worden ist. Durch das Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand (9. AFG-ÄndG) vom 20. Dezember 1988 (BGBl I 2343) ist in § 238 AFG die Jahreszahl "1989" durch "1992" ersetzt worden. Nach dieser gesetzlichen Regelung hat die Beklagte den streitigen MKZ zu Recht abgelehnt, weil der Antrag erst am 7. Juli 1986, und damit nicht vor dem 1. Juli 1986 gestellt worden ist.

Der Auffassung der Revision, die in § 238 AFG getroffene Stichtagsregelung sei verfassungswidrig und könne dem Antrag deshalb nicht entgegengehalten werden, vermag der Senat nicht zu folgen.

Die Stichtagsregelung verstößt nicht gegen Art 14 GG. Der Anspruch auf MKZ ist schon deshalb kein Eigentum iS des Art 14 GG, weil er nicht aus einer auf Eigenleistung beruhenden sozialversicherungsrechtlichen Position erwächst, wie dies der 7. Senat des Bundessozialgerichts (BSG) in seinem Urteil vom 8. Juni 1989 - 7 RAr 88/88 -, das den Beteiligten bekannt ist, bereits entschieden hat.

Die Stichtagsregelung widerspricht auch nicht rechtsstaatlichen Grundsätzen zur Rückwirkung von Gesetzen (GG Art 20 und 3). Das gilt nicht nur hinsichtlich der nach Verkündung des § 238 AFG am 31. Juli 1986 gestellten Anträge (vgl hierzu das angeführte Urteil des 7. Senats vom 8. Juni 1989 und Urteil des LSG für das Land Nordrhein-Westfalen vom 1. Dezember 1988 - L 9 Ar 150/88 Breithaupt 1989, 606, die hiergegen eingelegte Revision ist beim ererkennenden Senat unter dem Aktenzeichen 11 RAr 17/89 anhängig), sondern auch für diejenigen Anträge, die nicht vor dem 1. Juli 1986, aber noch vor Verkündung des Gesetzes am 31. Juli 1986 gestellt wurden. Auch insoweit schlägt der verfassungsrechtlich gebotene Vertrauensschutz bei einer Gesamtabwägung der für den Schutz des Vertrauens sprechenden Umstände gegen die betroffenen Belange der Allgemeinheit nicht durch.

Eine begründete Erwartenshaltung auf die Gewährung eines MKZ erwächst frühestens mit der Stellung des Anerkennungsantrages (§ 81 Abs 2 Satz 1 AFG). Erst dann kann ein Arbeitgeber des Baugewerbes damit rechnen, daß er Zuschüsse zu den sonstigen witterungsbedingten Mehrkosten der Bauarbeiten



erhält, die er in der Förderungszeit durchführt (§ 79 Abs 1 AFG). Die Klägerin konnte aber bei Stellung des Antrags am 7. Juli 1986 im Hinblick auf das laufende Gesetzgebungsverfahren, insbesondere im Hinblick auf die Fassung des Gesetzesbeschlusses der dritten Lesung am 27. Juni 1986 nicht mehr damit rechnen, daß ihr Antrag Erfolg haben würde. Denn schon im Gesetzesentwurf der Koalitions-Fraktionen vom 29. Januar 1986 war vorgesehen, daß eine Förderung nicht mehr gewährt werde, es sei denn, "daß eine Förderung vor dem 1. April 1986 durch Anerkennungsbescheid bewilligt oder vor dem ... (Tag der dritten Lesung im Deutschen Bundestag) beantragt worden ist" (BT-Drucks 10/4741). In der Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses vom 25. Juni 1986 war die Fassung vorgesehen: "... es sei denn, daß die Anerkennung einer Förderung vor dem 1. Juli 1986 beantragt worden ist" (BT-Drucks 10/5771).

Die zunächst bis 1989 befristete und später bis 1992 verlängerte Aussetzung des MKZ erschien dem Gesetzgeber notwendig, um mit Hilfe der dadurch ermöglichten Minderung der Winterbau-Umlage die Beschäftigung der Bauarbeiter zu stabilisieren. In der Begründung der Ausschlußempfehlung heißt es im einzelnen:

"Die Mehrheit des Ausschusses hat sich vor allem auch aufgrund der Ausführungen der Sachverständigen überzeugen lassen, daß ein befristetes Aussetzen der Leistungen der Produktiven Winterbauförderung für Arbeitgeber notwendig ist, um die Baubetriebe vorübergehend von Kosten insoweit zu entlasten. Die gesetzgeberischen Maßnahmen werden zu einer Minderung der Winterbau-Umlage - derzeit 3 % der Bruttolohnsumme - führen. Eine vorübergehende Entlastung der Baubetriebe ist augenblicklich aus wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Gründen dringender als die für die Beschäftigung der Bauarbeiter stabilisierende Wirkung der Winterbauförderung, zumal die Wintergeld- und Schlechtwettergeld-Regelungen aufrechterhalten bleiben."

Die Gegenmeinung, für eine Änderung insbesondere des Arbeitsförderungsgesetzes in der im Entwurf vorgeschlagenen Form bestehe kein Bedürfnis, hat sich mit ihrem Änderungsantrag (BT-Drucks 10/5775) bei der zweiten und dritten Beratung des Entwurfs in der 226. Sitzung am 27. Juni 1986 nicht durchsetzen können.

Es liegt auf der Hand, daß der bezweckte Erfolg einer Minderung der Umlage auf der Grundlage einer entsprechenden vorherigen Minderung des Leistungsanspruchs für einen ohnehin befristeten Zeitraum weitgehend erfolglos bleiben würde, wenn der Gesetzgeber den Betroffenen aus Gründen des Vertrauens-



schutzes eine Auslaufrfrist für weitere Anträge eingeräumt hätte. Unter diesen Umständen ist es nicht zu beanstanden, daß er als Stichtag nicht den Tag des Inkrafttretens oder den Tag der Verkündung, sondern einen Tag kurz nach der dritten Lesung gewählt hat, um zu verhindern, daß im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren noch vor dem Stichtag in verstärktem Umfang Anträge gestellt würden. Aus dieser Zielsetzung folgt zugleich, daß nach der Vorschrift selbst bei schuldloser Versäumung des Stichtages keine Ausnahme gelten und deshalb auch eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand iS des § 27 Abs 5 SGB 10 ausgeschlossen sein soll.

Dem MKZ kommt keine existenzielle Bedeutung zu. Das AFG kennt als Leistungen der Produktiven Winterbauförderung Zuschüsse und Darlehen für Geräte und Einrichtungen (§ 77), Wintergeld in Höhe von 2,-- DM für jede Arbeitsstunde für Arbeiter, die in Betrieben des Baugewerbes auf einem witterungsabhängigen Arbeitsplatz beschäftigt sind, für die in der Förderungszeit (vom 1. Dezember bis 31. März eines Jahres) geleisteten Arbeitsstunden (§ 80), und schließlich den MKZ. Dieser wird Arbeitgebern des Baugewerbes zu den sonstigen witterungsbedingten Mehrkosten der Bauarbeiten gewährt, die sie in der Förderungszeit durchgeführt haben (§ 78), und nach der Zahl der in der Förderungszeit von den Arbeitern geleisteten Arbeitsstunden und dem durch Rechtsverordnung festgesetzten Förderungssatz bemessen (§ 79). Der Förderungssatz betrug nach § 1 der Verordnung über die Förderungssätze für den MKZ der Produktiven Winterbauförderung idF der Verordnung vom 22. Dezember 1983 (BGBl I 1661) im Hochbau und im Ingenieur- und Industriebau für den Rohbau 4,55 DM und für den Ausbau 1,30 DM. Der Gesetzgeber hat somit die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft mit der Aussetzung des MKZ lediglich eingeschränkt. Die Förderung durch Wintergeld und Schlechtwettergeld blieb erhalten.

Die Wertung, daß unter diesen Umständen die öffentlichen Belange schwerer wiegen als Erwägungen des Vertrauensschutzes und daher die getroffene Regelung rechtfertigen, widerspricht nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG).

Das BVerfG hat bei vergleichbaren Tatbeständen den öffentlichen Belangen den Vorrang eingeräumt. So hat es die Herabsetzung des Unterhaltsgeldes (Uhg) und des Übergangsgeldes (Übg) für bereits bewilligte Maßnahmen durch § 242b AFG idF des Haushaltsbegleitgesetzes (HBegleitG) 1984 als zulässig angesehen, obgleich diesen Leistungen der Eigentumsschutz zuzubilligen ist (BVerfGE 76, 220 = SozR 4100 § 242b Nr 3). Für die Entscheidung war von



besonderer Bedeutung, daß die Leistungen nur gekürzt wurden, zwar in nicht unerheblichem Umfang, aber doch in den Grenzen des Zumutbaren. Auf dieser Grundlage hatte auch das BSG die Regelung bereits als verfassungsgemäß angesehen (SozR 4100 § 242b Nr 2).

Bei gewichtigeren Eingriffen in existenzwichtige Rechtspositionen stellt das BVerfG an das Gewicht der öffentlichen Belange, die das Interesse des Bürgers am Fortbestand einer günstigen Regelung zurücktreten lassen sollen, oft geringere Anforderungen als die Fachgerichtsbarkeit. So hat das BVerfG es nicht als verfassungswidrig angesehen, daß das Rentenversicherungsneuregelungsgesetz vom 23. Februar 1957 den Anspruch auf Selbstversicherung nur für diejenigen Versicherten aufrechterhielt, die ihre Selbstversicherung vor dem 1. Januar 1956, also mehr als ein Jahr vor Verkündung der Neuregelungsgesetze, begonnen hatten (BVerfGE 14, 288), obgleich damals drei Senate des BSG die gesetzliche Regelung als verfassungswidrigen Eingriff in schutzwürdiges Vertrauen angesehen haben (vgl BVerfGE 14, 288, 292). Gerade diese Entscheidung zeigt, daß die Auffassung der Revision, die Verfassung erlaube nur Stichtagsregelungen, die es dem Betroffenen ermöglichen, die gesetzte Frist auch zu beachten, der Rechtsprechung des BVerfG nicht entspricht. Es ist vielmehr verfassungsrechtlich zulässig, daß der Gesetzgeber in derartigen Fällen im öffentlichen Interesse den Stichtag für den von einer Rechtsverschlechterung Betroffenen bei Verkündung des Gesetzes unausweichlich wählt.

Entsprechend hat das BVerfG die Verschlechterung des Anspruchs auf Rente wegen Berufsunfähigkeit durch das HBegleitG 1984 als verfassungsgemäß angesehen, obwohl zwei Senate des BSG einen Eingriff in verfassungsmäßig geschütztes Vertrauen angenommen haben (BVerfGE 75, 78, 92). Auch in der Rechtsprechung zur Einschränkung von Betriebsrenten hat das BVerfG das Einsparungsinteresse der Unterstützungskasse höher bewertet, als dies das Bundesarbeitsgericht (BAG) tat (BVerfGE 74, 139, 155 ff).

Die Revision beruft sich demgegenüber zu Unrecht auf eine Entscheidung des BVerfG zur Änderung von Steuervorschriften über eine Wohnsitzverlagerung in das Ausland (BVerfGE 72, 200). Dort ist entschieden, wenn nach erfolgtem Steuerabzug mit Abgeltungsregelung in der steuerrechtlichen Neuregelung eine Steuernachforderung vorgesehen werde, so sei das eine unzulässige echte Rückwirkung (BVerfGE 72, 200, 263; ähnlich früher BVerfGE 13, 261, 271).

Es kann dahinstehen, ob die vom BVerfG versuchte Unterscheidung zwischen der echten - unzulässigen - Rückwirkung und der unechten - in den Grenzen



des Vertrauensschutzes zulässigen - Rückwirkung zu eindeutigeren Ergebnissen führt, als die allgemeine Vertrauensabwägung (vgl. zur Kritik die abweichende Stellungnahme des Richters St. in BVerfGE 48, 23 ff). Denn der Entscheidung zum Steuerrecht kann jedenfalls nicht der Rechtssatz entnommen werden, daß die Wahl eines in der Vergangenheit liegenden Stichtages stets - und damit auch im Bereich der Sozialleistungen eine unzulässige echte Rückwirkung ist. Die Bedeutung dieser Entscheidung ist im wesentlichen auf das Steuerrecht beschränkt. Das BVerfG hat zwar den Begriff der echten Rückwirkung in einem allgemeinen Sinne definiert, der an sich auf eine in der Vergangenheit vom Bürger vorgenommene Handlung unabhängig davon angewandt werden müßte, ob die Rechtsordnung an diese Handlung nachteilige Rechtspflichten knüpfte oder ob sie aufgrund der Handlung Aussichten, Anwartschaften oder Rechtsansprüche einräumte. Auch wird das Verbot echter Rückwirkung nicht mit spezifisch steuerrechtlichen Überlegungen begründet und dadurch auf den Bereich des Steuerrechts eingeschränkt, obgleich das nahegelegen hätte. Im Steuerrecht ist es nämlich regelmäßig möglich, die gewünschte Erhöhung des Steueraufkommens dadurch zu erreichen, daß die Steuer für zukünftige Handlungen erhöht wird. Hiernach verfährt der Gesetzgeber regelmäßig, so daß das hierauf gestützte Vertrauen des Bürgers verfassungsrechtlich schutzwürdig ist.

Die Rechtsprechung des BVerfG läßt indes keinen Zweifel daran, daß das Verbot echter Rückwirkung im Steuerrecht die Zulässigkeit rückwirkender Verschlechterungen auf anderen Rechtsgebieten - insbesondere in der Beamtenversorgung (BVerfGE 76, 256, 349 ff) und bei Sozialleistungsansprüchen - nicht berührt. Das gilt insbesondere für die Entscheidungen, daß es verfassungsrechtlich zulässig sein kann, die aufgrund einer in der Vergangenheit erfolgten Gewährung einer Ausbildung eingetretene Betriebsbindung nachträglich zu verdreifachen (BVerfGE 39, 128 ff), oder die durch eine in der Vergangenheit erfolgte Prozeßhandlung ausgelösten Gerichts- und Anwaltskosten durch ein bis zum Instanzenschluß erlassenes Änderungsgesetz erheblich zu erhöhen (BVerfGE 11, 139 ff). Den Entscheidungen zum Steuerrecht, zur Betriebsbindung und zum Kostenanspruch ist gemeinsam, daß die Belastung des Bürgers aufgrund einer in der Vergangenheit vorgenommenen Handlung zunächst abgeschlossen und endgültig geregelt war, und daß die in der Zukunft maßgebenden Rechtsfolgen verschärft wurden. Ob deswegen auf den Begriff der echten Rückwirkung zu verzichten und immer auf den Vertrauensschutz unter Berücksichtigung der Eigenart der Rechtsmaterie abzustellen ist, oder ob der Begriff der echten Rückwirkung je nach Rechtsmaterie unterschiedlich definiert werden muß, ist jedoch für das Ergebnis ohne Bedeutung.



Die Revision entnimmt der angeführten Entscheidung zum Steuerrecht (BVerfGE 72, 200, 262) zu Unrecht den Rechtssatz, eine auf den Tag des Gesetzesbeschlusses im Bundestag rückwirkende Rechtsänderung sei nur beim Vorliegen des zusätzlichen Tatbestandsmerkmals zulässig, daß das Zwischenergebnis des Gesetzgebungsverfahrens offen zu Tage gelegen habe und von jedem zur Kenntnis genommen werden konnte. Die Revision meint, dieses Tatbestandsmerkmal sei nur bei einer Berichterstattung über das Gesetzgebungsverfahren in den Massenmedien erfüllt, die zur Aussetzung des MKZ nicht erfolgt sei. Sie übersieht dabei, daß sich die Ausführungen des BVerfG zum Rückgriff auf den Tag des Gesetzesbeschlusses nur auf die Fälle echter Rückwirkung beziehen. Hier liegt indes, wie ausgeführt, nur ein Fall unechter Rückwirkung im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG vor.

Aber selbst bei Annahme einer echten Rückwirkung könnte der Revision nicht zugestimmt werden. Die von der Revision aufgegriffene Erwägung des BVerfG, der Gesetzesbeschluß liege "offen zu Tage" und könne von jedem zur Kenntnis genommen werden (BVerfGE 72, 200, 262), bezieht sich ersichtlich nicht auf eine Berichterstattung in den Massenmedien, sondern auf die Zugänglichkeit der Gesetzesmaterialien für jedermann. Denn das BVerfG fährt in der angeführten Entscheidung fort, die Besonderheit des Kreises der von der Rechtsänderung einer Erschwerung der Begründung eines Steuerwohnsitzes im Ausland Betroffenen und deren lebhafteste Anteilnahme am Entstehen der Neuregelung, auch vermittels publizistischer Beiträge von Angehörigen der steuerberatenden Berufe, spreche für die Richtigkeit seiner Erwägung. Die publizistischen Beiträge werden nur zusätzlich im Sinne einer Bestätigung erwähnt. Läßt die Verfassung den Rückgriff auf den Tag der Fassung des Gesetzesbeschlusses im Bundestag mit der dritten Lesung zu, wenn es gerade der Zweck des Gesetzes ist, zu vermeiden, daß vor dem Inkrafttreten des Gesetzes noch verstärkt Anträge gestellt werden, dann wäre es mit dieser Zielsetzung nicht vereinbar, eine Berichterstattung in den Massenmedien vor der dritten Lesung als Voraussetzung einer solchen Rückwirkung zu fordern.

Die Klägerin kann auch nicht mit dem Einwand durchdringen, einige wenige Großunternehmen der Baubranche, die ihrer Größe und wirtschaftlichen Macht wegen über eine geeignete "Lobby" in Bonn verfügten, seien von der gesetzgeberischen Absicht unterrichtet worden und hätten aufgrund ihrer vor dem 1. Juli 1986 gestellten Anträge noch bis zum Jahre 1988 (und auch weiterhin) die beantragten Mehrkostenzuschüsse für die Winterbauförderung erhalten. Dieser Einwand erweckt den Eindruck, die Großunternehmen hätten sich besondere



Kenntnisse über Behördeninterna verschafft, die nicht für jedermann zugänglich gewesen seien. Die damit nahegelegte Vermutung, Großunternehmen hätten sich Kenntnisse vom Gesetzgebungsvorhaben auf unlautere Weise verschafft, entbehrt indes jeder Grundlage. Denn diese Kenntnisse konnten den jedermann zugänglichen Bundestags-Drucksachen und Bundestags-Protokollen ohne Schwierigkeit entnommen werden.

Mit dem Hinweis auf die allgemeine Zugänglichkeit der Bundestags-Drucksachen und Protokolle wird nicht unterstellt, daß ein Bauunternehmer diese lese oder lesen müsse, was lebensfremd wäre. Auch beim Bundesgesetzblatt kann nicht angenommen werden, daß es dem Bürger alsbald mit seiner Ausgabe zur Kenntnis gelangt. Gleichwohl ist es gerechtfertigt, daß diese Formen der Veröffentlichung die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den Fortbestand der Rechtslage beenden, soweit - wie hier - ein öffentliches Interesse an einer schnellen Änderung besteht.

Die Revision meint zu Unrecht, die Stichtagsregelung sei insgesamt verfassungswidrig, weil sie eine vor dem Stichtag erfolgte Antragstellung auch dann begünstige, wenn der Antrag Folgejahre betreffe. Das hat es nach dem Revisionsvorbringen Großbetrieben ermöglicht, den Antrag für alle von der befristeten Leistungsaussetzung betroffenen Folgejahre vor dem Stichtag zu stellen und sich so der Einsparung vollständig zu entziehen. Wäre die Stichtagsregelung so auszulegen, was erheblichen Zweifeln unterliegt, und wäre dies gleichheitswidrig, so wäre die Stichtagsregelung nur hinsichtlich der Begünstigung rechtzeitig gestellter Anträge für Folgejahre verfassungswidrig, nicht aber insgesamt. Die Stichtagsregelung wäre auch dann nicht insgesamt verfassungswidrig, wenn die BA bisher rechtzeitig gestellten Anträgen auch für Folgejahre entsprochen hätte und wenn dies nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte. Es kann also dahinstehen, ob die Beklagte zunächst in einer nicht unbeträchtlichen Anzahl von Fällen derartige Anträge als zulässig angesehen und Anerkennungsbescheide auch für spätere Förderungszeiträume erteilt hat, wie dies die Klägerin behauptet.

Die Revision ist daher mit der Kostenfolge aus § 193 SGG zurückzuweisen.

