

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 9b RAr 3/92

.....

Kläger und Revisionsbeklagter,

Prozeßbevollmächtigte:

g e g e n

Bundesanstalt für Arbeit,
Nürnberg, Regensburger Straße 104,

Beklagte und Revisionsklägerin.

Der 9b Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom 29. Oktober 1992 durch Vorsitzenden Richter D r. S c h m i t t, Richter D r. K o c h e r und Richter D a u sowie ehrenamtliche Richter R e h k o p f und H a n e l für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landessozialgerichts vom 9. Dezember 1991 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte hat dem Kläger auch die Kosten des Revisionsverfahrens zu erstatten.



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



Gründe:

I

Streitig ist die Kürzung eines bewilligten Einarbeitungszuschusses nach neuem, ungünstigerem Recht.

Im August 1988 bewilligte die Beklagte dem Kläger, einem selbständigen Immobilienkaufmann, zur Einarbeitung der zuvor arbeitslosen Frau K. ab 16. Mai 1988 für die Dauer eines Jahres einen Zuschuß in Höhe von 70 % der Lohnkosten. Mit Bescheid vom 2. März 1989 hob sie ihre Bewilligungsentscheidung ab 1. April 1989 teilweise auf und setzte den Zuschuß für die Restförderungszeit bis zum 15. Mai 1989 auf 50 % der Lohnkosten herab. Der Widerspruch blieb erfolglos (Bescheid vom 10. April 1989).

Das Sozialgericht Lübeck (SG) hat die angegriffenen Bescheide aufgehoben, das Schleswig-Holsteinische Landessozialgericht (LSG) die Berufung der Beklagten zurückgewiesen (Urteile vom 4. Juli 1990 und vom 9. Dezember 1991). Nach § 49 Abs 2 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) in der seit dem 1. Januar 1989 geltenden Fassung dürfe der Einarbeitungszuschuß (EZ) 50 % des Arbeitsentgelts zwar nicht übersteigen. Diese Regelung gelte nach der Übergangsvorschrift des § 242i Abs 5 AFG ab 1. April 1989 auch in laufenden Leistungsfällen, sie sei aber verfassungskonform dahin auszulegen, daß bereits bindend bewilligte höhere Zuschüsse nicht darunterfielen.

Mit der vom LSG zugelassenen Revision macht die Beklagte geltend, daß § 242i Abs 5 AFG nach Wortlaut und Systematik auch den vorliegenden Fall ab 1. April 1989 dem neuen Recht unterwerfe. Gegen die Verfassung verstoße die Herabsetzung des Förderungssatzes nicht, weil dem Vertrauen des Klägers in die unveränderte Höhe der einmal bewilligten Leistung geringeres Gewicht zukomme, als dem dringenden öffentlichen Anliegen des Gesetzgebers, die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu konsolidieren.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landessozialgerichts vom 9. Dezember 1991 sowie das Urteil des Sozialgerichts Lübeck vom 4. Juli 1990 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II



Die Revision der Beklagten ist unbegründet. Der Kläger hat Anspruch auf EZ in ursprünglich bewilligter Höhe auch für die Zeit ab 1. April 1989 bis zum Ende des Förderungszeitraums. Die bei Erlass des Bewilligungsbescheides im August 1988 maßgebenden rechtlichen Verhältnisse haben sich durch die am 1. Januar 1989 in Kraft getretene Neufassung des § 49 Abs 2 AFG nicht geändert. Von einer Kürzung des EZ nach neuem Recht wird der Kläger durch die Übergangsvorschrift in § 242i Abs 5 AFG (idF des Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand vom 20. Dezember 1988 <BGBl I S 2343>) verschont.

Das ergibt sich allerdings erst aufgrund verfassungskonformer Auslegung dieser Regelung, die nur eine bis zum 31. März 1989 befristete Fortgeltung alten Rechts für solche Fälle anordnet, in denen mit der Einarbeitung - wie hier - vor dem 1. Januar 1989 begonnen worden ist. Der Gesetzgeber und die Beklagte halten diese Regelung für allgemein, abschließend und damit auch auf bereits nach altem Recht bewilligte Einarbeitungszuschüsse anwendbar. In der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des AFG und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand heißt es, der EZ sei für die Zeit nach dem 31. März 1989 auch in laufenden Fällen hinsichtlich des Höchstsatzes auf das neue Recht umzustellen (BT-Drucks 11/2990, S 23).

Mit diesem Inhalt verstößt § 242i Abs 5 AFG aber gegen das Grundgesetz (GG) weil er ab 1. April 1989 belastend in bewilligte und fortlaufend gezahlte Leistungen eingreift, ohne dabei die verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten, die einer - grundsätzlich zulässigen - unecht rückwirkenden gesetzlichen Regelung gezogen sind. Das Vertrauen des Klägers in den Fortbestand der ihn begünstigenden Rechtslage ist zwar nicht nach Art 14 GG geschützt, weil der EZ jedenfalls nicht seiner Existenzsicherung dient (vgl BVerfGE 69, 272, 300; 72, 9, 18 f; 76, 220, 235 f = SozR 4100 § 242b Nr 3). Verletzt sind aber die aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art 20 Abs 3 GG hergeleiteten Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Das Ausmaß des beim Kläger durch die Leistungskürzung ab 1. April 1989 eintretenden Vertrauensschadens überwiegt die Bedeutung des gesetzlichen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit (vgl zu dieser Abwägung BVerfGE 76, 220, 245).

Umfang und Grad des Vertrauens werden durch folgende Umstände bestimmt:

Einarbeitungszuschüsse haben den Zweck, arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer am Arbeitsplatz beruflich zu qualifizieren. Dieses Ziel wird durch eine längere Einarbeitungszeit erreicht; dem Arbeitgeber werden die durch Minderleistung entstehenden Nachteile ausgeglichen (BSG SozR 4100 § 49 Nr 3; SozR 3-4100 § 49



Nr 2). Maßgebend für die Einstellung erst noch einzuarbeitender Arbeitnehmer ist mithin der Anreiz durch staatliche Zuschüsse (mit nicht ausreichenden finanziellen Anreizen hat der Gesetzgeber 1979 die Heraufsetzung des Höchstbetrages beim EZ von 60 % auf 80 % begründet, vgl BT-Drucks 8/2624, S 24). Die Arbeitgeber werden durch diesen Anreiz bestimmt, ein für sie zunächst nachteiliges Beschäftigungsverhältnis mit einem Arbeitnehmer einzugehen, der noch nicht die volle Arbeitsleistung erbringt, dem aber bereits während der Einarbeitung der volle Tariflohn zu zahlen ist. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise erbringen die Arbeitgeber schon durch Einstellung nicht erst durch die nachfolgende Einarbeitung des Arbeitnehmers eine Vorleistung, für die sie die Gegenleistung der BA in Form des EZ erhalten. Nicht die spätere monatliche Auszahlung, sondern die Zusage bei Abschluß des Arbeitsvertrages ist rechtlich für die Beurteilung des Vertrauensschutzes maßgeblich. Durch nachträgliche Herabsetzung der Gegenleistung wird diesem vertragsähnlichen Austauschverhältnis die Grundlage zu Lasten des Arbeitgebers entzogen. Der Arbeitgeber kann sich dieser Änderung nicht anpassen. Er wird auch unter verschlechterten Bedingungen an der im Vertrauen auf die Förderung in bewilligter Höhe getroffenen Disposition festgehalten, weil regelmäßig eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses ebenso ausgeschlossen ist wie eine Herabsetzung des Arbeitsentgelts. Eine außerordentliche Kündigung scheidet aus, weil der Wegfall öffentlicher Mittel zur teilweisen Finanzierung des Arbeitsentgelts dem Unternehmerrisiko zuzurechnen ist (vgl zur Kündigung bei drittmittelfinanzierten Arbeitsplätzen: BAG, Urteil vom 24. August 1989 <2 AZR 653/88>). Eine ordentliche Kündigung gilt bei befristeten Arbeitsverhältnissen - wie hier - im Zweifel als ausgeschlossen (vgl BSG SozR 4100 § 117 Nr 13 S 58), läßt wegen der einzuhaltenden Kündigungsfrist eine zeitgerechte Reaktion des Arbeitgebers ohnehin nicht zu und dürfte in aller Regel an Kündigungsschutzvorschriften scheitern. Damit unterscheidet sich die Lage des Arbeitgebers wesentlich von der eines durch die BA geförderten Teilnehmers an Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen. Letzterer wird an seiner Entscheidung nicht festgehalten, sondern kann bei Verschlechterung der Leistungen die Maßnahme abbrechen, ohne daß die bereits gewährten Mittel - zwangsläufig - zurückgefordert werden (vgl dazu BVerfGE 76, 220, 247). Auch vertragliche Verpflichtungen gegenüber dem Maßnahmeträger stehen einem Abbruch der Maßnahme nicht entgegen, weil die BA nach § 34 Abs 1 Nr 2 AFG nur Maßnahmen mit angemessenen Teilnahmebedingungen fördert, wozu nach § 4 Abs 3 Satz 1 der Anordnung des Verwaltungsrates der BA über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung (AFuU) auch ein Kündigungsrecht ohne Angabe von Gründen zählt.

Grad und Umfang des Vertrauens eines Arbeitgebers in den unveränderten Fortbestand bereits bewilligter Einarbeitungszuschüsse werden durch die zahlreichen Änderungen des § 49 AFG in der Vergangenheit nicht beeinflusst. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Entscheidung zur Überleitungsvorschrift des § 242b AFG zwar offengelassen, ob wegen häufiger gesetzlicher Änderungen der Leistungsbedingungen



und wegen eines dort erteilten Hinweises auf mögliche Leistungsänderungen überhaupt auf die zuerkannten Leistungen vertraut werden konnte (BVerfGE 76, 220, 245). Hier fehlte es aber bereits an einem Hinweis auf bevorstehende Gesetzesänderungen, der den Kläger hätte risikobewußt machen und davon abhalten können, durch Einstellung einer Arbeitnehmerin langfristige Bindungen einzugehen. Außerdem lag der Höchstsatz beim EZ nach Angleichung an den Höchstsatz der Eingliederungsbeihilfe durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 seit dem 1. Januar 1984, also bei Beginn der Einarbeitung seit mehr als vier Jahren unverändert bei 70 %. Schließlich bildet sich Vertrauen zu Recht um so eher, je kürzer der Bewilligungszeitraum eines Verwaltungsaktes ist. Bei mehrjährigen Bezugszeiträumen oder gar bei Leistungen ohne zeitliche Begrenzung wird der Begünstigte schwerlich damit rechnen können, von Leistungskürzungen im Gefolge wirtschaftlicher Veränderungen stets verschont zu bleiben. Das Gegenstück sind einmalige Leistungen, derer sich der Empfänger in voller Höhe grundsätzlich gewiß sein darf. Letzteren kommt der EZ nahe. Er wird für die vorgesehene Einarbeitungszeit von bis zu einem Jahr bewilligt und dann in gleichbleibenden monatlichen Beträgen ohne Rücksicht auf zwischenzeitlich eintretende Lohnerhöhungen ausgezahlt (§ 19 Abs 3 Satz 2 AFuU und Ziffer 19.37 Abs 2 der dazu ergangenen Dienstanweisung der BA).

Ohne Einfluß auf die Vertrauensbildung des Arbeitgebers bleibt der Umstand, daß die Leistungsfähigkeit eines Arbeitnehmers mit zunehmender Dauer seiner Einarbeitung steigt, so daß nach drei Monaten mit einer regelmäßigen Arbeitsleistung von mindestens 50 % eines eingearbeiteten Arbeitnehmers zu rechnen sein soll (so Pröbsting, DB 1989, 678, 681). Die Höhe des EZ wird vielmehr grundsätzlich so festgesetzt, daß der Arbeitgeber den der tatsächlichen Leistung des Arbeitnehmers entsprechenden Anteil des Arbeitsentgelts trägt und der EZ die Minderleistung des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz ausgleicht, wobei die Minderleistung für die gesamte Einarbeitungszeit in einem gleichbleibenden Prozentsatz festgelegt wird (vgl Ziffer 19.31 Abs 1 der Dienstanweisung der BA zu § 19 AFuU). Durch dieses Verfahren wird dem über die gesamte Einarbeitungszeit sich erstreckenden Anstieg der Leistung des Arbeitnehmers nur mittelbar Rechnung getragen. Mit der Arbeitsleistung müßte an sich auch der vom Arbeitgeber aufzubringende Lohnanteil wachsen. Statt dessen erhält der Arbeitgeber in der Anfangsphase zu wenig, wird dafür aber zum Schluß stärker von Lohnkosten entlastet, als es der Minderleistung des Arbeitnehmers entspricht. Auf dieses Verfahren richtet sich ein Arbeitgeber bei seiner Entscheidung zur Einstellung eines einzuarbeitenden Arbeitnehmers von vornherein ein: Der Gesamtbetrag des Zuschusses im Verhältnis zur gesamten Minderleistung ist deshalb Grundlage seiner Kalkulation, auf deren Bestand er zu Recht vertraut.

Für die Senkung des Höchstsatzes beim EZ durch das Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand gibt es Gründe des gemeinen Wohls. Dazu zählen im allgemeinen "alle



Konsolidierungsbemühungen in den staatlichen Sonderhaushalten". Sie sind aber nicht immer so gewichtig, daß sie die Kürzung auch bereits bewilligter und laufend gezahlter Zuschüsse rechtfertigen. Das wäre nur der Fall, wenn die schwierige Finanzlage der BA und des Bundes möglichst rasch greifende Maßnahmen notwendig gefordert hätte, so daß unumgänglich auch bereits vor dem 1. Januar 1989 entstandene Leistungsansprüche zu kürzen gewesen wären (vgl dazu die Begründung zum Haushaltsbegleitgesetz 1984, BT-Drucks 10/335, 62, 85 und 87; BVerfGE 76, 220, 239; BSG SozR 4100 § 242b Nr 2). Solche Gründe sind im Gesetzgebungsverfahren nicht genannt worden. Der Höchstförderungssatz beim EZ ist gesenkt worden, um Mitnahmeeffekte zu minimieren (BT-Drucks 11/2990, S 15 f). Dies lag innerhalb der Zielvorstellung des Gesetzgebers, bestimmte Leistungen zu konsolidieren, um einen hohen Stand der Arbeits- und Bildungsförderung zu halten und die Voraussetzungen für eine Wiederherstellung eines ausgeglichenen Haushalts der BA zu schaffen (BT-Drucks 11/2990, S 1, 15). Daraus ergibt sich nicht, daß der Gesetzgeber einen Eingriff auch in laufende, abschließend durch Verwaltungsakt geregelte Leistungsfälle für unumgänglich gehalten hat, um seine Ziele zu erreichen.

Mitnahmeeffekte ließen sich durch die getroffene Regelung rückwirkend ohnehin nicht mehr vermeiden. Hätte der Gesetzgeber dieses Ziel auch für laufende Fälle erreichen wollen, so hätten die bewilligten Leistungen solchen Arbeitgebern vollständig entzogen werden müssen, die auch ohne den Anreiz durch Einarbeitungszuschüsse entschlossen gewesen waren, einen Arbeitnehmer einzustellen und - bei vollem Lohn - am Arbeitsplatz zu qualifizieren. Solche Fälle hätte die BA durch eine restriktive Bewilligungspraxis bereits vor dem 1. Januar 1989 von staatlicher Förderung durch Einarbeitungszuschüsse ausschließen können. Die rechtlichen Möglichkeiten dazu bestanden schon nach altem Recht: Dem Grunde nach handelt es sich beim EZ um eine Ermessensleistung (§ 49 Abs 1 AFG), deren Höhe eine Obergrenze nicht übersteigen darf (§ 49 Abs 2 AFG).

Eine Vorlage an das BVerfG ist nicht geboten, weil § 242i Abs 5 AFG verfassungskonform dahin auszulegen ist, daß nach altem Recht bewilligte Leistungen von der Senkung des Höchstförderungssatzes unberührt bleiben. Der Wortlaut läßt diese Interpretation zu. Er knüpft die begünstigende Regelung an den Beginn der Einarbeitung vor dem 1. Januar 1989. Er zwingt nicht dazu, die nur befristete Fortgeltung alten Rechts auf Sachverhalte zu erstrecken, in denen nicht nur die Einarbeitung begonnen, sondern auch ein Bewilligungsbescheid über EZ ergangen ist und laufend Leistungen gewährt worden sind. Die nach dem Wortlaut noch mögliche und dem rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutz näher kommende Auslegung des Senats ermöglicht die vollständige Absicherung der Arbeitgeber, deren rechtliche Position vor Erlass des ändernden Gesetzes gesichert erschien. Die Beschränkung des § 242i Abs 5 AFG auf begonnene, aber noch nicht durch Bescheid geregelte Einarbeitungsfälle beläßt dieser Vorschrift noch einen weiteren Anwendungsbereich, denn über den EZ wird nach der Erfahrung des Senats vielfach erst



Wochen oder Monate nach Beginn der Einarbeitung durch Bescheid entschieden. Im vorliegenden Fall hat die Einarbeitung am 16. Mai 1988 begonnen; der Einarbeitungszuschuß ist erst am 15. August 1988 bewilligt worden.

Für Fälle, in denen wie hier der Einarbeitungszuschuß vor Inkrafttreten des neuen Rechts bewilligt worden ist, fehlt dann allerdings eine ausdrückliche Übergangsregelung. Diese Regelung ist aber zu ermitteln, weil der Gesetzgeber der besonderen, vertrauensbildenden Handlung der Verwaltung in Gestalt eines begünstigenden Verwaltungsaktes an anderen Stellen im Übergangsrecht ausdrücklich Rechnung getragen hat. Das ist vergleichbar vor allem in § 242i Abs 8 AFG geschehen: Sofern für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereits Leistungen bewilligt worden sind, ist der Fall nach altem Recht abzuwickeln. Über diesen Mindestvertrauensschutz geht § 242i Abs 5 AFG sogar noch hinaus, indem er Arbeitgebern, die im Vertrauen auf das bis zum 31. Dezember 1988 geltende Recht begonnen haben, einen Arbeitnehmer einzuarbeiten, übergangsweise für die Zeit bis zum 31. März 1989 Leistungen nach altem Recht zubilligt, auch wenn EZ noch nicht bewilligt war. Die Regelung schließt mithin zeitlich unbegrenzten Bestandsschutz für bereits bewilligte Einarbeitungszuschüsse ein, ohne das ausdrücklich zu erwähnen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 SGG.

