

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Verkündet am
29. Oktober 1992

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az.: 9b RAr 8/92

.....,
Kläger und Revisionskläger,

Prozeßbevollmächtigte:

.....,

g e g e n

Bundesanstalt für Arbeit,
Nürnberg, Regensburger Straße 104,

Beklagte und Revisionsbeklagte.

Der 9b Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom 29. Oktober 1992 durch Vorsitzenden Richter Dr. S c h m i t t , Richter Dr. 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:

Auf die Revision des Klägers werden das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 26. Februar 1992 und das Urteil des Sozialgerichts Ulm vom 15. März 1991 geändert. Die Bescheide der Beklagten vom 23. Juli, 29. August und 17. September 1990 werden aufgehoben.

Die Beklagte trägt die außergerichtlichen Kosten des Klägers in allen Rechtszügen.



Gründe:

I

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit der nachträglichen Kürzung von Sachkostenerstattungen zu einer berufsbegleitenden Förderungsmaßnahme.

Der 1957 geborene Kläger beantragte im August 1988 Leistungen der Beklagten zur Förderung seiner Teilnahme an einem für die Zeit vom Oktober 1988 bis Oktober 1991 vorgesehenen Lehrgang "Geprüfter Wirtschaftsinformatiker". Mit Bescheid vom 12. Januar 1989 bewilligte die Beklagte ua Erstattungsleistungen (für Lehrgangsgebühren, Lernmittelkosten und Fahrkosten) in Höhe von insgesamt 7.560,-- DM. Die Auszahlung dieses Betrages war in vierteljährlichen Raten, beginnend mit Februar 1989, vorgesehen. Im Bescheid wies die Beklagte auf den geänderten § 45 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und die bevorstehende Änderung der "Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung" (AFuU) sowie die Gefahr hin, daß die bewilligten Leistungen für die Zeit nach Inkrafttreten der Änderungen zur AFuU gekürzt werden oder sogar völlig wegfallen könnten. Mit Bescheid vom 23. Juli 1990 idF des Abhilfebescheides vom 29. August 1990 und des Widerspruchsbescheides vom 17. September 1990 wandte die Beklagte die Neufassung der AFuU durch die am 28. Februar 1989 ergangenen 17. Änderungsanordnung (17. ÄndAnO) hierzu an und setzte unter Abänderung des Bescheides vom 12. Januar 1989 für Zeiten ab dem 26. Juli 1990 die bewilligten Leistungen auf einen Betrag von insgesamt nur noch 6.115,-- DM fest. Diese Bescheide wurden - durch Klageerweiterung - Gegenstand eines vor dem Sozialgericht (SG) Ulm wegen anderer, nicht mehr streitiger Ansprüche anhängigen Verfahrens. Mit Urteil vom 5. März 1991 wies das SG die Klage ab. Das Landesozialgericht (LSG) hat die Berufung des Klägers mit Urteil vom 26. Februar 1992 zurückgewiesen. Aufgrund der Übergangsvorschriften des AFG und der 17. ÄndAnO sei das alte Recht für den Kläger für die Zukunft nicht mehr anwendbar gewesen. Die Übergangsvorschriften des AFG und der 17. ÄndAnO seien mit dem Grundgesetz (GG) vereinbar. Ein Ausnahmefall von der grundsätzlich anzunehmenden Zulässigkeit von Gesetzen mit unechter Rückwirkung liege nicht vor.

Gegen dieses Urteil richtet sich die Revision des Klägers. Er ist der Auffassung, daß die - allein maßgeblichen - Übergangsvorschriften der 17. ÄndAnO verfassungswidrig und daher nichtig seien.



Er beantragt,

das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 26. Februar 1992, das Urteil des Sozialgerichts Ulm vom 15. März 1991 sowie die Bescheide der Beklagten vom 23. Juli 1990 und 29. August 1990 idF des Widerspruchsbescheides vom 17. September 1990 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt

die Zurückweisung der Revision des Klägers.

Sie hält das Urteil des LSG für zutreffend.

II

Die Revision des Klägers ist begründet. Die Entscheidungen der Vorinstanzen und die angefochtenen Bescheide der Beklagten sind aufzuheben.

Zutreffend hat das LSG diese Bescheide am Maßstab des § 48 Sozialgesetzbuch -Verwaltungsverfahren- (SGB X) überprüft. Danach ist ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung jedenfalls für die Zukunft aufzuheben, soweit in den rechtlichen Verhältnissen, die bei seinem Erlass vorgelegen haben, eine wesentliche Änderung eingetreten ist. Hier fehlen diese Voraussetzungen.

Der ursprüngliche Bewilligungsbescheid vom 12. Januar 1989 zählt zwar zu den Verwaltungsakten mit Dauerwirkung, auch soweit einzelne in ihm geregelte Leistungsansprüche ihrer Natur nach Einmalleistungen waren oder im Bescheid als Festbetrag bewilligt und so als Einmalleistung ausgewiesen wurden. Denn die Dauerwirkung eines Verwaltungsakts beruht darauf, daß ein auf Dauer berechnetes, in seinem Bestand von dem Verwaltungsakt abhängiges Rechtsverhältnis begründet wird (vgl hierzu BT-Drucks 8/2034 S 34) und der Verwaltungsakt in rechtlicher Hinsicht über den Zeitpunkt seiner Bekanntgabe hinaus Wirkungen zeigt (vgl BSGE 56, 165 = SozR 1300 § 45 Nr 6 und BSG SozR 1300 § 45 Nr 9). Hier bestand das Rechtsverhältnis der Fortbildungsförderung, aus dem Zahlungen für weitere Monate fällig wurden, bis zum Ende des Bewilligungszeitraums fort. Es war jedoch keine wesentliche Änderung der rechtlichen Verhältnisse iS des § 48 SGB X eingetreten. Die Rechtsänderung, auf die sich die Beklagte



stützt, war nicht "wesentlich", weil sie - im Gegensatz zur Auffassung des LSG - bei verfassungskonformer Auslegung den Fall des Klägers nicht erfaßte.

Das Änderungsgesetz vom 22. Dezember 1988 (BGBl I S 2343), durch das § 45 AFG mit Wirkung zum 1. Januar 1989 neu gefaßt wurde, und die entsprechende Übergangsregelung in § 242i Abs 4 AFG ordneten eine Einbeziehung der laufenden Fälle nicht an. Eine solche Regelung hätten allenfalls die einzelnen Bestimmungen der 17. ÄndAnO (ANBA 1989, S 471), insbesondere §§ 12 und 14 nF AFuU iVm der in Art 2 Nr 2 der 17. ÄndAnO getroffenen Übergangsregelung enthalten können. Das zeigt gerade der vorliegende Fall, in welchem die Beklagte auch nach Inkrafttreten des § 45 AFG nF noch Leistungen nach dem auf § 45 aF beruhenden (Anordnungs-)Recht zu bewilligen hatte. Nach Art 2 Nr 2 der 17. ÄndAnO erhalten Teilnehmer an Maßnahmen, die vor dem Inkrafttreten der 17. ÄndAnO (1. März 1989) begonnen hatten und über den 28. Februar 1989 dauerten, ua dann weiterhin die Leistungen nach den §§ 11 ff der AFuU in der bis zum 28. Februar 1989 geltenden Fassung, wenn der Teilnehmer vor dem 1. März 1989 in die Maßnahme eingetreten war und ihm Leistungen ohne einen Hinweis auf die Änderungen in der 17. ÄndAnO bewilligt worden waren. Diese Regelung ist indessen, soweit sie für die in ihr bezeichneten Leistungsbezieher die Weitergeltung der vor dem 1. März 1989 geltenden Vorschriften ausschließt, wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art 20 Abs 3 GG) nichtig. Diese Rechtsfolge kann vom Senat selbst festgestellt werden (BVerfGE 1, 184, 189; 71, 305, 337).

Nach § 45 AFG in der bis zum 31. Dezember 1988 geltenden Fassung trug die Bundesanstalt für Arbeit (BA) ganz oder teilweise die notwendigen Kosten, die durch die Fortbildungsmaßnahme unmittelbar entstanden, insbesondere Lehrgangskosten, Kosten für Lernmittel, Fahrkosten, Kosten der Arbeitskleidung usw. Seit der Rechtsänderung "kann" die BA ganz oder teilweise diese Kosten tragen. Nicht erst die Umgestaltung des § 45 AFG in eine "Kannbestimmung" hat dem Anordnungsgeber ein Ermessen eröffnet (vgl hierzu BT-Drucks 11/2990 S 19 zu Nr 5 <§ 45>; vgl auch die Debatte zu diesem Punkt in Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 97. Sitzung vom 29. September 1988 S 6626 und 114. Sitzung vom 2. Dezember 1988 S 8257 und S 8270). § 45 AFG enthielt bereits zuvor die Befugnis für den nach § 39 AFG zur Regelung der Einzelheiten zuständigen Anordnungsgeber, die Höhe der Sachkosten festzulegen. Bis zum Ende des Jahres 1988 war es dem Anordnungsgeber nur verwehrt, einzelne Kosten mit Ausnahme der geringfügigen Kosten (vgl § 45 Satz 2 AFG) von der Erstattung



vollständig auszunehmen. Lediglich diese Möglichkeit ist durch den Gebrauch des Wortes "kann" neu eröffnet.

Der im Gesetzgebungsverfahren als Ermessensnorm bezeichnete § 45 AFG hat weder nach altem noch nach neuem Recht zur Folge, daß die Erstattung der Lehrgangsgebühren und der Fahrkosten, um die hier allein gestritten wird, im Ermessen der einzelnen Arbeitsämter liegt. Die Kostenübernahme ist vielmehr von jeher im Rahmen des zu § 45 AFG ergangenen Anordnungsrechts (vgl §§ 12, 14 AFuU aF und nF) als Rechtsanspruch ausgestaltet; das neue Anordnungsrecht hat lediglich die Höhe der Gebühren je Teilnehmer und Unterrichtsstunde sowie die Pauschbeträge für Fahrkosten ermäßigt. Diese Ermäßigung ist aber nicht erst durch die Gesetzesänderung in § 45 AFG ermöglicht worden. Sie wäre - zB als Reaktion auf eine verschlechterte Haushaltslage - dem Anordnungsgeber schon vorher jederzeit möglich gewesen.

Da § 45 AFG aF und nF iVm § 39 AFG die Rechtssetzungsbefugnis delegiert, stand schon für den Gesetzgeber des Änderungsgesetzes vom 20. Dezember 1988 fest, daß er mit § 242i Abs 4 AFG allenfalls der Befugnis des Anordnungsgebers Grenzen setzte. Die Vorschrift macht deutlich, für wen geändertes Anordnungsrecht nicht gelten darf, umschreibt aber nicht, für welchen Personenkreis es zu gelten hat. Diese Regelung ist dem Anordnungsgeber überlassen worden, der die konkrete Belastung der Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen festlegt und dabei zwischen Einsparinteressen und Rechtssicherheit abzuwägen hat (vgl hierzu BSG SozR 3-2500 § 240 Nrn 6 und 8). Der Anordnungsgeber hätte sich deshalb in Art 2 Nr 2 der 17. ÄndAnO nicht darauf beschränken dürfen, die Fortgeltung alten Rechts bis zum 1. März 1989 uneingeschränkt und seine Weitergeltung für solche Maßnahmeteilnehmer anzuordnen, denen nach dem 1. Januar 1989 Leistungen ohne Hinweis auf die zu erwartende Änderung des Anordnungsrechts bewilligt worden waren. Diese Regelung entspricht den gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht. Aus Parallelverfahren ergeben sich sogar Hinweise dafür, daß der Anordnungsgeber die in eigener Verantwortung vorzunehmende Abwägung, inwieweit das neue Anordnungsrecht auf laufende Fälle anzuwenden sei, unterlassen und § 242i Abs 4 AFG so verstanden hat, daß jedenfalls ein Teil dieser Fälle erfaßt werden müßte. Jedenfalls ist die Übergangsregelung des Art 2 Nr 2 der 17. ÄndAnO insoweit verfassungswidrig, als sie auch laufende Leistungsfälle einbezieht.

Das geänderte Anordnungsrecht konnte ohnehin laufende Fälle frühestens ab



26. April 1989, dem Tag der Veröffentlichung der 17. ÄndAnO, erfassen. Auch insoweit liegt jedoch Verfassungswidrigkeit vor, weil das Übergangsrecht der 17. ÄndAnO belastenden Normen in rechtsstaatswidriger Weise unechte Rückwirkung beimißt. Unechte Rückwirkung liegt vor, wenn Sachverhalte einbezogen werden, die in der Vergangenheit begründet worden, auf Dauer angelegt und noch nicht abgeschlossen sind (BVerfGE 79, 45 ff).

Im Sozialrecht ergibt sich bei leistungsverschlechternden Rechtsnormen eine solche unechte Rückwirkung nicht etwa aus der Natur der Sache bzw aus dem Gebot der Gleichbehandlung aller Anspruchsinhaber. Dem steht das sozialrechtliche Prinzip entgegen, daß sich Grund und Höhe eines Anspruchs grundsätzlich nach dem Recht richten, das zum Zeitpunkt des Versicherungsfalles bzw Leistungsfalles gilt (BSGE 44, 231, 232; 57, 211, 213; 58, 243, 244; SozR 4100 § 47 Nr 12 und SozR 3-2500 § 48 Nr 1). So verhält es sich sogar im Rehabilitationsrecht (BSGE 45, 212, 214); allerdings ist dort der Versicherungsfall häufig nur schwer festzustellen, so daß auf diesem Rechtsgebiet grundsätzlich das Recht gilt, das beim Leistungsbeginn maßgeblich ist (vgl die Nachweise in BSG SozR 4150 Art 1 § 2 Nr 1).

Mit diesem Prinzip, das auf Leistungskontinuität gerichtet ist, wird neben dem Rechtsstaatsgebot (Art 20 Abs 3 GG) vornehmlich dem Sozialstaatsgebot (Art 20 Abs 1 GG) genügt, damit die Bürger, deren soziale Sicherheit über die Einbeziehung in die Sozialversicherung geprägt und gewährleistet ist (vgl BVerfGE 28, 324, 348 ff; 39, 316, 330; 40, 121, 134), spätestens bei Beginn des Leistungsfalles für die Zukunft relativ sichere Positionen erwerben. Das schließt nicht jede Gesetzesänderung mit unechter Rückwirkung aus, wie das Bundesverfassungsgericht unter Bestätigung entsprechender Entscheidungen des Bundessozialgerichts (BSG) entschieden hat (BVerfGE 76, 220 = SozR 4100 § 242b Nr 3). Ein solcher Eingriff in bestehende Positionen ist unter bestimmten Voraussetzungen sogar da zulässig, wo die mit Verwaltungsakt festgesetzten Ansprüche unter Eigentumsschutz (Art 14 GG) stehen. Mangelnde Kontinuität des Rechts gefährdet andererseits aber den aus Art 20 GG abgeleiteten Vertrauensschutz und das Gebot der Rechtsstaatlichkeit auch in den Fällen, in denen - wie hier - die betroffenen Sozialleistungsansprüche nicht nach Art 14 GG geschützt sind, weil sie keinen existenzsichernden Charakter haben (vgl BVerfGE 53, 257, insbesondere auch 69, 272, 304). Der gesetzgeberischen Regelungsbefugnis sind auch dort Grenzen gesetzt, die sich aus einer Abwägung zwischen dem Ausmaß des durch die Gesetzesänderung verursachten Vertrauensschadens und der



Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Gemeinwohl ergeben. Zwar wird der Staatsbürger nicht vor jeder Enttäuschung bewahrt, schutzwürdig ist jedoch das betätigte Vertrauen, die Vertrauensinvestition. Der Zugriff von Neuregelungen auf in der Vergangenheit gestaltete Tatbestände muß durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein, wobei das öffentliche Interesse an der Erstreckung der Neuregelung auf Altpositionen gegen das Interesse des betroffenen Personenkreises am Fortbestand der bisherigen Regelung abzuwägen ist (vgl BVerfGE 79, 29, 46). Dabei hat der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der im Rechtsstaatsprinzip wurzelt, verfassungsrechtlichen Rang (BVerfGE 19, 342, 348 ff), weshalb stets eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der Dringlichkeit der rechtfertigenden Gründe vorzunehmen ist (BVerfGE 43, 242, 288 ff).

Im Sozialrecht hat die einfachrechtlich gewährleistete Kontinuität einen hohen Stellenwert, nicht nur soweit sozialrechtliche Positionen Eigentumsschutz genießen, sondern auch und gerade dort, wo Leistungen von persönlichen Lebensentscheidungen, also bestimmten Dispositionen abhängen. In solchen Fällen hat die Einräumung sozialrechtlicher Leistungsansprüche steuernde Funktion. Ihr Zweck erfüllt sich, wenn - wie hier - das gewünschte Verhalten unter Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen erreicht ist. Die auf vorheriger Beitragsleistung beruhende Fortbildungsförderung berufsbegleitender Art wird nicht mit Rücksicht auf eine etwaige unzumutbare finanzielle Belastung der Betroffenen gewährt; die Bedürftigkeit ist keine Anspruchsvoraussetzung. Die Leistung ist vielmehr ein Mittel, Berufstätige zur Erweiterung ihrer beruflichen Kenntnisse zu veranlassen, und damit qualifizierte Arbeitskräfte für den Arbeitsmarkt heranzubilden. Der materielle Anreiz durch eine bestehende Gesetzeslage erfüllt sich nicht erst in der später gezahlten Dauerleistung, sondern vornehmlich in der Motivierung des betroffenen Personenkreises, der sich zu einer Fortbildungsmaßnahme entschließt und anmeldet. Ist ein solcher Entschluß einmal betätigt, kann bereits bezweifelt werden, ob einem Gesetz lediglich unechte Rückwirkung zukommt, wenn das Leistungsversprechen später nicht eingelöst wird. Auch wenn Teile der vorgesehenen Leistungen erst für zukünftige Zeiträume zu zahlen sind, hat sich der Gesetzeszweck, die Motivation Fortbildungswilliger, abschließend und vollständig in der Vergangenheit verwirklicht. Gesetze, die in einen solchen Sachverhalt eingreifen, haben eine der echten Rückwirkung vergleichbare Enttäuschung des betätigten Vertrauens zur Folge. Es ist daher mit Rücksicht auf Art 12 GG, dessen Schutzbereich berührt ist, besonders sorgfältig zu prüfen, ob die Grenzen der Verhältnismäßigkeit der



Mittel eingehalten sind (vgl zur Berücksichtigung des Schutzbereichs von Grundrechten durch Rückwirkung: BVerfGE 72, 200, 242 ff; Maurer in: Handbuch des Staatsrechts, Bd III § 60 RdNr 44, 48).

Obwohl grundsätzlich ein Interesse des Gesetzgebers an einer einheitlich geltenden Regelung für Alt- und Neufälle anzuerkennen ist, muß dies gerade bei den relativ kurzen Übergangszeiten zurücktreten, die im Bereich der beruflichen Bildung drei Jahre regelmäßig nicht überschreiten. Das hat jedenfalls dann zu gelten, wenn besonderen Gründen des Gemeinwohls in der Gesamtabwägung nicht ein größeres Gewicht zukommt.

Eine solche Abwägung im Zusammenhang mit einer zurückwirkenden Leistungsver schlechterung wird auch nicht durch die Verfahrensvorschrift des § 48 SGB X entbehrlich, die lediglich den Weg aufzeigt, wie Gesetze mit unechter Rückwirkung durch die Verwaltung umzusetzen sind. Anderes ist auch der Entscheidung des Senats vom 4. Juli 1989 (BSGE 65, 185 = SozR 1300 § 48 Nr 57) nicht zu entnehmen. Der rückwirkende Charakter eines Gesetzes muß jeweils festgestellt werden, wie dies beispielsweise für das Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz (AFKG) vom 22. Dezember 1981 (BGBl I 1497) geschehen ist (vgl BSG SozR 4150 Art 1 § 2 Nr 1 und 2). In manchen Fällen ergibt sich die Rückwirkung deutlich aus den Übergangsvorschriften, die gelegentlich Sonderregelungen auch zu § 48 SGB X enthalten und ausdrücklich die Änderung bereits ergangener Verwaltungsakte anordnen. Dies war mit § 242b AFG idF des Haushaltsbegleitgesetzes (HBegleitG) 1984 vom 22. Dezember 1973 (BGBl I 1532) geschehen (vgl BSG SozR 4100 § 242b Nr 1 und 2 und BVerfGE 76, 220).

Bei den genannten Gesetzen ließen sich für die Zulässigkeit der unechten Rückwirkung Gründe finden, weil sich aus dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Vertrauensschutz - auch in Verbindung mit sonstigen verfassungsrechtlich schutzwürdigen Positionen der Betroffenen - keine durchgreifenden Einwände gegenüber der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit ergaben. Das Vertrauensinteresse des Bürgers, der Verträge abgeschlossen und sich in seiner Lebensführung umgestellt hatte, wurde ebenso wie seine Beeinträchtigung in beruflich wichtigen Dispositionen gegen ein hohes staatliches Interesse abgewogen. Dieses staatliche Interesse ist seinerzeit mit der sich drastisch verschlechternden Finanzlage bezeichnet worden, wobei gleichzeitig Berücksichtigung fand, daß die betroffenen Personen durch das frühere Recht relativ begünstigt waren (BVerfGE 76, 220, 243, 245). In solchen Fällen ist es dem Gesetzge-



ber zu überlassen, ob er die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Staates - samt der Sozialversicherung als eines verselbständigten Teils des Staatshaushalts - durch Eingriffe in Form von Abgaben, Steuern- und Beitragserhöhungen oder aber durch Eingriffe in Leistungsansprüche sicherstellt.

Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, daß sich der Anordnungsgeber bei der Schaffung der Übergangsregelung in der 17. ÄndAnO von derartigen Erwägungen hat leiten lassen. Auch die hier ergänzend heranzuziehenden Materialien zum Änderungsgesetz vom 22. Dezember 1988 geben nichts dafür her, daß die Einsparung über eine unechte Rückwirkung ein - gegenüber den Interessen der Betroffenen - verhältnismäßiges Mittel zur Verwirklichung der Ziele des Gesetzgebers gewesen wäre. Die erfolgreiche "Qualifizierungsoffensive" im Rahmen der Vorschriften über die berufliche Bildung und die hohe Inanspruchnahme der Mittel waren maßgeblich für die Leistungseinschränkung im Änderungsgesetz vom 22. Dezember 1988 (vgl. BT-Drucks 11/2990 S 14 A I 2). Dies Gesetz ordnete aber nicht in wirtschaftlich schwieriger Situation in allen Bereichen einschneidende Maßnahmen an. Es bildet vielmehr eins der herkömmlichen Änderungsgesetze, die im Sozialrecht auf die schnell wechselnden Anforderungen des Arbeits- und Wirtschaftslebens und damit die geänderten Rahmenbedingungen reagieren. Zwar muß auch insoweit dem Gesetzgeber weitgehende Entscheidungsfreiheit bewahrt werden (BVerfGE 81, 156, 205). Soweit jedoch in unechter Rückwirkung in sozialversicherungsrechtliche Positionen eingegriffen wird, gilt es Grenzen dort zu setzen, wo ein angemessener Ausgleich zwischen dem Vertrauen auf den Fortbestand der bisherigen Rechtslage und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für die Allgemeinheit und damit die grundrechtsgemäße Ausgewogenheit verfehlt wird (BVerfGE 74, 129, 155).

Nach den Materialien wurden zwar Einsparungen zur Konsolidierung des Haushaltes der Bundesanstalt für notwendig erachtet, die Einsparungen dienten aber daneben zur Finanzierung von Mehrausgaben für einen gleitenden Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand. Die Konsolidierungsmaßnahmen durch Einsparungen zielten vornehmlich auf Verhaltensänderungen des betroffenen Personenkreises: Beim Einarbeitungszuschuß und bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden die Höchstförderungsätze gesenkt, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden (BT-Drucks 11/2990 S 19 zu Nr 6 < § 49 >) oder um die Träger künftig stärker in ihre beschäftigungspolitische Verantwortung einzubinden (aaO S 20 zu Nr 19 < § 94 >); durch die Einschränkung der Berufsausbildungsbeihilfe sollten die Tarifparteien angeregt werden, eine angemessene Ausbildungsvergütung festzulegen



(vgl mündliche Begründung des Fraktionsentwurfs durch die Abgeordnete Hasselfeldt, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 97. Sitzung vom 29. September 1988 S 6626 <D>). Die Ermäßigung bei den Sachkosten sollte die Wirtschaft und die Tarifvertragsparteien anregen, die Weiterbildung als eine ihrer Aufgaben zu erkennen und verstärkt dazu beizutragen, die Bildungsanstrengungen zu finanzieren (BT-Drucks 11/2990 S 19 zu Nr 5 <§ 45>). Verhaltenssteuernde Gesetze sind aber ihrer Natur nach auf zukünftige Sachverhalte ausgerichtet und verfehlen ihren Zweck, sofern sie an ein Verhalten anknüpfen, das in der Vergangenheit liegt, auf Dauer angelegt und noch nicht abgeschlossen ist.

Gegen ein erhebliches finanzielles Interesse des Gesetzgebers spricht auch, daß die vorgenommenen Einsparungen jederzeit, auch ohne das Änderungsgesetz vom 20. Dezember 1988 hätten vorgenommen werden können. Der Anordnungsgeber, der dem Gesetzgeber das Zahlenwerk für die Konsolidierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt hat, hätte erste Schritte der Konsolidierung durch eine Verringerung der Leistungen nach § 45 AFG im Rahmen der ihm eingeräumten Befugnis jederzeit von sich aus tun können. Wie oben dargestellt, haben sich auch die Maßgaben für die Ausgestaltung des Anordnungsrechts durch den neugefaßten § 45 AFG im Grunde nicht wesentlich geändert. Werden mögliche und leicht realisierbare Einsparungen durch rechtzeitige Änderungen im Anordnungsrecht nicht vorgenommen, kann nicht hieraus das dringliche Anliegen der Allgemeinheit für eine unechte rückwirkende Regelung abgeleitet werden.

Fehlt es somit an schwerwiegenden Gründen des öffentlichen Interesses, so wiegt unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit das Interesse des betroffenen Personenkreises am Fortbestand der bisherigen Regelungen nicht deshalb geringer, weil die Beklagte in den nach Beginn der Fortbildung erteilten Leistungsbewilligungsbescheiden auf die unsichere Rechtslage hingewiesen hat. Auch der hier dem Bescheid vom 12. Januar 1989 beigefügte Hinweis auf die voraussichtliche Änderung der AFuU war ungeeignet, das betätigte Vertrauen nachträglich zu entwerten, weil der Inhalt des - autonomer Gestaltungsfreiheit des Anordnungsgebers unterliegenden - neuen Satzungsrechts auch nach dem 31. Dezember 1988 für den Leistungsbezieher nicht vorhersehbar war. Im übrigen hatte der Kläger - wie es der Verwaltungspraxis der Beklagten entsprach - den Bewilligungsbescheid mit dem Hinweis erst erhalten, als er bereits sein Vertrauen betätigt und die geförderte Fortbildungsmaßnahme angetreten hatte.

Das schutzwürdige Vertrauen der Betroffenen wurde auch nicht durch die allge-



meine Kenntnis einer bevorstehenden Änderung des Anordnungsrechts entscheidend gemindert. Soweit in Entscheidungen zur Zulässigkeit unechter Rückwirkung ausgeführt wird, daß das Vertrauen der Betroffenen bereits durch einen "Gesetzesbeschluß" zerstört werden könne (vgl BVerfGE 37, 363, 393 ff; 72, 262 ff; 76, 220, 239, 241 mit Hinweis auf BVerfGE 75, 78, 100; BSG SozR 4150 Art 1 § 2 Nr 1; vgl zu den Bedenken Maurer aaO RdNr 33 ff und BVerfGE 43, 293, 292) kann Vertrauen bei untergesetzlichen Normen schwerlich bereits zu diesem frühen Zeitpunkt zerstört werden, weil es insoweit an der dem Gesetzgebungsverfahren eigentümlichen Publizität fehlt (vgl dazu für den Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung: Jekewitz NJW 1990, 1314, 1317). Die Beratung und Beschlußfassung des Verwaltungsrats der Beklagten sind nicht öffentlich (§ 11 der Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit vom 15. November 1959). Die rückwirkende Anknüpfung wird aber im wesentlichen deshalb für zulässig erachtet, weil Gesetze öffentlich im Parlament debattiert und durch die Verbreitung in den Medien gesetzgeberische Absichten vorbereitend bekanntgemacht werden. Die Erstreckung dieses Rechtsgedankens auf das Anordnungsrecht scheidet mangels Vergleichbarkeit des dort zu beobachtenden Rechtssetzungsverfahrens aus.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 Sozialgerichtsgesetz.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)