

---

-

## Sozialgerichtsbarkeit Bundesrepublik Deutschland

Land	Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht	Bundessozialgericht
Sachgebiet	Arbeitslosenversicherung
Abteilung	11
Kategorie	Urteil
Bemerkung	-
Rechtskraft	-
Deskriptoren	-
Leitsätze	-
Normenkette	-

### 1. Instanz

Aktenzeichen	-
Datum	07.06.1995

### 2. Instanz

Aktenzeichen	-
Datum	25.11.1998

### 3. Instanz

Datum	15.12.1999
-------	------------

Die Revision des KlÄggers gegen das Urteil des Landessozialgerichts Baden-WÄ¼rttemberg vom 25. November 1998 wird zurÄ¼ckgewiesen. Kosten des Revisionsverfahrens sind nicht zu erstatten.

GrÄ¼nde:

I

Der Rechtsstreit betrifft AnsprÄ¼che auf Schlechtwettergeld (SWG) fÄ¼r die erste Stunde des jeweiligen Ausfalltages wÄ¼hrend des Zeitraums vom 1. Januar bis 28. Februar 1994.

Die D AG, Hauptniederlassung Baden-WÄ¼rttemberg Karlsruhe (Beigeladene zu 1.), zeigte der beklagten Bundesanstalt (BA) (Arbeitsamt Karlsruhe) zwischen dem 3. Januar und 28. Februar 1994 fÄ¼r insgesamt 177 Bauarbeiter witterungsbedingten Arbeitsanfall an verschiedenen Tagen an. Die BA bewilligte mit Bescheiden vom 13. Juni 1994 und 7. Oktober 1994 SWG und Wintergeld iHv 246.194,92 DM bzw 206,55 DM innerhalb des vorerwÄ¼hnten Zeitraums. Dem Bewilligungsbescheid fÄ¼gte die BA eine Anlage bei, in der es heiÄ¼t: "Ihrem Antrag auf GewÄ¼hrung von

---

Schlechtwettergeld für Karenzstunden ist des [Â§ 85 Abs 5 AFG](#) kann nicht entsprochen werden."

Der klagende Betriebsrat der Beigeladenen zu 1. legte gegen diese Entscheidung Widerspruch ein und berief sich dazu auf ein der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden erstattetes Gutachten von Prof. Dr. P. H. Der Betriebsrat sah in der Karenzstunde eine Ungleichbehandlung der Bezieher von SWG im Vergleich zu Beziehern von Kurzarbeitergeld (Kug). Abgesehen von der Karenzstunde der Nettolohnersatzquote von 68 auf 67 bzw 63 auf 60 % sei erwerbsmindernd, da es "keinerlei tarifliche Ersatzleistungen für die Nichtvergütung der ersten Karenzstunde" gebe.

Mit Widerspruchsbescheid vom 12. September 1994 wies die BA den Rechtsbehelf zurück und führte aus, SWG und Kug seien Sozialleistungen mit unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und unterschiedlichen Ursachen für gesetzgeberische Maßnahmen. Insofern beständen nach "Art und Gewicht" Gründe für unterschiedliche Regelungen. Ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie liege nicht vor, weil der Anspruch auf SWG keine vermögenswerte Rechtsposition sei, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Arbeitnehmer als privatnützlich zugeordnet sei.

Mit der Klage hat der Betriebsrat das Gutachten von Prof. Dr. H. vorgelegt und sich die darin vertretene Rechtsansicht zu eigen gemacht, die durch Â§ 85 Abs 5 Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) idF des Art 1 Nr 32 des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 ([BGBl I 2353](#)) eingeführte Karenzstunde verstöße gegen die Eigentumsgarantie des [Art 14 Abs 1 Grundgesetz \(GG\)](#). Der Anspruch auf SWG sei verfassungsrechtlich als Eigentum geschützt. Der Gesetzgeber könne zwar Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, die Einführung der Karenzstunde sei jedoch nicht verhältnismäßig, weil sie weder geeignet sei, eine finanzielle Entlastung der BA und des Bundes herbeizuführen, noch sei sie im engeren Sinne verhältnismäßig. Die Betroffenen hätten mit der Regelung, die bereits am 1. Januar 1994 in Kraft getreten sei, nicht ohne Übergangsregelung rechnen müssen. Eine Verletzung der Gleichheit vor dem Gesetz sei insofern gegeben, als die Bezieher von SWG schlechter behandelt würden als Kurzarbeiter. Da die Leistungen vergleichbar seien, behandle der Gesetzgeber gleiche Sachverhalte in verfassungswidriger Weise ungleich.

Das Sozialgericht (SG) hat die Klage mit Urteil vom 7. Juni 1995 abgewiesen und ausgeführt, ein Anspruch auf SWG bestehe für die erste Stunde des jeweiligen Ausfalltages nicht. Die gesetzliche Regelung verstöße weder gegen die Eigentumsgarantie noch gegen die Gleichheit vor dem Gesetz. Auch bedürfe es für die Neuregelung künftig entstehender Sozialleistungsansprüche keiner Übergangsregelung.

Die Berufung des Klägers hat das Landessozialgericht (LSG) mit Urteil vom 25. November 1998 zurückgewiesen. Dazu hat es ausgeführt, die Einführung der Karenzstunde sei im Rahmen einer "Vielzahl von konsolidierenden Maßnahmen"

---

zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme des Bundes geeignet und nach dem Kenntnisstand des Gesetzgebers erforderlich gewesen. Als Kompromißlösung sei die Einführung der Karenzstunde gegenüber der Abschaffung des SWG und einer tariflichen ganzjährigen Beschäftigung und Entlohnung von Bauarbeitern die weniger einschneidende Maßnahme. Die wirtschaftlichen Folgen seien für die betroffenen Bauarbeiter nicht unzumutbar gewesen. Feststellungen über die Auswirkungen der Regelung auf alle SWG-Bezieher seien nicht möglich, weil es entsprechende Statistiken nicht gebe. Zu den Auswirkungen auf die Beschäftigten der Beigeladenen zu 1. hat das LSG folgende Feststellungen getroffen:

Insgesamt waren im Januar und Februar 1994 177 Mitarbeiter (einzelne Mitarbeiter nur im Monat Januar oder nur im Monat Februar) betroffen.

Im Januar 1994 waren von Arbeitsausfall und den Regelungen zur Karenzstunde 104 Mitarbeiter betroffen. Der SWG-Ausfall durch die Karenzstunde betrug insgesamt für alle Mitarbeiter 2.938,10 DM, dies macht im Durchschnitt 28,25 DM pro betroffenen Arbeitnehmer und Monat aus. Die Ausfälle pro Monat verteilen sich im einzelnen wie folgt:

70 Mitarbeiter (67,31 %) bis 28,25 DM.

Nochmals aufgegliedert:

18 Mitarbeiter (16,31 %) bis 10,00 DM.

38 Mitarbeiter (36,54 %) 10 bis 20,00 DM.

16 Mitarbeiter (15,38 %) 20 bis 30,00 DM.

11 Mitarbeiter (10,58 %) 30 bis 40,00 DM.

6 Mitarbeiter ( 5,77 %) 40 bis 50,00 DM.

2 Mitarbeiter ( 1,92 %) 50 bis 60,00 DM.

7 Mitarbeiter ( 6,73 %) 60 bis 80,00 DM.

Der höchste einzelne Ausfall im Januar 1994 beträgt 120,12 DM.

Im Februar 1994 waren insgesamt von Arbeitsausfall und den Folgewirkungen der Karenzstunde 148 Mitarbeiter betroffen. Der Einkommensausfall durch die Karenzstunde betrug insgesamt für alle Mitarbeiter 6.433,15 DM, dies macht im Durchschnitt 43,46 DM pro betroffenen Mitarbeiter und Monat aus.

Die Ausfälle pro Monat verteilen sich im Februar wie folgt:

78 Mitarbeiter (52,70 %) bis 43,46 DM.

---

Nochmals aufgegliedert:

7 Mitarbeiter ( 4,73 %) bis 10,00 DM.

14 Mitarbeiter ( 9,45 %) 10 bis 20,00 DM.

20 Mitarbeiter (13,51 %) 20 bis 30,00 DM.

19 Mitarbeiter (12,84 %) 30 bis 40,00 DM.

25 Mitarbeiter (16,89 %) 40 bis 50,00 DM.

29 Mitarbeiter (19,59 %) 50 bis 60,00 DM.

14 Mitarbeiter ( 9,45 %) 60 bis 80,00 DM.

7 Mitarbeiter ( 4,73 %) 80 bis 100,00 DM.

Der höchste einzelne Ausfall im Februar 1994 beträgt 139,32 DM.

Für die Beurteilung der Zumutbarkeit ist das LSG von einem monatlichen Nettoeinkommen der Betroffenen von 2.500,00 DM ausgegangen. Auf Vertrauensschutz gegenüber dem gesetzlichen Eingriff konnten sich die Betroffenen angesichts ihrer geringen Belastung nicht berufen, weil das Interesse der Allgemeinheit an der Senkung von Lohnnebenkosten vorgehe. Auch eine verfassungskonforme Auslegung der Regelung über das Inkrafttreten ist einer Übergangsregelung komme wegen des eindeutigen Gesetzestextes nicht in Betracht.

Mit der vom LSG zugelassenen Revision rügt der Kläger einen "Verstoß gegen [§ 85 AFG](#) iVm dem Rechtsstaatsprinzip gem [Art 20 Abs 3 GG](#), dem Gleichheitssatz gem [Art 3 GG](#) sowie der Eigentumsgarantie gem [Art 14 GG](#) iVm [Art 2 GG](#)". Die Beurteilung der Zumutbarkeit des gesetzlichen Eingriffs nach einem monatlichen Nettoeinkommen von 2.500,00 DM verkenne die wirtschaftlichen Verhältnisse. Habe der Bauarbeiter Kinder zu unterhalten, so könne unter Berücksichtigung von Mehraufwendungen einschließlich der Wohnkosten ein Hilfebedarf sehr schnell erreicht werden. Das Bundesverfassungsgericht habe zum Steuerrecht hervorgehoben, es sei verfassungswidrig, auf Einkünfte zurückzugreifen, die das Existenzminimum unterschritten. Unter diesen Voraussetzungen sei auch die Kürzung von Sozialleistungen nicht zumutbar. Das gesetzgeberische Ziel, die Sozialversicherung zu entlasten, müsse zurücktreten. Das SWG sei beitragsfinanziert und ersetze selbsterarbeitete Lohnansprüche, so daß es unter Eigentumsschutz stehe. Ein Eingriff könne nicht mit Auswirkungen "im Durchschnitt" gerechtfertigt werden, denn es gebe nicht ein "durchschnittliches Grundrecht" oder ein Grundrecht auf "durchschnittliche Entlastung oder Belastung". Der einzelne Arbeitnehmer habe nach [Art 1 Abs 3 GG](#) einen Anspruch darauf, daß sein Individualgrundrecht gewahrt bleibe. Der Gesetzgeber habe mit der Einführung der Karenzstunde Kürzungen von 100,00 DM oder mehr im Monat

---

bewußt in Kauf genommen. Die Bauarbeiter hätten mit einem solchen Einkommensverlust nicht zu rechnen brauchen. Der Gesetzgeber habe mit der Regelung auf die Tarifvertragsparteien einwirken wollen, eine durchgehende Lohnsicherung von Bauarbeitern tariflich zu sichern. Dieses Ziel sei aber für die Monate Januar und Februar 1994 nicht mehr erreichbar gewesen. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 20. Mai 1998 [1 BvL 34/94](#) und [1 BvL 35/94](#) auf die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung gegen den eindeutigen Wortlaut hingewiesen. Das SG Hamburg habe dem in einem Urteil vom 20. November 1998 [12 AR 813/94](#) Rechnung getragen, indem es die Karenzstunde für Arbeitsausfälle in den Monaten Januar und Februar 1994 nicht berücksichtigt habe. Dieser Rechtsauffassung sei hier zu folgen. Die Übergangsbestimmung des Art 14 Abs 1 1. SKWPG enthalte eine verdeckte Regelungsücke, die durch verfassungskonforme Auslegung des Klageantrags auszufüllen sei.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 25. November 1998, das Urteil des Sozialgerichts Karlsruhe vom 7. Juni 1995, den Bescheid der Beklagten vom 13. Juni 1994 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 12. September 1994 sowie des Änderungsbescheids vom 7. Oktober 1994 abzuändern und die Beklagte zu verurteilen, den in den Abrechnungslisten für Januar und Februar 1994 genannten Bauarbeitern Schlechtwettergeld auch für die jeweils erste Stunde an einem Ausfalltag zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie hält die Einführung der Karenzstunde ab 1. Januar 1994 für das Ziel des Gesetzgebers, den Haushalt des Bundes und der BA dauerhaft zu konsolidieren und gleichzeitig die Wachstumskräfte der Wirtschaft zu stärken und die Beschäftigung zu fördern, geeignet und erforderlich. Aus den tatsächlichen Feststellungen des LSG zu den Einkommenseinbußen ergäbe sich, daß die Regelung für die Betroffenen bei der gebotenen typisierenden Betrachtung zumutbar sei. Nach den Daten der Winterbau-Information 1993/94 habe die Zentralstelle der BA ermittelt, daß mit der Einführung der Karenzstunde durchschnittlich eine finanzielle Belastung von 4,25 DM je Arbeitnehmer und Ausfalltag eingetreten sei. Im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des 1. SKWPG hätten die Arbeiter des Baugewerbes mit kurzfristigen Einschnitten rechnen müssen, so daß das Fehlen einer Übergangsregelung zu [§ 85 Abs 5 AFG](#) eine Verletzung des Übermaßverbotes nicht begründe.

II

Die Revision des Klägers ist nicht begründet; denn das angefochtene Urteil beruht nicht auf einer Gesetzesverletzung.

---

1. In die Revisionsinstanz fortwirkende Verfahrensverstöße, die von Amts wegen zu beachten sind und einer Sachentscheidung des Senats entgegenstehen, sind nicht ersichtlich. Der Betriebsrat ist befugt, Ansprüche auf SWG, die den Bauarbeitern zustehen und an die Arbeitgeberin ausbezahlt sind, als Prozessstandschafter einzuklagen.

2. Die Klage ist nicht begründet, weil SWG für die geltend gemachten Monate Januar und Februar 1994 nach [§ 85 Abs 5 AFG](#) idF des Art 1 Nr 32 1. SKWPG vom 21. Dezember 1993 ([BGBl I 2353](#)) nicht für die jeweils erste Stunde an einem Ausfalltag zu zahlen ist. Diese Regelung ist nach Art 14 Abs 1 1. SKWPG am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Eine verdeckte Regelungslücke, die es erlaubte, von einem späteren Zeitpunkt des Inkrafttretens auszugehen, besteht nicht. Die Feststellung von Lücken im Gesetz ist das Ergebnis der Konkretisierung des Gesetzes, die sÄmmtliche für das Verständnis nach der juristischen Methodik heranzuziehenden Anhaltspunkte zu berücksichtigen hat. Ergibt sich danach eine planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes, so ist das Gesetz seinem Ordnungsplan entsprechend zu ergänzen (Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl 1991, 372). Bei einer Frist- oder Terminbestimmung wie sie die Regelung über das Inkrafttreten nach Art 14 Abs 1 1. SKWPG enthält läßt der Wortlaut der Regelung kaum Spielraum für ein abweichendes Verständnis. Denkbar ist allenfalls, der Gesetzgeber habe die Voraussetzungen und Folgen der praktischen Umsetzung seiner Regelungen nicht erkannt und deshalb eine Differenzierung planwidrig unterlassen. Dieser Überlegung steht schon entgegen, daß Art 14 Abs 2 bis 5 1. SKWPG differenzierende Regelungen für das Inkrafttreten in anderem Zusammenhang enthält. Überdies sehen [§ 242q](#) und [§ 242r AFG](#) jeweils idF des 1. SKWPG für andere Regelungsbereiche differenzierende Übergangsvorschriften vor. Gegen die Annahme einer planwidrigen Unvollständigkeit des Art 14 SKWPG spricht auch die Zielsetzung des [§ 85 Abs 5 AFG](#). Sie ist im Zusammenhang mit dem politischen Ziel, die ganzjährige Beschäftigung in der Bauwirtschaft auf Kosten der Solidargemeinschaft durch eine tarifliche Regelung abzulösen, zu sehen. Damit sollte sie nicht nur Einsparungen herbeiführen, sondern auch Zeichen in der rechtspolitischen Auseinandersetzung mit den Tarifpartnern setzen. Es handelt sich um eine vorübergehende Regelung, die mithin Elemente einer Übergangsregelung aufweist. Der Gesetzgeber verfolgte einen "tragfähigen Kompromiß", mit dem die Ablösung der bisherigen Regelung bis zum 1. April 1996 hinausgeschoben und dafür die Anrechnungszeit um zwei Monate verkürzt und die Karenzstunde eingeführt wurde ([BT-Drucks 12/5929 S 11](#)). Diese Umstände lassen für die Annahme einer planwidrigen Unvollständigkeit des Art 14 1. SKWPG keinen Raum. Im Übrigen fehlt es für die mit der Revision geltend gemachte verfassungskonforme Auslegung wie noch näher auszuführen sein wird an einer auf diesem Wege vermeidbaren Verfassungswidrigkeit des Gesetzes.

Unabhängig von der noch zu behandelnden Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Karenzstunde für das SWG, unterliegt diese auch nicht wegen des Fehlens einer Übergangsregelung verfassungsrechtlichen Bedenken. Allerdings kann der Vertrauensgrundsatz solche Regelungen bei der Reduktion sozialer Leistungen

---

fordern. Für die Karenzstunde, die nach dem gesetzlichen Ordnungsplan nur vorübergehend im Rahmen größerer Reformen der Sicherung einer ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und mit der die Betroffenen wirtschaftlich typischerweise nicht schwerwiegenden Folgen eingeführt worden ist, erscheint eine Übergangsregelung sachlich nicht gerechtfertigt (vgl die Erwägungen in: BVerfG [NZS 1998, 426](#), 427).

3. Der Eingriff des Gesetzgebers in eine Solidarleistung mit langjähriger Tradition durch Einführung der Karenzstunde ist mit der Verfassung vereinbar. Er verstößt weder gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) noch gegen das Gebot der Gleichheit vor dem Gesetz. Bei der verfassungsrechtlichen Prüfung kann dahinstehen, ob die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes im vorliegenden Zusammenhang auf die Eigentumsgarantie ([Art 14 GG](#)) oder den Rechtsstaatsgrundsatz ([Art 20 Abs 3 GG](#)) zurückzuführen sind. Insofern kann offen bleiben, ob der nicht von der Erfüllung einer Anwartschafts- oder Wartezeit abhängige Anspruch auf SWG durch die Eigentumsgarantie verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Der 7. Senat des Bundessozialgerichts (BSG) hat in diesem Zusammenhang bereits klargestellt, bei der Prüfung der Inhaltsbestimmung des Eigentums habe der Gesetzgeber die gleichen Gesichtspunkte zu beachten wie bei der Wahrung des Rechtsstaatsgrundsatzes (BSG [SozR 3-4100 Â§ 85 Nr 1](#); vgl allgemein: Maurer, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des deutschen Staatsrechts Band III, 1996, S 211, 235 ff; kritisch: Pieroth JZ 1990, 279, 281, 283).

3.1 Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewahrt, wenn eine gesetzgeberische Maßnahme zum Erreichen des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und die Betroffenen nicht übermäßig und in für sie unzumutbarer Weise belastet werden ([BVerfGE 76, 220](#), 238 = [SozR 4100 Â§ 242b Nr 3 mwN](#); BSG [SozR 3-4100 Â§ 85 Nr 1](#)). Die Eignung und Erforderlichkeit der Einführung einer Karenzstunde hat der 7. Senat des BSG im Hinblick auf die Wirtschafts- und Haushaltslage des Bundes 1993 bejaht und dabei herausgestellt, daß es wegen des dem Gesetzgeber zustehenden Prognosespielraums lediglich darauf ankomme, "ob die gesetzgeberische Maßnahme objektiv untauglich oder schlechthin ungeeignet war" (BSG [SozR 3-4100 Â§ 85 Nr 1](#) mwN). Das hat der 7. Senat verneint. Dem ist zu folgen, zumal der Senat in anderem rechtlichen Zusammenhang von dem gleichen verfassungsrechtlichen Maßstab ausgegangen ist ([BSGE 81, 259](#), 266 = [SozR 3-4100 Â§ 128 Nr 5](#); [SozR 3-4100 Â§ 111 Nr 12](#)) und die Einführung der Karenzstunde im Zusammenhang mit den weitergehenden Reformbestrebungen sowie dem Verbund gesetzlicher und tariflicher Regelungen zu sehen ist.

Auch das Übermaßverbot ist bei einer Abwägung zwischen dem allgemeinen Interesse an der Haushaltskonsolidierung und dem Individualinteresse der Bauarbeiter an einer ungeschmälerter Fortführung der SWG-Leistungen nicht verletzt. Dabei ist die Abwägung nicht auf die durch die Einführung der Karenzstunde bewirkten Einsparungen zu beschränken. Vielmehr ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber eine zeitlich begrenzte

---

Kompromißlösung für die Zeit bis zum 30. April 1996 im Rahmen der beabsichtigten Ablösung der SWG-Regelung durch eine ganzjährige Beschäftigungs- und Lohnsicherung von Bauarbeitern auf tariflicher Grundlage gefunden hat (vgl auch: BVerfG [NZS 1998, 426](#), 427). Die Einführung der Karenzstunde ist deshalb auch im Zusammenhang der Notwendigkeit einer Mitwirkung der Tarifvertragsparteien an einer Lösung zu sehen, welche die bis zum 31. Dezember 1993 geltende Regelung ablösen sollte. Mit Recht hat deswegen der 7. Senat darauf hingewiesen, es handele sich insoweit um Erwägungen, die den Gestaltungsspielraum betreffen, der dem Gesetzgeber vorbehalten ist (BSG [SozR 3-4100 Â§ 85 Nr 1](#) mwN; Pieroth JZ 1990, 279).

Verfassungsrechtliche Bedenken hat der 7. Senat des BSG in der erwähnten Entscheidung aus tatsächlichen Gründen nicht ausräumen können, weil es in jenem Verfahren an konkreten Feststellungen zu den wirtschaftlichen Folgen der Karenzstunde für die betroffenen Bauarbeiter fehlte. Das LSG hat im angefochtenen Urteil für die Beschäftigten der Beigeladenen zu 1. tatsächliche Feststellungen getroffen, die nicht mit Revisionsrügen angegriffen und damit für den Senat verbindlich sind ([Â§ 163](#) Sozialgerichtsgesetz (SGG)). Die auf dieser Grundlage angestellte Erwägung, eine unzumutbare Belastung der betroffenen Bauarbeiter sei nicht zu erkennen, weil im Januar 1994 85,58 % der Betroffenen einen monatlichen Einkommensausfall von nicht mehr als 50,00 DM (2 % bei einem Nettomonatseinkommen von 2.500,00 DM) und im Februar 1994 86,49 % mit einem Ausfall von nicht mehr als 80,00 DM (3,2 % des genannten Nettoeinkommens) hätten hinnehmen müssen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Bei der für die Regelung von Massenerscheinungen maßgeblichen Typisierung ist nicht zu erwarten, daß Bauarbeiter generell durch die vorübergehende Einführung der Karenzstunde in einer das Äußermaßverbot verletzenden Weise existentiell betroffen sind (grundsätzlich: [BVerfGE 68, 193](#), 219). Dem läßt sich nicht entgegenhalten, es gäbe kein "durchschnittliches Grundrecht", die Wahrung von Individualgrundrechten verlange die Prüfung der wirtschaftlichen Folgen gesetzlicher Regelungen im Einzelfall. Selbst wenn der Anspruch auf SWG nach Grund und Höhe unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stünde, schließt dies die Inhaltsbestimmung durch den Gesetzgeber nicht aus. Eine Verletzung des [Art 14 GG](#) käme nur in Betracht, wenn die Kürzung den verfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch "entwertete" (vgl BVerfGE 76, 226, 238 = [SozR 4100 Â§ 242b Nr 3](#); BSG [SozR 2200 Â§ 1241 Nr 24](#); BSG [SozR 4100 Â§ 242b Nrn 1 und 2](#)) oder die Regelung außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg stünde. Das trifft hier nicht zu. Insbesondere läßt sich aus der Rechtsprechung zu dem von der Einkommensbesteuerung zu beachtenden existenznotwendigen Mindestbedarf ([BVerfGE 99, 246](#), 259 ff mwN) kein Verfassungsrechtssatz herleiten, wonach das Existenzminimum eines Sozialleistungsberechtigten und seiner Familie durch eine bestimmte Sozialleistung (hier: SWG) zu gewährleisten sei. Führt eine generell verhältnismäßige und zumutbare Kürzung im Einzelfall zu Einbußen, durch die das Existenzminimum nicht mehr gewährleistet ist, kann der Betroffene ergänzend auf Sozialhilfe als Leistung allgemeiner Bürgersolidarität zurückgreifen. Im übrigen: Die dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich aufgebene Inhaltsbestimmung ([Art 14 Abs 1 Satz 2 GG](#)) erfolgt gerade durch verallgemeinernde, am Regelfall orientierte Regelungen. Ein Verzicht hierauf



---

wäre der Aufgabe des allgemeinen Gesetzes zur Ordnung und Abwicklung von Massenerscheinungen sowie als Entscheidungsmaßstab für Verwaltung und Gerichte nicht gerecht (dazu allgemein: [BVerfGE 68, 193](#), 219; BVerfG Urteil vom 7. Dezember 1999 – [2 BvR 301/98](#) –; für den hier zu beurteilenden Zusammenhang: BVerfG [NZS 1998, 426](#), 427).

3.2 Die Prüfung des Vertrauensgrundsatzes ist angezeigt, weil die Einführung der Karenzstunde während der Schlechtwetterzeit 1993/1994 stattgefunden hat. Die im Zuge weitergehender sozialpolitischer Reformmaßnahmen gefundene Kompromisslösung geht auf einen Vorschlag des Haushaltsausschusses zurück, der einem Bericht vom 20. Oktober 1993 zu entnehmen ist ([BT-Drucks 12/5929 S 11](#)). Der Bundestag hat diesen Vorschlag in seiner 183. Sitzung am 22. Oktober 1993 in zweiter und dritter Lesung als Gesetz beschlossen (Stenographischer Bericht S 15861, 15882). Die Einwände des Bundesrates (Drucks 786/93 S 2) haben sich im Vermittlungsausschuss nicht durchgesetzt ([BT-Drucks 12/6375](#)). Im Hinblick hierauf und die schon länger geführte rechtspolitische Auseinandersetzung um die Fortführung des SWG bestehen allerdings Zweifel, ob die Tarifvertragsparteien und die betroffenen Bauarbeiter durch die Einführung der Karenzstunde unvorbereitet getroffen worden sind.

Der verfassungsrechtliche Vertrauensgrundsatz wirkt sich insbesondere in Fällen der echten und unechten Rückwirkung von Gesetzen aus. Ein Fall echter Rückwirkung – eine belastende Regelung der Vergangenheit angehörender Tatbestände – ist in der Regel verfassungswidrig ([BVerfGE 30, 392](#), 401 mwN). Ein solcher Fall ist bei einer am 22. Oktober 1993 vom Bundestag beschlossenen und am 29. Dezember 1993 verkündeten Regelung, die am 1. Januar 1994 in Kraft getreten ist, nicht gegeben. Von der unechten Rückwirkung eines Gesetzes ist auszugehen, wenn sie zwar nicht auf vergangene, aber auch nicht nur auf zukünftige, sondern auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit Rechtspositionen nachträglich entwertet. Solche Gesetze sind grundsätzlich zulässig, jedoch kann sich unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ergeben, daß dem Individualinteresse am weiteren Bestand des bisher geltenden Rechts dem Allgemeininteresse an einer rechtlichen Neuordnung der Vorzug zu geben ist. Der Vertrauensgrundsatz kann damit der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers Grenzen setzen ([BVerfGE 30, 392](#), 402 mwN). Insoweit bestehen Zweifel, ob bei Erlaß des Gesetzes Rechtspositionen bestanden, die durch die Einführung der Karenzstunde entwertet wurden. Ein Rechtsanspruch auf SWG entsteht erst mit dem witterungsbedingten Arbeits- und Lohnausfall. Der Anspruch ist – anders als beim Arbeitslosengeld (dazu: [BVerfGE 72, 9](#), 19 f = SozR 4100 – § 104 Nr 13) – nicht von der Erfüllung bestimmter versicherungsrechtlicher Vorleistungen abhängig, so daß die Regelung nicht in eine "wohl erworbene Anwartschaft" eingreift, sondern bloß aufgrund des bis zum 31. Dezember 1993 geltenden Rechts bestehende Leistungserwartungen in der Zukunft enttäuscht.

Auch außerhalb der Rückwirkung von Gesetzen hat das Bundesverfassungsgericht indes die für die Zulässigkeit einer unechten Rückwirkung entwickelten Grundsätze im Einzelfall für wesentlich gehalten. Es

---

hat die verfassungsrechtliche Beurteilung aber davon abhängig gemacht, "ob der Bürger im Vertrauen auf den Bestand einer bestimmten gesetzlichen Regelung eine Rücksichtnahme durch den Gesetzgeber billigerweise erwarten darf". In Betracht kommt dies allenfalls, wenn der Bürger durch das Vertrauen auf den Fortbestand des Rechts zu bestimmten Dispositionen veranlaßt worden ist. Zur Entscheidung über diese Frage ist "zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens einerseits und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit andererseits" abzuwägen ([BVerfGE 30, 392](#), 404 mwN). Im Hinblick auf die zeitlich und finanziell begrenzte Betroffenheit der Bauarbeiter und das Allgemeininteresse an einer Haushaltskonsolidierung sowie einer Neuordnung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft sind weder der Eigentumsgarantie noch dem Rechtsstaatsgrundsatz im vorliegenden Zusammenhang Einschränkungen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zu entnehmen. Dies gilt um so mehr, als wegen der Eigenart des SWG als Sozialleistung ein über die Einkommenssicherung hinausgehender Dispositionsschutz nicht geboten erscheint.

3.3 Auch ein Verstoß gegen die Rechtsetzungsgleichheit ist mit der Einführung der Karenzstunde allein für Bezieher des SWG im Unterschied zu Beziehern von Kug nicht zu erkennen.

Der Senat geht in ständiger Rechtsprechung im Anschluß an das Bundesverfassungsgericht davon aus, daß [Art 3 Abs 1 GG](#) die "Rechtsetzungsgleichheit" als Grenze der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers grundsätzlich umfaßt ([BSGE 76, 224](#), 227 f = SozR 3-8120 Kap VIII E III Nr 5 Nr 4). Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers besteht dabei gerade darin, "diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will" ([BVerfGE 90, 226](#), 239 mwN). Der darin liegenden Gefahr eines Zirkelschlusses (Schoch DVBl 1988, 875) ist zu begegnen, indem die verfassungsrechtliche Bindung des Gesetzgebers an den Gleichheitssatz im Hinblick auf die Eigenart des Normbereichs präzisiert wird. Ohnehin läßt sich eine Aussage darüber, ob Sachverhalte gleich oder verschieden zu behandeln sind, nur in bezug auf bestimmte Merkmale, nicht aber abstrakt und allgemein feststellen. Unter welchen Voraussetzungen die Zuordnung von Rechtsfolgen zu Sachverhalten "sachgerecht, vertretbar oder willkürlich" ist, ist jeweils "sachbereichsbezogen" auszuweisen ([BSGE 76, 224](#), 228 = SozR 3-8120 Kap VIII E III Nr 5 Nr 4; vgl auch: [BVerfGE 75, 108](#), 157; [90, 226](#), 239; Hesse, Festschrift für Lerche, 1993, 121, 125; zur methodischen und normtheoretischen Rechtfertigung des Vorgehens: Friedrich Müller, Strukturierende Rechtslehre, 1984, 114 ff jeweils mwN). Die Differenzierung "je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen" (BSG [SozR 3-4100 Â§ 85 Nr 1](#) mwN) enthält in der Sache keinen abweichenden Maßstab.

Trotz der Vergleichbarkeit von SWG und Kug in rechtstechnischer Hinsicht bestehen im Hinblick auf die jeweils gedeckten Risiken, den als Leistungsbezieher in Betracht kommenden Personenkreis und die Anspruchsvoraussetzungen Unterschiede, die eine auf das SWG beschränkte Einführung der Karenzstunde sachlich rechtfertigen. Obwohl beide Leistungen von der Solidargemeinschaft von

---

Arbeitgebern und Versicherten aufzubringen sind, ist nicht zu übersehen, da die als Bezieher von SWG nur ein begrenzter Personenkreis, nämlich in der Bauwirtschaft gewerblich Beschäftigte in Betracht kommen. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass 94 % des Schlechtwettergeldes von nicht Betroffenen aufgebracht werden müsste ([BT-Drucks 12/5929 S 9 f](#)). Abgesehen von der Wirtschafts- und Haushaltslage dürfte dieser Gesichtspunkt dafür mitbestimmend gewesen sein, nach einer Alternative für die SWG-Regelung im Interesse einer ganzjährigen Beschäftigung und Entlohnung von Bauarbeitern zu suchen. Das durch SWG gedeckte Risiko enthält mit der Beschreibung zwingender Witterungsgründe in [Â§ 84 Abs 2 AFG](#) eine Reihe von wertausfallungsbedingten Merkmalen ("stark", "nachhaltig", "wirtschaftlich unvertretbar" oder "nicht zumutbar"), für deren Feststellung im Einzelfall den betroffenen Arbeitgebern und Bauarbeitern praktisch eine Einschätzungsprivilegierung zukommen kann.

Die Karenzstunde kann deshalb über den unmittelbaren Spareffekt hinaus zur Haushaltssanierung beitragen. Sie ist auch als Selbstbehalt der Betroffenen sachlich gerechtfertigt. Insofern lässt sich hier zur Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes weder mit dem Argument der Folgerichtigkeit noch dem der Systemgerechtigkeit operieren. Die Vergleichbarkeit von SWG und Kug zwingt nicht zu gleichen Regelungen für beide Leistungen im Rahmen der Bemühungen um Haushaltskonsolidierung.

Die Revision des Klägers kann nach alledem keinen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung beruht auf [Â§ 193 Abs 1 SGG](#).

Erstellt am: 20.08.2003

Zuletzt verändert am: 20.12.2024