

Prof. Dr. Udo R. Mayer
Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik
Von Melle Park 9
20146 Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik
mayeru@hwp-hamburg.de

Gutachterliche Stellungnahme zur Verkürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld

Die Bundesregierung plant mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ in Umsetzung der Agenda 2010 eine Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld. Das Gutachten untersucht, inwieweit dadurch in geschützte Positionen der Arbeitnehmer eingegriffen wird, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. In einem ersten Schritt wird die Entwicklung der jetzigen Struktur einer nach Lebensaltersstufen und Beitragszeiten gestaffelten Bezugsdauer nachgezeichnet und der arbeitsmarktpolitische Hintergrund sowie die politischen Erwägungen für diese Struktur in Erinnerung gerufen.

In einem zweiten Schritt wird die Rechtsprechung des BVerfG dargestellt, subjektive öffentliche Rechte wie Anwartschaften und Ansprüche auf Arbeitslosengeld unter den Schutz des Art. 14 GG zu stellen und Eingriffe des Gesetzgebers in diese Ausgestaltung am Maßstab des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu messen.

Die geplante Neuregelung zur Verkürzung der Anspruchsdauer für ältere Arbeitslose ist an diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu messen.

I. Entwicklung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

1. AFG

1.1. Anspruchsdauer bis 1987

Bis zum HaushaltsbegleitG 1983¹ (Regierungsantritt Kohl) betrug das Verhältnis der Dauer der bisherigen Beschäftigungszeit (innerhalb einer dreijährigen Rahmenfrist) 2:1. Allerdings war die Höchstbezugsdauer auf 12 Monate beschränkt (§ 106 AFG).

Mit dem HaushaltsbegleitG wurde das Verhältnis auf 3:1 heraufgesetzt, die maximale Anspruchsdauer von 12 Monaten aber beibehalten. Als Begründung wurde angeführt, damit solle „ein Beitrag zur Begrenzung der Abgabenbelastung der beschäftigten Arbeitnehmer geleistet werden“.²

Eine Anhebung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer wurde mit dem AFGRV v. 20.12.1984 eingeführt³. Ab dem 49. Lebensjahr wurde die Bezugsdauer (abhängig von der Beschäftigungsdauer und innerhalb einer auf 7 Jahre ausgeweiteten Rahmenfrist) auf max. 18 Monate verlängert.

Eine Verlängerung für ältere Arbeitslose wurde wegen der seinerzeitigen Arbeitsmarktlage für erforderlich angesehen. Von 1982 bis 1984 war die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld insgesamt rückläufig gewesen, bei älteren Arbeitslosen die Dauer der Arbeitslosigkeit jedoch gestiegen.

Deshalb wurde mit der Einfügung eines § 106 a AFG die Verlängerung der Bezugsdauer für über 49-jährige beschlossen mit der Begründung: „Die Regelung berücksichtigt, dass ältere Arbeitslose der Arbeitslosenversicherung im Regelfall längerfristig angehört haben und die Dauer ihrer Arbeitslosigkeit im allgemeinen überdurchschnittlich lang ist.“⁴

Die Alters-Regelung sollte wegen der Unsicherheit einer arbeitsmarktpolitischen Prognose allerdings nur befristet gelten.

1.2. Regelung seit 1987

Die arbeitsmarktpolitische Lage in den 80er Jahren verbesserte sich jedoch nicht. Insbesondere die Lage älterer Arbeitsloser blieb unverändert prekär. Deshalb wurde mit dem Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit vom 27.7.1987⁵ eine verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengelds differenziert nach Lebensaltersstufen als Dauerregelung festgeschrieben. Gleichzeitig wurde das Verhältnis der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigungszeit zur Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wieder von 3:1 auf 2:1 angehoben.

¹ V. 20.12.1982, BGBl I, 1857

² BR-Drucksache 452/82, S. 113

³ BGBl I, 1713

⁴ BT-Drucksache 10/2176, S. 5

⁵ BGBl I, 1542

Die Verlängerung wurde mit Unterstützung der SPD eingeführt, um „eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage vor allem der längerfristig Arbeitslosen“ zu erreichen.⁶

Unterschiedlich wurde in diesem Zusammenhang lediglich die nach Beschäftigungsdauer und Lebensalter gestaffelte Erhöhung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld beurteilt.

Nach Auffassung der CDU/CSU und FDP sollte damit berücksichtigt werden, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Lebensalter erheblich steige und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes bei älteren Arbeitnehmern im Regelfall weniger wirksam seien. Ältere Arbeitnehmer gehörten zu dem der Arbeitslosenversicherung in aller Regel seit Beginn des Arbeitslebens an und hätten das Risiko der Arbeitslosenversicherung lange mitgetragen. Die längere Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer honoriere pauschalierend diese Solidaritätsleistung. Die gestaffelte Verlängerung der Höchstanspruchsdauer für ältere Arbeitnehmer begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine pauschalierende Begünstigung älterer Arbeitnehmer sei verfassungsrechtlich unbedenklich.⁷

Demgegenüber sah die SPD in einer Differenzierung nach dem Lebensalter einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot. Sie forderte in ihrem Gesetzentwurf stattdessen eine Verlängerung der Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für alle Arbeitslose.⁸

Im Ergebnis wurde unter Aufhebung des früheren § 106a AFG in § 106 AFG für die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs eine nach Lebensaltersstufen und Beitragszeiten gestaffelte Regelung getroffen: sie stieg vom 44. (über das 49. bis zum 54.) von 364 auf 832 Tage an.

2. SGB III

In § 127 SGB III wurde diese Struktur des AFG zur Dauer des Arbeitslosengeldes abhängig von den Beitragszeiten und dem Alter mit bestimmten Modifikationen übernommen.

Die Regelbezugsdauer bei längeren Beitragszeiten betrug weiterhin 12 Monate. Allerdings wurden die Lebensaltersstufen neu geordnet, ab denen die Anspruchsdauer in Verbindung mit bestimmten Versicherungszeiten verlängert wird. Die für die Verlängerung der Anspruchsdauer maßgeblichen Altersgrenzen wurden um jeweils drei Jahre vom 42. auf das 45., vom 44. auf das 47., vom 49. auf das 52. und vom 54. auf das 57. Lebensjahr angehoben. Die Neuregelung hat die Bundesregierung mit der Anhebung der Altersgrenze für eine ungeminderte Altersrente wegen Arbeitslosigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung begründet.⁹ Die Anspruchsdauer steigt in den Lebensaltersstufen und abhängig von den Versicherungszeiten von 12 auf maximal 32 Monate an.

⁶ Bundestagsdrucksache 11/435, 2

⁷ Bundestagsdrucksache 11/435, 3

⁸ Bundestagsdrucksache 11/435, 4

⁹ Bundestagsdrucksache 13/5676, 147

Die Veränderungen in der Anspruchsdauer, insbesondere die Verkürzung durch Anhebung der Altersgrenzen, wurden mit einer Übergangsregelung in § 427 SGB III wie folgt geregelt¹⁰:

§ 427 Abs. 6 SGB III bestimmte die Weitergeltung von § 242 x Abs. 3 AFG mit der Folge, dass alle Arbeitslosen, deren Anwartschaften aus Zeiten vor dem 1.4.1997 stammten, sich weiterhin auf die günstigeren Lebensaltersstufen des AFG in der bis zum 31.3.1997 geltenden Fassung berufen konnten.

In § 242 x Abs. 4 AFG war für Ansprüche auf Arbeitslosengeld, deren Dauer sich nach § 106 AFG in der bis zum 31.3.1997 geltenden Fassung richtete, angeordnet, dass ein um drei Jahre höheres Lebensalter fingiert werden sollte.

Das führte zu dem Ergebnis, dass das Lebensalter derjenigen Arbeitslosen, deren Anspruchsdauer sich noch nach den günstigeren Lebensaltersstufen des § 106 AFG in der bis zum 31.3.1997 geltenden Fassung berechnet hat, im Rahmen des § 127 Abs. 4 SGB III um drei Jahre zu erhöhen war. Die Anspruchsdauer verlängerte sich dementsprechend nicht bis zu der dem tatsächlichen Lebensalter des Arbeitslosen zugeordneten Höchstdauer, sondern der dem fiktiv um drei Jahre erhöhten Alter zugeordneten.

Für einen tatsächlich 42jährigen Arbeitslosen bedeutete dies, dass die für ihn geltende Höchstanspruchsdauer, die ab dem 1.1.1998 dem § 127 Abs. 2 SGB III zu entnehmen war und an sich höchstens 12 Monate betrug, unter Zugrundelegung von 45 Lebensjahren zu bestimmen war. Diesem Alter war eine Höchstdauer des Arbeitslosengeldanspruchs von 14 bis zu 18 Monaten zugeordnet. Rechtlich wurde der Arbeitlose, auf den die Übergangsregelung Anwendung fand, damit so gestellt, als würde für ihn das günstigere alte Recht weiterhin gelten.¹¹

3. Geplante Neuregelung

Die Bundesregierung plant eine Neuregelung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die eine drastische Verringerung der Anspruchsdauer vorsieht. Es soll nur noch eine Lebensaltersstufe geben, die zu einer Verlängerung der Anspruchsdauer führt.

Danach soll die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs wie folgt gestaffelt sein:

Nach Versicherungs-pflichtver- hältnissen mit einer Dauer von insgesamt mindestens Monaten	Und nach Vollendung des Lebensjahres Monate
12		6
18		9
24		12
30	55.	15
36	55.	18

¹⁰ Dazu im einzelnen Winkler, info also 1997, 51f

¹¹ Im Einzelnen Steinmeyer, Der Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem SGB III – Dauer, Höhe, Zahlungsmodus und Ruhestatbestände, info also 1997, 135

Zur Begründung für diese geplante Veränderung werden im Wesentlichen zwei Argumentationslinien gefahren:

- Zum einen soll der Faktor Arbeit von einem Teil der gegenwärtigen Kosten der sozialen Sicherheit entlastet werden, wodurch eine Stärkung der Wirtschaftsdynamik erwartet wird (3.1).
- Zum anderen soll der negativen Praxis einer Frühverrentungspolitik gegen-gesteuert werden (3.2).

3.1 Senkung der Lohnnebenkosten

Die Beiträge zur Sozialversicherung haben nach Auffassung der Bundesregierung eine Höhe erreicht, die sowohl die Arbeitnehmer wie die Arbeitgeber über Gebühr belastet¹². Die BA ist durch die jetzige Regelung langer Anspruchszeiträume für den Bezug des Arbeitslosengeldes mit nicht unerheblichen Kosten belastet. Durch eine Senkung dieser Belastungen soll offensichtlich eine Senkung der Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung möglich sein.

Diese Argumentation entbehrt der Plausibilität:

- Es ist zwar unbestritten, dass eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeld-Anspruchs zu mehr Kosten führen kann, solange das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht gelöst ist.
- Eine dadurch mögliche Senkung der Beitragssätze erscheint jedoch wenig wahrscheinlich. Einmal wird das Einsparvolumen mit von der Bundesregierung geschätzten 100 Millionen € in 2006 und 2,2 Milliarden € in 2008¹³ nicht ein Ausmaß erreichen, wonach eine Senkung der Beitragssätze zwingend geboten ist.
- Zum anderen ist auch angesichts der jährlich auftretenden Notwendigkeit eines Defizitausgleichs durch den Bundeshaushalt in Höhe von durchschnittlich 5 Milliarden € (auch für 2003 wohl unvermeidbar) wenig wahrscheinlich, dass die genannten Einsparungen zu einer Senkung des Beitrags-satzes verwandt werden.

3.2 Verhinderung von Frühverrentungen

Nach Auffassung der Bundesregierung führt die jetzige Struktur der Leistungsdauer zu negativen Anreizen für das arbeitsmarktrelevante Verhalten von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Sie steuere in erheblichem Umfang den Zugang in Arbeitslosigkeit und den Abgang aus der Arbeitslosigkeit vor allem für ältere Arbeitnehmer¹⁴. Die Struktur der Leistung, nämlich bei steigendem Lebensalter und langer Versicherungszeiten für einen jeweils längeren Zeitraum Arbeitslosengeld beanspruchen zu können, habe maßgeblich zur Politik der Frühverrentung in vielen Unternehmen beigetragen. Wenn diese Politik nun nicht mehr ohne weiteres möglich sei, könnten

¹² vgl. Begründung zum Gesetz-Entwurf Reformen am Arbeitsmarkt BT-Drucksache 15/

¹³ BT-Drucksache 15/

¹⁴ BT/Drucksache 15/

¹⁵ Dazu Rosenow, Personalanpassung durch Verrentung. Zur Regulierungslogik der altersselektiven Externalisierung in bundesdeutschen Unternehmen, in Arbeit: Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, 1992, 144

die Beitragssätze gesenkt und damit ein beschäftigungspolitisches Signal für einstellende Betriebe gesetzt und insgesamt neue Impulse für den Arbeitsmarkt gegeben werden.

Auch bei dieser Argumentationslinie wird mit hypothetischen Erwartungen gearbeitet, deren Realisierungsgrad ausgesprochen spekulativ ist. Weiter stellt sich die Frage, ob eine Politik der Frühverrentung¹⁶, sofern darin negative Anreize für das arbeitsmarktrelevante Verhalten von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gesehen werden, nicht besser durch andere Maßnahmen eingedämmt werden sollte. Sofern die Bundesregierung eine Frühverrentungspolitik zu Lasten der BA verhindern will, bietet sich doch eher eine Verschärfung des ehemaligen § 128 auf AFG und jetzigen 147a SGB III an (Erstattung von Arbeitslosengeldzahlungen durch die Arbeitgeber).

Bisher ist es allerdings nicht gelungen, dieses Instrumentarium so zu schärfen, dass die Unternehmer bei einer entsprechenden Personalpolitik die BA nicht belasten können¹⁷.

Untersuchungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger im Jahr 2000 haben ergeben¹⁸, dass insbesondere bei den Männern die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, die mit 60 Jahren bezogen werden kann, eine immer größere Bedeutung erlangt hat. Die Frühverrentung wurde und wird teilweise noch immer als gezieltes arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt, um das Erwerbspersonenpotenzial durch die frühzeitige Ausgliederung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu reduzieren und die Arbeitslosigkeit anderer sozialer Gruppen zu vermeiden¹⁹.

Aus betrieblicher Sicht bildet die Frühausgliederung älterer Beschäftigter eine vergleichsweise kostengünstige und reibungslose Maßnahme der Personalumschichtung und des Personalabbaus. Die Kosten dieser betrieblichen Anpassungsstrategien werden dabei weitgehend externalisiert, d.h. entweder auf die Betroffenen oder auf die Renten- und Arbeitslosenversicherung überwält²⁰.

Es ist zwar nicht zu bestreiten ist, dass auch von Seiten der Beschäftigten ein frühes Berufsende z.T. positiv gesehen und der Übergang in Formen des Vorruhestands teilweise aktiv unterstützt wird; dennoch geht die Initiative für die Aussteuerung älterer Arbeitnehmer aus den Betrieben von den Arbeitgebern aus. Will man dieser Personalpolitik von Seiten des Gesetzgebers gegensteuern, muss eher am Verhalten der Arbeitgeber angesetzt werden als am Verhalten der Arbeitnehmer, das insoweit eher reagierend ist.

Obwohl der demografische Wandel zunehmend zu einer Veralterung von Belegschaften führen wird und die Unternehmer künftig verstärkt auf ältere Belegschaften verwiesen sind, hat dies in den Unternehmen noch nicht zu einem Paradigmen-

¹⁶ Dazu Rosenow, Personalanpassung durch Verrentung. Zur Regulierungslogik der altersselektiven Externalisierung in bundesdeutschen Unternehmen, in Arbeit: Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, 1992, 144

¹⁷ Vgl etwa Bäcker u.a., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2000; Rosenow/Naschold, Die Regulierung von Altersgrenzen – Strategien der Unternehmen und die Politik des Staates, 1994; Enquete-Kommission „Demografischer Wandel“, BT-Drucksache 14/8800, S. 60 f

¹⁸ Verband deutscher Rentenversicherungsträger, Rentenversicherung in Zahlen, 2000, S. 50

¹⁹ Enquete-Kommission Demografischer Wandel, BT-Drucksache 14/8800, S. 61.

²⁰ Ebda, S. 61, 62

wechsel in der Personalpolitik geführt. Nach wie vor ist diese Personalpolitik stark jugendzentriert und es bleibt die Gefahr bestehen, dass ältere Beschäftigte weiterhin zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes gehören werden und ihre weithin zu beobachtende Benachteiligung anhält.²¹

²¹

Ebda S. 78

II. Geschützte Eigentumspositionen im Sozialrecht

1. Allgemeine Grundsätze

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit der Frage des Eigentumsschutzes von vermögenswerten Rechten des öffentlichen Rechts, insbesondere des Sozialrechts in Etappen auseinander gesetzt²⁶.

Zunächst stand das Gericht der Frage eher ablehnend gegenüber. Eine Unterstellung der vom Staat verliehenen subjektiven Rechte des öffentlichen Rechts unter Art. 14 GG könne dazu führen, dass die einfache Gesetzgebung weitgehend blockiert und so die Anpassung des Rechts an veränderte wirtschaftliche oder soziale Verhältnisse erschwert würde.²⁷

Im weiteren Verlauf wurden dann jedoch schrittweise „eigentumsähnliche“ öffentliche Rechte anerkannt. Voraussetzung dafür soll sein, dass das öffentliche Recht dem Inhaber eine Rechtsposition verschafft, „die derjenigen eines Eigentümers entspricht“.²⁸ Dafür sei maßgeblich, ob eine vermögenswerte subjektive öffentliche Rechtsposition so ausgestaltet ist, „dass es nach dem rechtsstaatlichen Gehalt des Grundgesetzes ausgeschlossen erscheint, dass der Staat diese ersatzlos entziehen kann“.²⁹

Als maßgebliches Kriterium für die Herausbildung einer solchen Rechtsposition wurde angesehen, ob sich das Recht „als Äquivalent eigener Leistungen erweist oder auf staatliche Gewährung beruht“.³⁰

Ausdrücklich wurde in einer Entscheidung vom Februar 1980 zunächst zum Versorgungsausgleich festgestellt, dass Versichertenrenten und Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung dem Schutz des Art. 14 GG unterliegen. „In dem Element der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis gelangt die Herrschaft über das Eigentumsobjekt und damit der besondere personale Bezug des Inhabers zu diesem zum Ausdruck. Dieser wird bei Rentenansprüchen u.a. dadurch hergestellt, dass ihr Umfang durch die persönliche Arbeitsleistung des Versicherten mitbestimmt wird, wie dies vor allem in den einkommensbezogenen Beitragsleistungen Ausdruck findet... Je höher der einem Anspruch zu Grunde liegende Anteil eigener Leistung ist, desto stärker tritt der verfassungsrechtlich wesentliche personale Bezug und mit ihm ein tragender Grund des Eigentumsschutzes hervor“.³¹

In einer Entscheidung v. 16.8.1985 zum Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetzes aus dem Jahre 1977 wurde festgestellt, dass Voraussetzung für einen Eigentumsschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen eine vermögenswerte Rechtsposition sei, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger

²² Vgl. auch Hase, Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich: eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts, 2000

²³ BSG 5, 40; 9, 127

²⁴ BSG 5, 40, 42 ff; 9, 127, 128

²⁵ BSG 41, 177, 185

²⁶ Vgl. dazu auch Hase, Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich: eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts, 2000

²⁷ BVerfGE 2, 380, 399

²⁸ BVerfGE 4, 219, 240 ff; 15, 167, 200; 16, 94, 111; 18, 392, 397; 40, 65, 83

²⁹ BVerfGE 16, 94, 111 ff; 18, 392, 397

³⁰ BVerfGE 14, 288, 294; 18, 392, 397; 24, 220, 225 ff; 48, 403, 412 ff; 53, 257, 291

³¹ BVerfGE 53, 257, 289, 292

als privatnützig zugeordnet sei.³² Sozialrechtliche Positionen genießen dann den Eigentumsschutz nach Art. 14 GG, wenn es sich um vermögenswerte, individuell zugeordnete Rechtspositionen handelt, die auf nicht unerheblichen Eigenleistungen der Versicherten basieren und die der Existenzsicherung der Berechtigten zu dienen bestimmt sind. Dabei werden auch Anwartschaften in den Eigentumsschutz mit einbezogen. Dazu zählen allerdings nur die Rechtspositionen solcher Versicherten, die innerhalb der gesetzlichen Rahmenfrist die Anwartschaftszeit erfüllt haben³³.

2. Leitentscheidung für den Bereich der Arbeitslosenversicherung

In einer Entscheidung vom 12.2.1986 hat das BVerfG dann auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld in den Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen einbezogen³⁴. Der Entscheidung zu Grunde lag eine Verlängerung der Anwartschaftszeit als Voraussetzung für den Erwerb eines Arbeitslosengeldanspruchs. Dieser Anwartschaftszeitraum wurde zu Zeiten der sozialliberalen Koalition mit dem AFKG v. 22.12.1981³⁵ von bisher 180 Kalendertage auf 360 Kalendertage ausgeweitet.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zunächst festgestellt, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld unter dem Schutz des Art. 14 GG falle. Denn das Arbeitslosengeld beruhe auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung des Versicherten³⁶. Soweit der versicherte Arbeitnehmer den gesetzlich festgelegten Beitrag entrichte, erwerbe er seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld durch persönliche Arbeitsleistung³⁷. Dabei seien auch die vom Arbeitgeber geleisteten Anteile zu Gunsten des versicherten Arbeitnehmers zuzurechnen.

Das Arbeitslosengeld diene der Existenzsicherung des Berechtigten. Es komme nicht darauf an, ob der Berechtigte individuell mehr oder weniger auf den Bezug des Arbeitslosengeldes angewiesen sei. „Nicht das Bedürfnis des Einzelnen, sondern der Umstand ist entscheidend, dass eine Leistung der großen Mehrzahl der Staatsbürger zur existenziellen Sicherung dient“.³⁸

Anwartschaften und Ansprüche auf Arbeitslosengeld genießen danach den Eigentumsschutz, obwohl sie nicht im eigentlichen Sinne beitragsäquivalent sind. Ihnen fehlt genauer gesagt die Individualäquivalenz, denn „die Leistungen der Arbeitslosenversicherung“ stehen „in aller Regel in ihrer Höhe nicht in Äquivalenz zum geleisteten Beitrag.“ Das ist allerdings keine Besonderheit der Arbeitslosenversicherung, sondern mehr oder weniger wegen des übergreifenden Solidarprinzips allen Zweigen der Sozialversicherung eigen, für die vorrangig die Global-, nicht die Individualäquivalenz gilt³⁹.

Anders als das Arbeitslosengeld hat das BVerfG das Kurzarbeitergeld in seiner Streikparagrafen-Entscheidung zum ehemaligen § 116 AFG (jetzt § 146 SGB III) indirekt nicht als eigentumsähnliche Rechtsposition qualifiziert⁴⁰. Es fehle an der

³² BVerfGE 69, 272

³³ Zum Ganzen vgl. Jaeger, Die Reformen in der gesetzlichen Sozialversicherung im Spiegel der RSP des BVerfG, NZS 2003, 225

³⁴ BVerfGE 72, 9

³⁵ BGBl I, 1497

³⁶ zum Ganzen vgl auch Spellbrink/Eicher, Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, § 39 Verfassungsrechtliche Grundprobleme im Arbeitsförderungsrecht, 2003

³⁷ Bestätigt in der Entscheidung zu § 116 AFG, BVerfG v. 4.7.1995 E 92, 365 (405)

³⁸ BVerfGE 72, 9 (21)

³⁹ Papier, SGB 1986, 241

⁴⁰ BVerfGE 92, 365, 406

Privatnützigkeit, weil ein Anspruch auf KuG nicht automatisch bei absehbarer Beschäftigungslosigkeit entstehe.

Demgegenüber wurde der Anspruch auf Unterhaltsgeld unter der Ägide des AFG als eigentumsähnliche Position angesehen, da er im AFG nicht dem Ermessen der BA unterstellt war⁴¹. Dies kann jetzt wegen des Gesichtspunkt der privatnützigen Zuordnung ebenso wie beim KuG fraglich sein, da das Uhg nach dem SGB III als Ermessensleistung ausgestaltet ist (§§ 3 Abs. 5, 77 Abs. 1, 153 Abs. 1 SGB III)

⁴¹ BVerfGE 76, 220, 235

III. Voraussetzung eines Eingriffs in sozialrechtliche Eigentumspositionen nach Art. 14 Abs. 1, S. 2 GG

1. Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld als sozialrechtliche Eigentumsposition

Mit der Erhebung der Anwartschaftszeit auf Arbeitslosengeld in den Rang einer durch den Eigentumstitel des GG geschützten Rechtsposition hat das BVerfG Eckdaten formuliert, die auch für die Beurteilung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld als sozialrechtliche Eigentumsposition maßgeblich sind:

- Es handelt sich bei der Bezugsdauer insbesondere für ältere Arbeitslose um eine vermögenswerte, individuell zugeordnete Rechtsposition;
- Die längere Bezugsdauer für ältere Arbeitslose beruht auf ihren nicht unerheblichen Eigenleistungen;
- Die längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes dient der existenziellen Sicherung insbesondere der älteren Arbeitslosen.

Die Dauer der Arbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. In der Begründung zum Gesetzentwurf für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt vom November 2002 heißt es⁴²:

„In den neunziger Jahren sind ältere Menschen stärker zu einer Problemgruppe geworden. Bis 1999 stieg die Zahl der über 50jährigen Arbeitslosen kontinuierlich an und hat sich erst in den vergangenen zwei Jahren wieder leicht verringert. Dennoch sind ältere Menschen immer noch deutlich stärker durch Arbeitslosigkeit betroffen als andere Altersgruppen. Im Jahresdurchschnitt 2001 waren knapp 1,2 Millionen Menschen im Alter von 50 bis 65 Jahren arbeitslos gemeldet. Damit hatte diese Altersgruppe einen Anteil von 30,2 Prozent an allen Arbeitslosen. Ihr Anteil an den Erwerbspersonen liegt im Vergleich dazu bei 23,1 Prozent.“

Ältere Menschen sind jedoch nicht nur häufiger, sondern auch länger arbeitslos als andere Altersgruppen. Während ein über 50-jähriger Arbeitsloser im Jahr 2001 vor seinem Abgang aus der Arbeitslosigkeit durchschnittlich 16,3 Monate arbeitslos war, betrug die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei der Gesamtheit der Arbeitslosen 8,5 Monate. Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Arbeitslosigkeit von einem Jahr und länger) ist bei den über 50-jährigen mit 53,5 Prozent deutlich höher als bei der Gesamtheit der Arbeitslosen (33,5 %).“

Dieser Befund macht deutlich, dass ältere Arbeitslose stärker auf eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes angewiesen sind als jüngere Arbeitslose⁴³. Da sich die längere Bezugsdauer neben der höheren Lebensaltersstufe auch aus längeren Beitragszeiten ergibt, sind die Voraussetzungen für eine eigentumsähnliche Rechtsposition der längeren Bezugsdauer des Arbeitslosengelds bei älteren Arbeitslosen mit entsprechenden Versicherungszeiten zu bejahen.

⁴² BT-Drucksache 15/25, S. 40

⁴³ Vgl. ferner die Ergebnisse der Enquete-Kommission Demografischer Wandel, BT-Drucksache 14/8800

2. Eingriffskompetenz des Gesetzgebers in sozialrechtliche Eigentumspositionen

2.1. Grundsätzliche Reichweite

Die Erhebung des Arbeitslosengeldanspruchs in den Rang einer eigentumsähnlichen Rechtsposition und die damit verbundene Teilhabe am Eigentumsschutz des Art. 14 GG legen dem Gesetzgeber bestimmte Schranken auf, wenn er diese Rechtsposition verkürzen will. Dazu sollen die Maßstäbe im folgenden noch einmal zusammengefasst werden, die das BVerfG zu Art 14 Abs. 1 S. 2 GG aufgestellt hat.

„Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1, S. 2 GG Sache des Gesetzgebers ist. Für dessen Gestaltungsfreiheit sind Eigenart und Funktion des Eigentumsobjekts von maßgeblicher Bedeutung, die zu einer gewissen Stufung des Schutzes führen: Dem Gesetzgeber sind enge Grenzen gezogen, soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht. Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung um so weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht. Diesen Grundsätzen entspricht es, wenn Eigentumsbindungen stets verhältnismäßig sein müssen.“⁴⁴

Bei der Arbeitslosenversicherung werden die Mittel „weniger durch eigene und vom Arbeitgeber für den Berechtigten geleistete Beiträge, sondern durch die solidarisch von allen Versicherten getragenen Gesamtbeiträge aufgebracht“.⁴⁵ Dies ändert aber nichts daran, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung des Versicherten beruhe. Es liegt im Wesen der Arbeitslosenversicherung als einer Risikoversicherung, dass die Beiträge nicht höher sein sollen, als Mittel für die Deckung der Leistungen benötigt werden.

Die Arbeitslosenversicherung ist eine Solidargemeinschaft, die zusammen das insgesamt bestehende Risiko der Arbeitslosigkeit wenigstens annähernd ohne die Notwendigkeit von Staatszuschüssen abdecken will. Zuschüsse des Bundes sind nur vorgesehen, wenn die eigenen Mittel der Bundesanstalt nicht ausreichen. Das Finanzierungskonzept der Bundesanstalt ist so angelegt, dass die eigenen Leistungen der Versicherten zu 100% den Finanzierungsbedarf abdecken sollen. Der Haushaltsentwurf der BA für das Jahr 2003 ist z.B. so verfasst, dass Zuschüsse des Bundes nicht von vornherein eingeplant sind. Ein jährlicher Zuschuss des Bundes war allerdings in den vergangenen Jahren auf Grund des starken Anstiegs der Arbeitslosenzahlen jeweils unumgänglich.

Die im Laufe der gesamten Versicherungszeit erbrachten Leistungen sind also in einer Gesamtkalkulation zu sehen. Bei einer globalen Betrachtungsweise sind die Leistungen der Arbeitslosenversicherung im wesentlichen beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen. Auch die Beitragsleistungen der Arbeitgeber werden dem Beitragsaufkommen zugerechnet und werden nicht der –„eigentumsschädlichen“– Staatsfinanzierung zugeordnet.

⁴⁴ BVerfGE 50, 290, 339

⁴⁵ BVerfGE 72, 9f

2.2. Eignung des Eingriffs

Die Verkürzung der Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer gehört zur Regelungskompetenz des Gesetzgebers auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung (Art. 74 Nr. 12 GG). Das BVerfG räumt dem Gesetzgeber auf diesem Gebiet auch grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum ein:

„Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzmäßigkeiten des betreffenden Gebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.“⁴⁶

Diese Befugnis, nach Maßgabe seiner Ordnungsvorstellung, Eignungsbeurteilung und Lageeinschätzung bestimmte gesetzgeberische Mittel zu wählen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, ist im Bereich der Sozialgesetzgebung vom BVerfG vielfach behandelt worden. So hielt es das BVerfG u.a. für zulässig, durch Festsetzung von Höchstpreisen und Vergütungssätzen für Heil- und Hilfsmittel die Kosten bei verschiedenen nicht ärztlichen Gesundheitsberufen zu senken⁴⁷ oder Lohnabstandsklauseln bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen festzulegen⁴⁸.

Das BVerfG gibt dem Gesetzgeber auch einen großzügig bemessenen Prognose-spielraum hinsichtlich der Entwicklung bestimmter Gefahren und der Eignung der von ihm gewählten Maßnahmen⁴⁹. Allerdings muss die Maßnahme neben der Eignung auch erforderlich sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen; sie darf insbesondere den Betroffenen nicht übermäßig belasten und deswegen unzumutbar sein⁵⁰.

Dieser Anforderung genügt die geplante Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitslose nicht.

Die geplante Kürzung mag zwar zu den prognostizierten Einsparungen im Haushalt der BA führen. Es liegt auch im Rahmen der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers zu beurteilen, ob gerade diese Maßnahme dafür notwendig ist. Das geringe Einsparvolumen allein steht der Eignung der Maßnahme im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers jedenfalls nicht entgegen. Es mangelt aber am Nachweis der Erforderlichkeit und Zumutbarkeit.

2.3. Erforderlichkeit des Eingriffs

Die Verkürzung ist nämlich sachwidrig. Die einseitige Belastung älterer Arbeitsloser zur Abwehr einer Frühverrentungspolitik der Arbeitgeber greift in sachwidriger Weise in sozialrechtliche Eigentumspositionen von Arbeitnehmern ein.⁵¹ Sachwidrig und damit nicht erforderlich ist ein Eingriff in Eigentumsrechte immer dann, wenn schonendere Alternativen zur Erreichung des angestrebten Zwecks vorhanden sind⁵² (hier: Reduzierung der Ausgabenlast der BA durch Eindämmung der Frühverrentungspolitik von Unternehmen).

⁴⁶ BVerfG E 77,84

⁴⁷ BVerfG E 70, 1; E 68, 193

⁴⁸ BVerfG E 100, 271

⁴⁹ BVerfG E 77, 84

⁵⁰ BVerfG E 21,150 (155); E 58, 137 (148); E 72,9 (23)

⁵¹ Zur Sachwidrigkeit vgl. BVerfGE 68, 237, 253

⁵² BVerfG E 40, 196; E 70, 1

Die Initiative für eine Frühverrentungspolitik geht eindeutig von den Unternehmen aus. Sie entwickeln die Konzepte, auf deren Basis die älteren Beschäftigten dann zu einem vorzeitigen Ausstieg aus dem Unternehmen bewogen werden. Die Arbeitgeber sind dazu häufig bereit, Einkommensverluste durch entsprechende Zuschüsse zu kompensieren. Allerdings basieren alle diese Konzepte darauf, dass für die Zeit zwischen Eintritt in die Arbeitslosigkeit und Erreichen der Altersgrenze die Arbeitslosenversicherung zu einem erheblichen Teil die Kosten übernimmt⁵³.

Zwar hat der Gesetzgeber mehrfach versucht, das Kostenrisiko für eine Frühverrentungspolitik älterer Arbeitsloser den Arbeitgebern aufzuerlegen. § 128 AFG legte den Arbeitgebern unter bestimmten Voraussetzungen eine Erstattungspflicht auf, wenn sie ältere Arbeitslose entließen. Diese Überlagerung des Kostenrisikos auf die Arbeitgeber war vom BVerfG auch für verfassungsgemäß angesehen worden;⁵⁴ allerdings forderte es zugleich, den Arbeitgebern für bestimmte Konstellationen Ausnahmen von der Erstattungspflicht einzuräumen.

In der Folge wurde ein kompliziertes Geflecht von Regeln, Ausnahmen und Nicht-Anwendungsfällen geschaffen: nach der Entscheidung des BVerfG wurde die Erstattungsregel zunächst storniert, nach einem Jahr 1993 wieder eingeführt und zum 1.1.1998 durch eine ganz neue Regelung ersetzt (§ 140 SGB III). Danach sollten alle Formen von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld angerechnet werden. Hier wurde zum ersten mal der Druck von den Unternehmen als Haupt-Akteure der Frühverrentungspolitik weggenommen und auf die Arbeitslosen als „Mitläufer“ verlagert. Diese Akzentverschiebung wurde durch die neue rot-grüne Bundesregierung wieder rückgängig gemacht und die alte Fassung des §128 AFG in § 147a SGBIII wieder installiert.⁵⁵

Die Erstattungsregelung war jedoch seit ihrer Neuordnung 1993 wenig effektiv. Das Volumen der zurückzuerstattenden Beiträge bewegt sich auf einem ausgesprochen niedrigen Niveau. Die gesetzgeberische Absicht, das Kostenrisiko für solche Frühverrentungsfälle den Arbeitgebern aufzuerlegen, ist eindeutig verfehlt worden. Nur bei ca. 1 % der Frühverrentungsfälle können die Kosten für das Arbeitslosengeld tatsächlich von den Arbeitgebern eingetrieben werden⁵⁶.

Statt dieses Instrumentarium nun effektiver zu machen, um die Unternehmen von einer Frühverrentungspolitik abzuhalten bzw. ihnen bei Festhalten an einer solchen Politik die Kosten aufzubürden, soll nun bei den Beschäftigten angesetzt werden, die bei einer solchen Politik mitmachen. Dies vertauscht in krasser Weise Ursache und Wirkung.

Es wäre sachgemäß, im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht gesteckten Eckdaten, wirksame Instrumente zu entwickeln, um den Arbeitgebern tatsächlich das Kostenrisiko für eine Frühverrentungspolitik aufzuerlegen.

⁵³ Vgl etwa Bäcker u.a., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2000, S. 237; Rosenow/Naschold, Die Regulierung von Altersgrenzen – Strategien der Unternehmen und die Politik des Staates, 1994; Enquete-Kommission „Demografischer Wandel“, BT-Drucksache 14/8800, S. 60 f

⁵⁴ BVerfG vom 23.1.1990 E 81, 156

⁵⁵ Vgl. Lohre/Mayer/Stevens-Bartol, Arbeitsförderungsrecht 3. Aufl. § 147 a SGB III Rn. 2; Niesel (Hrsg.) SGB III Kommentar, 2. Aufl., § 147 a Rn. 10 f.; Gagel Kommentar zum SGB III, § 147 Rn. 1f

⁵⁶ Im Juli 1993 führten 190 000 relevante Leistungsfälle zu lediglich 1337 Erstattungsfälle mit einem Volumen von 1,25 Mio DM, also etwa 0,7%; Lohre/Mayer/Stevens-Bartol § 147 a SGBIII, Rn. 2

Es ist aber sachwidrig, lediglich bei den Beschäftigten anzusetzen und ihnen die Kosten aufzubürden. Denn das Risiko, nach Ablauf der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in die Arbeitslosenhilfe abzufallen und dadurch erhebliche Einkommensverluste hinzunehmen, wird nun auf die Arbeitslosen abgewälzt. Angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation und der schwierigen Vermittelbarkeit älterer Arbeitsloser ist der Eintritt dieses Risikos auch in hohem Grad wahrscheinlich. Das Risiko wird künftig auch noch dadurch verschärft werden, wenn die Höhe der Arbeitslosenhilfe durch Einführung eines Arbeitslosengeldes II abgesenkt wird.

Eine solche krass sachwidrige Regelung verkürzt die sozialrechtliche Eigentumsposition der anspruchsberechtigten Arbeitslosen statt schonendere, sachgerechte Alternativen zu ergreifen. Der dem Gesetzgeber obliegende Nachweis der Erforderlichkeit der geplanten Maßnahme einer Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldes zur Entlastung des Haushalts der BA ist nicht erbracht

2. 4. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Die Verkürzung der Anspruchsdauer der Arbeitslosengeldzahlung für ältere Arbeitslose belastet noch aus einem anderen Grund den betroffenen Personenkreis in unverhältnismäßiger und damit unzumutbarer Weise.

Die verlängerte Bezugsdauer für ältere Arbeitslose besteht seit 1984, also fast 20 Jahre. Dieser Zeitraum ist angesichts des 75-jährigen Bestehens des Systems der Arbeitslosenversicherung zwar nicht unerheblich, aber auch nicht so durchgängig vorhanden, wie das beim Umfang der Anwartschaftszeit zum Bezug von Arbeitslosengeld von 180 Tagen der Fall gewesen war. Die Erhöhung dieser Anwartschaftszeit auf das Doppelte im Jahr 1981 begründete nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts einen Bruch des Vertrauens der Versicherten, dass diese Regelungen nicht ohne Überleitungsvorschrift entfallen.

Dies wirft auch im vorliegenden Zusammenhang den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes auf. Damit ist bei der Arbeitslosenversicherung zunächst der Grundsatz einer Kontinuität des Versicherungsverhältnisses erfasst. Damit ist ein öffentlich-rechtlicher „Kündigungsschutz“ hinsichtlich des Fortbestehens des Versicherungsverhältnisses gemeint.⁵⁷ Er bedeutet nicht, dass die Beitrags- und Leistungsmodalitäten nicht verändert werden dürfen.

Das Vertrauensschutzprinzip hat neben Art. 14 GG zwar keine selbstständige Bedeutung, weil die Funktion der Eigentumsgarantie gerade darin besteht, „dem Bürger Rechtssicherheit hinsichtlich der durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Güter zu gewährleisten und das Vertrauen auf das durch die verfassungsmäßigen Gesetze ausgeformte Eigentum zu schützen.“⁵⁸

Liegt aber der Eigentumsschutz des Art. 14 GG vor, dann werden durch den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes die Anforderungen an die Eingriffsbefugnisse

⁵⁷ Krause, Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten, 1982, S. 107

⁵⁸ BVerfGE 36, 281, 293; 45, 142, 168; 58, 300, 348

des Gesetzgebers und insbesondere an den Gesichtspunkt der Zumutbarkeit noch erhöht⁵⁹.

Der Vertrauensschutz älterer Arbeitsloser auf eine höhere Dauer der Arbeitslosengeldzahlungen kann sich zwar nicht auf eine so lange Dauer stützen, wie dies bei den Anwartschaftszeiten der Fall war. Allerdings ist zu beachten, dass diese 20jährige Praxis einer altersgestaffelten Bezugsdauer ihren Grund in den schlechten Arbeitsmarktchancen für ältere Arbeitslose hat⁶⁰. Ältere Arbeitnehmer haben nach wie vor wesentlich geringere Chancen auf dem Arbeitsmarkt als jüngere Arbeitslose. Dies ist das Ergebnis zahlreicher empirischer Befunde, auf die sich die Bundesregierung auch in anderen Zusammenhängen gerne stützt⁶¹. Damit ist aber ein Vertrauen älterer Arbeitsloser darauf begründet worden, dass sie zumindest vom Versicherungssystem länger gestützt werden, wenn eine erfolgreiche Vermittlung in ein Beschäftigungsverhältnis nicht gelingt.

Ferner ist nach der Rechtsprechung des BVerfG die Eingriffsbefugnis des Gesetzgebers in Eigentumsrechte desto mehr beschränkt, als es um die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht⁶². Arbeitnehmer haben durch ihre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung die finanziellen Grundlagen für ihre Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit geleistet. Sie konnten darauf vertrauen, dass ihre Beiträge bei Eintritt von Arbeitslosigkeit im Alter zu ihrer Existenzsicherung verwandt werden.

Die seit 20 Jahren bestehende Regelung einer längeren Bezugsdauer für ältere Arbeitslose bedeutet, dass ein heute über 45 jähriger Arbeitnehmer mehr als die Hälfte seines Berufslebens Beiträge geleistet hat, von denen er eine entsprechende Absicherung bei Arbeitslosigkeit im Alter erwarten durfte. Dementsprechend bestand für ihn kein Anlass, sich durch private zusätzlich Vorsorge für den Fall des Eintritts des Risikos Arbeitslosigkeit abzusichern.

Auch die Hartz-Kommission hat diesen Grundsatz nicht infrage gestellt. Ihre Vorschläge eines Bridge- und Brücken-Systems ließen den Grundsatz einer altersgestuften Dauer des Arbeitslosengeld-Anspruchs unberührt⁶³.

Durch die jetzt geplanten Änderungen im KSchG, insbes. die Einführung einer Abfindungsregelung bei betriebsbedingter Kündigung, besteht zusätzlich die Gefahr, dass ältere Arbeitnehmer verstärkt aus dem aktiven Erwerbsleben verdrängt werden. Weiterhin soll dem Arbeitgeber die Möglichkeit eingeräumt werden, durch den Hinweis auf eine ausgewogene Personalstruktur bestimmte Personengruppen aus der Sozialauswahl auszuklammern. Auch hier besteht die Gefahr, dass ältere Arbeitnehmer dadurch verstärkt ausgegrenzt werden und insgesamt die Gruppe älterer Arbeitslosen noch weiter anwächst.

⁵⁹ Benda, Sozialrechtliche Eigentumspositionen im Arbeitskampf, 1986, S. 130

⁶⁰ Vgl. die Begründung, die wirtschaftliche und soziale Lage der längerfristig und älteren Arbeitslosen zu verbessern in den Gesetzen v. 1984 bzw 1987 BT-Drucksachen 10/2176, S. 5 sowie 11/435, S. 2

⁶¹ Vgl. nur die Begründung zur erleichterten Befristung bei älteren Arbeitnehmern im Ersten Gesetz Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 15/25, S. 40

⁶² BVerfG E 50, 290, 339

⁶³ vgl. Hartz, SozSich 2002, 254; ferner Bundestagsdrucksachen 15/ 25; 15/26

Zusammengefasst: es hat sich ein Vertrauen darauf herausgebildet, dass bei langen Versicherungszeiten eine im Alter eintretende Arbeitslosigkeit auch längere Transferleistungen der Arbeitslosenversicherung auslöst. Nur schwerwiegende Gründe des Gemeinwohls können eine solche Verkürzung als zumutbar erscheinen lassen. Die dafür von der Bundesregierung genannte Möglichkeit einer Kürzung der Beitragssätze ist dafür nicht ausreichend.

IV. Übergangsfristen

Sofern die Bundesregierung an ihrem Kürzungskonzept festhält, dessen sachwidriger und damit verfassungsrechtlich bedenklicher Ansatz im Einzelnen III.2.2 erläutert worden ist, müssen jedoch bestimmte Übergangsregelungen eingehalten werden. Zur Verlängerung der Anwartschaftszeiten von 180 auf 360 Tage hatte das Bundesverfassungsgericht seinerzeit folgendes ausgeführt:

Der Gesetzgeber dürfe für die Zukunft die Anwartschaft für künftig entstehende Versicherungsverhältnisse verlängern, ohne die Eigentumsgarantie zu verletzen. Ob dies auch für solche Versicherte gelte, die bereits Beiträge entrichtet hätten, ohne die bisher geltende Anwartschaftszeit zu erfüllen, sei nicht zu entscheiden. Soweit aber ein Eingriff in die als Eigentum geschützte Rechtsposition derjenigen Versicherten vorliege, die bei Inkrafttreten der Neuregelung die nach dem früheren Rechtszustand erforderlichen Zeiten bereits erfüllt hätten, werde die zur Prüfung gestellte Norm den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1, S. 2 GG nicht gerecht:

„Auch wenn eine Norm für die Zukunft allen rechtlichen Anforderungen des Art. 14 GG entspricht, kann sie die Eigentumsgarantie verletzen, soweit sie in Rechtspositionen eingreift, die in der Vergangenheit entstanden sind. Im Falle einer Änderung der Rechtsordnung muss der Gesetzgeber für Eingriffe in durch Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG geschützte subjektive Rechte legitimierende Gründe haben.“⁶⁴ Eingriffe in diese Eigentumspositionen sind nur zulässig, „wenn sie durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sind ... Eigentumsbindungen müssen zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet und erforderlich sein, sie dürfen insbesondere den Betroffenen nicht übermäßig belasten und deswegen unzumutbar sein“.⁶⁵

Dies war nach Auffassung des Gerichts bei der Verlängerung der Anwartschaftszeit nicht der Fall. Die Regelung sollte zwar die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Arbeitsförderung sichern. Die Änderung der Anwartschaftszeit wurde vom Gesetzgeber als Teil eines Gesamtkonzepts bezeichnet, mit dem die Bilanzkraft der Bundesanstalt durch Einnahmenerhöhungen und Ausgabenkürzungen gestärkt werden sollte. Durch die Verlängerung der Anwartschaftszeit sollte eine jährliche Minderausgabe von 160 Mill. DM erreicht werden.

Das BVerfG räumt zwar ein, dass die zur Prüfung gestellte Regelung nicht ganz geringe Einsparungen erbringen würde; andererseits würde eine Übergangsregelung, die den Besitzstand derjenigen voll gewahrt hätte, die bei Inkrafttreten der Neuregelung bereits die Anwartschaftszeit voll erfüllt hätten, die mit dem Gesetz verfolgten Konsolidierungsabsichten nicht übermäßig beeinträchtigen⁶⁶.

Jedenfalls wurde die mit dem sofortigen Inkrafttreten des Gesetzes eintretende Ersparnis als nicht so bedeutend angesehen, als dass sie es hätte rechtfertigen können, das besonders fest begründete Vertrauen des betroffenen Personenkreises völlig unbehandelt zu lassen. Die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers geht bei derartigen Eingriffen nicht so weit, dass den Berechtigten ihre Position vollständig entzogen werden kann. Nur schwerwiegende Gründe des Allgemeinwohls könnten einen solchen Eingriff noch als zumutbar erscheinen lassen. Solche Gründe waren dem BVerfG nicht ersichtlich.

⁶⁴ BVerfGE 72, 9 (22)

⁶⁵ BVerfGE 72, 9 (23)

⁶⁶ BVerfGE 72, 9 (24)

Die Bundesregierung will in § 434 j SGB III eine zweijährige Übergangsfrist installieren: wer Ansprüche auf eine längere Bezugsdauer beim Inkrafttreten des Gesetzes bereits erworben hat, soll für 24 Monate noch nach dem alten Recht behandelt werden, wenn er in dieser Zeit arbeitslos wird. Dieser Zeitraum wird als ausreichend für den „verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz“ ausgegeben⁶⁷.

Eine solche zeitlich begrenzte Übergangsfrist für den Personenkreis, der beim Inkrafttreten der Regelung bereits Ansprüche auf eine längere Bezugsdauer erworben hat, lässt sich zumindest mit der Leitentscheidung des BVerfG zur Arbeitslosenversicherung (Verkürzung der Anwartschaftszeiten) nicht begründen.

Für eine gesetzliche Neuregelung der Dauer der Anspruchszeiten von Arbeitslosengeld folgt vielmehr, dass die geltenden Lebensaltersstufen (ab 45. Lebensjahr) mit der gestaffelten Verlängerung der Bezugsdauer (zwischen 14 und 32 Monate) unter der Voraussetzung entsprechender Versicherungszeiten für all diejenigen Versicherten beizubehalten ist, die beim Inkrafttreten der Neuregelung das 45. Lebensjahr vollendet haben.

Eine begrenzte Übergangsfrist für diesen Personenkreis wie die geplanten zwei Jahre ist angesichts der Schwere des Eingriffs in die eigentumsgeschützte Rechtsposition nicht hinnehmbar.

⁶⁷

Zusammenfassende Ergebnisse zur geplanten Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld

- Die stufenweise Heraufsetzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde Anfang der 80er Jahre zwar von der Kohl-Regierung eingeführt, aber mit voller Zustimmung der SPD. Die SPD wollte seinerzeit sogar aus Gleichbehandlungsgründen eine Verlängerung der Bezugsdauer für alle Arbeitslosen unabhängig von Lebensalterstufen.
- Motiv für eine längere Bezugsdauer für ältere Arbeitslose war, ihre schwierige arbeitsmarktpolitische Lage zu verbessern und ihre langjährigen Beitragszeiten zu honorieren.
- Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist eine sozialrechtliche Position, die auf einer nicht unerheblichen Eigenleistung der Versicherten beruht. Das Arbeitslosengeld dient der Existenzsicherung der Berechtigten. Damit sind die Voraussetzungen gegeben, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu einem Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen nach Art. 14 GG führen.
- Die Kürzung der Bezugsdauer bedeutet einen Eingriff in diese Eigentumsposition.
- Der Gesetzgeber kann Inhalt und Schranken von Eigentumspositionen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG näher regeln. Dabei sind ihm enge Grenzen gezogen, soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht. Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung um so weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht.
- Bei einer Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist die Existenzsicherung der Beitragszahler berührt.
- Die Arbeitnehmer haben durch ihre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung die finanziellen Grundlagen für ihre Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit geleistet. Sie konnten darauf vertrauen, dass ihre Beiträge bei Eintritt von Arbeitslosigkeit im Alter zu ihrer Existenzsicherung verwandt werden.
- Eingriffe des Gesetzgebers unterliegen in einem solchen Fall nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einem besonders strengen Maßstab. Solche Eingriffe müssen geeignet und erforderlich sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen; sie dürfen insbesondere die Betroffenen nicht übermäßig belasten und nicht unzumutbar sein.
- Nach Auffassung der Bundesregierung hat die jetzige Struktur der Leistungsdauer maßgeblich zur Politik der Frühverrentung in vielen Unternehmen beigetragen. Dieser Frühverrentungspolitik soll durch Kürzung der Beitragsdauer ein Riegel vorgeschoben werden.
- Die Initiative für eine Frühverrentungspolitik geht eindeutig von den Unternehmen aus. Sie entwickeln die Konzepte, auf deren Basis die älteren Beschäftigten zu einem vorzeitigen Ausstieg aus dem Unternehmen bewogen werden. Alle diese Konzepte basieren darauf, dass der Arbeitslosenversicherung für die Zeit zwischen Eintritt in die Arbeitslosigkeit und Erreichen der Altersgrenze zu einem erheblichen Teil die Kosten aufgebürdet werden.

- Zwar hat der Gesetzgeber mehrfach versucht, das Kostenrisiko für eine Frühverrentungspolitik älterer Arbeitsloser den Arbeitgebern aufzuerlegen (früher § 128 AFG, jetzt § 147a SGB III). Das Bundesverfassungsgerichts hat eine solche Kostentragungspflicht der Arbeitgeber auch für verfassungsgemäß erklärt, forderte allerdings bestimmte Ausnahmeklauseln. Das daraufhin geschaffene System der Erstattungspflicht war bisher im Ergebnis wenig effektiv. Die gesetzgeberische Absicht, das Kostenrisiko für solche Frühverrentungsfälle den Arbeitgebern aufzuerlegen, ist eindeutig verfehlt worden. Nur bei ca. 1 % der Frühverrentungsfälle können die Kosten für das Arbeitslosengeld tatsächlich von den Arbeitgebern eingetrieben werden.
- Statt dieses Instrumentarium nun effektiver zu machen und den Unternehmen die Kosten der Frühverrentungspolitik tatsächlich aufzubürden, soll nun bei den Beschäftigten angesetzt werden, die bei einer solchen Politik mitmachen. Dies vertauscht in krasser Weise Ursache und Wirkung.
- Es ist sachwidrig, lediglich bei den Beschäftigten anzusetzen und ihnen die Kosten aufzubürden. Eine solche krass sachwidrige Regelung verkürzt die sozialrechtliche Eigentumsposition der anspruchsberechtigten Arbeitslosen statt sachgerechte Alternativen zu ergreifen. Der dem Gesetzgeber obliegende Nachweis der Erforderlichkeit der geplanten Maßnahme einer Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldes zur Entlastung des Haushalts der BA ist damit nicht erbracht.
- Der Eingriff verletzt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die verlängerte Bezugsdauer für ältere Arbeitslose besteht seit 1984 also seit fast 20 Jahren. Das bedeutet, dass ein heute über 45 jähriger Arbeitnehmer mehr als die Hälfte seines Berufslebens Beiträge geleistet hat, von denen er eine entsprechende Absicherung bei Arbeitslosigkeit im Alter erwarten durfte. Dementsprechend bestand für ihn kein Anlass, sich durch private zusätzlich Vorsorge für den Fall des Eintritts des Risikos Arbeitslosigkeit abzusichern.
- In diesem Sinne hat sich ein Vertrauen darauf herausgebildet, dass bei langen Versicherungszeiten eine im Alter eintretende Arbeitslosigkeit auch längere Transferleistungen der Arbeitslosenversicherung auslöst. Nur schwerwiegende Gründe des Gemeinwohls lassen eine solche Verkürzung als zumutbar erscheinen. Die dafür von der Bundesregierung genannte Möglichkeit einer Kürzung der Beitragssätze ist dafür nicht ausreichend.
- Eine zeitlich begrenzte Übergangsfrist für den betroffenen Personenkreis ist angesichts der Schwere des Eingriffs in die eigentums geschützte Rechtsposition nicht hinnehmbar. Vielmehr trifft der Eigentumsschutz für alle Personen zu, die mit Inkrafttreten der Regelung das 45. Lebensjahr vollendet und die Beitragszeiten erfüllt haben.

Prof. Dr. Udo R. Mayer

Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

23.6.2003