
Datum: 09.03.2012
Gericht: Landessozialgericht NRW
Spruchkörper: 13. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: L 13 EG 52/11
ECLI: ECLI:DE:LSGNRW:2012:0309.L13EG52.11.01

Vorinstanz: Sozialgericht Dortmund, S 10 EG 12/11
Nachinstanz: Bundessozialgericht, B 10 EG 6/12 R
Sachgebiet: Kindergeld-/Erziehungsgeldangelegenheiten
Rechtskraft: rechtskräftig

Tenor:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Sozialgerichts Dortmund vom 09.12.2011 wird zurückgewiesen. Kosten haben sich die Beteiligten auch im Berufungsverfahren nicht zu erstatten. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Beteiligten streiten um die teilweise Aufhebung der Bewilligung von Elterngeld und dessen Herabbemessung. 2

Mit Bescheid vom 22.11.2010 bewilligte die Beklagte der Klägerin Elterngeld für den dritten bis 12. Lebensmonat ihres am 00.00.2010 geborenen Sohnes M in Höhe von 913,89 EUR für den dritten und 1305,56 EUR für den vierten bis 12. Lebensmonat. Sie ging dabei von durchschnittlichen Erwerbseinkünften von 1948,59 EUR aus. Auf Grund einer durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011 (HBeglG 2011) verabschiedeten Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) hob die Beklagte die Bewilligung des Elterngeldes mit Bescheid vom 27.12.2010 teilweise ab dem fünften Lebensmonat - ab dem 28.01.2011 - auf. Für die Zeit vom 28.01.2011 bis zum 27.09.2011 bewilligte sie monatlich nur noch 1266 EUR. 3

Dagegen legte die Klägerin am 19.01.2011 durch ihren Prozessbevollmächtigten Widerspruch ein. Zu ihren Gunsten bestehe auf Grund des Bewilligungsbescheides eine Bestandsschutzgarantie. Die gesetzlichen Voraussetzungen des § 48 SGB 10 (SGB X) lägen nicht vor. Mit Widerspruchsbescheid vom 10.03.2011 wies die Bezirksregierung Münster den Widerspruch zurück.

Die Klägerin hat dagegen am 17.03.2011 vor dem Sozialgericht (SG) Dortmund Klage erhoben. Die Voraussetzungen des § 48 SGB X seien nicht erfüllt. Die Elterngeldbewilligung stelle keinen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung dar, sondern nur eine konkrete Bewilligung für konkrete Leistungszeiträume. Zudem sei die rückwirkende Änderung auch verfassungsrechtlich unzulässig. Die Abwägung zwischen der Konsolidierung des Bundeshaushalts einerseits und Vertrauensschutz Gesichtspunkten andererseits falle zu ihren Gunsten aus. 5

Mit dem angefochtenen Urteil vom 09.12.2011 hat das Sozialgericht die Klage abgewiesen. Rechtsgrundlage für die Aufhebung bilde § 48 Abs. 1 Satz 1 SGB X. Die ursprüngliche Bewilligungsentscheidung stelle einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung dar, weil sie über die punktuelle Gestaltung des Rechtsverhältnisses hinausreiche. Die Ergänzung des § 2 Abs. 2 BEEG durch das HBeglG 2011 habe die Verhältnisse geändert, weil sich aus der gesetzlichen Änderung ein für die Klägerin um 38,98 EUR monatlich verminderter Elterngeldanspruch ergebe. Diese Änderung sei trotz des geringen Betrages wesentlich, weil die Beklagte den Verwaltungsakt nach den nunmehr eingetretenen rechtlichen Verhältnissen nicht mehr hätte erlassen dürfen. Das Gesetz enthalte keine Übergangsregelung. Wie sich aus den Gesetzgebungsmaterialien ergebe, sei es daher nach dem Willen des Gesetzgebers auch auf laufende Leistungsgewährung anwendbar. Die Regelung sei trotz der damit verbundenen unechten Rückwirkung nicht verfassungswidrig. Das übergeordnete staatliche Interesse an einer Haushaltskonsolidierung überwiege den Vertrauensschutz der Klägerin. Die vorgenommenen monatlichen Kürzung in Höhe von 38,98 EUR sei angesichts einer verbliebenen Leistungshöhe von 1266 EUR moderat. Es sei nicht anzunehmen, dass die Klägerin anders disponiert hätte, wenn ihr von vornherein nur der niedrigere Elterngeldbetrag gewährt worden wäre. 6

Gegen das am 27.12.2011 zugestellte Urteil hat die Klägerin am 29.12.2011 Berufung eingelegt. Sie bleibt bei ihrer Ansicht, ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung liege nicht vor. Das Sozialgericht habe zudem den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes verkannt. Die Stichtagsregelung bei der Einführung des BEEG müsse entsprechend angewandt werden. Denn nach den Gesetzgebungsmaterialien erschließe sich nicht, dass sich der Gesetzgeber hinreichend mit den Argumenten für und gegen eine Stichtagsregelung auseinandergesetzt hat. Zudem sei diese Regelung verfassungswidrig, weil die öffentlichen Interessen einer Haushaltskonsolidierung nicht schwerer wögen als der Eingriff in das Vertrauen der Klägerin. Im Übrigen beruft sich die Klägerin auf die Entscheidung des Sozialgerichts Wiesbaden vom 26.09.2011. Danach sei auf die allgemeinen Grundsätze intertemporalen Rechts abzustellen und das Recht anzuwenden, das bei Geburt des Kindes gegolten habe. 7

Die Klägerin beantragt schriftsätzlich, 8

das Urteil des Sozialgerichts Dortmund vom 09.12.2011 und den Bescheid der Beklagten vom 27.12.2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 10.03.2011 aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, ihr weitere 311, 84 EUR Elterngeld zu zahlen. 9

Die Beklagte beantragt, 10

die Berufung zurückzuweisen.	11
Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend.	12
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsakte der Beklagten Bezug genommen.	13
Entscheidungsgründe:	14
Der Senat konnte mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden, § 153 Abs. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG).	15
Die Berufung ist kraft Zulassung statthaft und auch im Übrigen zulässig aber unbegründet. Der Beklagte hat zu Recht die Bewilligung des Elterngeldes mit Wirkung ab dem 28.01.2011 teilweise aufgehoben und die monatlichen Leistungen um 38,98 EUR herabgesetzt, weil in den rechtlichen Verhältnissen der Klägerin eine wesentliche Änderung eingetreten ist.	16
Die Bewilligung des Elterngeldes für eine Dauer von zehn Monaten stellt einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung dar. Ein solcher ist dadurch gekennzeichnet, dass er sich nicht in einem einmaligen Gebot oder Verbot oder in einer einmaligen Gestaltung der Rechtslage erschöpft, sondern ein auf Dauer berechnetes oder in seinem Bestand vom Verwaltungsakt abhängiges Rechtsverhältnis begründet oder inhaltlich verändert (BT-Ds. 8/2034, S. 34; BSG, SozR 3-1300 § 48 Nr. 33 S. 67). Dies ist hier der Fall, weil für eine Dauer von zehn Monaten wiederholend Elterngeld pro Monat bewilligt worden ist (die genannte Entscheidung des BSG betrifft einen Sachverhalt, in dem für einen Zeitraum von etwas mehr als vier Monaten Krankengeld bewilligt worden war).	17
Es liegt auch eine wesentliche Änderung in den rechtlichen Verhältnissen i.S.d. § 48 Abs. 1 S. 1 SGB X vor. Wesentlich ist die Änderung, wenn der Versicherte oder Leistungsempfänger bei Erlass eines bewilligenden Verwaltungsaktes einen Anspruch auf die Leistung hat und wenn dieser Anspruch später wegfällt (BSG, SozR 3-1300, § 48 Nr. 33 S. 67 m.w.Nw.). Solche Änderungen können auch durch Gesetzesänderungen oder Änderungen von Rechtsverordnungen etc. erfolgen (BSG, a.a.O.; BSG, SozR 4-3520, § 2 Nr. 2 Rn. 16; BSG, SozR 3-2500, § 48 Nr. 1 S. 2 f.; BSG, SozR 3-4100, § 45 Nr. 3 S. 10; Schütze in von Wulffen, SGB X, 7. Aufl., § 48 Rn. 10). Hier haben das zum 01.01.2011 in Kraft getretene HBeglG 2011 und der von ihm eingeführte § 2 Abs. 2 S. 2 BEEG eine solche Änderung bewirkt. Durch diese Vorschrift ist in den Fällen, in denen das durchschnittlich erzielte monatliche Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt höher als 1200 EUR war, der maßgebliche Prozentsatz für die Bemessung des Elterngeldes von 67 % um 0,1 Prozentpunkte für je 2 EUR, um die das maßgebliche Einkommen den Betrag von 1200 EUR überschreitet, auf bis zu 65 % abgesenkt worden. Da das maßgebliche Einkommen der Klägerin im Bemessungszeitraum diesen Grenzwert überschritten hat, wirkt sich die Leistungsminderung auf ihren Anspruch aus. § 2 Abs. 2 S. 2 BEEG gilt auch für laufende Leistungsfälle, weil der Gesetzgeber die zeitliche Geltung der Norm auch auf Verhältnisse erstrecken wollte, die vor dem Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmung Bestand hatten (vgl. BSG, SozR 3-2500, § 48 Nr. 1 S. 4). Zwar sind nach dem Versicherungs- oder Leistungsfallprinzip Entstehung und Fortbestand sozialrechtlicher Ansprüche nach dem Recht zu beurteilen, das zur Zeit der anspruchsbegründenden Ereignisse oder Umstände gegolten hat. Dies gilt jedoch nur, soweit nicht später in Kraft gesetztes Recht ausdrücklich oder sinngemäß etwas anderes bestimmt (BSG, a.a.O. m.w.Nw.) wie insbesondere beim sog. Geltungszeitraumprinzip (vgl. dazu Eicher/Spellbrink, SGB III Vor §§ 422 ff., Rn. 2 ff.). So liegt es hier. Der Gesetzgeber hat im HBeglG 2011 nicht ausdrücklich eine Rückwirkungsnorm aufgenommen, sondern lediglich in	18

Art. 24 für das hier maßgebliche BEEG bestimmt, dass die Änderung am 01.01.2011 in Kraft treten sollte. Die neu eingeführte Bestimmung des § 2 Abs. 2 S. 2 BEEG selbst lässt keine Beschränkung auf neue oder schon laufende Leistungsfälle erkennen, sondern ordnet generell die Kürzung des Leistungssatzes an. Folglich ist dem Gesetz nicht eindeutig zu entnehmen, ob es auf zukünftig entstehende Leistungsansprüche beschränkt sein sollte (für eine vergleichbare Gesetzeslage die Rückwirkung angenommen hat z.B. BSG in SozR 4-3520, § 2 Nr. 2). Bei insoweit nicht eindeutiger Gesetzeslage ist insbesondere aus dem Zweck der Bestimmung, wie er in den Motiven des Gesetzes zum Ausdruck kommt, auf den Wirkungszeitraum zu schließen (BSG, SozR 3-2500, § 48 Nr. 1 S. 4). Aus dem Gang der Gesetzesberatungen schließt der Senat insoweit, dass § 2 Abs. 2 S. 2 BEEG nach dem Willen des Gesetzgebers auch laufende Leistungsfälle erfassen soll. Denn der Bundesrat hatte seinerzeit in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf des HBeglG 2011 angeregt, u.a. § 2 Abs. 2 S. 2 BEEG mit einer Stichtagsregelung für Neufälle zu verbinden (BT-Ds. 17/3361 S. 3 zu 5.). Er hatte dies mit Akzeptanzgründen - drohender Anzahl von Widerspruchs- und Klageverfahren - und einem hohen Verwaltungsaufwand begründet (BT-Ds. a.a.O.). Dagegen hat die Bundesregierung dieses Ansinnen zurückgewiesen, weil es u.a. nicht im Einklang mit den Haushaltserfordernissen, die sich insbesondere aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Neuverschuldung ergeben, stehe und die Betroffenen durch den Kabinettsbeschluss zum HBeglG 2011 auch bereits informiert seien (BT-Ds. 17/3361 S. 4 letzter Abs.). Angesichts dieser klaren Willensäußerung des Gesetzgebers ist davon auszugehen, dass § 2 Abs. 2 S. 2 BEEG auch laufende Leistungsfälle erfassen soll (so auch Grüner-Dalichau, Bundeselterngeld- und Elternteilzeitgesetz, § 2 BEEG, S. 35 und Dau, Juris PR Sozialrecht 24/2011, Anmerkung 4).

Der Senat teilt nicht die Ansicht des Sozialgerichts Wiesbaden in seiner von der Klägerin zitierten Entscheidung (Urteil vom 26.09.2011 - S 2 EG 17/11, Juris Rn. 16), um einen bestimmten Willen des Gesetzgebers anzunehmen genüge es nicht, diesen aus den Gesetzgebungsmaterialien zu erschließen, solange er nicht im Gesetzeswortlaut zum Ausdruck gekommen sei. Vielmehr geht der Senat mit der so genannten "Paktentheorie" davon aus, dass ein Parlament, dass nicht selbst bei der Beschlussfassung des Gesetzes den maßgeblichen Sinn herausstellt, den Sinn akzeptiert, den die eigentlichen Gesetzesverfasser ihrem Text mitgegeben haben (vgl. Röhl/Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 3. Auflage, S. 628 m.w.Nw.). Dieser Sinn lässt sich nicht nur aus der Gesetzesbegründung, sondern auch aus eindeutigen Willensäußerungen im Gesetzgebungsverfahren ableiten. Da die Bundesregierung als Urheber des Gesetzentwurfs insoweit die vom Bundesrat vorgeschlagene Übergangsregelung unmissverständlich abgelehnt hat, bleibt für die von der Klägerin geforderte analoge Anwendung etwa der Stichtagsregelung des § 27 BEEG kein Raum. Dafür fehlt die für einen Analogieschluss erforderliche planwidrige Regelungslücke.

Die Einführung des § 2 Abs. 2 S. 2 BEEG ohne Beschränkung auf zukünftige Leistungsfälle verstößt entgegen der Ansicht der Klägerin nicht gegen das Rückwirkungsverbot des Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG. Eine echte Rückwirkung entfaltet ein Gesetz nur, wenn es nachträglich ändernd in bereits abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Sachverhalte eingreift (vgl. BVerfGE 57, 361, 391; 68, 267, 306; 72, 175, 196). Davon ist auszugehen, wenn nicht nur ein Anknüpfungspunkt des Gesetzes, sondern sein zeitlicher Anwendungsbereich zumindest teilweise in der Vergangenheit liegt, die Norm also Rechtsfolgen für einen vor ihrer Verkündung liegenden Zeitpunkt auslösen soll. Daran fehlt es hier, weil das im Dezember 2010 verabschiedete HBeglG 2011 lediglich Wirkung für Zahlungsansprüche ab dem 01.01.2011 entfaltet hat.

19

20

21

Der Regelung kommt allerdings eine sog. unechte Rückwirkung zu. Diese ist gegeben, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirkt und damit die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet (vgl. BVerfGE 69, 272, 309; 72, 141, 154; 101, 239, 263). Ein absolutes Verbot unechter Rückwirkung ist dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes nicht zu entnehmen. Die unechte Rückwirkung von Gesetzen ist unter Berücksichtigung der Schranke des Rechts- und Sozialstaatsprinzips i.S.d. Art. 20 GG allerdings nur innerhalb sachlicher Grenzen zulässig, die sich aus dem Gebot der Rechtssicherheit und dem daraus folgenden Vertrauensschutz ergeben. Dabei sind die schutzwürdigen Interessen des betroffenen Personenkreises an einem Fortbestand der bisherigen Rechtslage und die Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit gegeneinander abzuwägen (BVerfGE 43, 291, 391; 97, 67, 79 f.). Dem Vertrauensschutz kommt dabei umso weniger Bedeutung zu, je weniger erheblich der durch die Rückwirkung eintretende Nachteil ist (BVerfGE 30, 367, 389; 72, 200, 258 ff.; 95, 64, 86 f.). Mit dem HBeglG 2011 hat der Gesetzgeber die Konsolidierung des Haushaltes angestrebt und eine Haushaltsentlastung für die kommunale Ebene im Jahr 2011 i.H.v. 45 Millionen (Mio.) EUR, in den Jahren 2012 und 2013 i.H.v. 47 Mio. EUR und im Jahr 2014 i.H.v. 37 Mio. EUR erwartet (BT-Ds. 17/3361 S. 1). Diesem Ziel, auf einen verfassungsmäßigen Haushalt hinzuwirken, gebührt der Vorrang gegenüber dem Vertrauen der Klägerin in den unveränderten Fortbestand ihres Elterngeldanspruchs (so auch Grüner-Dalichau, a.a.O.). Die eingetretene Kürzung von 38,98 EUR monatlich hat keine solche Bedeutung für die Klägerin, dass sie sich unverhältnismäßig auf ihre Lebensverhältnisse auswirken oder die bewilligte Leistung nachhaltig entwerten könnte. Da die Schaffung eines verfassungsmäßigen Haushalts ein überragendes Ziel des Gemeinwohls ist, ist dieses Anliegen höher zu bewerten als das Vertrauen der Klägerin auf den ungeschmäleren Bezug der Elterngeldleistungen.

Ebenso wenig liegt infolgedessen ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG vor (zur Anwendung des Art. 14 Abs. 1 GG auf existenzsichernde Leistungen vgl. BVerfGE 53, 257; 69, 272, 304). Die geringfügige Minderung des Elterngeldanspruchs der Klägerin verletzt im Hinblick auf das genannte gesetzgeberische Anliegen diese Eigentumsgarantie nicht. 22

Schließlich verstößt die Regelung des § 2 Abs. 2 S. 2 BEEG auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Dieser Grundsatz ist regelmäßig dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt (BVerfGE 1, 14, 52; 89, 132, 141). Gleiches gilt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (BVerfGE 55, 72, 88; 93, 386, 397). Die Verletzung des Willkürverbotes oder des Gebots der verhältnismäßigen Gleichbehandlung ist nicht abstrakt, sondern nur bezogen auf die betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche zu beantworten (vgl. BVerfGE 75, 108, 157; 103, 310, 318). Die mit der Gesetzesänderung bezweckte Besserstellung Geringverdienender (vgl. Grüner-Dalichau, a.a.O., S. 34) findet ihre Rechtfertigung darin, dass diese im Hinblick auf ihre mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch die Anforderungen an die Versorgung und Erziehung ihrer Kinder stärker betroffen sind als besserverdienende Eltern. Infolgedessen ist die Stärkung der Beziehender niedriger Einkommen vor der Geburt als legitimes Anliegen des Gesetzgebers, das er im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums bei der Gewährung entsprechender Leistungen besitzt, anzuerkennen. 23

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 SGG und folgt der Entscheidung in der Hauptsache.

Der Senat hat wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache die Revision zugelassen (§ 160 Abs. 2 Nr. 1 SGG). 25