

L e i t s ä t z e

zum Beschluss des Ersten Senats vom 22. Mai 2018

- 1 BvR 1728/12 -

- 1 BvR 1756/12 -

- 1. Sozialversicherungsbeiträge sind streng zweckgebunden und dürfen nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushalts verwendet werden.**
- 2. Eine beitrags erhöhend wirkende Regelung zum gesetzlichen Transfer von Sozialversicherungsbeiträgen kann die grundrechtlich geschützte Belastungsgleichheit verletzen (Bestätigung von BVerfGE 113, 167 <203>).**
- 3. Der Systemwechsel von der Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung konnte im Jahr 2005 und ein gegenläufiger, höherer Bundeszuschuss im Jahr 2008 einen Finanztransfer von der Bundesagentur für Arbeit an den Bundeshaushalt rechtfertigen.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 1728/12 -

- 1 BvR 1756/12 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden

I. des Herrn Dr. H...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Busse & Miessen,
Friedensplatz 1, 53111 Bonn -

1. unmittelbar gegen

das Urteil des Bundessozialgerichts
vom 29. Februar 2012 - B 12 KR 5/10 R -,

2. mittelbar gegen

§ 46 Absatz 4 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der Fassung
des Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe c des Gesetzes zur optionalen
Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch
Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) vom 30. Juli 2004
(BGBl I S. 2014 <2017>) in Verbindung mit § 341 Absatz 2
Sozialgesetzbuch Drittes Buch in der Fassung des Artikel 1 des
Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-
Reformgesetz) vom 24. März 1997 (BGBl I S. 594 <670>)

- **1 BvR 1728/12** -,

II. der K... GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer M...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Busse & Miessen,
Friedensplatz 1, 53111 Bonn -

1. unmittelbar gegen

das Urteil des Bundessozialgerichts
vom 29. Februar 2012 - B 12 KR 10/11 R -,

2. mittelbar gegen

§ 46 Absatz 4 Sozialgesetzbuch Zweites Buch in der Fassung
des Artikel 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des
Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze
vom 22. Dezember 2007 (BGBl I S. 3245 <3246>) in Verbindung mit
§ 341 Absatz 2 Sozialgesetzbuch Drittes Buch in der Fassung
des Artikel 1 Nummer 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des
Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze
Vom 22. Dezember 2007 (BGBl I S. 3245)

- 1 BvR 1756/12 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,

Eichberger,

Masing,

Paulus,

Baer,

Britz,

Ott,

Christ,

am 22. Mai 2018 beschlossen:

- 1. Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.**
- 2. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern die jeweils notwendigen Auslagen zur Hälfte zu erstatten.**

G r ü n d e :

A.

Mit ihren Verfassungsbeschwerden beanstanden die Beschwerdeführer, dass ihre Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung in den streitbefangenen Jahren 2005 (Verfahren 1 BvR 1728/12) beziehungsweise 2008 (Verfahren 1 BvR 1756/12)

1

in verfassungswidriger Weise überhöht festgesetzt worden seien: Die Bundesagentur für Arbeit habe nach dem mittelbar angegriffenen und im Mittelpunkt der Verfassungsbeschwerden stehenden § 46 Abs. 4 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) in der jeweils geltenden Fassung aus ihren Beitragsmitteln Transferleistungen an den Bundeshaushalt (2005: als Aussteuerungsbetrag; 2008: als Eingliederungsbeitrag) leisten müssen, die der Bund zur Mitfinanzierung der Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende habe verwenden wollen. So seien ihre Beiträge unzulässig zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushaltes herangezogen und der in § 341 Abs. 2 Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) in der in den Streitjahren jeweils maßgeblichen Fassung festgelegte Beitragssatz verfassungswidrig zu hoch bemessen worden.

I.

1. Der sozialstaatlichen Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit dienen zum einen die Leistungen der Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch. Die Arbeitsförderung soll schon dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, deren Dauer verkürzen und allgemein den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Zu den Leistungen, welche die im Wesentlichen beitragsfinanzierte Bundesagentur für Arbeit (bis 31. Dezember 2003: Bundesanstalt für Arbeit) als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (vgl. § 367 Abs. 1 SGB III) als Leistungen der sozialen Vorsorge erbringt, gehören daher neben Entgeltersatzleistungen, wie namentlich dem Arbeitslosengeld, auch Leistungen der sogenannten aktiven Arbeitsförderung (§ 3 Abs. 2 i.V.m. dem Dritten Kapitel des Sozialgesetzbuches Drittes Buch); diese dienen dazu, Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt einzugliedern, also dafür zu sorgen, dass Arbeitslosigkeit beendet oder vermieden wird.

2

Nach Maßgabe des Sozialgesetzbuches Zweites Buch werden aber auch Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Leistungen der sozialen Fürsorge erbracht. Dabei handelt es sich einerseits um auf die Existenzsicherung zielende Leistungen zum Lebensunterhalt. Im Rahmen des Sozialgesetzbuches Zweites Buch werden andererseits auch Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erbracht. Der Sache nach entsprechen diese Eingliederungsleistungen weitgehend den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (vgl. § 16 ff. SGB II) und sollen wie diese die Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 SGB II).

3

Dabei gehören schon traditionell nicht nur Leistungen zum Lebensunterhalt, sondern auch die für die vorliegenden Verfahren bedeutsamen Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt zum Aufgabenbereich der Arbeitsförderung: Bereits das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 (RGBl I S. 187), mit dem die Arbeitslosenversicherung in Deutschland eingeführt wurde, enthielt Regelungen über Arbeitsvermittlung und Berufsberatung (§§ 58 ff. AVAVG) und über Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeits-

4

losigkeit (§§ 131 ff. AVAVG), unter anderem über berufliche Fortbildung und Umschulung (vgl. § 137 AVAVG).

2. Nach § 340 SGB III (Aufbringung der Mittel) werden die Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit durch Beiträge der Versicherungspflichtigen, der Arbeitgeber und Dritter sowie durch Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen finanziert.

5

Die Beiträge bilden die Haupteinnahmequelle der Bundesagentur: Sie bestritt 2005 ihren Haushalt zu knapp 90 % aus Beitragsmitteln, 2008 zu etwa 70 % (2005: 46,99 von 52,69 Mrd. Euro; 2008: 26,45 von 38,29 Mrd. Euro). Der Beitrag wird nach einem in § 341 Abs. 2 SGB III gesetzlich bestimmten Prozentsatz - dem Beitragssatz - von den beitragspflichtigen Einnahmen der Versicherungspflichtigen (vgl. §§ 342 bis 345b SGB III) bis zur Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung erhoben (vgl. § 341 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4 SGB III). § 341 Abs. 2 SGB III lautet - abgesehen von der jeweiligen Prozentzahl seit Einführung des Sozialgesetzbuches Drittes Buch unverändert -:

6

„Der Beitragssatz beträgt [x,x] Prozent.“

Der regelmäßig unmittelbar durch den Gesetzgeber bestimmte Beitragssatz betrug in den Jahren 1998 bis 2006 6,5 %, im Jahr 2007 4,2 %, im Jahr 2008 3,3 %, im Januar 2009 3,0 % und von Februar 2009 bis Dezember 2010 2,8 %; seit Januar 2011 liegt er unverändert bei 3,0 %. Bei versicherungspflichtig Beschäftigten tragen diese und ihre jeweiligen Arbeitgeber die Beiträge grundsätzlich je zur Hälfte (§ 346 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Sie werden von den Arbeitgebern nach § 348 Abs. 2 SGB III in Verbindung mit §§ 28d ff. Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) als Teil des Gesamtsozialversicherungsbeitrags an die für die jeweiligen Versicherungspflichtigen zuständige Krankenkasse als Einzugsstelle gezahlt.

7

Hinzu treten unter anderem weitere Mittel des Bundes: Er trägt nach § 363 Abs. 1 SGB III (von 2007 bis 2012: § 363 Abs. 2 SGB III) die Leistungsausgaben für Aufgaben, deren Durchführung die Bundesregierung auf Grund des Sozialgesetzbuches Drittes Buch der Bundesagentur für Arbeit übertragen hat; Verwaltungskosten werden wegen ihrer regelmäßigen Sachnähe zu den originären Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit nicht erstattet. In erster Linie wird auf dieser Grundlage die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme finanziert (vgl. § 368 Abs. 3 SGB III). Für weitere Aufgaben, die der Bund der Bundesagentur für Arbeit in anderen Gesetzen übertragen hat, trägt er nach § 363 Abs. 2 SGB III (bis 2012: § 363 Abs. 3 SGB III) die gesamten Kosten einschließlich der Verwaltungskosten. Unter diese Regelung fällt vor allem das Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz.

8

Während der bis dahin in § 365 SGB III vorgesehene Defizitausgleich durch Mittel des Bundes mit Ablauf des Jahres 2006 abgeschafft wurde, erhielt die Bundesagentur für Arbeit ab dem Jahre 2007 einen zweckungebundenen Zuschuss aus Bundesmitteln (§ 363 Abs. 1 SGB III in der Fassung des Art. 7 Nr. 4 des Haushaltsbegleitge-

9

setzes 2006 vom 29. Juni 2006 <BGBl I S. 1402>; für 2012 geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen vom 6. Dezember 2011 <BGBl I S. 2563>). Der Bund zahlte auf dieser Grundlage, finanziert durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer, zur Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung an die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2007 bis 2012 Beträge zwischen 6,468 Mrd. Euro und 8,05 Mrd. Euro; im Streitjahr 2008 betrug der Zuschuss 7,583 Mrd. Euro.

3. Vor der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2005 sah das Sozialgesetzbuch Drittes Buch neben dem Arbeitslosengeld als der Versicherungsleistung für Arbeitslose als weitere Entgeltersatzleistung die bei Bedürftigkeit zu zahlende Arbeitslosenhilfe vor (vgl. §§ 190 bis 206 SGB III in der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden alten Fassung). Die ehemals Bundesanstalt und nun Bundesagentur für Arbeit genannte Behörde erbrachte sie nach § 205 Satz 1 SGB III 2004 im Auftrag des Bundes. Deswegen trug dieser nach § 363 Abs. 1 Satz 1 SGB III 2004 auch die hierfür anfallenden Leistungsausgaben. Die Verwaltungskosten, die der Bundesagentur für Arbeit durch die Arbeitslosenhilfe entstanden, wurden ihr dagegen vom Bund nicht erstattet (§ 363 Abs. 1 Satz 2 SGB III 2004). Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe konnte - grundsätzlich ohne zeitliche Beschränkung - seit Ende 1999 nur noch im Anschluss an die Gewährung von Arbeitslosengeld geltend gemacht werden (sogenannte Anschluss-Arbeitslosenhilfe) und knüpfte insoweit an die Anwartschaft auf Arbeitslosengeld an.

10

Neben Beziehern von Arbeitslosengeld hatten auch Empfänger von Arbeitslosenhilfe wie auch sonstige Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Anspruch auf Entgeltersatzleistungen nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch Anspruch auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung. Eine Kostentragung durch den Bund hierfür war damals nicht vorgesehen, so dass die Kosten für die Eingliederung von Empfängern von Arbeitslosenhilfe und die damit verbundenen Verwaltungskosten aus Beitragsmitteln aufzubringen waren.

11

4. a) Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954) entfiel mit Wirkung zum 1. Januar 2005 die Arbeitslosenhilfe als Leistung der Arbeitsförderung. Dafür schuf der Gesetzgeber mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Erwerbsfähige und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft (dazu § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 SGB II) lebenden Personen ein neues System sozialer Fürsorge im Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches. Seine Gesetzgebungskompetenz hierfür leitete der Bundesgesetzgeber aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) her (BTDrucks 15/1516, S. 49).

12

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Abs. 1 SGB II); dazu soll sie erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und ihren Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können (§ 1 Abs. 2 Satz 2 SGB II). Das Sozialgesetzbuch Zweites Buch unterscheidet dazu zwischen Leistungen zur Siche-

13

rung des Lebensunterhalts in §§ 19 ff. SGB II, vornehmlich Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, und Leistungen zur Eingliederung nach §§ 16 ff. SGB II. Vorübergehend sah es in § 24 SGB II in der bis zum 31. Dezember 2010 geltenden Fassung auch einen befristeten Zuschlag vor, der an den vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch anknüpfte und so eine lose Verbindung der Leistungen zum Lebensunterhalt nach den beiden Leistungssystemen herstellte.

b) Je nach in Rede stehender Leistung - und abgesehen vom Sonderfall der sogenannten Optionskommunen - ist entweder die Bundesagentur für Arbeit oder der jeweilige kommunale Leistungsträger für die Gewährung der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch zuständig (Leistungsträgerschaft). Allerdings werden die Zuständigkeiten von beiden insbesondere gegenüber den Leistungsberechtigten nach § 44b SGB II regelmäßig einheitlich und gemeinsam wahrgenommen - bis zum 31. Dezember 2010 durch die sogenannten Arbeitsgemeinschaften, seit 1. Januar 2011 durch gemeinsame Einrichtungen, die unter der Bezeichnung „Jobcenter“ auftreten (Durchführungsträgerschaft). Davon zu unterscheiden ist schließlich die Frage, wer die Kosten der Leistungen zu tragen hat (Kostenträgerschaft).

14

Die kommunalen Träger - in der Regel die Kreise und kreisfreien Städte - sind nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II Leistungsträger für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld, soweit diese für den Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) erbracht werden, für die Leistungen zur Erstaussstattung einer Wohnung (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II), für Erstaussstattungen für Bekleidung und bei Schwangerschaft und Geburt (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB II), für Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II) und schließlich für kommunale Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II), wobei es sich bei diesen um nicht unmittelbar auf die Vermittlung in Arbeit zielende, sondern diese vorbereitende oder begleitende Leistungen wie zum Beispiel die Kinderbetreuung oder die Schuldnerberatung handelt. Die Leistungsträgerschaft der Bundesagentur für Arbeit erstreckt sich nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II auf die übrigen Leistungen, namentlich auf die Erbringung von Leistungen zur Sicherung des Regelbedarfs (§ 20 SGB II) und eines Mehrbedarfs (§ 21 SGB II), auf die Durchführung der Sozialversicherung für Leistungsbezieher sowie auf die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 16 ff. SGB II) mit Ausnahme der kommunalen Eingliederungsleistungen.

15

Mit der Aufgabenzuständigkeit der kommunalen Träger nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II geht grundsätzlich deren Kostenträgerschaft einher. § 46 Abs. 5 bis Abs. 11 SGB II ordnet allerdings eine Geldzahlung des Bundes an die Länder an, welche die Absicht verfolgt, eine Entlastung der Kommunen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung und hinsichtlich der Leistungen für Bildung und Teilhabe zu bewirken; die Regelung soll aber keinen Anspruch der Kommunen gegen den Bund oder die Länder begründen (vgl. BVerfGE 119, 331 <360 f.>).

16

Demgegenüber trägt nach § 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II der Bund die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit

17

die Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden (Kostenträgerschaft des Bundes). Anders als hinsichtlich der Aufwendungen für die Leistungen zum Lebensunterhalt, die exakt abgerechnet werden, kann dabei für die Mittel, die für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten benötigt werden, eine pauschalisierte Abrechnung durch die Bundesagentur in einem sogenannten Gesamtbudget vorgesehen werden (§ 46 Abs. 1 Satz 5 SGB II).

Keine Zuständigkeiten besitzt die Bundesagentur für Arbeit hingegen im Falle einer kommunalen Einheitsträgerschaft durch zugelassene kommunale Träger, die sogenannten Optionskommunen (§ 6a SGB II i.V.m. der Kommunalträger-Zulassungsverordnung vom 24. September 2004 <BGBl I S. 2349> in der Fassung vom 1. Dezember 2010 <BGBl I S. 1758>); zur Zeit sind dies 104 Kreise und kreisfreie Städte, 2005 waren es 69. Für die Leistungserbringung durch die Optionskommunen enthält § 6b Abs. 2 SGB II eine spezielle Finanzierungsregelung.

18

5. Vor diesem Hintergrund sah § 46 Abs. 4 SGB II in der jeweils geltenden Fassung von 2005 bis 2012 die im Verfahren streitigen Transferzahlungen der Bundesagentur für Arbeit an den Bundeshaushalt zur teilweisen Deckung der Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor. Sie wurden wegen ihrer unterschiedlichen Berechnungsmodalitäten von 2005 bis 2007 „Aussteuerungsbetrag“, danach „Eingliederungsbeitrag“ genannt.

19

a) § 46 Abs. 4 SGB II in der vom 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2007 geltenden Fassung (§ 46 Abs. 4 SGB II 2005), der für das Verfahren 1 BvR 1728/12 maßgeblich ist, normierte den sogenannten Aussteuerungsbetrag. Unmittelbare gesetzliche Grundlage war das Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vom 30. Juli 2004 (BGBl I S. 2014 <2017>); die Regelung war allerdings bereits im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954 <2967>) - als Absatz 2 - enthalten.

20

Die Vorschrift lautete:

21

§ 46 Finanzierung aus Bundesmitteln

(1)-(3) [...]

(4) Die Bundesagentur erstattet dem Bund jeweils zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November einen Aussteuerungsbetrag, der dem Zwölffachen der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Beiträge zur Sozialversicherung im vorangegangenen Kalendervierteljahr für eine Bedarfsgemeinschaft, vervielfältigt mit der Zahl der Personen, die im vorangegangenen Kalendervierteljahr innerhalb von drei Monaten nach dem Bezug von Arbeitslosengeld einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erworben haben, entspricht.

(5) [...]

Danach hatte die Bundesagentur für Arbeit viermal im Jahr eine als Aussteuerungsbetrag bezeichnete Transferzahlung an den Bund zu erbringen, welche anhand der Zahl der Arbeitsuchenden zu bemessen war, die nach dem Ende des Arbeitslosengeldbezugs innerhalb von drei Monaten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erwarben (sogenannte „Rechtskreiswechsler“, weil sie aus dem Leistungssystem des Sozialgesetzbuches Drittes Buch in das des Sozialgesetzbuches Zweites Buch „wechselten“). Die Höhe des Aussteuerungsbetrages ergab sich aus der Multiplikation der Zahl der Rechtskreiswechsler mit dem Zwölffachen der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und der Beiträge zur Sozialversicherung für eine Bedarfsgemeinschaft im vorangegangenen Kalendervierteljahr. Im Kalenderjahr 2005 errechnete sich daraus für den Aussteuerungsbetrag ein Volumen von 4,56 Mrd. Euro (das entsprach 8,65 % der Gesamteinnahmen der Bundesagentur für Arbeit von 52,69 Mrd. Euro oder 9,7 % der Beitragseinnahmen von 46,99 Mrd. Euro).

22

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. BTDrucks 15/1516, S. 63 f.) sollte der Aussteuerungsbetrag einerseits einen Anreiz für die Bundesagentur für Arbeit schaffen, Arbeitslose noch während des Bezugs von Arbeitslosengeld nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch dauerhaft beruflich einzugliedern. Andererseits sollte er bewirken, „dass die finanziellen Mittel, die bisher aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosenhilfebezieher verwendet wurden, zum größten Teil für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung gestellt werden“ (BT-Drucks 15/1516, S. 64).

23

b) Durch Art. 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 22. Dezember 2007 (BGBl I S. 3245 <3246>) wurde der Aussteuerungsbetrag mit Wirkung zum 1. Januar 2008 (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes) durch einen Eingliederungsbeitrag in Höhe einer hälftigen Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an den vom Bund zu tragenden Eingliederungs- und Verwaltungskosten nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch ersetzt und § 46 Abs. 4 SGB II entsprechend neu gefasst (§ 46 Abs. 4 SGB II 2008). Damit lautete die Vorschrift in der für die Verfassungsbeschwerde 1 BvR 1756/12 maßgeblichen Fassung:

24

§ 46 Finanzierung aus Bundesmitteln

(1)-(3) [...]

(4) Die Bundesagentur leistet an den Bund einen Eingliederungsbeitrag in Höhe der Hälfte der jährlichen, vom Bund zu tragenden Aufwendungen für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten nach Absatz 1 Satz 5 und § 6b Abs. 2. Jeweils zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November leistet die Bundesagentur an den Bund Abschlagszahlungen in Höhe von einem Achtel des im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Betrags für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten nach

Absatz 1 Satz 5 und § 6b Abs. 2. Bis zum 30. Januar des Folgejahres sind die geleisteten Abschlagszahlungen den hälftigen tatsächlichen Aufwendungen des Bundes für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten des Vorjahres gegenüberzustellen. Ein zu hoch gezahlter Eingliederungsbeitrag ist mit der Zahlung zum 15. Februar des Folgejahres zu verrechnen, ein zu gering gezahlter Eingliederungsbeitrag ist mit der Zahlung zum 15. Februar des Folgejahres zusätzlich an den Bund abzuführen. Ist der Haushaltsplan des Bundes noch nicht in Kraft getreten, sind die Abschlagszahlungen nach Satz 2 auf der Grundlage des Haushaltsplans des Vorjahres zu bemessen.

(5) [...]

Gleichzeitig wurde durch Art. 1 Nr. 2 desselben Gesetzes der Beitragssatz zur Arbeitsförderung von 4,2 % auf 3,3 % gesenkt (§ 341 Abs. 2 SGB III in der vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2008 geltenden Fassung). 25

Anlass für die Neuregelung waren die zum damaligen Zeitpunkt anhaltende positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die von der Bundesagentur für Arbeit erwirtschafteten Überschüsse. Letztere führte der Gesetzentwurf der Bundesregierung (vgl. BTDrucks 16/6741, S. 9) auch auf die vorausgegangenen Reformen am Arbeitsmarkt und insbesondere auf die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zurück. Von grundlegender Bedeutung sei, dass mit der Einführung des Sozialgesetzbuches Zweites Buch die Verpflichtung der Bundesagentur für Arbeit zur Finanzierung der aktiven Arbeitsförderung und anderer Leistungen für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher entfallen sei. Da der gesamtwirtschaftliche Aufschwung jedoch nur zu einem geringen Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit geführt habe, bestehe zwischen der Finanzentwicklung der Bundesagentur für Arbeit und den finanziellen Belastungen des Bundes ein deutliches Ungleichgewicht. Deshalb sei die finanzielle Lastenverteilung an der Schnittstelle zwischen Bund und Bundesagentur für Arbeit neu zu regeln. 26

In der Begründung zur Neufassung des § 46 Abs. 4 SGB II hieß es (BTDrucks 16/6741, S. 13): 27

„Die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an den Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit knüpft daran an, dass diese schon vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose erbracht hat. Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Bundesagentur für Arbeit bei den Ausgaben für Eingliederung und Verwaltung in Milliardenhöhe entlastet worden. Bei einer Nettobetrachtung werden Beitragsmittel des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit durch den Eingliederungsbeitrag nicht in Anspruch genommen. Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der

Arbeitsförderung überschreitet derzeit den von der Bundesagentur für Arbeit zu leistenden Eingliederungsbeitrag deutlich.

Mit dem Eingliederungsbeitrag wird die Bundesagentur für Arbeit an einer positiven Entwicklung der Integration Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt beteiligt. Durch frühzeitige Eingliederung im Bereich der Arbeitslosenversicherung kann die Bundesagentur für Arbeit Übertritte in die Grundsicherung für Arbeitsuchende verhindern. Die jeweils in der Folge sinkenden Aufwendungen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten mindern den von der Bundesagentur für Arbeit zu leistenden Eingliederungsbeitrag.“

Die Ersetzung des Aussteuerungsbetrages durch den Eingliederungsbeitrag hatte eine - beabsichtige - finanzielle Mehrbelastung der Bundesagentur für Arbeit durch die Transferzahlung nach § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 zur Folge. Im Jahr 2008 führte er bei der Bundesagentur zu Ausgaben von 5 Mrd. Euro (das entsprach 13,06 % ihrer Gesamteinnahmen von 38,29 Mrd. Euro oder 18,9 % ihrer Beitragseinnahmen von 26,45 Mrd. Euro). 28

c) Durch Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 vom 20. Dezember 2012 (BGBl I S. 2781) wurde § 46 Abs. 4 SGB II mit Wirkung zum 1. Januar 2013 ersatzlos aufgehoben und damit die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an der Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende beseitigt. Im Gegenzug entfiel auf Grund von Art. 2 des Gesetzes auch die Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit durch den zweckungebundenen Zuschuss nach § 363 Abs. 1 SGB III a.F. Motiv hierfür war nach den Gesetzesmaterialien die Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen den Haushalten des Bundes und der Bundesagentur für Arbeit (vgl. BTDrucks 17/10588, S. 2, S. 8 und S. 10). Da der Wegfall des Bundeszuschusses durch die Aufhebung des Eingliederungsbeitrags nicht vollständig kompensiert wurde, verwiesen die Gesetzesmaterialien die Bundesagentur für Arbeit auf eine Deckung des Fehlbetrags mittels ihrer Rücklage (vgl. BTDrucks 17/10588, S. 9). 29

II.

1. Der Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 1728/12 war im streitgegenständlichen Kalenderjahr 2005 als Angestellter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in der Arbeitslosenversicherung pflichtversichert. 30

Im Juli 2006 beantragte er bei der für die Einziehung der Sozialversicherungsbeiträge zuständigen Krankenkasse als Einzugsstelle die Absenkung und Neufestsetzung der Höhe des Arbeitnehmeranteils seines Beitrags zur Arbeitsförderung. Sein Beitrag sei um rund zehn Prozent überhöht, weil der Gesetzgeber nach § 46 Abs. 4 SGB II 2005 von der Bundesagentur für Arbeit verfassungswidrig die Abführung eines Aussteuerungsbetrages an den Bund verlange. Gegen die Ablehnung seines Antrags legte er Widerspruch ein und beantragte zudem die Erstattung der nach seiner 31

Rechtsauffassung zu Unrecht entrichteten Beiträge zur Arbeitsförderung für das Jahr 2005. Gegen die Ablehnung auch dieses Antrags legte er wiederum Widerspruch ein. Beide Widersprüche blieben ebenso wie die anschließende Klage erfolglos.

Im Rahmen der vom Sozialgericht zugelassenen Sprungrevision beantragte der Beschwerdeführer, das Urteil des Sozialgerichts aufzuheben und die Einzugsstelle unter Aufhebung der angegriffenen Bescheide zu verurteilen, ihm den Arbeitnehmeranteil an den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für das Jahr 2005 in Höhe von 151,88 Euro zu erstatten. Hilfsweise beantragte er die Feststellung, dass der Beitrag zur Arbeitsförderung - soweit er den Arbeitnehmeranteil betreffe - in dem Umfang rechtswidrig erhoben worden sei, wie er anteilig im Jahr 2005 als Aussteuerungsbetrag an den Bund abgeführt worden sei.

32

Durch Urteil vom 29. Februar 2012 - B 12 KR 5/10 R -, BSGE 110, 130, wies das Bundessozialgericht die Revision im Haupt- und Hilfsantrag als unbegründet zurück. Die Einzugsstelle habe es zu Recht abgelehnt, dem Beschwerdeführer den Arbeitnehmeranteil der Beiträge zur Arbeitsförderung für das Jahr 2005 in dem Umfang zu erstatten, in dem dieser nach Auffassung des Beschwerdeführers für die Aufbringung des Aussteuerungsbetrages verwendet worden sei; sie habe die Höhe der Beiträge zutreffend errechnet und erhoben.

33

2. Die Beschwerdeführerin des Verfahrens 1 BvR 1756/12 ist eine juristische Person des Privatrechts, die im streitbefangenen Kalenderjahr 2008 für ihre Arbeitnehmerin (im Folgenden: Beschäftigte) 1,65 % von deren Bruttoeinkommen als Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung entrichtet hatte.

34

Mit Schreiben vom 12. September 2008 beantragte sie bei der zuständigen Einzugsstelle die Erstattung von zu Unrecht für die Beschäftigte entrichteten Arbeitslosenversicherungsbeiträgen für das Jahr 2008. Zur Begründung trug sie vor, dass der Eingliederungsbeitrag verfassungswidrig sei, weil durch ihn Mittel der Arbeitslosenversicherung entgegen der Finanzierungssystematik des Grundgesetzes nicht für Zwecke der Arbeitslosenversicherung eingesetzt würden, sondern in den allgemeinen Staatshaushalt flössen. Die hierfür im Jahr 2008 insgesamt aufgewendeten 5 Mrd. Euro entsprächen 18,95 % der im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit eingeplanten Beitragseinnahmen von 26,375 Mrd. Euro. Die Einzugsstelle lehnte den Antrag der Beschwerdeführerin ab. Widerspruch und Klage blieben erfolglos.

35

Die Beschwerdeführerin beantragte im Rahmen der in diesem Verfahren ebenfalls zugelassenen Sprungrevision, das Urteil des Sozialgerichts aufzuheben und die Einzugsstelle unter Aufhebung des angegriffenen Bescheides zu verurteilen, an sie Beiträge zur Arbeitsförderung für das Jahr 2008 in Höhe von 126,25 Euro zu erstatten. Hilfsweise beantragte sie, festzustellen, dass der Beitrag in dem Umfang rechtswidrig erhoben worden sei, wie er anteilig im Jahr 2008 als Eingliederungsbeitrag an den Bund abgeführt worden sei.

36

Durch Urteil vom 29. Februar 2012 - B 12 KR 10/11 R -, BSGE 110, 161, wies das

37

Bundessozialgericht auch diese Revision als unbegründet zurück.

3. In beiden, im Wesentlichen übereinstimmend begründeten Entscheidungen ging das Bundessozialgericht davon aus, die Klagen seien zulässig, könnten jedoch in der Sache keinen Erfolg haben. 38

Ein Erstattungsanspruch für zu Unrecht entrichtete Beiträge nach § 26 Abs. 2 SGB IV in Verbindung mit § 351 Abs. 1 Satz 1 SGB III bestehe nicht. Die Festsetzung der Beiträge zur Arbeitsförderung sei nicht zu Unrecht erfolgt. Der im Jahr 2005 beziehungsweise der im Jahr 2008 geltende gesetzliche Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung sei nicht rechtswidrig zu hoch festgelegt. 39

Die Beitragsbelastung verletze den jeweiligen Beschwerdeführer nicht in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG. Dieses schütze die Beitragszahler einschließlich der beitragspflichtigen Arbeitgeber zwar vor einer verfassungswidrig zu hohen Belastung in einer Zwangsversicherung. Die Annahme eines Eingriffs setze jedoch voraus, dass die Zahlung des Aussteuerungsbetrages beziehungsweise des Eingliederungsbeitrags aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit erfolge, die aus Beiträgen aufgebracht worden seien, und ein rechtlich relevanter Zusammenhang zwischen der Höhe des Beitragssatzes und den Belastungen der Bundesagentur für Arbeit durch die jeweilige Transferzahlung bestanden habe. 40

Wenngleich Beitragszahler und Versicherte keinen Anspruch auf eine bestimmte Mittelverwendung hätten, folge aus einem Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 2. August 2010 - 1 BvR 2393/08 u.a. -, BVerfGK 17, 448) im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, dass die Verwendung von Mitteln aus dem Beitragsaufkommen nicht mehr in jedem Fall und ausnahmslos ohne Bedeutung für Grundrechte der Beitragszahler sei, sondern zumindest darauf überprüft werden könne, „ob äußerste Grenzen überschritten“ worden seien (BSGE 110, 130 <138 Rn. 31>; 110, 161 <169 Rn. 31>). Derartige „äußerste - auf Verfassungsnormen beruhende - Grenzen“ habe der Gesetzgeber nicht überschritten (BSGE 110, 130 <139 Rn. 33>; 110, 161 <170 Rn. 33>). § 46 Abs. 4 SGB II stelle sich in beiden Fassungen trotz der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begründeten strengen Zweckbindung der Beiträge, die nur solche Finanzierungsregelungen zulasse, die einen sachlich-gegenständlichen Bezug zur Sozialversicherung aufwiesen, „(noch) als kompetenzgemäß“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG dar (BSGE 110, 130 <141 Rn. 40>; 110, 161 <173 Rn. 40>). Dem Gesetzgeber stehe ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die durch den Aussteuerungsbetrag und den Eingliederungsbeitrag erhobenen Mittel „dienten nämlich (noch) zur Finanzierung von Aufgaben der Arbeitslosenversicherung, zu denen (vorrangig) die - beitragsfinanzierte - aktive Arbeitsförderung (vgl §§ 1, 3, 5 SGB III) und hier die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit“ gehöre (BSGE 110, 130 <143 Rn. 43>; 110, 161 <175 Rn. 43>). 41

Ein ausreichender „gruppenspezifischer Verantwortungszusammenhang“ in Gestalt einer „verlängerten“ Verantwortung der in der Arbeitslosenversicherung (zwangswei- 42

se) zusammengefassten Solidargemeinschaft habe bestanden (BSGE 110, 130 <143 Rn. 44>; 110, 161 <175 Rn. 44>). Die Transfers stünden „(noch) in einem hinreichenden sachlich-gegenständlichen Bezug“ zur Arbeitsvermittlung und zur Arbeitslosenversicherung (BSGE 110, 130 <143 Rn. 43>; 110, 161 <175 Rn. 43>). Vor allem die Bestimmungsparameter für den Umfang der Transfers bildeten einen hinreichenden Nexus für eine Sozialversicherungsbeitragspflicht.

Die Eingliederungsmaßnahmen würden im Auftrag des Bundes von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt. Die Verantwortung des Bundes für diese Aufgabe und die Finanzierung durch Steuern seien erst durch die „Hartz IV“-Reformen eingeführt worden. Jedoch lasse sich einer „solchen formalen Zuordnung der Aufgabe aktiver Arbeitsförderung bzw ihrer formalen Aufteilung auf die Rechtskreise SGB III und SGB II kompetenzrechtlich nichts entnehmen“ (BSGE 110, 130 <144 Rn. 47>; 110, 161 <177 Rn. 48>), da die Arbeitsförderung rechtskreisübergreifend statfinde und unabhängig davon sei, ob Leistungen aus Steuer- oder Beitragsmitteln stammten. Das Bundesverfassungsgericht habe zudem eine Ausweitung des Kreises der sozialversicherungsrechtlich geschützten Personen in ständiger Rechtsprechung stets gebilligt. Das müsse dann auch für die Ausweitung ihrer Aufgaben gelten. Eine hinreichende „Zweckbestimmung auf der Ausgabenseite“ ergebe sich „konzeptionell aus der Art der Berechnung des Aussteuerungsbetrags“ (BSGE 110, 130 <145 Rn. 49>); ein gruppenspezifischer Verantwortungszusammenhang liege vor.

43

Zudem komme die Verwendung der Mittel durch die erfolgreiche Integration der Grundsicherungsempfänger in den Arbeitsmarkt auch der Leistungsfähigkeit des Systems der Arbeitslosenversicherung zugute.

44

Die beiden Finanzierungsregelungen des § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 seien wegen ihres sachlich-gegenständlichen Bezugs zum Bereich der Arbeitsvermittlung sowie der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung und wegen der zum 1. Januar 2005 erfolgten Entlastung der „Solidargemeinschaft des SGB III“ auch als verhältnismäßig anzusehen (BSGE 110, 130 <149 Rn. 56>; 110, 161 <181 Rn. 55>; genannt sind der Wegfall der Kosten für die Eingliederung von Arbeitslosenhilfeempfängern ab 2005 beziehungsweise die Begrenzung der Finanzierungsbeteiligung der Bundesagentur für Arbeit ab 2008).

45

Zu der gerügten Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG führte das Bundessozialgericht aus, die Transferzahlungen seien mit Blick auf die Versicherten als „eigen- bzw gruppennützig“ und daher durch den „Gesichtspunkt der ‚Vorteilsgewährung‘ legitimiert“ anzusehen (BSGE 110, 130 <150 Rn. 58>; 110, 161 <182 Rn. 58>). Den Beschwerdeführern seien im Verhältnis zu anderen Steuer-, aber Nicht-Beitragspflichtigen nicht „überproportional“ hohe finanzielle Lasten auferlegt worden. Bei Versicherten sei eine Beitragsbelastung jedenfalls dann sachlich gerechtfertigt, wenn diese über ihre Steuerpflicht hinaus lediglich zu solchen Versicherungsbeiträgen herangezogen würden, die der Finanzierung des gerade auch ihnen selbst zugutekommenden Versicherungsschutzes dienten und deshalb eigen- beziehungsweise gruppennützig sei-

46

en. Dieser Gesichtspunkt der Vorteilsgewährung legitimiere auch die Zahlung des Aussteuerungsbetrages durch die Bundesagentur für Arbeit an den Bund. Eine beitragspflichtige Arbeitgeberin und deshalb am Versicherungsverhältnis Beteiligte im Sinne des Sozialversicherungsrechts könne keine andere Behandlung als ein Versicherter verlangen.

Auch sonstige Verfassungsnormen sah das Bundessozialgericht in beiden Entscheidungen nicht als verletzt an. 47

III.

Die Beschwerdeführer folgern aus der jeweils sie betreffenden Transferleistung mit im Wesentlichen gleich begründeten Verfassungsbeschwerden Verstöße gegen Art. 2 Abs. 1 GG - auch in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG -, gegen Art. 3 Abs. 1 und gegen Art. 14 Abs. 1 GG. Der Beitrag zur Arbeitsförderung sei wegen des aufgrund der jeweiligen Transferregelung zu hoch festgesetzten Beitragssatzes nach § 341 Abs. 2 SGB III in der jeweils geltenden Fassung überhöht erhoben und ihnen insoweit zu Unrecht nicht nach § 26 Abs. 2 SGB IV erstattet worden. 48

1. Die ihnen auferlegte Höhe des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung stelle einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dar. Zwar sei eine Verfassungsbeschwerde von Abgabepflichtigen gegen die Verwendung von eingenommenen Geldmitteln auf der Ausgabenseite grundsätzlich unzulässig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundessozialgerichts könne ein Beitragspflichtiger aber vor Gericht geltend machen, dass die gegen ihn festgesetzten Beiträge zu hoch und rechtswidrig seien, weil die der Beitragsberechnung zugrunde gelegten Normen verfassungswidrig seien. 49

Art. 2 Abs. 1 GG begründe ihren Anspruch, durch die Staatsgewalt nicht mit einem Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet sei. Er beschränke die Möglichkeit der Heranziehung zu öffentlich-rechtlich begründeten Pflichtmitgliedschaften und grenze den Umfang eines Versicherungszwangs und einer Beitragspflicht ein. Das Abwehrrecht umfasse insbesondere den Rechtsanspruch, nur durch verfassungsgemäß zustande gekommene Abgabenvorschriften belastet zu werden. 50

Die Verwendung von Pflichtbeiträgen unterliege strikten Bindungen, die durch die Regelungen des § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 vom Gesetzgeber missachtet worden seien. Zu rechtfertigen seien nur Geldleistungspflichten, die ihren Grund und ihre Grenze in den Aufgaben der Sozialversicherung fänden. Sozialversicherungsbeiträge seien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für deren Aufgaben strikt zweckgebunden und dürften somit nicht zur Staatsfinanzierung in den allgemeinen Bundeshaushalt abfließen. 51

Mit dem Aussteuerungsbetrag und dem Eingliederungsbeitrag seien jedoch Beitragsmittel ohne jegliche Zweckbindung kompetenzwidrig in die freie politische Disposition des Haushaltsgesetzgebers gegeben und zur Entlastung des Bundeshaus-

halts verwendet worden. Durch die Transferanordnung des § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 sei der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung sowohl nach seinem Volumen als auch nach dem gesetzlichen Konzept teilweise auf eine allgemeine Staatsfinanzierung ausgerichtet und die Kompetenz zur Regelung der Sozialversicherung damit verlassen worden.

Die Festsetzung der Beitragshöhe dürfe nicht willkürlich erfolgen, sondern müsse entsprechend der grundsätzlichen Vorgabe des Gesetzgebers in § 21 SGB IV Maßnahmen am Mittelbedarf der Bundesagentur für Arbeit unter Berücksichtigung der voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung, an der Beschäftigungssituation und den gesetzlichen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit. Auch müsse sie die vom Bundesverfassungsgericht gezogene verfassungsrechtliche Beschränkung beachten, wonach aus Beitragseinnahmen nur Leistungen finanziert werden dürften, die ihren Grund und ihre Grenze in den Aufgaben der Sozialversicherung fänden.

53

Die Transfermittel des § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 seien zudem aus Beitragsleistungen aufgebracht worden. Dabei sei es unerheblich, ob der Mittelabführung in den Bundeshaushalt zeitgleich Zuwendungen des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit gegenübergestanden hätten. Denn bei den Zuschussmitteln habe es sich um Zahlungen gehandelt, die der Gesetzgeber jeweils für einen definierten Zweck vorgesehen und ohne Rückübertragungsvorbehalt gewährt habe. Aussteuerungsbetrag und Eingliederungsbeitrag hätten einen beitragsatzrelevanten Umfang gehabt; ohne sie hätte der Beitragssatz um fast 10 % (2005) beziehungsweise um fast 19 % (2008) niedriger festgesetzt werden können. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass bei Entfallen des § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 eine entsprechende Beitragssatzsenkung nicht zwingend und eine andere Verwendung der Beitragsmittel denkbar gewesen wäre. Retrospektiv sei dies ohne Relevanz, da eine alternative Mittelverwendung tatsächlich nicht stattgefunden habe und auch nicht mehr rückwirkend vollzogen werden könne.

54

Das Bundessozialgericht unterstelle demgegenüber fälschlich, dass die Aufbringung des Aussteuerungsbetrages und des Eingliederungsbeitrags noch der Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherung diene. Bei der damit finanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende handele es sich aber nicht um ein System der Sozialversicherung im grundgesetzlichen Sinne; es könne nicht der Arbeitslosenversicherung zugerechnet werden. Zudem würden die Mittel nicht unmittelbar und zweckgebunden für Eingliederungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch aufgebracht, sondern § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 bewirke lediglich, dass der Bund den Mittelbedarf für ihm übertragene Staatsaufgaben durch Zugriff auf den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit in Höhe eines gesetzlich festgelegten Volumens decken könne. Auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung des Bundessozialgerichts sei ungenügend.

55

2. Die Transfers verstießen zudem gegen das Gebot der Belastungsgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG, weil sie den Beitragszahlern eine zusätzliche Last zur Finanzierung

56

des Bundeshaushalts auferlegten, welche die Steuerzahler und damit die Allgemeinheit nicht treffe. Der Belastungsgrund des Sozialversicherungsbeitrags, nämlich der Vorteil einer Risikoabdeckung, entfalle für den Transferanteil am Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, denn ihm stehe allein die Entlastung des Bundeshaushalts gegenüber; er nehme so den Charakter einer Sondersteuer an. § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 konstituiere eine Belastungsasymmetrie durch Überwälzung eines erheblichen Teiles der Finanzierung einer den Steuerzahlern zugeordneten Sozialleistung auf die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung.

3. Eine Verletzung des Grundrechts auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG begründen die Beschwerdeführer damit, die zum Transfer in den Bundeshaushalt verwendeten Beitragsanteile entwerteten ihre Anwartschaften auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Eigentumsgewährleistung, die Beitragszahler im System der Sozialversicherung geltend machen könnten, knüpfe an ihre Beitragszahlung an und setze sich nach dem Vermögensübergang auf den Sozialleistungsträger in modifizierter Weise fort, etwa in Form von Anwartschaften. Durch die Finanzierung des Aussteuerungsbetrages beziehungsweise des Eingliederungsbeitrags seien die Beitragsleistungen in Milliardenhöhe entwertet worden. Die Transferleistungen hätten damit einen faktischen Enteignungscharakter.

57

IV.

Zu den Verfassungsbeschwerden hat unter anderem die Bundesregierung Stellung genommen. Zur Verfassungsmäßigkeit von § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 hat sie im Wesentlichen ausgeführt, der Bundesgesetzgeber habe für beide Regelungen die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gehabt, denn es handele sich um „Sozialversicherungsrecht“.

58

Auch scheinbar „versicherungsfremde“ Leistungen, die Beitragspflichtigen und Nichtbeitragspflichtigen gleichermaßen zugutekämen, könnten aufgrund des Ausgleichsgedankens Teil des sozialversicherungsrechtlichen Systems sein. Erforderlich sei nur ein hinreichend enger sachlicher Zusammenhang zwischen dem allgemeinen sozialversicherungsrechtlichen System und der in Frage stehenden Regelung; das sei hier der Fall. Der Begriff Sozialversicherung müsse von seiner Funktion her bestimmt werden. Das Bundesverfassungsgericht habe dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung des Sozialversicherungssystems zugestanden, der es erlaube, neue Sozialleistungen in das Gesamtsystem einzubeziehen, wenn diese in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprächen, das durch die klassische Sozialversicherung geprägt sei. Entscheidend sei ein Verständnis der Sozialversicherung im Sinne der „gemeinsamen Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit“.

59

Die Sozialversicherung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sei formal bestimmt, nicht inhaltlich nach einem Versicherungsprinzip. Dieser „formale und offene Begriff

60

der Sozialversicherung“ sei durch den Gesetzgeber zu konkretisieren. Dabei seien nicht etwa alle Leistungen als versicherungsfremd anzusehen, denen keine Beitragszahlung gegenüberstehe. Ein sozialer Ausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft sei nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vielmehr ein wesentliches Merkmal der Sozialversicherung. Der weite Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers finde seine Grenze in der Zweckbindung der Sozialversicherungsbeiträge. Diese müssten grundsätzlich der Versichertengemeinschaft zugutekommen. Dies schließe Leistungen an Personen, die nicht zum Beitragszahlerkreis gehörten, jedoch nicht aus. Eine Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sei erst dann zu verneinen, „wenn die postulierte Leistungsverpflichtung offensichtlich nicht zumindest mittelbar dem jeweiligen Sozialversicherungssystem und damit der Versichertengemeinschaft zugutekommt, sondern eine bloße Maßnahme der Haushaltsfinanzierung bildet“.

Eine derartige „reine Regelung der Haushaltsfinanzierung ohne Rückbindung an das Sozialversicherungssystem“ habe § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 jedoch nicht vorgesehen. Dies zeige sich zunächst in einer historischen Betrachtungsweise: Vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durch das Sozialgesetzbuch Zweites Buch mit Wirkung zum 1. Januar 2005 hätten Verwaltungs- und Eingliederungsleistungen für Langzeitarbeitslose, deren Kosten nunmehr grundsätzlich vom Bundeshaushalt getragen würden, zum Aufgabenkreis der damaligen Bundesanstalt für Arbeit gezählt. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser früheren Regelung seien zu Recht nicht geltend gemacht worden. Die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt sei keine versicherungsfremde Materie, sondern ein Gegenstand der Arbeitsförderung.

61

In quantitativer Hinsicht sei zudem die Bundesagentur für Arbeit bei Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe in Milliardenhöhe entlastet worden. In den Jahren der Geltung des Eingliederungsbeitrags habe der Bund der Bundesagentur für Arbeit außerdem jährliche Zuschüsse gezahlt, welche die Eingliederungsbeiträge insgesamt um 20,317 Mrd. Euro überschritten hätten; hierzu sei er verfassungsrechtlich im Grundsatz nicht verpflichtet gewesen. Es wäre ihm nicht verwehrt gewesen, seine Zuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit zu kürzen. Er hätte sogar den Bundeszuschuss nach § 363 Abs. 1 SGB III ganz streichen und im Gegensatz dazu den Eingliederungsbeitrag ersatzlos wegfallen lassen können, wie dies später zum 1. Januar 2013 geschehen sei. Mit einer solchen quantitativen Betrachtung werde zumindest klargestellt, dass von einer tatsächlichen Finanzierung des Bundeshaushaltes durch den Eingliederungsbeitrag keine Rede sein könne; materiell treffe für den Zeitraum der Wirksamkeit des Eingliederungsbeitrags das Gegenteil zu.

62

Ein hinreichender sachlicher Zusammenhang zur Sozialversicherung werde vor allem dadurch begründet, dass die Transferleistungen der Wiedereingliederung der Arbeitsuchenden gedient hätten, die ihrerseits der Versichertengemeinschaft insgesamt zugutegekommen sei. Einen nach den verschiedenen Rechtskreisen des

63

Sozialgesetzbuches Zweites Buch und des Sozialgesetzbuches Drittes Buch getrennten Arbeitsmarkt gebe es nicht. Die aktive Arbeitsförderung umfasse beide Rechtskreise, unabhängig davon, ob die Leistungen aus Steuer- oder Versicherungsmitteln finanziert würden. Die Maßnahmen, die durch Mittel der Bundesagentur für Arbeit mitfinanziert worden seien, hätten zudem einen positiven Einfluss auf die Beitragsbasis des Systems der Arbeitsförderung gehabt. Darüber hinaus dienten die Eingliederungsmaßnahmen dazu, Hilfebedürftigkeit von bereits versicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu überwinden.

Die Transferregelungen hätten für die Bundesagentur für Arbeit einen Anreiz schaffen sollen, um Arbeitsuchende, die noch Empfänger von Arbeitslosengeld seien, vor ihrem Übertritt in das System des Arbeitslosengelds II erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese spezifische Zwecksetzung sei durch die Konzeption des § 46 Abs. 4 SGB II 2008 für den Eingliederungsbeitrag klar zum Ausdruck gebracht worden; es könne nicht einmal von der Gefahr des Missbrauchs im Sinne einer zu befürchtenden „Quersubventionierung“ des Staatshaushaltes durch Mittel der Versicherungsgemeinschaft die Rede sein. Für die Regelung des Aussteuerungsbetrages in § 46 Abs. 4 SGB II 2005 sei die spezifische Zwecksetzung durch die Norm zwar nicht ausdrücklich, aber dennoch hinreichend zum Ausdruck gebracht worden. Eine denkbare Zweckverfehlung sei aufgrund der gegebenen Normkonzeption justiziabel gewesen.

64

Die materielle Verfassungskonformität werde durch die Kompetenzzuweisung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG indiziert. Der Kompetenzregelung komme nicht nur formell-rechtliche, sondern ebenso materiell-rechtliche Wirkung zu. Die vom Grundgesetzgeber vorgefundene Organisationsform der Sozialversicherung gehe zwingend mit Grundrechtsbeeinträchtigungen einher. Würde die Sozialversicherung durch diese Grundrechtsbeeinträchtigungen dennoch begrenzt, liefe die Kompetenzbestimmung leer. Dies schließe nicht aus, dass im Einzelfall eine kompetenzgemäß erlassene Regelung dennoch unverhältnismäßig sein könne. Dies sei hier indes nicht der Fall. Das Ziel des Gesetzgebers, die Bundesagentur für Arbeit und damit mittelbar die Gesamtheit der Beitragszahlenden, die von erfolgreichen Eingliederungsmaßnahmen profitierten, zumindest anteilig an den Kosten dieser Maßnahmen zu beteiligen, sei legitim. Zur Erreichung dieses Zweckes seien Aussteuerungsbetrag und Eingliederungsbeitrag in Ansehung des dem Gesetzgeber zuzugestehenden weiten Einschätzungsspielraums geeignet gewesen. Ein milderer Mittel sei nicht ersichtlich; ein anderer Berechnungsmodus, der die Kosten für die Bundesagentur für Arbeit niedriger angesetzt hätte, wäre zwar ein milderer, aber kein gleich geeignetes Mittel gewesen. Eine anteilige Kürzung des Bundeszuschusses statt des Mitteltransfers der Bundesagentur für Arbeit hätte die Belastung der Beitragspflichtigen nicht reduziert. Angesichts des mittelbaren Nutzens, den die Versicherungsgemeinschaft aus der erfolgreichen Reintegration arbeitsuchender Personen in das System der Arbeitsförderung und der Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Integration in eine bedarfsdeckende Beschäftigung gezogen habe, sei die Zahlungsverpflichtung der

65

Bundesagentur für Arbeit angemessen gewesen, zumal diese durch eine verbesserte Vermittlungspraxis die anfallenden Kosten hätte senken können.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig. Insbesondere sind die Beschwerdeführer beschwerdebefugt. 66

Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG ist im Verfassungsbeschwerdeverfahren beschwerdebefugt, wer behaupten kann, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein. Eine Beschwerde in diesem Sinne liegt vor, wenn der Beschwerdeführer durch den angegriffenen Hoheitsakt selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist (vgl. BVerfGE 1, 97 <101 ff.>; 53, 30 <48>; 72, 1 <5>; 102, 197 <206 f.>; stRspr). 67

Die Beschwerdeführer sind bereits durch die von ihnen angegriffenen Urteile des Bundessozialgerichts beschwert. Der Sache nach tragen sie vor, der nach Einführung des Aussteuerungsbetrages und des Eingliederungsbeitrags geltende Beitragsatz zur Arbeitsförderung für 2005 und für 2008 verletze sie wegen seiner Höhe in Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. 68

Zwar sind sie nicht Normadressaten der Transferregelungen des § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008, denn diese richten sich ausschließlich an die Bundesagentur für Arbeit. Doch erscheint es nach dem Vortrag der Beschwerdeführer möglich, dass diese Regelungen über die Bemessung des durch den Gesetzgeber in § 341 Abs. 2 SGB III bestimmten Beitragssatzes, der sich am Mittelbedarf der Bundesagentur für Arbeit zu orientieren und damit die Transferzahlungen angesichts ihres Volumens einzubeziehen hatte, in rechtlich erheblicher und nicht nur reflexhafter Weise ihre Beitragspflicht und zudem das Versicherungsverhältnis des Beschwerdeführers im Verfahren 1 BvR 1728/12 nachteilig beeinflusst haben. 69

Dem steht der Grundsatz, dass sich aus den Grundrechten kein Anspruch eines Mitglieds eines öffentlich-rechtlichen Zwangsverbandes auf die generelle Unterlassung einer bestimmten Mittelverwendung ergibt (vgl. BVerfGE 67, 26 <37> und 78, 320 <331> sowie BVerfGK 17, 448 <452 f.>), nicht entgegen. In den vorliegenden Beschwerdefällen wenden sich die Beschwerdeführer nicht gegen die Erbringung von einzelnen Leistungen an andere Versicherte. Sie beanstanden vielmehr die sie selbst belastende Beitragshöhe, die von den streitigen durch Bundesgesetz in § 46 Abs. 4 SGB II 2005/2008 angeordneten Transferleistungen mitbestimmt werde. Dadurch unterscheidet sich die hiesige Situation von der Fallkonstellation, die den Entscheidungen über die Finanzierung von Schwangerschaftsabbrüchen durch die Krankenversicherung zugrunde lag (vgl. BVerfGE 67, 26; 78, 320)>. 70

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht begründet. Zwar sind Sozialversicherungsbeiträge streng zweckgebunden und dürfen namentlich nicht für die Finanzierung des 71

allgemeinen Staatshaushaltes verwendet werden (vgl. BVerfGE 113, 167 <203>). Mit Blick auf die Besonderheiten der hier zur Prüfung stehenden Transfers in den konkreten Streitjahren 2005 und 2008 haben die Verfassungsbeschwerden jedoch keinen Erfolg. Dies gilt sowohl hinsichtlich eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG in Gestalt des Gebots der Belastungsgleichheit als auch hinsichtlich eines Verstoßes gegen die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit.

Für das Jahr 2005 ist die Transferregelung und die an sie anknüpfende gesetzliche Festsetzung des Beitragssatzes trotz des Verbots staatsfinanzierender Haushalts-transfers aus Beitragsmitteln ausnahmsweise nicht zu beanstanden, weil der mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende verbundene Systemwechsel bei der sozialstaatlichen Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit es vorübergehend rechtfertigte, die bei der Bundesagentur für Arbeit hierfür vorhandenen Mittel dem Bundeshaushalt zur Verfügung zu stellen, aus dem die Aufgabe fortan zu finanzieren war. Im Jahr 2008 fehlte eine entsprechende Rechtfertigung, doch wirkte sich der Transfer im Ergebnis nicht auf den Beitragssatz aus, da ihm ein höherer zweckungebundener Zuschuss des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit gegenüberstand.

72

I.

Maßstab für die Beurteilung der angegriffenen Regelungen ist primär das Gebot der Belastungsgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG.

73

1. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 138, 136 <180 Rn. 121>; 139, 285 <309 Rn. 70> m.w.N., stRspr).

74

Die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen erfordert vor diesem Hintergrund die Beachtung des aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleiteten Gebots der Belastungsgleichheit (vgl. dazu ausführlich - für das Steuerrecht - BVerfGE 84, 239 <268 ff.>), das sich auf alle staatlich geforderten Abgaben erstreckt (vgl. BVerfGE 91, 186 <202>).

75

a) In Bezug auf nichtsteuerliche Abgaben verlangt der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG einen sachlich einleuchtenden Grund dafür, dass ein Privater im Unterschied zu anderen Privaten über seine Steuerpflicht hinaus zu einer Abgabe herangezogen wird. Während jeder Bürger ohne Weiteres der Steuergewalt unterworfen

76

ist, bedürfen weitere Abgabelasten im Hinblick auf die Belastungsgleichheit einer besonderen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 75, 108 <157 f.>; 113, 167 <219>). In der Sozialversicherung ergibt sich diese Rechtfertigung für Versicherte aus der Abdeckung des jeweiligen Risikos: Die Beitragsbelastung ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn Versicherte über ihre Steuerpflicht hinaus lediglich zu solchen Beiträgen herangezogen werden, die der Finanzierung des gerade auch ihnen zugutekommenden Versicherungsschutzes dienen. Dabei wird ein in diesem Sinne eigennützigem Sozialversicherungsbeitrag nicht dadurch fremdnützig, dass er zugleich dem der Sozialversicherung inhärenten sozialen Ausgleich zugunsten anderer Versicherter dient (vgl. BVerfGE 76, 256 <300 ff.>; 79, 223 <236 f.>; 113, 167 <219 f.>; stRspr).

Für Arbeitgeber und ähnliche Personen wie die zur Künstlersozialabgabe Verpflichteten ist der Sozialversicherungsbeitrag dagegen von vornherein fremdnützig, denn er versichert nicht ihr eigenes, sondern ein fremdes Risiko. Die Beiträge unterliegen deswegen einem gesteigerten Rechtfertigungsbedarf. Diese Rechtfertigung kann sich aus spezifischen Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen Zahlungsverpflichteten und Versicherten ergeben, die in den Lebensverhältnissen, wie sie sich geschichtlich entwickelt haben und weiter entwickeln, angelegt sind (vgl. BVerfGE 75, 108 <158 f.>). In beiden Fällen beschränkt sich die Legitimation der Beitragsbelastung allerdings auf die Finanzierung im Binnensystem der Sozialversicherung. Sie erstreckt sich grundsätzlich nicht auf die Finanzierung von Leistungen an Dritte außerhalb der Sozialversicherung. Ihre Rechtfertigung ergibt sich daraus, dass nur die Gruppe der Sozialversicherten einen Vorteil in Gestalt des Versicherungsschutzes erhält, nicht aber die Steuerpflichtigen insgesamt (vgl. BVerfGE 113, 167 <221>). Auch der soziale Ausgleich der Sozialversicherung beschränkt sich auf andere Versicherte (vgl. BVerfGE 76, 256 <300 ff.>; 79, 223 <236 f.>; 113, 167 <219 ff.>; stRspr). Die Beiträge der nichtversicherten Beitragszahler müssen - wie die der Versicherten - grundsätzlich den Mitgliedern der Sozialversicherung zugutekommen. Denn die Rechtfertigung der fremdnützigen Beitragspflicht der Nichtversicherten beruht allein auf der Verantwortungsbeziehung zwischen ihnen und den Versicherten und vermag damit nicht weiter zu reichen als die Verantwortlichkeit der Versicherten selbst.

Verfassungsrechtliche Grenzen gelten aber, wenn Mittel der Sozialversicherung durch den Gesetzgeber anders zugeordnet werden. Auch ein Transfer von Mitteln der Sozialversicherung setzt voraus, dass sie für Zwecke im Binnensystem der Sozialversicherung (vgl. BVerfGE 113, 167 <221>) verwendet werden. Die erhobenen Geldmittel dürfen allein zur Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherung eingesetzt werden; zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats und seiner sonstigen Glieder stehen sie nicht zur Verfügung (vgl. BVerfGE 75, 108 <148>; 113, 167 <203>; stRspr). Dementsprechend ist der Gesetzgeber bei der Festsetzung des Beitragssatzes nicht gänzlich frei: Vielmehr hat die mit der Zuordnung zur Sozialversicherung verbundene Rechtfertigung nicht nur Bedeutung für die Beitragserhebung dem Grunde nach, sondern begrenzt gleichzeitig ihre Bemessung.

77

78

Die Sozialversicherung umfasst dabei alles, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstellt (vgl. BVerfGE 88, 203 <313>). Andererseits genügt es nicht, dass eine Regelung in irgendeiner Weise allgemein der „sozialen Sicherheit“ zugeordnet werden kann; vielmehr muss geprüft werden, ob dieses Ziel gerade auf dem spezifischen Wege der Sozialversicherung erreicht werden soll (vgl. schon BVerfGE 11, 105 <112>; stRspr). Kennzeichnend sind insbesondere die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit, die organisatorische Durchführung durch selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 87 Abs. 2 GG), die abzudeckenden Risiken und die Mittelaufbringung durch Beiträge der Beteiligten (vgl. BVerfGE 75, 108 <146>; 87, 1 <34>; 88, 203 <313>; 113, 167 <201>; stRspr). Das Prinzip des versicherungsrechtlichen Risikoausgleichs kann sozial modifiziert und mit Elementen der öffentlichen Fürsorge verbunden werden (vgl. BVerfGE 79, 223 <236 f.>; 113, 167 <196>; stRspr). Dabei wird der Bereich der Sozialversicherung nicht überschritten, wenn das Fürsorgeprinzip auf Kosten des Versicherungsprinzips modifiziert wird (vgl. BVerfGE 113, 167 <196 f.>). Zudem gehört die Beschränkung auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf eine individuelle Notlage nicht notwendig zum Wesen der Sozialversicherung (vgl. BVerfGE 88, 203 <313>).

b) § 46 Abs. 4 SGB II ordnet jedenfalls in der für das Jahr 2005 wie in der für das Jahr 2008 maßgeblichen Fassung die Verwendung von Beiträgen der Arbeitslosenversicherung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Bundes an. Auch hinsichtlich der Regelung für das Jahr 2005 ist zweifelhaft, ob die Rechtskreiswechsler wegen ihrer vormaligen Mitgliedschaft in der Sozialversicherung hinsichtlich der Eingliederungsmaßnahmen kostenmäßig als Versicherte betrachtet werden dürfen, da diese Leistungen inzwischen gestützt auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG als Fürsorgemaßnahmen geregelt sind und gesetzlich versicherungsunabhängig, zum Teil überdies auch nicht von der Versicherungsanstalt selbst erbracht werden. Dies begründet eine Ungleichbehandlung. Zwar bleibt die Zahlungspflicht der Beitragszahler auch in derartigen Fällen formal eine Pflicht zur Beitragsleistung. Eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG kann sich aber auch aus den praktischen Auswirkungen einer formalen Gleichbehandlung ergeben; entscheidend sind der sachliche Gehalt der Vorschrift und die auf die rechtliche Gestaltung der Norm zurückgehenden Wirkungen (vgl. BVerfGE 24, 300 <358>; 49, 148 <165>; 72, 141 <150>). Aufgrund der gesetzlich angeordneten Verwendung von Beitragsmitteln zur Finanzierung des Bundeshaushalts werden hier Mittelherhebung und Mittelverwendung verschmolzen und stellen sich ihrem sachlichen Gehalt nach gegenüber den Beschwerdeführern als eine normativ veranlasste Belastungsungleichheit dar.

2. Die aus § 46 Abs. 4 SGB II 2005 in Verbindung mit § 341 Abs. 2 SGB III 2005 folgende Ungleichbehandlung ist für das im Verfahren 1 BvR 1728/12 allein im Streit stehende Jahr 2005 dennoch gerechtfertigt.

a) Die Bundesagentur für Arbeit erbrachte die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (siehe oben A I 1 und A I 3) bis 2004 ohne Unterschied an die Bezieher von Ar-

beitslosengeld und Arbeitslosenhilfe und gegebenenfalls auch an Personen, die gar keine Entgeltersatzleistung erhielten. Dementsprechend flossen auch in die Mittelbemessung der Bundesagentur für Arbeit traditionell die Aufwendungen für die Eingliederung Langzeitarbeitsloser und die Verwaltungsaufwendungen, die für Arbeitslosenhilfebezieher anfielen, ein, ohne dass hierfür eine Erstattung der Aufwendungen durch den Bund vorgesehen war. Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der damit verbundenen weitgehenden Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz blieben diese Aufgaben zwar in der Leistungsträgerschaft der Bundesagentur für Arbeit, soweit nicht Optionskommunen zuständig waren; sie wird insoweit allerdings nicht als Selbstverwaltungskörperschaft tätig (§ 371 Abs. 4 SGB III i.V.m. § 47 Abs. 1 Satz 1 SGB II), sondern untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des zuständigen Bundesministeriums, das auch Weisungen erteilen darf. Die Durchführung erfolgt ohnehin regelmäßig durch die Arbeitsgemeinschaften, später Jobcenter nach § 44b SGB II. Die Kostenträgerschaft ging auf den Bund über.

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende war Teil eines grundlegenden sozialrechtlichen Systemwechsels, der umfassende rechtliche, organisatorische und tatsächliche Änderungen mit sich brachte und nicht „von heute auf morgen“ zu realisieren war. Das Verbot einer Verwendung von Beitragsmitteln zur allgemeinen Staatsfinanzierung ist jedenfalls in einer solchen Situation nicht schon dadurch verletzt, dass die Finanzströme nicht unmittelbar zeitgleich der geänderten Aufgabenverantwortlichkeit angepasst werden und daher vorübergehend die Mittelaufbringung noch nicht vollständig mit der Zuständigkeit für die Mittelverwendung korrespondiert. Die Einführung der Grundsicherung hatte zwar zur Folge, dass eine besondere Verantwortlichkeitsbeziehung zwischen den Beitragszahlern zur Bundesagentur für Arbeit und den Grundsicherungsempfängern nicht mehr angenommen werden konnte. Wegen der Besonderheiten des Systemwechsels lässt sich jedoch übergangsweise eine personale Verknüpfung für die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen, die ohne den Systemwechsel teilweise beitragsfinanzierte Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch erhalten hätten, rechtfertigen.

Für eine Übergangsfrist war das in den Gesetzgebungsmaterialien für den Aussteuerungsbetrag genannte Ziel legitim, die finanziellen Mittel, die bisher aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosenhilfebezieher verwendet wurden, zum größten Teil der Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Verfügung zu stellen (vgl. BTDrucks 15/1516, S. 64 und im Anschluss daran BSGE 110, 130 <140 Rn. 36; 146 f. Rn. 50 f.>). Darauf zielt auch die Gegenüberstellung der durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe eingesparten Beträge einerseits und des Aussteuerungsbetrages andererseits in den Gesetzesmaterialien (vgl. nochmals BTDrucks 15/1516, S. 64 und ähnlich im Rahmen der Kalkulation der finanziellen Auswirkungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf die Bundesanstalt für Arbeit, ebd., S. 4, die in der zugehörigen Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit - BTDrucks 15/1728, S. 8 - und dem Bericht des Haushaltsausschusses - BTDrucks 15/

83

84

1733, S. 2 - aufgegriffen wird). Insofern ist verfassungsrechtlich tragfähig, durch die Transferregelung die bei der Bundesagentur für Arbeit vorhandenen Mittel weiterhin der Eingliederung der Langzeitarbeitslosen zu widmen und damit entsprechend ihrem traditionellen Zweck weiter zu verwenden, auch wenn die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende strukturell und organisatorisch nur geringfügig miteinander verknüpft sind, da sich diese Vorgabe nur auf das Jahr der Umstellung für die Zeit nach dem Systemwechsel bezog.

Dem steht nicht entgegen, dass die Berechnung des Aussteuerungsbetrages nach der Ausgestaltung von § 46 Abs. 4 SGB II 2005 nicht an die Eingliederungsleistungen anknüpfte, die mit den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung verwandt sind, sondern an den Bedarf für Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und die Beiträge zur Sozialversicherung für die Rechtskreiswechsler und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen. Dabei handelte es sich um einen bloßen Berechnungsmodus, nicht um eine gesetzliche Zweckbestimmung.

85

Der mit der Systemumstellung einhergehende Bundesaufwand ist daher für das Jahr 2005 ein hinreichender Sachgrund für die Entscheidung des Gesetzgebers, die bei der Bundesagentur für Arbeit vorhandenen Mittel über die Transferzahlung nach § 46 Abs. 4 SGB II 2005 und damit auf dem Umweg über den Bundeshaushalt weiterhin zum Zwecke der Eingliederung Langzeitarbeitsloser zur Verfügung zu stellen. Zwar ist die streitige Vorschrift nicht ausdrücklich als Übergangsvorschrift bezeichnet. Entscheidend ist jedoch, dass sie inhaltlich verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist, da sie - aus den Gesetzesmaterialien ersichtlich - für die Übergangszeit eine Zuordnung zur Sozialversicherung erlaubt, weil sie eine für deren Umbau notwendige Regelung ist.

86

b) Diese Rechtfertigung gilt auch für die Festlegung des Beitragssatzes in § 341 Abs. 2 SGB III, der zur Beschwer der Beitragszahler führt. Im Sozialversicherungsrecht wie in anderen komplexen, auf künftige Entwicklungen angelegten Rechtsbereichen verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Ermessensspielraum. Er darf die Beitragssatzhöhe zwar nicht willkürlich festlegen. Doch war im Jahre 2005 die kurzfristig fortdauernde Einbeziehung des Mittelbedarfs für Sozialleistungen an Langzeitarbeitslose zulässig, auch wenn die Umsetzung der entsprechenden Aufgaben nunmehr im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgte.

87

3. Für das Jahr 2008 gilt die aus dem Systemwechsel folgende Rechtfertigung dagegen nicht mehr. Dennoch liegt kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor, weil die Transferzahlung sich in diesem Zeitraum nicht auf die Höhe des Beitragssatzes ausgewirkt hat.

88

Die Regelung des § 46 Abs. 4 SGB II 2008 liegt der Beitragsberechnung nicht unmittelbar zugrunde. Der Mitteltransfer an den Bund durch die Zahlung des Eingliederungsbeitrags hätte sich vielmehr nur dann zu Lasten der Beitragszahler und damit auch der Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 1756/12 auswirken können, wenn - vermittelt durch den im Jahr 2008 geltenden und in § 341 Abs. 2 SGB III 2008 un-

89

mittelbar durch Gesetz bestimmten Beitragssatz - ein überhöhter Beitrag zur Arbeitsförderung festgesetzt worden wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Im rechtlichen Sinne ist der Eingliederungsbeitrag im Jahr 2008 als nicht aus Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit finanziert anzusehen, weil ihm ein noch höherer zweckungebundener Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit nach § 363 Abs. 1 SGB III 2007 gegenüberstand: Die zum 1. Januar 2007 eingeführte Bundesbeteiligung an der Arbeitsförderung nach § 363 Abs. 1 SGB III 2007 war im Jahr 2008 mit 7,58 Mrd. Euro höher als die Belastung der Bundesagentur für Arbeit durch den Eingliederungsbeitrag mit 5 Mrd. Euro. Der Bundeszuschuss stand der Bundesagentur für Arbeit ohne Zweckbindung und damit auch zur Aufbringung des Eingliederungsbeitrags zur Verfügung. Der Mitteltransfer an den Bundeshaushalt war daher wegen des gegenläufigen Bundeszuschusses im Ergebnis mit Blick auf die Beitragszahlenden für die Höhe des Beitragssatzes normativ nicht relevant.

90

In diesem Sinne ging der Gesetzgeber auch bei der Einführung des Eingliederungsbeitrags davon aus, dass dieser allein aus dem Bundeszuschuss finanziert werden könne und es hierfür der Inanspruchnahme von Beitragsmitteln nicht bedürfe. Im Anschluss an Ausführungen, die auf die Entlastung der Bundesagentur für Arbeit wegen des Wegfalls der von ihr für Langzeitarbeitslose im Rahmen der Arbeitslosenhilfe zu erbringenden Aufwendungen abstellten, hieß es in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des § 46 Abs. 4 SGB II vom 18. Oktober 2007 (BTDrucks 16/6741, S. 13):

91

„Bei einer Nettobetrachtung werden Beitragsmittel des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit durch den Eingliederungsbeitrag nicht in Anspruch genommen. Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung überschreitet derzeit den von der Bundesagentur für Arbeit zu leistenden Eingliederungsbeitrag deutlich.“

Mit dem Bundeszuschuss waren auch nicht vorrangig andere Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit zu finanzieren. Insbesondere berührte der Zuschuss nach § 363 Abs. 1 SGB III 2007 nicht die Pflicht des Bundes, die Leistungsausgaben der Bundesagentur für Arbeit für ihr durch das Sozialgesetzbuch Drittes Buch oder durch andere Gesetze überantwortete Aufgaben zu tragen; hierfür waren ihr zweckgebundene Zuschüsse gemäß § 363 Abs. 2 und Abs. 3 SGB III 2007 zu zahlen. Die entsprechenden Anspruchsnormen bestanden neben dem neu eingefügten § 363 Abs. 1 SGB III 2007 inhaltlich unverändert fort; mit der Finanzierungsreform 2007 durch das Haushaltsbegleitgesetz 2006 war lediglich der zuvor nach § 365 SGB III a.F. vorgesehene Defizitausgleich durch den Bund entfallen.

92

Eine Finanzierung des Eingliederungsbeitrags aus Beitragsmitteln lässt sich auch nicht aus dem von der Bundesagentur für Arbeit im Haushaltsjahr 2008 erwirtschafteten Defizit von 1,12 Mrd. Euro ableiten. Zwar zeigt das Defizit, dass die laufenden Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit - und damit auch ihre Beitragseinnahmen - nicht ausreichten, um die anfallenden Ausgaben zu finanzieren. Der Haushaltsfehl-

93

betrag konnte aber aus Mitteln der in den Jahren 2006 und 2007 gebildeten Rücklage von 17,86 Mrd. Euro gedeckt werden und änderte im Übrigen nichts daran, dass der Transferzahlung ein höherer zweckungebundener Zuschuss des Bundes gegenüberstand.

Bei rechnerisch-saldierender Betrachtung blieben also die wechselseitigen Zahlungen zwischen Bund und Bundesagentur für Arbeit im Ergebnis ohne nachteilige Auswirkungen für die Beitragszahler auf den Mittelbedarf und auf die von ihnen aufzubringenden Beiträge. Auf Grund des Gesamtdeckungsprinzips (§ 77a SGB IV i.V.m. § 7 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 8 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung) ist zwar eine bestimmte Ausgabe, hier der Eingliederungsbeitrag, nie gerade durch bestimmte Einnahmen, hier den Bundeszuschuss, finanziert. Auch stand die Einführung des Bundeszuschusses in einem anderen politischen Zusammenhang, denn er sollte gerade der Entlastung der Beitragszahler dienen (vgl. BTDrucks 16/752, S. 13). Dies ändert jedoch bei rechnerischer Betrachtung nichts daran, dass der Bundesagentur für Arbeit zweckfreie Bundesmittel zur Verfügung standen, aus denen sie die Transferzahlung mehr als decken konnte, so dass die Bilanz der wechselseitigen Transfers im Ergebnis zu keiner Belastung der Beitragszahler führte. Nachdem der Bundeszuschuss aus § 363 Abs. 1 SGB III 2007 verfassungsrechtlich in der freien Disposition des Gesetzgebers stand, dieser also auch beide Zahlungen mit der Konsequenz eines höheren Beitragsbedarfs bei der Bundesagentur für Arbeit hätte abschaffen können, ist der Eingliederungsbeitrag als nicht beitragsatzrelevant anzusehen. Bei einer Betrachtung des Saldos haben die Beitragszahler nicht die Steuerzahler, sondern umgekehrt immer noch die Steuerzahler die Beitragszahler entlastet. In dieser Richtung ist dies aber nicht verfassungswidrig.

94

II.

Weitergehende Anforderungen ergeben sich im Ergebnis auch nicht aus der durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit, so dass sowohl für das Jahr 2005 als auch für das Jahr 2008 ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG zu Lasten des jeweiligen Beschwerdeführers nicht festgestellt werden kann (vgl. BVerfGE 29, 221 <235 f.>; 29, 245 <254>; 29, 260 <266 f.>; 97, 271 <286>; 109, 96 <109 f.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Juli 2017 - 1 BvR 2222/12 u.a. -, juris, Rn. 81 f.; stRspr).

95

D.

Die Verfassungsbeschwerden erweisen sich damit als im Ergebnis nicht begründet. Auch in diesem Fall kann das Bundesverfassungsgericht jedoch zu Gunsten eines Beschwerdeführers die volle oder teilweise Erstattung von dessen Kosten anordnen, § 34a Abs. 3 BVerfGG. Da die Verfassungsbeschwerde auch eine objektive Funktion hat, kommt eine Auslagererstattung insbesondere dann in Betracht, wenn ein Beschwerdeführer durch seine Beschwerde dazu beigetragen hat, dass - wie in den hiesigen Verfahren - wichtige verfassungsrechtliche Fragen geklärt werden konnten

96

(vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Dezember 2011 - 2 BvR 987/10 -, juris, Rn. 1; vgl. auch: BVerfGE 84, 90 <132>; 109, 190 <243 f.>).

Es entspricht daher der Billigkeit, den Beschwerdeführern die durch das jeweilige Verfassungsbeschwerdeverfahren entstandenen notwendigen Auslagen je zur Hälfte zu erstatten, auch wenn ihre Verfassungsbeschwerden im Ergebnis keinen Erfolg hatten.

97

Kirchhof

Eichberger

Masing

Paulus

Baer

Britz

Ott

Christ

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 22. Mai 2018 -
1 BvR 1728/12, 1 BvR 1756/12**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. Mai 2018 - 1 BvR 1728/
12, 1 BvR 1756/12 - Rn. (1 - 97), [http://www.bverfg.de/e/
rs20180522_1bvr172812.html](http://www.bverfg.de/e/rs20180522_1bvr172812.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20180522.1bvr172812