

L 2 U 46/04

Land

Freistaat Bayern

Sozialgericht

Bayerisches LSG

Sachgebiet

Unfallversicherung

Abteilung

2

1. Instanz

SG München (FSB)

Aktenzeichen

S 24 U 940/00

Datum

04.12.2003

2. Instanz

Bayerisches LSG

Aktenzeichen

L 2 U 46/04

Datum

14.09.2005

3. Instanz

Bundessozialgericht

Aktenzeichen

-

Datum

-

Kategorie

Urteil

I. Die Befristung des Genehmigungsbescheides der Beklagten vom 16. Dezember 2003 wird aufgehoben.

II. Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Sozialgerichts München vom 4. Dezember 2003 wird zurückgewiesen.

III. Die Parteien haben einander keine Kosten zu erstatten.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen die Befristung der Genehmigung des Gefahrtarifes.

In ihrem seit 01.01.2001 geltenden Gefahrtarif, der grundsätzlich nach Gewerbezeigen aufgegliedert ist, hat die Klägerin zur Ermittlung der Gefahrklassen zunächst die in den Jahren 1995 bis 1999 erbrachten Leistungen für die in diesem Zeitraum erstmals entschädigten Unfälle den Entgelten in Gestalt der Lohnsummen desselben Zeitraums gegenübergestellt. Die sog. DDR-Altlasten, das heißt die von der Klägerin zu übernehmenden Aufwendungen für Versicherungsfälle der ehemaligen DDR, hat sie so in die Berechnung der Gefahrklasse einbezogen, dass sie gleichmäßig auf alle Gewerbezeige verteilt wurden.

Die Summe der gezahlten Leistungen für Versicherungsfälle im Beobachtungszeitraum 1995 bis 1999, die in nicht mehr existierenden Unternehmen angefallen waren, hatte 24,76 % des Umlagebedarfs im gleichen Zeitraum ausgemacht. Die Klägerin hatte in dem vorhergehenden Gefahrtarif zur gleichmäßigeren Verteilung unter den verschiedenen Gewerbezeigen eine grobe Auf- bzw. Abrundung der Gefahrklassen vorgenommen. Nachdem die Leistungen für Versicherungsfälle aus nicht mehr existierenden Unternehmen massiv angestiegen waren, wurden diese sog. "toten Lasten" bei der Bildung der Gefahrklassen mit ihrem prozentualen Anteil (24,76 %) und der Durchschnittsgefahrklasse (4,0) gewichtet, mit der Folge, dass diese toten Lasten auf alle Gewerbezeige gleichmäßig verteilt wurden. Damit werde dem Gebot des Gleichbehandlungsgrundsatzes und dem Willkürverbot entsprochen.

Im Genehmigungsverfahren äußerte die Beklagte Bedenken gegen ein solches Vorgehen und kündigte eine lediglich befristete Genehmigung an. Gegen die vorgenommene Verteilung der DDR-Altlasten äußerte sie keine Bedenken.

Die Klägerin machte geltend, die toten Lasten könnten nicht mehr gezielt einzelnen Gewerbezeigen zugeordnet werden. Außerdem seien im Lauf der Zeit eine Vielzahl von Gewerbezeigen untergegangen bzw. auf eine derart kleine Größenordnung geschrumpft, dass diese nicht mehr als eigenständige Gewerbezeige geführt würden; andere Gewerbezeige seien neu entstanden.

Mit Bescheid vom 21.12.2000 genehmigte die Beklagte den Gefahrtarif, jedoch befristet bis 31.12.2003, damit die Klägerin bis dahin die beanstandeten Regelungen korrigieren könne. Hierzu zählte sie die nivellierende Einbeziehung der toten Lasten in die Berechnung der Gefahrklassen. Dies widerspreche [§ 157 Abs.3 SGB VII](#). Der Gesetzeswortlaut lasse eine solche Regelung nicht zu. Auch Sinn und Zweck der Vorschrift lasse eine solche Vorgehensweise nicht zu, denn danach komme es bei der Berechnung der Gefahrklassen allein auf die aktuellen Belastungsverhältnisse an. Die übrigen Lasten würden erst bei der Beitragsberechnung relevant, [§ 167 SGB VII](#). Des Weiteren sei bei der Aufstellung des Gefahrtarifs nach [§ 157 Abs.3 SGB VII](#) die Abstufung nach den Gefährdungsrisiken maßgeblich. Eine Nivellierung des Gefahrklassenniveaus werde diesen gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht. Der Gesetzgeber habe gerade auf die Abstufung nach den Gefährdungsrisiken abgestellt, um damit das zur Vermeidung von Unfällen erforderliche Bewusstsein bei den hoch belasteten Tarifstellen zu stärken. Eine Angleichung der Gefahrklassen entspreche nicht dieser Zielsetzung.

Der Genehmigungsbescheid enthält weitere Beanstandungen des Gefahrtarifs, zu denen die Beklagte jedoch im gerichtlichen Verfahren

ausgeführt hat, sie hätten zur Einschränkung der Genehmigung durch eine Befristung nicht ausgereicht und ihretwegen wäre eine Befristung nicht ausgesprochen worden.

Das Sozialgericht hat die Befristung mit Urteil ohne mündliche Verhandlung vom 04.12.2003 aufgehoben. Die Klage begehre zulässigerweise die Aufhebung der Befristung. Bei den Gefahrтарifen der Unfallversicherung dürfe die Genehmigungsbehörde lediglich die Rechtmäßigkeit, nicht auch die Zweckmäßigkeit prüfen. Im Rahmen ihres Regelungsspielraumes habe die Klägerin in Übereinstimmung mit [§ 157 Abs.3 SGB VII](#) die toten Lasten ebenso wie die DDR-Altlasten nivellierend berücksichtigen dürfen. Die Klägerin habe damit einen Anspruch auf Genehmigung des Gefahrтарifs gehabt. Die Beklagte habe die Genehmigung auch nicht nach [§ 32 Abs.1 SGB X](#) mit einer Nebenbestimmung versehen dürfen, weil dies weder durch Rechtsvorschriften zugelassen sei, noch durch die Befristung sichergestellt werde, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Genehmigung erfüllt würden.

Die Beklagte hat die Genehmigung des Tarifvertrages mit Bescheid vom 16.12.2003 erneut bis 31.12.2005 befristet. Ein Abdruck hiervon ist beim Sozialgericht am 30.12.2003 eingegangen. Das Urteil ist der Beklagten am 12.01.2001 zugegangen.

Mit ihrer Berufung beantragt die Beklagte, das Urteil des Sozialgerichts München vom 04.12.2003 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Im Gegensatz zur RVO, die für die Gefahrklassenbildung keine ausdrückliche Anweisung enthalten habe, schreibe [§ 157 Abs.3 SGB VII](#) vor, dass Gefahrklassen aus dem Verhältnis der gezahlten Leistungen zu den Arbeitsentgelten zu berechnen seien. Durch diese Norm werde die Berechnungsmethode und die Auswahl der Berechnungsmerkmale für die Belastungsziffern ausdrücklich gesetzlich festgeschrieben. Die Aufzählung sei als abschließend anzusehen und schließe damit die Berücksichtigung weiterer Merkmale oder anderer Berechnungsmethoden (z.B. Nivellierungen) grundsätzlich aus. Die vom Sozialgericht vorgenommene Auslegung stehe nicht nur im Widerspruch zum Wortlaut des [§ 157 Abs.3 SGB VII](#), sondern auch zum Gesetzeszweck des [§ 157 SGB VII](#). Zweck des Gefahrтарifs sei es, die Verteilung der Lasten der Berufsgenossenschaft auf die dieser angehörenden Unternehmen nach dem jeweils innewohnenden Risiko der Unfallgefahrlichkeit des Gewerbezweigs zu verteilen. Die gesetzliche Unfallversicherung beinhalte damit ein Element privater Versicherungen, deren Beiträge nach Versicherungsrisiken abgestuft seien. Risikogerechte Beiträge sollten Anreiz zur Prävention geben und die Beitragsgerechtigkeit fördern. Die solidarische Verteilung der toten Lasten auf alle Tarifstellen werde diesen Anforderungen nicht gerecht. Eine Abstufung nach Gefährdungsrisiken finde in keiner Weise mehr statt. Zudem würden die Aufwendungen allen, am Entstehen der Lasten auch gänzlich unbeteiligten Tarifstellen aufgebürdet und schlugen sich nicht mehr in der Tarifstelle nieder, in der sie angefallen seien. Das zur Vermeidung von Unfällen erforderliche Bewusstsein bei den hoch belasteten Tarifstellen werde dadurch nicht gestärkt, ein Präventionsanreiz bleibe gerade aus.

Der Bescheid vom 16.12.2003 sei gemäß [§ 96 Abs.1 SGG](#) Gegenstand des Verfahrens geworden. Dass das Sozialgericht gleichwohl den Bescheid in seiner Entscheidung nicht berücksichtigt habe, stelle eine Verletzung dieser Vorschrift dar.

Die Klägerin beantragt, die Berufung zurückzuweisen. Sie beantragt weiter, die Befristung des Genehmigungsbescheides vom 16.12.2003 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt, den Antrag auf Aufhebung der Befristung des Genehmigungsbescheides vom 16.12.2003 abzuweisen.

Die Klägerin macht geltend, der Gefahrтарif sei kein bloßes Rechenwerk, sondern ein Zusammenfluss rechnerischer und wertender bzw. gewichtender Faktoren. In diesem Rahmen stehe ihr bei der Bildung der Gefahrklassen ein Ermessensspielraum zu. Die Regelung des [§ 157 SGB VII](#) habe keine Änderung der bisherigen Praxis bei der Gefahrklassenberechnung durch die Berufsgenossenschaften bewirken wollen. Die toten Lasten rührten zu 3,39 % von Fremdretenfällen, zu 31,66 % von pauschal übernommenen DDR-Altlasten und zu 64,95 % von Lasten ehemaliger Mitgliedsbetriebe her. Letztere könnten in einem Großteil der Fälle nicht mehr den Gefahrтарifstellen zugeordnet werden, weil die Gewerbezweige insgesamt untergegangen bzw. in anderen Gewerbezweigen aufgegangen seien. Zum Teil seien auch die Lasten aus in Konkurs gegangenen Betrieben bei ihr verblieben, während die Nachfolgeunternehmen wegen des technologischen Wandels mit veränderten Werkstoffen bei anderen Berufsgenossenschaften aufgenommen worden seien. 45,42 % der toten Lasten rührten aus Schadensereignissen her, die weiter als 30 Jahre zurücklägen, und 25,60 % aus Schadensereignissen, die weiter als 40 Jahre zurücklägen. Das Kausalitätsverhältnis zwischen Unternehmen und Last sei damit weitgehend aufgehoben. Bei ihrem weit gespreizten Gefahrтарif, der Gefahrklassen von 1,5 bis 12,5 vorsehe, sei die proportional stärkere Heranziehung von Unternehmen mit (aktuell) höherer Unfallgefahr zur Finanzierung der toten Last nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar.

Die Beklagte verweist auf das Gesetz vom 14.08.2005, [Bundesgesetzblatt I S.2410](#), nach dessen [§ 153 Abs.4 SGB VII](#) geregelt worden sei, wann bei der Beitragsberechnung von der Berücksichtigung des Grades der Unfallgefahr in den Unternehmen ganz oder teilweise abgesehen werden könne. Die damit getroffene Einführung einer Sonderumlage für bestimmte tote Lasten bedeute zugleich, dass [§ 157 Abs.3 SGB VII](#) eng auszulegen sei, da ansonsten die ausdrückliche gesetzgeberische Regelung des [§ 153 SGB VII](#) leer laufe.

Die Klägerin ist hierzu der Ansicht, die Möglichkeit der Erhebung einer Sonderumlage solle nach der Gesetzesbegründung primär gewährleisten, dass vor einem Finanzausgleich zwischen verschiedenen Berufsgenossenschaften zunächst ein Solidarausgleich innerhalb einer Berufsgenossenschaft stattfinde. Den Berufsgenossenschaften bleibe es deshalb überlassen, ob sie die toten Lasten im Rahmen der Aufstellung des Gefahrтарifs berücksichtigten oder ihre Beitragsumlageberechnungen entsprechend anpassten und eine Sonderumlage durchführten. Inwieweit die Umsetzung des einen oder des anderen Prinzips sich gegenseitig ausschließen sollten, sei nicht ersichtlich.

Die Parteien haben sich mit einer Entscheidung durch den Berichterstatter einverstanden erklärt.

Zum Verfahren beigezogen und Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren die Akten der Klägerin und die Akte des Sozialgerichts in dem vorangegangenen Klageverfahren. Auf ihren Inhalt wird ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die von der Beklagten form- und fristgerecht eingelegte Berufung ist zulässig; eine Beschränkung der Berufung nach [§ 144 SGG](#) liegt nicht

vor.

Der Bescheid der Beklagten vom 16.12.2003 ist gemäß [§ 96 Abs.1 SGG](#) Gegenstand des Klageverfahrens geworden, weil er die bisherige Befristung aus gleich bleibenden rechtlichen Gründen und ohne Prüfung einer neuen Tatsachengrundlage verlängert und damit abgeändert hat (vgl. BSG Urteil vom 15.05.2002 Az.: [B 6 KA 22/01 R](#); Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer Kommentar zum SGG 8. Auflage § 96 Rdnr.4a m.w.N.). Der Bescheid ist vor Abschluss des Klageverfahrens ergangen, da das ohne mündliche Verhandlung ergangene Urteil des Sozialgerichts erst durch Zustellung wirksam geworden ist, [§ 133 Satz 1 SGG](#). Auf Antrag der Klägerin entscheidet das Berufungsgericht über diesen Bescheid (Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer a.a.O. § 96 Rdnr.12).

Die Berufung ist jedoch nicht begründet, denn die Beklagte hat die Genehmigung des Gefahrtarifs zu Unrecht befristet. Auch die erneute Befristung war danach aufzuheben.

Bezüglich der Zulässigkeit der Klage und der rechtlichen Grenzen, innerhalb deren die Beklagte die Genehmigung eines Tarifvertrages verweigern kann oder auszusprechen hat, wird nach [§ 153 Abs.2 SGG](#) auf die Gründe des angefochtenen Urteils Bezug genommen.

Die Befristung der Genehmigung des Gefahrtarifs scheidet nicht schon an [§ 32 Abs.1 SGB X](#). Danach darf ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. Die Zulassung der Nebenbestimmung durch Rechtsvorschrift kann sich aus dem Sinn der jeweiligen Rechtsvorschrift ergeben (vgl. BSG Urteil vom 27.02.1992 Az.: [6 RKa 32/91](#)). Es kann dahingestellt bleiben, ob sich aus den abgestuften Sanktionsmöglichkeiten im Genehmigungsverfahren nach [§ 158 Abs.2 SGB VII](#) konkludent als mildere Sanktionsmöglichkeit die Befristung einer Genehmigung eines Gefahrtarifs herleiten lässt. Jedenfalls sollte die Befristung sicherstellen, dass die aus der Sicht der Beklagten notwendigen Änderungen des Gefahrtarifs vorgenommen und damit die gesetzlichen Voraussetzungen der Genehmigung erfüllt würden.

Die Klägerin hat sich bei der von ihr vorgenommenen Berücksichtigung der toten Lasten bei der Ermittlung der Gefahrklassen nicht außerhalb des Regelungsspielraums des [§ 157 Abs.3 SGB VII](#) bewegt. Danach werden die Gefahrklassen aus dem Verhältnis der gezahlten Leistungen zu den Arbeitsentgelten berechnet. Die Vorschrift bestimmt damit jedoch weder eine bloße Gegenüberstellung von Leistungen und Arbeitsentgelten, noch zu welchen Teilen und in welcher Art eine solche Gegenüberstellung zu erfolgen hat. Sie normiert insoweit lediglich, dass nicht ein abstrakt oder technisch angenommener Grad der Unfallgefahr maßgeblich ist, sondern eine monetäre Bewertung der Unfallgefahren unter Zugrundelegung der Entschädigungslast einerseits und der Arbeitsentgelte andererseits (Ricke Kasseler Kommentar [§ 157 SGB VII](#) Rdnr.14 m.w.N.; zur geschichtlichen Entwicklung vgl. Schulz, Die Berufsgenossenschaften 1995, S.316, 317).

Mit der Einführung des [§ 157 Abs.3 SGB VII](#) wollte der Gesetzgeber die Berechnung der Gefahrklassen entsprechend der Praxis der Unfallversicherungsträger regeln ([Bundestagsdrucksache 13/2204](#) S.111; BSG [SozR 4-2700 § 157 Nr.1](#)). Bei der Erfüllung der Verpflichtung, durch einen Gefahrtarif Gefahrklassen zu bilden, stand der Vertreterversammlung nach dem bis dahin geltenden Recht ein Regelungsspielraum zu, der durch die Wertentscheidungen des Gesetzes begrenzt war und folglich nicht im Widerspruch zu den tragenden Grundsätzen des Unfallversicherungsrechts stehen durfte. Im Rahmen des der Vertreterversammlung eingeräumten Regelungsspielraums konnte sie bestimmen, ob und in welchem Maße Anteile der Unfallaltlast einbezogen wurden oder nicht. Ebenso war es ihr möglich, Prognosen über die künftige Entwicklung der Zahlen miteinzubauen. Umgekehrt musste sie früher unrichtige Schätzungen oder Umstrukturierungen in den Betrieben bei der Bildung des Gefahrtarifs berücksichtigen und diesen entsprechend korrigieren. Daraus folgt, dass der Gefahrtarif und die dazu gebildeten Gefahrklassen insgesamt kein bloßes Rechenwerk, sondern einen Zusammenfluss rechnerischer, wertender und gewichtender Faktoren darstellte (BSG Urteil vom 18.10.1994 Az.: 2 Ru 6/94).

Danach konnte die Klägerin, entsprechend der Praxis der Unfallversicherungsträger, wie sie von der höchstrichterlichen Rechtsprechung gebilligt wurde, zur Ermittlung der Gefahrklassen unter anderem sowohl die Neulasten als auch einen Teil der Altlasten heranziehen. In diesem Rahmen war eine unterschiedliche Gewichtung der einbezogenen Entschädigungslasten zulässig, wenn sich andernfalls eine ungerechte Verteilung alter Unfalllasten auf die verschiedenen Unternehmensgruppen oder -teile ergeben würde (BSG [SozR 2200 § 731 Nr.1](#)). Konnten aber grundsätzlich solche Teile der Entschädigungslast in die Bildung der Gefahrklassen miteinbezogen werden, muss dies auch bezüglich der sog. toten Lasten gelten. Eine gleichmäßige Verteilung der toten Lasten auf alle Unternehmen war damit möglich, sofern dies nicht dem Sinn des Gesetzes widersprach und im Widerspruch zu den tragenden Grundsätzen des Versicherungsrechtes, unter anderem der Beachtung des Grades der dem Unternehmenszweig eigentümlichen Unfallgefahr, stand (BSG [SozR 2200 § 731 Nrn.1 und 2](#)).

Als solche Begrenzung kommt der aus dem Versicherungsgedanken resultierende Grundsatz in Betracht, wonach ein Gewerbe eine Gemeinschaft zur Risikoabsicherung bildet, soweit die Risiken in Gestalt der Versicherungsfälle dieser Gemeinschaft zuzuordnen sind (Kostenverursacherprinzip; vgl. Schulz a.a.O. S.322). Daneben war jedoch stets anerkannt, dass bei der Ermittlung der Gefahrklasse der aktuellen Entwicklung der Unfallgefahren Rechnung getragen werden durfte und ggf. musste (BSG [SozR 2200 § 731 Nr.1](#)) und die Anreize für Vorkehrungsmaßnahmen der Unternehmen umso größer sind, je weniger die Beitragsbelastung Bezug auf in der Vergangenheit entstandene Entschädigungslasten aufweist (Schulz, Gefahrtarif und Risikoausgleich bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften, Schriftenreihe des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften 1981, S.184 f.). Bei einer entsprechenden Loslösung der Risiken von den Betriebsverhältnissen in den Unternehmen, wie man sie zunächst bei den Wegeunfällen als gegeben ansah, wurde die gleichmäßige Verteilung der Entschädigungslasten für rechtmäßig gehalten. Von der konkreten Anwendung auf die Wegeunfälle wurde in der Folge jedoch abgegangen, weil durchaus Zusammenhänge zwischen Betriebsverhältnissen und Wegeunfalllasten festzustellen waren (Schulz 1981 S.178).

Die toten Lasten weisen nach der nicht zu beanstandeten Einschätzung der Klägerin keinen hinreichenden versicherungsrechtlichen Bezug zu den derzeit von der Beitragserhebung belasteten Unternehmen mehr aus. Die die entsprechende Entschädigungslast auslösenden Unternehmen sind, zum Teil seit vielen Jahren, aus der Zahlergemeinschaft durch Erlöschen ausgeschieden. Die Gewerbe ihrerseits, aus denen die Belastungen resultieren, haben sich im Laufe der Zeit durch den technologischen Wandel und die damit verbundene Änderung der entsprechenden Tarifstelle in ihrer Zusammensetzung entsprechend verändert. Unter Berücksichtigung des Gesichtspunktes, dass mit einem Neulasttarif und einer gleichmäßigen Verteilung der toten Lasten die jeweils aktuellen Gefährdungsrisiken in den Unternehmen den größten Ausschlag bei einer Änderung der Gefahrklasse und damit den stärksten Anreiz für Unfallverhütungsmaßnahmen

geben, durfte deshalb die Vertreterversammlung der Klägerin in Übereinstimmung mit dem Gesetz die gewählte Berücksichtigung der toten Lasten bei der Ermittlung der Gefahrklassen beschließen.

Die Neuregelung des [§ 153 SGB VII](#) durch Gesetz vom 14.08.2005 gebietet keine andere Gesetzesauslegung. Die Neuregelung gilt ab 18.08.2005 und betrifft nicht [§ 157 Abs.3 SGB VII](#). Selbst wenn ihr eine authentische Gesetzesinterpretation für die Vergangenheit zu entnehmen wäre, beträfe diese nicht den Regelungsspielraum des [§ 157 Abs.3 SGB VII](#). Die neue Regelung betrifft das Lastenausgleichsverfahren zwischen den Berufsgenossenschaften und macht eine mögliche Begünstigung einer Berufsgenossenschaft davon abhängig, dass sie in der in [§ 153 Abs.4 SGB VII](#) normierten Weise zuvor einen Teil der Rententlasten ohne Berücksichtigung des Grades der Unfallgefahr allein entgeltbezogen auf ihre Mitgliedsunternehmen umgelegt hat ([Bundestagsdrucksache 15/5669](#) S.5). Sie sagt nichts darüber aus, ob eine Berufsgenossenschaft einen solchen Solidarausgleich auch bei der Bildung der Gefahrklassen vornehmen darf.

Da die übrigen Beanstandungen des Gehaltstarifs in den angefochtenen Bescheiden nach Aussagen der Beklagten die Befristungen der Genehmigungen nicht getragen hätten und allein ihrerwegen auch nicht ausgesprochen worden wären, bilden sie für sich keine hinreichende Rechtsgrundlage für die von der Klägerin angefochtenen Nebenbestimmungen. Die Befristungen waren deshalb aufzuheben.

Die Entscheidung über die Kosten ergibt sich aus [§ 193 Abs.4 SGG](#).

Gründe für die Zulassung der Revision nach [§ 160 Abs.2 Nrn.1](#) und [2 SGG](#) liegen nicht vor.

Rechtskraft

Aus

Login

FSB

Saved

2005-11-07