



HVBG

HVBG-Info 08/1999 vom 05.03.1999, S. 0763 - 0766, DOK 523.4/017-SG

**Zur Frage der UV-Beitragshöhe bei einer Strukturänderung
(Umstellung von einem Kopfbeitragssystem auf einen Gehfahrtarif)
- Urteil des SG Stuttgart vom 13.10.1998 - S 6 U 3374/96**

Zur Frage der UV-Beitragshöhe bei einer Strukturänderung
(Umstellung von einem Kopfbeitragssystem auf einen Gehfahrtarif);
hier: Urteil des Sozialgerichts (SG) Stuttgart vom 13.10.1998
- S 6 U 3374/96 - (rechtskräftig)

Leitsatz:

Es steht im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen
Rechtsstaatsgebot iS von Art 20 Abs 3 GG, wenn ein Träger der
gesetzlichen Unfallversicherung bei einer Strukturänderung seines
Gehfahrtarifs die zu erbringende Beitragssumme kurzfristig um fast
das dreifache erhöht und deshalb der Beitragsschuldner mangels
angemessener Übergangsvorschriften nicht in der Lage ist, diesen
Mehraufwand auf Kostenseite im Rahmen der sofort eintretenden
gesetzlichen Fälligkeit berücksichtigen zu können.

I.

Es handelt sich um eine Beitragsstreitsache aus dem Bereich der
gesetzlichen UV nach der für den vorliegenden Zeitraum noch
anzuwendenden RVO.

Der Kläger erbringt in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins
in gemeinnütziger Form soziale Dienstleistungen, insbesondere im
Bereich der Betreuung und Förderung sozial auffälliger
Jugendlicher und behinderter Erwachsener. Er beschäftigt hierbei
ca. 700 Mitarbeiter für die Betreuung von ca. 1.100 Bedürftigen.
Die Lohnsumme des Klägers belief sich im Jahr 1995 auf etwa
32 Mio. DM vor dem Hintergrund eines Gesamtleistungsvolumens von
etwa 70 Mio. DM. Der Kläger ist zu der Beklagten beitragspflichtig
und erbringt seine entsprechenden Leistungen, zuletzt indessen
unter ausdrücklichem Rechtsvorbehalt.

Die Beklagte führte m. W. ab dem Geschäftsjahr 1996 beginnend ab
1.1.1996 eine tiefgreifende Strukturreform hinsichtlich ihres
Gehfahrtarifs durch. Mit entsprechender Genehmigung der
Staatsaufsicht in Gestalt des BVA wurde das bislang gültige
"Kopfbeitragssystem" auf das zwischenzeitlich auch bei den meisten
anderen Trägern der gesetzlichen UV geltende
"Gehfahrtarifprinzip" umgestellt. Die entsprechenden Beschlüsse
in der Vertreterversammlung der Beklagten erfolgten am 21.6.1995
und 14.12.1995; der Genehmigungsakt des BVA trägt das Datum
v. 8.2.1996. Nach § 66 der Satzung der Beklagten (n.F.) ist für
das Umlagejahr 1995 weiterhin die Satzung v. 9.6.1958 i.d.F. des
34. Nachtrags v. 7.6.1994 anzuwenden. Das zuvor von der Beklagten
angewandte und durchgeführte System der Beitragsfeststellung
und -erhebung gründete sich auf eine verordnungsmäßige
Strukturvorgabe aus dem Jahr 1929, die sich im Verfolg der
nachfolgenden Jahrzehnte als letztlich nicht mehr zeitgemäß erwies

und eine Anpassung - auch vor dem Hintergrund der anstehenden Einbeziehung des Rechts der gesetzlichen UV in das SGB durch die Ablösung der RVO in Gestalt des SGB VII - der Beklagten von seiten der Staatsaufsicht nahegelegt worden war.

Die Satzung der Beklagten in der neuen Fassung weist keine Übergangsvorschriften auf. Zwar war im Vorfeld der entsprechenden Beschlußfassungen in der Vertreterversammlung der Beklagten das Problem möglicherweise gravierender Beitragssprünge in Zusammenhang mit der Systemänderung gerade für Vereinigungen der vorliegenden Art gesehen worden; diesen Bedenken wurde u.a. jedoch vor dem Hintergrund der Vorstellung nicht weiter nachgegangen, daß gerade diese Gruppe der Beitragsschuldner in der Vergangenheit im Vergleich zu den übrigen Versicherten beitragsmäßig in gewisser Hinsicht privilegiert gewesen sei und deshalb den Beitragssprung hinzunehmen habe.

Die genannte Systemumstellung führt für den Kläger - ausdrücklich in der mündlichen Verhandlung v. 13.10.1998 unstreitig, gestellt - zu einer Mehrbelastung von 149 %. Der Kläger macht in diesem Zusammenhang anschaulich, unter betriebswirtschaftlichen Grundsätzen bedeute das entweder den Verlust von zwei Mitarbeitern bzw. eine Reduzierung des Kreises der Betreuten um drei Personen.

Der Kläger erhob zunächst unter dem 25.7.1996 Klage zum SG Stuttgart in Gestalt einer vorbeugenden Unterlassungsklage mit dem - zusammengefaßten - Ziel des Erwirkens einer Verpflichtung der Beklagten zur Anpassung der Beitragspflichten des Klägers an die neuen Verhältnisse unter Zugrundelegung einer jährlichen Steigerungsrate von maximal 20 %. Zur Begründung führte der Kläger hierbei u.a. an, es sei ihm faktisch unmöglich, den verfügbaren Beitragssprung aufgrund der zwischenzeitlichen Systemänderung sofort und in voller Höhe nachvollziehen zu können. Ursache hierfür sei in erster Linie, daß er die angeforderten Mehrbeiträge auch vor dem Hintergrund bereits abgeschlossener Pflegesatzverhandlungen und fehlender Möglichkeiten entsprechender Nachverhandlungen mit den Kostenträgern auch nicht mehr nachträglich berücksichtigen könne. Zwar werde und wolle er - der Kläger - sich einer angemessenen Beitragsanpassung nicht widersetzen, in der konkret vorliegenden abrupten Form verstoße indessen das Vorgehen der Beklagten auch den Grundsätzen von Vertrauensschutz und sei ihm insbesondere auch deshalb nicht zuzumuten, da die gesamte Rechtskonstruktion vor dem Hintergrund der Gemeinnützigkeit es auch nicht zulasse, durch Schaffung entsprechender Rücklagen Vorsorge zu treffen. - In der zeitlichen Folge erließ die Beklagte für das Umlagejahr 1996 gleichwohl die entsprechenden Beitragsbescheide am 24.4.1997, bestätigt durch Widerspruchsbescheid v. 30.10.1997. Diese Bescheide wurden in das vorliegende Streitverfahren miteinbezogen. In Zusammenhang mit der zwischenzeitlichen weiteren Entwicklung trägt der Kläger ergänzend vor, durch die gesetzgeberischerseits ergänzend eingeführte "Kostendeckelung" im Pflegesatzbereich sei es ihm noch zusätzlich verstärkt erschwert, den Beitragsanforderungen der Beklagten Folge leisten zu können. Auch müsse er von deren Stundungsanerbieten Abstand nehmen, da die gesetzlichen Stundungszinsen von 12 % p.a. über dem aktuellen banküblichen Zinssatz lägen. Die Beklagte bezeichnet die Klage in dem zuletzt noch maßgeblichen Umfang als unbegründet. Zum einen sei die Rechtmäßigkeit der erfolgten Tarifänderung durch die Staatsaufsicht bestätigt worden, zum anderen sei das von dem Kläger gerügte Fehlen einer sog. "Öffnungsklausel" ausdrücklich von den Organen der Beklagten mit der Begründung verfügt worden; andernfalls ergäben sich für sie nicht hinnehmbare Einbruchsmöglichkeiten in das Tarifgefüge

insgesamt durch eine Fülle zu erwartender bzw. zu befürchtender Handhabungsbegehren der Versicherten. Ergänzend vertritt die Beklagte den Standpunkt, von einer unzulässigen "Rückwirkung" könne deshalb nicht ausgegangen werden, da das typprägende System der nachfolgenden Umlagefinanzierung ohnedies eine gewisse notwendige Rückwirkung zum Gegenstand haben müsse.

II.

Die Klage in der zweckdienlicherweise zuletzt in Gestalt einer Anfechtungsklage maßgeblichen Form ist spätestens seit Erlaß des Widerspruchsbescheids v. 30.10.1997 zulässig, zumal das vorher geltend gemachte Begehren i.S. einer unechten Unterlassungsklage kraft Sachzusammenhangs in das Anfechtungsverfahren in entsprechender Anwendung von § 96 SGG übergegangen ist, und auch begründet. Die verwaltungsseitig verfügten Ausgangsbescheide der Beklagten sind zur Überzeugung des Gerichts rechtswidrig. Da sie den Kläger mithin in seinen Rechten beeinträchtigen, waren sie aufzuheben. Klarstellend ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß vor dem Hintergrund der allgemeinen Pflicht der Beklagten zum Gesetzesvollzug hierdurch ihre Pflicht unberührt bleibt, hinsichtlich des Veranlagungszeitraums 1996 (und die folgenden Veranlagungszeiträume) die Beitragspflicht des Klägers neu festzustellen, ohne daß es insoweit einer förmlichen Verpflichtung seitens des Gerichtes bedürfte. Allerdings ist die Beklagte gehalten, sich bei der Umsetzung der vorstehenden Gerichtsentscheidung insoweit in den Vorgaben des Gerichts zu orientieren, daß diesen i.S. einer Abänderung der Beitragsschuld nach unten hin Rechnung getragen wird. Was hierbei im Einzelfall "angemessen" ist, entzieht sich indessen aus der Natur der Sache heraus einer exakten beitragsmäßigen Festsetzung durch das Gericht, da es vor dem Hintergrund eines weiten Beurteilungsspielraums der Beklagten sein Ermessen nicht an die Stelle verwaltungsseitigen Ermessens setzen kann. Nach § 730 RVO, der vorliegend gemäß § 219 Abs. 1 Satz 2 SGB VII für das Veranlagungsjahr 1996 noch anzuwenden ist, hatte die Vertreterversammlung der Beklagten zur Abstufung der Beiträge nach dem Grad der Unfallgefahr durch einen Gefahrtarif Gefahrklassen zu bilden. Hierbei handelt es sich um autonomes Recht, da seine Rechtsqualität sich unterhalb des Ranges einfacher Gesetze befindet und somit in vollem Umfange auch einer Überprüfung mit Verwerfungskompetenz durch die Fachgerichte zugänglich ist. Nach ganz herrschender Meinung steht den UV-Trägern bei der Bildung ihrer Gefahrtarife ein erheblicher Rechtssetzungsspielraum zur Seite, in den indessen die Gerichte ebensowenig wie die Staatsaufsicht durch dezisionistische Einzelentscheidungen eingreifen dürfen. Vielmehr sind die entsprechenden Gefahrtarife von Gerichten nur auf Übereinstimmung mit den Grundentscheidungen bzw. Wertentscheidungen des Gesetzes und der Verfassung gebunden (vgl. zusammenfassend zuletzt Papier/Möller, SGB 1998, S. 337, 347 - m.w.N.). Die Bindung an das "Gesetz" hat primär eine Prüfung dahin zum Gegenstand, ob die Formalien der entsprechenden Beschlußfassungen eingehalten sind. Hiervon gehen vorliegend übereinstimmend die Beteiligten aus, weshalb das erk. Gericht sich nicht gezwungen sieht, ohne weitere Not die Legitimierung der durch eine Wahl ohne Wahlhandlung (sog. "Friedenswahl") ermittelte Vertreterversammlung der Beklagten als satzungsgebendes Organ hinterfragen zu müssen; auf Genehmigungsakte der Staatsaufsicht könnte es insoweit nicht ankommen, da diese für die Gerichte keine Sperrwirkung entfalten. Ein weiterer Prüfmaßstab für die Gerichte sind indessen aber auch die verfassungsmäßigen Wertvorstellungen, wie diese beispielhaft umschrieben werden durch die Begriffe

"Rechtsstaatsgebot" und "Übermaßverbot". Die hieraus sich ergebenden Postulate gelten unmittelbar und direkt auch für die Träger der gesetzlichen UV als Rechtspersonen des öffentlichen Rechts.

Soweit in neuerer Zeit die Literatur (vgl. Papier/Möller, a.a.O., insbes. S. 341 u. passim) unter Rekurs auf die verfassungsrechtlich entwickelte "Wesentlichkeitstheorie" für Fälle vergleichbarer Art bereits eo ipso die Ermächtigungsnormen der §§ 157, 85 Abs. 2 Satz 2 SGB VII - insoweit eine Weiterschreibung der alten Rechtslage - als verfassungswidrig ansieht, was in der Konsequenz die Rechtsgrundlage für alle Gefahrtarifwerke und die daraus abgeleiteten Beitragsbescheide zur Folge hätte, so schließt sich das Gericht dieser Meinung nicht an. Ihr gedanklicher Ansatzpunkt ist unrichtig gewählt, denn gefragt ist nicht die Pflicht des einfachen Gesetzgebers zu einer die Selbstverwaltungsträger bindenden Regelungsdichte bei der strukturellen Ausgestaltung der Tarifwerke, sondern deren Abwehrrecht bei der Konkretisierung ihrer verfassungsrechtlich verbrieften Kompetenz zur autonomen Rechtsetzung durch ihre eigenen gewählten Organe gegenüber dezisionierten Vorgaben des einfachen Gesetzgebers. Gerade hiervon hat indessen die Beklagte Gebrauch gemacht, wobei sie sich indessen an den genannten weiteren verfassungsrechtlichen Kriterien messen lassen muß.

Ausfluß des Rechtsstaatsgebots ist ein gewisser Anspruch auf Systemkonformität. Das System selber ist hierbei den UV-Trägern dadurch vorgegeben, daß der Gesetzgeber die Bildung von Gefahrtarifen verfügt hat, mehr aber auch nicht. Hierüber im einzelnen zu entscheiden fällt in die originäre und verfassungsrechtlich sanktionierte Zuständigkeit der Organe der Selbstverwaltung im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse. Unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten haben hierbei die Vertreterversammlungen vergleichbare Befugnisse für den Bereich ihrer Personalkörperschaften wie etwa die Parlamente als Lenkungsorgane von Gebietskörperschaften. Das setzt auch eine Befugnis zu Systemänderungen - vorliegend im Beitragsbereich - voraus. Sofern diese nicht erkennbar grob systemwidrig ist. Das ist vorliegend im Falle der Beklagten indessen nicht der Fall, indem diese von den zuvor zugrundegelegten "Kopfbeiträgen" Abstand genommen hat. Die von der Beklagten dargestellten Bemühungen des BVA, die als vorbeugende und beratende Verwaltungspflege bezeichnet werden können, hatten durchaus ihre Berechtigung im Interesse einer verstärkten Orientierung am Versicherungsprinzip. Die erfolgte Systemumstellung zum 1.1.1996 war hierfür ein geeignetes Instrument (s.a. für den Fall einer vergleichbaren anderen Systemänderung im Bereich gewerblicher Arbeitnehmerüberlassung BSG, Urt. v. 20.8.1991 - 2 RU 54/90, dort insbes. S. 9 des Umdrucks; best. durch weiteres Urteil (in gleicher Sache) des BSG v. 24.11.1993 - 2 RU 2/94 - dort S. 9 des Umdrucks).

Doch selbst bei einer legitimen Systemänderung ist das rechtsetzende Organ (vorliegend: die Vertreterversammlung) an allgemeine Grundsätze des Rechtsstaats gebunden. Eine Konkretisierung hiervon ist der verfassungsrechtliche Anspruch auf Vertrauensschutz des betroffenen Personenkreises, der die an sich grundsätzlich weitgehende Regelungsbefugnis des Satzungsgebers beschränkt. Hierbei ist regelmäßig eine Abwägung zwischen dem Vertrauen des Einzelnen in dem Fortbestand der für ihn günstigen Rechtslage und der Bedeutung des satzungsgeberischen Anliegens für das Wohl der Solidargemeinschaft erforderlich. Ist das Vertrauen in den Bestand der begünstigenden Regelung nicht generell

schutzwürdiger als das öffentliche Interesse an einer Änderung, so ist die Regelung mit höherrangigem Recht vereinbar (vgl. BVerfGE, Beschluß des 2. Senats v. 10.12.1985 - 2 BvL 18/83 - (BVerfGE 71, 255/273). Dieser Anspruch auf Vertrauensschutz konkretisiert sich auch auf einen Anspruch dahin, daß der Satzungsgeber die Notwendigkeit von Übergangsregelungen zu prüfen hat. Auch wenn er insoweit einen weiten Beurteilungsspielraum hat, so ist dieser nicht frei von Schranken. Vielmehr sind angemessene Übergangsregelungen auch einer Ausprägung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (BVerfGE, Beschluß des 2. Senats v. 8.6.1988 - 2 BvL 9/85 und 3/86 - BVerfGE 78, 249/385; Maunz-Dürig/Herzog, Komm. z. GG, Stand September 1980, Art. 20 VII RdNr. 70). Dieser Anspruch auf Statuierung von Übergangsregelungen verstärkt sich insbesondere dann, wenn der Satzungsgeber Neuregelungen hinsichtlich bereits mehr oder minder abgeschlossener Sachverhalte vorsieht. Zwar können die Grenzen zwischen sog. "echter" und sog. "unechter" Rückwirkung fließend sein. Für das berufsgenossenschaftliche Umlageverfahren ist ohnedies systemtypisch, daß dieses aufgrund der nachträglichen Spitzabrechnung rückwirkende Natur hat. Eines näheren Eingehens auf diese Teilproblematik bedarf es indessen vorliegend nicht.

Ausweislich der Sachdarstellung der Beklagten zum Beratungsverlauf in der Vertreterversammlung der Beklagten war dort das Problem der Schaffung von Übergangsregelungen gesehen worden. Von deren Einarbeitung in das Tariffeld der Beklagten wurde indessen ausdrücklich mit der Begründung Abstand genommen, es gelte u.a. eine früher für den entsprechenden Kreis der Betroffenen zu günstige Regelung zu beenden. Doch selbst wenn das als gebotener Abbau zwischenzeitlich sachlich nicht mehr gerechtfertigter Subventionen der Solidargemeinschaft an eine enger definierte Gruppe von Beitragszahlern empfunden worden sein mag, so rechtfertigt das gleichwohl nicht ein grundsätzliches Abstandnehmen von der Notwendigkeit zur Schaffung entsprechender Übergangsregelungen. Auf einen jeden Fall ist nämlich zuvor eine Abwägung unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten hinsichtlich des betroffenen Personenkreises vorzunehmen (so ausdrücklich BVerfGE 78 a.a.O. - wenngleich diese Entscheidung zur "Fehlbelegungsabgabe" ergangen ist und zu einem Abstimmungs-Patt im Senat führte, so war insoweit indessen die Senatsmeinung übereinstimmend).

Dieser Eingriff durch die Einführung des neuen Tarifgefüges war indessen für die Klägerin unzumutbar. Die Schwere des Eingriffs ergibt sich bereits aus dem Beitragssprung von - unstreitig - 149 %. Daß die Beklagte im Vorfeld im Rahmen ihrer Mitgliederunterrichtung zwar Warnsignale hinsichtlich der zu erwartenden Tarifänderung gegeben hatte und diese zugleich vorsichtshalber mit Berechnungsbeispielen für den schlimmsten Fall ("worst case") angestellt hatte, die sich indessen nachträglich in der befürchteten Höhe nicht bestätigen ließen, so mag sie zwar in gewisser Richtung durch den damit einhergehenden Ankündigungseffekt Vertrauensschutzgesichtspunkte relativiert haben. Bei vorliegender Fallgestaltung reicht indessen im übrigen die auch erst wenige Monate zuvor erfolgte Vorankündigung nicht aus, den Vertrauensschutz der Klägerin grundsätzlich in Frage stellen zu können. Diese war für sich immerhin eingebunden in das typische Geflecht der Pflegesatzfestsetzungen, wobei die Beitragsforderungen der Beklagten notwendiger Berechnungsbestandteil waren bzw. sind. Sind indessen die Pflegesätze einmal festgesetzt, so scheidet eine Berücksichtigung der nachträglich deutlich höheren Beitragsforderungen für den

bereits abgeschlossenen Veranlagungszeitraum faktisch aus. Diesen Besonderheiten hat die Vertreterversammlung der Beklagten in keiner Weise entsprochen, obgleich gerade diese durch Statuierung entsprechender Übergangsregelungen aufzufangen es ihre Pflicht zum mitgliedertreuen Verhalten gewesen wäre.

Es ist vorliegend auch nicht so, daß die Klägerin sich gegen die Beitragsanhebung schlechterdings wendet, da sie von sich aus eine jährliche Beitragsanpassung von 20 % anbietet. Ob nun gerade dieser Prozentsatz angemessen und ausreichend ist, bedarf indessen noch der weiteren Prüfung seitens der Beteiligten und insbesondere der Beklagten. Es ist dem Gericht hierbei versagt, insoweit eine zahlenmäßig exakte Vorgabe dezisionistisch zu verfügen. Es wird zum einen Sache der Klägerin sein, durch Umschichtungen innerhalb ihres Haushalts, der immerhin im zweistelligen Millionen-Betrag liegt, insbesondere auch für die kommenden Beitragsjahre entsprechende Anpassungen zu veranschlagen. Hierbei wird im Gegenzug die Beklagte indessen zu berücksichtigen haben, daß es der Klägerin vor dem Hintergrund ihrer anerkannten Gemeinnützigkeit verwehrt ist, Rückstellungen deutlich höheren Aufwandes tätigen zu können, sondern zeitaufwendig die beitragsbezogenen Zwangspunkte in die Pflegesatzverhandlungen aufnehmen muß, deren Ergebnis sich nicht exakt vorhersagen läßt. Auf der anderen Seite wird auch die Beklagte zu prüfen haben, inwieweit zur (Zwischen-)Finanzierung sie auf ihre Deckungsreserve i.S. von § 172 SGB VII, notfalls mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde, zurückgreifen muß. Immerhin betrug diese Rücklage gemäß § 755 RVO den dreifachen Betrag der in einem Jahr gezahlten Renten und nach Inkrafttreten des SGB VII wenigstens noch das Doppelte der Jahresrentenzahlungen. Der Klägerin wäre es indessen faktisch untersagt spiegelbildlich ihrerseits Rücklagen in vergleichbarer anteiliger Höhe überhaupt bilden zu können.

Fundstelle:

Breithaupt 1999, S. 176-181