



HVBG

HVBG-Info 17/2000 vom 02.06.2000, S. 1612 - 1619, DOK 613.21

**Unfallverhütung - Anschlusszwang - arbeitsmedizinischer und
sicherheitstechnischer Dienst - Verfassungsmäßigkeit
- BSG-Urteil vom 02.11.1999 - B 2 U 25/98 R - mit Anmerkung von
Dr. Wolfgang RICKE, Berlin**

Unfallversicherung - Unfallverhütung - Anschlusszwang
- arbeitsmedizinischer und sicherheitstechnischer Dienst
- Verfassungsmäßigkeit;

hier: BSG-Urteil vom 02.11.1999 - B 2 U 25/98 R - mit
Urteilsanmerkung von Dr. Wolfgang RICKE, Berlin,
in "Die Sozialgerichtsbarkeit" 6/2000, 274-281

Leitsatz zum BSG-Urteil vom 02.11.1999 - B 2 U 25/98 R -:
Unfallverhütungsvorschriften, die den Anschluss von kleineren
Betrieben an den arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen
Dienst einer Berufsgenossenschaft vorschreiben, stehen mit
höherrangigem Recht in Einklang.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit des Anschlusses
der Klägerin an den Arbeitsmedizinischen Dienst (AMD) und den
Sicherheitstechnischen Dienst (STD) der Beklagten.
Die Klägerin betreibt eine Rheinfähre und beschäftigte im
Jahre 1995 zum Betrieb zweier Wasserfahrzeuge 17 Mitarbeiter.
Früher firmierte sie unter Rheinfähre S. Mit Bescheid der
Beklagten vom 29. Dezember 1997 wurde sie unter dem Namen
Rheinschiffahrt G. ab 28. April 1997 in das Unternehmerverzeichnis
eingetragen.

Mit Wirkung vom 1. Juli 1995 wurden die
Unfallverhütungsvorschriften (UVV) der Beklagten in bezug auf die
Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für
Arbeitssicherheit neu gefasst. Während zuvor für den Gewerbezug
"Fährbetriebe" lediglich Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten
zur Bestellung von Betriebsärzten und Arbeitssicherheitskräften
verpflichtet waren, wurde diese Verpflichtung nunmehr unter
Einbeziehung von Übergangsregelungen auch für sämtliche
Kleinbetriebe eingeführt. Für Betriebe mit mehr als fünf
Arbeitnehmern trat diese Verpflichtung zum 1. Januar 1996 in
Kraft.

Mit zwei Schreiben vom 20. September 1995 wies die Beklagte die
Klägerin auf diese Verpflichtung sowie auf die verschiedenen
Gestaltungsmöglichkeiten hin und bat um Mitteilung der
Entscheidung bis zum 20. Oktober 1995. Mit Schreiben vom
30. Oktober 1995 erinnerte die Beklagte an die Erledigung der
Mitteilung bis zum 30. November 1995. Schließlich übersandte der
AMD der Beklagten unter dem 23. Januar 1996 ein Vertragsangebot

für eine betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung an die Klägerin. Nachdem diese auch hierauf nicht reagiert hatte, wies die Beklagte mit getrennten Anhörungsschreiben vom 10. Juni 1996 darauf hin, daß eine Verpflichtung zum Abschluß eines Vertrags mit dem AMD und dem STD bestehe, falls nicht eine betriebsärztliche oder sicherheitstechnische Betreuung auf andere Art nachgewiesen werde. Der Abschluß des Vertrags werde durch einen Verwaltungsakt ersetzt, falls nicht bis zum 15. Juli 1996 eine Betreuung sichergestellt sei. Entsprechende Vertragsangebote waren den Anhörungsschreiben beigelegt.

Nach Ablauf der gesetzten Frist sprach die Beklagte gemäß § 41 Abs 6 ihrer Satzung den Anschluß der Klägerin jeweils zum AMD und zum STD rückwirkend ab dem 1. Januar 1996 aus (Bescheide vom 15. August 1996). Die hiergegen gerichteten Widersprüche der Klägerin wies die Beklagte zurück (Widerspruchsbescheide vom 13. Dezember 1996) und führte ergänzend aus, daß auch eine Festsetzung der Einsatzstunden auf Null wegen unterdurchschnittlicher Unfall- und Gesundheitsgefahren nicht in Betracht komme.

Das Sozialgericht Koblenz (SG) hat die Klage abgewiesen (Urteil vom 2. April 1998). Die angefochtenen Bescheide seien formell und materiell rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Bescheide seien insbesondere inhaltlich hinreichend bestimmt, da sich deren Regelungsgehalt aus der Bezugnahme auf die der Klägerin übersandten Vertragsentwürfe ergebe. Ebensowenig liege eine unzulässige Rückwirkung vor, da für die Klägerin eine rechtliche Verpflichtung zur Herstellung eines Anschlusses an den AMD und den STD der Beklagten ab dem 1. Januar 1996 bestanden habe. Dies sei der Klägerin auch bereits mit Schreiben vom 20. September 1995 bekanntgegeben worden, so daß sich diese weder auf Vertrauensschutz noch auf ein fehlerhaftes Verwaltungshandeln der Beklagten berufen könne. Im übrigen enthalte § 708 Abs 1 Nr 4 der Reichsversicherungsordnung (RVO) - eingefügt durch § 21 Nr 1 des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit - Arbeitssicherheitsgesetz - (ASiG) vom 12. Dezember 1973 eine hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Dieser gesetzliche Rahmen werde durch die UVV "Fachkräfte für Arbeitssicherheit" (VBG 122) und die UVV "Betriebsärzte" (VBG 123), die ordnungsgemäß beschlossen, genehmigt und bekanntgegeben worden seien, in zulässiger Weise präzisiert. Insbesondere nach § 719a RVO - ebenfalls durch das ASiG eingeführt - könnten Berufsgenossenschaften (BG'en) überbetriebliche arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Dienste unter näherer Bestimmung in ihrer Satzung einrichten. Davon habe die Beklagte in § 41 ihrer Satzung Gebrauch gemacht. Darin bestehe neben der Anschlußverpflichtung gemäß § 41 Abs 3 und 4 in § 41 Abs 7 eine Befreiungsmöglichkeit entsprechend § 719a Satz 4 RVO, sofern der Unternehmer nachweise, daß er die ihm obliegenden Pflichten zur Arbeitssicherheit erfüllt habe. Dies sei hier nicht geschehen, so daß ein Zwang zum Abschluß eines Vertrags mit dem AMD und STD der Beklagten bestanden habe. Dies verstoße insgesamt nicht gegen höherrangiges Recht, und zwar weder gegen Vorschriften des Grundgesetzes (GG) noch gegen solche des Europarechts.

Mit ihrer - vom SG zugelassenen - Revision rügt die Klägerin eine Verletzung formellen und materiellen Rechts. Die Bescheide der Beklagten vom 15. August 1996 seien nicht ausreichend bestimmt, da sie - die Klägerin - aus den zugesandten Vertragsunterlagen nicht habe erkennen können, welche Rechte und Pflichten sich durch den Verwaltungsakt für sie ergäben. Der Vertragsgegenstand sei nicht definiert, es werde lediglich allgemein auf das ASiG verwiesen.

Die nach § 2 des Anschlußvertrags im Rahmen von "Einsatzzeiten" zu erbringenden Aufgaben seien eine Täuschung, weil dies nichts darüber sage, wer, wann, in welchem Zeitraum, wo, welche Leistung erbringe. Eine Kostenbelastung sei nicht feststellbar; sie entstehe im Ergebnis, ohne daß eine Leistung "vor Ort" erbracht werde. Keine Rechtsgrundlage sei für § 7 Abs 3 des Anschlußvertrags ersichtlich, wonach ein Unternehmer durch einen "Strafzuschlag" von 20 % belastet werde, wenn der Anschlußzwang im Laufe eines Kalenderjahres ende. Dies rechtfertige weder Sinn und Zweck des ASiG noch der UVV'en. Das SG verkenne auch, daß es bei der Rückwirkung nicht auf den Verwaltungsakt, sondern auf den Vertrag ankomme. Die Rückwirkung eines Dienstleistungsvertrags, wie er zwischen den Beteiligten abgeschlossen werden sollte, sei aber wegen Unmöglichkeit der rückwirkenden Leistungserbringung unwirksam. Ein rückwirkender Anschlußzwang sei überhaupt nur denkbar, wenn AMD und STD auch rückwirkend ihre Leistungen erbringen könnten. Dies sei aber faktisch unmöglich. Ferner richte sich zwar die Ermächtigung an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zur Regelung bestimmter Angelegenheiten gewöhnlich nicht nach Art 80 Abs 1 GG, so daß getätigte und nicht getätigte Ermessenserwägungen des Satzungsgebers nicht überprüft werden könnten. Eine Ausnahme bestehe jedoch, wenn - wie hier - rechtsstaatliche Grundsätze in Frage ständen. Dann sei Art 80 Abs 1 GG als Maßstab heranzuziehen. Vorliegend werde die Klägerin in ihren Grundrechten aus Art 12, 14 und 3 GG verletzt. Dies stehe in direkter Verknüpfung mit der Nichtausübung des der Beklagten eingeräumten Ermessensspielraums.

Die Beklagte habe bei der Ausdehnung der EG-Richtlinie 89/391/EWG auf Kleinbetriebe übersehen, daß ihr Art 118a Abs 2 Satz 2 EGVtr einen Ermessensspielraum eröffne. Dementsprechend hätte sie abwägen müssen, ob durch die Umsetzung der Richtlinie Klein- und Mittelbetriebe in ihrer Gründung und Entwicklung behindert werden könnten. Insoweit hätten auch die ihr - der Klägerin - zustehenden Grundrechtspositionen mitberücksichtigt werden müssen. Diese Erwägungen hätte die Beklagte auch trotz der ihr eingeräumten Satzungsbefugnis beachten müssen. Denn es könne entgegen der Ansicht des SG nicht dahingestellt bleiben, ob sich aus der Richtlinie eine Verpflichtung zur Änderung der UVV'en ergeben habe, weil gerade das Nichtbestehen einer solchen Verpflichtung zu einem Ermessensspielraum der Beklagten führe.

Der durch die Neufassung der UVV'en iVm § 41 Abs 3 und 4 der Satzung der Beklagten bestehende Anschlußzwang verletze sie - die Klägerin - in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie in ihrer Berufsausübungsfreiheit. Ihr werde neben den "Leistungen" des AMD und STD auch deren unzumutbare Kostenlast aufgebürdet, so daß sie am Rande der Wirtschaftlichkeit operieren müsse. Die Satzung der Beklagten sei als Regelungsvorbehalt insoweit rechtswidrig, als sich der Gesetzgeber seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluß auf den Inhalt der von den ermächtigten Satzungsgebern zu erlassenden Normen gänzlich preisgeben dürfe. Dies ergebe sich aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. Auch fehle es an einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, die unter Außerachtlassung sämtlicher Gestaltungsspielräume zustande gekommen sei, sei rechtswidrig. Sie - die Klägerin - werde durch diese rechtswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung verletzt. Insbesondere das konkrete Mittel des Anschlußzwangs sei nicht verhältnismäßig zur Erreichung des angestrebten Ziels, weil die Unfallhäufigkeit bei den betroffenen Kleinbetrieben eklatant geringer sei als bei den erfaßten Großbetrieben. Diesem entscheidungserheblichen Vorbringen sei das

SG entgegen § 103 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) nicht nachgegangen, obwohl es durch statistische Zahlen belegt sei. Ferner komme es bereits zu Kontrollüberschneidungen durch die Wasserschutzpolizei, die Schifffahrtsuntersuchungskommission, das Wasser- und Schifffahrtsamt sowie die BG. Der AMD und STD deckten somit keine Lücken mehr ab. Das SG habe die Tatsache der niedrigeren Gesundheitsgefahren für Arbeitnehmer in Kleinbetrieben auch im Rahmen von Art 3 Abs 1 GG unzureichend berücksichtigt. Werde diese wesentliche Ungleichheit zwischen Klein- und Großbetrieben nicht beachtet, so liege ein Verstoß gegen Art 3 Abs 1 GG vor, weil ein Anschlußzwang an den AMD und STD nicht gerechtfertigt sei. Der autonome Satzungsgeber dürfe trotz einer gewissen Gestaltungsfreiheit nicht mit Gewalt Gleichheiten schaffen, die so bedeutsam seien, daß sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht hingenommen werden könnten. Ein Anschlußzwang der Klägerin erscheine daher als willkürlich.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Koblenz vom 2. April 1998 sowie die Bescheide der Beklagten vom 15. August 1996 in der Fassung der Widerspruchsbescheide vom 13. Dezember 1996 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend.

Entscheidungsgründe

Die Revision ist unbegründet. Das SG hat die Klage zu Recht abgewiesen. Denn die angefochtenen Bescheide, mit denen die Beklagte die Klägerin an ihren AMD und STD angeschlossen hat, sind rechtmäßig.

Die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Bescheide der Beklagten beurteilt sich noch nach den Vorschriften der RVO. Bei einer isolierten Anfechtungsklage - wie hier - ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Verwaltungsakts maßgeblich (vgl. Bundessozialgericht (BSG), Urteil vom 4. Mai 1999, - B 2 U 11/98 R - mwN, zur Veröffentlichung vorgesehen; Meyer-Ladewig, SGG, 6. Aufl., § 54 RdNr 32 mwN). Gemäß Art 36 Satz 2 des Gesetzes zur Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch (UVEG) vom 7. August 1996 (BGBl I 1254) treten die die Prävention regelnden Vorschriften der §§ 1 Nr 1 und 14 bis 25 des Art 1 UVEG am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft. Die Ausgabe im BGBl I erfolgte am 20. August 1996 (BGBl I 1254), so daß die entsprechenden Regelungen der RVO am 21. August 1996 abgelöst wurden. Da die angefochtenen Bescheide aber bereits am 15. August 1996 ergangen sind, gelten vorliegend noch die Regelungen der RVO. Gleiches gilt auch für das ASiG vom 12. Dezember 1973 (BGBl I 1885) idF des § 70 des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 12. April 1976 (BGBl I 965). Dies ergibt sich aus Art 6 Satz 1 des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutzrichtlinien vom 7. August 1996 (BGBl I 1246), dessen Art 1 das Arbeitsschutzgesetz enthält und dessen Art 2 das ASiG änderte, das aber ebenfalls erst am 21. August 1996 in Kraft getreten ist (Ausgabe des BGBl I 1246 am 20. August 1996).

Die angefochtenen Bescheide sind formell (1) und materiell (2) rechtmäßig. Sie beruhen auf den UVV'en iVm der Satzung der Beklagten (2.1), die ihre gesetzliche Grundlage in den wirksamen Vorschriften der RVO und des ASiG haben (2.2). Diese maßgeblichen Grundlagen (2.1 und 2.2) der angefochtenen Bescheide verletzen die Klägerin nicht in ihren Grundrechten und stehen mit dem GG in Einklang (2.3). Sie verstoßen auch nicht gegen die einschlägigen Vorschriften des Europarechts (2.4). Die angefochtenen Bescheide sind auch nicht aus anderen Gründen materiell rechtswidrig (2.5).

(1) Die angefochtenen Bescheide sind formell rechtmäßig. Die maßgeblichen verwaltungsverfahrensrechtlichen Regelungen sind eingehalten worden. Insbesondere sind die Bescheide entsprechend § 35 Abs 1 Satz 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) schriftlich begründet worden sowie inhaltlich iS des § 33 Abs 1 SGB X hinreichend bestimmt. Nach dieser Regelung muß ein Verwaltungsakt den Willen der Behörde für die Beteiligten des Verwaltungsverfahrens vollständig und unzweideutig erkennen lassen und darf einer unterschiedlichen subjektiven Bewertung nicht zugänglich sein (Klarstellungsfunktion). Dies gilt für den maßgebenden Sachverhalt und die darauf fußende Regelung, wobei es ausreicht, wenn sich der Regelungsinhalt aus der Sicht eines verständigen, objektiven Erklärungsempfängers im Wege der Auslegung bestimmen läßt (KassKomm-Krasney, SGB X, § 33 RdNr 2 bis 6; Schroeder-Printzen, SGB X, 3. Aufl, § 33 RdNr 2). Nach den gem § 161 Abs 4 SGG nicht angreifbaren Feststellungen des SG hat die Beklagte in den angefochtenen Bescheiden vom 15. August 1996 unter Bezugnahme auf die der Klägerin übersandten Schreiben und Vertragsangebote deren Anschluß an den AMD und STD gemäß § 41 Abs 6 der Satzung verfügt. Dabei ergibt sich der maßgebende Sachverhalt und die Normen sowohl aus den Bescheiden selbst als auch aus den vorhergehenden Schriftsätzen. In den Bescheiden hat die Beklagte den Anschluß der Klägerin an den AMD und STD auf § 41 Abs 2, 4 und 6 ihrer Satzung sowie auf die §§ 2 und 5 ASiG und jeweils auf § 2 der UVV'en VBG 122 und VBG 123 zurückgeführt. Die angefochtenen Bescheide lassen somit insbesondere unter Mitberücksichtigung des vorherigen Schriftverkehrs und der Vertragsangebote den klaren und eindeutigen Willen der Beklagten erkennen, daß die Klägerin aufgrund der Nichtbefolgung ihrer gesetzlichen und satzungsmäßigen Verpflichtungen ab dem 1. Januar 1996 zwangsweise an den AMD und STD der Beklagten angeschlossen worden ist. Damit hat die Beklagte entgegen der Auffassung der Revision eine hinreichend bestimmte Regelung getroffen.

In der schriftlichen Begründung hat sie zudem entsprechend § 35 Abs 1 Satz 2 SGB X die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitgeteilt. Sie hat insoweit dargelegt, daß die Klägerin entgegen ihrer bestehenden gesetzlichen Verpflichtung, an die sie schon zuvor mehrfach erinnert worden sei, nach zehn Monaten keine geeignete Fachkraft für Arbeitssicherheit bzw keinen Betriebsarzt bestellt habe, so daß der Vertragsabschluß ab dem 1. Januar 1996 durch einen Verwaltungsakt ersetzt werde. Letztere Möglichkeit war der Klägerin auch über § 41 Abs 6 der Satzung bekannt. Dies hatte ihr die Beklagte mit Schreiben vom 10. Juni 1996 mitgeteilt, so daß sogar die Voraussetzungen des § 35 Abs 2 Nr 2 SGB X erfüllt sind, wonach es bei einem schriftlichen Verwaltungsakt einer Begründung nicht bedarf, soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt oder auch ohne schriftliche Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist. Diese mußte der Klägerin aber aus der

Sicht eines verständigen und objektiven Empfängers bekannt sein. Die wesentlichen Regelungsinhalte ergaben sich schon aus den Schreiben vom 20. September 1995. Die sich aus den Verwaltungsakten ergebenden Rechte und Pflichten wurden durch die Bezugnahme auf das ASiG und die UVV'en ausreichend definiert. Zwar regeln die angefochtenen Bescheide lediglich den Anschluß an den AMD und STD. Dennoch lassen sich auch die konkreten Einsatzzeiten den Tabellen zum jeweiligen § 2 Abs 1 der VBG 122/123 entnehmen.

Ob der Inhalt der Vertragsentwürfe insgesamt rechtlich zulässig ist, kann hier dahinstehen. Denn zu einem Vertragsabschluß ist es nicht gekommen. Die Verwaltungsakte ersetzen lediglich das Grundverhältnis des Beitritts zum AMD und STD, während die Rechtsbeziehungen von dem ASiG, der Satzung und den UVV'en konkret geregelt werden. Dort besteht keine mit einem Zuschlag versehene vergleichbare Regelung wie in § 7 Abs 3 der Verträge. Die Kostentragungspflicht durch die an den AMD und STD angeschlossenen Unternehmer, wie die Klägerin, ergibt sich aus § 723 Abs 2 RVO. Danach ist die Beklagte berechtigt, eine besondere Umlage zu erheben, die die Kosten der jeweiligen Einrichtung deckt (vgl Lauterbach/Watermann, Gesetzliche Unfallversicherung, 3. Aufl, § 723 RVO Anm 6; Kutscher/Stoy in Schulin, HS-UV, § 40 RdNr 108).

(2) Die Bescheide sind auch materiell rechtmäßig.

(2.1) Rechtlich zutreffend hat die Beklagte die angefochtenen Bescheide auf § 41 ihrer Satzung iVm den UVV'en gestützt. Nach dem jeweiligen § 2 Abs 1 Satz 1 der ab 1. Juli 1995 geltenden UVV'en 1.3 (Fachkräfte für Arbeitssicherheit - VBG 122 -) und 1.4 (Betriebsärzte - VBG 123 -) hat der Unternehmer zur Wahrnehmung der in §§ 3 und 6 ASiG bezeichneten Aufgaben für die sich aus der Tabelle 1 ergebenden erforderlichen Mindesteinsatzzeiten Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte zu bestellen. Nach den Sätzen 3 der §§ 2 Abs 1 der VBG 122/123 gilt dies unter bestimmten Voraussetzungen nicht für Unternehmen mit weniger als sechs Beschäftigten. Nach § 41 Abs 3 und 4 der Satzung müssen sich Unternehmer, die aufgrund des ASiG einschließlich der UVV'en "Betriebsärzte" und "Sicherheitsingenieure ua Fachkräfte für Arbeitssicherheit" zur entsprechenden Betreuung ihrer Arbeitnehmer und Betriebe verpflichtet sind, durch Abschluß eines Vertrages mit der Binnenschiffahrts-BG dem - auf der Grundlage des § 41 Abs 1 der Satzung unterhaltenen - überbetrieblichen arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Dienst anschließen. § 41 Abs 6 der Satzung bestimmt schließlich, daß bei einem Unternehmer, der sich weigert, einen Vertrag entsprechend den Abs 3 und 4 abzuschließen, die Binnenschiffahrts-BG den Abschluß des Vertrages durch Verwaltungsakt ersetzen kann. Die tatsächlichen Voraussetzungen dieser satzungsrechtlichen Vorschriften sind erfüllt und insbesondere ist das Schweigen der Klägerin auf die Aufforderungen und Erinnerungen der Beklagten zum Abschluß der vorgeschlagenen Verträge als Weigerung iS des § 41 Abs 6 der Satzung anzusehen. Das wird letztlich auch von der Klägerin nicht in Abrede gestellt.

(2.2) Die genannten Vorschriften der UVV'en sowie der Satzung der Beklagten finden ihre gesetzliche Grundlage in den wirksamen Vorschriften der §§ 671, 708, 719a RVO sowie dem ASiG. Nach den §§ 2, 5 ASiG hat der Arbeitgeber Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit schriftlich zu bestellen und ihnen die in § 6 des Gesetzes genannten Aufgaben zu übertragen. § 719a RVO bestimmt ergänzend, daß die BG'en überbetriebliche arbeitsmedizinische und

sicherheitstechnische Dienste einrichten können, wobei das Nähere die Satzung regelt. Darin kann vorgeschrieben werden, daß sich die Unternehmer einem derartigen Dienst anschließen müssen. Nach § 719a Satz 4 RVO sind Unternehmer vom Anschlußzwang zu befreien, wenn sie durch eine Bescheinigung der zuständigen Behörde nachweisen, daß sie ihre Pflichten nach dem ASiG erfüllt haben. § 671 RVO bestimmt schließlich die Pflicht zum Erlaß sowie die inhaltlichen Mindestanforderungen einer Satzung der BG, während § 708 RVO entsprechende Bestimmungen über die UVV'en enthält. Insbesondere dessen Abs 1 Nr 4 gibt eine weitere Ermächtigung zur Konkretisierung der durch die BG'en im Rahmen der UVV'en zu sichernden Arbeitgeberpflichten. Nach dieser Regelung haben die BG'en Vorschriften über Maßnahmen zu erlassen, die der Unternehmer zur Erfüllung der sich aus dem ASiG ergebenden Pflichten zu treffen hat (vgl BT-Drucks 7/260 S 10, 12 und 17 zu § 2, § 5 und § 20 des Entwurfs). Ziel und Leitgedanke des ASiG ist iS des § 1 Satz 1 und 2 die Unterstützung des Arbeitgebers bei der ihm obliegenden Unfallverhütung durch von ihm zu bestellende Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit (vgl BT-Drucks 7/260, S 10 zu § 1 unter Hinweis auf Teil A - Allgemeines -, Nrnr 1 bis 3). Nach § 1 Satz 3 ASiG soll damit erreicht werden, "daß 1. die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Vorschriften den besonderen Betriebsverhältnissen entsprechend angewandt werden, 2. gesicherte arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Erkenntnisse zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung verwirklicht werden können und 3. die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Maßnahmen einen möglichst hohen Wirkungsgrad erreichen." Die §§ 2 und 5 ASiG regeln die Verpflichtung des Arbeitgebers, Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen und ihnen die in den §§ 3 und 6 genannten Aufgaben zu übertragen, "soweit dies erforderlich ist im Hinblick auf 1. die Betriebsart und die damit für die Arbeitnehmer verbundenen Unfall- und Gesundheitsgefahren, 2. die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer und die Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft und 3. die Betriebsorganisation, insbesondere im Hinblick auf die Zahl und die Art der für den Arbeitsschutz und die Unfallverhütung verantwortlichen Personen." Diesen gesetzlichen Vorgaben folgen die UVV'en der Beklagten über Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte. Sie konkretisieren jeweils in einer zu § 2 Abs 1 VBG 122/123 der hier maßgebenden Fassungen angefügten Tabelle den Umfang der Bestellung der Fachkräfte entsprechend der Mindesteinsatzzeit je Betrieb, unterschieden nach Betriebsart und Organisation und je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmern nach Stunden pro Jahr.

Die UVV'en sind autonome Rechtsnormen (BSGE 65, 5, 6 = SozR 2200 § 708 Nr 4) und als solche einer körperschaftlichen Satzung vergleichbar (vgl Gitter/Nunius in Schulin, HS-UV § 6 RdNr 93 mwN). Bei einem Streit über die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts, der auf von den Unfallversicherungsträgern erlassenen autonomen Rechtsnormen beruht, ist das autonome Recht darauf zu prüfen, ob es mit dem Gesetz, auf dem die Berechtigung beruht und dessen Erfüllung es dient, und mit sonstigem höherrangigen Recht vereinbar ist. Zwar ist den Trägern der Sozialversicherung innerhalb der ihnen gesetzlich erteilten Ermächtigung gewöhnlich ein großer Regelungsspielraum eingeräumt; dieser darf allerdings nur ausgefüllt, aber nicht überschritten werden (BSGE 59, 55, 56 f = SozR 2200 § 708 Nr 3). Ob die von der Klägerin angegriffenen Regelungen in den UVV'en von der gesetzlichen Ermächtigung gedeckt sind, richtet sich wegen der

engen Verbindung des § 708 Abs 1 Satz 1 Nr 4 RVO mit den Vorschriften des ASiG nach dessen Vorgaben. Dies hat das BSG bereits mehrfach entschieden und hervorgehoben, daß den BG'en auch innerhalb der Vorgaben eine weitgehende Regelungsfreiheit zustehe. So schreibe das ASiG zB für die Bestellung eines Sicherheitsbeauftragten keine Mindestzahl von Beschäftigten innerhalb eines Betriebs vor, so daß bereits von einem Beschäftigten an die Bestellung angeordnet werden könne (BSGE 50, 107, 109 = SozR 2200 § 708 Nr 1). Ebenso seien die Träger der Unfallversicherung berechtigt, im Rahmen von UVV'en die Einsatzzeiten der Betriebsärzte zu regeln (BSGE 59, 55, 57 = SozR aaO). In einer weiteren Entscheidung hat das BSG aber auch Grenzen bei der Bestellung von Betriebsärzten aufgezeigt, da als Bezugsgröße für die jeweilige UVV nur der Einzelbetrieb, nicht aber das Gesamtunternehmen herangezogen werden könne (BSGE 50, 171, 172 ff = SozR 2200 § 708 Nr 2). Mit dem ASiG solle erreicht werden, daß die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Vorschriften den besonderen Betriebsverhältnissen entsprechend angewendet werden und die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Maßnahmen einen möglichst hohen Wirkungsgrad erreichen. Dies könne der Natur der Sache nach nur "vor Ort", dh am Arbeitsplatz "im Betrieb" geschehen (BSGE 50, 107, 110 mwN = SozR aaO). Dies hat der erkennende Senat mit Urteil vom 1. März 1989 (BSGE 65, 5, 6 ff = SozR aaO) nochmals bestätigt.

Ausgehend von dieser Rechtsprechung steht die Neufassung der hier maßgebenden VBG 122 und VBG 123 mit der Ermächtigungsgrundlage des § 708 Abs 1 Satz 1 Nr 4 RVO und dem ASiG ebenso in Einklang wie § 41 der Satzung der Beklagten mit § 719a RVO. § 708 Abs 1 Satz 1 Nr 4 RVO und das ASiG enthalten lediglich Rahmenbestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Zahl Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit bestellt werden müssen. So hat grundsätzlich der Arbeitgeber selbst verantwortlich darüber zu entscheiden, in welcher Zahl und unter welchen Bedingungen er derartige Fachkräfte beauftragen oder einstellen will, um seine gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Es ist jedoch Aufgabe des Unfallversicherungsträgers, dafür zu sorgen, daß die Arbeitgeber diesen Verpflichtungen auch in ausreichendem Maße nachkommen. Hierzu gewähren die gesetzlichen Vorgaben den BG'en einen weiten Gestaltungsspielraum für den Inhalt der von ihnen zu erlassenden UVV'en und erleichtern so den Arbeitgebern die von ihnen ansonsten eigenständig zu beurteilende Frage, auf welche Weise sie ihre gesetzlichen Verpflichtungen nach §§ 2 und 5 ASiG zu erfüllen haben (vgl Lauterbach/Watermann, Gesetzliche Unfallversicherung, 3. Aufl, § 708 RVO Anm 15a; BT-Drucks 7/260 S 11 und 13 zu § 2 I 3 und § 5 I 3). Dementsprechend präzisieren die von der Revision beanstandeten UVV'en der Beklagten die gesetzlich geforderten Maßnahmen für die einzelnen Betriebszweige in zulässiger Weise. Nach der Zielsetzung des § 1 ASiG haben die Beschäftigten generell einen Anspruch auf die Bestellung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit und eines Betriebsarztes (BSGE 65, 5, 7 mwN = SozR aaO). Wenn die Beklagte in der Neuregelung ihrer UVV'en insoweit Gebrauch von der sich aus dem ASiG ergebenden weiten Ermächtigung macht, als daß bereits von einem Beschäftigten an eine Fachkraft für Arbeitssicherheit und ein Betriebsarzt vom Arbeitgeber zu bestellen sind, so ist sie hierzu berechtigt. Denn die Frage, ob überhaupt Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit einzusetzen sind, gehört zu den Maßnahmen iS des § 708 Abs 1 Satz 1 Nr 4 RVO (vgl BSGE 59, 55, 57 = SozR 2200 § 708 Nr 3). Dem Arbeitgeber obliegt nach §§ 1, 2 und 5 ASiG grundsätzlich schon ab einem Arbeitnehmer die Pflicht, im

erforderlichen Umfang Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen, auch wenn die zuständige BG dies nach ihren UVV'en erst ab einer bestimmten höheren Anzahl von Arbeitnehmern verlangt. Folglich ändern sich durch die Herabsetzung der Beschäftigtenzahl hinsichtlich der Bestellungspflicht von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit in den betreffenden UVV'en der Beklagten nicht die grundsätzlich für die Klägerin bestehenden Verpflichtungen; lediglich deren Sicherstellung durch die Beklagte wird auf Kleinbetriebe ausgedehnt. Diese verwertet dabei ersichtlich ihre Sachkunde und Erfahrung bei der Zusammenarbeit der für den Unfallschutz Verantwortlichen wie Unternehmer, Arbeitgeber, Sicherheitsbeauftragte, Betriebsärzte, technische Aufsichtsbeamte, Betriebsräte und zuständige Behörden (vgl hierzu BSGE 50, 107, 109 f = SozR aaO). Sie muß sich lediglich an den in den §§ 2 Abs 1 und 5 Abs 1 ASiG aufgestellten Erforderlichkeitskriterien orientieren. Diese beziehen sich auf betriebliche Merkmale, die im wesentlichen auch den in dem jeweiligen § 2 Abs 1 der UVV'en enthaltenen Tabellen zugrunde liegen. Der Senat hat hierzu bereits mit Urteil vom 24. Oktober 1985 (BSGE 59, 55, 57 = SozR aaO) entschieden, daß durch die fachliche Gliederung der die UVV jeweils für ihren Bereich erlassenden BG'en und durch die weitere Einteilung der Betriebe in verschiedene Gruppen innerhalb der UVV eine ausreichende Berücksichtigung der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer, der Betriebsart sowie der Betriebsorganisation vorliege. So ist es nach der obigen Darstellung auch hier.

Hinsichtlich der Bestimmung in § 41 Abs 3 und 4 der Satzung der Beklagten geht die Klägerin zwar ebenfalls zu Recht davon aus, daß auch dieses als vom Unfallversicherungsträger autonom gesetztes objektives Recht durch die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit nur daraufhin zu prüfen ist, ob sie mit dem Gesetz, auf dem die Ermächtigung des Satzungsgebers beruht, und mit sonstigem höherrangigen Recht vereinbar ist. Allerdings finden insoweit - entgegen der Revision - nicht die für die Rechtsverordnungen geltenden engen Begrenzungen der Art 80 ff GG Anwendung (BSGE 68, 123, 124 mwN = SozR 3-2200 § 803 Nr 2). Etwas anderes ist auch nicht dem Urteil des BSG vom 13. Februar 1975 (SozR 2200 § 728 Nr 1) zu entnehmen. Die Ermächtigung zum Erlaß einer Satzung kann grundsätzlich allgemein gehalten sein. Wenn Satzungsregelungen allerdings in Grundrechte eingreifen, so ist dies nur zulässig, soweit der Gesetzgeber die wesentlichen Grundlagen der Entscheidung selbst getroffen hat (BVerfGE 33, 125, 158; 45, 393, 399). Je stärker der Grundrechtseingriff ist, umso bestimmter muß auch die formell-gesetzliche Ermächtigung sein (BVerfGE 33, 125, 160; 76, 171, 185 mwN). Diesen Voraussetzungen ist vorliegend Genüge getan. Insbesondere der von der Klägerin angegriffene Anschlußzwang nach § 41 Abs 6 der Satzung der Beklagten ist von § 719a Satz 3 RVO gedeckt. Danach werden die BG'en ausdrücklich ermächtigt, Unternehmer an den von ihnen errichteten AMD und STD anzuschließen, wenn diese ihren Verpflichtungen nach dem ASiG nicht auf andere Weise nachkommen. Letzteres ergibt sich aus § 719a Satz 4 RVO, wonach Unternehmer im Falle ihrer Pflichterfüllung vom Anschlußzwang zu befreien sind. Auch diese gesetzliche Vorgabe hat die Beklagte entsprechend in § 41 Abs 7 ihrer Satzung umgesetzt. Der sich aus dem Gesetz ergebende Anschlußzwang ist somit lediglich eine zwangsweise Sicherstellung der sich für den Arbeitgeber aus dem ASiG ergebenden Pflichten durch die hierzu verpflichteten Unfallversicherungsträger (vgl BT-Drucks 7/260 S 17 zu § 20 des Entwurfs). Diesen kommt dabei ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, weil die in § 546 Abs 1 RVO

gesetzlich begründete Aufgabe, Arbeitsunfälle zu verhüten und zu entschädigen, "mit allen geeigneten Mitteln" zu betreiben ist. Der darin liegende Auftrag des Gesetzgebers ist weit auszulegen (Lauterbach/Watermann, aaO, § 546 RVO Anm 1 und 5; Gitter/Nunius in Schulin, HS-UV, § 36 RdNr 55).

(2.3) Die Neufassung der UVV'en der Beklagten sowie § 41 ihrer Satzung als Grundlage der angefochtenen Bescheide verletzen die Klägerin nicht in Grundrechten und stehen auch ansonsten mit dem GG in Einklang. Sie bewirken keinen rechtswidrigen Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie in die Berufsausübungsfreiheit (Art 14 Abs 1 und Art 12 Abs 1 GG) der Klägerin und entsprechen dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art 3 Abs 1 GG.

Art 14 Abs 1 GG schützt insoweit lediglich vor einem Eingriff in die Substanz der Sach- und Rechtsgesamtheit - Bestandsschutz - (BVerwGE 95, 341, 348 mwN), nicht hingegen die "allgemeinen Gegebenheiten und Chancen, innerhalb deren der Unternehmer seine Tätigkeit entfaltet" und "die keinen Bezug zu einem bestimmten einzelnen Gewerbebetrieb haben", auch wenn sie für das Unternehmen und seine Rentabilität von Bedeutung sind oder die Folge einer bestimmten Rechtslage darstellen (BGHZ 78, 41, 44 f; so auch BVerfGE 45, 142, 173). Künftige Verdienstmöglichkeiten und in der Zukunft liegende Chancen werden nicht vom Bestandsschutz umfaßt (BVerfGE 30, 292, 335; BVerwGE 95, 341, 349). Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 27. Mai 1981 bezüglich der Einführung eines Anschluß- und Benutzungszwangs an eine kommunale Müllabfuhr gegenüber einem privaten Müllabfuhrunternehmer die Verletzung von Art 14 Abs 1 GG verneint, wenn dieser bei Errichtung des Betriebs bereits möglich war (BVerwGE 62, 224, 226 f; vgl auch Jarass/Pieroth, GG, 4. Aufl, Art 14 RdNr 46). Nichts anderes gilt, wenn - wie hier - der allgemeine Anschlußzwang für Kleinbetriebe ab einer bestimmten Arbeitnehmerzahl eine dem Arbeitgeber (Unternehmer) bereits vor dessen Einführung obliegende gesetzliche Pflicht präzisiert und sicherstellt. Diese gesetzlich zulässige satzungsmäßige Präzisierung generell bestehender gesetzlicher Pflichten des Arbeitgebers greift nicht in den Bestand des Gewerbebetriebs ein. Dies gilt auch für die Feststellung des SG über die jährliche Mehrbelastung in Höhe von 2.000,00 DM. Eine "erdrosselnde" Belastung wird von der Klägerin selbst nicht behauptet (vgl zu "erdrosselnden Abgaben" Jarass/Pieroth, aaO, Art 14 RdNr 12 mwN); lediglich eine "unzumutbare Kostenlast". Der Gesetzgeber ist im übrigen bei der Schaffung des ASiG davon ausgegangen, daß die mit der Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit verbundenen Kosten durch eine Senkung der Unfallzahlen und damit der betrieblichen Unfallkosten zumindest ausgeglichen werden, so daß Auswirkungen auf das Preisniveau nicht zu befürchten sind (vgl BT-Drucks 7/260, S 10 zu B der Begründung).

Art 12 Abs 1 GG umfaßt durch den Schutz der Berufsfreiheit zwar auch die Gründung und Führung von Unternehmen - Unternehmerfreiheit - (BVerfGE 50, 290, 363). Danach liegt ein Eingriff in die Berufsfreiheit nicht erst dann vor, wenn die grundrechtlich geschützte Tätigkeit ganz oder teilweise unterbunden wird. Es genügt, daß sie aufgrund der staatlichen Maßnahmen nicht mehr in der gewünschten Weise ausgeübt werden kann (BVerfGE 82, 209, 223). Aber selbst wenn für die Neuregelung der UVV'en der Beklagten sowie für § 41 ihrer Satzung eine berufsregelnde Tendenz anzunehmen wäre, so läge hierin nach den obigen Ausführungen grundsätzlich keine Pflichtenerweiterung im

Verhältnis zur bisherigen Situation. Soweit die berufliche Tätigkeit der Klägerin durch die weitere Präzisierung und Sicherung ihrer Pflichten beeinflusst werden sollte, ergeben sich hieraus keine gewichtigen Auswirkungen. Die eher geringe zusätzliche wirtschaftliche Belastung des Unternehmens der Klägerin durch den Anschluß an den AMD und STD ist nicht so erheblich, daß sie ihre Tätigkeit nicht mehr in der gewünschten Weise ausüben könnte. Der Anschlußzwang zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte nach dem ASiG ist schon deshalb zumutbar, weil es die Klägerin selbst in der Hand hat, durch entsprechende Pflichterfüllung von ihm befreit zu werden. Es war gerade die Zielsetzung des Gesetzgebers des ASiG, die unzureichende freiwillige Bestellung von Sicherheitsfachkräften und Betriebsärzten im Interesse der Arbeitnehmer zu beenden (BT-Drucks 7/260 S 1 zu A und B). Dies sichert den sich aus Art 2 Abs 2 Satz 1 GG ergebenden Schutz der Arbeitnehmer vor Beeinträchtigungen von Leben und Gesundheit. Somit hat der Gesetzgeber den Unfallversicherungsträgern über § 708 Abs 1 Satz 1 Nr 4 und § 719a RVO bewußt und konkret die Rechtsetzungsbefugnis übertragen, bis hin zum Anschlußzwang die Pflichterfüllung der Arbeitgeber nach dem ASiG sicherzustellen. Auch eine Wettbewerbsbeeinflussung liegt aufgrund der gleichen Betroffenheit aller vergleichbaren Betriebe nicht vor. Ab welcher Arbeitnehmerzahl die UVV'en der BG'en die Verpflichtung zur Bestellung eines Betriebsarztes und einer Fachkraft für Arbeitssicherheit vorsehen, richtet sich nach den Besonderheiten des fachlichen Bereichs der jeweiligen BG und steht grundsätzlich ebenfalls in der Regelungsbefugnis des zuständigen Selbstverwaltungsorgans, das der Beurteilung der besonderen Umstände seines Fachgebiets auch nach seiner Zusammensetzung am nächsten steht. Ebenso wie der Gesetzgeber bei der Festlegung der Einsatzzeiten für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit davon ausgegangen ist, daß eine Typisierung und Pauschalierung für eine praktikable Handhabung des Gesetzes erforderlich ist (vgl zu Betriebsärzten: BSGE 59, 55, 58 = SozR aaO), hat er auch keine Mindestzahl von Arbeitnehmern für die Bestellung derartiger Fachkräfte festgelegt. Der Senat hat insoweit nicht zu prüfen, ob die Vertreterversammlung der Beklagten die zweckmäßigste, vernünftigste und geeignetste Lösung gefunden hat (BSGE aaO).

Bei der Ausdehnung der Verpflichtung zur Bestellung eines Betriebsarztes und einer Fachkraft für Arbeitssicherheit nach den UVV'en der Beklagten auf Kleinbetriebe mit einem sich für diese aus § 41 Abs 6 der Satzung ergebenden Anschlußzwang im Falle der Nichtbefolgung sind auch gewisse Härten hinzunehmen, ohne daß eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art 3 Abs 1 GG) anzunehmen ist. In Kleinbetrieben sind Gesundheitsgefahren für die dort beschäftigten Arbeitnehmer ebensowenig auszuschließen wie in Großbetrieben. Dementsprechend trifft das ASiG hier auch keine Unterscheidung. Die Klägerin hat keine konkreten, den Gesetzeszweck und die praktische Handhabung beachtende anderweitige Maßstäbe aufgezeigt, die den von der Beklagten getroffenen Regelungen so überlegen sind, daß ihre Nichtbeachtung als willkürlich und deshalb die angegriffenen Regelungen als rechtswidrig bezeichnet werden müßten. Vielmehr hat die Beklagte jeweils in § 6 der VBG 122/123 Übergangsbestimmungen für Unternehmer getroffen, die bisher von der Bestellung oder Verpflichtung eines Betriebsarztes und einer Fachkraft für Arbeitssicherheit absehen konnten. Die betroffenen Arbeitgeber konnten sich also auf die Veränderung dieser Situation einstellen. Darüber hinaus enthalten die UVV'en in § 2 Abs 2 Satz 1 eine

Härteklausele, nach der die BG im Einzelfall im Einvernehmen mit der nach § 12 ASiG zuständigen Behörde eine Ausnahme vom Bestimmungszwang nach Abs 1 bewilligen kann, soweit im Betrieb, verglichen mit Betrieben der gleichen Art, die Unfall- und Gesundheitsgefahren unterdurchschnittlich sind. Dieses dem ASiG entsprechende Prüfungsverfahren (vgl BSGE 59, 55, 59 = SozR aaO) sichert eine nicht übermäßige Belastung kleinerer Betriebe gemessen an den konkret bestehenden Unfall- und Gesundheitsgefahren. Denn je niedriger die Anzahl der Arbeitnehmer ist, desto niedriger ist die Mindesteinsatzstunden-Verpflichtung nach den UVV'en und somit die Kostenbelastung. Eine Kontrollüberschneidung mit anderen der Unfallverhütung dienenden Organen liegt wegen der unterschiedlichen Aufgabenverteilung nicht vor (vgl BT-Drucks 7/260, S 9 zur Begründung A). Eine unzulässige Rückwirkung als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips (Art 20 Abs 3 GG) steht der Wirksamkeit der UVV'en VBG 122/123 schon deshalb nicht entgegen, weil diese keine rückwirkende Regelung getroffen haben.

(2.4) Die Neufassungen der maßgebenden UVV'en idF vom 1. Juli 1995 und die ihnen zugrunde liegenden gesetzlichen Vorschriften verstoßen auch nicht gegen Recht der Europäischen Gemeinschaft. Gemäß Art 118a Abs 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 idF des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (BGBl II 1253/1256) (EGVtr), dessen Neufassung zum 1. Mai 1999 durch Art 2 des Amsterdamer Vertrages vom 2. Oktober 1997 (BGBl 1998 II 387, ber BGBl 1999 II 416) im vorliegenden Fall noch nicht anzuwenden ist, erläßt der Rat der Europäischen Gemeinschaft als Beitrag zur Verwirklichung des Ziels gemäß Abs 1 unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften, die schrittweise anzuwenden sind. Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen. Nach Art 118a Abs 3 EGVtr hindern die aufgrund dieses Artikels erlassenen Bestimmungen die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu treffen, die mit diesem Vertrag vereinbar sind. Eine identische Regelung trifft Art 67 Abs 2 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (BGBl 1993 II 267). Zwar hat der Rat der Europäischen Gemeinschaft mit der Richtlinie 89/391/EWG vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl EG Nr L 183 S 1) - Richtlinie - von seiner Regelungskompetenz nach Art 118a Abs 2 EGVtr Gebrauch gemacht. Diese Richtlinie hindert die Beklagte aber nicht daran, in ihren UVV'en die Verpflichtung zur Bestellung von Fachkräften für Arbeitssicherheit und von Betriebsärzten bereits ab einem Arbeitnehmer vorzuschreiben. Entsprechend Art 118a Abs 1 EGVtr proklamiert Art 1 Abs 1 der Richtlinie die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz als ihr Ziel. Gemäß Art 1 Abs 2 enthält sie allgemeine Grundsätze für die Verhütung berufsbedingter Gefahren, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz, die Ausschaltung von Risiko- und Unfallfaktoren etc. Im Hinblick darauf werden im Abschnitt II (Art 5 bis 12) Pflichten der Arbeitgeber und im Abschnitt III (Art 13) Pflichten der Arbeitnehmer festgelegt. Dies betrifft speziell den Regelungsbereich der VBG 122 und 123 der Beklagten. Nach Art 1

Abs 3 der Richtlinie berührt dieser aber nicht bereits geltende oder künftige nationale und gemeinschaftliche Bestimmungen, die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz günstiger sind. Ein solcher Fall liegt hier vor.

Wie bereits dargelegt, ist die Beklagte nach § 708 Abs 1 Satz 1 Nr 4 RVO und dem ASiG berechtigt, bereits ab einem Arbeitnehmer die Bestellung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit und eines Betriebsarztes in ihren UVV'en zu regeln. Diese Berechtigung ergab sich seit jeher aus dem ASiG, unabhängig davon, ob eine BG von ihr Gebrauch machte oder nicht. Wenn die Beklagte dies nunmehr in ihren VBG 122 und 123 so vorsieht, so erhöht sie aufgrund einer innerstaatlichen Ermächtigung die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zur Sicherstellung der Pflichterfüllung des Arbeitgebers nach dem ASiG und auch iS der §§ 5 ff der Richtlinie. Diese Regelungen enthalten ebensowenig wie das ASiG eine Begrenzung der Pflichterfüllung der Arbeitgeber auf eine bestimmte Arbeitnehmerzahl. Vielmehr gestattet Art 7 Abs 7 der Richtlinie den Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeiten und der Größe der Unternehmen die Unternehmenssparten festzulegen, in denen der Arbeitgeber die Gefahrverhütungsmaßnahmen selbst übernehmen kann, sofern er die erforderlichen Fähigkeiten besitzt. Dem entspricht die innerstaatliche deutsche Regelung. Die Untersagung von verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen, die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen (Art 118a Abs 2 Satz 2 EGVtr), bezieht sich ausdrücklich nur auf die Richtlinienkompetenz des Rates, nicht aber auf die nationalen Präventionsvorschriften. Dementsprechend hat der Rat der Europäischen Gemeinschaft in seinen Erwägungen zur Richtlinie 89/391/EWG in Übereinstimmung mit Art 118a Abs 3 EGVtr ausgeführt, daß durch diese Richtlinie keine mögliche Einschränkung des bereits in den einzelnen Mitgliedstaaten erzielten Schutzes gerechtfertigt werden kann (vgl ABl EG Nr L 183 S 1; s auch Kutscher/Stoy in Schulin, HS-UV § 41 RdNr 49). Die Richtlinie enthält lediglich Mindestvorschriften (Art 118a Abs 2 Satz 1 EGVtr) und dient der Harmonisierung des Sicherheits- und Arbeitsschutzstandards innerhalb der EG. Sie hindert die Mitgliedstaaten jedoch nicht daran, Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu treffen, die mit dem EGVtr vereinbar sind. Grundsätzlich können Richtlinien nach Art 118a Abs 2 EGVtr durch UVV'en in nationales Recht übernommen bzw verschärft werden (vgl insgesamt: Kutscher/Stoy, aaO, RdNr 53 ff; Lauterbach/Watermann, aaO, § 708 RVO Anm 1b; Steiger SGB 1992, 525, 526; Gemeinsamer Standpunkt des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, der obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder, der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, der Sozialpartner sowie des DIN Deutsches Institut für Normung eV zur Normung im Bereich der auf Art 118a EGVtr gestützten Richtlinien, in BARbBl 1993, Heft 1 S 37 f). Selbst wenn hierdurch zusätzliche Kosten auf Seiten des Arbeitgebers entstehen sollten, so darf dies weder zu Lasten der Arbeitnehmer gehen, noch darf die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden (vgl ABl EG Nr L 183 S 2 zu den Erwägungen und S 4 zu Art 6 Abs 5). Schließlich obliegt es nach Art 5 Abs 1 der Richtlinie ebenso wie nach § 1 ASiG grundsätzlich dem Arbeitgeber, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zu sorgen. Er trägt hierfür auch die Kosten (Art 6 Abs 1 Satz 1 der Richtlinie 89/391/EWG sowie § 2 Abs 2 und § 5

Abs 2 ASiG). Damit handelte die Beklagte bei der Neufassung der VBG 122, 123 in Ausübung ihrer innerstaatlichen Aufgaben und Befugnisse auch innerhalb der europarechtlichen Rahmenbestimmungen. Für eine Überprüfung des Tätigwerdens der Beklagten auf der Grundlage der Richtlinie im Sinne einer Ermessensüberprüfung ist hier - wie oben zum autonomen Satzungsrecht ausgeführt - ebenfalls kein Raum. Der Fall der Notwendigkeit einer Vorabentscheidung iS des Art 177 EGVtr (Art 234 EGVtr in der am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Fassung) liegt hier nicht vor.

(2.5) Die angefochtenen Bescheide sind schließlich auch nicht aus anderen Gründen rechtswidrig. Dies gilt auch für den in den Bescheiden ausgesprochenen rückwirkenden Anschluß der Klägerin ab 1. Januar 1996. Selbst wenn man hierin eine unechte Rückwirkung sehen wollte, weil die Bescheide einen Sachverhalt regeln, der zum Zeitpunkt der Entscheidung bereits begonnen hatte, so wäre dies zulässig (vgl zur unechten Rückwirkung: Jarass/Pieroth, GG, 4. Aufl, Art 20 RdNr 49, 52 und 55 mwN). Denn auf ein vom Rechtsstaatsprinzip gestütztes Vertrauen in die frühere Rechtslage kann sich die Klägerin ab 1. Januar 1996 nicht berufen. Sie ist bereits mit Schreiben vom 20. September 1995 auf die ab 1. Juli 1995 gültige Fassung der UVV'en mit der sich daraus ergebenden Verpflichtung zum Anschluß an den AMD und STD zum 1. Januar 1996 einschließlich der Befreiungsmöglichkeiten hingewiesen worden. Der Klägerin waren somit schon vor Inkrafttreten der streitigen Rechtsänderung alle wesentlichen Umstände bekannt, auf denen die späteren Entscheidungen der Beklagten beruhen. Die eingetretene Verzögerung hat die Klägerin durch ihr Nichtreagieren selbst hervorgerufen. Auch ist entgegen der Ansicht der Klägerin die Leistungserbringung durch den AMD und STD noch möglich gewesen. Die UVV'en sehen Mindesteinsatzstunden-Verpflichtungen der Mitglieder bezogen auf das Kalenderjahr vor. Angesichts der geringen Arbeitnehmerzahl der Klägerin und ihrer daraus resultierenden geringfügigen Mindesteinsatzstunden-Verpflichtung gegenüber dem AMD und STD waren ohnehin nur Betreuungsintervalle von jeweils ein- bis zweimal jährlich möglich, die ab August 1996 noch erfüllt werden konnten. Nach alledem war die Revision der Klägerin als unbegründet zurückzuweisen. Die Kostenentscheidung ergeht nach § 193 SGG.

Anmerkung:

1. Das BSG hat ein einwandfreies Urteil gesprochen zu einer arbeitsschutzpolitischen Grundsatzentscheidung, die viele nicht überzeugt: die sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Pflichtbetreuung von Klein- und Kleinstbetrieben, auch solcher mit nur einem Beschäftigten. Dass diese Betreuungspflicht sachlich sinnvoll sein soll, geht naturgemäß den betroffenen Unternehmen ab, umso mehr, je kleiner sie sind. Die auf der Hand liegenden Gründe: Mehr Kosten, mehr Arbeitsaufwand, mehr Bürokratie. Diese Sicht mag auf den ersten Blick als einseitig interessenorientiert erscheinen, ohne Abwägung der arbeitsschutzpolitisch proklamierten Vorteile: Höherer Schutz vor gesundheitlichen Schädigung durch die Arbeit, dadurch, von humanitären Aspekten abgesehen, auf längere Sicht Kosteneinsparungen, sei es unmittelbar im Unternehmen durch verhinderten Arbeitsausfall, sei es mittelbar über Beiträge zur

Sozialversicherung durch Leistungseinsparungen. Darauf weist auch das BSG in seiner Argumentation gegen eine Verletzung von Art. 12 GG hin, verengt dies aber, angelehnt an die Gesetzesbegründung, auf Unfälle und lässt sonstige arbeitsbedingte Schäden außer Betracht. Nur kommt dieses Ziel der Betreuungen jedenfalls vielen Unternehmen zu virtuell vor. Das Erscheinungsbild, wie die Betreuung nach den einschlägigen Unfallverhütungsvorschriften umgesetzt wird, ist nicht einschränkungslos angetan, dem abzuhelpen. So verlangt eine BG (ein typisches Beispiel) von einem Unternehmen geringer Gefährdungsklasse mit nur einem Beschäftigten und nur die geringe jährliche Einsatzzeit von 0,3 Stunden für die sicherheitstechnische Betreuung und 0,15 für die arbeitsmedizinische Betreuung und sie darf für drei Jahre zusammengefasst werden zu gerade mal knapp einer bzw. einer halben Stunde (das BSG macht eine Zusammenfassung im Hinblick auf den rückwirkenden Anschluss an den Dienst zu einem Argument, s. unter 7.). Wen, außer den solches Regulierenden, kann das überzeugen? In diesen Abständen, das sollte objektiv nicht verkannt werden, können zu viele Veränderungen personeller, räumlicher und technischer Art sowie von Arbeitsverfahren eintreten, die einem Betreuungserfolg entgegenstehen. Und manche Betreuungsmodelle erscheinen manchem nicht ganz fern der Welt des schönen Scheins, wenngleich diese Nähe nicht offen und zitierfähig geäußert wird. Ob künftig überzeugende Kosten-Nutzen-Analysen - unter Einschluss des den Unfallversicherungsträgern zufallenden Verwaltungsaufwandes (letztlich von den Unternehmen durch die Beiträge zu finanzieren) - vorgelegt werden, ist ungewiss. Kritische Ergebnisse würden - nebenbei bemerkt - sicher relativiert werden durch den immer wieder zu hörenden Hinweis auf die humanitäre Medallenseite: darauf, welches menschliche Leid hinter jedem einzelnen Unfall stehe (was man durchaus in Zweifel ziehen kann bei den vielen Bagatellunfällen, ein Begriff allerdings, der vielfach als nicht "political correct" gilt).

2. Diese kritischen Gedanken finden sich in dem Urteil des BSG indes nicht, hätten dort auch keinen rechtlichen Platz gehabt. Das Revisionsvorbringen hat dazu keinen Anlass geboten. Sie von sich aus aufzugreifen, war vom Gericht nicht zu erwarten; dazu sind sie zu wenig evident. Zudem ist ein rechtlich sich aufdrängender Ansatzpunkt nicht gegeben, auch nicht unter dem Aspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes; dazu sind die kritischen Bedenken zu sehr sozialpolitischer, zu wenig rechtlicher Natur, ist der belastende Eingriff für die Unternehmen objektiv zu gering. Ausnahmefällen kann schließlich die in 2.3 (vorletzter Absatz) des Urteils genannte Härteklausele abhelfen.

3. Die zu berücksichtigenden Seiten des Verwaltungsaktes hier - Bestimmtheit und Begründungspflicht - hat das BSG ausführlich und überzeugend abgehandelt. Die Fundstellen zeigen die Absicherung. Alle Einwendungen der Revision zu diesen Punkten zielten auf eine Überformalisierung der Anforderungen an einen Verwaltungsakt, die seine zum objektiven Verständnis heranzuziehende Vorgeschichte völlig außer acht ließen. Man hat den Eindruck, die Revision habe ohne kritische Auslese alles zusammengetragen, was theoretisch gegen Verwaltungsakte in dieser Hinsicht überhaupt vorgebracht werden kann. Nach der Sachlage hier brauchte sich das BSG mit Fragen der Vertragsgestaltung nicht zu befassen, Fragen, die generell einige Probleme aufwerfen können, vor allem unter dem Aspekt unterschiedlicher Inhalte nach einem Vertrag und einem Verwaltungsakt. Prinzipiell dürfte hier kein Raum sein für

unterschiedliche Behandlungen. Deswegen erscheint die von der Revision angesprochene Frage eines "Strafzuschlags" bei Ausscheiden innerhalb eines Kalenderjahres - vorbehaltlich näherer Kenntnis der Einzelheiten dazu - sehr merkwürdig.

4. Zutreffend hat das BSG in (2.1) klargestellt, dass der Verwaltungsakt seine Stütze in der genannten UVV hat. Es keinen Anlass gesehen zur Prüfung, ob der Anschluss, wie in der Satzung geregelt, durch Verwaltungsakt vorgenommen werden kann. Dies ist in der Tat auch selbstverständlich. Generell bedarf der Anschluss eines konstituierenden Akts, schon aus Gründen der Rechtsklarheit; ein automatischer Anschluss kraft Gesetzes muss ausscheiden. Überhaupt nur gegebene Möglichkeiten: Beitrittserklärung als einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung, Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages oder Verwaltungsakt. Dies hat die Satzung des jeweiligen Unfallversicherungsträgers festzulegen, wobei auch alle drei Alternativen wahlweise in Betracht kommen, im entschiedenen Fall also die des Vertrages oder weigerungshalber des Verwaltungsaktes.

Zutreffend hat das Urteil weiter in (2.2) darauf verwiesen, dass diese UVV rechtlich durch die genannten RVO-Vorschriften (jetzt §§ 15 Abs. 1 Nr. 6, 24 Abs. 2 SGB VII) abgesichert ist. Dazu konnte es sich auf seine frühere Rechtsprechung stützen, dass das ASiG für die Erstreckung der Betreuungspflicht auch auf Kleinunternehmen eine ausreichende und nicht anfechtbare Rechtsgrundlage abgibt; Anlass, dies erneut zu prüfen, hat nicht bestanden. Trennscharf hat es herausgestellt: Die beanstandete UVV schafft keine originären, die Unternehmen belastenden Verpflichtungen, sie soll nur die Einhaltung der nach dem ASiG bestehenden Verpflichtungen sicherstellen. Das ist richtig und relativiert die Einwendungen gegen die angegriffenen UVV. Denn die Anforderungen an die Sicherstellung, dass Pflichten eingehalten werden, sind weniger streng zu beurteilen als die Auferlegung von Pflichten. Hierzu wiederholt das Urteil den Satz aus der Entscheidung BSGE 59, 55, 56 ff., der UVTr habe einen großen Beurteilungsspielraum. Wenn es hinzufügt, dass dieser Spielraum "allerdings nur ausgefüllt, aber nicht überschritten werden dürfe": richtig, aber Bedeutung vorspiegelnd, weil banal; denn es liegt im Begriff eines "Spielraums", dass er nicht überschritten werden darf; das muss man nicht sagen, schon gar nicht betonen. Im übrigen enthalten die Ausführungen zum Beurteilungsspielraum - hier und später im Urteil - allgemein anerkannte Grundsätze. Ob der Hinweis auf frühere Entscheidungen zu konkreten Grenzen dieses Spielraum notwendig war, kann man bezweifeln. Eher erscheint er lehrbuchmäßig ohne Bezug zum Fall. Nicht zu beanstanden schließlich, dass § 719a RVO (jetzt § 24 Abs. 2 SGB VII) eine verfassungsrechtlich ausreichende Ermächtigung enthält.

5. Zutreffend hat das Urteil die von der Revision angezogenen Grundrechtsbestimmungen für unverletzt erklärt. Angesichts der insgesamt doch eher geringfügigen Belastung, die den Unternehmen aus der angegriffenen Regelung erwachsen und im Vergleich mit vielen anderen bekannten grundrechtskompatiblen Einschränkungen für Unternehmer, erscheinen die Argumente der Revision hierzu schon fast abwegig (das oben unter 3. dazu Gesagte gilt auch hier) und die Befassung des BSG mit ihr auch fast schon ausführlicher als unbedingt notwendig.

6. Die Urteilsgründe zu den europarechtlichen Aspekten geben den unstreitigen Meinungsstand wieder, der seinerseits Ausdruck einer eindeutigen Rechtslage ist. Fraglich nur: Musste auf die

schlichte, eindeutige und allein entscheidende Tatsache, dass das Europarecht nur Mindestregelungen enthält, mit so vielen Worten eingegangen werden, dadurch unnötige Wiederholungen produzierend und die Rechtslage eher komplizierter darstellend als sie ist? Wäre die Sache nicht mit zwei bis drei Sätzen zu erledigen gewesen?

7. Fraglich hätte die unter 2.5 angesprochene Rückwirkung des Anschlusses sein können, jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes. Dessen Gegebenheiten haben, wie vom BSG dargestellt, nicht vorgelegen. Nicht von vornherein abwegig dagegen das Argument der Revision, eine nachträgliche Leistungserbringung sei nicht möglich. Dem ist das BSG hier zutreffend damit entgegengetreten, dass Betreuungsleistungen ohnehin u.U. erst mehrere Zeiträume nachträglich zusammenfassend erbracht werden können oder sogar nur sinnvoll sind; auf das unter 1. dazu Gesagte sei verwiesen. Problematisch können aber Fälle sein, in denen mangels rechtzeitigen Anschlusses eine Rückwirkung über die zusammengefassten Zeiträume hinausgehen würde, die beim jeweiligen Unfallversicherungsträger üblich oder gar festgelegt sind. Möglicherweise sind auch hier Sachlagen denkbar, in denen durch z.B. ausgedehntere Erstbetreuung eine Art Nachholung vorgenommen wird. Ob sich das generalisieren ließe für jeden Fall oder von den Gegebenheiten des einzelnen Unternehmens abhängt, könnte nur die Erfahrung zeigen. Unabhängig davon sollte aber eine Einzelfallbeurteilung als leicht mögliche Streitquelle vermieden und eine starre Grenze festgelegt werden. Mancher mag vielleicht an generalpräventive Sanktionsaspekte denken. Wo aber ein anschlusspflichtiges Unternehmen - absichtlich oder nicht - längere Zeit ohne Anschluss bleibt, wird typischerweise ein Versäumnis des Unfallversicherungsträgers dazu beitragen. Ihm sind seine Mitgliedsunternehmen bekannt, er hat die Überwachungspflicht und bei einem sachgerecht organisierten und durchgeführten Verwaltungsablauf muss er sie auch zuverlässig wahrnehmen können. Anderes hätte zu seinen Lasten zu gehen. Deswegen werden solche Überschreitensfälle Ausnahmen bleiben, die keiner Sanktion bedürfen.

Dr. Wolfgang Ricke, Berlin
Hauptgeschäftsführer a.D. der
Großhandels- und Lagerei-Berufsgenossenschaft