

Gefahrtarif - Herabsetzungsantrag (§ 162 SGB VII; § 35 SGB X);  
hier: Urteil des Sozialgerichts (SG) Stuttgart vom 15.2.2001  
- S 6 U 1807/00 - (Vom Ausgang des Berufungsverfahrens - L 7 U 2068/01 -  
vor dem LSG Baden-Württemberg wird berichtet.)

1. Sieht der Gefahrtarif einer gewerblichen Unfallversicherung bei wesentlich abweichenden Betriebsverhältnissen im Einzelfall die Möglichkeit einer Reduzierung der Beitragsschuld vor, so trifft den Versicherungsträger im Rahmen seiner Ermessensausübung die Darlegungslast dafür, weshalb bei unveränderten betrieblichen Verhältnissen eines bereits zuvor entsprechend begünstigten Unternehmens eine Beitragsherabsetzung nicht mehr auszusprechen ist, obschon auch ein neuer Gefahrtarif entsprechende Herabsetzungsmöglichkeiten dem Grunde nach vorsieht.

2. Unterlässt der Versicherungsträger aufgrund einer geänderten Rechtsansicht nach In-Kraft-Treten eines neuen Gefahrtarifs eine entsprechende Sachprüfung der betrieblichen Verhältnisse im Einzelfall, so handelt er in der Regel ermessensfehlerhaft i. S. eines Ermessensnichtgebrauchs.

SG Stuttgart Urt. v. 15. 2. 2001 - S 6 U 1807/00 -

I. Die Beteiligten streiten im Rahmen der Durchführung des Beitragsrechts der gesetzlichen UV nach dem SGB VII im Rahmen der Durchführung des Gefahrtarifs 1998 (GT 98) über die Begründetheit eines Herabsetzungsantrags der Klägerin nach Teil II.2. des GT 98.

Die Klägerin betreibt in der Rechtsform einer GmbH seit Jahren ein Unternehmen aus dem Bereich der Arbeitnehmerüberlassung. Hierbei beschäftigt sie zu etwa 75 % Personal im nicht gewerblichen Bereich. Bereits während der Laufzeit des vorangegangenen GT 95 hatte sich die Klägerin, nicht zuletzt auch aufgrund allgemeinen Anregens der Beklagten, um Maßnahmen der besonderen Arbeitsschutzorganisation bemüht und wurde unter Integration des Arbeitsschutzes im Qualitätsmanagement-System (QM-System) nach DIN EN ISO 9002 zertifiziert. Ausweislich der unwidersprochenen Angaben der Klägerin beliefen sich beispielsweise die hierfür von ihr getragenen alljährlichen Aufwendungen in der Größenordnung von etwa 100.000 DM. Die Lohnsummen für 1996 und 1997 beliefen sich auf jeweils ca. 2,4 Mio. DM bzw. 3,2 Mio. DM. Für das Beitragsjahr 1998 setzte im Übrigen die Beklagte mit Bescheid v. 27. 4. 1999 vor dem Hintergrund einer Lohnsumme von ca. 3,9 Mio. DM den Gesamtbeitrag auf 119.771,92 DM fest, wobei dieser Bescheid indessen nicht Bestandteil des vorliegenden Streitverfahrens ist.

Fundstelle:

Breithaupt 7/2001, 613-617

Die Klägerin hatte bereits in der Vergangenheit entsprechende Herabsetzungsanträge i. S. von Teil II.2. des seinerzeitigen Gefahrtarifwerks der Beklagten gestellt. Der den GT 98 betreffende Antrag wurde von der Beklagten unter dem 3. 6. 1998 im Eingang bestätigt. Ein bereits zuvor gestellter Antrag auf Herabsetzung in Durchführung des GT 95 war damals von der Beklagten noch nicht beschieden worden. - Mit dem angefochtenen

Ausgangsbescheid vom 30. 12. 1999 lehnte die Beklagte den Antrag auf Herabsetzung der Gefahrklassen für die Zeit vom 1. 1. 1998 bis 31. 12. 2000 mit der - zusammengefassten - Begründung ab, vor dem Hintergrund des GT 98 stelle im Gegensatz zu früher eine vollständige Erfüllung der Maßnahmen der besonderen Arbeitsschutzorganisation i. S. des vormals von der Beklagten aufgestellten sog. Kriterienkatalogs keinen Grund für eine Herabsetzung mehr dar. Die Maßnahmen des Arbeitsschutzes i. S. des QM-Systems seien nicht rechtserheblich für die Betrachtung der Betriebsweise eines Unternehmens, sondern nur ebenso wie beispielsweise eine ordnungsgemäße Buchhaltung ein unerhebliches Element der Betriebsweise. Rechtserheblich sei alleine die Überlassung von Arbeitnehmern an Dritte auf fremde Unternehmens- und Arbeitsstätten. Im Übrigen sei in dem Branchenbereich der Klägerin zwischenzeitlich auch die besondere Arbeitsschutzorganisation üblich geworden und könne mithin - so sinngemäß die Beklagte - nicht mehr als ein besonderes (sc. unübliches) Element angesehen werden. Frühere abweichende Betrachtungs- und Behandlungsweisen der Beklagten ergäben im Übrigen auch keinen Anspruch auf Bestandsschutz, da es sich bei den jeweiligen Gefahrtarifen um eigenständige Rechtsnormen handele. Der Widerspruch der Klägerin blieb ohne Erfolg (Widerspruchsbescheid v. 10. 3. 2000).

Zeitversetzt parallel hatte zwischenzeitlich, auch unter Einschaltung des hierfür zuständigen Präventionsstabs, die Beklagte sich mit dem Herabsetzungsantrag der Klägerin für den GT 95 befasst. Hier entsprach sie mit Bescheid v. 31. 3. 2000 dem diesbezüglichen Herabsetzungsantrag hinsichtlich der früher einschlägigen Gefahrtarifstelle 24 (nach GT 98: 49) i. H. von 40 %.

Mit der am 28. 3. 2000 bei dem SG Stuttgart eingegangenen Klage verfolgt die Klägerin ihren Herabsetzungsantrag weiter. Klagebegründend trägt die Klägerin u. a. vor, die Beklagte habe in der Vergangenheit durch die von ihr vorgenommene Propagierung der Qualitätssicherungsmaßnahmen verbunden mit einer In-Aussicht-Stellung alsdann möglicher langfristiger Beitragsreduzierungen einen Vertrauenstatbestand geschaffen. Im Übrigen habe die Beklagte ihre offenkundige zwischenzeitliche Änderung der Betrachtungsweise nicht näher dargelegt, sondern nur formelhaft begründet. Ein Eingehen auf den Einzelfall der Klägerin, in deren Betrieb zudem ungewöhnlich niedrige Unfallzahlen zu verzeichnen seien, sei an keiner Stelle zum Ausdruck gekommen. Sinngemäß bezeichnet die Klägerin das Verwaltungshandeln der Beklagten als ermessensfehlerhaft.

II. Die form- und fristgerecht erhobene Klage ist zulässig und begründet.

Streitgegenstand der vorliegenden kombinierten Anfechtungs- und Verpflichtungsklage ist im Kern die Beantwortung der Frage, ob die Beklagte in der erforderlichen Übereinstimmung zu der maßgeblichen Sach- und Rechtslage ermessensfehlerfrei den Herabsetzungsantrag der Klägerin bezüglich des GT 98 abgelehnt hat. Das ist jedoch vorliegend zur Überzeugung des Gerichts nicht der Fall. Da die Klägerin mithin durch das Verwaltungshandeln der Beklagten in rechtswidriger Weise in ihren Rechten beeinträchtigt wird, war in dem tenorierten Sinne zu entscheiden.

Die maßgebliche Rechtsgrundlage ist zwischen den Beteiligten unstrittig, weshalb von einer näheren Darstellung abgesehen werden kann. Genauso unstrittig ist, dass Teil II.2. des GT 98 der Beklagten ein Ermessen einräumt. Denn: „Ergibt sich in Einzelfällen, dass wegen einer von der übli-

chen erheblich abweichenden Betriebsweise die Unternehmen geringeren oder höheren Gefahren unterliegen als die, für welche die Gefahrklasse in Teil I berechnet ist, so kann die BG die Gefahrklasse um 10 bis 30 v. H. herabsetzen oder heraufsetzen ...“ (vgl. Textauszug).

Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist nämlich aus der Verwendung des Wortes „kann“ die Schlussfolgerung zu ziehen, dass sich die Beklagte bei ihrem Verwaltungsverhalten innerhalb der Grenzen bewegen kann und muss, wie diese nach allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundsätzen für den Bereich der sog. „Ermessensverwaltung“ aufgestellt sind. Sinn des ihr insoweit eingeräumten Ermessens, das sich hier als Beurteilungsermessen darstellt, ist es, einen angemessenen Ausgleich zwischen einer versicherungstypischen Schematisierung einerseits und einer risiko-adequaten Individualisierung der Beitragslast andererseits herbeizuführen. Abweichende Betriebsweisen, lassen sich diese feststellen, sind hierbei ein Indiz für die Qualität des Versicherungsrisikos.

Diese Ermessensklausel stellt ein Gerechtigkeitsmoment im Rahmen individueller Anpassung vor dem Hintergrund strukturzwingender typisierender Gefahrklassen dar. Seit dem Jahr 1963 ist das auch zwingendes Recht, nachdem durch Art. 4 § 16 Abs. 1 UVNG die im Übrigen inhaltsgleiche Vorläufervorschrift von § 725 Abs. 2 RVO (neu: § 162 Abs. 1 und 2 SGB VII) zum 1. 7. 1963 in Kraft trat. Bezeichnendermaßen war es bereits damals gesetzgeberisches Ziel, die verschiedenen Träger der gewerblichen UV hierdurch zu einer verstärkten Individualisierung anzuhalten, um z. B. überdurchschnittliches Bemühen der Arbeitgeber um Arbeitsschutz auch durch entsprechende Beitragsnachlässe fördern zu können.

Vor dem rechtlichen Hintergrund, dass Beitragsrecht zugleich Eingriffsrecht darstellt, sind die abschlägigen Verwaltungsentscheidungen der Beklagten vom 30. 12. 1999/10. 3. 2000 betreffend die Herabsetzung der Beitragsschuld im Einzelfall vor dem Hintergrund des GT 98 als belastende Verwaltungsakte zu definieren. Hieraus folgt zwanglos, dass an die Begründungspflicht i. S. von § 35 Abs. 1 SGB X strengere Anforderungen zu richten sind, was die Mitteilung der wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe angeht. Da es sich weiter gehend vorliegend um Ermessensentscheidungen handelt, sind ferner gemäß § 35 Abs. 1 Satz 3 SGB X auch die Gesichtspunkte kenntlich zu machen, von denen die Beklagte bei der Aus-

übung ihres Ermessens ausgegangen ist. Weil vorliegend eine Einzelfallprüfung beantragt war, versteht es sich hierbei von selbst, dass die Begründung auch einzelfallbezogen individuelle Momente wiedergeben muss, wie diese für die vorangegangene Entscheidung einflussgebend waren (s. a. BSG, Urt. v. 6. 6. 1987 – 6 RKa 19/86 – SozR 2200 § 368 n RVO Nr. 54, S. 181, 197 m. w. N.). Dieser Begründungspflicht ist vorliegend die Beklagte aber nicht nachgekommen. Insbesondere die Begründung des zugrunde liegenden Ausgangsbescheids v. 30. 12. 1999 besteht im Wesentlichen aus Textbausteinen. Insbesondere konnte auch der Beklagten zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Bescheids nicht die nachfolgende und auf das Unternehmen der Klägerin bezogene Stellungnahme ihres Präventionsstabs bekannt gewesen sein, da diese mit der Unterschrift „i. V. Schulz“ erst am 7. 1. 2000 gezeichnet wurde. Der spätere Widerspruchsbescheid der Beklagten beschränkt sich gleichermaßen formelhaft textbausteinartig auf die Wiedergabe der

Rechtsmeinung der Beklagten und lässt im Übrigen auch keinen Hinweis auf die vorangegangene Stellungnahme des Präventionsstabs v. 7. 1. 2000 erkennen, was allenfalls aus der Sicht der Beklagten wegen des dort anderen Beurteilungszeitraums des GT 95 in sich folgerichtig gewesen sein mag. Im Kern beschränken sich jedenfalls die Ausführungen der Beklagten zur Begründung des Widerspruchsbescheids auf die Darstellung, sie habe durch eine Änderung ihrer Rechtsansicht sich Ende des Jahres 1997 entschlossen, die Herabsetzungskriterien ab dem GT 98 neu zu definieren. – Soweit erkennbar, beschränken sich im Falle der Klägerin die einzelfallbezogenen Ausführungen vor dem Hintergrund der Argumentation des Widerspruchsbeschreibens der Klägerin darauf, sie – die Beklagte – habe bei Herabsetzungsanträgen nur dann einen Ermessensspielraum, wenn die Tatbestandsmerkmale für eine Herabsetzung erfüllt wären.

Hieraus konnte aus Sicht der bescheidempfangenden Klägerin alleine der Schluss gezogen werden, dass die Beklagte überhaupt kein Ermessen ausgeübt hat, da sie sich hierzu nicht für befugt gehalten habe. Diese Rechtsansicht der Beklagten, wie sie ihren Niederschlag in dem Verwaltungshandeln gefunden hat, ist indessen rechtsfehlerhaft. Hierbei hat sich nämlich rechtsirrig die Beklagte auf die Annahme zurückgezogen, ihr stehe lediglich ein „Handlungsermessen“ zu. Dem ist jedoch nicht so, da es durchaus in dem ihr eingeräumten Ermessen liegt, schon im Vorfeld das Vorliegen einer „erheblich abweichenden Betriebsweise“ als nachgewiesen anzusehen oder nicht. Hierbei handelt es sich um einen Fall des sog. „Beurteilungsermessens“. Von diesem Ermessensspielraum hat indessen erkennbar die Beklagte keinen Gebrauch gemacht, was einem Ermessensnichtgebrauch entspricht.

Insbesondere hat auch die Beklagte in keiner nachvollziehbaren Weise hinreichend gewürdigt, dass sich die Klägerin auf Vertrauensschutz berufen konnte. Diesen Vertrauensschutztatbestand hat allerdings schon im zeitlichen Vorfeld die Beklagte selbst geschaffen, wie sie in der Vorvergangenheit – von ihr selbst unwidersprochen und dem Gericht aus einer ganzen Reihe vergleichbarer Parallelstreitverfahren heraus bekannt – beispielsweise die Durchführung von QM-Systemmaßnahmen propagierte und hierbei ihrerseits auch einigen Aufwand betrieb. Bezeichnendermaßen hat sie in Durchführung des GT 95 dann auch in einer Vielzahl von Fällen entsprechende Herabsetzungen bewilligt. Dass diese gerade im Falle der Klägerin erst zeitversetzt mit dem Bescheid vom 31. 3. 2000 bewilligt hatte, mag auf der Schwerfälligkeit der verwaltungsinternen Umsetzung beruhen und stellt sich in der zeitlichen Reihenfolge als reiner Zufall dar, da dem Gericht auch viele gleichartige Herabsetzungsbescheide mit früheren Daten bekannt sind.

Im Übrigen erscheint auch die Argumentation der Beklagten, mit Inkraft-Treten des GT 98 habe sich eine vom Grund auf neue Rechtsgrundlage aufgetan, als zu formalistisch. Sie verkennt hierbei, dass vor dem Hintergrund der fortbestehenden Beitragspflicht auch die zeitlich gestaffelten verschiedenen Gefahrarife als ein rechtliches Kontinuum zu betrachten sind, arbeitsrechtlich etwa sog. „Kettenarbeitsverhältnissen“ vergleichbar. Dass hierbei Vertrauensschutzgesichtspunkte eine besondere Rolle spielen müssen, liegt auf der Hand. Bei zivilrechtlicher Betrachtungsweise würde es sich im Übrigen ernsthaft diskutieren lassen, ob die Einschränkung des Herab-

setzungsrahmens von früher 50 % auf nunmehr 30 % durch den neuen GT 98 vor dem Hintergrund des Verbots von Überraschungsklauseln ohnedies als rechtlich fragwürdig angesehen werden müsste.

Auf der anderen Seite muss es aber auch der Beklagten durchaus zuzugeben sein, ihre Verwaltungspraxis in gewissem Rahmen zu ändern, ergibt sich aufgrund neuer Umstände insoweit ein Anpassungsbedarf. Das bedarf jedoch einer angemessenen Ankündigung, damit sich die Mitglieder der Beklagten hierauf einstellen können. Eine solche wurde indessen im zeitlichen Vorfeld vor dem In-Kraft-Treten des GT 98 zumindest dem erkennenden Gericht auch bei kontinuierlichem Studium der von der Beklagten herausgegebenen Publikationen nicht bekannt außer einem mehr oder minder pauschalen Hinweis, durch In-Kraft-Treten des GT 98 würden sich teilweise nicht unerhebliche Verschiebungen im Beitragsrahmen ergeben können. Bereits seinerzeit war allerdings schon die tarifliche Behandlung der Zeitarbeitsunternehmen in hohem Maße streitig. Ein gesonderter Hinweis auf eine zukünftige Nicht-Relevanz speziell von Zertifizierungsmaßnahmen o. Ä. wurde indessen nicht verlautbart. Auch hat die Beklagte in ihrer geänderten Bescheiderteilungspraxis nicht hinreichend gewürdigt, dass beispielsweise bereits das BVA als zuständige Behörde der Staatsaufsicht gerade unter Gesichtspunkten des zu wahrenen Vertrauensschutzes auf einem Fortbestand der Herabsetzungsmöglichkeiten des Teil II.2. in Zusammenhang mit der Einführung des GT 98 gedrungen hatte und gerade vor diesem Hintergrund die Abschmelzung des Herabsetzungsbetrags von 50 % auf immerhin noch 30 % als unabdingbar ansah (s. a. Schreiben des BVA v. 25. 8. 1998 – Gz. III 2 – 1707/98, n. veröff.). Mit ihrer geänderten Bescheiderteilungspraxis, wie vorliegend exemplarisch erkennbar, ist die Beklagte jedoch über das Ziel einer Anpassung der Verhältnisse in rechtlich zu beanstandender Weise hinausgegangen.