



HVBG

HVBG-Info 15/2001 vom 08.06.2001, S. 1372 - 1374, DOK 124:200/001

**Zur Verfassungsmäßigkeit der DDR-UV-Rentenlastverteilung allein nach dem Gefahrtarif - Anmerkung zum BSG-Urteil vom 18.04.2000 - B 2 U 13/99 R - von Dr. Peter ULRICH, Halle/Saale**

Zur Verfassungsmäßigkeit der UV-Rentenlastverteilung aus den im Beitrittsgebiet eingetretenen Versicherungsfällen allein nach dem Gefahrtarif (§§ 725 Abs. 1, 1157 Abs. 1 RVO);  
hier: Anmerkung zum BSG-Urteil vom 18.04.2000 - B 2 U 13/99 R -  
von Dr. Peter ULRICH, Halle/Saale, in "DIE  
SOZIALGERICHTSBARKEIT" 5/2001, 259-261

Das BSG hat mit Urteil vom 18.04.2000 - B 2 U 13/99 R -  
(= HVBG-INFO 2000, 1827-1834) Folgendes entschieden:

Leitsatz:

Zur Verfassungsmäßigkeit der Umlegung von Rentenaltlasten aus dem Beitrittsgebiet auf die Unternehmer in der gesetzlichen Unfallversicherung (Fortführung von BSG vom 2.7.1996 - 2 RU 17/95 = BSGE 79, 23 = SozR 3-8110 Kap VIII J III Nr 1 Nr 1 = HVBG-INFO 1996, 2237-2242).

Anmerkung:

Die Entscheidung des Gerichts betrifft zwei Fragen im Zusammenhang mit der Überführung der sog. DDR-Rentenaltlasten (Altlasten-Ost) in das System der gesetzlichen Unfallversicherung. Zum einen geht es darum, ob die Überwälzung der Altlasten-Ost auf die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung anstatt einer Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln verfassungsrechtlich zulässig ist. Zum anderen stellte sich - quasi als Folgeproblem - die Frage, ob der Behandlung der Altlasten-Ost innerhalb des Systems der Unfallversicherung verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen.

-----  
1. Spezifische Verantwortungsbeziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern  
-----

Da es vorliegend um Beiträge aus dem Jahre 1995 ging, sind gem. § 219 Abs. 1 S. 2 SGB VII i.V.m. Art. 36 UVEG die Vorschriften der §§ 723 ff, 746 RVO einschlägig. Nachdem das BSG festgestellt hatte, dass die Beklagte die Beitragsberechnung einfachrechtlich korrekt vorgenommen hatte, wendet es sich der ersten Rüge zu und untersucht, ob die anteilmäßige Belastung mit den Altlasten-Ost als solche verfassungswidrig ist. M.a.W. ist hier die schwierige Problematik zu lösen, ob die anteilige Überwälzung der Kosten der deutschen Einheit auf die Sozialversicherung (hier im speziellen die Unfallversicherung) anstatt einer Finanzierung aus Steuermitteln, verfassungsrechtlich zu beanstanden ist. Angesichts der stetig wachsenden Höhe der durch die Sozialversicherung zu

finanzierenden Lasten sind die in keinem Gegenseitigkeitsverhältnis stehenden Fremdlasten immer bedenklicher. Aus Gründen der Belastungsgleichheit ist eine Unterscheidung der Sozialversicherung von steuerfinanzierten Leistungssystemen zwingend erforderlich. Während jeder Bürger ohne weiteres der Steuergewalt unterworfen ist, bedürfen weitere, auf Ausgleich und Umverteilung gerichtete Abgabenbelastungen im Hinblick auf die Belastungsgleichheit aller Bürger einer besonderen Rechtfertigung. Auch das BVerfG reagiert zunehmend sensibel (vgl. - im Anschluss an BVerfGE 92, S. 53 ff. (71,) nun den jüngsten Beschluss des 1. Senats zur Verfassungswidrigkeit von "Einmalzahlungen"; NJW 2000, S. 2264 ff. und zur Verfassungswidrigkeit von § 5 Abs. 1. Nr. 11 HS 1 SGB V - unterschiedliche Behandlung von pflichtversicherten und freiwillig versicherten Mitgliedern in der gesetzlichen Krankenversicherung - die Entscheidung des 1. Senats vom 15.3.2000, 1 BvL 16/96; vgl. zu versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung aber auch BVerfG NJW 2000, S. 2496).

Allgemein ausgedrückt ist in Ansehung des Art. 3 Abs. 1 GG die Heranziehung der Personengruppe der Sozialversicherungspflichtigen im Unterschied zu derjenigen der zwar steuer- aber nicht sozialversicherungsbeitragspflichtigen Bürger (z.B. selbstständig Erwerbstätige, Freiberufler, Beamte) dann nicht gerechtfertigt, wenn eine relevante Ungleichbehandlung von vergleichbaren Personengruppen vorliegt, und sich für diese Ungleichbehandlung kein in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehender Rechtfertigungsgrund finden lässt. Im Ergebnis ist dem Senat darin zuzustimmen, dass ein solcher Sachgrund in den Beziehungen zwischen Versicherten und Beitragspflichtigen, der die Heranziehung eines Beteiligten, der nicht selbst Versicherter ist, zur Finanzierung einer (fremdnützigen) Abgabe rechtfertigt, gegeben ist. Ein solcher resultiert nach dem geltenden Unfallversicherungssystem aus der spezifischen Verantwortungsbeziehung der Arbeitgeber für die Arbeitnehmer (zum besonderen Rechtfertigungsgrund der spezifischen Verantwortungsbeziehung siehe jüngst Wellkamp, ZFSH/SGB 2000, S. 935 ff). Die Arbeitgeber haften für die Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Durch die Unfallversicherungsträger wird diese Arbeitgeberhaftung übernommen, wofür die Arbeitgeber als Mitglieder mit der entsprechenden Beitragspflicht belegt sind. M.a.W. dienen die von den Mitgliedern erhobenen Beiträge der Finanzierung der Leistungen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten: die Beiträge sind deshalb durch die Unfallversicherungsleistungen gerechtfertigt, weil das versicherte Risiko grundsätzlich direkten Einfluss auf die Beitragsbemessung hat - Äquivalenzprinzip - (weiterführend im Sinne einer versicherungszweigübergreifenden Äquivalenz Kokemoor, SGB 1996, 410 ff.; kritisch J. Meier, Das pflegebedürftige Gesetz, 1997, S. 81 ff.; zu Recht verweist Rolfs, NZS 1998, S. 551 ff. (555), in diesem Zusammenhang darauf, dass die Sozialversicherung neben dem Äquivalenzprinzip von jeher durch Elemente der sozialen Umverteilung gekennzeichnet ist). Hiermit lassen sich die vorliegenden Altlasten-Ost als Sozialversicherungsbeiträge klassifizieren, die keine Sonderabgaben i.S.d. Rspr. des BVerfG (vgl. BVerfGE 75, 108 ff. (147) sind.

-----  
2. Prinzip der nachträglichen Bedarfsdeckung  
-----

Kann somit die Einordnung der Beitragsseite in den Bereich der Sozialversicherung erfolgen (kritisch zum von der Rspr.

entwickelten Begriff der Sozialversicherung zu Recht Schnapp, JZ 1999, S. 621 ff. (622)), bleibt noch die Frage, ob sich die Altlasten-Ost auch unter die von der Unfallversicherung erfassten Risiken subsumieren lassen. Zu Recht bejaht der Senat diese Frage. Da im System der gesetzlichen Unfallversicherung das Prinzip der nachträglichen Bedarfsdeckung (Schmitt, SGB VII, § 152 Rz. 3) gilt, d.h. die Mitgliedsbeiträge werden von Mitgliedern aufgebracht, die regelmäßig keine Ursache für die gegenwärtig zu erbringenden Leistungen gesetzt haben müssen, gehören zu diesen versicherten Risiken auch diejenigen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, die sich in der früheren DDR ereignet hatten und nach den seinerzeitigen Normen als solche anerkannt wurden. Es ist - so der Senat - nachgerade systemimmanent, dass Beiträge u.a. dazu verwendet werden, Folgen von Berufskrankheiten zu finanzieren, deren Ursachen schon länger zurückliegen und möglicherweise nicht durch eine Tätigkeit im Unternehmen des jetzigen Arbeitgebers bedingt worden sind. Da im Rahmen des Beitritts das System der ehemaligen DDR in dasjenige der BRD eingefügt werden musste, und in diesem die zu erbringenden Leistungen von den Berufsgenossenschaften zu tragen sind, war die Entscheidung des Gesetzgebers, allein die Gruppe der Mitglieder der Berufsgenossenschaften mit den Altlasten-Ost zu belasten, nur folgerichtig. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG scheidet sonach im Ergebnis bereits an der Vergleichbarkeit der Personengruppen. Die Mitglieder der Berufsgenossenschaften haben eben eine engere Beziehung zu den Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten als die Allgemeinheit. Die nachfolgende Frage einer relevanten Ungleichbehandlung stellt sich schon gar nicht mehr.

-----  
3. Nachteilskompensation?  
-----

In der Folge nimmt das BSG dazu Stellung, ob der Gesetzgeber gegenüber den Trägern der Unfallversicherung verpflichtet war, diesen für die Übertragung der Altlasten-Ost einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Dies verneint das Gericht; insbesondere sei der Gesetzgeber nicht gehalten gewesen dem Bund, wie etwa beim Beitritt des Saarlandes, die Lasten der Unfallversicherung aufzuerlegen. Eine Begründung für dieses (richtige) Ergebnis ist indessen nicht zu erkennen. Vielmehr wird nur angeführt, die Lastenübernahme sei damals (deshalb) rechtmäßig gewesen, weil es den Schwierigkeiten Rechnung zu tragen galt, die bei der Wiedereingliederung des Saarlandes zu überwinden waren. Eine Bindungswirkung für den Gesetzgeber sei hierdurch jedoch nicht entstanden.

Die Rechtmäßigkeit der damaligen Lastenübernahme mit den seinerzeitigen Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung des Saarlandes begründen zu wollen, wäre offensichtlich verfehlt, denn die einer solchen Begründung zugrunde liegende These "der Zweck heiligt die Mittel" kann nie rechtlicher Argumentationstopos sein. Im Übrigen galt es auch anlässlich des Beitritts der DDR umfänglichen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, womit auch von daher - wenn schon dann - wohl eher eine parallele denn entgegengesetzte Behandlung angezeigt gewesen wäre. Indem der Senat auf die fehlende Bindungswirkung rekurriert, meint er jedoch in der Sache das Richtige. Denn eine solche lässt sich hier aus dem Gedanken der Selbstbindung (Systemgerechtigkeit) in der Tat nicht ableiten (umfassend zum Gedanken der Systemgerechtigkeit Peine, Systemgerechtigkeit, 1985). Selbst wenn man als erste Voraussetzung einer Selbstbindung die Rechtmäßigkeit der entsprechenden Vergleichsmaßnahme fordert und diese bei der

damaligen Lastenübernahme unterstellt (zur Selbstbindung bei rechtswidrigem Vorverhalten - Stichwort: Gleichheit im Unrecht - P. Ulrich, Das Verfassungsphänomen der Gleichheit contra legem, Diss., Frankfurt/M 2000), fehlt es an einer konzeptionellen Bindungsstruktur (hierzu Maurer, in: Isensee/Kirchhof HStR III, § 60 Rz. 62 f.). Denn dass sich der Gesetzgeber im Falle der Wiedereingliederung des Saarlandes für ein bestimmtes Modell entschieden habe, lässt sich schlechterdings nicht behaupten. Hinzuzufügen ist, dass das vom Gesetzgeber geschaffene Modell nicht sakrosankt ist; sofern sachliche Gründe vorhanden sind, kann er von den selbst geschaffenen Regeln abweichen.

-----  
4. Verstoß gegen den Gleichheitssatz  
-----

Alsdann wendet sich das Gericht der Problematik der Behandlung der DDR-Altlasten innerhalb des Systems der gesetzlichen Unfallversicherung zu. Hinsichtlich des gerügten Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG dadurch, dass die Klägerin höhere Beiträge zu entrichten hat als ein Mitglied der Beklagten, das bei gleicher Lohnsumme in die Gefahrstufe 1 eingestuft ist, vermochte der Senat infolge hinreichender tatsächlicher Feststellungen keine eigene Sachentscheidung zu treffen. Jedoch sind die Ausführungen des Gerichts zu diesem Punkt deshalb besonders erwähnenswert, weil der Senat in Fortentwicklung seiner Entscheidung vom 2.7.1996 (SGB 1997, S. 182 ff.) den Prüfungsmaßstab nunmehr wesentlich erweitert und intensiviert.

Als Ausgangspunkt rekuriert das BSG bei der anzustellenden Prüfung auf die "neue Formel", wonach der Gleichheitssatz verletzt ist, "wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten." (st. Rspr. des 1. Senats des BVerfG, vgl. nur E 55, S. 72 ff. (88), E 60, S. 329 ff. (346); 88, S. 5 ff. (12)). Besondere Beachtung verdienen diejenigen Aussagen im Urteil, die sich auf die Rechtfertigung einer ggf. möglichen Ungleichbehandlung zwischen beiden Vergleichsgruppen beziehen, deshalb, weil nach Ansicht des Gerichts die vom BVerfG entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätze vorliegend nicht zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ausreichen könnten. Damit vollzieht der Senat eine Wende: Wurde vorher nur überprüft, ob der Gesetzgeber "das Ziel, die Altlasten aus den Versicherungsfällen in der gesetzlichen Unfallversicherung vor dem 1.1.1991 zu verteilen" "klar verfehlt" hat, wird nunmehr mit Recht ein strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab angelegt. Nicht mehr nur ein offensichtlicher Fehlgriff soll die Verfassungswidrigkeit begründen, sondern über die vom BVerfG entwickelten Grundsätze hinaus sollen weitere Kriterien beachtlich sein. Den Anlass für seine Überlegung sieht das Gericht darin begründet, dass für die Festlegung der Gefahrklassen gem. § 730 ff. RVO (nunmehr § 157 SGB VII) die tatsächlichen Gefahren maßgeblich sind, d.h. die Unfallgefahr aus Häufigkeit sowie Art und Umfang der verursachten Gesundheitsschäden resultiert. Damit gilt bei der Berücksichtigung des Grades der Unfallgefahr das Kausalitätsprinzip, das jedoch bei der Verteilung der Altlasten-Ost gerade unberücksichtigt geblieben ist (so bereits der 2. Senat in SGB 1997, S. 182 ff. (184)).

Bei genauerem Hinsehen erweist sich der Verdacht des Senats zwar als unbegründet, denn die genannten zusätzlichen Gesichtspunkte lassen sich bei schulmäßiger Prüfung sehr wohl in den bisherige

Rechtfertigungskanon einpassen, nichtsdestotrotz ist sein Ansatz zur Anlegung eines strengeren Prüfungsmaßstabs und zur weiteren Ausdifferenzierung und Konturierung der auf den einzelnen Stufen anzusiedelnden Rechtfertigungskriterien lebhaft zu begrüßen.

a) Eine mögliche Ungleichbehandlung hätte dann vor dem Gleichheitssatz Bestand, wenn ein verfassungsrechtlich legitimierte Differenzierungsziel unter Zuhilfenahme eines zulässigen Differenzierungskriteriums verfolgt wird, und das Differenzierungsmittel zur Erreichung des Differenzierungsziels geeignet, erforderlich und schließlich auch angemessen ist (Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, 4. Aufl., Bd. 1, Art. 3 Rn. 19 ff.; Gusy, NJW 1988, S. 2505 ff. (2508); Pieroth/Schlink, Grundrechte, 14. Aufl., Rn. 440; kritisch zur Verhältnismäßigkeitsprüfung Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 3 Rn. 24 ff.). Bei dieser Prüfung ist zu beachten, dass sich aus dem Gleichheitssatz unterschiedlich intensive Untersuchungsgrenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis hin zu einer strikten Bindung an die Verhältnismäßigkeitsanforderungen reichen, ergeben. M.a.W. steigen die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung einer Personengruppe gegenüber der Vergleichsgruppe mit der Intensität der Beeinträchtigung der Betroffenen. Je näher das Differenzierungskriterium an die Differenzierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG heranrückt, je weiter der Anknüpfungspunkt der Ungleichbehandlung der Einflussphäre des Betroffenen entrückt ist und je mehr die Ungleichbehandlung dem Schutzbereich grundrechtlich geschützter Freiheit tangiert, verdichtet sich der Prüfungsmaßstab der Rechtfertigung "eines Eingriffs in den Schutzbereich" des grundgesetzlich geschützten Gleichheitsanspruchs (Pieroth/Schlink, Grundrechte, 14. Aufl., Rn. 438; Sachs, JuS 1997, S. 124 ff. (127)). Angewendet auf den vorliegenden Fall tangiert die Beitragsmehrbelastung die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, womit - trotz der vereinigungsbedingten Besonderheiten - jedenfalls eine intensive Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgegeben ist (für einen strengen Prüfungsmaßstab auch Gitter, a.a.O., S. 185). Dies ist auch die dogmatische Begründung für den vom BSG zu Recht herangezogenen strengeren Prüfungsmaßstab.

b) Danach hätte die Beitragsmehrbelastung dann vor Art. 3 Abs. 1 GG Bestand, wenn sie verhältnismäßig vorgenommen wird, also die Mehrbelastung ein geeignetes und erforderliches Mittel zur Integration der Altlasten-Ost darstellt und schließlich auch die Relation von Beitragsmehrbelastung zu erstrebtem Vorteil gewahrt bleibt. Die gesetzliche Regelung ist geeignet, das angestrebte Ziel - die Altlasten-Ost in das System des geltenden Unfallversicherungsrechts zu integrieren - zu verwirklichen. Es genügt die generelle Eignung. Nicht notwendig ist es, dass für jeden einzelnen Arbeitgeber dadurch Vorteile entstehen. Mit Recht verweist das Gericht darauf, dass der Gesetzgeber generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen kann, ohne allein schon wegen der damit verbundenen Härten gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu verstoßen. Zu beachten ist insofern, dass die dadurch verursachten Härten lediglich Randerscheinungen bleiben dürfen (unbeabsichtigte Härte), also nur eine verhältnismäßig geringe Anzahl von Personen betreffen darf und die Ungleichbehandlung nicht sehr intensiv ist. Zudem ist insoweit zu berücksichtigen, ob diese Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar waren, wofür auch praktische Erfordernisse der

Verwaltung zu beachten sind (BVerfGE 84, 348 ff. (359 f.)). Mithin stünde auch bei unterstellter Benachteiligung der Klägerin die Geeignetheit der Maßnahme nicht in Zweifel.

Ob die gefundene Regelung auch erforderlich war, bemisst sich danach, inwieweit Alternativen zur Verfügung standen. Zu Recht verweist das BSG in diesem Zusammenhang darauf, dass auch die von der Klägerin vorgeschlagene Verteilung nach Lohnsummen in keiner direkten Verbindung zu den den Altlasten-Ost zugrunde liegenden Arbeitsverhältnissen steht. Ist aber auch jede andere Verteilung der Altlasten-Ost unter Gleichheitsgesichtspunkten problematisch, muss es der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers obliegen, welche der zur Verfügung stehenden Lösungen er praktizieren möchte.

Als letztes stellt sich in der Prüfungsfolge sodann die Frage nach der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i.e.S.). Auf diese Stufe ist das Kriterium der Vorteilsausgleichung zu verorten. Der Zuerkennung der Kompensationswirkung als Rechtfertigungsargument setzt indessen voraus, dass ein etwaiger Vorteil typischerweise der benachteiligten Klägerin zugute kommt. Denn die Begünstigung muss nach ihrer Voraussetzung, ihrer Art und ihrem Umfang speziell für die benachteiligten Betroffenen vorgesehen (BVerfGE 28, S. 324 ff. (359) und zudem gleichwertig sein (BVerfGE 23, S. 327 ff. (343); E 63, S. 119 ff. (128); E 74, S. 9 ff. (25)).

-----  
5. Resümee  
-----

Bezüglich des ersten Entscheidungsteils ist zu konstatieren, dass in der Unfallversicherung die Belastung mit Fremdlasten eher zu rechtfertigen sein dürfte als in den übrigen Bereichen der Sozialversicherung. Abzuwarten bleibt, inwieweit im Rahmen der zur Pflegeversicherung anstehenden Entscheidung des BVerfG (Az. 1 BvR 1629/94; vgl. Pressemitteilung Nr. 83/2000 vom 20. Juni 2000, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/cgi-bin/link.pl?presse>) insoweit eine Positionierung enthalten sein wird.

Mit Blick auf den besprochenen zweiten Entscheidungsabschnitt ist festzuhalten, dass die angeführte Vermutung, die Rechtfertigungsprüfung auf Grundlage der "neuen Formel" sei u.U. nicht ausreichend, im Ergebnis nicht durchschlagend ist. Der positive Ertrag ist das Bemühen der Suche nach weiterer Konkretisierung und Differenzierung. Zu hoffen bleibt, dass die vom Senat genannten und verallgemeinerungsfähigen Kriterien in Zukunft deutlicher in den beschriebenen Prüfungsaufbau eingebunden werden, um so nicht nur der Klarheit, Systematik und damit Überzeugungskraft der Entscheidung selbst, sondern auch der Rechtssicherheit zu dienen.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Dr. Peter Ulrich,  
Halle/Saale