

Stellungnahme

Bundesverband Möbelspedition und Logistik (AMÖ) e.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (7. SGB IV-ÄndG) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

An das

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Ausschließlich mit elektronischer Post an:
Abteilung IV:
Referat IVa 1 – Sozialgesetzbuch / Sozialgerichtsbarkeit
Referat IVa 2 – Grundsatzfragen der Sozialversicherung
Referat IVa 4 - Unfallversicherung

Bearbeitungsstand: 22. Oktober 2019



Der Bundesverband Möbelspedition und Logistik (AMÖ) e.V. stellt auf einstimmigen Beschluss der Arbeitgeberseite der Vertreterversammlung der Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (BG Verkehr) den Listenführer auf Arbeitgeberseite für die Selbstverwaltung der BG Verkehr. Da die BG Verkehr als einer der Träger der Gesetzlichen Unfallversicherung unmittelbar von den geplanten gesetzlichen Regelungen des 7. SGB IV-ÄndG betroffen ist, und die Möbelspedition als einer der in der BG Verkehr versicherten Gewerbszweige mittelbar, bitten wir darum, unsere Stellungnahme im Gesetzgebungsprozess eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (7. SGB IV-ÄndG) zu berücksichtigen.

Grundsätzliches

Der Bundesverband Möbelspedition und Logistik (AMÖ) e.V. unterstützt uneingeschränkt das Leitbild des Sozialstaates in der Sozialen Marktwirtschaft. Die Gesetzliche Unfallversicherung als eine der tragenden Säulen der sozialen Sicherungssysteme wird von uns uneingeschränkt unterstützt. Die Ausgestaltung der Gesetzlichen Unfallversicherung mit einer verpflichtenden Versicherung und einer paritätischen Selbstverwaltung erachten wir für den sozialen Frieden und zur Rechtssicherheit für Arbeitgeber und für die Beschäftigten als elementar. Bislang ist es uns und den weiteren Branchenverbänden gelungen, trotz aller Kritik im Einzelnen, die Anerkennung und Akzeptanz der Gesetzlichen Unfallversicherung und das Verständnis für deren Arbeit in den Unternehmen sicherzustellen.

Die spezifische Präventionsarbeit mit Branchenverständnis und hohem Sachverstand in den gewerblichen Berufsgenossenschaften hat sich bewährt. Dies gilt, obwohl mit den Fusionen der Berufsgenossenschaften in der jüngeren Vergangenheit zunehmend größere Konglomerate entstanden sind, die eine spezifische und fachbezogene Präventionsarbeit, in der auch Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam in hohem Engagement ihren Sachverstand eingebracht haben, erschweren. Regelungen, die zu einer leichteren Handhabung der Regelungen und zu einer Verwaltungsvereinfachung beitragen, begrüßen wir. Andererseits erachten wir einige Punkte im Gesetzesentwurf zu den Änderungen im SGB VII als sehr problematisch, da sie unserer Auffassung nach zu einer Schwächung des Systems beitragen können.

Wir bitten deswegen darum, unsere Argumente zu berücksichtigen.

Zum Gesetzesentwurf im Einzelnen:

I. D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand - Haushalte des Bundes und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung

Die Ausführungen unter Punkt „D“ in der Einleitung zum Gesetzesentwurf zur finanziellen Belastung der gewerblichen Berufsgenossenschaften durch den Wegfall des Unterlassungszwangs als Anerkennungsvoraussetzung bei Berufskrankheiten sind unseres Erachtens nach nicht haltbar. Die Prognose der Belastungen hält der Erfahrung aus der Praxis insbesondere in der jüngsten Zeit nicht stand. Gemäß Gesetzesentwurf steigen die Mehrausgaben bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften bis zum Jahr 2021 auf rund 4,6 Millionen Euro und im weiteren Zeitverlauf langfristig bis zum Jahr 2060 auf rund 60 Millionen Euro jährlich an. Demgegenüber soll bis zum Jahr 2060 eine Entlastung durch verbesserte Prävention in Höhe von EUR 20 Mio bis EUR 40 Mio eintreten.

Allerdings erscheint diese Prognose zu den zu erwartenden Kosten und Einsparungen aus der Luft gegriffen und ist unseres Erachtens nach nicht haltbar. Auch in der Begründung wird unter Punkt „4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft“ sowie unter „5. Weitere Kosten“ nicht ausgeführt, wie die prognostizierten Werte kalkuliert wurden.

Alleine bei der BG Verkehr sind mit der letzten Ausweitung des Kataloges der Berufskrankheiten die Verdachtsfälle binnen Jahresfrist deutlich gestiegen, korrespondierend mit spürbar steigenden Ausgaben zunächst für die Durchführung der Verfahren. Selbst unter der positiven Annahme, dass es zukünftig gelingen sollte, durch Berufskrankheiten bedingte Neurenten aufgrund besserer Prävention zu reduzieren, bleibt doch festzustellen, dass die Kosten für die medizinische Behandlung deutlich schneller steigen als das allgemeine Preisniveau. Allein im letzten Jahr lag die Steigerung der Kosten für die medizinische Behandlung mit über 4 % deutlich über dem Anstieg der allgemeinen Kosten. Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund der Beschlüsse zur Energiewende der gesamte Kohlebergbau, der ein überproportional hohes Gesundheitsrisiko für die Beschäftigten trägt, zukünftig nicht mehr zur Finanzierung gesundheitlicher Beeinträchtigungen der Beschäftigten seiner Branche aus der Vergangenheit beitragen kann. Diese Lasten, sowohl Behandlungskosten als auch Renten, werden aber in der Zukunft uneingeschränkt von den Berufsgenossenschaften getragen werden müssen.

Bei vielen Berufskrankheiten ist eine eindeutige Ursachenfeststellung nicht möglich. Insbesondere in den letzten Jahren sind in die Liste der Berufskrankheiten Erkrankungen aufgenommen worden, die eine eindeutige Zuordnung auf die Beschäftigung nicht immer zulassen. Aufgrund der Empfehlung des Ärztlichen Sachverständigenbeirates „Berufskrankheiten“ beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Lungenkrebs nach langjähriger und intensiver Passivrauchbelastung

bei Nierauchern" in die Liste aufzunehmen, erwartet die BG Verkehr eine massive Zunahme von neuen Verdachtsfällen für neue Berufskrankheiten. Auch wenn die Erläuterung vorsieht, dass das Krankheitsbild anzuerkennen ist, wenn Personen über viele Jahrzehnte einer sehr hohen Belastung durch Passivrauch ausgesetzt waren und selbst nie oder in ihrem Leben höchstens 400 Zigaretten geraucht haben, wird eine Abgrenzung privater zu beruflicher Belastung ebenso wenig möglich sein, wie der Nachweis, dass betroffene Personen in der Vergangenheit keine „Nieraucher“, sondern zumindest zeitweise doch aktive Raucher waren.

Gleichzeitig kann der Gesetzgeber die Liste der Berufskrankheiten nahezu beliebig ausweiten, ohne dass die zahlungsverpflichteten Arbeitgeber diesem etwas entgegensetzen können. Daran ändert auch die mit dem Gesetzespaket geplante Einrichtung des Sachverständigenbeirates nichts.

Es drängt sich der Eindruck auf, dass mit diesen Regelungen zunehmend Lasten aus der Krankenversicherung auf die gesetzliche Unfallversicherung verlagert werden, mit der Konsequenz, dass für diese in der Zukunft alleine die Arbeitgeber aufkommen müssen.

In diesem Zusammenhang ist ergänzend anzumerken, dass selbst bei bester Präventionsarbeit deren Wirkung in einigen Bereichen bestenfalls beschränkt bleibt. Dies betrifft insbesondere die Wegeunfälle. Auf die Bedingungen des Arbeitsweges können die Arbeitgeber und auch die Träger der Gesetzlichen Unfallversicherung keinen Einfluss nehmen. Damit werden bereits in diesem Bereich, der in erheblicher Größenordnung zu den Gesamtlasten in der Unfallversicherung beiträgt, keine Einsparungen zu erwarten sein.

II. E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Referentenentwurf führt aus: „Für die Wirtschaft entsteht im Saldo eine jährliche Entlastung in Höhe von rund 9,6 Millionen Euro. Im Saldo enthalten sind zwei neue Informationspflichten mit einem Mehraufwand von rund 10,9 Millionen Euro jährlich und rund 4,1 Millionen Euro jährlich.“

Angesichts der Ausführungen in I. zu „D“ ist diese Ausführung in keiner Art und Weise nachvollziehbar. Die gewerblichen Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung finanzieren sich aus den Beiträgen der Arbeitgeber – insofern steigt der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in einer nicht kalkulierbaren Größenordnung.

III. Artikel 7 – Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch, lfd. Nr. 3b

Grundsätzlich ist die Einführung eines „Ärztlichen Sachverständigenbeirates Berufskrankheiten“ zu begrüßen. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die bisherige Arbeit des (bisher lediglich nicht legitimierten) Sachverständigenbeirats sich inhaltlich bewährt hat. Dessen Empfehlungen und Bewertungen hätten in den beteiligten Fachkreisen Akzeptanz gefunden und bildeten die wissenschaftliche Grundlage für die Entscheidungen der Bundesregierung über neue Berufskrankheiten.

Es wäre in diesem Zusammenhang wünschenswert, wenn bereits in der anstehenden Rechtsverordnung auch die Beteiligung der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung sowie die Sozialpartner im Sachverständigenbeirat bereits berücksichtigt und abgebildet wäre. Eine Beteiligung jedenfalls der Sozialpartner erst im Rahmen des Verordnungsgebungsverfahrens über die neuen Berufskrankheiten erscheint als unvollständig und als zu später Zeitpunkt.

Offen bleibt im Gesetzesentwurf und dies ergibt sich auch nicht aus dem im Gesetzespaket enthaltenen Entwurf der Rechtsverordnung, inwieweit die Arbeit dieses Gremiums in Form der Bewertung tatsächlich bei der Definition neuer Berufskrankheiten abschließend Berücksichtigung finden wird.

IV. Artikel 7 – Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch, lfd. Nr. 3, Änderungen des § 9 „Berufskrankheit“ in Verbindung mit Artikel 22 - Änderung der Berufskrankheiten-Verordnung

Die Neufassung des § 9, Absatz 4 schränkt u.a. die Leistungsverpflichtung des Unfallversicherungsträgers ein, wenn Anspruchsteller nicht im erforderlichen Maß mitwirken. Dies gilt allerdings nicht für medizinische Leistungen. In Fällen der Nichtmitwirkung, letztlich also grober Unvernunft der Anspruchsteller, ist allerdings eine Einschränkung der medizinischen Leistung, die gemäß SGB VII, § 26 allumfassend zu sein hat („... mit allen geeigneten Mitteln...“), und für die bei den Unfallversicherungsträgern ebenfalls hohe Kosten entstehen, nicht vorgesehen. Dies würde allerdings den Druck auf die Versicherten, sich so zu verhalten, dass ein Wiederaufleben einer Berufskrankheit verhindert wird, massiv erhöhen und käme ihnen durch ein positiv verändertes Verhalten unmittelbar zu Gute. Die Voraussetzung, dass die Teilhabeleistungen erst infolge der fehlenden Teilnahme oder Mitwirkung der Versicherten erforderlich geworden sind oder dadurch die Erwerbsminderung oder die wesentliche Änderung erst eingetreten ist, wird in der Praxis dazu führen, dass die in dem Artikel eingeräumte Einschränkung eine positive Beeinflussung zu einem medizinisch vorteilhaften Zustand befördert, weitestgehend neutralisiert wird.

V. Artikel 7 – Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch, lfd. Nr. 12

Das DO-Recht hat sich in der Gesetzlichen Unfallversicherung bewährt. Mit der in Artikel 7 Nr. 12 des Entwurfes vorgesehenen Änderung des § 144 SGB VII wird es für die Träger der Gesetzlichen Unfallversicherung ab dem 01.01.2022 nicht mehr möglich sein, Dienstverträge mit DO-Angestellten abzuschließen. Gleichzeitig sieht der Entwurf eine Kompensation durch die Verleihung der Dienstherrenfähigkeit für die Unfallversicherungsträger nicht vor.

Die mit dem Gesetzesentwurf vorgesehene Änderung wäre aus unserer Sicht mit Blick auf das Grundgesetz kaum zu vereinbaren und hätte folgenschwere Auswirkungen auf die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben jedenfalls durch die BG Verkehr zum Nachteil für deren Mitgliedsunternehmen und die Versicherten.

Aus unserer Sicht sprechen bereits gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgesehene ersatzlose Schließung des DO-Rechts. Die von der BG Verkehr ausgeübten gesetzlichen Aufgaben stellen zu einem großen Teil hoheitsrechtliche Aufgaben dar. Insbesondere die Aufsichtspersonen der BG Verkehr können im Einzelfall weitreichende Maßnahmen mit Grundrechtsrelevanz gegenüber den Mitgliedsunternehmen und den Versicherten anordnen. Zu diesen Befugnissen zählt beispielsweise das Recht, Grundstücke und Betriebsstätten zu betreten und Anordnungen zu erlassen, die bis zur Einstellung der Arbeiten gehen können. Aufgrund des sog. Funktionsvorbehalts nach Art. 33 Abs. 4 GG sind hoheitsrechtliche Aufgaben grundsätzlich von Beamten bzw. DO-Angestellten auszuüben. Es steht dem Gesetzgeber daher nicht frei, von dem DO Recht ersatzlos abzusehen.

Bezogen auf die gewerblichen Berufsgenossenschaften ist auch bei restriktiver Auslegung des Begriffs „hoheitsrechtliche Befugnisse“ vor allem die Tätigkeit der Aufsichtspersonen (vgl. § 18 SGB VII) als hoheitsrechtlich anzusehen, da diesen in weitreichendem Maße grundrechtsrelevante Befugnisse eingeräumt sind. Die Aufsichtspersonen können im Einzelfall anordnen, welche Maßnahmen Unternehmer oder Versicherte zur Erfüllung ihrer Pflichten aufgrund der Unfallverhütungsvorschriften und zur Abwehr besonderer Unfall- und Gesundheitsgefahren zu treffen haben. Von der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt berufene Aufsichtspersonen der BG Verkehr führen gem. § 4 Abs. 4 Binnenschiffsuntersuchungsordnung (BinSchUO) Schiffsuntersuchungen durch.

Die Befugnisse, die den Aufsichtspersonen insgesamt zustehen, listet § 19 SGB VII auf. Zu diesen Befugnissen zählt gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 SGB VII z. B. das Recht, Grundstücke und Betriebsstätten zu den Betriebs- und Geschäftszeiten zu betreten, zu besichtigen und zu prüfen. Eine solche Befugnis hat ohne Zweifel eingriffsrechtliche Qualität. Derartige Befugnisse haben auch aus grundrechtlicher Sicht eingreifenden Charakter. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung

(Art. 13 GG) wird insoweit nach § 19 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII eingeschränkt. Die Eigentümer und Besitzer der Grundstücke, auf denen der Unternehmer tätig ist, haben das Betreten der Grundstücke zu gestatten.

Soweit die Aufsichtspersonen von dem Unternehmer die zur Durchführung ihrer Überwachungsaufgaben erforderlichen Auskünfte verlangen (vgl. § 19 Abs. 2 Nr. 2 SGB VII), geschäftliche und betriebliche Unterlagen des Unternehmers einsehen (vgl. § 19 Abs. 2 Nr. 3 SGB VII) oder untersuchen, ob und auf welche betriebliche Ursachen ein Unfall, eine Erkrankung oder ein Schadensfall zurückzuführen ist (§ 19 Abs. 2 Nr. 7 SGB VII) greifen sie im Rahmen der Datenerfassung bzw. Datenverarbeitung in das aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitete Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, dass durch jeden Akt staatlicher Informations- und Datenerhebung und –verarbeitung tangiert wird. Bei Betriebsbesichtigungen sind Aufsichtspersonen zudem befugt, die Begleitung durch den Unternehmer oder eine andere von ihm beauftragte Person zu verlangen (§ 19 Abs. 2 Nr. 8 SGB VII). Hierdurch wird in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG eingegriffen. Gem. § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB VII sind die Aufsichtspersonen berechtigt, sofort vollziehbare Anordnung bei Gefahr im Verzug zu erlassen. Die Anordnung kann hier bis zur Einstellung der Arbeiten gehen, wenn Arbeitsmaschinen sich nicht in einwandfreiem Zustand befinden. Hier läge eine Berufsausübungsbeschränkung i. S. v. Art. 12 Abs. 1 GG vor, mithin ebenfalls ein grundrechtsrelevantes Handeln. Bei den Befugnissen der Aufsichtspersonen nach § 19 SGB VII handelt es sich unzweifelhaft um hoheitsrechtliche Befugnisse.

Insbesondere die BG Verkehr nimmt staatliche Aufgaben auf dem Gebiet des Bundes auf dem Gebiet des Seeverkehrs wahr. Neben den ihr gesetzlich zugewiesen Aufgaben ist die BG Verkehr somit Teil der Bundesverkehrsverwaltung und hat in dieser Funktion hoheitsrechtliche Befugnisse im engeren Sinne. Sie erteilt nicht nur die für eine Teilnahme am Seeverkehr vorgeschriebenen Schiffszeugnisse, sondern kontrolliert auch die Einhaltung der nationalen und internationalen Vorschriften über Schiffssicherheit und Meeresumweltschutz, verbunden mit schiffahrtspolizeilichen Eingriffsrechten.

Gem. § 209 SGB VII handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer bußgeldbewehrten Unfallverhütungsvorschrift zuwiderhandelt, einer vollziehbaren Anordnung nach § 19 Abs. 1 SGB VII zuwiderhandelt oder entgegen § 19 Abs. 2 Satz 2 SGB VII eine Maßnahme einer Aufsichtsperson nicht duldet. Zuständige Verwaltungsbehörde i. S. d. § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG ist der Unfallversicherungsträger (§ 210 SGB VII). Zudem haben Unfallversicherungsträger das Recht, verbindliche Unfallverhütungsvorschriften zu erlassen (vgl. § 15 SGB VII). Hierdurch wird insgesamt die rechtliche Sonderstellung der Unfallversicherungsträger deutlich.

Es ist fraglich, inwieweit in der Konsequenz der vorgesehenen Schließung des DO-Rechts die Ausübung der Aufsichtstätigkeit durch die gewerblichen Berufsgenossenschaften mit der auch gegebenen Folge der rechtsverbindlichen Handlungen noch zulässig wäre. Im Zweifelsfalle wäre dies zukünftig auf dem Rechtsweg zu entscheiden. Das BVerfG hat bereits 1959 ausgeführt, dass es mit dem Grundgesetz nicht vereinbar wäre, wenn die ständige Ausübung hoheitlicher Befugnisse in größerem Umfang auf Nichtbeamte übertragen werden würde. Bei konsequenter Auslegung des Rechts und der Fortsetzung der bereits erfolgten Rechtsprechung, wäre die Ausübung der Aufsichtstätigkeit durch die gewerblichen Berufsgenossenschaften voraussichtlich zu verneinen. Damit würde aber die Aufsichtstätigkeit zukünftig voraussichtlich auf die Gewerbeaufsicht verlagert. Das Prinzip der Branchennähe bei der Aufsichtstätigkeit würde im Zweifel zum Nachteil der Versicherten und Arbeitgeber verdrängt werden. Gleichzeitig würden wesentliche Ansätze der Prävention durch die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung nicht mehr weiterentwickelt werden können, während allerdings gleichzeitig sowohl die Leistungsverpflichtung und die Beitragsverpflichtung der gewerblichen Wirtschaft gegenüber den Trägern der Gesetzlichen Unfallversicherung unverändert wären.

DO-Angestellte, die weitgehend mit Bundesbeamten gleichgestellt sind, stellen für die Berufsgenossenschaften zudem ein wichtiges Personalgewinnungsinstrument dar. Künftig wäre es lediglich noch möglich, im Rahmen tarifrechtlicher Regelungen Anstellungsverträge zu schließen.

Die in dem Gesetzesentwurf für das 7. SGB IV-ÄndG aufgeführte Begründung, dass für andere Träger der Sozialversicherung das DO-Recht bereits in der Vergangenheit geschlossen wurde, stellt jedoch ein verzerrtes Bild dar, da die Körperschaften der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) nicht vergleichbare hoheitsrechtliche Befugnisse wie die Aufsichtspersonen der gewerblichen Berufsgenossenschaften haben. Zudem hatte der Gesetzgeber die Abschaffung des DO-Rechts bei der GKV damit begründet, dass das an den Prinzipien des Beamtenrechts orientierte DO-Recht nicht den Anforderungen einer wettbewerblich orientierten Krankenversicherung gerecht wird. Diese wettbewerbliche Situation unterschiedlicher Träger ist jedoch in der gesetzlichen Unfallversicherung nicht gegeben.

Soweit der Gesetzgeber weiterhin an der unserer Auffassung nach nicht erforderlichen und auch nicht sachlich begründeten Schließung des DO-Rechts festhält, ist es unerlässlich, dass die Berufsgenossenschaften zur Kompensation die uneingeschränkte Dienstherrenfähigkeit verliehen erhalten.