

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
A. Der historische Hintergrund der Unfallverhütungsvorschriften	19
I. Sozialpolitische Hintergründe des Unfallversicherungsgesetzes	19
1. Die Entwicklung eines staatlichen Arbeitsschutzes	19
2. Die Notwendigkeit existentieller Absicherung der Arbeiter durch eine Unfallversicherung	21
a) Die Knappschaften als Vorgänger der Unfallversicherung	21
b) Das Reichshaftpflichtgesetz vom 7. 6. 1871	22
c) Die Schwächen der Hilfskassen und des Reichshaftpflichtgesetzes	23
II. Der erste Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes von 1881	24
1. Die Motive für die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Unfallversicherung	24
2. Die Regelungen des 1. Entwurfs des Unfallversicherungsgesetzes	29
III. Der zweite Entwurf vom 8. Mai 1882	31
IV. Der dritte Entwurf vom 6. März 1884	33
1. Vorgeschichte	33
2. Die Regelungen bezüglich der Organisation der Unfallversicherung und der Unfallverhütungsvorschriften	34
a) Die Organisation der Unfallversicherung	34
b) Die Arbeiterausschüsse	35
3. Die Unfallverhütungsvorschriften	36
4. Kritik am Entwurf	37
a) Die Reaktion der Industrie	37
b) Die Reaktion der Arbeiterschaft und der Sozialdemokratie	38
V. Das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884	39
1. Die Organisation der Unfallversicherung	40
2. Die Beteiligung der Arbeiter nach dem Unfallversicherungsgesetz	40
3. Die gesetzliche Regelung der Unfallverhütungsvorschriften	42

VI. Die Entwicklung im Kaiserreich bis zum Ende des Kaiserreichs	43
VII. Die Unfallversicherung in der Weimarer Republik	44
VIII. Die Entwicklung im NS-Staat	44
IX. Die Entwicklung der Unfallversicherung in der Nachkriegszeit bis zur Eingliederung in das Sozialgesetzbuch	45
1. Die Entwicklung in der DDR	45
2. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland	46
a) Vorbemerkung	46
b) Das Selbstverwaltungsgesetz vom 22. Februar 1951 und die Entwicklung bis zum SGB VII	46
X. Bewertung	47
B. Die Unfallverhütungsvorschriften im System des Arbeitsschutzrechts	48
I. Der privatrechtliche Arbeitsschutz	48
II. Der öffentlich-rechtliche Arbeitsschutz	50
1. Das staatliche Arbeitsschutzrecht	51
a) Begriff	51
b) Sozialer Arbeitsschutz	51
c) Technischer Arbeitsschutz	51
aa) Arbeitsstätten	52
bb) Geräte- und Anlagensicherheit	52
cc) Gefahrstoffe	53
2. Das autonome Arbeitsschutzrecht	53
a) Begriff	53
b) Dualismus des technischen Arbeitsschutzrechts	54
3. Arbeitsschutzrecht auf europäischer Ebene	54
III. Die Einordnung der Unfallverhütungsvorschriften in das System des technischen Arbeitsschutzrechts	56
C. Systematisierung der Unfallverhütungsvorschriften nach § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB VII	58
I. Allgemeines	58
II. Systematisierung nach dem Geltungsbereich und Verfahren bei Erlass von Unfallverhütungsvorschriften	58
III. Systematisierung der Unfallverhütungsvorschriften nach den darin den Arbeitnehmern auferlegten Rechtspflichten	59
1. Regelungsinhalte der Unfallverhütungsvorschriften und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	60

2. Einteilung nach dem Grad der Verbindlichkeit der die Arbeitnehmer treffenden Rechtspflichten	60
a) Beispiele für nicht bußgeldbewehrte Unfallverhütungsvorschriften	61
b) Bußgeldbewehrte Unfallverhütungsvorschriften	62
aa) Das persönliche Verhalten der Arbeitnehmer betreffende Vorschriften	62
bb) Das technische Verhalten der Arbeitnehmer betreffende Unfallverhütungsvorschriften	63
D. Folgen von Verstößen der Arbeitnehmer gegen Unfallverhütungsvorschriften ..	65
I. Auswirkungen auf den Versicherungsschutz	65
II. Arbeitsvertragliche Konsequenzen einer Zuwiderhandlung des Arbeitnehmers gegen Unfallverhütungsvorschriften	66
1. Einfluß der Unfallverhütungsvorschriften auf die arbeitsvertraglichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer	66
a) Die Lehre von der Doppelwirkung öffentlich-rechtlicher Arbeitsschutzvorschriften	66
b) Die Ansicht Hanaus	68
c) Kritik und eigener Lösungsversuch	69
aa) Kritik an der Ansicht Hanaus	69
bb) Kritik an der Subsidiaritätskonzeption Wlotzkes	72
cc) Alternativer Lösungsansatz	73
2. Arbeitsvertragliche Konsequenzen bei Verletzung von Unfallverhütungsvorschriften	77
a) Entfallen der Lohnzahlungspflicht des Arbeitgebers	77
b) Verlust des Entgeltfortzahlungsanspruchs	78
c) Verpflichtung zu Schadensersatz	78
d) Abmahnung und Kündigung des Arbeitsverhältnisses	79
III. Bußgeld- und strafrechtliche Auswirkungen von Verstößen gegen Unfallverhütungsvorschriften	80
1. Verstoß des Arbeitnehmers gegen Unfallverhütungsvorschriften als Ordnungswidrigkeit	80
2. Strafrechtliche Folgen bei Verstößen gegen Unfallverhütungsvorschriften	81
E. Die Rechtsnatur von Unfallverhütungsvorschriften	83
I. Problemstellung und ähnliche Problematik bei den Neutralitätsanordnungen der Bundesanstalt für Arbeit	83
II. Mögliche Lösungsansätze	86
1. Unfallverhütungsvorschriften als Rechtsverordnungen	86
a) Begriff und Voraussetzungen der Rechtsverordnung	86
b) Unfallverhütungsvorschriften als Rechtsverordnungen	87

2. Unfallverhütungsvorschriften als Rechtsakte sui generis in Analogie zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen	88
a) Parallelen von § 15 SGB VII und § 5 TVG	88
b) Rechtsnatur und Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung	88
aa) Zweck, Verfahren und Wirkung der Allgemeinverbindlicherklärung ...	88
(1) Zweck der Allgemeinverbindlicherklärung	88
(2) Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung	89
(3) Wirkung der Allgemeinverbindlicherklärung	90
bb) Rechtsnatur der Allgemeinverbindlicherklärung	90
c) Unfallverhütungsvorschriften als Rechtsakte sui generis mit Rechtswirkung in Analogie zu § 5 Abs. 4 TVG	92
aa) Voraussetzungen einer Analogie	92
bb) Unfallverhütungsvorschriften als Rechtsakte sui generis mit Wirkung gem. § 5 TVG analog?	93
III. Unfallverhütungsvorschriften als Satzungsrecht	96
1. Begriff, Formen und Träger der Selbstverwaltung	96
a) Begriff der Selbstverwaltung	96
b) Formen der Selbstverwaltung	97
c) Selbstverwaltungsträger	98
aa) Körperschaften des öffentlichen Rechts	98
bb) Anstalten des öffentlichen Rechts	99
cc) Organisation der gewerblichen Berufsgenossenschaften und deren Qualifikation als öffentlich-rechtliche Körperschaften	100
2. Selbstverwaltung in der Sozialversicherung	103
a) Verfassungsrechtliche Absicherung der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltung?	103
b) Grenzen der Autonomie – Grundrechtsbindung und Gesetzesvorbehalt	105
c) Demokratische Legitimation der Selbstverwaltung	106
d) Kontrolle der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltungsträger durch Mitwirkungsvorbehalte und staatliche Aufsicht	106
aa) Mitwirkungs- und Genehmigungsvorbehalte	107
bb) Staatliche Aufsicht über Selbstverwaltungsträger	109
(1) Rechtsaufsicht	109
(2) Fachaufsicht	110
e) Versuch einer Definition der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ...	111
f) Materielle Selbstverwaltung in der gesetzlichen Unfallversicherung	112
aa) Autonomie im Organisationsbereich – innere Selbstverwaltung	112
bb) Autonomie im Bereich der Unfallverhütung – äußere Selbstverwaltung	113

Inhaltsverzeichnis	13
3. Charakterisierung des Satzungsrechts	114
a) Anforderungen an Satzungen	114
aa) Grundlagen der Satzungsautonomie	114
bb) Satzungsgewalt und Gesetz	116
cc) Mitgliedschaftliche Legitimation der Satzungsgewalt	117
b) Unfallverhütungsvorschriften als Satzungsrecht – Abgrenzung zu Rechtsverordnungen	117
aa) Abgrenzung Satzung – Rechtsverordnung	117
bb) Unfallverhütungsvorschriften als Satzungsrecht	119
F. Die Außenseiterproblematik in Satzungen	121
I. Außenwirkung als konstitutives Merkmal der Satzung	121
II. Beispiele für Außenwirkung von Satzungsrecht	122
1. Ausklammerung der gemeindlichen Satzungen	122
2. Beispiele für Satzungsrecht mit Außenwirkung	123
III. Unterscheidung zwischen Reflexwirkung und echter Außenwirkung	124
1. Darstellung	124
2. Kritische Würdigung	125
IV. Bisherige Lösungsansätze der Bestimmung zulässiger Außenseiterbindung	126
V. Alternativer Lösungsvorschlag	130
1. Keine Differenzierung innerhalb der Außenwirkung	130
2. Sachnähe als unabdingbare Voraussetzung für Autonomieerweiterung	131
3. Staatliche Ermächtigung und deren Grenzen	131
a) Notwendigkeit einer Ermächtigungsgrundlage	131
aa) Gesetz als Ermächtigungsgrundlage	132
bb) Verfassung als Ermächtigungsgrundlage – Beispiel der Hochschulautonomie	132
b) Grenzen der Ermächtigung und Berücksichtigung der Außenseiterrechte (in der Ermächtigungsgrundlage)	133
aa) Normierungspflicht des Gesetzgebers bei „wesentlicher“ Außenseiterwirkung – Eingriffsintensität als Entscheidungsmerkmal	134
bb) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und seine Beachtung bei der Außenseiterwirkung	135
4. Wechselwirkung der Ermächtigungsgrundlage mit demokratischer Komponente – Mitwirkungsmöglichkeit der Außenseiter bei der Satzungsgebung	137

5. Mitwirkungsvorbehalte und staatliche Aufsicht als Außenseiterschutz	138
a) Mitwirkungsvorbehalte	138
b) Staatliche Aufsicht als Außenseiterschutz	139
6. Wertende Gesamtbetrachtung	139
G. Übertragung des alternativen Lösungsansatzes auf die Unfallverhütungsvorschriften	141
I. Lösungsansätze in der Literatur	141
1. Bindung kraft Versicherungsverhältnis	141
2. Versicherte als Mitglieder der Berufsgenossenschaften?	142
II. Alternativer Lösungsansatz: Beachtung der Grundsätze einer wirksamen Außen-seitereinbeziehung in der Unfallversicherung	143
1. Sachnähe der Berufsgenossenschaft zur Aufgabe der Unfallverhütung	143
2. Die Ermächtigungsgrundlage in § 15 Abs. 1 Nr. 2 SGB VII	144
a) § 15 Abs. 1 Nr. 2 SGB VII und der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes	145
b) § 15 Abs. 1 Nr. 2 SGB VII als den Versicherten gegenüber verhältnis-mäßige Regelung	147
3. Mitwirkungsmöglichkeit der Außenseiter bei Erlass der Unfallverhütungsvor-schriften	148
4. Genehmigungsvorbehalt und staatliche Aufsicht	150
a) Genehmigungsvorbehalt	150
b) Staatliche Aufsicht	151
5. Gesamtbetrachtung	151
H. Problem der Friedenswahlen	152
I. Begriff und Bedeutung	152
II. Verfassungsrechtliche Problematik – keine Rechtfertigung in Art. 9 Abs. 3 GG ..	153
1. Verfassungsrechtliche Problematik der Friedenswahlen	153
2. Rechtfertigung von Friedenswahlen durch die besondere Stellung der Gewerk-schaften und Arbeitgeberverbände in der Sozialversicherung – Art. 9 Abs. 3 GG	157
III. Auswirkungen auf die Rechtsbindung	158
Zusammenfassung	160
Literaturverzeichnis	164
Sachwortverzeichnis	172

Einleitung

Unfallverhütungsvorschriften der gewerblichen Berufsgenossenschaften sind seit über hundert Jahren auch für die versicherten Arbeitnehmer verbindlich. Dennoch wird noch immer grundsätzlich in Frage gestellt, ob eine Bindung der Arbeitnehmer an diese Vorschriften zulässig ist, wobei als Begründung dogmatische Bedenken dienen, die sich vornehmlich auf eine Überschreitung des Autonomiebereichs der Unfallversicherungsträger beziehen¹. Voraussetzung einer Überschreitung des Autonomiebereichs ist aber, daß Unfallverhütungsvorschriften überhaupt autonomes Recht darstellen. Dahinter verbirgt sich die grundsätzliche Frage nach der rechtsdogmatischen Einordnung der von den Berufsgenossenschaften gesetzten Normen.

Das Thema findet in Rechtsprechung und Literatur nur geringe Aufmerksamkeit, obwohl es nicht ohne tatsächliche und rechtliche Bedeutung ist. Laut Unfallverhütungsbericht der Bundesregierung wurden 1996 im Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften gegen 707 Arbeitnehmer Bußgelder auf Grund von § 209 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 SGB VII (früher: § 708 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 710 Abs. 1 RVO) und der entsprechenden Unfallverhütungsvorschrift verhängt². Sollten die Berufsgenossenschaften tatsächlich keine Rechtssetzungsmacht gegenüber den Versicherten haben, sind zumindest diese Bußgelder der Berufsgenossenschaften ohne gesetzliche Grundlage verhängt worden. Neben dieser Sanktion kann ein Zuwiderhandeln gegen Unfallverhütungsvorschriften in anderen Bereichen für den Arbeitnehmer Folgen haben, insbesondere kann ein solches Verhalten arbeitsvertraglich nachteilig sein³.

Diese Dissertation soll dazu beitragen, das Thema, das von verschiedenen Rechtsgebieten, wie Arbeits-, Sozial-, Verwaltungs- und Verfassungsrecht bestimmt wird, zu erschließen. Die Untersuchung beschränkt sich auf die Vorschriften der gewerblichen Berufsgenossenschaften, da nur dort die versicherten Arbeitnehmer keine Mitglieder des Normgebers sind. Es handelt sich dabei auch um den Kernbereich der gesetzlichen Unfallversicherung, deren Geltungsbereich mit der Ausweitung des Versicherungsschutzes immer weiter ausgedehnt wurde und wird⁴.

¹ Zöllner/Loritz, ArbR, § 6 I 3.

² Unfallverhütungsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1996, in: Arbeitssicherheit '97, Informationsbroschüre des Bundesministeriums für Arbeit- und Sozialordnung, Übersicht 24, S. 45.

³ Wlotzke, FS Herschel, S. 503, 526; Asanger, FS Lauterbach, S. 297, 311.

⁴ Vgl. nur zur Ausdehnung des versicherten Personenkreises zuletzt: Ricke, Satzungsversicherung für Unternehmensbesucher: Fremdkörper in der gesetzlichen Unfallversicherung?, NZS 1998, S. 420 ff.

Der erste Teil der Untersuchung befaßt sich mit dem historischen Hintergrund der Unfallverhütungsvorschriften. Eine kurze Darstellung ist den „Vorgängern“ der gesetzlichen Unfallversicherung und den Gründen gewidmet, die eine neue Konzeption der Arbeiterversicherung notwendig machten. Anschließend werden die einzelnen Entwürfe eines Unfallversicherungsgesetzes erörtert, wobei besonders die Rolle Bismarcks bei der Einführung der öffentlich-rechtlich verfaßten Unfallversicherung und dessen politische Motive hierbei, die sich an vielen Stellen im Gesetz niederschlugen, aufgezeigt werden. In diesem Rahmen wird insbesondere dargestellt, wie es zu der Normsetzungskompetenz der Unfallversicherungsträger gegenüber den versicherten Arbeitnehmern kam und auf welche Umstände deren nähere Ausgestaltung zurückgeht. Um die rechtliche Kontinuität der Unfallverhütung und der organisatorischen Verfassung deutlich zu machen, werden die diesbezüglichen Entwicklungen bis heute beschrieben.

Unfallverhütungsvorschriften sind ein Teilgebiet des Arbeitsschutzrechts. Eine Einordnung in das System des technischen Arbeitsschutzes erfolgt im zweiten Teil der Arbeit. Daran anschließend sollen die Unfallverhütungsvorschriften, die sich an die Versicherten richten, nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit eingeteilt werden, wobei zur Veranschaulichung einige ausgewählte Beispiele vorgestellt werden. Damit sollen Umfang und Regelungsdichte der berufsgenossenschaftlichen Vorschriften, mit denen Juristen gemeinhin selten in Berührung kommen, aufgezeigt werden.

Schwerpunkt der Untersuchung ist der Versuch, die dogmatische Begründung für die Bindung der Arbeitnehmer an Unfallverhütungsvorschriften zu leisten. Zuvor werden die Auswirkungen dieser Bindung in Kapitel D beschrieben. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Frage eingegangen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Verstoß gegen Unfallverhütungsvorschriften für die Arbeitnehmer vertragsrechtliche Nachteile nach sich ziehen kann. Dies wurde in jüngster Zeit von Hanau⁵ in Zweifel gezogen. Mit einem eigenen Ansatz soll versucht werden, das Verhältnis von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerhaftung bei beiderseitigem Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Arbeitsschutzvorschriften zu bestimmen. Schließlich werden konkret mögliche arbeitsvertragliche Nachteile und öffentlich-rechtliche Sanktionen, mit denen die Arbeitnehmer bei Verstößen gegen Unfallverhütungsvorschriften rechnen müssen, behandelt.

Ausgehend von einer ähnlichen Problematik bei den früheren Neutralitätsanordnungen der Bundesanstalt für Arbeit, wird in Teil E der Untersuchung die Frage aufgeworfen, welche Rechtsnatur die Unfallverhütungsvorschriften haben. Danach bestimmt sich, ob und inwieweit die Arbeitnehmer an diese gebunden sind. Dabei sind verschiedene Lösungsansätze denkbar. Neben der Qualifizierung als Rechtsverordnungen ist es auch möglich, die Vorschriften als Rechtsakte *sui generis* zu begreifen. Der überwiegende Teil der Literatur und die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts sehen in den Unfallverhütungsvorschriften – oft ohne nähere Er-

⁵ Hanau, FS Wlotzke, S. 37 ff.

läuterung – autonomes Recht⁶. Satzungsrecht kann aber nur in Bereichen erlassen werden, in denen besonderen Verbänden Selbstverwaltung zuerkannt wurde. Daher ist es erforderlich, zunächst kurz Begriff und Voraussetzungen der Selbstverwaltung allgemein und dann unter Berücksichtigung der Sozialversicherung, insbesondere der gesetzlichen Unfallversicherung, darzustellen. Da Satzungen besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen, muß auch darauf noch eingegangen werden, bevor eine abschließende Stellungnahme zur Rechtsnatur der Unfallverhütungsvorschriften möglich ist.

Kommt man zu dem Ergebnis, daß es sich bei Unfallverhütungsvorschriften tatsächlich um Satzungsrecht handelt, fallen die Versicherten nicht in den Geltungsbereich der von den gewerblichen Berufsgenossenschaften gesetzten Normen, da Satzungsrecht entsprechend seiner Definition im Prinzip nur Mitglieder binden kann. Dennoch findet sich in vielen Bereichen der Selbstverwaltung das sogenannte „Außenseiterphänomen“. Damit ist die Tatsache gemeint, daß die Beschränkung von Satzungsrecht auf Mitglieder des rechtsetzenden Verbands häufig und in verschiedener Intensität durchbrochen ist, sich demnach Normen auf Außenstehende erstrecken. Diese Problematik bedarf nach Ossenbühl⁷ weiterer Erörterung. Teil F der Arbeit stellt dazu die vorhandenen Lösungsansätze vor, die vor allem im Bereich der berufsständischen Selbstverwaltung entwickelt wurden. Da diese Ansätze aber jeweils zu kurz greifen, werden in einem alternativen Lösungsvorschlag allgemein Voraussetzungen aufgestellt, unter denen es zulässig ist, Außenseiter in Satzungsrecht einzubeziehen.

Der entwickelte Lösungsansatz wird im folgenden Teil der Untersuchung auf die Unfallverhütungsvorschriften nach § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB VII übertragen. Die bisherigen Versuche in der Literatur, eine Erklärung der Bindung der Arbeitnehmer an das berufsgenossenschaftliche Regelwerk zu geben, werden kritisch beleuchtet. Sodann wird die Rechtsgrundlage darauf untersucht, ob sie mit den in Teil F gefundenen Voraussetzungen vereinbar ist.

Der letzte Teil der Dissertation ist der Frage gewidmet, wie sich die Praxis der „Friedenswahlen“ auf die Rechtsbindung der Arbeitnehmer auswirkt. Friedenswahlen sind die gebräuchliche Form geworden, die Organe der Sozialversicherungsträger zu bestimmen. Bei dieser Art von „Wahl“ findet ein Wahlakt nicht statt, wenn nur so viele Bewerber kandidieren, wie zu wählen sind; das ist dann der Fall, wenn nur eine Vorschlagsliste zugelassen oder auf mehreren Vorschlagslisten nicht mehr Bewerber benannt werden, als wählbar sind⁸. Grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken dagegen werden Rechtfertigungsversuchen in Rechtsprechung und Literatur gegenübergestellt. Da durch diese Art der Wahl insbesondere der Einfluß von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Sozialversicherung verfestigt wird, stellt sich das – bisher noch nicht erörterte – Problem,

⁶ So auch die Formulierung des Gesetzes in § 15 Abs. 1 S. 1 SGB VII.

⁷ Ossenbühl in: HdbStR Bd. III, § 66 Rn. 33.

⁸ Bieback in: Schuln HS-UV § 54 Rn. 33.