

## **Weg mit dem Monopol der Berufsgenossenschaften**

Gastbeitrag in Klartext 3/2004, Zeitschrift des Bundes der Steuerzahler in Bayern

Das deutsche Sozialversicherungssystem bedarf grundlegender Reformen, wenn es überlebensfähig werden soll. Darüber besteht angesichts der enormen Probleme, die auf uns und unsere Kinder zukommen, kein Zweifel mehr. Ohne die verstärkte Nutzung der Effizienzvorteile und positiven Anreizwirkungen, die von wettbewerblichen Prozessen ausgehen, werden wir die Herausforderungen in den Sozialversicherungen nicht bewältigen können. Dementsprechend werden inzwischen für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, die Renten- sowie die Arbeitslosenversicherung die erforderlichen – mehr oder weniger radikalen – Reformkonzepte von der Politik angegangen oder zumindest sehr ernsthaft diskutiert.

Nur ein Zweig des Sozialversicherungssystems hat sich bislang erfolgreich gegen jegliche marktwirtschaftlich ausgerichtete Reformdebatte gewehrt: die gesetzliche Unfallversicherung. Und in der Tat scheint hier – bei vordergründiger Betrachtung – der Reformbedarf geringer zu sein. Denn im Gegensatz zu den drei Sorgenkindern der gesetzlichen Krankenversicherung, der Rentenversicherung und der Pflegeversicherung ist die gesetzliche Unfallversicherung in deutlich geringerem Ausmaß vom Problem des demographischen Wandels betroffen. Aber davon darf man sich nicht in die Irre führen lassen. Die Tatsache, daß eine staatlich administrierte Zwangsversicherung – ausnahmsweise – nicht auf eine „demographische Wand“ zusteuert, heißt nicht, daß kein Reformbedarf bestünde. Vielmehr besteht auch in der gesetzlichen Unfallversicherung ein erheblicher Handlungsbedarf: Denn weder ist erstens die ausschließlich auf die Arbeitgeber abgewälzte Finanzierung sachgerecht, noch kann zweitens die in der Vergangenheit erfolgte Ausweitung des Versicherungsschutzes überzeugen. Und drittens ist das staatlich abgesicherte Monopol der Berufsgenossenschaften ein Relikt aus dem vorletzten Jahrhundert, das einen ungerechtfertigten und schädlichen Markteingriff darstellt.

Erstens zur Finanzierung. Träger der gesetzlichen Unfallversicherung sind die Gewerblichen und Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften sowie – im öffentlichen, teilweise steuerfinanzierten Bereich – die Unfallkassen der öffentlichen Hand. Jedes Unternehmen ist bei einer ganz bestimmten Berufsgenossenschaft zwangsversichert. Anders als in den übrigen Sozialversicherungszweigen tragen ausschließlich die Arbeitgeber die gesamte Beitragslast. Dessen ungeachtet aber sind die Selbstverwaltungsgremien der Berufsgenossenschaften paritätisch durch Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzt. Folglich bestimmen die Gewerkschaften munter mit, ohne daß sich die Arbeitnehmerseite an der Finanzierung beteiligt. Die gesetzliche Unfallversicherung ist damit ein Paradebeispiel für die gesetzliche Einräumung von machtpolitischen Erbhöfen an Interessengruppen. Unabhängig davon ist die Nicht-beteiligung der Arbeitnehmer an den Finanzierungskosten ökonomisch schon deshalb nicht sachgerecht, weil ein Versicherungsschutz zum Nulltarif die Gefahr eines ungenügend risikobewußten Verhaltens – gerade auch gegenüber Mitarbeitern – am Arbeitsplatz birgt.

Zweitens die Ausweitung des Versicherungsschutzes. Zu den gesetzlich festgelegten

zentralen Aufgaben der gesetzlichen Unfallversicherung gehören heute die Versicherung von betrieblichen Arbeitsunfällen und sogenannten Wegeunfällen, von Berufskrankheiten sowie die Unfallprävention. Das war nicht immer so: Ursprünglich sollte die gesetzliche Unfallversicherung bei ihrer Einführung nur eine finanzielle Absicherung bei betrieblichen Arbeitsunfällen gewähren. Doch im Laufe der Jahre wurde der Versicherungsschutz kontinuierlich immer weiter ausgedehnt, auch auf Tatbestände, die eindeutig dem privaten Risikobereich zuzurechnen sind. Bestes Beispiel dafür sind die sogenannten Wegeunfälle, also Unfälle, die auf dem Weg vom und zum Arbeitsplatz passieren. Diese Ausweitung des Leistungskatalogs ist ökonomisch unsinnig. Vielmehr sollten Wegeunfälle entsprechend ihrem privaten Charakter auch privatwirtschaftlich abgesichert werden. Die Finanzierung des Versicherungsschutzes durch den Arbeitgeber, der nicht hat einmal das Unfallrisiko beeinflussen kann, entbehrt jeder vernünftigen Grundlage.

Drittens und vor allem die Monopolstellung der Berufsgenossenschaften. Sie ist ökonomisch überaus bedenklich und sachlich nicht nachzuvollziehen. Sowohl der Wettbewerb zwischen den einzelnen Berufsgenossenschaften als auch zwischen Berufsgenossenschaften und privaten Versicherungsunternehmen ist ausgeschlossen. Die Unternehmen sind an die für sie zuständige Berufsgenossenschaft gekettet. Damit ist die Wettbewerbseinschränkung sehr viel massiver als beispielsweise in der gesetzlichen Krankenversicherung, die zumindest einen Wettbewerb auf Basis der Beitragssätze innerhalb des gesetzlichen Systems zuläßt.

Auch wenn die Nutznießer es gerne bestreiten, bedeuten staatlich geschützte Monopole grundsätzlich Ineffizienz, überhöhte Kosten und Preise sowie eine mangelnde Innovationsfähigkeit. Indem der Wettbewerb ausgeschaltet ist, entfällt für die Anbieter, hier also die Berufsgenossenschaften, de facto das unternehmerische Risiko und der Zwang, die eigene Unternehmensstrategie weiterentwickeln zu müssen, um gegenüber der Konkurrenz bestehen zu können. Die entstehenden Kosten in den Berufsgenossenschaften werden einfach auf die versicherten Unternehmen umgelegt, ohne daß sich diese dagegen wehren und zu einer anderen Versicherung wechseln könnten. Das hat zur Folge, daß der gesellschaftliche Wohlstand hinter dem zurückbleibt, was im Wettbewerb möglich wäre.

Daß der Wettbewerb in unserer Gesellschaft häufig durch den Staat eingeschränkt wird, liegt vor allem an sozialpolitischen Umverteilungsvorstellungen, die Korrekturen des Marktergebnisses notwendig machen. Das Monopol der Berufsgenossenschaften läßt sich mit dem Umverteilungsargument jedoch nicht rechtfertigen. Denn es spielt in der gesetzlichen Unfallversicherung so gut wie keine Rolle. Vielmehr orientieren sich die Zwangsbeiträge am Unfallrisiko in den einzelnen Unternehmen. Diese werden – zusätzlich zur branchenbezogenen Zuordnung zu einzelnen Berufsgenossenschaften – in gewerbezweigspezifische Gefahrklassen mit unterschiedlichen Beitragssätzen eingeteilt. Zudem sind in Abhängigkeit der Schadensentwicklung der Vergangenheit Beitragszu- und -abschläge möglich.

Wenn also Umverteilungsziele keine Rechtfertigung für das Monopol in der gesetzlichen Unfallversicherung sind, liefern dann wenigstens die drei zentralen Aufgaben und Funktionen der Berufsgenossenschaften – die Versicherungsfunktion, die Haftungsersatzfunktion sowie die Präventionsfunktion – Argumente für das gegenwärtige Monopol?

Erstens soll die Unfallversicherung die Arbeitnehmer bei Unfällen finanziell absichern (Versicherungsfunktion). Da bereits heute die Höhe der Zwangsbeiträge vom zu versicherten Risiko abhängt, könnten auch private Versicherungen problemlos den gleichen Versicherungsschutz anbieten. Schließlich sind risikoabhängige Prämien der Regelfall auf privaten Versicherungsmärkten, denn sie stellen „korrekte Preise“ für die übernommenen Risiken dar: Wer ein hohes Risiko hat und damit eine hohe zu erwartende Schadenssumme verursacht, zahlt verursachungsgerecht eine hohe Prämie, wer ein niedriges Risiko hat, zahlt umgekehrt nur eine niedrige Prämie. Damit sind risikoabhängige Versicherungsprämien die ideale Voraussetzung für einen Wettbewerb zwischen privaten Versicherungsunternehmen. Ein staatlich abgesichertes Zwangsmonopol ist zur Sicherstellung der Versicherungsfunktion also nicht erforderlich, sondern schlicht kontraproduktiv. Das zeigt sich auch daran, daß private Unfallrisiken ohne staatliche Eingriffe problemlos versicherbar sind.

Das häufig vorgebrachte Argument, daß die Freigabe des Wettbewerbs zu höheren Versicherungsprämien führen müßte – etwa aufgrund von Marketingausgaben und angestrebten Gewinnen –, kann ebenfalls nicht überzeugen. Es widerspricht zum einen der Erfahrung, die bei anderen Liberalisierungsvorhaben – etwa im Telekommunikationsbereich – gemacht wurden. Zum anderen müßten die Berufsgenossenschaften dann die neue Konkurrenz angesichts ihrer behaupteten überragenden Effizienz nicht fürchten. Vielmehr würden sie auch in einem Wettbewerbsmarkt als strahlende Sieger dastehen.

Zweitens befreit die Unfallversicherung die Unternehmen und die Arbeitnehmer von der Haftung für Verschulden bei Arbeitsunfällen (Haftungsersetzungsfunktion). Die soziale Absicherung der Geschädigten ist so – unabhängig von einer eventuellen Schuldfrage und langwierigen Gerichtsverfahren mit unsicherem Ausgang – sichergestellt, was auch dem Betriebsfrieden zugute kommt. Dieses Ziel ließe sich jedoch auch ohne die Monopolstellung der Berufsgenossenschaften erreichen. Es bedarf lediglich einer allgemeinen Versicherungspflicht der Unternehmen – bei einer von ihnen frei zu wählenden Versicherung. Vorbild ist hier die Regelung der KFZ-Haftpflichtversicherung. Auch die Haftungsersetzungsfunktion und Wettbewerb schließen sich also keineswegs aus.

Schließlich kommt den Berufsgenossenschaften als dritte Aufgabe zu, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten durch wirksame Vorbeugungsmaßnahmen erst gar nicht auftreten zu lassen (Präventionsfunktion). Diese Zielsetzung ist Ausdruck der verbreiteten Befürchtung, daß die Unternehmen nur ihr kurzfristiges Gewinnmaximierungskalkül auf Kosten der Sicherheit der Arbeitnehmer vor Augen hätten. Schlüssig ist auch dieses Argument nicht. Denn bei den risikobezogenen Versicherungsprämien, wie sie schon heute in der gesetzlichen Unfallversicherung bestehen, haben die Unternehmen ein ureigenes Interesse, ausreichende Unfallverhütungsmaßnahmen zu betreiben: Dadurch können sie ihre Versicherungsprämien niedrig halten und gleichzeitig unfallbedingte Ausfallzeiten vermeiden.

Doch selbst wenn man staatliche Mindeststandards für notwendig erachtet, ist die gegenwärtige Monopolstellung nicht überzeugend. Denn Versicherung und Prävention können ohne weiteres voneinander getrennt, die Sicherheit am Arbeitsplatz problemlos auch durch andere Einrichtungen als Versicherungen wahrgenommen werden. Teilweise ist dies schon heute durch die Gewerbeaufsicht der Fall – mit der ökonomisch unsinnigen

Folge, daß es aufgrund unnötiger doppelter Zuständigkeiten zu unklaren Kompetenzabgrenzungen, Reibungsverlusten und Ressourcenverschwendung kommt. Hier könnte eine vollständige Aufgabenverlagerung weg von den Berufsgenossenschaften erfolgen. Wie die Beispiele TÜV und DEKRA zeigen, können Einrichtungen, die eine ausreichende Unfallprävention sicherstellen sollen, sogar miteinander im Wettbewerb stehen, ohne daß es zu einer Erosion der Sicherheitsstandards kommt.

In der Gesamtschau ist die Monopolstellung der Berufsgenossenschaften daher nichts als ein Relikt aus alten, kaiserlichen Zeiten, das schleunigst abgeschafft gehört. Politiker, die sich dem Wohl der Gesellschaft und nicht nur einzelnen Interessengruppen verpflichtet fühlen, sollten die derzeitige Reformstimmung nutzen, um endlich auch bei der gesetzlichen Unfallversicherung moderne Strukturen herbeizuführen. Sie sollten sich dabei von Widerstand der Berufsgenossenschaften nicht abhalten lassen. Wenn die Berufsgenossenschaften wirklich eine so überragende Arbeit leisten sollten, wie sie behaupten, dann kann ihnen auch der freie Wettbewerb nichts anhaben. Merkwürdig ist nur, daß sie alles daran setzen, um ihren gesetzlichen Schutz vor Wettbewerb zu behalten. Es ist immer wieder dasselbe: Im Wettbewerb haben Pfründe keinen Bestand. Daher wird er von Besitzstandswahrern so vehement bekämpft.

*Dr. habil. Lüder Gerken, Vorsitzender des Vorstands der Stiftung für Ordnungspolitik*