

Wettbewerb statt Monopol:
Mehr Markt in der gesetzlichen Unfallversicherung

Gastbeitrag in IHK Wirtschaftsforum 07-08/04

Der Reformbedarf in den meisten Sozialversicherungssystemen ist allgemein anerkannt. Nur die gesetzliche Unfallversicherung mit den Berufsgenossenschaften als Trägern wird bislang von einer tiefergehenden Reformdiskussion ausgenommen. Dabei wären marktwirtschaftliche Einflüsse auch hier von Vorteil.

Die Stiftung Marktwirtschaft und die Wirtschaftspolitische Gesellschaft von 1947, aber auch die Mittelstandsvereinigungen, die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer oder der Bund der Steuerzahler plädieren für grundlegende Reformen bei der gesetzlichen Unfallversicherung. Denn obwohl der demographische Wandel hier kaum eine Rolle spielt, steht es mit der gesetzlichen Unfallversicherung nicht zum Besten: Die Aufteilung der Finanzierungslasten ist nicht sachgerecht, der Aufgabenbereich der Berufsgenossenschaften ist zu weit gefaßt und vor allem stellt ihr staatliches Monopol einen ungerechtfertigten und schädlichen Markteingriff dar.

Jedes Unternehmen ist bei einer bestimmten Berufsgenossenschaft Zwangsmitglied. Wie in den anderen Zweigen der Sozialversicherung auch, sind die Selbstverwaltungsgremien der Berufsgenossenschaften paritätisch mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzt. Aber anders als bei den anderen Sozialversicherungen zahlen die Beiträge ausschließlich die Arbeitgeber. Die gesetzliche Unfallversicherung ist somit ein Paradebeispiel für die staatliche Einräumung von machtpolitischen Erbhöfen an Interessengruppen. Außerdem birgt der Versicherungsschutz zum „Nulltarif“ auf Seiten der Arbeitnehmer die Gefahr eines zu wenig risikobewußten Verhaltens.

Besonders paradox wird diese Form der Finanzierung, wenn man sich die weitreichenden Zuständigkeiten der Unfallversicherung vor Augen führt. Ursprünglich nur zur finanziellen Absicherung bei betrieblichen Arbeitsunfällen konzipiert, wurde sie im Laufe ihres Bestehens auf Wegeunfälle, Berufskrankheiten und eine immer umfassendere Unfallprävention ausgedehnt. Gerade Wegeunfälle sind aber zweifelsohne der privaten Sphäre zuzurechnen und entziehen sich dem Einfluss des Arbeitgebers. Dass er dennoch allein für den Versicherungsschutz aufkommen soll, entbehrt jeder Grundlage. Angemessen wäre hier eine private Risikoabsicherung durch den Arbeitnehmer.

Das größte Problem liegt aber in der staatlich garantierten Monopolstellung der Berufsgenossenschaften. Sie verhindert sowohl den Wettbewerb zwischen den Berufsgenossenschaften als auch den mit privaten Versicherungsunternehmen. Kosten, die durch ineffizientes Handeln entstehen, werden einfach auf die zwangsversicherten Unternehmen umgelegt. So entfällt jeglicher Anreiz für die Berufsgenossenschaften, effizient zu wirtschaften, und der Faktor Arbeit wird mehr als nötig belastet.

Dabei spricht nichts gegen den Wettbewerb in der gesetzlichen Unfallversicherung. Zum einen ist sie frei von sozialpolitischen Umverteilungsvorstellungen: Indem die Unternehmen in gewerbespezifische Gefahrenklassen eingeteilt sind und die vergangene Schadens-

entwicklung durch Zu- und Abschläge berücksichtigt werden kann, orientiert sich die Höhe der Beiträge am versicherten Risiko.

Zum anderen liegt auch in den drei zentralen Aufgaben der Berufsgenossenschaften – Versicherung, Haftungsersetzung und Prävention – keine Begründung für ein Monopol.

Erstens soll die Unfallversicherung Arbeitnehmer bei Arbeitsunfällen finanziell absichern (Versicherungsfunktion). Ein staatliches Monopol ist hier überflüssig. Die heutigen risikobezogenen Beiträge ließen sich problemlos in ein privatwirtschaftliches System übertragen, bei dem alle Versicherer – Berufsgenossenschaften wie „Private“ – einem ständigen effizienzfördernden Konkurrenzdruck unterlägen.

Die zweite Aufgabe der Unfallversicherung besteht in der Haftungsbefreiung von Unternehmen und Mitarbeitern bei verschuldeten Arbeitsunfällen (Haftungsersetzungsfunktion). Die soziale Absicherung der Geschädigten wird unabhängig von einer langwierigen gerichtlichen Klärung der Schuldfrage sichergestellt, nicht zuletzt mit positiven Auswirkungen für den Betriebsfrieden. Auch für diese Aufgabe spielt das Monopol jedoch keine Rolle. Voraussetzung für die Haftungsersetzungsfunktion ist lediglich eine allgemeine Versicherungspflicht bei einem frei zu wählenden Versicherungsunternehmen – ähnlich wie in der Kfz-Haftpflichtversicherung.

Drittens sollen die Berufsgenossenschaften Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten vorbeugen (Präventionsfunktion). Hinter dieser Zielsetzung verbirgt sich die Befürchtung, die Unternehmen könnten der Gesundheit ihrer Arbeitnehmer zu wenig Bedeutung beimessen. Vergessen wird dabei, dass die Unfallprävention im ureigenen Interesse der Unternehmen liegt, da sich bei risikoabhängigen Prämien nur so die Beiträge niedrig halten und gleichzeitig unfallbedingte Ausfallzeiten vermeiden lassen.

Erachtet man dennoch staatliche Mindeststandards für die Sicherheit am Arbeitsplatz sowie für weitere Präventionsaufgaben als unerlässlich, so könnte ihre Kontrolle auch bei anderen mit diesen Aufgaben befaßten Institutionen gebündelt werden, etwa bei der staatlichen Gewerbeaufsicht oder dem TÜV. Doppelzuständigkeiten und unklare Kompetenzabgrenzungen, die heute zu Reibungsverlusten und Ressourcenverschwendungen führen, ließen sich so vermeiden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das Monopol der Berufsgenossenschaften ein Relikt aus kaiserlichen Zeiten ist, das einen sinnvollen Wettbewerb verhindert und abgeschafft werden sollte. Wenn die Berufsgenossenschaften wirklich so effizient arbeiten, wie sie von sich behaupten, müßten sie die private Konkurrenz im freien Wettbewerb ja nicht fürchten – oder etwa doch?

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