

## **Antrag**

**der Abg. Beate Fauser u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Arbeit und Soziales**

### **Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. ob der Nomenkontrollrat – wie von der Bundesregierung für Januar 2008 angekündigt – bereits eine Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung vorgelegt hat und wenn ja, wie dieser die Bürokratiebelastung/-entlastung bei einer Umsetzung des Entwurfs vor allem für Unternehmen beurteilt;
2. wie sie den vorläufigen Verzicht einer Reform des Leistungsrechtes durch die Bundesregierung beurteilt, wie sie von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom Juni 2007 noch vorgesehen war, und ob nach ihrer Kenntnis das Leistungsrecht noch in dieser Legislaturperiode reformiert werden soll;
3. welches die von der Bundesregierung als Umsetzungshemmnis angeführten noch zu klärenden Fragen sind, die diese nach eigener Aussage daran hindern, die in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vereinbarte Reform des Leistungsrechtes in den vorgelegten Gesetzentwurf zu integrieren;
4. ob nach ihrer Auffassung bei Umsetzung des vorliegenden Entwurfs das Hauptproblem im System der gesetzlichen Unfallversicherungen, die Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung, behoben würde;
5. ob es ihrer Auffassung nach möglich und sinnvoll wäre, verstärkt Wettbewerbskomponenten in zumindest Teilen der gesetzlichen Unfallversicherung zu installieren und ob sich ihrer Auffassung nach damit Beitragsentlastungspotenzial heben ließe;

6. welche Reformschritte nach ihrer Ansicht noch notwendig sind, um die gesetzliche Unfallversicherung demografiefest zu machen;
7. falls sie es für sinnvoller erachtet, im System der gesetzlichen Unfallversicherungen stärkere Anreize zur Präventionsarbeit in den Unternehmen zu setzen, wie dies ihrer Auffassung nach erreicht werden könnte;
8. welche Branchen durch das neue Lastenausgleichsverfahren mit einer Erhöhung der Beitragssätze zu rechnen haben und ob eine Kostensteigerung bei einer Umsetzung des Referentenentwurfs auf den Landeshaushalt zükäme;
9. ob ihrer Meinung nach Regelungen zur Eindämmung der Schwarzarbeit in ein modernes Unfallversicherungsrecht gehören;
10. ob sie bereit ist, sich für mehr Wettbewerb und zumindest eine teilweise Kapitaldeckung in der Unfallversicherung einzusetzen.

29. 01. 2008

Fauser, Berroth, Dr. Bullinger, Dr. Wetzel,  
Theurer, Dr. Rülke FDP/DVP

#### Begründung

Die Struktur der Unfallversicherung ist seit ihrer Einführung 1884 im Wesentlichen unverändert geblieben. Obwohl die Unfallzahlen seit Jahren abnehmen, ist es in aller Regel jedoch nicht zu nachhaltigen Beitragssenkungen gekommen. Um dem Ziel einer qualitativ hochwertigen, auch im demografischen Wandel finanzierbaren Unfallversicherung gerecht zu werden, bedarf es einer Generalüberholung der gesetzlichen Unfallversicherung. An dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten und noch im Arbeitsentwurf vorgesehenen gesetzlichen Ziel, die Verwaltungs- und Verfahrenskosten zu senken, sollte festgehalten werden.

#### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 21. Februar 2008 Nr. 33–0141.5/14/2301 nimmt das Ministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

- 1. ob der Normenkontrollrat – wie von der Bundesregierung für Januar 2008 angekündigt – bereits eine Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung vorgelegt hat und wenn ja, wie dieser die Bürokratiebelastung/-entlastung bei einer Umsetzung des Entwurfs vor allem für Unternehmen beurteilt;*

Das Bundeskabinett hat den Entwurf des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung (UVMG) am 13. Februar 2008 beschlossen. Das Ministerium für Arbeit und Soziales geht davon aus, dass hierbei die

Stellungnahme des Normenkontrollrats vorlag. Der Inhalt dieser Stellungnahme ist dem Ministerium für Arbeit und Soziales nicht bekannt.

2. *wie sie den vorläufigen Verzicht einer Reform des Leistungsrechtes durch die Bundesregierung beurteilt, wie sie von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom Juni 2007 noch vorgesehen war, und ob nach ihrer Kenntnis das Leistungsrecht noch in dieser Legislaturperiode reformiert werden soll;*

Die Landesregierung bedauert, dass die Bundesregierung im Referentenentwurf des UVMG auf eine Reform des Leistungsrechtes der gesetzlichen Unfallversicherung verzichtet hat. Nach den am 29. Juni 2006 von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung der zuständigen Arbeits- und Sozialressorts auf Amtsebene beschlossenen Eckpunkten zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung waren ursprünglich Änderungen sowohl im Organisations- als auch im Leistungsrecht vorgesehen, die ausdrücklich als „Gesamtpaket“ bezeichnet wurden.

Die im Frühjahr 2007 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Form eines Arbeitsentwurfs vorgelegten Änderungen des Leistungsrechtes stießen jedoch auf große Vorbehalte der Länder. Bei der abschließenden Sitzung der vorgenannten Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Amtsebene am 28. Juni 2007 konnte zwar eine Annäherung zwischen den Positionen des BMAS auf der einen und den Ländervertretern auf der anderen Seite erzielt, aber nicht in allen Punkten ein abschließender Konsens gefunden werden. Die Ländervertreter behielten sich daher eine Prüfung des vom BMAS damals sehr zeitnah angekündigten Referentenentwurfs vor. Dieser wurde schließlich erst Ende November 2007 vorgelegt und enthielt keine Regelungen zum Leistungsrecht.

Nach Angaben der Bundesregierung bleibt eine Reform des Leistungsrechtes der gesetzlichen Unfallversicherung einem späteren Zeitpunkt vorbehalten. Die Landesregierung geht nicht davon aus, dass die Bundesregierung hierzu noch in dieser Legislaturperiode einen erneuten Vorstoß unternehmen wird.

3. *welches die von der Bundesregierung als Umsetzungshemmnis angeführten noch zu klärenden Fragen sind, die diese nach eigener Aussage daran hindern, die in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vereinbarte Reform des Leistungsrechtes in den vorgelegten Gesetzentwurf zu integrieren;*

Soweit der Landesregierung bekannt ist, war für den Verzicht der Bundesregierung auf eine Reform des Leistungsrechtes entscheidend, dass hierüber kein Konsens zwischen den Sozialpartnern erzielt werden konnte. Die Arbeitgeberorganisationen hatten auf eine Reduzierung der Beitragsbelastung gedrängt, während die Gewerkschaften zumindest Leistungskürzungen verhindern wollten.

4. *ob nach ihrer Auffassung bei Umsetzung des vorliegenden Entwurfs das Hauptproblem im System der gesetzlichen Unfallversicherungen, die Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung, behoben würde;*

Nach den Eckpunkten zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung vom 29. Juni 2006 sollten höhere Effizienz und Wirtschaftlichkeit insbesondere durch organisationsrechtliche Regelungen erreicht werden. Die noch im Arbeitsentwurf enthaltene gesetzliche Vorgabe einer Einsparung von Verwaltungskosten in Höhe von 20 % ist allerdings im Referentenentwurf des BMAS vom 28. November 2007 nicht mehr enthalten. Dies wurde damit begründet, dass eine solche Vorgabe gegenüber einem als privatrechtlichem Verein organisierten Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung

nicht durchgesetzt werden könne. Unabhängig von der Bewertung dieser Einschätzung des BMAS ist es aus Sicht des Wirtschaftsministeriums ausgeschlossen, dass durch die alleinige Reform des Organisationsrechts eine nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Unfallversicherung erreicht werden kann.

*5. ob es ihrer Auffassung nach möglich und sinnvoll wäre, verstärkt Wettbewerbskomponenten in zumindest Teilen der gesetzlichen Unfallversicherung zu installieren und ob sich ihrer Auffassung nach damit Beitragsentlastungspotenzial heben ließe;*

Die vorgenannte Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat sich in den Eckpunkten zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung vom 29. Juni 2006 für eine grundsätzliche Beibehaltung des bestehenden Systems der gesetzlichen Unfallversicherung ausgesprochen, da sich dieses bewährt habe. Eine verstärkte Einführung von Wettbewerbskomponenten wäre mit den branchenspezifischen Zuständigkeiten der Berufsgenossenschaften nur schwer vereinbar. Die Risiken für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sind in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich. Damit in Zusammenhang gesehen werden müssen die jeweils unterschiedlichen Anforderungen an Prävention und Arbeitsschutz. Bei einem stärkeren Wettbewerb besteht die Gefahr, dass Branchen mit hohen Risiken Unfallversicherungsschutz entweder gar nicht oder nur gegen hohe Beiträge erhalten.

Die vorgenannte Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat sich nach Abwägung aller Gesichtspunkte für eine Fortentwicklung der Organisation der gesetzlichen Unfallversicherung und eine Anpassung an die Strukturveränderungen in der Wirtschaft und bei den Berufsbildern ausgesprochen.

Das Wirtschaftsministerium vertritt dagegen die Auffassung, dass die Schaffung von mehr Wettbewerb das Kernziel einer Reform der gesetzlichen Unfallversicherung darstellen sollte. Deshalb sollte aus seiner Sicht in einem ersten Schritt geprüft werden, den Bereich der Arbeitsunfälle für den privaten Versicherungsmarkt zu öffnen. Das Wirtschaftsministerium ist ferner der Ansicht, dass eine wettbewerbliche Öffnung der gesetzlichen Unfallversicherung zu spürbaren Beitragsentlastungen für die Unternehmen führen könnte.

*6. welche Reformschritte nach ihrer Ansicht noch notwendig sind, um die gesetzliche Unfallversicherung demografiefest zu machen;*

Im Vergleich zur Kranken-, Pflege- und insbesondere Rentenversicherung ist in der gesetzlichen Unfallversicherung die demografische Entwicklung kein besonders gravierendes Problem. Eine größere Rolle spielen hier die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Einige Branchen sind durch den Rückgang der für den Beitrag maßgeblichen Zahl der Arbeitnehmer einerseits und hohe Rentenzahlungen aufgrund von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten besonders stark belastet. Dies gilt namentlich für die Baubranche und insbesondere den Bergbau. Dem Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Branchen, die sich in der Höhe des Beitrags der jeweiligen Berufsgenossenschaften ausdrückt, dient das bereits bestehende System des Lastenausgleichs zwischen den gewerblichen Berufsgenossenschaften. Dieses soll im Zuge der anstehenden Reform der gesetzlichen Unfallversicherung optimiert werden (vgl. Stellungnahme zu Nr. 8.).

Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums bedarf allerdings auch die gesetzliche Unfallversicherung eines Einstiegs in ein kapitalgedecktes Finanzierungsverfahren, um im demografischen Wandel zu bestehen. Ein solcher Einstieg könnte darin bestehen, Kleinstrenten, zum Beispiel bis zu einer Erwerbsminderungsquote von 30 Prozent, obligatorisch abzufinden.

*7. falls sie es für sinnvoller erachtet, im System der gesetzlichen Unfallversicherungen stärkere Anreize zur Präventionsarbeit in den Unternehmen zu setzen, wie dies ihrer Auffassung nach erreicht werden könnte;*

Das bestehende System der gesetzlichen Unfallversicherung setzt für die Präventionsarbeit der Unternehmen ausreichende Anreize. Durch zusätzliche Anreize werden keine weiteren Effekte zur nachhaltigen finanziellen Entlastung der Unternehmen erwartet.

Die vorhandenen Bonus-Malus-Regelungen (Beitragsausgleichsverfahren) in den Satzungen der Unfallversicherungsträger schaffen sehr wirkungsvolle Anreize für die Prävention (§ 162 Abs. 1 SGB VII). Sie entsprechen von der Grundidee her auch Bonus-Malus-Regelungen, die inzwischen in der privaten Versicherungswirtschaft üblich geworden sind (Belohnung für schadenfreie Perioden, Zusatzbelastung bei Schäden).

Allerdings hat sich bei der inzwischen in Deutschland erreichten niedrigen Quote von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten gezeigt, dass aus Sicht eines Unternehmers eines Kleinbetriebs der Arbeitsunfall und die Berufskrankheit ein seltenes Ereignis ist. Dadurch verliert das Bonus-Malus-System in Kleinbetrieben seinen Anreiz.

Deshalb hat die Gesetzliche Unfallversicherung zusätzlich Erfahrungen mit Prämien gesammelt (§ 162 Abs. 2 SGB VII). Bei diesen Prämien werden geeignete Maßnahmen des Unternehmers zur Verbesserung der Prävention berücksichtigt. Typische Beispiele sind die Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen oder die zusätzliche Weiterbildung betrieblicher Zielgruppen in der Prävention. Nach den in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen der Unfallversicherungsträger wird es als sinnvoll angesehen, diese Prämienysteme systematisch weiter auszubauen, da diese auch für Kleinbetriebe als geeignet angesehen werden.

Neben dem System der Prämienvergabe sind als berufsgenossenschaftliche Anreizsysteme zu nennen:

- Anerkennungen und Auszeichnungen für besondere Präventionsaktivitäten (Urkunden und Belobigungen) und
- berufsgenossenschaftlich initiierte Gütesiegel und andere Anerkennungen für die Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen.

Schließlich tragen die Unfallversicherungsträger durch den Erlass von Unfallverhütungsvorschriften als autonomes Recht, Beratungen, Schulungen, Schwerpunktaktionen sowie durch die Aufsicht der Unternehmen je nach Bedarf dazu bei, dass sich die Präventionsarbeit in den Betrieben verbessert (§§ 14 ff. SGB VII).

Durch die sogenannte Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA), die ein koordiniertes Vorgehen von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern zum Ziel hat, ist beabsichtigt, die Präventionsarbeit weiter zu stärken. Dies soll auch im Rahmen des Unfallversicherungsmodernisierungsgesetzes verankert werden.

*8. welche Branchen durch das neue Lastenausgleichsverfahren mit einer Erhöhung der Beitragssätze zu rechnen haben und ob eine Kostensteigerung bei einer Umsetzung des Referentenentwurfs auf den Landeshaushalt zükäme;*

Durch das im Referentenentwurf der Bundesregierung vorgesehene neue Lastenausgleichsverfahren sollen Branchen mit hohen Altlasten, d. h. Lasten

aus früheren Versicherungsfällen, entlastet und Branchen mit geringeren Altlasten stärker belastet werden. Dadurch sollen Lasten solidarisch getragen werden, soweit sie nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den aktuellen Branchenstrukturen stehen. Überdurchschnittliche Altlasten gibt es dort, wo einerseits das Risiko für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten relativ hoch und andererseits die Zahl der Arbeitnehmer stark zurückgegangen ist. Dies ist eher in industriell orientierten Branchen, insbesondere im Bergbau sowie in der Bauwirtschaft der Fall. Dienstleistungsorientierte Branchen, z. B. im EDV-Bereich, haben dagegen geringere Altlasten. Durch den Lastenausgleich sollen die Beitragssatzspreizungen zwischen den für die jeweiligen Branchen zuständigen Berufsgenossenschaften reduziert werden.

Eine Belastung des Landeshaushalts wird mit dem künftigen Lastenausgleichsverfahren nicht verbunden sein, da es nur für gewerbliche Berufsgenossenschaften und nicht für die Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand gelten soll.

*9. ob ihrer Meinung nach Regelungen zur Eindämmung der Schwarzarbeit in ein modernes Unfallversicherungsrecht gehören;*

Über die Schaffung von Regelungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung konnte in der vorgenannten Bund-Länder-Arbeitsgruppe am 29. Juni 2006 zwischen dem Bund einerseits und den Ländern andererseits kein Konsens erzielt werden. Die Länder waren der Auffassung, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durch Änderungen beim Melderecht in der Sozialversicherung, z. B. durch eine vereinfachte Anmeldung der Arbeitnehmer beim Unfallversicherungsträger vor Aufnahme der Beschäftigung, umgesetzt werden können.

Auch im Referentenentwurf des BMAS sind keine Regelungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit enthalten. Die Bundesregierung hat jedoch in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion (Bundestagsdrucksache 16/7663) angekündigt zu prüfen, ob im allgemeinen Meldeverfahren eine Erweiterung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorgesehen werden sollte.

Die Landesregierung würde eine solche Regelung begrüßen. Dabei wird aber darauf zu achten sein, dass der zusätzliche Aufwand für die Arbeitgeber gering bleibt.

*10. ob sie bereit ist, sich für mehr Wettbewerb und zumindest eine teilweise Kapitaldeckung in der Unfallversicherung einzusetzen.*

Die hier angesprochene Thematik wird nach derzeitigem Stand voraussichtlich erst Gegenstand eines künftigen Gesetzgebungsverfahrens des Bundes in der kommenden Legislaturperiode sein. Die Landesregierung wird sich hierzu dann im Zuge des Bundesratsverfahrens abschließend positionieren.

Dr. Stolz  
Ministerin für Arbeit und Soziales