

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, Cornelia Pieper, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP
– Drucksache 14/9136 –**

Private Bildungsträger und Unfallversicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die gesetzliche Unfallversicherung von Arbeitnehmern, Schülern und Studenten wird nach § 114 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII) u. a. von den Berufsgenossenschaften oder den Bundes-, Landes- und kommunalen Unfallkassen organisiert. Die Unfallversicherer sind Körperschaften öffentlichen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Dieser Status sichert ihnen weite Gestaltungsspielräume bei der Festsetzung von Beiträgen und bei der Einstufung der Unternehmen in Gefahrenklassen zu. Oftmals sind derartige Einstufungen/Festsetzungen für die betroffenen Unternehmen nicht transparent und werden trotz wiederholter Aufforderung nicht nachvollziehbar begründet.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Aufbringung der Mittel in der gesetzlichen Unfallversicherung erfolgt einmal jährlich im Umlageverfahren. Dabei unterliegt die Beitragsfestsetzung festen Parametern, die sich streng an den tatsächlich erfolgten Ausgaben orientieren. Die Höhe des Umlageanteils, den das einzelne Mitgliedsunternehmen zu entrichten hat, bestimmt sich nach den in dem Unternehmen gezahlten Arbeitsentgelten sowie nach der Gefahrklasse. Maßgebend für die Festsetzung der einzelnen Gefahrklassen sind die Belastungen, die Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in der jeweiligen Branche in einem mehrjährigen Überprüfungszeitraum verursacht haben. Die Gefahrklasse spiegelt also nicht das Unfallrisiko des einzelnen Unternehmens, sondern das aller in der Risikogemeinschaft der jeweiligen Gefahrklasse zusammengefassten Unternehmen wider.

Bei der Bildung der Gefahrklassen haben die Berufsgenossenschaften das Recht zu einer gewissen Pauschalierung und Typisierung. Damit sollen hinreichend große Risikogemeinschaften geschaffen und eine Zersplitterung der Gefahr tarife vermieden werden. Der Gefahr tarif einer Berufsgenossenschaft wird von der paritätisch besetzten Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaft festgesetzt. Jeder Festsetzung gehen umfangreiche Ermittlungen voraus. Zudem

wird der Gefahrtarif als Satzungsrecht vom Bundesversicherungsamt überprüft und bedarf seiner Genehmigung.

1. Ist der Bundesregierung bekannt, dass die Verwaltungsberufsgenossenschaft (VBG) Bildungseinrichtungen seit Ende letzten Jahres ohne besonderen Rechtsgrund ganz oder teilweise in erheblich höhere Gefahrenklassen einstuft – u. a. auch auf Kosten der Arbeitsämter, weil diese sich beispielsweise (wie seit Jahren schon) an Sonderprogrammen für benachteiligte Jugendliche beteiligen?

Wie steht die Bundesregierung (auch unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes) zu diesem Vorgehen?

Gemäß dem seit 1. Januar 2001 geltenden Gefahrtarif der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG) gilt für Bildungseinrichtungen die Gefahrtarifstelle 07 (Bildungseinrichtung) mit der Gefahrklasse 1,66. Diese Gefahrklasse ist von der VBG – ebenso wie alle anderen Gefahrklassen des Gefahrtarifs auch – auf der Grundlage des § 157 SGB VII als autonomes Recht festgesetzt worden (Beschluss der Vertreterversammlung am 7. Dezember 2000). Das Bundesversicherungsamt hat den Gefahrtarif einschließlich der Gefahrklassenfestsetzung für die Bildungseinrichtungen als Aufsichtsbehörde genehmigt. Dabei wurden die Tarifstellenzusammensetzung und die Festlegung der Gefahrklassen anhand der im Beobachtungszeitraum errechneten Belastungsziffern überprüft.

Die Veranlagung von Bildungseinrichtungen mit der Gefahrklasse 1,66 entspricht den gesetzlichen Voraussetzungen. Gegenüber dem vorherigen Gefahrtarif (Geltungsdauer 1. Januar 1998 bis 31. Dezember 2000), der für die Gefahrtarifstelle 07 (Schule, schulische Einrichtung; jetzt: Bildungseinrichtung) die Gefahrklasse 1,63 auswies, ist auch keine als erheblich zu bezeichnende Erhöhung der Gefahrklasse eingetreten.

2. Ist der Bundesregierung die Praxis der VBG bekannt, seit Ende 2001 für Teilnehmer ausbildungsbegleitender Hilfen (abH) nach Maßgabe des Urteils des Landessozialgerichtes Rheinland-Pfalz vom 14. März 2000 rückwirkend bis zum Jahr 1997 Unfallversicherungsbeiträge von Bildungseinrichtungen zu verlangen?

Wie steht die Bundesregierung zu dieser Praxis insbesondere vor dem Hintergrund, dass die VBG zumindest bis zum genannten Urteil selbst nicht von einer weiteren Unfallversicherungspflicht der abH-Teilnehmer ausging, da diese bereits über ihren Arbeitgeber und zusätzlich – bei dualen Ausbildungsgängen – nochmals im vollem Umfang über die Unfallversicherungskassen der Bundesländer unfallversichert sind?

Zum Verständnis der zitierten Entscheidung des Landessozialgerichtes (LSG) Rheinland-Pfalz ist auf Folgendes hinzuweisen:

Die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Unfallversicherung richtet sich nach der die Versicherungspflicht begründenden Tätigkeit. Übt eine Person mehrere solcher Tätigkeiten aus, führt dies zu mehreren Versicherungsverhältnissen, die ggf. von verschiedenen Versicherungsträgern durchzuführen sind. Die sich daraus ergebende Beitragspflicht ist sachlich gerechtfertigt, da verschiedene, von einander unabhängige Unfallrisiken abgesichert werden.

Die Frage der Art der versicherten Tätigkeit und der sich daraus ergebenden Zuständigkeit für den Unfallfallversicherungsschutz war Kernpunkt der zitierten Entscheidung.

Das Landessozialgericht Rheinland-Pfalz hat entschieden, dass ein Auszubildender, der zusätzlich zum Berufsschulunterricht ein weiteres (unterstützendes) Unterrichtsangebot im Rahmen einer ausbildungsbegleitenden Hilfe (abH) wahrnimmt, als Lernender in der Aus- und Weiterbildung versichert ist. Ausschlaggebend ist dabei, dass die Teilnahme nicht als versicherte Tätigkeit im Rahmen des Ausbildungsverhältnisses anzusehen ist, da sie nicht dem Weisungsrecht des Arbeitgebers unterlag. Ebenso wenig kann die Teilnahme an der Maßnahme zum Bereich des Berufsschulunterrichts gerechnet werden, wenn sie unabhängig vom Berufsschulunterricht von der zuständigen Handwerkskammer durchgeführt wird. Das LSG hat damit festgestellt, dass es sich bei der Teilnahme an abH um einen eigenständigen Bereich handelt. Dieser wird weder vom Versicherungsschutz des Ausbildungsverhältnisses noch dem des Berufsschulunterrichts erfasst, so dass ein eigenständiger Schutz erforderlich ist. Die Zuständigkeit richtet sich in diesen Fällen grundsätzlich nach dem Träger der Maßnahme, dies ist im Regelfall die VBG.

Infolge dieses Urteils hat die VBG ihre bislang vertretene Rechtsauffassung aufgegeben, dass die Teilnahme an dem Unterricht ausbildungsbegleitender Hilfen dem Ausbildungsverhältnis zuzurechnen ist und damit Versicherungsschutz – mit entsprechender Beitragspflicht – über den Unfallversicherungsträger des Ausbildungsbetriebes besteht. Entsprechend dem vorgenannten Urteil ist die VBG als zuständiger Unfallversicherungsträger rechtlich verpflichtet, für Teilnehmer ausbildungsbegleitender Hilfen Beiträge zu erheben.

Eine Entscheidung über eine Beitragserhebung für die Vergangenheit hat die VBG bislang nicht getroffen. Eine Beurteilung kann erst nach Klärung der unterschiedlichen Sachverhalte erfolgen. Nach Auffassung der VBG müsste die Frage der rückwirkenden Beitragserhebung in jedem Einzelfall und im Rahmen der geltenden Verjährungsvorschriften geprüft werden. Bei dieser Prüfung wäre in Anbetracht der früher vertretenen Rechtsauffassung auch der Gedanke des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass Teilzeitschüler, und hier selbst solche, die nur berufsbegleitend Qualifizierungslehrgänge belegen, von den Unfallversicherern wie Vollzeitschüler beitragsmäßig erfasst werden und somit bei erheblich unterschiedlichen Risiken gleiche Beiträge erhoben werden?

Warum kann bisher keine differenzierte und taggenaue Abrechnung durch die Berufsgenossenschaften erfolgen?

Die VBG erhebt Beiträge für Versicherte nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 SGB VII als „Beitrag je Lernende – Monat“. Das bedeutet, dass nicht ein Beitrag je Versicherten pro Jahr erhoben wird, sondern ein Beitrag je Versicherten pro Monat. Eine weitere Differenzierung nach Vollzeit- oder Teilzeitschülern oder anderen Kriterien findet nicht statt. Sie wäre auch nicht sachgerecht.

Die Erhebung der Beiträge für alle Lernenden nach einem einheitlichen Maßstab (Schülermonate) bei der VBG war bereits Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundessozialgericht (BSozG Urteil vom 27. Januar 1994 – 2 RU 9/93). Einen Rechtsverstoß hat das Bundessozialgericht nicht festgestellt. Es führte zur Begründung u. a. aus, dass unter den bei den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung herrschenden typischen Verhältnissen der Massenverwaltung es zu einem unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand führen würde, wollte man stets die unterschiedliche Versicherungsdauer kurzfristiger Art oder in Form von Teilzeitbeschäftigung im Einzelnen feststellen und danach differenzierte Beiträge erheben. Zudem führt eine solche Beitragsberechnungsweise besonders in Fällen ganz kurzer Versicherungsdauer zu geringen

Beiträgen, die mit der jeweils versicherten Unfallgefahr, besonders auf den mit-versicherten Wegen, und den hohen gesetzlichen Entschädigungsleistungen der Unfallversicherungsträger in keinem angemessenen Verhältnis mehr stünden.

4. Wie steht die Bundesregierung zu der Tatsache, dass beispielsweise für bestimmte Auszubildende (siehe Beispiel in Frage 2) eine volle Dreifachversicherung des Unfallrisikos erfolgt?

Welche gesetzlichen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für eine Aufsplittung des jeweiligen Unfallrisikos der genannten Teilnehmer in eine einheitliche Gesamtunfallversicherung?

Es trifft zu, dass Auszubildende in Einzelfällen bei mehreren Unfallversicherungsträgern versichert sind. Grund dafür sind die verschiedenen Versicherungsverhältnisse, die sich jeweils auf unterschiedliche Risikobereiche beziehen. Im Übrigen verweise ich auf die Antwort zu Frage 2.

5. Ist der Bundesregierung bekannt, dass Teilnehmer an beruflichen Bildungsgängen, die nach Bundesrecht durchgeführt werden und die teilweise nicht in den Geltungsbereich von Landesschulgesetzen einbezogen sind, kostenpflichtig durch die durchführenden Bildungseinrichtungen bei der Berufsgenossenschaft versichert werden müssen, während Teilnehmer in den Bundesländern, in denen die gleichen Bildungsgänge schulisch geregelt sind, für die Bildungsunternehmen kostenfrei über die Unfallkassen der Länder versichert werden?

Was gedenkt die Bundesregierung gegen diese Ungleichbehandlung zu tun?

Es trifft zu, dass die Teilnehmer an beruflichen Bildungsgängen, die nach Bundesrecht durchgeführt werden, in den verschiedenen Bundesländern je nach Ausgestaltung des Landesrechts unterschiedlich versichert sind, d. h. entweder eine kostenpflichtige Versicherung bei einer Berufsgenossenschaft oder eine kostenfreie Versicherung über die Unfallkasse des Landes besteht.

Ursache dafür ist nicht die durch Bundesrecht vorgesehene Pflichtversicherung, sondern sind die unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen. Die Unfallversicherungsträger dürfen die unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen auch nicht ignorieren, da ansonsten die Gefahr besteht, dass für Teilnehmer an beruflichen Bildungsgängen, die nach Bundesrecht durchgeführt werden, kein Versicherungsschutz besteht.

Eine einheitliche Verfahrensweise wäre aus Sicht der Bundesregierung zu begrüßen, bedürfte aber einer Änderung der landesrechtlichen Vorschriften.

6. Wie steht die Bundesregierung zu Versuchen der VBG, von privaten Bildungsunternehmen Beiträge für von ihnen unterrichtete Teilnehmer einer Umschulungsmaßnahme, die zu einem schulischen Abschluss führen soll, einzufordern, obwohl der VBG bekannt ist, dass diese Teilnehmer bereits über die Unfallkassen der jeweiligen Bundesländer unfallversichert sind?

Die VBG erhebt grundsätzlich nur Beiträge für Teilnehmer an Umschulungsmaßnahmen, die zu keinem schulischen Abschluss führen. Denn Umschulungsteilnehmer, die einen Abschluss anstreben, sind bereits über die Landesunfallkassen versichert.

In den vergangenen Jahren ist es allerdings zwischen verschiedenen Unfallversicherungsträgern zu Irritationen über die Zuständigkeit betreffend Schüler/Lernende gekommen. Dies ist in der Vielschichtigkeit und differenzierten Aus-

gestaltung der verschiedenen Bildungsmaßnahmen begründet, die in der Verwaltungspraxis schwierige Abgrenzungsfragen aufwerfen.

Die Zuständigkeitsfragen sind inzwischen geklärt. Die Gremien der Spitzenverbände der Unfallversicherungsträger haben im Oktober 2001 eine gemeinsame Leitlinie für die verwaltungspraktische Sachbearbeitung „Bildungsmaßnahmen und damit zusammenhängende Fragen des Versicherungsschutzes und der Zuständigkeit“ beschlossen.

7. Liegt für die Bundesregierung in den geschilderten Fällen teilweise ein Missbrauch der Regelungskompetenzen der Unfallversicherungsträger (hier der VBG) vor?

Ist hier eine stärkere Kontrolle der Tätigkeit der Berufsgenossenschaften erforderlich und wie kann diese erreicht werden?

Welche Möglichkeit sieht die Bundesregierung, um hinsichtlich der Regelungen der Berufsgenossenschaften eine größere Transparenz zu erreichen?

Nach den Feststellungen des Bundesversicherungsamtes als zuständige Aufsichtsbehörde liegt kein Missbrauch der Regelungskompetenz durch die VBG vor. Sofern es in der Vergangenheit zu Abgrenzungsschwierigkeiten gekommen ist (vgl. Ausführungen zu Frage 6), ist durch die von den Gremien der Spitzenverbände der Unfallversicherungsträger verabschiedete Leitlinie Klarheit für die Verwaltungspraxis geschaffen worden.

Da kein Missbrauch der Regelungskompetenz durch die VBG festzustellen ist, besteht keine Notwendigkeit, die Kontrolle über die Tätigkeit der VBG zu verstärken. Darüber hinaus geben die getroffenen Feststellungen auch keinen Anlass, eine stärkere Kontrolle über die Tätigkeit der Berufsgenossenschaften insgesamt auszuüben; das Bundesversicherungsamt wird allerdings die Verfahrensweise der VBG bezüglich der rückwirkenden Festsetzung von Beiträgen unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes aufsichtsrechtlich begleiten.

Zur Transparenz hinsichtlich der berufsgenossenschaftlichen Regelungen ist darauf zu verweisen, dass die VBG den Gefahrtarif, gültig ab 1. Januar 2001, mit Erläuterungen versehen hat, um auf diese Weise die Unternehmen zu informieren. Zu erwähnen sind die Hinweise zur Abgrenzung der Gefahrgemeinschaften der VBG, welche die Zuordnung der Unternehmen zu den einzelnen Gefahrtarifstellen des Gefahrtarifs nachvollziehbar machen. Im Übrigen hat die VBG nähere Erläuterungen zum Gefahrtarif, einschließlich der o. g. Hinweise zur Branchenzuordnung, in dem von ihr herausgegebenen „Sicherheitsreport“ – Heft 4/2000 – veröffentlicht und an die Mitgliedsunternehmen verteilt. Dies entspricht auch der allgemeinen Praxis bei den Berufsgenossenschaften.

8. Ließe sich nach Ansicht der Bundesregierung durch Ansätze einer Privatisierung jedenfalls von Teilen der gesetzlichen Unfallversicherung und einem damit verbundenen Wettbewerb der einzelnen Träger das in den Fragen 1, 2 und 6 beschriebene Verhalten des Versicherungsträgers vermeiden?

Die Verfahrensweise der VBG ist rechtmäßig und hat die betreffenden Mitgliedsunternehmen nicht unzumutbar finanziell oder verwaltungsmäßig belastet.

Auch insgesamt ist eine Privatisierung der gesetzlichen Unfallversicherung nach Auffassung der Bundesregierung kein geeigneter Weg, den Versicherungs-

schutz der Arbeitnehmer und der sonstigen versicherten Personen nachhaltig weiter zu entwickeln sowie die Belastungen der Arbeitgeber zu verringern.

Die Unfallversicherung ist ein soziales Sicherungssystem, das ein breites Leistungsspektrum von der Heilbehandlung über die Rehabilitation bis zur Hinterbliebenenversorgung bietet. Als Teil der gesetzlichen Sozialversicherung weist sie zwingend notwendig eine enge Vernetzung mit anderen Sozialversicherungszweigen auf. Beide Aspekte wären im Rahmen einer privatrechtlichen Ausgestaltung der Unfallversicherung so nicht gewährleistet. Eine Privatisierung von Teilaufgaben aus dem Gesamtspektrum des Aufgabenkreises würde die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems in Frage stellen.

Zudem handelt es sich bei der gesetzlichen Unfallversicherung um eine kostengünstige Ausgestaltung des Versicherungsschutzes. Die These, private Versicherungen seien kostengünstiger, trifft bei gleichem Aufgaben- und Leistungsumfang nicht zu. So haben Privatunternehmen gerade im Versicherungsgewerbe hohe Aufwendungen für Werbung, Marketing und Kundenakquirierung und wollen Gewinne erwirtschaften, die den Anteilseignern, nicht aber den Beitragszahlern zugute kommen.

Auch die Beitragsentwicklung zeigt seit Jahren eine positive Tendenz. Allein seit 1995 sind die durchschnittlichen Beiträge um über 10 Prozent gesunken. Dies ist im Gesamtrahmen der Sozialversicherung eine äußerst günstige Entwicklung, die nicht zuletzt auch auf die erfolgreiche Tätigkeit der Berufsgenossenschaften zurückzuführen ist.

