

## **Das Moratorium - Was war? Was ist? Was wird sein?**

Ein Begriff geistert seit etwa acht Jahren durch die Welt der gesetzlichen Unfallversicherung: das Moratorium. Der folgende Artikel informiert über den aktuellen Stand.

### **Zusammenfassung**

*Seit bald acht Jahren enthält das SGB VII eine befristete Regelung zur Zuständigkeit für Unternehmen, die in eigener Rechtsform betrieben werden und an denen die Länder oder Gemeinden beteiligt sind. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen solche Unternehmen Mitglied eines öffentlichen Unfallversicherungsträgers sein sollen, ist aber schon bedeutend älter. Nun soll 2013 eine dauerhafte Regelung Gesetz werden und den viele Jahrzehnte alten Streit befrieden. Hierzu soll ein Vorschlag der DGUV als gemeinsamer Spitzenverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand und der gewerblichen Berufsgenossenschaften beitragen*

„Moratorium“ steht für eine gesetzliche Regelung aus dem Jahr 2004. Seinerzeit hatte der Gesetzgeber die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den Unfallversicherungsträgern von Ländern und Gemeinden einerseits und den gewerblichen Berufsgenossenschaften andererseits neu gefasst. Ziel war es, zuvor bestehende rechtliche Unsicherheiten zu beseitigen. Zugleich sollte der Boden für eine spätere – dann aber endgültige – Neuregelung bereitet werden. Die „Moratoriumslösung“ war deshalb von Anfang an zeitlich begrenzt. Sie wurde Ende 2011 bis zum 31. Dezember 2012 verlängert. Gleichzeitig erteilte der Gesetzgeber der DGUV den Auftrag, bis zum 31. Mai 2012 ein Konzept zur Neuregelung der Zuständigkeit vorzulegen.

### **Der Auslöser**

Seit einigen Jahrzehnten besteht eine verstärkte Tendenz der öffentlichen Hand, sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch des Privatrechts zu bedienen. So sind vermehrt Unternehmen in privater, aber auch in öffentlicher Rechtsform entstanden, an denen Länder oder Gemeinden auf unterschiedlichste Weise beteiligt sind.

Der Gesetzgeber hatte diese Entwicklung bereits frühzeitig aufgegriffen und die grundsätzlich bestehende Zuständigkeit der gewerblichen Unfallversicherung für rechtlich selbstständige Unternehmen eingeschränkt. So konnten die Länder vor 1997 Unternehmen „bezeichnen“, die in die Zuständigkeit ihrer Unfallversicherungsträger fallen sollten („Bezeichnungsverfahren“). Einzige Bedingung war eine überwiegende Beteiligung der öffentlichen Hand.

Im Zuge der Überführung des Unfallversicherungsrechts in das Siebte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII) wurden die Voraussetzungen für eine Zuständigkeit der Unfallversicherungsträger der Länder und Gemeinden zum 1. Januar 1997 ergänzt. Neben der überwiegenden Beteiligung einer oder mehrerer Gebietskörperschaften am Unternehmen ermöglicht seitdem auch ein ausschlaggebender Einfluss auf dessen Organe die Zuständigkeit der öffentlichen Träger. War eine der Bedingungen erfüllt, konnten die Länder diese Unternehmen in die Zuständigkeit ihrer

Unfallversicherungsträger übernehmen („Übernahmeverfahren“). Eine Übernahme sollte allerdings nicht erfolgen, wenn das Unternehmen erwerbswirtschaftlich betrieben wurde.

### **Konfliktherd Erwerbswirtschaftlichkeit**

In der Folgezeit entstanden zunehmend Probleme bei der Auslegung dieser Vorschrift. Im Raum standen zahlreiche Fragen, die auch von der Rechtsprechung nicht umfassend beantwortet wurden. So bestand zum Beispiel keine Einigkeit darüber, ob eine fehlende überwiegende Beteiligung der öffentlichen Hand durch einen ausschlaggebenden Einfluss auf die Unternehmensorgane kompensiert wird und wann ein solcher Einfluss konkret vorliegt. Strittig war weiterhin, ob auch mittelbare Beteiligungen den Ansprüchen des Gesetzes genügen. Kontrovers diskutiert wurde zudem, ob eine institutionelle Förderung oder andere finanzielle Zuwendungen als Beteiligungen gelten. Als größter Konfliktherd erwies sich aber die Frage, wie das Negativkriterium der Erwerbswirtschaftlichkeit auszulegen war. Allein zu diesem Punkt gab es Ende 2004 circa 150 offene Sozialgerichtsverfahren.

Der Gesetzgeber begegnete diesem unbefriedigenden Zustand mit der Moratoriumsregelung, die zum 1. Januar 2005 in Kraft trat. Die Unfallversicherungsträger der Länder und Gemeinden sollten hiernach für solche rechtlich selbstständigen Unternehmen zuständig sein, an denen die öffentliche Hand entweder überwiegend beteiligt ist oder auf deren Organe sie einen ausschlaggebenden Einfluss hat. Dies bezieht sich ausdrücklich auch auf mittelbare Beteiligungen. Das Kriterium der Erwerbswirtschaftlichkeit fiel ersatzlos weg. So verschwand ein wesentlicher Streitgegenstand, während andere Fragen weiterhin ungeklärt im Raum standen.

Die gesetzliche Neuregelung sollte von Beginn an nur eine Zwischenlösung darstellen. Das Moratorium wurde deshalb zeitlich befristet. Innerhalb der Frist sollte festgestellt werden, ob sich die Neuregelung als sachgerecht und tragfähig erweist. Diese Forderung bezog auch Fragendes wirtschaftlichen Wettbewerbs ein. Ziel war es insbesondere, wettbewerbswidrige Unterschiede zwischen konkurrierenden Unternehmen infolge der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Unfallversicherungsträgern zu verhindern.

Allerdings erwies sich das Moratorium beständiger als gedacht. Innerhalb der ursprünglichen Frist von fünf Jahren kam es zu keiner Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte. Zwischen den Unfallversicherungsträgern der öffentlichen Hand und den gewerblichen Berufsgenossenschaften gab es in dieser Frage keine wesentliche Annäherung. Dieses Patt setzte sich im politischen Bereich fort. Mit der Folge, dass die Frist zunächst um zwei Jahre verlängert wurde. Nachdem sich auch in diesem Zeitraum politische Lösungen nicht abzeichneten, hat der Gesetzgeber Ende 2011 den Ball der Selbstverwaltung der Unfallversicherung zugeworfen. Nun sollte die DGUV ein Konzept zur Neuregelung der Zuständigkeit zwischen öffentlicher und gewerblicher Unfallversicherung im Bereich der rechtlich selbstständigen Unternehmen vorlegen. Doch damit nicht genug: Im Gesetz wurde die Vorlagefrist zugleich auf fünf Monate beschränkt und die Moratoriumsfrist letztmalig um ein Jahr verlängert. Damit galt es nicht nur eine inhaltliche „Herkulesaufgabe“ zu bewältigen, sondern dabei auch noch Sprinterqualitäten an den Tag zu legen.

## **Der Lösungsansatz**

Die Notwendigkeit einer von allen Verbandsmitgliedern getragenen dauerhaften Lösung war innerhalb der DGUV bereits frühzeitig erkannt worden. Deshalb wurden im Vorfeld der gesetzlichen Verpflichtung Überlegungen angestellt, wieder „gordische Knoten“ zu lösen bzw. zu durchschlagen sei. Zu diesem Zweck entstand eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Geschäftsführungen verschiedener öffentlicher und gewerblicher Unfallversicherungsträger, die vom einschlägigen Facharbeitskreis auf Verwaltungsebene unterstützt wurde.

An dieser Stelle muss nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Grundsatzpositionen der öffentlichen und der gewerblichen Träger zur Zuständigkeitsabgrenzung bei rechtlich selbstständigen Unternehmen in den vergangenen Jahrzehnten weit auseinanderlagen. Einigkeit bestand aber darin, eine Rückkehr zum alten Übernahmeverfahren angesichts der damit verbundenen Probleme (siehe oben) abzulehnen. Genau das tritt aber ein, wenn die Moratoriumsfrist am 31. Dezember 2012 abläuft, ohne dass eine neue gesetzliche Regelung in Kraft getreten ist. Vor diesem Hintergrund war der gesetzliche Auftrag nur durch einen Kompromiss zu erfüllen, der sachlich begründet ist und von allen Betroffenen mitgetragen werden kann. Dieser Ansatz ist konsequent verfolgt worden. Auf der Basis einer eingehenden Analyse des Ist-Zustandes wurden die bestehenden Differenzen offengelegt und nach ihrer Bedeutung gewichtet. Daraus ergab sich dann ein Bild der für eine Kompromissfindung besonders zu berücksichtigenden Aspekte. Dieser Prozess musste zuletzt wegen der rigiden Terminvorgabe des Gesetzgebers noch deutlich intensiviert und beschleunigt werden.

Trotz dieser Umstände ist es am Ende gelungen, einen Vorschlag zu erarbeiten, der die Zustimmung aller maßgeblichen Gremien der DGUV gefunden hat. Das höchste Selbstverwaltungsorgan, die Mitgliederversammlung der DGUV, hat dem Konzept am 24. Mai 2012 abschließend einstimmig ohne Enthaltungen zugestimmt. Eindrucksvoller lässt sich der Erfolg der Bemühungen um eine Konsenslösung nicht dokumentieren.

## **Das Gerüst**

Ausgangspunkt des vorgeschlagenen Konzepts ist eine parallele Betrachtung der Moratoriumsregelung und der Regelungen zu den „kommunalen Ausnahmeunternehmen“. Als solche werden bestimmte Arten von Unternehmen benannt, die unabhängig von ihrer Rechtsform stets in die Zuständigkeit der Berufsgenossenschaften fallen. Diese sind in einzelnen Bereichen auch für solche Unternehmen der Gemeinden zuständig, die als Bestandteil der Gebietskörperschaft keine eigene Rechtsform aufweisen. Es handelt sich hier um eine Ausnahme von der grundsätzlich bestehenden Zuständigkeit der kommunalen Unfallversicherungsträger für die Gemeinden und deren Bestandteile.

Die wechselseitige Durchbrechung der „Regelzuständigkeiten“ der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand und der gewerblichen Berufsgenossenschaften stellt den wesentlichen Ansatzpunkt des vorliegenden Konzepts dar.

Beide Ausnahmeregelungen sind nicht zufällig zustande gekommen, sondern weisen eine jahrzehntelange Vorgeschichte auf, auch bezüglich der jeweiligen Begründungen. So wird zugunsten des Moratoriums geltend gemacht, es handle sich weiterhin um Unternehmen der öffentlichen Hand, die trotz rechtlicher Verselbstständigung

(„Outsourcing“) ihren öffentlichen, auf Daseinsvorsorge ausgerichteten Charakter beibehalten haben. Die Berechtigung kommunaler Ausnahmeunternehmen wird insbesondere mit dem Hinweis auf die spezialisierte Prävention der gewerblichen Berufsgenossenschaften begründet, die bei bestimmten Unternehmensarten bundesweit einheitlich durchgeführt werden müsse.

Das Konzept ergreift für keine der verschiedenen Sichtweisen Partei. Es enthält eine Lösung, die von allen Mitgliedern der DGUV gleichermaßen mitgetragen werden kann. Dass dies Kompromisse in der Sache erfordert, liegt auf der Hand. Das Konzept stellt daher keine der Ausnahmeregelungen grundsätzlich infrage. Stattdessen wird im Ergebnis eine Begrenzung der davon betroffenen Unternehmen vorgeschlagen. Zu diesem Zweck werden Kriterien definiert, die eindeutig formuliert sind und damit zum erwünschten wie notwendigen Maß an Rechtssicherheit führen. Die Vorschläge passen sich auch in das systematische Gefüge der Zuständigkeiten von öffentlicher und gewerblicher Unfallversicherung ein.

### **Die Vorschläge**

Die Unfallversicherungsträger der Länder und Kommunen sollen zukünftig unter engeren Voraussetzungen als bislang für rechtlich selbstständige Unternehmen der öffentlichen Hand zuständig sein. Handelt es sich um eine Kapitalgesellschaft (zum Beispiel GmbH oder AG), besteht eine Zuständigkeit nur dann, wenn die öffentliche Hand die Kapitalmehrheit auf sich vereint. Bei anderen Unternehmensformen (zum Beispiel Anstalt oder Stiftung) kommt es entscheidend darauf an, ob die Länder oder Gemeinden die Stimmenmehrheit in dem Organ innehaben, das das Unternehmen führt und verwaltet. Minderheitsbeteiligungen, Sperrminoritäten etc. erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Die gewerblichen Berufsgenossenschaften sollen zukünftig nur noch für solche kommunalen Ausnahmeunternehmen zuständig sein, die rechtlich selbstständig sind. Ob die öffentliche Hand die Kapitalmehrheit oder die Stimmenmehrheit im maßgeblichen Unternehmensorgan innehat, ist dabei nicht von Bedeutung.

Die Vorschläge führen in beiden Teilbereichen zu Veränderungen der Zuständigkeiten. Um teilweise jahrzehntelang gewachsene Betreuungsstrukturen hierdurch nicht unverhältnismäßig zu beeinträchtigen, sind Übergangsregelungen für einzelne Gruppen von Unternehmen vorgesehen. So soll eine sukzessive Umsetzung der durch die Neuregelung begründeten Zuständigkeitsänderungen gewährleistet werden.

### **Der wirtschaftliche Wettbewerb**

Einer besonderen Betrachtung bedarf die Frage, ob die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen öffentlicher und gewerblicher Unfallversicherung je nach Zuständigkeit Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition einzelner Unternehmen hat. Die komplexe Materie muss sorgfältig analysiert werden. Dies setzt aber voraus, dass die Zuständigkeiten vorab feststehen. Wegen der Kürze der vom Gesetzgeber eingeräumten Beratungszeit konnte das Zuständigkeitskonzept jedoch erst mit Fristablauf vorgelegt werden. Somit bestand für die Betrachtung der Folgefrage noch kein Raum. Die Thematik wird derzeit von der Geschäftsführer-Arbeitsgruppe aufbereitet.

## **Die Reaktionen**

Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung einen Entwurf für ein „Zweites Gesetz zur Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch“ vorgelegt. Der Entwurf beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Ablösung der Moratoriumsregelung. Die entsprechenden Vorschläge der DGUV wurden vom Ministerium aufgegriffen und eingearbeitet.

Außerdem soll die DGUV bis Ende 2013 die Auswirkungen auf die Beiträge konkurrierender Unternehmen bei den öffentlichen und den gewerblichen Unfallversicherungsträgern prüfen. Je nach Ergebnis sollen auch Vorschläge zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen gemacht werden. Damit ist ein erster Schritt getan, um das Konzept in geltendes Recht zu überführen.

Im aktuellen Gesetzgebungsprozess werden die vorgesehenen Regelungen intensiv diskutiert. Daran beteiligen sich auch Organisationen und Verbände aus dem Wirtschaftsleben, die ihre Interessen berührt sehen. Die Frage, ob die gefundene Zuständigkeitsabgrenzung Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition einzelner Gruppen von Unternehmen hat, wird dabei einen breiten Raum einnehmen. Die Antwort hierauf ist noch offen. Sie ist aber unabhängig von der vorrangigen Frage nach der Zuständigkeit.

Erste Signale von verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Akteuren geben Anlass zur Hoffnung, dass die Zweistufigkeit von Zuständigkeitsabgrenzung und Wettbewerbsfragen generell nachvollzogen und mitgetragen wird. Außerdem spricht einiges dafür, dass die einhellige, alle Partikularinteressen zurückstellende Unterstützung des Konzepts durch den Verband und seine Mitglieder ihre Wirkung nicht verfehlt.

## **Fazit**

Die DGUV hat ein Konzept vorgelegt, das geeignet erscheint, die Abgrenzung zwischen öffentlicher und gewerblicher Unfallversicherung auf eine dauerhafte Basis zu stellen und damit Rechtssicherheit und Rechtsfrieden zu schaffen. Hierfür spricht nicht zuletzt der einstimmige Beschluss der Mitgliederversammlung. Die Übernahme der vorgeschlagenen Regelungen in den Gesetzentwurf der Bundesregierung ist ebenfalls als Bestätigung dieser Annahme zu verstehen. Wenn der Gesetzgeber dies genauso sieht, dann ist die Grundlage geschaffen, um in einem zweiten Schritt den Wettbewerbsaspekt näher zu beleuchten. Die DGUV beschäftigt sich bereits jetzt mit der Thematik und wird hierzu nach sorgfältiger Analyse der Verhältnisse Position beziehen.

Autor: Michael Quabach, Leiter des Referats Zuständigkeit der Deutschen gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV)

*Unveränderter Abdruck eines Artikels der Zeitschrift „DGUV Forum“, Ausgabe 9/2012:  
[http://dguv-forum.de/files/594/12-36-043\\_DGUV\\_Forum\\_9-2012\\_SCREEN.pdf](http://dguv-forum.de/files/594/12-36-043_DGUV_Forum_9-2012_SCREEN.pdf)*