

# ***Leistungen zielgenauer gewähren!***

## ***BDA-Konzept zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung***

Oktober 2011

### **Zusammenfassung**

Eine **Reform des Leistungsrechts** der gesetzlichen Unfallversicherung ist überfällig und muss endlich angegangen werden. Mit dem 2008 beschlossenen Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz (UVMG) hat die große Koalition nur Organisations- und Finanzierungsfragen der gesetzlichen Unfallversicherung neu geregelt, die sehr viel wesentlichere Reform des Leistungsrechts ist dagegen gescheitert. Dabei kann nur durch eine Reform des Leistungsrechts die – angesichts der deutlich rückläufigen Zahl der Arbeitsunfälle – mehr als überfällige Beitragsentlastung der Unternehmen erreicht werden.

Reformen in Leistungsbereich der gesetzlichen Unfallversicherung hatten bislang einseitig nur auf Leistungsausweitungen zur Folge, während Ausgaben senkende Strukturformen weitgehend unterblieben. Dabei lässt sich durchaus mit Reformen eine langfristige **Beitragsentlastung von 25 %** erreichen. Die gesetzliche Unfallversicherung darf nicht als einzig ausschließlich von den Arbeitgebern finanzierter Zweig der Sozialversicherung von grundlegenden Strukturformen ausgenommen bleiben.

Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung weisen bei langfristiger Betrachtung eine leicht rückläufige Tendenz auf. Im Durchschnitt aller gewerblichen Berufsgenossenschaften lagen sie 2010 bei 1,32 %. Die Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Unfallversicherung entspricht jedoch in keiner Weise den erheblichen Verbesserungen des Arbeitsschutzes in Deutschland und der in-

folgedessen seit Jahrzehnten **stark rückläufigen Zahl der Arbeitsunfälle**. Obwohl sich seit der Wiedervereinigung die Zahl der Arbeitsunfälle um rund die Hälfte reduziert hat, sank der durchschnittliche Beitragssatz seitdem nur um 5 %.

Die relative Stabilität der Beitragssätze verschleiert weiter die Tatsache, dass die **Aufwendungen** der gewerblichen Berufsgenossenschaften **kontinuierlich angewachsen** sind. Die Ausgaben der Berufsgenossenschaften lagen 2010 bei rund 9,8 Mrd. €. Seit 1991 nahmen sie um fast 35 % zu. Das Umlagesoll pro Vollarbeiter ist im gleichen Zeitraum von 239 € auf 309 € und damit ebenfalls um fast 30 % gestiegen.

Die **Beitragssätze** der einzelnen Berufsgenossenschaften weisen zudem gefährdungsbedingt eine erhebliche Spannweite auf und reichten im Jahr 2010 **von 0,76 %** bei der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege **bis zu 3,95 %** bei der BG der Bauwirtschaft. Innerhalb jeder einzelnen Berufsgenossenschaft variieren die Beitragssätze je nach Gefährdungssituation zum Teil ganz erheblich und erreichen in einzelnen Gewerbebranchen mit über 10 % eine höhere Belastung als der Arbeitgeberanteil in jedem anderen Zweig der Sozialversicherung.

Die BDA fordert daher:

- Die Versicherungsleistungen sind auf den **Kernbereich der betriebsspezifischen Risiken** zu konzentrieren. Insbesondere müssen Wegeunfälle aus dem Leistungskatalog der Unfallversicherung ausgeglie-

dert und Berufskrankheiten gegenüber allgemeinen Erkrankungen klarer abgegrenzt werden.

- Das gesamte Rentensystem ist mit dem Ziel einer **sachgerechten Risikoordnung** zu reformieren. Insbesondere muss dabei die Unfallrente auf den Ausgleich des Erwerbsschadens konzentriert sowie der Grundsatz des Vorrangs der Unfallrenten vor den Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung aufgehoben werden. Zudem sind die Abfindungsmöglichkeiten bei Erwerbsminderungsrenten auszubauen.
- Die Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** bei der Leistungserbringung sind auch im Unfallversicherungsrecht gesetzlich zu verankern.

Eine **Privatisierung** der gesetzlichen Unfallversicherung ist, insbesondere auch wegen der bestehenden Altlasten, **keine geeignete Alternative** zu den notwendigen Strukturformen in der gesetzlichen Unfallversicherung.

## Im Einzelnen

### I. Reformbedarf im Einzelnen:

#### 1. Leistungen auf betriebsspezifische Risiken konzentrieren


Die Versicherungsleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung sind auf den **Kernbereich der betriebsspezifischen Risiken** zu konzentrieren. Die ursprüngliche und richtige Zielsetzung, die zivilrechtliche Haftung der Unternehmer gegenüber ihren Beschäftigten durch die von den Arbeitgebern finanzierte Unfallversicherung abzulösen, muss wieder verstärkt Berücksichtigung finden. Deshalb darf es dann, wenn ein Schadenseintritt nicht auf der Verwirklichung betriebsspezifischer Risiken beruht und eine zivilrechtliche Haftung des Arbeitgebers damit von vornherein ausscheidet, auch keine Leistungspflicht der gesetzlichen Unfallversicherung geben. Eine Einstandspflicht der

Unfallversicherung kann vielmehr nur zur Abdeckung betriebsspezifischer Risiken bestehen. Allgemeine Lebensrisiken sind über die anderen Sozialversicherungszweige bzw. private Versicherungen abzusichern.

- **Wegeunfälle**, d. h. Unfälle auf dem Weg von und zur Arbeit, die – im Gegensatz zu Dienstwegeunfällen – ein allgemeines Lebensrisiko darstellen, sind aus dem Leistungskatalog auszugliedern und insbesondere über die Krankenversicherung abzusichern. Die dadurch bewirkte Kostenübertragung entspricht einer sachgerechten Finanzierung. Da der Arbeitgeber für Wegeunfälle auch zivilrechtlich nicht haften müsste, gehören die dadurch verursachten Schäden auch nicht in den Leistungskatalog der Unfallversicherung. Wegeunfälle beanspruchen rund ein Fünftel der Leistungsausgaben (in 2010 rund 1,6 Mrd. €). In einzelnen Branchen, wie dem Einzelhandel, machen Wegeunfälle über 30 % der Ausgaben aus. Das Risiko eines Wegeunfalls ist keine betriebsspezifische Gefahr, auf die der Arbeitgeber nur sehr begrenzt Einfluss nehmen kann, sondern wird vielmehr wesentlich durch die individuelle Wahl des Wohnorts und des Verkehrsmittels sowie das Verhalten der Arbeitnehmer und Dritter im Straßenverkehr bestimmt.

- Die gesetzlichen Kriterien des betrieblichen Gefahrenbereichs und der Unternehmensdienlichkeit des Versichertenverhaltens sind hinsichtlich des versicherten **Personenkreises** und der **versicherten Tätigkeiten** strenger zu fassen und bei der Zurechnungs- und Kausalitätsprüfung strikt zu beachten. So ist beispielsweise bei einem Arbeitsunfall infolge Alkohol- und/oder Drogenkonsums eine Leistungspflicht der Unfallversicherung auszuschließen.

- Die **Abgrenzung von allgemeinen Gesundheitsrisiken und Berufskrankheiten** muss schärfer erfolgen. Die Voraussetzungen für die „Berufskrankheitenreife“ bestimmter Erkrankungen sind im Hinblick auf die Abgrenzung zu Volkskrankheiten (z. B. Rückenleiden) und auch im Zu-



sammenhang mit Risiken aufgrund persönlicher Verhaltensweisen präziser zu fassen. Bei den sog. Volkskrankheiten ist von vornherein wegen der Häufigkeit und Gleichartigkeit der in der übrigen Bevölkerung verbreiteten Krankheitsbilder ein beruflich bedingtes erheblich erhöhtes Erkrankungsrisiko selten und die Möglichkeit einer Abgrenzung von allgemeinen Alters- und Verschleißerscheinungen kaum gegeben. Das Kausalitätsprinzip, nach dem nur eindeutig berufsbedingte Erkrankungen zu Lasten des Unfallversicherungsträgers gehen dürfen, muss auch hier gelten. Eine klare Grenzziehung zwischen dem Sondersystem der gesetzlichen Unfallversicherung zu der ansonsten zuständigen Kranken- und/oder Rentenversicherung ist unverzichtbar.

- Die **Berufskrankheiten-Tatbestände** müssen von der als Verordnungsgeber zuständigen Bundesregierung stärker konkretisiert, das Verfahren zur Besetzung des Sachverständigenremiums für Berufskrankheiten und das Verfahren zur Bezeichnung neuer Berufskrankheiten für die Praxis transparenter und nachvollziehbarer gestaltet werden. Um die Handhabbarkeit des Berufskrankheitenrechts zu erhöhen sowie die Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu verbessern, sind die Noxen/Einwirkungen und die Krankheitsbilder so konkret wie möglich zu formulieren und nach Möglichkeit entsprechend dem Vorliegen wissenschaftlicher Erkenntnisse zu Dosis-Wirkungs-Beziehungen auch Dosis-Grenzwerte in den Berufskrankheiten-Tatbeständen aufzunehmen. Allgemein gehaltene Bezeichnungen wie „Erkrankungen durch ...“, bei welchen zum Teil sogar die Angabe des betroffenen Organs fehlt, sind nicht ausreichend. Ferner ist die Vermutungsregelung des § 9 Abs. 3 SGB VII, nach welcher eine Erkrankung schon dann als Folge einer versicherten Tätigkeit angesehen wird, wenn Anhaltspunkte für eine Verursachung außerhalb der versicherten Tätigkeit nicht festgestellt werden können, zu streichen, weil dies im Ergebnis zu einer Beweislastumkehr zulasten der Arbeitgeber führt. Vielmehr sollten nur Krankhei-

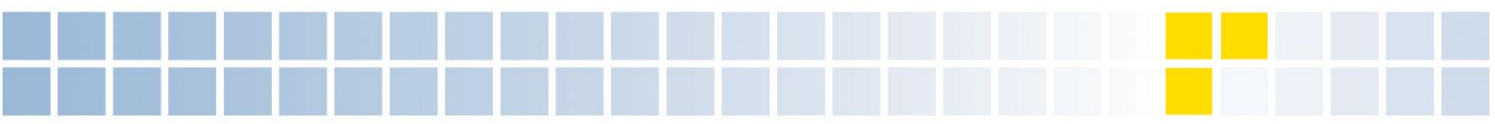
ten, die durch Rechtsverordnung der Bundesregierung als Berufskrankheiten bezeichnet sind, als Berufskrankheit anerkannt und damit entschädigt werden. Zudem muss künftig ausnahmslos gelten, dass bei der rückwirkenden Aufnahme neuer Berufskrankheiten in die Berufskrankheiten-Verordnung ein Stichtag festgelegt wird, d. h. keine unbegrenzte Rückwirkung erfolgt. Der nicht begründbare und völlig unsystematische Wegfall der Stichtagsregelung bei der sog. Bergmannsbronchitis muss der absolute Ausnahmefall bleiben.

- Die gesetzliche Leistungspflicht der Berufsgenossenschaften bei **Schwarzarbeit** und **illegaler Beschäftigung** muss gestrichen werden. Sie bedeutet nichts anderes als die Subventionierung von Schwarzarbeit auf Kosten der legal tätigen Arbeitgeber. Notwendige Heilbehandlungen und ggf. Rentenleistungen sind daher von den jeweils zuständigen Sozialleistungsträgern zu finanzieren. Durch die Einführung der Sofortmeldung, d. h. der Pflicht der Arbeitgeber, Arbeitnehmer bereits unmittelbar bei Beschäftigungsaufnahme an die Sozialversicherung zu melden, ist das Problem der Leistungspflicht der Berufsgenossenschaften bei Unfällen von Schwarzarbeitern keinesfalls behoben worden. Hierdurch ist lediglich ein Instrument geschaffen worden, um Schwarzarbeit leichter feststellen zu können.

## **2. Überversorgung bei Unfallrenten beseitigen**

Das gesamte **Rentensystem** der gesetzlichen Unfallversicherung muss mit dem Ziel einer **sachgerechten Risikoordnung** reformiert werden.

- Die Unfallrente muss auf den **Ausgleich des Erwerbsschadens** konzentriert werden, so wie heute schon bei den Erwerbsminderungsrenten der gesetzlichen Rentenversicherung. Das ist die logische Konsequenz des Grundsatzes, dass die Unfallversicherung die Unternehmerhaftung übernimmt. Die heutige Rentenge-

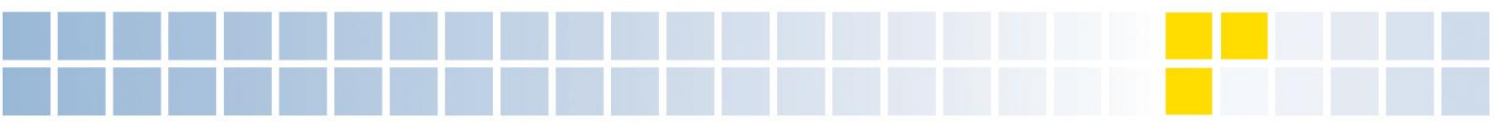


währung nach dem Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit wird diesem Anspruch nicht mehr gerecht. Bei der Einführung der gesetzlichen Unfallversicherung war mit der Einschränkung der Erwerbsfähigkeit typischerweise auch eine Einkommensminderung verbunden. Es bestand eine Übereinstimmung der Minderung der Erwerbsfähigkeit mit einer auch tatsächlich vorhandenen Entgelteinbuße. Diese Übereinstimmung hat sich im Laufe der Zeit aufgrund des erheblichen Ausbaus der medizinischen und beruflichen Rehabilitation sowie verbesserter Arbeitsbedingungen wesentlich abgeschwächt. Die Höhe der dauerhaften Entschädigung trägt damit den Rehabilitationserfolgen, die zur Weiterbeschäftigung beitragen, nicht mehr Rechnung. Die Schere zwischen den abstrakt berechneten Renten und den tatsächlichen Einkommenseinbußen geht immer weiter auseinander.

- Unfallrenten sollten **nur noch bis zum Beginn einer Altersrente** der gesetzlichen Rentenversicherung geleistet werden. Zur Absicherung im Alter sollten stattdessen auf der Grundlage der Unfallrente Beiträge zur Rentenversicherung geleistet werden. Durch die zeitliche Begrenzung bis zum Altersrenteneintritt wird die Unfallrente sachgerecht auf den Zeitraum konzentriert, in dem überhaupt nur ein Erwerbsschaden bestehen kann. Nach dem heutigen Recht wird der Unfallversicherung ohne sachlichen Grund auch noch das Lebensrisiko „Alter“ übertragen.
- Die Unfallversicherung sollte keine **Hinterbliebenenrenten** mehr leisten, sofern der Tod des Versicherten unabhängig von einem vorherigen Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit eingetreten ist. Auch hier handelt es sich nicht um einen Erwerbsschadensausgleich. Innerhalb der Sozialversicherung kann hier allein die Rentenversicherung leistungspflichtig sein.
- Bei Zusammentreffen von Unfallrenten einerseits und einer **Erwerbsminderungsrente** der gesetzlichen Rentenversicherung andererseits muss der generelle Vorrang der Unfallrenten abgeschafft werden.

Lösen in beiden Versicherungszweigen unterschiedliche Ereignisse die Rentengewährung aus, besteht kein Grund für eine vorrangige Leistungspflicht der Unfallversicherung. Den Versicherten werden heute bei Kürzung der Erwerbsminderungsrenten der gesetzlichen Rentenversicherung Leistungen vorenthalten, für die sie Beiträge gezahlt haben und die ihrer grundsätzlichen Absicherung bei Invalidität dienen soll.

- Die **Abfindungsmöglichkeiten** bei Unfallrenten sind auszubauen. Dadurch kann der Verwaltungsaufwand der Berufsgenossenschaften reduziert und die derzeitige Umlagefinanzierung zumindest in diesem Bereich auf ein kapitalgedecktes Verfahren umgestellt werden. Letzteres hat den Vorteil, dass die Folgen aus strukturellem Wandel weitgehend unproblematisch würden. Durch eine umfassendere Abfindung von Unfallrenten würden deren Kosten den Mitgliedsbetrieben der jeweiligen Berufsgenossenschaft verursachergerecht zugeordnet, da sie direkt im Entstehungsjahr ausfinanziert würden. Dies hätte allerdings während eines längeren Übergangszeitraums einen Liquiditätsentzug in den Betrieben zur Folge. Daher müssen mit einer Ausweitung der Abfindungsmöglichkeiten Entlastungen auf der Leistungsseite einhergehen, um eine Erhöhung der Personalzusatzkosten zu vermeiden.
- Die Regelung, dass Rentenleistungen zumindest nach dem **Mindestjahresarbeitsverdienst** zu berechnen sind, ist zu streichen. Soweit Renten auf dieser Grundlage gewährt werden, erhalten die Versicherten von der Unfallversicherung einen höheren Ausgleich, als sie als Erwerbsschaden erlitten haben. Diese Übersorgung muss beendet werden.
- Die **Rentenaltlasten** der gesetzlichen Unfallversicherung aus dem **Beitrittsgebiet** (rund 480 Mio. €) sind – wie teilweise bei der gesetzlichen Rentenversicherung auch – als „Fremdlasten“ aus Steuermitteln zu finanzieren. Gleiches gilt für die Beitragsbelastungen durch das **Frem-**



**rentengesetz.** Diese sollten als nicht beitragsgedeckte Rentenzahlungen – wiederum entsprechend der gesetzlichen Rentenversicherung – durch den Bund ausgeglichen werden.

### 3. Wirtschaftlichkeit steigern

**Leistungen** der gesetzlichen Unfallversicherung müssen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht werden.

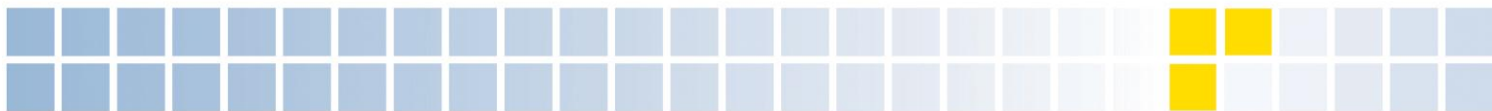
- Die Prinzipien der **Wirtschaftlichkeit** und **Sparsamkeit** müssen – wie in der gesetzlichen Krankenversicherung – in gleicher Weise auch für die gesetzliche Unfallversicherung gesetzlich verankert werden. Die Berufsgenossenschaften haben bislang sämtliche Leistungen der Prävention und Rehabilitation „mit allen geeigneten Mitteln“ zu erbringen. Sie haben damit eine allgemeine gesetzliche Vorgabe, die im Widerspruch zu wirtschaftlichem und sparsamen Handeln stehen kann. Dies trifft auch auf den Bereich der Prävention zu. Prävention ist eine Kernaufgabe der Berufsgenossenschaften und auch eine wichtige und richtige Zielsetzung. Bei der Realisierung von Präventionsmaßnahmen dürfen aber nur solche Maßnahmen durchgeführt werden, die bei gleicher Zielerreichung die kostengünstigere Variante darstellen. Zudem darf es bei der berufsgenossenschaftlichen Präventionsarbeit nur um solche Bereiche gehen, in denen der Betrieb Verursacher der Gefährdung ist.
- Auch bei der **Vergütung ärztlicher Leistungen** ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Bei gleichartigen Verletzungen dürfen keine höheren Vergütungen erfolgen als dies im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung der Fall ist. Eine höhere Vergütung als in der gesetzlichen Krankenversicherung ist nur dann zu rechtfertigen, wenn im Rahmen des berufsgenossenschaftlichen Heilverfahrens besondere Anforderungen an die Ärzte gestellt werden. Über die Heilbehandlung im engeren Sin-

ne hinaus muss das auch für andere Maßnahmen der Rehabilitation gelten.

### II. Privatisierung der Unfallversicherung – eine Scheinlösung

Die teilweise geforderte **Privatisierung** der gesetzlichen Unfallversicherung wäre **keine** geeignete **Alternative** für die notwendigen Strukturreformen in diesem Zweig der Sozialversicherung. Insbesondere kann dadurch keine finanzielle Entlastung der Arbeitgeber erreicht werden.

- Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass bei einer Privatisierung zum Teil **gravierende Prämiensteigerungen** die Folge sind. Vor allem aufgrund von Gewinnmargen, Akquisitions- sowie Rückversicherungskosten liegen die Kosten privater Versicherer erheblich höher als bei den Berufsgenossenschaften. Immerhin rund 90 % der berufsgenossenschaftlichen Einnahmen werden als Leistungen an die Versicherten wieder ausgeschüttet oder für Präventionsmaßnahmen verwendet. Die Schadenquoten privater Versicherer, d. h. das Verhältnis von Aufwendungen für Versicherungsfälle zu Beiträgen, liegen dagegen deutlich niedriger.
- Das Prinzip der **Haftungsablösung**, nach welchem die Arbeitgeber über die gesetzliche Unfallversicherung von individuellen Schadensersatzansprüchen ihrer Arbeitnehmer befreit werden, könnte durch eine Privatisierung in Gefahr geraten. Nur weil die Unfallversicherung die Risiken am Arbeitsplatz umfassend abdeckt, ist eine zivilrechtliche Haftung der Arbeitgeber bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ausgeschlossen. In den Vereinigten Staaten sehen sich Unternehmen dagegen zum Teil mit schwerwiegenden Schadensersatzklagen Betroffener konfrontiert. Dort hat sich z. B. Asbest zu einem kaum noch beherrschbaren Haftungsrisiko entwickelt. Unvorhersehbare Haftungsprozesse von Arbeitnehmern gegen ihre Arbeitgeber würden die Rechtssicherheit und den Betriebsfrieden in Deutschland erheblich beeinträchtigen.



- Arbeitsunfälle lassen sich für private Versicherer noch relativ leicht kalkulieren, nicht jedoch **Berufskrankheiten**, die teilweise wegen langer Latenzzeit erst Jahrzehnte nach der beruflichen Tätigkeit auftreten. Deshalb sind letztere bei einer privaten Unfallversicherung häufig vom Versicherungsschutz ausgenommen. Sie werden daher z. B. in den ansonsten privaten Unfallversicherungssystemen in Portugal, Belgien und Dänemark von öffentlichen Trägern versichert. Folge ist, dass die Unternehmen es mit zwei Systemen zu tun haben und zwei Prämien zu zahlen haben.
- Internationale Vergleiche zeigen auch, dass es für **gefährteigete Arbeiten** schwierig werden kann, eine private Versicherungspolice zu erhalten bzw. dass mit drastischen Beitragserhöhungen gerechnet werden muss. Deshalb werden zum Beispiel die Seeleute in Belgien oder landwirtschaftliche Arbeitnehmer in Finnland – trotz einer ansonsten privaten Unfallversicherung – durch öffentlich-rechtliche Träger versichert, da diese Branchen keine privaten Versicherungsunternehmen gefunden haben. In Großbritannien mussten über 5.000 Unternehmen wegen fehlenden Unfallversicherungsschutzes ihren Betrieb einstellen.
- Die gesetzliche Unfallversicherung trägt **Altlasten** aus Unfällen und Berufskrankheiten in Höhe von rund 55 Mrd. €. Diese Kosten für laufende Rentenzahlungen müssten im Falle einer Privatisierung von den Betrieben auf einen Schlag zur Verfügung gestellt werden.
- Auch die mit einer Privatisierung vielfach verbundene Erwartung, dass die **Vorschriftenflut im Arbeitsschutz** reduziert würde, dürfte sich kaum erfüllen. Denn zum einen bliebe es bei den staatlichen Arbeitsschutzvorschriften, zum anderen würden auch private Versicherungen in ihren Versicherungsbedingungen Forderungen an den Arbeitsschutz stellen müssen. Im Übrigen haben die Berufsgenossenschaften die Zahl der Unfallverhütungsvorschriften in den letzten Jahren bereits

in einem ersten Schritt um mehr als die Hälfte (von 123 in 2004 auf 58 in 2009, in 2012 ist eine weitere Abnahme auf 45 vorgesehen) reduziert. Außerdem ist zu beachten, dass viele Vorschriften im Arbeits- und Gesundheitsschutz auf europäischem Recht beruhen und daher unabhängig von einer privatrechtlichen oder gesetzlichen Ausgestaltung der Unfallversicherung Anwendung finden müssen.

**Ansprechpartner:**

#### **BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### **Soziale Sicherung**

T +49 30 2033-1600

[Soziale.sicherung@arbeitgeber.de](mailto:Soziale.sicherung@arbeitgeber.de)