

MARINA SCHRÖDER

Das Eckpunktepapier der Bund-Länder-Kommission zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung

Mit dem Eckpunktepapier zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung, wie es die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Ende Juni beschlossen hat, ist deutlicher absehbar, welche Veränderungen in Organisationsstruktur und Leistungsrecht der Unfallversicherung anstehen. Aus gewerkschaftlicher Sicht liegen die größten Einsparungspotenziale nicht in fantasielosen Streichlisten und Leistungseinschränkungen, sondern in einer Verbesserung der Prävention. Kritische Fragen und Forderungen ergeben sich auch zur zukünftigen Ausgestaltung des Branchenprinzips der Berufsgenossenschaften, zum Leistungsrecht, den Renten und zur Rehabilitation, zum Berufskrankheitenrecht und zur Ausgestaltung des Regelwerks. Außerdem wäre es erforderlich, unter Gesichtspunkten der Prävention den Blick auf die arbeitsbedingten Erkrankungen zu verstärken.

Die Autorin

Marina Schröder, Berlin, ist Referatsleiterin für Arbeits- und Gesundheitsschutz beim DGB-Bundesvorstand. Kontakt: marina.schroeder@dgb.de

Die zuständigen Staatssekretäre des Bundes und der Länder, die so genannte Bund-Länder-Arbeitsgruppe, haben sich Ende Juni auf den Entwurf von „Eckpunkten zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung“ geeinigt. Mit diesem Eckpunktepapier bekommt die Diskussion um die anstehende Reform der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV) eine neue Qualität (siehe dazu zuletzt: Gute Arbeit. 6/2006, Seite 14-28). Zwar waren die Eckpunkte erst kurz vor Redaktionsschluss dieser Ausgabe bekannt geworden, dennoch ergibt sich bei der ersten Durchsicht bereits ein konkreter Ausblick auf die Grundlinien der angestrebten Reformen, wie sie aus staatlicher Sicht gesehen werden, und fordert kritische gewerkschaftliche Stellungnahmen heraus. Das Eckpunktepapier

besteht aus einer Präambel, dem Teil A „Straffung der Organisation“ und dem Teil B „Zielgenauigkeit der Leistungen“. Im Folgenden sollen zunächst die zentralen Aussagen des Eckpunktepapiers zusammengefasst werden. Daran schließen sich eine erste kritische Bewertung und Fragen aus gewerkschaftlicher Sicht an.

Zur Präambel

Als Ziele der Reform der GUV werden die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität durch Straffung der Organisation sowie die Vermeidung von Über- und Unterversorgung durch eine höhere Zielgenauigkeit der Leistungen genannt. Weiterhin soll eine bessere Abstimmung der Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung mit denen der gesetzlichen Rentenversicherung angestrebt werden.

Zu den Grundprinzipien der GUV

Im Teil A der Eckpunkte werden Grundprinzipien der GUV genannt. Die

- ▶ Ablösung der Unternehmerrhaftung und die
- ▶ Verknüpfung von Prävention, Rehabilitation und Kompensation

werden als erfolgreich bezeichnet. Um diese zu erhalten, soll die Organisation der gesetzlichen Unfallversicherung zukunfts fest gemacht werden. Dabei gelte es, den Strukturveränderungen in der Wirtschaft und bei den Berufsbildern Rechnung zu tragen. Die Privatisierung der Unfallversicherung wird dabei als „keine geeignete Maßnahme zur Neuorganisation“ gesehen.

Als Ziele der Neuorganisation der GUV werden hier „die Bildung ausgewogener und nachhaltig leistungsfähiger

Träger, ein verbesserter Risikoausgleich durch einen gerechten und solidarischen Lastenausgleich sowie eine Erhöhung der Effizienz der Verwaltung und Einsparungen bei den Verwaltungskosten“ genannt. Für den gewerblichen Bereich soll das nach Auffassung der Bund-Länder-Kommission durch maximal sechs Träger erreicht werden.

Der Selbstverwaltung soll über den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG) vorgegeben werden, Konzepte für die Fusionen der gewerblichen Berufsgenossenschaften sowie für einen ggf. erforderlichen Altlastenfonds zu entwickeln. In diesem Zuge sollen auch die Abgrenzungsprobleme der Zuständigkeiten verschiedener Berufsgenossenschaften bereinigt werden. Diese Konzepte sollen der Bundesregierung bis zum 30. Juni 2008 vorgelegt werden. Diese soll dann eine Abstimmung in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vornehmen. Die Umsetzung des Fusionskonzepts hätte dann bis zum 31. Dezember 2008 in Regie der jeweiligen Selbstverwaltungen zu erfolgen. Der Gesetzgeber behält sich jedoch vor, falls einzelne Anforderungen nicht erfüllt werden sollten, entsprechende eigene Regelungen zu treffen.

Was die Abgrenzung der gewerblichen Unfallversicherung von der Unfallversicherung der öffentlichen Hand betrifft, wird festgehalten, dass sich die Moratoriumslösung bewährt hat und einschließlich der Regelung über die kommunalen Ausnahmebetriebe als Dauerrecht beibehalten werden soll.

Die Maßnahmen der Neuorganisation der gesetzlichen Unfallversicherung sollen zu Einsparungen bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten führen. Ziel soll es sein, in den ersten fünf Jahren nach Umsetzung der Neuorganisation die Kosten um 20% zu senken, d. h. es wird erwartet, dass die Ausgaben im Zeitraum 2010 bis 2014 um rund 250 Millionen Euro unter dem Wert des Jahres 2008 liegen.

Zur Frage des Arbeitsschutzes wird auf die derzeitige Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Unfallversicherung zur Entwicklung einer

gemeinsamen deutschen Arbeitsschutzstrategie hingewiesen und auf weitere Ausführungen in diesem Eckpunktepapier deshalb verzichtet.

Zielgenauigkeit der Leistungen: Renten

Im Teil B des Eckpunktepapiers geht es um die „Zielgenauigkeit der Leistungen“ der GUV. Inhaltlicher Kern der Ausführungen ist, wie schon beim ersten Anlauf zur Reform der Leistungen der GUV, die Aufteilung der Unfallrente in zwei Leistungskomponenten:

- ▶ in eine einkommensabhängige Erwerbsminderungsrente zum Ausgleich des Erwerbsschadens sowie
- ▶ in einen einkommensunabhängigen Ausgleich des Gesundheitsschadens.

Mit der Erwerbsminderungsrente der GUV soll zukünftig der konkrete Erwerbsschaden entschädigt werden. Im Eckpunktepapier heißt es dazu, dass „ein Nettoausgleich auf Grundlage von 60% des tatsächlichen Brutto-Einkommensverlustes erfolgen soll. Zur Bemessung wird das vor dem Unfall erzielte Einkommen mit dem unfallbedingt erzielbaren Einkommen verglichen. *Geringfügige* Einkommensverluste bleiben unberücksichtigt. Geringfügig sind Verluste von weniger als 10% des Einkommens.“

Hier ergeben sich einige Unklarheiten: So, ob mit der Formulierung „mit dem unfallbedingt erzielbaren Einkommen“ wirklich das nach Wiederaufnahme einer Beschäftigung erzielte Einkommen gemeint ist oder nur eine theoretische, rechnerische Größe?

Präzisiert werden müssen auf jeden Fall die Vorschläge zur „Motivation zur Beschäftigung“, die durch verschiedene Maßnahmen gestärkt werden soll. Angeführt wird die Möglichkeit die „Anrechnung von *Hinzuverdienst*, der bis zur Höhe des unfallbedingt erzielbaren Einkommens anrechnungsfrei bleibt“, großzügig zu gestalten.

Die Erwerbsminderungsrente der Unfallversicherung soll auf die Zeit des Erwerbslebens beschränkt sein und dabei Vorrang gegenüber der Erwerbsminderungsrente der Rentenversicherung haben, diese soll

insoweit ruhen. In dieser Zeit sollen dann Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung zum Ausgleich unfallbedingter Versorgungslücken in der Alterssicherung durch die Unfallversicherung gezahlt werden.

Der Ausgleich des Gesundheitsschadens soll einkommensunabhängig und ebenfalls unabhängig von der beruflichen Tätigkeit analog zum Bundesversorgungsgesetz ab einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 30% entschädigt werden. Der Gesundheitsschadensausgleich soll grundsätzlich durch eine Einmalzahlung erbracht werden, lediglich an Schwerstverletzte (Minderung der Erwerbsfähigkeit mindestens 50%) sollen laufende Rentenleistungen gezahlt werden. Im Eckpunktepapier werden Beispiele für die Festlegung der Minderung der Erwerbsfähigkeit an Hand einiger beispielhafter Beeinträchtigungen aufgelistet sowie Berechnungsbeispiele für Einmalzahlungen in Abhängigkeit des Alters der geschädigten Person und der Minderung der Erwerbsfähigkeit vorgenommen.

Zu Wegeunfällen, illegaler Beschäftigung, Berufskrankheiten

Positiv anzumerken ist, dass es im Eckpunktepapier heißt „vielmehr besteht zwischen Bund und Ländern Einvernehmen, den Versicherungsschutz bei Wegeunfällen in der Unfallversicherung beizubehalten.“ Die Wiedergabe von Argumenten in der Diskussion um diese Frage legt jedoch die Vermutung nahe, dass auch hier noch mit Einschnitten zu rechnen ist. Das gilt insbesondere, wenn man sich die aktuelle Diskussion um die Reform der GKV vor Augen führt und an CDU-Vorschläge zur Privatabsicherung von Unfällen denkt.

In einem weiteren Abschnitt wird die „Beibehaltung des Versicherungsschutzes bei Schwarzarbeit“ erörtert. Leider wird hier, entgegen den inhaltlichen Ausführungen, nicht der Begriff „illegale Beschäftigung“ verwendet. Es wird allerdings klar herausgestellt, dass der illegal beschäftigte Arbeitnehmer gegen keine unfallversicherungsrechtlichen Pflichten verstößt, da das gesetzwidrige Handeln allein auf Seiten des Arbeitgebers liegt, der

Beitrags- und Meldepflichten verletzt. Allerdings werden im Eckpunktepapier auch „Einschränkungen im Leistungsbereich erörtert“, angeblich mit dem Ziel, den Missbrauch bei „kollosivem Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern“ zu sanktionieren.

Die in einigen Berufsgenossenschaften kraft Satzung praktizierte Pflichtversicherung der Unternehmer soll in eine freiwillige Unternehmerversicherung überführt werden.

Zum Problemkomplex „Heilbehandlung und Vergütung“ heißt es, der Grundsatz der Wiederherstellung der Gesundheit „mit allen geeigneten Mitteln“ solle beibehalten werden. Jedoch wird die Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stärker in den Mittelpunkt gerückt und es soll auch eine Veran-

kerung des Wirtschaftlichkeitsgebots im Sozialgesetzbuch (SGB) VII geben.

Zum Berufskrankheitenrecht wird festgehalten, dieses bedürfe keiner grundsätzlichen Neuausrichtung. In einzelnen Bereichen wird jedoch Änderungsbedarf gesehen. So sollen zukünftig neue Erkrankungen und die schädigenden Einwirkungen genau bezeichnet werden. Zusätzlich soll eine mathematische Dosis-Wirkungs-Beziehung festgelegt werden, um eine objektiv feststellbare Abgrenzung zwischen beruflich und außerberuflich verursachten Erkrankungen zu ermöglichen.

Organisationsreform – kritische Fragen aus gewerkschaftlicher Sicht

Zu vielen der in den Eckpunkten angesprochenen Fragen wurden bereits kritische gewerkschaftliche Positionen formuliert. Diese werden hier knapp zusammengefasst. Dabei geht es im

Wesentlichen um drei Problemkomplexe: Organisationsreform, Leistungsrecht und eigene Reformansätze.

Spätestens durch die Vorlage des Eckpunktepapiers dürfte die direkte Auseinandersetzung mit dem Rürup-Gutachten abgeschlossen sein. Die gewerkschaftliche Einschätzung hierzu wurde bestätigt: Das Gutachten wurde vom zuständigen Bundesarbeitsministerium faktisch als „Gegenreaktion“ auf das Roland Berger-Gutachten (initiiert vom Land Nordrhein-Westfalen) in Auftrag gegeben. Es zeigte sich wieder einmal, dass der Auftraggeber von Gutachten auch immer das Ergebnis erhält, das er bestellt hat. Während NRW die Regionalisierung der gesetzlichen Unfallversicherung favorisiert, hat das Bundesar-

beitsministerium eine zentralistische Lösung vorgeschlagen bekommen.

Hinsichtlich der Fusionen im gewerblichen Bereich ist die in den Eckpunkten genannte Zahl von sechs Trägern sicherlich als viel zu gering anzusehen. Die bisherigen Fusionen im Baubereich und bei den Metallberufsgenossenschaften sind noch, trotz aller auch dort noch bestehenden Schwierigkeiten, als die einfacheren anzusehen. Eine höhere Zahl von Trägern ist sicherlich notwendig und unumgänglich.

Untrennbar damit verknüpft ist die weitere Diskussion um das „Branchenprinzip“, das die Gewerkschaften unterstützen, insbesondere in der Prävention. Dazu gehört auch die Entwicklung eines Konzepts für die Erstellung von berufsgenossenschaftlichen Vorschriften und eines Konzepts zur zukünftigen Struktur der Fachausschüsse. Eine Verkörperung des HVBG, wie sie das Eckpunktepapier vorschlägt, lehnen die Gewerkschaften ab. ver.di hat sich bereits gegen die Zusammenlegung der Spitzenverbände ausgesprochen. Besonders wichtig ist aus gewerkschaftlicher Sicht, an der paritätischen Selbstverwaltung (Vertreterversammlung und Vorstand) auch in Zukunft festzuhalten.

Leistungsrecht

Wir sehen mit großer Skepsis alle Versuche, die Rente der gesetzlichen Unfallversicherung mit der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu verknüpfen. Rentenleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung müssen die geschädigten Kolleginnen und Kollegen finanziell weitgehend absichern, da sonst das Prinzip der Haftungsablösung nicht erfüllt wird.

Das in den Eckpunkten angesprochene konkrete Schadensbemessungsprinzip würde in der Praxis, sofern man es korrekt durchführen will, einen höheren Aufwand erfordern. Die Gewerkschaftern haben sich bisher, zuletzt auf der Selbstverwaltertagung der IG Metall, für die Beibehaltung des abstrakten Schadensbemessungsprinzips ausgesprochen. Auch eine Schmerzensgeldkomponente in der Unfallrente ist aus gewerkschaftlicher Sicht unverzichtbar und



könnte durchaus als Gesundheitsschadensrente gewährt werden. Diese muss jedoch von der Höhe her den erlittenen Schaden wirklich ausgleichen. Die geplante Gewährung von Entschädigungsleistungen nunmehr erst ab einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 30% ist inakzeptabel. Bislang haben sich die Gewerkschaften gegen die Abfindung „kleiner Renten“ ausgesprochen. Nun soll dies – für Renten bis zur Minderung der Erwerbsfähigkeit von 50% – zum Regelfall gemacht werden. Auch dies wird von den Gewerkschaften nicht mitgetragen.

Unsere Forderungen zu Wegeunfällen und Rehabilitation

Die Position der Gewerkschaften, dass die Wegeunfälle im Leistungskatalog der GUV voll beibehalten werden müssen, ist klar und deutlich. Dennoch sollten wir hier nicht nachlassen, dies einzufordern. Durch mögliche Reformen bei der GKV sind auch Änderungen im Leistungsrecht der GUV denkbar und im Eckpunktepapier ist die Option enthalten, bei Wegeunfällen generell keinen Gesundheitsschadensausgleich zu leisten.

Wir haben uns auch immer für die Beibehaltung des Grundsatzes „mit allen geeigneten Mitteln“ im Bereich der Rehabilitation eingesetzt. Durch die Einführung und Anwendung der diagnosebezogenen Fallgruppen (DRGs) in der Abrechnung der Behandlungskosten ist es jedoch in der Praxis bereits schwieriger geworden, diesen Grundsatz auch wirklich umzusetzen. Wir sollten uns deshalb verstärkt dafür einsetzen, dass Unfallverletzte vorrangig in BG-Kliniken behandelt werden. Darüber hinaus sollten wir verstärkt darauf hinarbeiten, dass auch Beschäftigte, die an einer Berufskrankheit leiden, ihre Rechte auf Rehabilitationsmaßnahmen in BG-Kliniken wahrnehmen. Insgesamt muss überprüft werden, ob eine flächendeckende Versorgung nach dem Grundsatz „mit allen geeigneten Mitteln“ heute noch gewährleistet ist.

Mehr Prävention, geeignete Regelwerke, Überwachung

Einer der zentralen Reformansätze ist, dass eine bessere und syste-

matischere betriebliche Prävention im Arbeits- und Gesundheitsschutz erheblich höhere Einsparpotenziale bietet als fantasievolle Kürzungslisten. Die Umrisse der in den Eckpunkten erkennbaren Reformen konzentrieren sich außerdem ausschließlich auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Die Prävention arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren ist aber ein wesentlich weiteres Feld, in dem die Unfallversicherung noch – auch bezifferbare – nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten hat. Dazu ist es jedoch notwendig, dass die Arbeitgeber die bestehenden Arbeitsvorschriften auch einhalten. Hier geht es natürlich insbesondere um das Arbeitsschutzgesetz und die zu erstellende Gefährdungsbeurteilung. Wäre es da nicht nahe liegend, für Arbeitgeber, die keine Gefährdungsbeurteilung erstellt haben, einen Regress vorzusehen, wenn in ihrem Betrieb ein Unfall passiert?

Unmittelbar damit verknüpft ist die Frage, wie die Einhaltung des Arbeitsschutzrechts überwacht wird. Hier ist festzustellen, dass sich das Niveau der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich gestaltet, von Einheitlichkeit also keine Rede mehr sein kann. Ein ähnliches Bild bietet sich in Fragen der Erstellung des untergesetzlichen Regelwerks auf der Bundesebene. Die Regelwerke sind nicht einheitlich, nicht vergleichbar aufgebaut und erschweren es den Arbeitgebern, ihren Anforderungen gerecht zu werden.

Weiterhin ist die Abgrenzung zwischen dem staatlichen und dem berufsgenossenschaftlichen Recht problematisch. Gerade mit Blick auf die Neudefinition des Begriffs „Branchenprinzip“ ist es nicht nachvollziehbar, dass vom Bundesarbeitsministerium der Vorschlag, Bereichs-Unfallverhütungsvorschriften zu erstellen, abgelehnt wird. Insgesamt muss bei allen Veränderungen im SGB VII beachtet werden, dass die Einheit von Rechtssetzungs- und Überwachungskompetenzen der Unfallversicherungsträger nicht zerrissen wird. Und es muss im Auge behalten werden, das System auch zukünftig europafest zu gestalten.

Den Blick auf die arbeitsbedingten Erkrankungen richten

Der gesamte Block der angestrebten Reformen im Leistungsrecht bezieht sich ausschließlich auf die Arbeitsunfälle (einschließlich der Wegeunfälle) und die Berufskrankheiten. Berufskrankheiten sind jedoch nur eine geringe Teilmenge aller arbeitsbedingten Erkrankungen. Es handelt sich dabei um Krankheiten, die bereits in die BK-Liste aufgenommen

worden sein müssen. Das erfordert eine Prüfung im Einzelfall, ob eine Berufskrankheit anerkannt wird.

Da viele Kolleginnen und Kollegen, insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben sowie auch eine große Anzahl niedergelassener Ärzte gar nicht um die Möglichkeit der Verdachtsanzeige einer Berufskrankheit wissen, handelt es sich bei der Zahl der entschädigten Berufskrankheiten sicherlich nur um die „Spitze des Eisbergs“. Daraus könnten sich Forderungen und Vorschläge in folgende Richtungen ergeben:

- ▶ Zügigere Erweiterung der Berufskrankheitenliste
- ▶ Vereinfachte Verfahren auch zur Entschädigung von arbeitsbedingten Erkrankungen, die noch nicht in der Liste vorhanden sind
- ▶ Beweiserleichterung durch Expositionsbeschreibungen in der Gefährdungsbeurteilung; existiert keine Gefährdungsbeurteilung, muss vom Vorliegen der Exposition ausgegangen werden
- ▶ Anerkennung von posttraumatischen Störungen als Folge von Arbeitsunfällen.

Weitere Informationen

Die „Eckpunkte zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung“ stehen auf der Internetseite von Gute Arbeit, unter www.gutearbeit-online.de zum Download bereit.

In den nächsten Ausgaben dieser Zeitschrift wird über das Reformvorhaben kontinuierlich weiter berichtet.

Anregungen, Meinungsäußerungen oder auch Beispiele konkreter Unterversorgung bei der Entschädigung von Unfall- oder Berufskrankheitenopfern können gerne an marina.schroeder@dgb.de geschickt werden.

