

- allgemeine sozialpolitik ■ alterssicherung/betriebliche altersvorsorge ■ altersteilzeit/teilzeit ■ arbeitsmarktpolitik
■ arbeits- und gesundheitsschutzpolitik ■ behindertenpolitik ■ gesundheitspolitik ■ soziale selbstverwaltung/sozialwahlen

Nr. 40

25. April 2006

Reform der gesetzlichen Unfallversicherung Positionsbestimmung des ver.di-Bundesvorstandes

Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

die Bundesregierung hat angekündigt, bis zur Sommerpause 2006 Eckpunkte für ein Gesetz zur Reform der Unfallversicherung vorzulegen. Zu diesem Zweck sind unter Ausschluss von Gewerkschaften und Arbeitgebern eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe und zwei weitere Arbeitsgruppen eingerichtet worden, welche die Themenfelder „Organisation“ und „Leistungsrecht“ bearbeiten. In die Beratung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sind zwei Gutachten zur Strukturdebatte durch das Land NRW (Berger-Gutachten) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Rürup/Steinmeyer-Gutachten) eingebracht worden. Beide Gutachten stehen im Widerspruch zu den Beschlüssen der Selbstverwaltung und Interessen der Beschäftigten der Unfallversicherungsträger.

Der ver.di-Bundesvorstand hat in seiner Sitzung am 24. April 2006 die beiden Gutachten und den Stand der Reformdebatte zur gesetzlichen Unfallversicherung beraten und eine Positionsbestimmung (Anlage) beschlossen. Diese soll als politische Orientierung dafür dienen, eine eigenständige Position der Selbstverwaltung in die Reformdebatte einzubringen.

**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Bundesverwaltung

Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

**Ressort 12
Bereich Sozialpolitik/
Gesundheitspolitik**

**Dr. Horst Riesenberg-Mordeja
Ref. Arbeitsschutz und Unfallver-
sicherung**

Telefon: 0 30/ 6956 - 2146
Telefax: 0 30/ 6956 - 3553
horst.riesenberg@verdi.de

Mitarbeiter:
Andonis Lohe
andonis.lohe@verdi.de
Telefon: 0 30/ 6956 -2144

www.sopo.verdi.de

**mitmachen
einmischen**
soziale politik mit ver.di



*Sozialpolitik/
Gesundheitspolitik*

**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Anlage

„Reform der gesetzlichen Unfallversicherung“

I. Aussagen des Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD zur gesetzlichen Unfallversicherung und bisherige Umsetzungsschritte

Der Koalitionsvertrag der großen Koalition vom 11.11.2005 greift einen Beschluss des Bundestages vom 29.10.2004 auf, in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein Konzept für eine Reform der gesetzlichen Unfallversicherung zu erarbeiten und bis Mitte der Legislaturperiode einen Gesetzentwurf vorzulegen. Ziele dieses Reformkonzeptes sind die Straffung der Organisation, die Schaffung leistungsfähiger Unfallversicherungsträger und ein zielgenaueres Leistungsrecht.

Die angekündigte Bund-Länder-AG ist im Zusammenhang mit dem „Ehrenamtsgesetz“ vom 09.12.2004 eingerichtet worden. Bereits im Februar 2005 wurden eine Lenkungskreis auf Staatssekretärscherebene und zwei Arbeitsgruppen unter Leitung des BMGS (nun BMAS) gebildet. Entgegen anfänglicher Zusagen ist eine Beteiligung der Sozialpartner weder im Lenkungskreis noch in den Arbeitsgruppen erfolgt. Dieses ist von ver.di scharf kritisiert worden und bedarf dringend der Korrektur.

Die Arbeitsgruppe „Organisation“ befasst sich insbesondere mit den Themen

- Reduzierung der Zahl der Berufsgenossenschaften und Unfallkassen
- Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Berufsgenossenschaften und Unfallkassen
- Spitzenverbände der Unfallversicherung
- Regionalisierung/Zentralisierung
- Selbstverwaltung

Die Arbeitsgruppe „Leistungsrecht“ befasst sich vorrangig mit den Themen

- Neugestaltung des Rentenrechts
- Maßstab der Leistungsbemessung in der Heilbehandlung
- Wegeunfälle
- Stärkung der unternehmensbezogenen Beitragsgerechtigkeit

Zur Strukturdiskussion sind zwei Gutachten erstellt und in die Arbeit der Bund-Länder-Kommission eingebracht worden. Hierbei handelt es sich zum einen um das vom Sozialministerium (MAGS) des Landes NRW in Auftrag gegebene sog. Berger-Gutachten „Auswirkungen möglicher Reformoptionen in der Gesetzlichen Unfallversicherung“ vom September 2005 und zum anderen um das vom BMGS in Auftrag gegebene Rürup/Steinmeyer-Gutachten zur "Neuorganisation der gesetzlichen Unfallversicherung“ vom 28.03.2006.

Der derzeitige Zeitplan sieht vor, dass die Fachebene der Bund-Länder-AG ihre Arbeiten bis Ende Mai abschließen wird und eine erste Bewertung in der Staatssekretärsrunde der Bund-Länder-AG bis Ende Juni erfolgen soll. Ein Referentenentwurf des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ist in der zweiten Jahreshälfte 2006 zu erwarten.

II. Die vorgelegten Gutachten zur Strukturdiskussion

II.1 Das Berger-Gutachten

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) hatte die Unternehmensberatung Roland Berger beauftragt, die „Auswirkungen möglicher Reformoptionen in der Gesetzlichen Unfallversicherung“ zu untersuchen. Das sog. „Berger-Gutachten“ wurde Ende November 2005 vorgestellt und untersucht verschiedene Strukturvarianten im wesentlichen mit dem Ziel, die Verwaltungskosten der gesetzlichen Unfallversicherung (gUV) zu senken, um die Unternehmen zu entlasten.

Hierfür gibt es zwei Vorzugsvarianten: Zum einen ein Regionalmodell mit neun regional gegliederten landesunmittelbaren Trägern und einer bundesunmittelbaren Unfallkasse (einschließlich einem Prüfauftrag zur Überführung der Unfallkasse Post und Telekom (UKPT) und der Eisenbahnunfallkasse (EUK) in den Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften) sowie neun regional gegliederten gewerblichen Berufsgenossenschaften. Daneben gibt es das Modell der „forcierten Optimierung des Status Quo“, welches die gleiche Struktur für die Unfallkassen und für den Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften ca. acht bis maximal zwölf bundesweite branchenbezogene Träger vorsieht.

Das Gutachten kommt zum Ergebnis, dass die forcierte Optimierung notfalls durch den Gesetzgeber umzusetzen ist, falls diese Variante nicht freiwillig angestrebt wird.

II.2 Das Rürup/Steinmeyer-Gutachten

Das BMGS hatte die Professoren Bert Rürup (Darmstadt) und Heinz-Dietrich Steinmeyer (Münster) beauftragt, ein Gutachten zur „Neuorganisation der gesetzlichen Unfallversicherung“ zu erstellen. Dieses Gutachten wurde am 28.03.2006 vorgestellt.

Es basiert auf der These, dass die heutige Organisation der gUV den wirtschaftlichen Strukturen des vorletzten Jahrhunderts entspreche und den Anforderungen der heutigen Wirtschaftsstruktur nicht mehr gerecht wird. Die dadurch hervorgerufenen Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme, Finanzierungsprobleme und Ausgleichsprobleme seien innerhalb des bestehenden Systems nicht mehr lösbar.

Die Gutachter untersuchen insgesamt sechs Strukturmodelle und favorisieren aufgrund der behaupteten Systemmängel die Abschaffung der branchenbezogenen Organisation und die Bildung eines zentralen Trägers für die öffentliche und gewerbliche Unfallversicherung anstelle der derzeit 25 Berufsgenossenschaften und 33 Unfallkassen (Modell 1).

Das sogenannte Konkordanzmodell (Modell 5) wird von den Gutachtern als Einstiegsmodell und Zwischenschritt zum Modell 1 empfohlen. Es sieht drei bundesunmittelbare Berufsgenossenschaften für Industrie, Handel und Dienstleistungen vor sowie sechs regionale Unfallkassen und eine Unfallkasse des Bundes. Die insgesamt 10 Träger sollen durch einen Spitzenverband vertreten werden und die Abgrenzung der gewerblichen und öffentlichen Unfallversicherungsträger allein aufgrund der Rechtsform erfolgen.

Zum Modell 6 (Freiwillige Fusionen) merken die Autoren an, dass es sich bei den Beschlüssen der Selbstverwaltung um „keine Reformüberlegungen handelt“. Sie „beschränken sich auf die Bekämpfung von Symptomen, ohne zum Kern des Problems vorzudringen“. Das Fazit der Professoren: „Von einer Neuorganisation durch freiwillige Fusionen ist daher abzuraten.“

III. Kritische Bewertung der Gutachten

Offensichtlich wirkt sich die jeweilige Interessenlage der Auftraggeber ganz entscheidend auf die Ergebnissen und Schlussfolgerungen der Gutachten aus.

Während das Berger-Gutachten vor allem die möglichen Vorteile einer Regionalisierung der Unfallversicherung überbewertet - was angesichts der von Bund und Ländern einvernehmlich unterstützten selbstbestimmten Fusion der acht Bauberufsgenossenschaften etwas verwunderlich ist, favorisiert das Rürup/Steinmeyer-Gutachten ganz im Gegenteil eine sehr starke Zentralisierung nach dem Vorbild der deutschen Rentenversicherung. Favorisiert wird die Bildung eines zentralen Trägers, um damit alle Abgrenzungs- und Lastenausgleichsprobleme zwischen den Trägern auf einen Schlag lösen zu wollen. Lediglich als Übergangslösung, und als Kompromissangebot an die Länder, wird das Konkordanzmodell für einen nicht näher begrenzten Zeitraum akzeptiert.

Das Berger-Gutachten untersucht vor allem mögliche Einsparpotentiale bei strukturellen Veränderungen und verspricht Einsparpotentiale von mehr als 25% der Personalkosten bei einer forcierten Reduzierung der Träger. Diese Behauptungen sind von ver.di als völlig illusorisch und wenig sachdienlich kritisiert worden. Daneben beleuchtet das Gutachten Möglichkeiten „zur finanziellen Konsolidierung der Länderhaushalte“, z. B. durch einen „entgeltfreien Aufgabentransfer“ auf die bundesunmittelbaren Träger.

Das Rürup/Steinmeyer-Gutachten bietet keine überzeugenden Alternativen zum Branchenprinzip an. Allein die Tatsache, dass die Organisationsstruktur ihre Wurzeln im vorletzten Jahrhundert hat, stellt noch kein Argument dagegen dar, sondern bestätigt ungewollt deren langjährige Zweckmäßigkeit. Das Gutachten negiert auch die kontinuierlichen Anpassungs- und Ausgleichsprozesse auf veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

Durch die im Gutachten vorgeschlagene Abkehr vom Branchenprinzip entfällt das Problem der Zuordnung und Abgrenzung nur vordergründig und verschiebt sich in Wirklichkeit auf die Gefahrklassenbildung und -zuordnung. Dadurch müssen neue Ausgleichssysteme geschaffen werden, sodass vielmehr eine Beitragsnivellierung zu erwarten wäre, wodurch wiederum die positive Lenkungswirkung der Gehaltstarife verloren geht.

Auch das Konkordanzmodell stellt keine reale Alternative zum favorisierten Einheitsträger dar, da sowohl die Abgrenzung zwischen öffentlichen und gewerblichen UV-Trägern willkürlich ist und zu erheblichen Verschiebungen in beide Richtungen ohne erkennbaren Nutzen führen würde, als auch die Abgrenzung der drei vorgeschlagenen Berufsgenossenschaften nicht wirklich zielführend ist. Im Ergebnis würden wahrscheinlich mehr neue Probleme geschaffen als alte gelöst werden, und in der Konsequenz die Bildung eines Einheitsträgers stark beschleunigt werden.

Dieser hätte allerdings auch für die Selbstverwaltung erhebliche Auswirkungen, da in solch einer Großorganisation die Versicherten- und Branchennähe völlig verloren ginge und damit auch die Akzeptanz der Entscheidungen der Selbstverwaltung in den versicherten Betrieben und Verwaltungen. Diese Entfremdung würde bereits in der Öffentlichkeit erhobenen Forderungen nach „Verschlankung“ der paritätischen Selbstverwaltung und deren Umwandlung in ein reines Kontrollorgan stark befördern. Zudem ist zu befürchten, dass eine staatliche Aufsicht in Form von Arbeitgebervertretern von Bund und Ländern oder entsendeten Bundesvertretern installiert würde. Darüber hinaus ginge die Funktion der Spitzenverbände als frei von staatlicher Aufsicht fungierender politischer Interessenverband der Selbstverwaltung verloren.

Aber vielleicht ist gerade dieses eine der Intentionen der Gutachter?

Wenig überzeugend ist weiterhin die behauptete Effizienzsteigerung eines zentralen Trägers durch Instrumente des internen Benchmarkings. Auch die Gutachterkritik an den insgesamt gestiegenen Verwaltungskosten sind zurückzuweisen.

Sie sind nicht Zeichen von Ineffizienz, sondern das Ergebnis von sinnvollen Investitionen in Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen und entlasten das Gesamtsystem auf der Entschädigungsseite. Weiterhin wird verkannt, dass sich die Altfälle ebenso wie in der Rentenversicherung durch eine höhere Lebenserwartung verteuern. Insgesamt ist deshalb nicht nachvollziehbar, warum ein grundsätzlich erfolgreiches System mit hohem Restrukturierungsaufwand und fehlender Akzeptanz der Sozialpartner zu einer betriebs- und versichertenfremden Großorganisation umgewandelt werden soll, deren Nachteile dann wiederum durch Rückgriff auf Elemente des bestehenden Systems gemindert werden sollen.

IV. Schlussfolgerungen

Beide Gutachten befassen sich ausschließlich mit Strukturfragen. Hierzu hat die Mitgliederversammlung 2/2005 des HVBG in ihrem Positionspier „Den Wandel selbst gestalten“ bereits völlig richtig ausgeführt: **„Die Organisation muss den Prinzipien der Unfallversicherung folgen und nicht umgekehrt!“**

Zu den Strukturen wird weiter ausgeführt, dass das Branchenprinzip das entscheidende Strukturmerkmal der gewerblichen Berufsgenossenschaften ist. Nur so lässt sich die bewährte Einheit aus Prävention, Rehabilitation und Entschädigung sachgerecht aus eigener Kraft weiter entwickeln. Ziel kann deshalb nicht das Streben nach einer bestimmten Zahl oder Größe der Träger sein. Notwendig ist dagegen eine für Versicherte und Unternehmen nachvollziehbare Aufgabenerledigung mit hoher Qualität und Wirtschaftlichkeit. Vorstellbar seien von daher weniger als 20 Berufsgenossenschaften, die in unterschiedlicher Ausprägung in rund 10 „Einheiten“ zusammenarbeiten.

Mit diesen Einheiten sind ausdrücklich keine Träger, sondern verschiedene Formen der engeren Zusammenarbeit und Kooperation gemeint.

Für die Unfallversicherung der öffentlichen Hand ist dagegen das Regionalprinzip durch die Struktur des öffentlichen Dienstes praktisch vorgegeben. Es ist zu erwarten, dass sich die derzeit 33 öffentlichen UV-Träger durch Kooperation und Zusammenschlüsse stärker an den Strukturen der Länder und Regionen angleichen werden.

ver.di fordert, dass die Strukturdiskussion vor allem unter dem Aspekt der Leistungsfähigkeit und Zukunftsfestigkeit der gesetzlichen Unfallversicherung geführt wird. Die geforderte „Strafung“ der Organisationsstruktur kann in diesem Sinne nur dann Vorteile bringen, wenn es nicht zu einem Aktionismus zur alleinigen Reduzierung der Zahl der Träger kommt und der Prozess durch die Selbstverwaltung selbst gesteuert wird. Die Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Unfallversicherung ist durch eine bessere Kooperation der Träger und eine engere Zusammenarbeit der drei Spitzenverbände weiter zu verbessern.

Auch müssen die berechtigten Interessen der Beschäftigten gewahrt bleiben. Hierzu gehört, dass Reformprozesse tariflich und beamtenrechtlich sozialverträglich begleitet werden und die Beschäftigungssicherung tarifvertraglich verbessert wird.

Die in den Unfallversicherungsträgern vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgeber sind sich einig, ein gemeinsames Positionspapier zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung zu erarbeiten, um eine eigenständige Position in die Reformdebatte einzubringen. Die Zielsetzung der Bundesregierung, die gesetzliche Unfallversicherung auf Dauer zukunftsfest zu machen, wird begrüßt. Einig sind sich die Sozialpartner bei den wesentlichen Grundsätzen und Prinzipien der Unfallversicherung:

- die Ablösung der Unternehmerhaftpflicht und das Schadensersatzprinzip
- der Auftrag, mit allen geeigneten Mitteln für die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren zu sorgen
- die Rangfolge und Verknüpfung von Prävention, Rehabilitation und Entschädigung
- die Durchführung der Unfallversicherung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung
- eine nach Branchen orientierte Aufgabenerfüllung

Unterstützt wird weiterhin die Durchführung der Rehabilitation für Beamte nach Dienstunfällen durch die Unfallversicherung, da das Heilverfahren nach den Prinzipien der Unfallversicherung besser und kostengünstiger gesteuert werden kann.

Privatisierung und Öffnung für den Wettbewerb werden abgelehnt, da dieses weder den Versicherten noch den Unternehmen Vorteile bringt.

Einig sind sich die Sozialpartner auch bei der grundlegenden Bedeutung der paritätischen Selbstverwaltung. Dies gelte vor allem für die branchenbezogene Ausgestaltung der Prävention, für Präventionsanreize durch Ausgestaltung des Beitragswesens, für die Nutzung der Gestaltungsspielräume bei Heilbehandlung und Rehabilitation, und für die Bildung effizienter Verwaltungsstrukturen. ver.di fordert deshalb, die paritätische Selbstverwaltung in der gUV mit Vorstand und Vertreterversammlung dauerhaft sicher zu stellen.

ver.di setzt sich dafür ein, dass das von der Bundesregierung beabsichtigte zielgenauere Leistungsrecht für mehr Gerechtigkeit sorgt und insgesamt nicht zu Verschlechterungen für die Versicherten führt.

Insbesondere die Arbeitgeberverantwortung bei den Wegen von und zur Arbeit und damit die Wegeunfälle sind als Leistung der Unfallversicherung beizubehalten. Aufgrund eines Versicherungsfalles darf es zu keiner Erwerbsminderung kommen und ein Körperschaden muss über das gesamte Leben ausgeglichen werden. Bei Kapitalabfindungen muss weiterhin sicher gestellt sein, dass diese ausschließlich den Versicherten zugute kommen und nicht auf andere Leistungen der Sozialversicherung angerechnet werden.

ver.di ist überzeugt, dass sich das deutsche System der gesetzlichen Unfallversicherung grundsätzlich bewährt hat. Es ist der einzige Zweig der Sozialversicherung mit konstanten Umlagesätzen trotz gestiegener Leistungen. Dieses konnte durch eine kontinuierliche Reduzierung der Unfallzahlen erreicht werden. Das Festhalten hieran schließt eine Überprüfung in wichtigen Einzelfragen und eine Optimierung im Detail nicht aus.

ver.di ist weiterhin überzeugt, dass sich das Duale Arbeitsschutzsystem bewährt hat. Erforderlich ist allerdings eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit der Unfallversicherungsträger und der staatlichen Arbeitsschutzbehörden, um die vorhandenen Ressourcen möglichst effektiv zu nutzen. Im Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften ist hierfür das Instrument des § 21 (3) Arbeitsschutzgesetz unter Beteiligung der Sozialpartner auszuweiten. Im Bereich der öffentlichen Unfallversicherungsträger muss eine abgestimmte Betreuung der versicherten Arbeitnehmer und der Beamten sichergestellt werden. Überlegungen zur Beleihung von Unfallversicherungsträgern mit Aufgaben der Gewerbeaufsicht werden von ver.di abgelehnt.