

Soziale Sicherung

Reform der Unfallversicherung

Position

Stand: Juli 2019

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Reformen in der Unfallversicherung fortführen

Die gesetzliche Unfallversicherung ist der einzige Sozialversicherungszweig, der allein durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert wird. Obwohl durch Fortschritte im Arbeitsschutz die Zahl der Arbeitsunfälle in der gewerblichen Wirtschaft seit der Jahrtausendwende um 40 Prozent gefallen ist, sind die Beiträge der Arbeitgeber zur gesetzlichen Unfallversicherung im gleichen Zeitraum lediglich um etwa zwölf Prozent gesunken.

Diese Zahlen zeigen, dass hier dringende Strukturreformen nötig sind, um die Kostenbelastung der Arbeitgeber einzudämmen. Die Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung müssen wieder auf die Absicherung betriebsspezifischer Risiken fokussiert werden und bestehende Überversorgungen müssen abgebaut werden.

Unser vorliegendes Positionspapier skizziert den nötigen Handlungsbedarf bei der Reform des Leistungsrechts und der Systematik der Unfallrenten. Durch eine Reduzierung der Beitragslast zur Unfallversicherung wird der Faktor Arbeit entlastet und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland gestärkt. Entsprechend gilt es, die überfälligen Anpassungen bei der gesetzlichen Unfallversicherung zeitnah auf den Weg zu bringen.

Bertram Brossardt
Juli 2019

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Ausgangslage und Handlungsbedarf	2
1.1 Entwicklung der Arbeitsunfälle in der gewerblichen Wirtschaft	2
1.2 Ausgabenentwicklung der gewerblichen Berufsgenossenschaften	3
1.3 Handlungsbedarf	3
2 Reformbedarf in der gesetzlichen Unfallversicherung	4
2.1 Leistungen auf betriebsspezifische Risiken konzentrieren	4
2.1.1 Keine Absicherung von Wegeunfällen durch die gesetzliche Unfallversicherung	4
2.1.2 Stärkere Eingrenzung von Berufskrankheiten und transparentere Verfahren zur Anerkennung von Berufskrankheiten	4
2.1.3 Versicherungsleistungen nur für Beitragszahler gewähren	5
2.2 System der Unfallrenten reformieren	6
2.2.1 Begrenzung der Unfallrenten auf den Ausgleich des Erwerbsschadens	6
2.2.2 Vorrang der Unfallrente vor Erwerbsminderungsrente aufgeben	6
2.2.3 Ausbau der Abfindungsmöglichkeiten bei Unfallrenten	7
2.3 Wirtschaftlichkeit steigern und Sparsamkeit verbessern	7
Ansprechpartner / Impressum	9

Position auf einen Blick

Leistungsrecht der gesetzlichen Unfallversicherung reformieren

Eine Reform des Leistungsrechts der gesetzlichen Unfallversicherung ist überfällig und darf nicht länger verschoben werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die gesetzliche Unfallversicherung als rein arbeitgeberfinanzierter Zweig der Sozialversicherung von Strukturformen, die die langfristige Finanzierbarkeit sicherstellen, ausgenommen wird.

Ein Blick auf die Entwicklung der Arbeitsunfälle in der gewerblichen Wirtschaft und den Beitragssätzen zu den Berufsgenossenschaften der Unfallversicherung zeigt den Handlungsbedarf auf. Während die Zahl der Arbeitsunfälle seit 1991 mehr als halbiert wurde, ging die Belastung der Arbeitgeber durch die Beitragszahlungen nur um 15 Prozent zurück. Um hier Entlastungen für die Unternehmen zu erreichen, ist eine Reform des Leistungsrechts der gesetzlichen Unfallversicherung unerlässlich.

Ziel muss es sein, die Leistungen wieder auf die Absicherung von betriebsspezifischen Risiken zu beschränken und somit den Charakter der Unfallversicherung als zivilrechtliche Haftung der Unternehmen gegenüber den Beschäftigten zu wahren.

Im Detail bedeutet das, Wegeunfälle aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Unfallversicherung zu streichen und Berufskrankheiten stärker als bisher von allgemeinen Gesundheitsrisiken abzugrenzen.

Zudem sind Reformen im System der Unfallrenten unverzichtbar. Aufgabe der Unfallrente ist es, einen Erwerbsschaden auszugleichen. Die Minderung des Erwerbseinkommens fällt durch verbesserte Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten im Zuge eines Ausbaus der medizinischen und beruflichen Rehabilitation sowie verbesserten Arbeitsbedingungen mittlerweile häufig geringer aus, als die abstrakt berechneten Unfallrenten suggerieren. Entsprechend gilt es bei der Berechnung der Unfallrenten den tatsächlichen Erwerbsschaden zu Grunde zu legen.

Um die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Unfallversicherung zu gewährleisten ist außerdem eine allgemeine Verpflichtung der Berufsgenossenschaften zur Bereitstellung von Präventionsleistungen abzulehnen.

1 Ausgangslage und Handlungsbedarf

Deutlicher Rückgang der Arbeitsunfälle führt nicht zu sinkenden Ausgaben

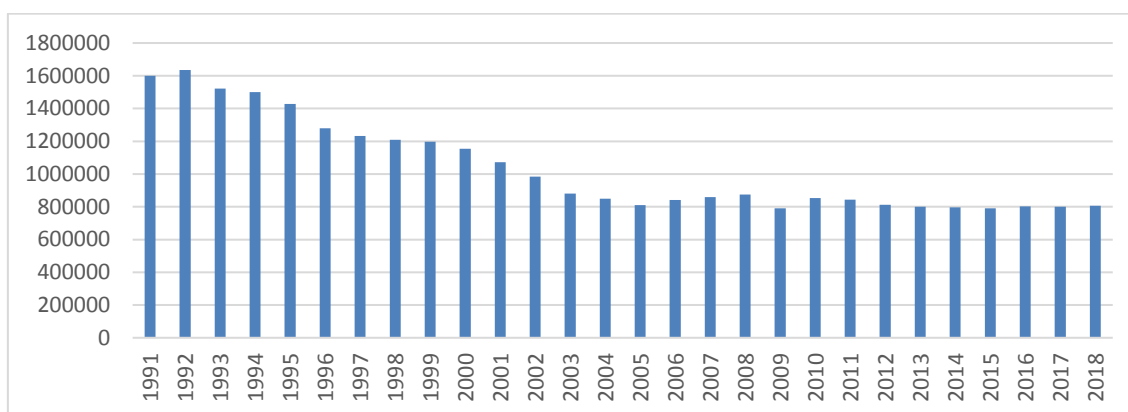
Die letzte große Reform der gesetzlichen Unfallversicherung fand im Jahr 2008 statt. Im Fokus des damaligen Unfallversicherungsmodernisierungsgesetzes standen Organisations- und Finanzierungsfragen der gesetzlichen Unfallversicherung. Änderungen am Leistungsrecht sind unterblieben und wurden auch bislang nicht durchgeführt. Dieses Versäumnis muss dringend angegangen werden, um durch gezielte Strukturreformen die Ausgaben der gesetzlichen Unfallversicherung zu senken. Die Beitragsbelastung der Unternehmen zur gesetzlichen Unfallversicherung steht seit langem nicht mehr im Einklang mit dem Arbeitsunfallgeschehen.

1.1 Entwicklung der Arbeitsunfälle in der gewerblichen Wirtschaft

Die Zahl der Arbeitsunfälle in der gewerblichen Wirtschaft ist seit Jahrzehnten rückläufig. Von 1991 (erste gesamtdeutsche Zahlen) bis heute ist eine Halbierung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle in der gewerblichen Wirtschaft zu verzeichnen - von ca. 1,59 Millionen auf derzeit 800.000.

Abbildung

Meldepflichtige Arbeitsunfälle in der gewerblichen Wirtschaft



Quelle: DGUV, 2018

Die rückläufige Entwicklung der Arbeitsunfälle trotz steigender Beschäftigungszahlen ist ein Beleg dafür, dass die Präventionsanstrengungen der Unternehmen greifen und sich der Arbeits- und Gesundheitsschutz in Deutschland auf einem sehr hohen Niveau befindet.

1.2 Ausgabenentwicklung der gewerblichen Berufsgenossenschaften

Die Finanzierung der gesetzlichen Unfallversicherung erfolgt durch ein nachträgliches Umlageverfahren. Jede Berufsgenossenschaft muss durch die Beiträge, die im Umlageverfahren erhoben werden, die Kosten decken, die im abgelaufenen Geschäftsjahr entstanden sind. Die Ausgaben der Berufsgenossenschaften setzen sich insbesondere aus Kosten für Heilbehandlungen, Entschädigungsleistungen an Verletzte und Hinterbliebene sowie Ausgaben für die Prävention zusammen.

Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung variieren je Unternehmen und werden in Abhängigkeit von den Entgelten der Versicherten eines Unternehmens und nach dem Grad der Unfallgefahr berechnet. Je nach Zugehörigkeit zu einem Unternehmenszweig wird die Gefährdungseinstufung eines Unternehmens festgelegt. Durch die Orientierung des Beitragssatzes an den Entgelten und den Gefahren wird eine risikogerechte Umverteilung des Finanzierungsbedarfs erreicht. Daraus folgt aber auch, dass die Spannweite der Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung zwischen verschiedenen Berufsgenossenschaften und den einzelnen Branchen erheblich ist. So lag in der Bauwirtschaft der Beitragssatz im Jahr 2017 bei 3,56 Prozent, im Gesundheitsdienst und der Wohlfahrtspflege hingegen bei lediglich 0,75 Prozent.

Im Durchschnitt aller Berufsgenossenschaften der gewerblichen Wirtschaft lag der Beitragssatz im Jahr 2017 bei 1,16 Prozent. Seit dem Jahr 1991 hat sich der Beitragssatz um ca. 15 Prozent reduziert. Der Rückgang des Beitragssatzes fiel im Umfang in dem Zeitraum von 1991 bis heute somit wesentlich geringer aus, als der Rückgang der Arbeitsunfälle.

1.3 Handlungsbedarf

Trotz deutlich weniger Arbeitsunfälle sind die Ausgaben der gesetzlichen Unfallversicherung nicht erheblich gesunken. Um signifikante Beitragsentlastungen der Unternehmen zu erreichen, die dem gesunkenen Aufkommen an Arbeitsunfällen Rechnung tragen, muss eine Reform des Leistungsrechts der gesetzlichen Unfallversicherung dringend erfolgen.

Ziel muss die Konzentration der Unfallversicherung auf die Absicherung betriebsspezifischer Risiken sein. Die ursprüngliche und richtige Zielsetzung, die zivilrechtliche Haftung der Unternehmen gegenüber den Beschäftigten durch die allein von den Arbeitgebern finanzierte Unfallversicherung abzulösen, muss wieder verstärkt Beachtung finden. Allgemeine Lebensrisiken sind über andere Sozialversicherungszweige bzw. private Versicherungen abzusichern.

2 Reformbedarf in der gesetzlichen Unfallversicherung

Fokus auf die Absicherung betriebsspezifischer Risiken legen

Die nötigen Reformen in der gesetzlichen Unfallversicherung müssen zum Ziel haben, Leistungsausweitungen zurückzufahren und die Leistungen wieder auf die originären Aufgaben der gesetzlichen Unfallversicherung zu beschränken. Diese umfassen die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren und die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit der Versicherten nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Im Folgenden skizzieren wir den notwendigen Reformbedarf.

2.1 Leistungen auf betriebsspezifische Risiken konzentrieren

2.1.1 Keine Absicherung von Wegeunfällen durch die gesetzliche Unfallversicherung

Als Wegeunfälle werden Unfälle bezeichnet, die sich auf dem Weg von und zur Arbeit ereignen. Die aus Wegeunfällen resultierenden Leistungen werden bislang über die gesetzliche Unfallversicherung finanziert. Diese Art der Finanzierung ist nicht sachgerecht, da Wegeunfälle kein betriebsspezifisches Risiko darstellen, sondern ein allgemeines Lebensrisiko abbilden. Somit muss die Absicherung aber zwingend über die Kranken- und Rentenversicherung erfolgen.

Derzeit stehen Wegeunfälle für ca. ein Viertel der Leistungsausgaben der gesetzlichen Unfallversicherung. Die Arbeitgeber können und dürfen jedoch kaum Einfluss auf die Risikogestaltung des Weges von und zur Arbeit nehmen. Das Unfallrisiko wird maßgeblich durch die individuelle Wahl des Wohnorts, des Verkehrsmittels und das eigene Verhalten sowie das Verhalten Dritter im Straßenverkehr beeinflusst.

2.1.2 Stärkere Eingrenzung von Berufskrankheiten und transparentere Verfahren zur Anerkennung von Berufskrankheiten

Die Abgrenzung von allgemeinen Gesundheitsrisiken und Berufskrankheiten muss geschärft werden. Die Voraussetzungen für die Zuordnung bestimmter Erkrankungen zum Bereich der Berufskrankheiten sind im Hinblick auf die Abgrenzung zu Volkskrankheiten (z. B. Rückenleiden) und auch im Zusammenhang mit Risiken aufgrund persönlicher Verhaltensweisen eindeutiger zu definieren und präziser zu fassen. Das Kausalitätsprinzip, nach dem nur eindeutig berufsbedingte Erkrankungen zu Lasten des Unfallversicherungsträgers gehen dürfen, muss konsequent Anwendung finden. Bei den sogenannten

Volkskrankheiten kann wegen der Häufigkeit und Gleichartigkeit der in der übrigen Bevölkerung verbreiteten Krankheitsbilder ohnehin kaum ein beruflich bedingtes und erheblich erhöhtes Erkrankungsrisiko angenommen werden. Eine klare Grenzziehung zwischen dem Sondersystem der gesetzlichen Unfallversicherung zu der im Übrigen zuständigen gesetzlichen Kranken- und/oder Rentenversicherung ist unverzichtbar.

Hierfür gilt es, das Verfahren zur Anerkennung von Berufskrankheiten transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten. Das Aufnahmeverfahren in den zuständigen Sachverständigenrat muss transparent gemacht werden und die Planungen zur Prüfung von Ergänzungen und bzw. oder Änderungen der Berufskrankheiten-Liste müssen veröffentlicht werden. So kann sichergestellt werden, dass die entsprechenden Entscheidungen im Sachverständigenrat durch eine wissenschaftlich fundierte Diskussion begleitet werden können.

Die Berufskrankheiten-Tatbestände sind in der entsprechenden Verordnung stärker zu konkretisieren. Allgemein gehaltene Angaben, die die Ursache-Wirkungsbeziehungen der potentiellen Krankheitsbilder nicht erfassen, sind zu vermeiden. Bei allen zu entschädigenden Berufskrankheiten müssen so konkret wie möglich – gestützt durch wissenschaftliche Erkenntnisse – die Ursache-Wirkungsbeziehungen in die Tatbestände aufgenommen werden.

Die durch § 9 Abs. 3 SGB VII festgelegte Vermutungsregelung, nach der Erkrankungen schon dann als Folge einer versicherten Tätigkeit angesehen werden, wenn keine Anhaltspunkte für eine Verursachung außerhalb der versicherten Tätigkeit festgestellt werden können, ist zu streichen. Diese Regelung führt zu einer Beweislastumkehr zu Lasten der Arbeitgeber. Als Berufskrankheiten sollten nur Krankheiten gelten, die durch die Rechtsverordnung der Bundesregierung als Berufskrankheiten anerkannt sind.

2.1.3 Versicherungsleistungen nur für Beitragszahler gewähren

Auf Grundlage der sozialgerichtlichen Rechtsprechung besteht Unfallversicherungsschutz im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung auch für solche Arbeitnehmer, für die die Arbeitgeber keine Sozialversicherungsbeiträge entrichten (illegal beschäftigte Arbeitnehmer). Es ist weder nachvollziehbar noch sachgerecht, dass Arbeitgeber mit ihren Unfallversicherungsbeiträgen für ihre illegal tätige Konkurrenz aufkommen müssen. Wer sich durch illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit bewusst außerhalb der Sozialversicherungssysteme bewegt, darf im Schadensfall keinen Anspruch auf Leistungen dieser Sozialsysteme haben.

2.2 System der Unfallrenten reformieren

2.2.1 Begrenzung der Unfallrenten auf den Ausgleich des Erwerbsschadens

Die originäre Aufgabe der Unfallrente besteht darin, den aus einer verringerten Erwerbsfähigkeit resultierende Schaden auszugleichen. Unfallrenten werden derzeit nach dem „Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit“ gewährt. Dieser Ausrichtung liegt die Überlegung zu Grunde, dass eine gesundheitliche Einschränkung mutmaßlich auch mit einer Einkommensminderung verbunden ist, da eine berufliche Tätigkeit nicht mehr bzw. nicht mehr im ursprünglichen Umfang ausgeübt werden kann.

Durch einen Ausbau der medizinischen und beruflichen Rehabilitation sowie verbesserten Arbeitsbedingungen wird mittlerweile wesentlich häufiger eine Weiterbeschäftigung möglich und somit die Minderung der Einkommen abgeschwächt. Entsprechend spiegeln die abstrakt berechneten Renten nicht mehr zwangsläufig die tatsächlichen Einkommenseinbußen wieder. Deshalb muss bei der Rentenberechnung auf den tatsächlichen Erwerbsschaden abgestellt werden.

Zudem dürfen Unfallrenten künftig auch nur noch bis zum Beginn einer Altersrente der gesetzlichen Rentenversicherung ausbezahlt werden. Diese Begrenzung stellt sicher, dass die Unfallrente nur so lange geleistet wird, wie ein Erwerbsschaden überhaupt entstehen kann. Mit dem Erreichen der Altersgrenze und dem Bezug einer Rente entfällt die Grundlage für einen Erwerbsschaden. Um trotz Bezug einer Unfallrente und einer verminderten Erwerbsfähigkeit adäquat im Alter abgesichert zu sein, müssen auf Grundlage der Unfallrente Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung geleistet werden.

2.2.2 Vorrang der Unfallrente vor Erwerbsminderungsrente aufgeben

Aktuell gilt beim Zusammentreffen von Unfallrente und Erwerbsminderungsrente der gesetzlichen Rentenversicherung ein Vorrang der Unfallrente. D. h. die Erwerbsminderungsrente wird angerechnet und es besteht eine vorrangige Leistungspflicht der Unfallversicherung. Wird in den beiden Versicherungszweigen durch unterschiedliche Ereignisse eine Rentenzahlung ausgelöst, besteht jedoch kein Grund für die vorrangige Leistungspflicht der Unfallversicherung. In diesen Fällen sollte die Erwerbsminderungsrente nur hälftig angerechnet werden, um dem Charakter der Erwerbsminderungsrente zur Absicherung der Invalidität Rechnung zu tragen.

Ebenso gilt es, die Hinterbliebenenversorgung durch die gesetzliche Rentenversicherung zu übernehmen, wenn der Tod des Versicherten unabhängig von einem vorherigen Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit eingetreten ist. Auch hier handelt es sich nicht um einen Erwerbsschadensausgleich und dementsprechend darf die Leistung nicht durch die gesetzliche Unfallversicherung erfolgen.

2.2.3 Ausbau der Abfindungsmöglichkeiten bei Unfallrenten

Die bestehenden Möglichkeiten zur Abfindung von Unfallrenten sind auszubauen. Durch die Abfindung von Unfallrenten reduziert sich der Verwaltungsaufwand der Berufsgenossenschaften und es besteht die Möglichkeit, in diesem Bereich vom Umlageverfahren auf Kapitaldeckung umzustellen. Zudem können Unfallrenten so im Entstehungsjahr ausfinanziert werden und direkt dem verursachenden Mitgliedsbetrieb der jeweiligen Berufsgenossenschaft zugeordnet werden.

2.3 Wirtschaftlichkeit steigern und Sparsamkeit verbessern

Die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssen für die Unfallversicherung gesetzlich verankert werden. Die Berufsgenossenschaften haben bislang sämtliche Leistungen der Prävention und Rehabilitation „mit allen geeigneten Mitteln“ (§ 1 SGB VII) zu erbringen. Sie haben damit eine allgemeine gesetzliche Vorgabe, die im Widerspruch zu wirtschaftlichem und sparsamem Handeln stehen kann.

Dies trifft auch auf den Bereich der Prävention zu. Prävention ist eine Kernaufgabe der Berufsgenossenschaften – und die Zielsetzung ist richtig und wichtig. Dennoch dürfen bei der Realisierung von Präventionsmaßnahmen 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 auch der Verursacher der Gefährdung ist. Eine allgemeine Verpflichtung der Berufsgenossenschaften zur Bereitstellung von Präventionsleistungen ist strikt abzulehnen.

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 ist nur dann zu rechtfertigen, wenn im Rahmen des berufsgenossenschaftlichen Heilverfahrens besondere Anforderungen an die Ärzte gestellt werden. Über die Heilbehandlung hinaus muss dies auch für alle anderen Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation gelten.

Ansprechpartner / Impressum

Beate Neubauer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-534

Telefax 089-551 78-214

beate.neubauer@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich auf alle Geschlechter. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und ohne jede Diskriminierungsabsicht wurde an einigen Stellen auf eine Bezeichnung mit dem Genderstern * verzichtet.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Juli 2019