

Trauma Berufskrankh 2006 · 8[Suppl 3]:  
S325–S328  
DOI 10.1007/s10039-006-1143-x  
Online publiziert: 17. Mai 2006  
© Springer Medizin Verlag 2006

H. Nolting

Landesverband Nordostdeutschland der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Berlin

## BG Aktuell

Zum Zeitpunkt des Vortrags war in Deutschland nichts aktueller als der anstehende Regierungswechsel und, damit verbunden, u. U. eine andere Politik. In Deutschland wurde und wird über die Senkung von Lohnnebenkosten, über die notwendige Entbürokratisierung und die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen diskutiert. Die gesetzliche Unfallversicherung ist ein Teil des sozialen Sicherungssystems in Deutschland und steht damit auch im Fokus der Reformüberlegungen, wenn auch – korrekterweise – nicht mit erster Priorität, Kranken-, Renten- oder Pflegeversicherung haben dringlicheren Problemlösungsbedarf. Aber auch die gesetzliche Unfallversicherung muss in diesem Bereich ihren Beitrag leisten, wenn auch Reformvorschläge zu einem so austarierten System mit Bedacht geprüft werden sollten.

### Reformvorschläge

#### Historisch Bewährtes, Rechtslage

Das System der gesetzlichen Unfallversicherung wird, nachdem sich die Verantwortlichen in Deutschland umfassend informiert haben, gerade in China eingeführt. Das chinesische Arbeitsministerium hat die deutschen Berufsgenossenschaften als das wichtigste Vorbild beim Aufbau der Unfallversicherung bezeichnet. Seit über 120 Jahren betreiben wir die gesetzliche Unfallversicherung als integrierten Ansatz (Prävention, Rehabilitation und Rente). Die Chinesen beeindruckt diese traditionsreiche Erfahrung, während sie in Deutschland, so der Eindruck, immer weniger Bedeutung hat. Unser System wird grundsätzlich in Frage gestellt. Einige fordern, den Wettbewerb mit privaten Versicherern zu öffnen und zu privatisieren. Unternehmer werden mit Fal-

schinformationen zu Klagen gegen das, wie es heißt, „letzte Monopol“ getrieben.

Dabei hat das BSG unser System längst bestätigt. Selbst der EuGH hat die Einrichtung einer gesetzlichen Unfallversicherung in einem Urteil zur italienischen Unfallversicherung INAIL als europarechtskonform bestätigt. Danach handelt es sich bei der gesetzlichen Unfallversicherung nicht um eine wirtschaftliche Betätigung im Sinne des Wettbewerbsrechts. Insbesondere wird auch die europäische Dienstleistungsfreiheit nicht berührt. Auf Anfrage teilte jüngst die Europäische Kommission mit, dass ausländischen Versicherungsunternehmen der Zugang zum inländischen Markt nur dann zu eröffnen ist, wenn sich ein Staat für eine private Unfallversicherung entscheidet. Die Europäische Kommission favorisiert dabei weder öffentlich-rechtliche noch privatrechtliche Sozialversicherungen.

#### Einsparungsüberlegungen

Die immer wieder aufgestellte Behauptung, durch die Einführung von Wettbewerb würde alles billiger, wird durch Wiederholung nicht richtiger. Unsere Verwaltungskosten liegen bei 10%. Anders ausgedrückt geben wir 90% der Beitragseinnahmen in Form von Leistungen an die Betriebe zurück. Die Verwaltungskosten von Privatversicherern liegen dagegen im Durchschnitt bei über 20%, teilweise bei bis zu 30%.

Eventuelle Einsparungen aufgrund einer weiteren Erhöhung des Kostendrucks würden zu einem Vielfachen für Provision, Marketing und Außendienst ausgegeben werden, Bereiche die erst aufgebaut werden müssten. Das wäre für alle Mitarbeiter der GUV eine neue und interessante Herausforderung. Die gewünschte Entbürokratisierung und der von vielen

geforderte Rückzug des Staates wären allerdings dadurch nicht verwirklicht. Zudem ist es mit dem bisherigen System immerhin gelungen, den Beitragssatz in der gesetzlichen Unfallversicherung stetig zu senken. Er liegt zwischenzeitlich bei 1,33% – gegenüber 1,51% im Jahr 1960.

Im letzten Jahrzehnt haben sich allerdings die Beitragssätze stark auseinander entwickelt. Infolge des Strukturwandels insgesamt und der wirtschaftlichen Einbrüche in der Bauwirtschaft im Speziellen entfallen in den betreffenden Branchen die verbliebenen „alten Lasten“ auf immer niedrigere Lohnsummen mit der Folge starker Erhöhungen bei den Beitragssätzen. Durch die finanzielle Beteiligung anderer Berufsgenossenschaften und Gewerbezüge im Rahmen eines inzwischen 2-mal geänderten Lastenausgleichs wird versucht, die Beitragserhöhungen in Grenzen zu halten. Für die Zukunft wird man für solche Fälle Lösungen finden müssen, die Kapitaldeckungselemente beinhalten. Dabei muss man sich allerdings bewusst sein, dass vorübergehend, bis zum Aufbau eines entsprechenden Kapitalstocks, die Umlage in ihrer bisherigen Form und Höhe weiter erhoben werden müsste. Zunächst würden also höhere Kosten entstehen, sodass es fraglich ist, ob ein solches Vorgehen konsensfähig wäre.

#### Strukturelle Veränderungen

Es ist durchaus vernünftig, die Anzahl der Berufsgenossenschaften zu hinterfragen, um hier mittelfristig zu Synergieeffekten zu kommen. Die Berufsgenossenschaften selbst haben bereits einen Prozess eingeleitet, der über zu gründende Gesprächsforen und Verhandlungen insbesondere auf der Ebene der ehrenamtlichen Organe schon jetzt zu erheblichen Konzent-

rationen geführt hat, z. B. in Form von engen Kooperationen oder Fusionen. Dabei sollte die bewährte Branchengliederung aber nicht vollkommen verlassen werden. Am Ende dieses Prozesses stehen weniger als 20, voraussichtlich 12 schlagkräftige, bundesweit agierende Berufsgenossenschaften oder BG-Verbände, so viele, dass sichergestellt ist, dass sich die wichtigen Gewerbezweige in den berufsgenossenschaftlichen Gremien wiederfinden.

In den Ländern und in der vor der Wahl amtierenden Bundesregierung gab es unterschiedliche Überlegungen zu diesem Thema. In einer Bund-Länder-Kommission wurde „am grünen Tisch“ ohne Beteiligung der Berufsgenossenschaften überlegt, wie die gesetzliche Unfallversicherung neu aufgestellt werden könnte. Diese Kommission arbeitete unabhängig vom Wahlausgang und setzt ihre Arbeit daher fort. Ein Teil der Kommissionsmitglieder überlegt, ob Berufsgenossenschaften regionalisiert werden sollten (1 Träger pro Bundesland). Eine andere Gruppe in dieser Kommission ist der Auffassung, dass ein Einheitsunfallversicherungsträger die richtige Organisationsform sein könnte. Zu beiden Fragen wurden aufgrund dieser unterschiedlichen Auffassungen 2 Unternehmensberater mit aufwändigen Gutachten beauftragt. Der Bund der Steuerzahler, der regelmäßig die Berufsgenossenschaften angreift, äußerte sich zu dieser Steuerverschwendung nicht.

Unsere Strukturen aus Haupt- und Bezirksverwaltungen sind eine gesunde Mischung zwischen zentral und dezentral und entsprechen vor allen Dingen dem Willen der Sozialpartner. Wir sind der Auffassung, dass man die Eigenorganisation getrost den Berufsgenossenschaften überlassen kann. Selbstverwaltung geht vor Staatsverwaltung. Ein Eingreifen des Staates in diesem Bereich wird von uns abgelehnt.

## Leistungen

Die Arbeitgeber fordern, die Wegeunfälle aus dem Leistungskatalog der GUV zu streichen. Dabei handelt es sich um ein Kostenvolumen ca. 18% der berufsgenossenschaftlichen Leistungsaufwendungen, was in etwa 0,18 Prozentpunkten des beitragspflichtigen Entgelts entspricht. Re-

gresseseinnahmen sind hiervon abzusetzen. Kurzfristig ist der Entlastungseffekt gering, schließlich müssen die Altrenten weiter bedient werden. Nach unserer Rentenstruktur wären in 20 Jahren die laufenden Rentenfälle erst zur Hälfte weggefallen. Mit der Eingliederung der Wegeunfälle in die gesetzliche Krankenversicherung hätten die Arbeitgeber weiterhin, wenn auch nur mit der Hälfte des %Satzes, die Kosten der Heilbehandlung zu tragen. Es erscheint fraglich, ob es sinnvoll ist, tendenziell schwere Versicherungsfälle wie die Wegeunfälle in ein System aufzunehmen, dessen Gesamtwirtschaftlichkeit noch in ganz anderer Weise als die Effizienz der GUV in der Kritik steht.

Letztlich ist die Begründung dafür, die Wegeunfälle in die gesetzliche Unfallversicherung einzubeziehen, ausschließlich sozialpolitisch. Welchen Anreiz will man Arbeitgebern verschaffen, auf den sicheren Weg zur Arbeit Einfluss zu nehmen, z. B. durch Verkehrssicherheitsaktionen, Fahrersicherheitstrainings usw.? Arbeitgeber erwarten von ihren Mitarbeitern gegenüber früher deutlich mehr Flexibilität und Mobilität. Dies geht mit längeren Wegstrecken und damit höheren Wegegefahren einher. Soll dieses Risiko deshalb weiterhin der Arbeitgeber tragen? Wie verhält es sich mit diesem Problem bei Kindern, die aufgrund der Schulpflicht an schulischen Veranstaltungen teilnehmen? Ergibt sich hier nicht eine erweiterte Fürsorgepflicht des Staates? Diese Fragen sind von der Politik zu beantworten und auch in unserem Ehrenamt bestehen hierzu durchaus unterschiedliche Auffassungen.

Selbst die im In- und Ausland anerkannte Heilbehandlung und Rehabilitation der Berufsgenossenschaften stehen in der Diskussion und werden kritisiert. Immerhin werden unsere Leistungen auf diesem Gebiet in ihrer Qualität nicht in Frage gestellt. Allerdings wird teilweise diskutiert, ob in diesem Bereich nicht Kosten eingespart werden könnten. Warum, so heißt es, müssen die Berufsgenossenschaften „mit allen geeigneten Mitteln“ die Gesundheit und Leistungsfähigkeit unserer Versicherten wiederherstellen?

Eine Änderung dieser Vorschrift dürfte praktisch bedeuten, dass die Berufsgenossenschaften überall dort, wo sie eine besondere Leistung erbringen, d. h. eine

Leistung, die die Krankenkassen oder Arbeitsagenturen so nicht anbieten, und diese Leistung einen finanziellen oder personellen Aufwand verursacht, zumindestens erhebliche Schwierigkeiten in der Rechtsfertigung bekämen. Rückwirkungen auf BG-Verfahren, insbesondere das D-Arzt-Verfahren, aber auch auf BG-Kliniken wären zu befürchten. Auch hier muss sich letztlich der Gesetzgeber überlegen, ob – ausgehend vom Schadensersatzgedanken – der Grundgedanke des Gesetzes nicht doch richtig ist, nämlich der: Man überträgt Rehabilitation und Rentenzahlung einem Träger, der beide Leistungen erbringt, und räumt diesem ein weit reichendes Ermessen bei der Organisation und der Auswahl möglicher Rehabilitationsmaßnahmen. Dann haben die selbstverwaltenden Arbeitnehmer *und* Arbeitgeber das größte Interesse, die Rehabilitation optimal zu organisieren und zu gestalten. Die Arbeitgeber vermeiden auf diese Weise Rentenzahlungen, und der Arbeitnehmer wird wieder gesund. Für eine Kostenkontrolle sorgen dabei bereits die Organvertreter der GUV, die deren Finanzen überwachen.

## Rentenrecht

Ihm liegt das Prinzip der abstrakten und pauschalierenden Schadensbemessung zugrunde. Es kommt also nicht darauf an, welcher konkrete Verdienstschaden entstanden ist. Im Einzelfall kann dies dazu führen, dass der Versicherte entweder weniger oder sogar mehr erhält als er verdient hatte. Diese Individualfälle werden dann entweder als Argument für eine Überversorgung gewertet, die zurückgefahren werden müsse, oder als Hinweis darauf angesehen, dass auch in der gesetzlichen Unfallversicherung die Versicherten keine gerechte Entschädigung mehr erhalten.

Bei Reformüberlegungen in diesem Bereich muss man sich vergegenwärtigen, dass die Schadensersatzfunktion der Rente einen materiellen und einen immateriellen Anteil beinhaltet. Schließlich hat der Verletzte keinen Anspruch auf Schmerzensgeld gegenüber dem Unternehmer. Das wird immer wieder verkannt. In Satz wurde im Spätsommer 2005 zur Hauptsendezeit ein sehr beachtlicher deutscher

Fernsehfilm ausgestrahlt, in dem eine Chirurgin, die sich im Krankenhaus mit Aids infiziert hatte, die Klinik auf Schadensersatz einschließlich Schmerzensgeld verklagte. Sie bekam am Ende Recht, nachdem das Verhältnis zu ihrem alten Arbeitgeber völlig zerrüttet war. Aber der Schmerzensgeldanspruch ist in der BG-Rente eingepreist. Ein Abgehen von der abstrakten Schadensbemessung würde bedeuten, dass die BG zum einen den immateriellen Teil entschädigen müsste. Zum anderen müsste der konkrete Einkommensverlust ermittelt und nachgewiesen werden. Dies wäre mit einem erheblichen Zusatzaufwand verbunden, so dass dieser Vorschlag eigentlich nicht zielführend ist, zumindest dann nicht, wenn das Ziel „Bürokratieabbau“ heißt.

Es wird gefordert, die Unfallrente mit dem Eintritt in den Altersruhestand enden zu lassen. Dies ist dann ein nachvollziehbarer Gedanke, wenn die BG-Rente gleichzeitig rentenversicherungspflichtig werden würde. Damit würde dann die im Rahmen der abstrakten Schadensbemessung auftauchende Versorgungslücke im Alter geschlossen werden. In diesem Fall müsste aber überlegt werden, wie der weiter bestehende immaterielle Schaden abgefunden werden soll. Auch dieser Vorschlag beinhaltet für die Verwaltung einen höheren Aufwand, der zumindest bedacht werden muss.

Arbeitgeber beklagen die Höhen der Renten. Hier gibt es den Ansatz, nicht schon ab 20%, sondern erst ab einem höheren Prozentsatz eine Rente zu zahlen. Dieser Vorschlag rüttelt an der Verfassungsmäßigkeit des Haftungsprivilegs. Wenn der Arbeitnehmer grundsätzlich keinen Anspruch gegen seinen Arbeitgeber auf Schadensersatz hat, muss der Anspruch gegen die BG ein gleichwertiges Äquivalent darstellen. Wenn dies – allerdings bei einer Gesamtbetrachtung – insgesamt nicht mehr der Fall ist, ist die Einräumung dieses Haftungsprivilegs mit Art. 3 GG nicht mehr vereinbar. Allerdings kommt in Betracht, kleine Renten grundsätzlich in Form von Einmalbeträgen abzufinden. Damit ginge zum einen eine Verwaltungsvereinfachung einher. Zum anderen würde die aktuelle Generation der Unternehmer mit den aktuell eintretenden Versicherungsfällen belas-

tet, was aus anderen, bereits dargestellten Gründen von Vorteil ist.

Wenn es tatsächlich Konsens sein sollte, dass die UV-Rente zu hoch ist, wäre ein Punkt überlegenswert: Sie wissen, dass eine 100%ige Rente 2/3 des Jahresarbeitsverdiensts darstellt. Es wird 1/3 abgezogen, weil der Versicherte im Fall des Entgeltbezugs Sozialversicherungsbeiträge und Steuern aufwenden müsste. Es könnte überprüft werden, ob dieser Prozentsatz noch der Realität und damit den wesentlich erhöhten Lohnnebenkosten entspricht.

### Prävention

Auch diese „vornehmste Aufgabe“ der Berufsgenossenschaft wird von einigen in Frage gestellt, wie schon verschiedentlich im Kreis der Montagsfortbildungen des Unfallkrankenhauses Berlin berichtet. Die Situation ist in diesem Bereich sehr unübersichtlich. Zum Zeitpunkt des Vertrages war man insbesondere im Bundesland Niedersachsen mit dem Dualismus von Berufsgenossenschaften und Gewerbeaufsicht unzufrieden. Ansatzpunkt waren die angeblichen Doppelbesichtigungen in den Betrieben, die man zum Anlass nahm, das System grundsätzlich in Frage zu stellen. Niedersachsen war der Auffassung, im Sinne von „one face to the customer“ Betriebsbesichtigungen zukünftig nur noch seitens der staatlichen Aufsicht zuzulassen. Die Berufsgenossenschaften sollen danach keine Möglichkeit mehr haben, Anordnungen zu treffen. Sie hätten lediglich noch eine beratende Funktion und sollen über die Beiträge Anreize zu mehr Arbeitssicherheit schaffen. Das ist eine sehr leichtfertige Betrachtungsweise. Es gibt bekanntermaßen Gewerbezweige und Unternehmen, die eng überwacht werden müssen, in denen Anreize, die sich längere Zeit später verwirklichen, keinesfalls ausreichen. Die Länder haben hierfür ohne Zweifel keine ausreichenden personellen Ressourcen.

Vermeintliche Doppelbesichtigungen können durch gute Zusammenarbeit der Aufsichtsdienst und entsprechende Vereinbarungen zwischen den berufsgenossenschaftlichen Landesverbänden und den Ländern vermieden werden.

Trauma Berufskrankh 2006 · 8[Suppl 3]: S325–S328  
DOI 10.1007/s10039-006-1143-x  
© Springer Medizin Verlag 2006

H. Nolting

### BG Aktuell

#### Zusammenfassung

Es wird ein allgemeiner Überblick über die Reformdiskussion zur gesetzlichen Unfallversicherung gegeben. Veränderungen werden dargestellt.

#### Schlüsselwörter

Gesetzliche Unfallversicherung · Berufsgenossenschaft (BG) · Politik · Wahlergebnis

### Update on employers' liability insurance companies

#### Abstract

This paper gives an overview of the changes in the sector of accident insurance companies over recent months and a prognosis for the changes that can still be expected, especially with reference to the election results.

#### Keywords

Legally required accident insurance · Employers' liability insurance company (BG) · Political situation · Election result

In den vergangenen 40 Jahren konnten die Zahl und die Schwere der Arbeitsunfälle in gemeinsamen Bemühungen stetig reduziert werden und befinden sich auf einem Tiefststand. Sicher geht es jetzt in unserer Gesellschaft in erster Linie darum, denjenigen, die nicht in Arbeit sind, diesen Zugang zu verschaffen und Überregulierungen an dieser Stelle abzubauen. Soweit besteht Konsens. Trotzdem sollte uns die Gesundheit der Beschäftigten aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen weiterhin am Herzen liegen – und das geht nicht automatisch, hier besteht ständiger Handlungsbedarf.

### Resümee

Es stellt sich die Frage, welcher dieser vielen Vorschläge Chancen hat, umgesetzt zu werden. Die Wahlprogramme der einzelnen Parteien ließen hierzu keine direkten Schlüsse zu, man gab sich unkonkret. Dennoch gab es Richtungen und Ziele, die beschrieben wurden. Zudem waren die Aussagen Einzelner vor der Wahl bekannt. Danach ergaben sich:

- vollkommen unterschiedliche Aussagen zur Frage der Privatisierung und des Wettbewerbs sowie hinsichtlich der Anpassung im Leistungsrecht zwischen den einzelnen Parteien und Kandidaten
- Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit der Reduzierung der Berufsgenossenschaften

Bei der nächsten unfallmedizinischen Tagung in 2 Jahren werden wir in diesem Punkt möglicherweise etwas klarer sehen, eine eindeutigere Prognose ist derzeit nicht möglich.

### Korrespondierender Autor

#### H. Nolting

Landesverband Nordostdeutschland der gewerblichen Berufsgenossenschaften  
Fregestraße 44, 12161 Berlin  
service@berlin.lvbg.de

**Interessenkonflikt.** Keine Angaben