

Reformbestrebungen der Rentenbemessung in der deutschen gesetzlichen Unfallversicherung

Dr. Andreas Kranig

I. Einführung

Die letzte größere Reform des Unfallversicherungsrechts in Deutschland liegt über zehn Jahre zurück. Damals wurde die Gesetzliche Unfallversicherung durch das Unfallversicherungs-Einordnungsgesetz als Siebtes Buch in das Sozialgesetzbuch eingeordnet. Schon damals gab es gewichtige Stimmen aus der Wissenschaft – ich nenne nur Herrn Professor Gitter –, die das Prinzip der abstrakten Schadensbemessung im Rentenrecht der gesetzlichen Unfallversicherung in Zweifel zogen. Ein Übergang zu einer konkreteren Schadensbemessung mit expliziter Berücksichtigung des Erwerbsschadens und des immateriellen Schadens wurde damals – vor etwa 13 Jahren – intern im damaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geprüft. Eine grundlegende Erneuerung des Rentenrechts wurde damals aber verworfen. Ich sehe hierfür vier Gründe:

- Die gesetzestechnischen Schwierigkeiten für eine Umsetzung der konkreten Schadensbemessung erschienen zu groß.
- Weder in der Wissenschaft noch unter den Praktikern der Gesetzlichen Unfallversicherung fanden sich mehrheitlich Befürworter einer konkreten Schadensbemessung.
- Vor allem aber fehlte es am politischen Druck - sei es von den Sozialpartnern, sei es aus den politischen Parteien -, eine Änderung in Angriff zu nehmen.
- Schließlich entsprach es dem Kalkül im damaligen Gesetzgebungsverfahren, grundlegende und damit politische umstrittene Reformen nicht mit der Einordnung des Unfallversicherungsrechts in das Sozialgesetzbuch zu verbinden. Für den Fall einer tiefergreifenden Reform wurde befürchtet, dass das Vorhaben scheitern oder jedenfalls ins Stocken geraten könnte.

II. Gesetzgebungsverfahren zum Unfallversicherungs- Reformgesetz (UVRG)

Seitdem haben sich die Zeiten geändert. Betrachtet man die Entwicklungen der letzten Jahre, so sind um die gesetzliche Unfallversicherung herum alle anderen Sozialversicherungszweige mehrfach und tiefgreifend reformiert worden. Die Sozialpolitik muss-

te auf schwierige Herausforderungen – ich nenne nur die Probleme auf dem Arbeitsmarkt und die demographische Entwicklung – schwierige und für die Betroffenen häufig schmerzhaft Reformschritte gehen. In diesem Zuge hat sich – insbesondere bei den Verbänden der Arbeitgeber, aber auch in politischen Parteien – der politische Druck erhöht, auch die gesetzliche Unfallversicherung in vielerlei Hinsicht auf den Prüfstand zu stellen. Ausgehend von zwei Gesetzgebungsverfahren, die die Lastenverteilung unter den gewerblichen Berufsgenossenschaften und die Zuständigkeitsordnung zwischen den gewerblichen Berufsgenossenschaften und den Unfallversicherungsträgern der öffentlichen Hand betrafen, haben Bundestag und Bundesrat im Jahr 2004 die Bundesregierung beauftragt, eine solche Reform zu prüfen und in die Wege zu leiten. Eine Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder wurde Anfang 2005 beauftragt, hierfür ein Konzept vorzulegen. Die Arbeitsgruppe hat Ende Juni 2006 Eckpunkte für eine Reform des Unfallversicherungsrechts vorgelegt. Darin wurden Aspekte der Organisationsreform überbetont und zum Teil – insbesondere Zentralisierung, Rechtsform und Aufgaben des Spitzenverbandes – schon minuziös ausgeführt, während materiell-rechtlich, aber auch wirtschaftlich wesentlich bedeutsamere Themen wie die Neugestaltung des Rentenrechts sozusagen nur mit wenigen Strichen skizziert wurden.

Bis zum Frühjahr 2007 wurde im Bundesministerium für Arbeit und Soziales zunächst die Organisationsreform vorangetrieben. Über so wichtige Themen wie die zukünftige Zahl der Träger, die Lastenverteilung und die Zuständigkeitsordnung konnte mittlerweile sehr weitgehend Konsens zwischen der Bundesregierung, den Ländern und den Sozialpartnern in der Selbstverwaltung der gesetzlichen Unfallversicherung erzielt werden. Bezüglich des Spitzenverbandes bestand nur teilweise Einigkeit. Dies gilt für die Fusion von HVBG und BUK zur Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) sowie teilweise auch für eine Ausweitung und stärkere Verbindlichkeit der Aufgaben des Spitzenverbandes gegenüber seinen Mitgliedern. Sehr streitig war indes die Frage, wie weit diese Aufgabenerweiterung gehen sollte, und ob hierfür auch eine Organisation des Spitzenverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts notwendig ist. Die Selbstverwaltung der gesetzlichen Unfallversicherung hat hier ein Zeichen gegenüber der Bundesregierung gesetzt und – in Übereinstimmung mit der Mehrzahl der Bundesländer – den neuen Spitzenverband als eingetragenen Verein etabliert. Hieran wird die Politik im weiteren Gesetzgebungsverfahren kaum mehr vorbei kommen. (Dies bestätigt der seit Ende November 2007 vorliegende Referentenentwurf eines UVMG, der allerdings vorsieht, die DGUV in mancher Hinsicht unter Fach- und Rechtsaufsicht zu stellen.)

Seit April 2007 liegt nun auch der zweite Teil des Arbeitsentwurfes zu einem Unfallversicherungs-Reformgesetz vor. Er betrifft vor allem die Neuordnung des Rentenrechts, daneben aber auch des Berufskrankheitenrechts und weiterer, weniger ins Gewicht fallender Bereiche. Der ursprüngliche Plan der Bundesregierung war es, in schneller Folge einen Referentenentwurf und Anfang August 2007 einen Regierungsentwurf des UVRG folgen zu lassen. Dieser Zeitplan konnte nicht eingehalten werden.

Vor allem am Konzept und vielen Details des Entwurfs zur Reform des Rentenrechts entzündeten sich kritische Diskussionen. Schon in der Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder stieß der Arbeitsentwurf auf erhebliche Kritik. Die fachliche Durchsicht des Arbeitsentwurfs im Spitzenverband DGUV förderte handwerkliche Probleme des Entwurfs zu Tage. Sozialpolitisch übten sowohl die Arbeitgeberverbände wie die Gewerkschaften zum Teil harsche Kritik. Auch aus der neutralen Sicht des Deutschen Richterbundes kam eine deutlich kritische Stellungnahme. Parlamentarier sowohl der CDU/CSU- als auch der SPD-Fraktion haben deswegen in den letzten Wochen dazu geraten, die Organisationsreform vorzuziehen und sich für die Beratung des neuen Rentenrechts mehr Zeit zu lassen. (Dem ist mittlerweile der Referentenentwurf des UVMG – s.o. – gefolgt, in dem die Reform des Leistungsrechts vollständig ausgeklammert wird.)

III. Aktuelles Rentenrecht der Gesetzlichen Unfallversicherung

Lassen Sie mich nunmehr zum eigentlichen Thema kommen – den Reformbestrebungen zum Rentenrecht der Gesetzlichen Unfallversicherung.

Vorab folgende Eingrenzung: Die aktuellen Reformbestrebungen beziehen sich nur auf die Versichertenrenten, nicht auf die Hinterbliebenenrenten.

Vorab aber auch eine erweiternde Klarstellung: Die Reformbestrebungen beziehen sich nicht nur auf die Bemessung der Versichertenrenten der gesetzlichen Unfallversicherung, sondern auch auf die Neuordnung des Verhältnisses zwischen den Versichertenrenten der gesetzlichen Unfallversicherung und denjenigen der gesetzlichen Rentenversicherung. Sedes materiae hierzu ist § 93 SGB VI.

Wenn wir uns mit den Reformbestrebungen befassen, müssen wir zunächst einen Blick auf den Rechtszustand werfen, der derzeit besteht und gegebenenfalls zu reformieren ist.

§ 56 Abs. 1 Satz 1 SGB VII regelt die Grundvoraussetzungen der Renten an Versicherte:

- Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE)
- Kausaler Zusammenhang zwischen Versicherungsfall und MdE
- Minstdauer der MdE: Über die 26. Woche nach dem Versicherungsfall hinaus
- Mindesthöhe der MdE: Wenigstens 20 %
- Entgeltmaßstab: Jahresarbeitsverdienst (JAV).

Bei der letzten, vorhin erwähnten Reform des Unfallversicherungsrechts vor mehr als zehn Jahren ist das Rentenrecht im Wesentlichen nur in zwei Punkten geändert worden:

- Die Minstdauer der MdE wurde von früher 13 auf jetzt 26 Wochen heraufgesetzt.

- Der Beginn des Rentenbezugs wurde vorverlegt. Die Rente beginnt regelmäßig bereits mit dem Ende der Zahlung von Verletztengeld. Die Zahlung von Übergangsgeld während Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation hindert – im Gegensatz zum früheren Recht – den Beginn der Rentenzahlung nicht mehr.

§ 56 Abs. 2 Satz 1 und 2 SGB VII definiert den Begriff der MdE entsprechend der bisherigen Rechtsprechung im Sinn der abstrakten Schadensbemessung. Die Renten ersetzen danach nicht den konkreten Erwerbsschaden, d.h. den Einkommensverlust im Sinn der zivilrechtlichen Differenzmethode, sondern den durch den Versicherungsfall bedingten Verlust an Erwerbsmöglichkeiten auf dem gesamten Gebiet des Erwerbslebens. Damit wird in zweifacher Hinsicht „abstrahiert“:

- vom konkreten Beruf der Versicherten und ihrer Stellung im Erwerbsleben
- vom konkreten, infolge des Versicherungsfalls eingetretenen Einkommensverlust.

Aber auch der im Zivilrecht gesondert zu entschädigende Integritätsschaden (Schmerzensgeld § 847 BGB) findet im Entschädigungsrecht der gesetzlichen Unfallversicherung keine explizite Berücksichtigung.

§ 56 Abs. 2 Satz 3 SGB VII modifiziert den Grundsatz der abstrakten Schadensbemessung für bestimmte, nach der Rechtsprechung eng begrenzte Fallgruppen bei besonderer beruflicher Betroffenheit der Versicherten.

§ 56 Abs. 3 SGB VII regelt die Berechnung der Vollrenten und Teilrenten in linearer Anknüpfung an den Grad der MdE und den Jahresarbeitsverdienst (JAV). Auch hierin liegt ein pauschalierendes Moment. Denn der Rentenberechnung werden einheitlich 2/3 des JAV zu Grunde gelegt. Der Abschlag von 1/3 kann heute als pauschale Berechnung des Nettoeinkommens verstanden werden. Allerdings differenziert die gesetzliche Regelung nicht entsprechend der Steuerprogression zwischen niedrigen und hohen Einkünften.

Der Grundsatz der abstrakten Schadensbemessung ist kein zwingendes Merkmal der gesetzlichen Unfallversicherung. Eine konkretere Schadensbemessung nach dem zivilrechtlichen Vorbild ist dem Gesetzgeber ebenfalls möglich, ohne sich in Widerspruch zu unabdingbaren Grundprinzipien der Gesetzlichen Unfallversicherung zu setzen. Der Ablösung der zivilrechtlichen Haftpflicht der Unternehmer und der übrigen Betriebsangehörigen entspricht eine am Zivilrecht ausgerichtete Schadensbemessung durchaus. Allerdings wird in der Literatur (*Lauterbach/Watermann*, 3. Aufl.) teilweise eine gegenenteilige Auffassung vertreten: Der Bündelung von Rechtsvorteilen, die sich gegenüber dem Zivilrecht in einer Erweiterung der Haftungsgrundlagen ausdrücke, stehe eine gewisse Pauschalierung des Rentenrechts gegenüber. Daher könnten nicht nach Gutdünken individualisierende Elemente in das Rentenrecht der Unfallversicherung hineininterpretiert werden, ohne die Frage nach Haftungsgrund und Haftungsumfang neu aufzuwerfen.

Für die Grundsätze der bisherigen Rentenbemessung sprechen insbesondere folgende Gründe:

- Die Pauschalierung ermöglicht es, durch eine einheitliche Rentenleistung sowohl den Schaden im Erwerbsleben – allerdings nicht den Verdienstausschlag, sondern den Verlust an Einsetzbarkeit auf dem gesamten Arbeitsmarkt – als auch den immateriellen Schaden – Schmerzen, Mehraufwand, Erschwerungen bei den Verrichtungen des täglichen Lebens – auszugleichen. Mit der abstrakten Schadensbemessung sollen auch schwer quantifizierbare Nachteile erfasst werden. Hierzu gehören:
 - ein durch die Folgen des Versicherungsfalles veränderter beruflicher Aufstieg und
 - vermehrte Anstrengungen der Betroffenen, einen beruflichen Abstieg oder den Verlust des Arbeitsplatzes abzuwenden.
- Bei gleichen Ausgangsbedingungen – keine Vorschädigung vor dem Versicherungsfall, gleiche Schwere der gesundheitlichen Beeinträchtigungen infolge des Versicherungsfalles – führt die abstrakte Schadensbemessung zur Gleichbehandlung der Versicherten nach allgemeinen, für alle Betroffenen gleichen und nachvollziehbaren Kriterien.
- Als Vorteil der abstrakten gegenüber einer konkreteren Schadensbemessung wird der geringere Verwaltungsaufwand angeführt.
- Damit im Zusammenhang steht, dass eine konkretere Rentenbemessung häufiger zur Entscheidungsunsicherheit führen dürfte. Denn gelegentlich ist schwer abgrenzbar, worauf eine eingetretene Minderung des Erwerbseinkommens oder der Verlust des Arbeitsplatzes zurückzuführen ist: Auf die Folgen des Versicherungsfalles, auf allgemeine Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, auf persönliche Umstände der Versicherten, auf weitere, zu den Folgen des Versicherungsfalles hinzukommende Gesundheitsschäden, oder auf eine Mischung aus alledem.
- Schließlich ermöglicht es die abstrakte Rentenbemessung den Versicherten, unbegrenzt zur Rente hinzuzuverdienen, ohne dass die Rente reduziert würde. Dies kann sie dazu motivieren, sich nach Kräften um eine erfolgreiche Eingliederung im Erwerbsleben zu bemühen.

Obwohl es also nach wie vor gute Gründe für das bestehende Rentenrecht gibt, hat sich die Kritik verstärkt. Sowohl von Arbeitgeberseite wie in den erwähnten Aufträgen von Bundestag und Bundesrat, Reformkonzepte vorzulegen, wird eine größere Zielgenauigkeit der Rentenbemessung und eine verbesserte Abstimmung des Rentenrechts der gesetzlichen Unfallversicherung mit demjenigen der gesetzlichen Rentenversicherung angemaht. Der Kritikpunkt der mangelnden Zielgenauigkeit meint: Letzten Endes richtet sich das bestehende Rentenrecht an der Schwere des Gesundheitsschadens, nicht aber an der Schwere der wirtschaftlichen Folgen des Gesundheitsschadens aus. Nimmt man die wirtschaftlichen Folgen des Versicherungsfalles als Maßstab, kann das bestehende Rentenrecht im Einzelfall sowohl zur Überversorgung als auch zur Unterversorgung führen.

Ein Beispiel soll dies belegen: Nehmen wir an, dass ein Versicherter bei einem Arbeitsunfall einen Fersenbeinbruch erlitten hat. Dieser hat auf Dauer zur Folge, dass das betroffene Bein nicht mehr voll belastbar ist. Eine Reihe körperlich schwerer Tätigkeiten wird dadurch ebenso unmöglich wie Arbeiten auf Leitern, Gerüsten oder unsicherem Untergrund. Ich unterstelle, dass dieser Unfallfolgezustand eine MdE von 20 % bedingt. Nehmen wir an, dass diese Situation die folgenden drei Versicherten betrifft:

- einen Bankangestellten
- einen 20-jährigen Dachdeckerlehrling
- einen 50-jährigen Dachdeckergesellen.

Die wirtschaftlichen Folgen stellen sich sehr unterschiedlich dar:

Der Bankangestellte hat weder einen unmittelbaren Einkommensverlust noch mindern die Unfallfolgen seine beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten. Er bezieht für den Rest seines Lebens eine auf sein hohes Entgelt bezogene Rente, hat aber keinen Erwerbsschaden und einen vergleichsweise geringen immateriellen Schaden.

Beim Dachdeckerlehrling hängt die Beurteilung vom weiteren Verlauf ab. Da die Unfallfolgen eine Ausübung des angestrebten Berufs als Dachdecker unmöglich machen, sorgt der Unfallversicherungsträger für die Umschulung und berufliche Wiedereingliederung. Danach kann sich die Situation beispielsweise wie folgt darstellen: Drei Jahre nach dem Arbeitsunfall kommt der Verletzte in seinem neuen Beruf als Techniker im Datenverarbeitungsbereich auf ein monatliches Arbeitsentgelt, das um 500 Euro höher liegt als das im Dachdeckerberuf zu erwartende Entgelt. Unabhängig davon bezieht er lebenslang seine Versichertenrente weiter.

Beim 50-jährigen Dachdeckergesellen gelingt die berufliche Wiedereingliederung trotz aller Bemühungen nicht. Nach Ende der Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung erhält der Versicherte aus der gesetzlichen Unfallversicherung nur die Rente nach einer MdE von 20 %. Arbeitslosengeld und die Erhöhung der Verletztenrente bei Arbeitslosigkeit gemäß § 58 SGB VII sichern einen dem bisherigen vergleichbaren Lebensstandard nur vorübergehend. Anschließend reichen Arbeitslosengeld II und Verletztenrente nur noch für einen erheblich abgesenkten Lebensstandard aus.

Eine nicht publizierte Erhebung des früheren HVBG aus dem Jahre 2005 bestätigt diese Einzelfallbeobachtungen:

Die Rentenbezieher erzielen zwar im Durchschnitt mit dem Gesamtbetrag ihrer Einkünfte in etwa den früheren Nettoverdienst; bei höheren MdE-Graden liegt der Durchschnitt auch etwas darüber. Die Streuung um die Durchschnittswerte ist aber erheblich. Wie die vorhin erwähnten Beispiele zeigen, sind die Versicherten zum Teil sehr gut versorgt - man kann von Überversorgung sprechen - , während andere nicht den vor dem Versicherungsfall bestehenden Lebensstandard wahren können - insofern kann man von Unterversorgung sprechen.

Drei Regelungen des geltenden Rechts sollen einer möglichen Unterversorgung entgegenwirken. Es sind dies:

- die Berücksichtigung einer besonderen beruflichen Betroffenheit bei der Bemessung der MdE nach § 56 Abs. 2 Satz 3 SGB VII
- die Schwerverletztenzulage nach § 57 SGB VII
- die Erhöhung der Rente bei Versicherten ohne Erwerbseinkünfte nach § 58 SGB VII.

Alle diese Vorschriften kommen nur in sehr seltenen Ausnahmefällen zur Anwendung. Sie können daher Probleme einer Unterversorgung nicht ausreichend lösen.

Entscheidend für die Einkommenssituation nach Versicherungsfällen der gesetzlichen Unfallversicherung ist nicht allein die Unfall- oder Berufskrankheitenrente. Ein Teil der Einkünfte – Arbeitsentgelt, Übergangsgeld während beruflicher Rehabilitation sowie Arbeitslosengeld I – werden ungekürzt neben der Rente gezahlt. Dagegen werden Renten der gesetzlichen Rentenversicherung so gekürzt, dass ein nennenswerter Teil, der jedenfalls mindestens dem Betrag der Grundrente nach dem BVG entspricht, dem Versicherten verbleibt. Auf Arbeitslosengeld II und Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialhilferecht wird die Rente dagegen vollständig angerechnet. Mithin sind Versicherte in folgenden Situationen in der Regel ausreichend versorgt:

- wenn sie neben dem Bezug der Rente weiter erwerbstätig sind
- wenn sie sich wegen des Versicherungsfalles in beruflicher Rehabilitation befinden,
- im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit,
- bei Bezug einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Dagegen sind erwerbslose Versicherte nach Ende des Arbeitslosengeldbezuges nicht selten unterversorgt.

IV. Reformvorschläge in der Wissenschaft

Vor diesem Hintergrund sind in der Vergangenheit immer wieder Alternativen zum geltenden Rentenrecht erörtert worden. Die wichtigsten Fragen lauten:

- Soll die abstrakte Schadensbemessung durch eine konkretere ersetzt werden?
- Soll das Rentenrecht der gesetzlichen Unfallversicherung an das der sozialen Entschädigung nach dem Bundesversorgungsgesetz angenähert oder angeglichen werden?
- Soll der Berufsschutz im Rentenrecht der gesetzlichen Unfallversicherung verstärkt werden?
- Soll eine höhere oder niedrigere Mindesthöhe der MdE als Mindestvoraussetzung vorgesehen werden?
- Soll die Abstimmung zwischen den Renten der gesetzlichen Unfallversicherung und denjenigen der gesetzlichen Rentenversicherung bei Zusammentreffen verändert werden?

- Sollen insbesondere die Versichertenrenten der gesetzlichen Unfallversicherung enden, wenn die Versicherten die Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreichen?
- Sollen die Kriterien für die Bemessung der MdE verändert werden?

Als Reformziele lassen sich aus der wissenschaftlichen und politischen Diskussion insbesondere die Folgenden herausfiltern:

- Orientierung am Schadensersatzprinzip
- Vermeidung von Über- und Unterversorgung
- Neubestimmung des Begriffs der MdE – eventuell inhaltliche Angleichung an entsprechende Begriffe in anderen Sozialleistungsbereichen
- verbesserte Abstimmung mit dem Rentenrecht der gesetzlichen Rentenversicherung
- Anreize für eine berufliche Wiedereingliederung auch bei schweren Gesundheitsschäden
- Vermeidung von Entscheidungsunsicherheit und hohem Ermittlungsaufwand, mit anderen Worten: Praktikabilität in der Verwaltung.

V. Die Vorschläge in den Eckpunkten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom Juni 2006

Vor nunmehr über einem Jahr hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe in ihrem Eckpunktepapier ein grobes Konzept für die zukünftige Ausgestaltung der Versichertenrenten der gesetzlichen Unfallversicherung formuliert.

Der Reformbedarf wird damit begründet, die Rente aus der Unfallversicherung sei nicht zielgenau. Im Einzelnen werden vier Gründe angeführt: Der Erwerbs- und Gesundheitsschaden werde nur pauschal reguliert. Dies führe nicht zu zielgenauen Leistungen. Der Ausgleich des Erwerbsschadens erfolge ohne Berücksichtigung des Einkommens nach dem Unfall. Der Ausgleich des Gesundheitsschadens stehe im Vordergrund, wenn nach dem Unfall Einkommen erzielt wird. Dadurch würden Schwerverletzte, die kein Einkommen erzielen können, benachteiligt.

Die Alterssicherung erfolge aus Unfall- und Rentenversicherung zusammen. Immer wieder stoße bei den Versicherten auf Unverständnis, dass beim Zusammentreffen beider Renten die aus Beiträgen finanzierte Rente der Rentenversicherung (teilweise) ruhe.

Hieran ist vieles richtig. Die postulierte Benachteiligung der Schwerverletzten entspricht aber nicht der Wirklichkeit. Typischerweise erzielen gerade Schwerverletzte ihr Gesamteinkommen nicht allein aus der Rente der gesetzlichen Unfallversicherung. Entweder wird sie durch Erwerbseinkommen ergänzt; denn es gelingt häufig, auch Schwerverletzte beruflich wieder einzugliedern. Oder die Rente der gesetzlichen Unfallversicherung wird durch eine – nach § 93 SGB VI gekürzte, aber in nennenswertem

Umfang zu zahlende – Rente der gesetzlichen Rentenversicherung ergänzt. Die tatsächlichen Erhebungen, die der HVBG 2005 durchgeführt hat, lassen gerade für Schwerverletzte nicht den Schluss zu, dass sie unterversorgt wären.

Aus der Analyse, dass die Zielgenauigkeit der Renten verbessert werden soll, leitet die Bund-Länder-Arbeitsgruppe folgendes Grundkonzept ab.

Die Unfallrente soll in zwei Leistungen aufgegliedert werden:

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

Zur Erwerbsminderungsrente werden folgende Hinweise gegeben: Sie soll künftig den konkreten Erwerbsschaden entschädigen.

Es solle ein Nettoausgleich auf der Grundlage von 60 % des tatsächlichen Brutto-Einkommensverlustes erfolgen. Zur Bemessung solle das vor dem Unfall erzielte Einkommen mit dem unfallbedingt erzielbaren Einkommen verglichen werden. Geringfügige Einkommensverluste – d.h. Verluste von weniger als 10 % des Einkommens – sollen unberücksichtigt bleiben. Dies stelle die Verletzten regelmäßig günstiger, weil heute eine MdE von mindestens 20 % Voraussetzung sei. Die Erwerbsminderungsrente der Unfallversicherung solle auf die Zeit des Erwerbslebens beschränkt werden. In diesem Zeitraum habe sie Vorrang gegenüber der Rente wegen Erwerbsminderung der Rentenversicherung, die insoweit ruhe.

Hierzu ist insbesondere auf Folgendes hinzuweisen:

- Ein Pauschalabzug von 40 % benachteiligt die Bezieher kleiner Einkommen, deren Abgabenlast weit unter 40 % liegt.
- Der Begriff des „erzielbaren Einkommens“ wirft Fragen der Anwendbarkeit und Praktikabilität auf.
- Die Nichtberücksichtigung geringer Einkommensverluste ist nicht mit der Mindestvoraussetzung des geltenden Rentenrechts – 20 % MdE – vergleichbar. Deswegen kann nicht der Schluss gezogen werden, die Regelung stelle die Versicherten besser als das geltende Recht.

Durch folgende Ausgestaltungen des neuen Rentenrechts sollte nach den Eckpunkten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Motivation der Verletzten zur beruflichen Wiedereingliederung gestärkt werden:

- großzügige Gestaltung der Anrechnung von Hinzuverdienst,
- Anhebung des Übergangsgeldes bei beruflicher Rehabilitation auf die Höhe des Verletztengeldes,
- Aufstockung der Erwerbsminderungsrente für die Dauer von maximal zwei Jahren auf die Höhe des Übergangsgeldes bei Arbeitslosigkeit.

Als Konsequenz der Beendigung der Erwerbsminderungsrente mit Erreichen der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung sehen die Eckpunkte vor: Die gesetzliche Unfallversicherung soll neben der Zahlung der Erwerbsminderungsrente auch zur Vorsorge für das Alter beitragen. Hierzu wird ausgeführt:

Alterssicherung sei Aufgabe der Rentenversicherung. Der Ausgleich des Erwerbschadens durch die Unfallversicherung solle daher auch Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung umfassen; diese sollten unfallbedingte Versorgungslücken in der Alterssicherung ausgleichen. Die Beiträge sollten aus der Erwerbsminderungsrente auf Basis des Brutto-Erwerbsschadens bemessen werden.

Der zweite Teil der aufgegliederten Rente soll dem Gesundheitsschadensausgleich dienen. Hierzu wird ausgeführt: Der Gesundheitsschaden solle durch eine eigenständige Leistung entschädigt werden. Analog zum Bundesversorgungsgesetz solle hierfür Untergrenze eine MdE von 30 % sein. Der Gesundheitsschaden solle einkommensunabhängig und bundeseinheitlich entschädigt werden. Bei Schwerverletzten mit einer MdE von mindestens 50 % solle eine laufende Rente gezahlt werden, im Übrigen solle die Leistung grundsätzlich durch eine Einmalzahlung abgefunden werden. Für die Schwerverletzten mit einer MdE von 50 bis 100 % sind monatliche Zahlbeträge zwischen 175,- und 925,- € vorgesehen. Als Abfindungssummen werden bei einer MdE von 30 % für junge Versicherte 12.000 €, für über 60jährige Versicherte 6.000 € genannt, bei einer MdE von 40 % sollen die Beträge doppelt so hoch liegen.

Dadurch, dass nicht nur Gesundheitsschäden zwischen 30 und 40 % MdE, sondern auch kleinere Erwerbsminderungsrenten abgefunden werden sollten, sollte die Verursachungsgerechtigkeit erhöht werden. Die von den Unternehmern als Beitragszahlern zu tragenden Lasten sollten weniger als bisher auf spätere Generationen verlagert werden. Eine schnelle Leistungserbringung sei generationengerecht und nachhaltig. Ähnliche Wirkungen sollten auch dadurch erzielt werden, dass die Erwerbsminderungsrente mit Erreichen der Altersgrenze endet und während des Bezugs der Rente Beiträge zur Altersvorsorge zur Rentenversicherung abgeführt werden sollten.

VI. Der Arbeitsentwurf des BMAS zum UVRG

Wie erwähnt, liegt nunmehr der Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Reform des Leistungsrechts der gesetzlichen Unfallversicherung mit Schwerpunkt beim neuen Rentenrecht vor. Die nur grob skizzierten Umrisse eines neuen Rentenrechts aus dem Eckpunktepapier bedurften naturgemäß der Konkretisierung, aber auch der Weiterentwicklung. Dies lässt sich besonders deutlich schon an den Grundannahmen und an den der Reform zugrundegelegten Analysen deutlich machen. Über den grundsätzlichen Ansatz, die Zielgenauigkeit der Renten zu verbessern, bestand weithin Einigkeit. Ob dazu das soeben skizzierte Rentensplitting entsprechend dem schweizer Modell oder Modifizierungen der abstrakten Schadensbemessung nach dem noch geltenden deutschen Recht der bessere Weg wären, darüber gingen die Meinungen der Fachleute und der Partner in der Selbstverwaltung auseinander.

Der Arbeitsentwurf stellt jedoch die Zielgenauigkeit der Renten nicht mehr so stark in den Vordergrund der Überlegungen. Vielmehr wird zum Einen – leider ohne Auseinandersetzung mit den Gegenargumenten – die These wiederholt, das bestehende Rentenrecht benachteilige die Schwerverletzten. Zum Anderen wird sehr dezidiert behauptet, die bisherige berufliche Rehabilitation durch die gesetzliche Unfallversicherung weise Defizite auf, die durch die Neugestaltung des Rentenrechts behoben werden sollten. Demgegenüber haben die Unfallversicherungsträger darauf hingewiesen, dass sie schon bisher die gesetzliche Aufgabe wahrnehmen, die berufliche Eingliederung ebenso wie die medizinische Rehabilitation „mit allen geeigneten Mitteln“ zu betreiben. Die positiven Ergebnisse der beruflichen Rehabilitation durch die Unfallversicherungsträger belegen, dass es insoweit keine strukturell bedingten Defizite gibt. An der grundsätzlichen Argumentation des Arbeitsentwurfs ist Folgendes richtig: Im bestehenden Rentenrecht zahlen sich Erfolge in der medizinischen Behandlung und Rehabilitation unmittelbar aus. Denn eine erfolgreiche medizinische Behandlung bewirkt, dass keine oder nur eine geringe Minderung der Erwerbsfähigkeit verbleibt. Die zu zahlende Rente entfällt oder ist umso niedriger, je erfolgreicher die medizinische Behandlung war. Ein vergleichbarer ökonomischer Mechanismus fehlt bei der beruflichen Rehabilitation. Denn im geltenden Rentenrecht wird erzielttes Erwerbseinkommen auf die abstrakt bemessene Rente nicht angerechnet. Anders ausgedrückt: Die in der Berufsgenossenschaft oder Unfallkasse zusammengefasste Solidargemeinschaft der beitragszahlenden Unternehmer profitiert von einer erfolgreichen beruflichen Rehabilitation nicht unmittelbar. Erfolgreiche berufliche Wiedereingliederung zahlt sich nicht in einer Absenkung der Rente aus. Mithin ist es zwar durchaus nachvollziehbar, wenn die Gesetzesbegründung hervorhebt, dass dieser ökonomische Mechanismus bei einer konkreten Schadensbemessung zukünftig zum Tragen käme. Daraus kann aber keinesfalls – wie es die Gesetzesbegründung tut – geschlossen werden, dass die bisherige berufliche Rehabilitation der Unfallversicherung grundlegende Defizite aufgewiesen hätte oder dass auf Grund der Reform in Zukunft die Leistungen der beruflichen Rehabilitation sich verdoppeln würden. Bereits derzeit besteht eine Wiedereingliederungsquote von weit über 80 % der Versicherten, die überhaupt der beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen bedürfen. Daher ist eine Verdoppelung des zukünftigen Aufwandes in diesem Bereich ebenso unrealistisch wie die Annahme, die gesetzliche Unfallversicherung hätte eine ihrer vornehmsten Aufgaben in der Vergangenheit nicht ausreichend wahrgenommen, nur weil die eindeutig formulierte gesetzliche Aufgabe nicht noch durch einen zusätzlichen ökonomischen Mechanismus unterstützt worden wäre.

Bedauerlicherweise ist daher festzustellen, dass der Arbeitsentwurf teilweise von unzutreffenden Grundannahmen und Analysen ausgeht. Damit besteht die große Gefahr, dass auch die konkret vorgesehenen Regelungen nicht wirklich das erreichen können, was sie erreichen sollten, nämlich: Die Zielgenauigkeit der Renten der gesetzlichen Unfallversicherung verbessern und die Abstimmung zwischen gesetzlicher Unfallversicherung und gesetzlicher Rentenversicherung besser als bisher zu ordnen.

Mit der Kritik an diesen Grundüberlegungen des Arbeitsentwurfs stehe ich nicht allein. Im Juli dieses Jahres hat sich der Deutsche Richterbund in einer Stellungnahme ganz ähnlich positioniert und verdeutlicht, dass die Erfahrungen in der Sozialgerichtsbarkeit weder eine Unterversorgung Schwerverletzter noch Defizite in der beruflichen Rehabilitation belegen.

Auch in manch anderer Hinsicht bedarf der Arbeitsentwurf einer intensiven kritischen Diskussion. Dies betrifft viele Aspekte der Erwerbsminderungsrenten, aber auch einige Fragen des Gesundheitsschadensausgleichs. Vergleichsweise weniger ins Gewicht fallen Probleme, die mit dem Ende der Erwerbsminderungsrenten bei Erreichen der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beitragspflicht der gesetzlichen Unfallversicherung zur politischen Rentenversicherung für Bezieher von Erwerbsminderungsrenten zusammenhängen.

Aus der Vielzahl der kritischen Hinweise, die die DGUV in einer ausführlichen Stellungnahme zusammengestellt hat, möchte ich hier stichwortartig nur Folgendes herausgreifen:

1. Erwerbsschadensrente

- Die Entschädigung des Erwerbsschadens soll erst ab einem Einkommensverlust von 10 % beginnen. Dies sollte unter dem Gesichtspunkt der Haftungsablösung der Unternehmer kritisch überprüft werden.
- Die Grundvorschrift der Rentenbemessung, § 56 Abs. 2 SGB VII-AE, enthält eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe: „in Betracht kommender Arbeitsmarkt“, „erzielbares Einkommen“, „zumutbare Tätigkeit“, „soziale Gleichwertigkeit“. Dies wurde sowohl unter den verwaltungspraktischen Gesichtspunkten des erhöhten Feststellungsaufwandes und der dv-technischen Handhabung als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten (möglicher Streit um die Auslegung im Einzelfall) problematisiert.
- Die Rente arbeitsloser Versicherter soll in mehrfacher Hinsicht aufgestockt werden. Hierdurch sollen „Anreize“ für die Unfallversicherung gesetzt werden, auf alle erdenkliche Weise die berufliche Wiedereingliederung der Betroffenen sicherzustellen. Diese Regelungen gaben sowohl unter dem Gesichtspunkt, ob hierdurch die richtigen „Anreize“ gesetzt wurden, als auch unter allgemeinen sozial-politischen Aspekten Anlass zu kontroversen Diskussionen.
- Anstelle des bisherigen pauschalen Abzugs von einem Drittel des Jahresarbeitsverdienstes zur Berechnung der Vollrente sollen pauschal 40 % abgezogen werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass dieser pauschale Abzug Geringverdiener benachteiligt. Es wurde vorgeschlagen, hier nach einer differenzierteren Lösung zu suchen.

- Die vorgesehene Ermittlung des Erwerbsschadens zur Berechnung der Erwerbschadensrente passt systematisch nur für die Hauptgruppe der Versicherten, die abhängig Beschäftigten. Für Unternehmer, Kinder in Tageseinrichtungen, Schüler, Studenten, ehrenamtlich Tätige und vergleichbare Versicherte, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, Pflegepersonen usw. ist der grundsätzliche Anknüpfungspunkt – das durch eine Erwerbstätigkeit erzielte Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen – nicht stimmig. Insofern wurde darauf hingewiesen, dass möglicherweise für diese Personengruppe die bisherige pauschale Berechnungsmethode angemessener ist, oder ein dritter, sowohl vom bisherigen Recht wie von den Vorschlägen im Arbeitsentwurf abweichender Lösungsweg gesucht werden müsste.

2. Gesundheitsschadensausgleich

- An die Stelle der bisherigen Einstiegs-MdE von 20 % soll ein Grad der Schädigung oder Schädigungsfolgen von 30 % treten. Damit soll prinzipiell eine Angleichung an die Abstufung im Recht der sozialen Entschädigung nach Bundesversorgungsgesetz erfolgen. Andererseits ist in den Übergangsvorschriften vorgesehen, bisher nach einer MdE von 20 % bewertete Gesundheitsschäden pauschal auf einen GdS von 30 % anzuheben. Es wurde darauf hingewiesen, dass damit das Ziel der Angleichung an das Recht der sozialen Entschädigung verfehlt würde, unstimmige und unsystematische Ergebnisse erzielt würden und dies in der Begutachtungspraxis zu Verwirrung führen müsse.
- Auch in der Abstufung der Beträge für den Gesundheitsschadensausgleich sind Abweichungen vom Recht der sozialen Entschädigung (Grundrente nach BVG) festzustellen. Im unteren GdS-Bereich sind niedrigere, im höheren Bereich höhere Beträge als die Beträge der Grundrente nach BVG vorgesehen. Dies erschien ebenfalls problematisch, zumindest erklärungsbedürftig.
- Der Gesundheitsschadensausgleich soll für bestimmte Versichertengruppen pauschal erhöht werden. Diese Personengruppen sind Versicherte, die zum Zeitpunkt des Versicherungsfalls noch nicht im Erwerbsleben gestanden hatten, Arbeitslose und ältere Versicherte. Die Begründung für diese pauschalen Erhöhungen war nicht ohne weiteres nachvollziehbar und gab zu kontroversen Diskussionen Anlass.

