
Sozialpolitischer Antrag Nr. 10 des Präsidiums und des Bundesvorstands

zum Thema
Gesetzliche Unfallversicherung

19. Ordentlicher Bundesverbandstag

Empfehlung der Sozialpolitischen Kommission:

Annahme

Inhalt

1. Zur Ausgangssituation.....	3
2. Forderungen des Sozialverbands VdK Deutschland	3
2.1. Berufskrankheitenrecht	3
2.2 Erweiterung der gesetzlichen Unfallversicherung auf Selbstständige und Beamte, Soldaten und Richter	5
2.3 Arbeits- und Unfallversicherungsschutz im Homeoffice/Mobilen Arbeiten.....	7
2.4 Arzthaftung.....	7

1. Zur Ausgangssituation

Die gesetzliche Unfallversicherung ist ein dem Grunde nach funktionierendes System, das Maßnahmen zur Prävention von Gesundheitsschäden durch den Beruf, zur Wiederherstellung von Gesundheitsschäden und Rentenleistungen an Geschädigte und Hinterbliebene enthält.

Versicherte sind alle nicht-selbstständig Beschäftigten, Selbstständige nur in einzelnen Berufsgruppen oder bei freiwilliger Einzahlung, Kita-Kinder/Schüler/Auszubildende und ehrenamtlich Tätige wie zum Beispiel die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren.

Da die gesetzliche Unfallversicherung die zivilrechtliche Haftung des Unternehmers ersetzt, wird sie allein durch Arbeitgeberbeiträge finanziert. Die geschädigten Arbeitnehmer sind im Gegenzug auf das formalisierte Verfahren und die gesetzlichen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch VII festgelegt, was deutliche Einbußen gegenüber den im Schadensersatzrecht möglichen Ersatzansprüchen bedeutet.

In diesem System zeigt sich ein Ungleichgewicht an einigen Stellen: Insbesondere das Recht der Berufskrankheiten ist zu restriktiv und beinhaltet noch zu viele Hürden. Im Jahr 2019 führten nicht einmal sechs Prozent der gemeldeten Verdachtsfälle auf eine Berufskrankheit zu einer Verletztenrente. Und auch von den bestätigten Fällen waren es am Ende nur 13 Prozent.¹ Die Reform des Berufskrankheitenrechts von 2020 brachte an deutlicher Besserung nur den Wegfall des sogenannten Unterlassungszwangs. Die Auswirkungen sind zu beobachten.

2. Forderungen des Sozialverbands VdK Deutschland

Der Sozialverband VdK Deutschland (VdK) will an dem System der gesetzlichen Unfallversicherung festhalten. Dennoch besteht deutlicher Handlungsbedarf durch:

- Korrekturen im System gerade bei den Berufskrankheiten,
- Anpassung insbesondere des Arbeitsschutzes und des Versicherungsschutzes bei Arbeitsunfällen an die vermehrte Arbeit im Homeoffice beziehungsweise an das mobile Arbeiten,
- Erweiterung der gesetzlichen Unfallversicherung auf Selbstständige und besondere Dienstverhältnisse,
- Aufnahme der Arzt- und Heilberufshaftung in das SGB VII.

2.1. Berufskrankheitenrecht

Die Anerkennung einer Berufskrankheit ist faktisch nur möglich, wenn es sich um eine Erkrankung nach der Berufskrankheitenliste im Anhang der Berufskrankheitenverordnung handelt. Es gibt zwar auch die sogenannten Wie-Berufskrankheiten, die noch nicht in der Berufskrankheitenliste stehen. Jedoch gab es davon im Jahr 2019 ganze sechs Fälle. Dem standen 18.150 Anerkennungen laut Berufskrankheitenliste gegenüber.² Die Wie-Berufskrankheiten sind also praktisch bedeutungslos.

Es bedarf einer Generalklausel für „arbeitsbedingte Erkrankungen“, bei denen alles für eine Verursachung durch den Beruf spricht, die aber nicht in der Berufskrankheitenliste stehen. Die Corona-Krise bietet hier traurige Beispiele: Die Anerkennung einer Erkrankung am Corona-Virus ist als Infektionskrankheit nur bei Personal in Gesundheitswesen, Pflege und Laboren möglich. Aber auch Kassiererinnen im Supermarkt oder in anderen Berufen mit viel Kundenkontakt oder vergleichbarer

¹ Zahlen der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung e. V.:

<https://dguv.de/de/zahlen-fakten/bk-geschehen/index.jsp>, aufgerufen am 06.11.2020.

² Zahlen der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung e. V.:

<https://dguv.de/de/zahlen-fakten/bk-geschehen/anerkannte-bken/index.jsp>, aufgerufen am 10.11.2020.

Infektionsgefahr können sich anstecken. Eine Anerkennung ist nur als Arbeitsunfall möglich. Bis August 2022 wurden 406.065 Verdachtsanzeigen auf Covid-19 als Berufskrankheit gestellt und davon 241.556 anerkannt (60 Prozent). Bei den Anzeigen als Arbeitsunfall wurden von den 63.731 Verdachtsanzeigen bis August 2022 nur 22.752 anerkannt (35 Prozent). Bei einer Infektion mit Covid-19 als Arbeitsunfall muss nachgewiesen werden, dass die Infektion nicht aus dem privaten Bereich stammt.

Die Anerkennung ist wichtig, da Corona zu Long- oder Post-Covid führen kann. Symptome wie Fatigue, Konzentrationsstörungen, Schlafstörungen und Gedächtnisprobleme können zu Erwerbsunfähigkeit führen.

Weiterhin stammt die Berufskrankheitenliste dem Grunde nach immer noch aus den 1920er Jahren und orientiert sich an Männern in Handwerk und Industrie. Inzwischen stehen fast so viele Frauen im Beruf wie Männer. Aber zwischen 1992 und 2014 galt weniger als die Hälfte von angezeigten Berufskrankheiten auch den Frauen im Beruf. Das ist ein deutlicher Hinweis auf eine Fehlentwicklung. Weiterhin sind zum Beispiel in den Pflegeberufen zu 80 Prozent Frauen tätig. Pflegeberufe haben einen hohen Anteil an körperlich schwerer Arbeit durch schweres Heben und Arbeit in ungünstigen Körperhaltungen. Hinzu kommen Wechselwirkungen mit psychischen Beeinträchtigungen aufgrund von Desillusionierung, Arbeitsdruck und Konflikten oder fehlender Anerkennung. In diesen Berufen liegen deutlich mehr Arbeitsausfälle wegen Krankheit vor und es gibt mehr Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner als in anderen Berufen.

Auch kennt die Berufskrankheitenliste nicht eine einzige psychische Erkrankung. Dabei sind diese Erkrankungen inzwischen einer der häufigsten Gründe für Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen und Anträge auf Erwerbsminderungsrente. Fast jede zweite Neuberentung wegen Erwerbsminderung erfolgt aufgrund psychischer Krankheiten.

Die Berufskrankheitenliste muss in Bezug auf geschlechtsspezifische Unterschiede und Erkrankungen weiterentwickelt werden. Typische Erkrankungen in Berufen, in denen viele Frauen arbeiten (wie im Pflegeberuf), müssen aufgenommen werden. Des Weiteren müssen psychische Erkrankungen besser anerkannt werden. Aktualisierungen der Liste müssen schneller geschehen. Es ist nicht hinnehmbar, dass das Verfahren bis zur Aufnahme einer Erkrankung in die Berufskrankheitenliste teilweise zehn Jahre dauert und Betroffene so lange gar keine Chance auf Anerkennung haben.

Oft scheidet die Anerkennung einer Berufskrankheit daran, dass der Beschäftigte die Ursächlichkeit zwischen Beruf und Erkrankung nicht beweisen kann. Auch nach dem Amtsermittlungsgrundsatz im Sozialrecht geht die Nichterweislichkeit zu Lasten des Versicherten. Das ist aber nicht sachgerecht, da der Arbeitgeber und nicht der Arbeitnehmer die Bedingungen im Betrieb festlegt und für den Arbeitsschutz verantwortlich ist. Auch kann der Arbeitnehmer nicht alle Vorgänge im Betrieb dokumentieren. Die schon im SGB VII vorgesehene Beweiserleichterung reicht hier nicht aus. Es bedarf einer Beweislastumkehr.

Die Rückwirkung einer Anerkennung ist seit der Reform von 2020 uneinheitlich und in keinem Fall sachgerecht. Stichtage für einzelne Berufskrankheiten treffen auf das vermeintlich einheitliche Datum der jeweiligen Änderung der Berufskrankheitenverordnung und dies trifft wiederum auf die allgemeine Verjährung im Sozialrecht von vier Jahren.

Der Beschäftigte leidet jedoch vom ersten Tag an nach Ausbruch einer Krankheit darunter. Dies muss der Maßstab für die rückwirkende Anerkennung und die Verletztenrente sein.

Ausschlaggebend für die Überarbeitung der Berufskrankheitenliste sind die Empfehlungen des Ärztlichen Sachverständigenbeirates. Er besteht aus Arbeitsmedizinern, Gewerbeärzten und Betriebsärzten und hat daher Expertise für die medizinische Seite. Es gibt keine Expertise für die soziale Seite: zum Beispiel, wie sich die Berufskrankheiten für die Versicherten auswirken und welche

beruflichen und sozialen Teilhabebeeinträchtigungen daraus entstehen. Dafür muss es einen Sozialen Ausschuss Berufskrankheiten beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales geben, der aus Vertretern der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Sozialverbänden besteht.

Die Höhe einer Verletztenrente nach einer anerkannten Berufskrankheit oder einem Arbeits- oder Wegeunfall wird anhand der Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE) festgesetzt. Eine Rente wird ab einer MdE von 20 Prozent gezahlt. Für die Bemessung der MdE verwenden die Unfallversicherungsträger und Sozialgerichte regelmäßig die sogenannten MdE-Tabellen. Diese Tabellen stammen nicht aus einer Verordnung wie der Grad der Schädigungsfolgen oder der Grad der Behinderung im Behindertenrecht, sondern werden im Wege der Empfehlungen von Experten ausgesprochen. Im Oktober 2019 stellte eine sogenannte Expertengruppe unter Federführung der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung neue MdE-Eckwerte vor, die keine allgemeine Verschlechterung brachten, aber im Einzelfall zu einer niedrigeren Rente führen können. Kritikwürdig ist dies allein deshalb, weil hier kein transparentes Verfahren unter Beteiligung der Sozial- und Betroffenenverbände zugrunde lag.

Es bedarf einer Festlegung der Werte für die Minderung der Erwerbsfähigkeit in einer Verordnung in einem transparenten und rechtssicheren Verfahren.

Der VdK fordert für eine Verbesserung des Berufskrankheitenrechts:

- **die Aufnahme einer Generalklausel für „arbeitsbedingte Erkrankungen“,**
- **Vereinfachte Anerkennung von Long- und Post-Covid als Arbeitsunfall,**
- **die Überarbeitung der Berufskrankheitenliste durch eine stärkere Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Erkrankungen, typischen Erkrankungen in Berufen mit hohem Frauenanteil und psychischen Erkrankungen,**
- **eine Beweislastumkehr,**
- **eine einheitliche Rückwirkung und Rentenzahlung vom ersten Tag der Erkrankung an,**
- **einen Sozialen Ausschuss Berufskrankheiten,**
- **eine Verordnung für die MdE-Werte.**

2.2 Erweiterung der gesetzlichen Unfallversicherung auf Selbstständige und Beamte, Soldaten und Richter

In Deutschland arbeiten rund 4,1 Millionen Erwerbstätige in Selbstständigkeit. Davon sind lediglich circa 800.000 bei den Unfallversicherungsträgern per Gesetz, Satzung oder freiwillig versichert. Die Tendenz ist dabei sinkend, denn im Jahr 2010 waren es noch rund 1,1 Millionen Unternehmer in der gesetzlichen Unfallversicherung.³ Durch Satzungsänderungen der Berufsgenossenschaften sind viele Pflichtversicherungsverhältnisse entfallen.

Das Risiko von dauerhafter Erwerbsunfähigkeit durch Unfall oder Erkrankung im Beruf für die restlichen Selbstständigen tragen die Steuerzahler, wenn der Selbstständige nicht ausreichend vermögend ist oder sich privat abgesichert hat. Das ist bei vielen Selbstständigen der Fall, die mit kleinen Honoraren ihre Existenz an der Grenze zur Grundsicherung sichern oder sogar mit Leistungen der Grundsicherung aufstocken. Diese Selbstständigen können mangels ausreichendem Einkommen oft nicht privat vorsorgen.

³ Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand 2018 und 2010, DGUV 31.08.2011 und November 2019.

Hinzu kommt, dass diese Selbstständige keinen Reha-Träger haben, wenn sie in keiner gesetzlichen Sozialversicherung Mitglied sind. In privaten Versicherungsverträgen ist meist nur die Anschlussheilbehandlung abgesichert. Ohne Rehabilitation sinken jedoch die Chancen, nach einer schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung wieder dauerhaft erwerbstätig zu werden. Des Weiteren fehlt ohne Einzahlung in die Arbeitslosenversicherung der „Puffer“ des Bezugs von Arbeitslosengeld I, um wieder den Weg in die Erwerbstätigkeit zu finden. Dies fördert das Risiko der dauerhaften Erwerbslosigkeit nach Unfall oder Erkrankung.

Die Pflichtmitgliedschaft auch für Selbstständige in der gesetzlichen Unfallversicherung bringt hier Absicherung für berufsbedingte Unfälle und Erkrankungen durch die Verletztenrente und durch die Präventionsmaßnahmen, Heilbehandlung und Reha-Maßnahmen der Unfallversicherungsträger.

Dies gilt selbstverständlich gerade für Scheinselbstständige. Es handelt sich um eine Form der Pseudo-Selbstständigkeit, die sich inzwischen durch viele Berufsgruppen zieht – vom Gerüstbauer oder LKW-Fahrer über Versicherungsmakler oder Finanzberater bis hin zu Journalisten.

Dies muss weiterhin für neue Organisationsformen von Arbeit gelten: das sogenannte Gig-Working oder plattform-basierte Arbeiten. Bei dieser Organisationsform werden Arbeitsaufträge über eine digitale Plattform ausgeschrieben und von selbstständigen Auftragnehmern angenommen. Dabei kann es sich um Putzarbeiten, Lieferservice für Mahlzeiten, aber auch Programmierarbeiten handeln. Die Löhne sind dabei häufig niedrig, Sozialversicherungsbeiträge sind die Ausnahme. Laut Studien liegt die Größenordnung der Erwerbstätigen in Deutschland, die ihr Einkommen zumindest auch durch Plattform-Arbeit bestreiten, zwischen einem und fünf Prozent der Erwerbstätigen. Dieser Anteil wird steigen, da Fortschritte in der Internet-Technik, fehlende Lohnnebenkosten und der Wunsch nach Flexibilität der Auftragnehmer dies fördern. Gleichzeitig ist das Risiko eines Unfalls zum Beispiel bei Essenslieferungen per Fahrrad in deutschen Großstädten vergleichsweise hoch. Auch hier tragen alle Steuerzahler das Risiko des dauerhaften Angewiesenseins auf die Grundsicherung nach einem Unfall oder einer Erkrankung bei der Auftrags Erfüllung.

Der sozialversicherungsrechtliche Status der Auftragnehmer ist noch allgemein zu regeln. Für die gesetzliche Unfallversicherung ist hier wegen des hohen Risikos eine Pflichtversicherung inklusive einer Beitragspflicht der Plattform-Betreiber einzuführen.

Die gesetzliche Unfallversicherung erfasst weiterhin nicht die besonderen Dienstverhältnisse der Beamten, Soldaten und Richter. Hier gibt es eigene Gesetze, die die Versorgungsleistungen nach einer gesundheitlichen Schädigung im Dienst regeln. Im Zuge der Forderung des VdK nach einer Erwerbstätigenversicherung muss es eine Erweiterung der gesetzlichen Unfallversicherung auf diese Personenkreise geben.

Die Versorgungsgesetze der Beamten und Soldaten kennen besondere Leistungen, wenn sie in gesteigerten Gefahrenlagen zu Schaden kommen. Das gilt zum Beispiel für die Polizei bei der Verbrechensbekämpfung, für die Feuerwehr bei der Brandbekämpfung oder für Soldaten im Auslandseinsatz. Diese Sonderregelungen sollten erhalten bleiben oder in das SGB VII übernommen werden, um der eigenen Gefährdung für das Gemeinwohl Rechnung zu tragen.

Der VdK fordert eine Erweiterung der gesetzlichen Unfallversicherung auf Selbstständige – einschließlich neuer Organisationsformen der Arbeit wie die sogenannte plattform-basierte Arbeit – und auf die besonderen Dienstverhältnisse der Beamten, Soldaten und Richter.

2.3 Arbeits- und Unfallversicherungsschutz im Homeoffice/Mobilen Arbeiten

Nicht erst die Corona-Krise ab dem Jahr 2020 hat die Arbeit im Homeoffice in den Fokus von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gerückt. Die Arbeit im Homeoffice hat Betriebe gerettet und die Wirtschaft zu einem großen Teil durch die Krise gebracht. Aber es gibt noch Lücken beziehungsweise Unterschiede im Arbeitsschutz sowie im Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung.

Die Pflicht für Arbeitsschutzmaßnahmen des Arbeitgebers ist laut Arbeitsstättenverordnung auf die erstmalige Beurteilung bei Einrichtung eines Telearbeitsplatzes beschränkt. Die Rechtsprechung der Sozialgerichte zu Arbeitsunfällen im Homeoffice folgte den gleichen Grundsätzen wie im Betrieb. Da aber die „Betriebsbedingtheit“ der Wege und Umstände im Homeoffice wegfällt, gab es deutliche Unterschiede bei der Anerkennung von Arbeitsunfällen.

Die Rechtslage war hier zu vereinheitlichen, so dass die Arbeitnehmer immer durch den Unfallversicherungsschutz abgedeckt sind, egal ob sie ihre Aufgaben im Betrieb, im Homeoffice/mobilen Arbeiten oder auf Dienstreise erfüllen. Durch das Betriebsrätemodernisierungsgesetz von 2021 wurde eine Gleichstellung im Gesetz von „Unternehmensstätte“ und „Haushalt des Versicherten“ beziehungsweise „an einem anderen Ort“ eingeführt. Auch der direkte Weg von und zur Kinderbetreuungsstätte ist seitdem ebenso versichert, wenn die Arbeit im gemeinsamen Haushalt stattfindet. Hier ist zu beobachten, ob die Sozialgerichte diese vom Gesetz beabsichtigte Gleichstellung in vollem Umfang umsetzen.

Die Verantwortung des Arbeitgebers für den Arbeitsschutz im mobilen Arbeiten als Kehrseite der gleichen Medaille ist im Gleichgewicht zwischen Pflicht des Arbeitgebers und Privatsphäre des Arbeitnehmers intelligent zu regeln: Der Arbeitgeber muss den Arbeitnehmer über die geeigneten Arbeitsschutzmaßnahmen und Einrichtung des Arbeitsplatzes unterrichten. Auf Wunsch des Arbeitnehmers muss eine Besichtigung des Arbeitsplatzes zumindest im Homeoffice erfolgen.

Der VdK fordert einen umfassenden Unfallversicherungsschutz im Homeoffice/mobilen Arbeiten und eine Anpassung der Arbeitsschutzregelungen.

2.4 Arzthaftung

Auch nach dem Patientenrechtegesetz von 2013 herrscht immer noch ein großes Ungleichgewicht bei der Geltendmachung von Behandlungsfehlern. Den Patienten fehlen – gerade im Gegensatz zu Krankenhäusern – oft schon die finanziellen Möglichkeiten, um ein Gerichtsverfahren lange zu führen. Trotz einiger Beweiserleichterungen, Dokumentationspflicht und Einsicht in die Patientenakte muss der Patient zunächst das Vorliegen eines Behandlungsfehlers beweisen. Gutachter dafür zu finden, ist schwer.

Auf der anderen Seite haben die hohen Haftpflichtprämien für Hebammen die Ausübung der Geburtshilfe in diesem freien Beruf sehr erschwert und führten zu einem Hebammenmangel in vielen Regionen.

Schon jetzt sind Gesundheitsschäden im Zusammenhang mit einer Organspende und das „Hotelrisiko“ bei einer teilstationären oder stationären Krankenhausbehandlung in der gesetzlichen Unfallversicherung abgesichert. Auch das Wehrrecht kennt schon Ansprüche von Soldaten gegen einzelne Truppenärzte bei einem Behandlungsfehler im Rahmen der unentgeltlichen truppenärztlichen Versorgung nur bei Vorsatz. Hier ersetzen gesetzliche Leistungen nach einer Wehrdienstbeschädigung einen zivilrechtlichen Anspruch auf Schadensersatz.

Eine Überführung der Arzthaftung und Haftung anderer Heilberufe wie Hebammen in die gesetzliche Unfallversicherung wird diesen Prozess entkoppeln. Ärzte und Krankenhäuser werden nach wie vor nicht gerne einen Behandlungsfehler zugeben, aber sie stehen den Patienten nicht mehr als Prozessgegner gegenüber. Das Haftungsrisiko für die Berufsträger wird ebenso verringert. Auch prozesstaktische Verzögerungen oder Rechtsmittel werden abnehmen.

Hebammen können wieder mit angemessenen Versicherungsbeiträgen Geburtshilfe leisten.

Der VdK fordert, das Haftungsrecht der Ärzte und Heilberufe in die gesetzliche Unfallversicherung zu überführen.