



Strukturelle und inhaltliche Weiterentwicklung der gesetzlichen Unfallversicherung in Deutschland und die Beteiligung der DGUV an der GDA

10. Arbeitsschutztag Sachsen-Anhalt, 24.09.2008, Schönebeck

Dr. Walter Eichendorf, DGUV

Übersicht

■ Politischer Hintergrund

- Der Weg zum UVMG
- Die Position der Unfallversicherung zum UVMG
- Wie passt die Gesetzliche Unfallversicherung in das UVMG?
- Die GDA im UVMG
- Anpassung von Strukturen an das UVMG und die GDA
- Zusammenfassung

Politischer Hintergrund

■ **Fundamentalkritik** aus mittelständischer Wirtschaft mit grundsätzlichen Vorschlägen:

- Grundprinzipien der bestehenden gesetzlichen Unfallversicherung gehören auf den Prüfstand
- Herauslösung der Gesetzlichen Unfallversicherung aus der Sozialversicherung und Übertragung auf Privatversicherung
- Herstellung von Wettbewerb zwischen den Berufsgenossenschaften
- Unternehmen erhalten Wahlfreiheit bezüglich des Trägers
- Aufteilung der Einheit von Prävention, Rehabilitation und Kompensation auf verschiedene Träger

Übersicht

- Politischer Hintergrund
- **Der Weg zum UVMG**
- Die Position der Unfallversicherung zum UVMG
- Wie passt die Gesetzliche Unfallversicherung in das UVMG?
- Die GDA im UVMG
- Anpassung von Strukturen an das UVMG und die GDA
- Zusammenfassung

UVMG-“Fahrplan“ (1)

■ Stationen zum UVMG:

- 2004/2005: **Bund-Länder-Arbeitsgruppe** zur Reform des Unfallversicherungsrechts (**ohne UVT-Beteiligung!**)
- 11/2005: **Koalitionsvertrag** der Bundesregierung: Reform der Unfallversicherung hinsichtlich Organisation und Leistungen
- 6/2006: Bund-Länder-Arbeitsgruppe legt **Eckpunkte** zur Reform vor, Kompromiss zwischen Vorstellungen des Bundes und der Länder mit Schwerpunkt im Organisationsrecht (**82. ASMK 2005: Eckpunktepapier**)
- 2006/2007: Entwicklung der **Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)**, Bund/BMAS, Länder und DGUV vereinbaren Verbesserungen bei der Kooperation

UVMG-“Fahrplan“ (2)

- **Januar bis Oktober 2007:** BMAS legt **Arbeitsentwürfe zum UVRG** vor; Reformvorschläge stoßen auf politischen Widerstand; Regierungsparteien stellen die Leistungsreform zurück
- **11/2007:** **GDA-Fachkonzept (Fortschreibung), Ziele, Handlungsfelder;** Grundlage für Regelungen zu Arbeitsschutz und Prävention im UVMG
- **11/2007:** **BMAS-Referentenentwurf für „Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz“ - UVMG** - beschränkt sich auf Regelungen zur Prävention, zur Organisation und zur Lastenverteilung
- **26.06.2008:** **Verabschiedung im Bundestag**
- **19.09.2008:** **Bundesrat 2. Durchgang**
- **01.10.2008:** **Inkrafttreten des UVMG**



Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz (UVMG)

- Nur Organisationsreform
- Keine konkreten Sparziele
- Keine Verkörperschaftung
- Keine Fachaufsicht
- Keine BRH-Prüfung
- Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie
- Lastenverteilung
- Übergang der Betriebsprüfung auf DRV (Meldeverfahren)



Übersicht

- Politischer Hintergrund
- Der Weg zum UVMG
- **Die Position der Unfallversicherung zum UVMG**
- Wie passt die Gesetzliche Unfallversicherung in das UVMG?
- Die GDA im UVMG
- Anpassung von Strukturen an das UVMG und die GDA
- Zusammenfassung

Was bedeuten Fachaufsicht oder Rechtsaufsicht?

- **Rechtsaufsicht** = Kontrolle der Einhaltung von Recht und Gesetz
- **Fachaufsicht** = Kontrolle der Zweckmäßigkeit von Entscheidungen



**Fachaufsicht ist
faktische Entmachtung der Selbstverwaltung**

„Dresdener Erklärung“ der DGUV zum UVMG (1)

Die **Mitgliederversammlung 1/2008 der DGUV** hat
am 6. Juni 2008 beschlossen:

- Die DGUV **begrüßt** das Aufgreifen **ihrer Reformvorschläge** im Entwurf des UVMG bezüglich der...
 - Optimierung der **Trägerstrukturen**
 - Neuordnung der **Lastenverteilung**
 - Verbesserung der Zuständigkeitsordnung im gewerblichen Bereich (**Katasterbereinigung**)
 - Fusion der Spitzenverbände zur **DGUV e.V.**
- ...und lehnt die Prüfung der DGUV
durch den Bundesrechnungshof ab**



Übersicht

- Politischer Hintergrund
- Der Weg zum UVMG
- Die Position der Unfallversicherung zum UVMG
- **Wie passt die Gesetzliche Unfallversicherung in das UVMG?**
- Die GDA im UVMG
- Anpassung von Strukturen an das UVMG und die GDA
- Zusammenfassung

Strukturmerkmale der gesetzlichen Unfallversicherung

- Beitragsfinanzierung durch Umlageverfahren allein durch die Unternehmer, damit verbundene Ablösung der Unternehmerhaftung
- Prävention, Rehabilitation und Entschädigung aus einer Hand
- Branchenbezogene Organisation der gewerblichen UVT (BGen)
- Selbstverwaltung



Infrastruktur in der Prävention

- Ausgaben für die Prävention: rd. 800 Mio € pro Jahr
- Qualifizierungsmaßnahmen für rd. 400.000 Personen pro Jahr
- Zugang zu den Betrieben mit Beratung und Überwachung
- Netzwerke für Forschung, Informationsbereitstellung, Ausschüsse, technisch/wissenschaftliches und medizinisches Expertenwissen
- Mitarbeit in nationalen/internationalen Fachgremien bei der Entwicklung von Vorschriften, Regeln und Normen



Übersicht

- Politischer Hintergrund
- Der Weg zum UVMG
- Die Position der Unfallversicherung zum UVMG
- Wie passt die Gesetzliche Unfallversicherung in das UVMG?
- **Die GDA im UVMG**
- Anpassung von Strukturen an das UVMG und die GDA
- Zusammenfassung

UVMG-Bestandteil GDA:

Deutsche Gesetzliche
Unfallversicherung



Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie

Staat

Bundesministerium
für Arbeit und
Soziales

Bundesländer

Träger der
Gesetzlichen
Unfallversicherung



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Länderausschuss für
Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik

Deutsche Gesetzliche
Unfallversicherung



GDA - Ziele

- Weniger Arbeitsunfälle
- Weniger Muskel-Skelett-Belastungen und Erkrankungen
- Weniger Hauterkrankungen
- Unter Einbeziehung der
 - Verringerung von psychischen Fehlbelastungen und
 - der Förderung der systematischen Wahrnehmung des Arbeitsschutzes in Unternehmen



UVMG-Bestandteil GDA:

Was war früher?

- Jeder legte in der Prävention **eigene Ziele** und **Schwerpunkte** fest. Diese waren von UVT zu UVT, im öffentlichen Dienst, der Landwirtschaft, von Land zu Land und von UVT zu Land sehr **unterschiedlich**.
- Jeder Träger wählte **Handlungsfelder** (auch Methoden und Instrumente) zur Erreichung **seines eigenen Ziels**, weitgehend unabgestimmt.
- **Kooperationen** der Träger waren möglich und teilweise auch üblich, aber immer fallweise und auf **freiwilliger Basis**.
- Auf nationaler und internationaler Ebene war der „Flickenteppich“ (SLIC-Report) der **Ziele und Handlungsfelder** in Deutschland **nicht vernünftig darstellbar**.

UVMG-Bestandteil GDA: Was ist neu?

Deutsche Gesetzliche
Unfallversicherung



Jetzt

- Alle drei Träger verständigen sich auf **gemeinsame Ziele**.
- Alle Träger wählen – im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Kompetenzen – **abgestimmte Handlungsfelder** aus, die die **gemeinsamen Ziele** wirksam **unterstützen**.
- **Kooperationen** der Träger zur Zielerreichung sind **verpflichtend** für alle.
- Auf nationaler und internationaler Ebene sind die gemeinsamen deutschen **Ziele und Handlungsfelder** **gut zu vermitteln** und darzustellen.

Ergebnisse der Projektpriorisierung (1)

Bundesweit nach einheitlichen Kriterien verbindlich
umzusetzende Leuchtturmprojekte

- Sicherheit und Gesundheitsschutz bei **Bau- und Montagearbeiten**
- Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der **Zeitarbeit**
- **Sicher fahren und transportieren** (innerbetrieblich und öffentlich)
- Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der **Pflege**
- Gesund und erfolgreich arbeiten im **Büro**
- Gesundheitsschutz bei **Feuchtarbeit und Tätigkeiten mit hautschädigenden Stoffen**

Ergebnisse der Projektpriorisierung (2)

Weitere von den Trägern umzusetzende GDA-Arbeitsprogramme
(Vorgabe von Indikatoren/Kennziffern – „offene“ Durchführung)

- Sensibilisierung zum Thema **Sicherheit und Gesundheitsschutz in Schulen** (AU)
- **Auswertung von Beinaheunfällen** (AU)
- Sicherheit und Gesundheitsschutz bei einseitig belastenden und bewegungsarmen Tätigkeiten (MSE)
 - an **Produktionsarbeitsplätzen in der Ernährungsindustrie**
 - an **Produktionsarbeitsplätzen im Bereich feinmechanischer Montierertätigkeiten**
 - in der **Gastronomie und Hotellerie**
 - bei der **Personenbeförderung im ÖPNV**

Ausblick auf die GDA

- Das gemeinsame Dach der GDA soll es ermöglichen, in dem kurzen Zeitraum von 2008 bis 2012 die Häufigkeit von Arbeitsunfällen in allen Branchen und Bereichen in Deutschland nochmals um **25%** zu senken (Globalindikator).
 - Vom **Spitzengespräch LASI/UVT/BMAS 2/2008** am 11. Juni 2008 **als politische Vorgabe diskutiert**,
⇒ ambitioniertes Ziel, für die GDA maßgebend
- Hinzu kommen Teilziele und Indikatoren zu allen Zielen der GDA und allen Handlungsfeldern und eine begleitende **Evaluation** der Maßnahmen und Ergebnisse.



Es werden nicht viele unterschiedliche Aktivitäten unkoordiniert unter dem GDA-Dach vereint.

sondern

Das gemeinsame Dach **GDA** vereint und bündelt die verschiedenen Aktivitäten, damit diese in die gleiche Richtung wirken zur Erreichung der gemeinsam gesteckten Ziele.

Übersicht

- Politischer Hintergrund
- Der Weg zum UVMG
- Die Position der Unfallversicherung zum UVMG
- Wie passt die Gesetzliche Unfallversicherung in das UVMG?
- Die GDA im UVMG
- **Anpassung von Strukturen an das UVMG und die GDA**
- Zusammenfassung

Struktur der DGUV in der Prävention

- Die **Aufgaben der DGUV** sind **im Bereich Prävention** koordinierend und steuernd
- Die **Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie** ist Teil der selbstverwaltungsgesteuerten UV-Reform.
- Die **Landesverbände** als regionale Gliederungen der DGUV und die Aufgaben der **Gemeinsamen Landesbezogenen Stellen - GLS** sind entsprechend ausgerichtet.

Zukunft der Landesverbände in der DGUV

- Beschluss der Mitgliederversammlung 2007 zu Satzungsänderung und **Statut der Landesverbände**
- Landesverbände werden **rechtlich unselbstständige regionale Gliederungen der DGUV**
- Aufgaben in **Prävention, Rehabilitation** und in der **politischen Interessenvertretung**
- **Finanzierung** ab 2009 über den **DGUV-Haushalt**

Präventionsaufgaben der DGUV-Landesverbände

- Aufgaben in der Prävention, insb. Umsetzung der GDA sowie die **Koordinierung in den Gemeinsamen Landesbezogenen Stellen (GLS):**
- Ein **Lenkungsausschuss** pro Landesverband unter Beteiligung aller regionaler UVT und der DGUV
- **GLS** besteht aus Landesdirektor und Präventionsleiter des LV
- Zusammenarbeit UVT/Länder wird auf die sechs GDA-Leuchtturmprojekte fokussiert

Abstimmung auf Länderebene

Rahmenvereinbarung zwischen Ländern und UVT (1):

- Verpflichtung zur Umsetzung festgelegter nationaler Arbeitsschutzziele in Arbeits- und Aktionsprogrammen auf Länderebene
- Verabredung eines arbeitsteiligen und aufeinander abgestimmten Vorgehens
- gemeinsame Evaluation der Ergebnisse

Abstimmung auf Länderebene

Rahmenvereinbarung zwischen Ländern und UVT (2):

- Umsetzung der **gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie** von Ländern und UVT nach ArbSchG und SGB VII
- hierzu **Abstimmung von Grundsätzen und Leitlinien** (Leitlinie Gefährdungsbeurteilung ist verabschiedet)
- Planung und Durchführung der Beratungs- und Überwachungstätigkeit so, dass **Personalressourcen zielgerichtet und arbeitsteilig** eingesetzt werden
- **Vermeidung inhaltlicher und zeitlicher Überschneidungen** von Aktivitäten in den Betrieben

Fusionen der Unfallversicherungsträger

- **aktuell:**
23 Berufsgenossenschaften
und
27 Unfallversicherungsträger
der öffentlichen Hand
- **Zielgröße im UVMG:**
26 Träger insgesamt
(9 BGen + 17 UVTs döH)



Das UVMG mit GDA aus Sicht der UVTs (1)

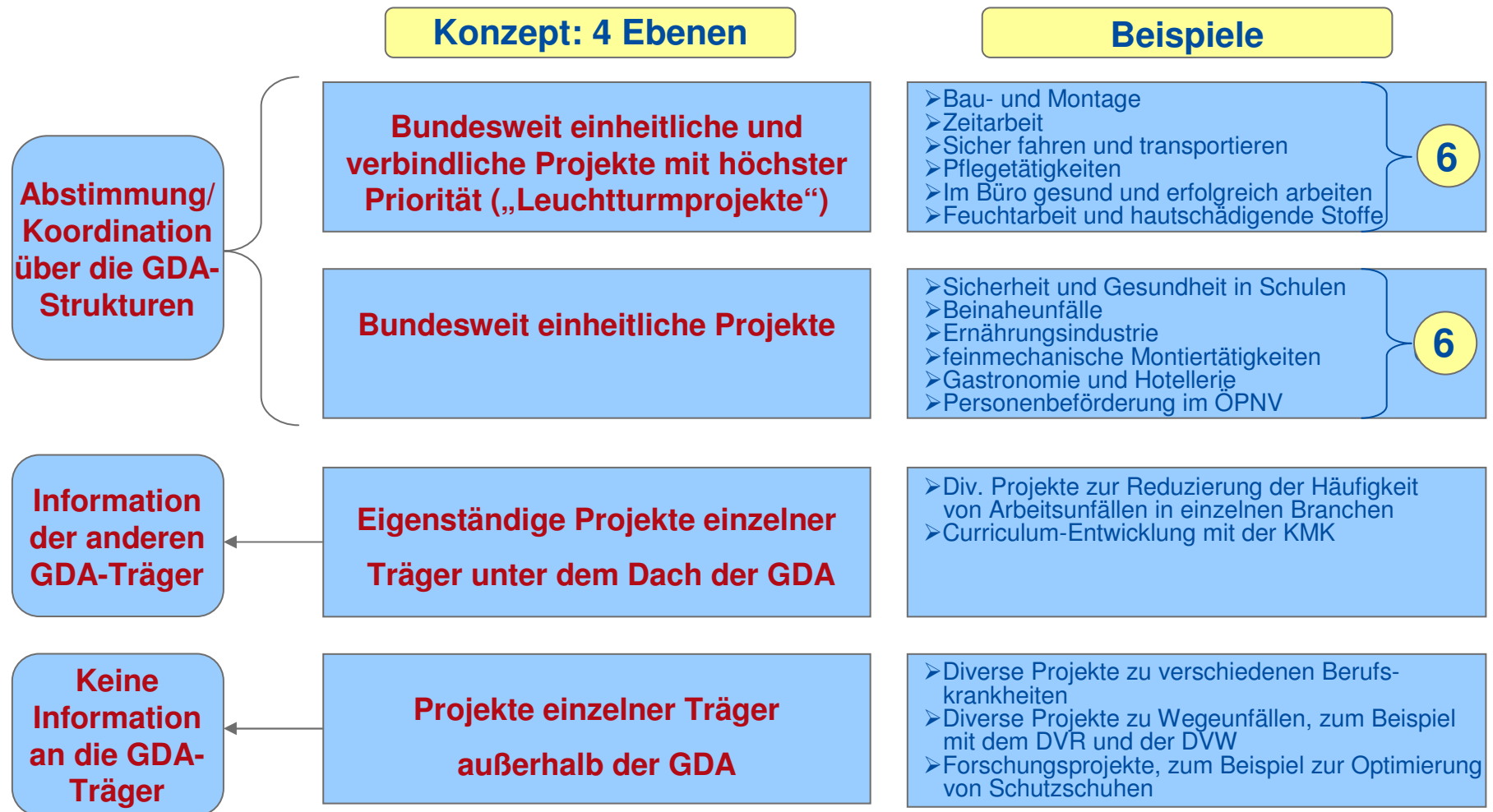
- Das UVMG mit der GDA wird auf Jahrzehnte die **nationale Präventionspolitik** prägen.
- Die GDA bedeutet einen **Paradigmenwechsel** in der deutschen Arbeitsschutzlandschaft.
- Gleichwohl deckt die GDA nur **einen Teil der Präventionsaktivitäten von Staat und UV** ab und lässt damit Spielraum für trägerspezifische Präventionsaktivitäten.
 - LASI-Beschluss: ca. 10% Kapazitäten für die GDA
 - Beschluss der UV-Präventionsleiter, und Handlungsfelder der GDA in den Schwerpunkt der Präventionsarbeit zu rücken (27.8.2008)



Das UVMG mit GDA aus Sicht der UVTs (2)

- Auch **andere als die GDA-Ziele und -Handlungsfelder** werden im Brennpunkt der Präventionsarbeit von Staat und UV bleiben, beispielsweise branchen- und zielgruppenspezifische Präventionskonzepte und -programme.
- Die **Forderung der Sozialpartner** nach stärkerer Einbindung in die GDA steht nach wie vor im Raum
- Der **Abstimmungsprozess** bei der Weiterentwicklung und operativen Umsetzung der GDA zwischen den GDA-Trägern, Sozialpartnern und weiteren Dritten (z.B. GKV) muss deutlich vereinfacht werden.

Präventionsprojekte im Zeitalter der GDA



Übersicht

- Politischer Hintergrund
- Der Weg zum UVMG
- Die Position der Unfallversicherung zum UVMG
- Wie passt die Gesetzliche Unfallversicherung in das UVMG?
- Die GDA im UVMG
- Anpassung von Strukturen an das UVMG und die GDA

Zusammenfassung

Fazit UVMG (1)

- Relativ geringer Änderungsumfang des UVMG bestätigt das bestehende Unfallversicherungssystem hinsichtlich aller seiner **konzeptionellen Grundlagen**.
- Trotz Fundamentalkritik bleibt die gesetzliche Unfallversicherung ein eigenständiger Zweig der gesetzlichen Sozialversicherung – ohne Wettbewerb zwischen den Trägern, mit klarer, **für die Unternehmer verbindlicher Zuständigkeitsordnung**.
- Träger sind nach wie vor **Körperschaften des öffentlichen Rechts** und keine privatrechtlichen Versicherungsunternehmen.

Fazit UVMG (2)

- **Aufgabeneinheit aus Prävention/Rehabilitation/Kompensation** bleibt erhalten.
- **Dezentrale Organisationselemente** bleiben erhalten – bei BGen der Branchenbezug, bei den UVTs der öffentlichen Hand die dem Staatsaufbau entsprechende regionale Gliederung.
- **Selbstverwaltung mit nach wie vor stärkeren Gestaltungsmöglichkeiten** als in den übrigen Zweigen der Sozialversicherung.



Fazit UVMG (3)

■ **Die von der Selbstverwaltung gestaltete Reform steht mit dem UVMG in Einklang.** Vieles ist hiermit bereits vorweggenommen, zum Beispiel:

- die **Reduzierung der Träger**, zum Teil sogar über mehrere Bundesländer hinweg,
- die **Fusion von HVBG und BUK zur DGUV e. V.**, verbunden mit einer Stärkung ihrer satzungsrechtlichen Befugnisse,
- die **Klärung von Zuständigkeitsproblemen** zwischen den Trägern,
- die Optimierung der Verwaltungsabläufe und Ergebnisse durch Ausweitung des zwischen vielen Trägern bereits in den letzten Jahren eingeführten **Benchmarking** auf alle Träger.

Wenn man etwas anders macht, heißt
es noch lange nicht, dass es besser ist.
Aber wenn man etwas besser machen
will, so muss man es anders machen!



walter.eichendorf@dguv.de