

125 Jahre gesetzliche Unfallversicherung – ein Rückblick

## Stabilität – von Anfang an

**Mit der Gründung einer Versicherung gegen Arbeitsunfälle und – in einem zweiten Schritt – auch gegen Berufskrankheiten betrat Deutschland im Jahr 1885 Neuland. Die gesetzliche Unfallversicherung erwies sich als erstaunlich belastbare Institution, die selbst in turbulenten Zeiten ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt.**

### Kaiserreich und industrielle Revolution

Die Geschichte der gesetzlichen Unfallversicherung beginnt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Rasant verändert die Industrialisierung das ehemals landwirtschaftlich geprägte Land. Fabriken schießen förmlich aus dem Boden. Einerseits bieten sie neue Arbeitsplätze und die werden aufgrund des Bevölkerungswachstums auch dringend gebraucht. Gleichzeitig verändern sie aber auch die bestehende Sozialordnung. Immer mehr Menschen wandern aus Landwirtschaft und Handwerk ab und verdingen sich als Arbeiter in den Fabriken. Dort haben sie zunächst kaum Rechte: Die Löhne sind gering, die Arbeitszeiten lang, die Arbeitsbedingungen oft katastrophal. Ein Bericht des Pädagogen Adolph Diesterweg (1790 – 1866) über die Kinderarbeit in Textilfabriken vermittelt einen Eindruck von den damals herrschenden Verhältnissen:

*„... nach kurzer Zeit spinnst, spult, klopft und hämmert es maschinenmäßig fort, von Minute zu Minute und von Stunde zu Stunde, bis die Mittagsglocke die Arbeiter eine Stunde entlässt. Das Kind eilt nach Hause, verzehrt sein mageres Mittagsbrot, wandert um 1 Uhr wieder seinem Kerker zu (...) und setzt seine Thätigkeit von Minute zu Minute und Stunde zu Stunde, bis 7 oder 8 Uhr am Abend fort.“ (1)*

In Folge dieser schlechten, ungesicherten Arbeitsbedingungen erreicht die Zahl der Arbeitsunfälle schwindelerregende Höhen. Die wenigen „Fabrikspektoren“ – Vorgänger der Gewerbeaufsicht – , die es seit 1854 gibt, können den Mängeln kaum Einhalt gebieten.

Erleidet ein Arbeiter einen Unfall, hat er keinerlei Absicherung: Auf ihn wartet oft nur noch Kündigung und Armut. Auch das 1871 erlassene Haftpflichtgesetz für Unternehmer ändert daran wenig. Denn die verunfallten Arbeiter müssen ihrem Arbeitgeber ein schuldhaftes Verhalten nachweisen. Für die meisten ist das schon allein aus finanziellen Gründen eine unmöglich zu erfüllende Bedingung.

Die elenden Lebensbedingungen einer rasch wachsenden Arbeiterschaft werden zur beherrschenden sozialen Frage der Zeit. Lange zieht der Staat sich auf die Position zurück, dass der Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine privatrechtliche Angelegenheit sei. Doch aus unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft werden Forderungen laut, die ungesicherte Existenz der Arbeiter nicht länger hinzunehmen und sie in einer „Arbeiterversicherung“ abzusichern. Reichskanzler Otto von Bismarck ist sich des Handlungsbedarfs wohl bewusst: *„Verfällt er (der Arbeiter) aber der Armut auch nur durch eine längere Krankheit, so ist er darin nach seinen eignen Kräften vollständig hilflos und die Gesellschaft erkennt ihm gegenüber bisher eine eigentliche Verpflichtung außer der ordinären Armenpflege nicht an, auch wenn er noch so treu und fleißig die Zeit vorher gearbeitet hat.“ (2)*

Bismarck favorisiert eine öffentlich-rechtliche Unfallversicherung, die den Betroffenen unabhängig von der Verschuldensfrage entschädigt. Die Kosten sollen nach seinen Vorstellungen allein die Arbeitgeber und der Staat tragen. Viele Unternehmer fürchten steigende Kosten, einige aber, wie der Stahlindustrielle Louis Baare weisen darauf hin, dass eine wachsende Industrie auf zufriedene und gesunde Arbeiter angewiesen ist.

Bismarck erhofft sich jedoch noch einen ganz anderen Gewinn. Jenseits des Sozialistengesetzes „gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ sucht er nach einem Mittel, die soziale Frage zu entspannen. Er will die unzufriedenen Arbeiter mit dem Staat versöhnen und weitere Aufrührer zuvorkommen. Diese Überlegung wird auch in der „Kaiserlichen Botschaft“, mit der Kaiser Wilhelm I. 1881 die Sozialversicherung begründet, deutlich: *„Schon im Februar dieses Jahres haben wir unsere Überzeugung aussprechen lassen, dass die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen ist.“*

## **Strukturen und Aufgaben**

In nur sechs Jahren, von 1883 bis 1889 legt der Reichstag mit drei neuen Gesetzen den Grundstein für die moderne Sozialversicherung: die Kranken-, die Unfall- und die Rentenversicherung.

Im Kern enthält das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 viele Elemente, die bis heute Bestand haben: Von Anfang an obliegt die Finanzierung der Versicherung allein den Unternehmern. Im Gegenzug werden sie von ihrer zivilrechtlichen Haftpflicht befreit. Auch das Prinzip der Einstufung der Betriebe und ihrer Beiträge nach Gefahrklassen wird bereits mit der Gründung der Berufsgenossenschaften eingeführt. 55 sind es, die das Reichsversicherungsamt in seiner Bekanntmachung vom 5. Juni 1885 anerkennt. Im gleichen Jahr kommt es auch zur Einrichtung so genannter Ausführungsbehörden des Reichs und der Bundesstaaten für die Unfallversicherung in staatlichen Betrieben, es sind die Vorgänger der heutigen Unfallkassen. Geführt werden die Berufsgenossenschaften von einer Selbstverwaltung der Unternehmer. Für eine Beteiligung der Arbeitnehmer, die einzelne Stimmen fordern, gibt es keine Mehrheit. Die Parität in der Selbstverwaltung wird erst 1951 verwirklicht werden. Versichert gegen die Folgen von Arbeitsunfällen sind zunächst allerdings nur Beschäftigte aus „gefährlichen“ Betrieben. Zwar wird diese Definition in den folgenden Jahren beständig ausgeweitet, der Versicherungsschutz für alle Arbeitnehmer kommt jedoch erst 1942.

Unfallverhütung ist neben der Rehabilitation und Entschädigung von Arbeitnehmern, die einen Arbeitsunfall erlitten haben, das zentrale Anliegen der gesetzlichen Unfallversicherung. Bereits 1886 – nur ein Jahr nach der Gründung - wird die erste Unfallverhütungsvorschrift von einer Berufsgenossenschaft erlassen. Bis ins Jahr 1900 haben die Berufsgenossenschaften lediglich das Recht, Unfallverhütung in den Betrieben zu betreiben. Danach wird es zu ihrer Pflichtaufgabe. Das schlägt sich auch in der Zahl ihrer Technischen Aufsichtsbeamten nieder: 1910 sind es immerhin schon 339.

## **Weimarer Republik**

In der schrittweisen Erweiterung des Unfallversicherungsrechts ist das Jahr 1925 von Bedeutung: Nach heftigen politischen Auseinandersetzungen wird die Unfallversicherung erstmals auf Berufskrankheiten ausgedehnt. Das sind damals Erkrankungen durch Blei, Phosphor, Quecksilber, Arsen, Benzol, Schwefelkohlenstoffe, Paraffin, Teer, Anthrazen und Pech, aber auch die Wurmkrankheiten der Bergleute, Erkrankungen durch Röntgenstrahlen, der graue Star bei Glasmachern und die Schneeberger Lungenkrankheit. Im Laufe der Jahrzehnte wird die Liste der Berufskrankheiten beständig erweitert, heute umfasst sie 73 Krankheitsbilder. Hinzu kommen 1925 auch die Wegeunfälle, die in den Versicherungsschutz mit einbezogen werden. Außerdem wird der gesetzliche Präventionsauftrag deutlich erweitert: Die Berufsgenossenschaften sollen demnach dafür sorgen, dass *„soweit es nach dem Stand der Technik*

*und der Heilkunde und nach der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft möglich ist, Unfälle verhütet werden und bei Unfällen dem Verletzten eine wirksame erste Hilfe zuteil wird‘ (§848 RVO), denn: „Drohenden Schaden verhüten ist besser und vorteilhafter als entstandenen Schaden zu heilen.“ (3)*

Um diesem Auftrag gerecht zu werden, setzen Berufsgenossenschaften und Unfallkassen in dieser Zeit auch erstmals moderne Medien wie Bild und Film ein, um Arbeiter und Unternehmer zu sensibilisieren. Trotz Kriegsfolgen und Weltwirtschaftskrise macht die Unfallverhütung in der Weimarer Republik damit Fortschritte. Finanziell allerdings leidet die Unfallversicherung unter dem Niedergang der Wirtschaft. Viele Betriebe können ihre Beiträge nicht mehr zahlen, die Rückstände belaufen sich zeitweise auf bis zu 60 Prozent der Jahresumlage. Mit einer Notverordnung kürzt die Regierung deshalb 1932 Renten und Gehälter. Gleichzeitig stützen stabile Berufsgenossenschaften die schwächeren. Die Selbstverwaltung lehnt jegliche staatliche Einmischung ab. Und letztlich können die finanziellen Probleme auch ohne staatliche finanzielle Hilfen überwunden werden.

### **Drittes Reich**

In der Zeit des Dritten Reiches bleibt die Unfallversicherung in ihrer Organisationsform und ihren Aufgaben im Kern unbeeinträchtigt. Stärkster Eingriff ist die Absetzung der Selbstverwaltung und die Implementierung des „Führerprinzips“. Der Nationalsozialismus hatte ein eigenständiges Interesse an der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Sein Ziel war die Stärkung der „Volksgesundheit“ als Voraussetzung für die wirtschaftlichen und militärischen Pläne des Regimes. Der erste deutliche Einfluss der nationalsozialistischen Ideologie auf die Verwaltungen der Unfallversicherung ist in der Vertreibung jüdischer Unternehmer aus ihren Ehrenämtern in den Berufsgenossenschaften zu sehen. Widerstand haben die Verantwortlichen der Unfallversicherung dem neuen Regime wohl nur an wenigen Stellen entgegengebracht. Die Stimmung schwankt eher zwischen Anpassung und Begeisterung. So wird in einem Protokoll der Großhandels- und Lagerei-Berufsgenossenschaft vom August 1939 die Flucht jüdischer Unternehmer nur insoweit erwähnt, als man sich Sorgen machte um die „Sicherung der jüdischen Beiträge“.

Dennoch fällt 1942 einer der wichtigsten Fortschritte im Unfallversicherungsrecht gerade in diese Zeit: die Ausdehnung des Versicherungsschutzes auf alle Arbeitnehmer – ohne Ausnahme.

### **Nachkriegszeit**

Nach dem Krieg wird die Unfallversicherung ebenso wie das Land zerrissen: In der DDR gibt es nur noch eine Einheits-Sozialversicherung, der Arbeitsschutz wird allein von staatlichen Stellen ausgeübt. In der neuen Bundesrepublik revidieren die politisch Verantwortlichen die strukturellen Veränderungen der NS-Zeit: 1951 wird die paritätische Selbstverwaltung eingeführt. In dieser Zeit werden auch die ersten berufsgenossenschaftlichen Kliniken gebaut, um den Versicherten eine optimale Versorgung bieten zu können. Parallel zur medizinischen Rehabilitation wächst auch die Bedeutung der Prävention. In den 60er Jahren bekräftigt die Politik das Prinzip der Unfallversicherung durch den gesetzlichen Auftrag, Unfälle „mit allen geeigneten Mitteln“ zu verhüten.

Eine große Ausweitung ihrer Verantwortung erfahren die Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand dann 1971 mit der Gründung der Schülerunfallversicherung. Seither genießen auch alle Schüler, Studenten, Hort- und Kindergartenkinder Versicherungsschutz bei Unfällen, die ihnen in ihrer Bildungsstätte oder auf dem Weg dorthin zustoßen. Im Übrigen sind bei den Unfallkassen viele im öffentlichen Interesse selbstlos tätige Personen versichert, zum Beispiel Lebensretter und – unter bestimmten Voraussetzungen – auch ehrenamtlich Tätige.

## Die Einheit

Die nächste große Herausforderung für die gesetzliche Unfallversicherung wird wiederum von einem bedeutenden politischen Einschnitt markiert: der deutschen Einigung. Alle Unfallversicherungsträger beteiligen sich in vielfacher Form am „Aufbau Ost“. Sie schaffen neue Strukturen, stellen Mitarbeiter ein, planen weitere Kliniken. Zwar wird nicht – wie 1992 von der Föderalismuskommission gewünscht – die Hauptverwaltung einer Berufsgenossenschaft in die neuen Bundesländer verlagert, dafür entsteht am Standort Dresden die neue Akademie für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Ihre Aufgabe ist es, der immer wichtiger werdenden Qualifizierung von Mitarbeitern und externen Fachkräften ein Forum zu bieten. Gleichzeitig wird es nötig, zusätzlich zu den bereits bestehenden Forschungsstätten neue Kapazitäten zu schaffen. Denn das industrielle Erbe der DDR, wie der Uranbergbau Wismut, verlangt nach angemessenen Lösungen für die ehemals dort Beschäftigten.

Hinzu kommen weitere neue Aufgaben: Mit dem 1996 abgeschlossenen Siebten Sozialgesetzbuch (SGB VII) und dem Arbeitsschutzgesetz wird der Präventionsauftrag der Unfallversicherung noch einmal erweitert. Er umfasst jetzt zusätzlich zu der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten auch die Abwehr arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren – wie Rückenleiden oder psychische Belastungen. Um auch auf diesem neuen Arbeitsfeld effektiv zu sein, sucht die Unfallversicherung eine engere Kooperation mit den Krankenkassen. Darüber hinaus bestätigt das SGB VII die bewährten Prinzipien der gesetzlichen Unfallversicherung.

## Neueste Entwicklungen

Im Kern lässt sich das auch noch für das politisch heiß umkämpfte Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz (UVMG) sagen, das 2008 in Kraft tritt. Trotzdem bringt das UVMG einschneidende Veränderungen: Das System des Lastenausgleichs (4) wird dem wirtschaftlichen Strukturwandel angepasst, der jährliche Lohnnachweis der Unternehmer wird abgeschafft, die Zusammenarbeit der Unfallversicherungsträger und des staatlichen Arbeitsschutzes wird in der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) weiter entwickelt. Große Anforderungen an alle Unfallversicherungsträger stellt auch der politische Auftrag zu fusionieren. In der Geschichte der Unfallversicherung gab es schon früher Fusionen, um das System dem Strukturwandel in der Wirtschaft anzupassen. Auch die Fusion der beiden Spitzenverbände von Berufsgenossenschaften und Unfallkassen zur Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) beschloss die Selbstverwaltung aus eigener Initiative. Politik und Selbstverwaltung einigten sich schließlich darauf, dass von den 2004 existierenden 35 gewerblichen Berufsgenossenschaften 2010 nur noch neun übrig bleiben sollen. Im Bereich der öffentlichen Hand ist das Ziel: möglichst nur noch eine Unfallkasse pro Bundesland und eine auf Bundesebene. Größtes Anliegen der Unfallversicherungsträger ist es dabei, ihre erfolgreiche branchenspezifische Präventionsarbeit fortführen zu können.

Nach 125jährigem Bestehen ist die Unfallversicherung zu Beginn des neuen Jahrtausends mitten in einem Prozess der Veränderung und Restrukturierung. Wie immer in ihrer Geschichte ist sie damit auch ein Spiegel der Umbrüche und des Wandels der Arbeitswelt, in der und für die sie tätig ist. Am Kern ihres Auftrags jedoch hat sich seit ihrer Einführung kaum etwas verändert.

### Anmerkungen/Quellen

- 1) Zitiert nach: Kampf für eine bessere Arbeitswelt. Die Geschichte des Arbeitsschutzes, Hg: DASA, Dortmund, 2003, S. 11
- 2) Zitiert nach: Heinrich Braun, Industrialisierung und Sozialpolitik in Deutschland, Köln/Berlin, 1956, S.76
- 3) Zitiert nach: Wolfgang Ricke, 125 Jahre gesetzliche Unfallversicherung – Streiflichter (Festschrift), (Kapitel 2, S.4)

- 4) Der Branchenbezug und das Umlageprinzip der gewerblichen Unfallversicherung führen dazu, dass die Beitragsbelastung der Branchen mit zurückgehender Bedeutung ansteigt, da weniger Beitragszahler die in der Vergangenheit begründeten und lebenslang laufenden Rentenzahlungen aus „besseren Tagen“ finanzieren müssen. Der bisherige Lastenausgleich bewirkte, dass derartige „Rentenaltlasten“ ab einem bestimmten Ausmaß von den übrigen Branchen solidarisch mitgetragen wurden. Dieses Prinzip wird seit dem UVMG (2008) schrittweise von der „Lastenverteilung“ abgelöst. Sie beinhaltet, dass alle neuen und alten Rentenlasten gemeinsam getragen werden. Maßstab für den Anteil einer jeden Berufsgenossenschaft ist deren aktuelles Unfall- und Berufskrankheitengeschehen.