

Bundesamt für Gesundheit,  
Kranken- und Unfallversicherung

3003 Bern

RR/cg

312

Bern, 5. April 2007

## **Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

In randvermerkter Angelegenheit nehmen wir Bezug auf die uns von Herrn Bundesrat Pascal Couchepin unterbreiteten Vernehmlassungsunterlagen und danken Ihnen für die Gelegenheit, dazu Stellung nehmen zu dürfen.

Aus Sicht des Schweizerischen Anwaltsverbandes (SAV) sind folgende Bemerkungen anzubringen:

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Die Vorlage verfolgt das Ziel, zu überprüfen, wie weit die bisherige Regelung den Anforderungen einer modernen Sozialversicherung noch entspricht und dementsprechend Anpassungen vorzunehmen. Die vorgeschlagenen Anpassungen scheinen allerdings allenfalls einigen Partikulärinteressen, nicht aber einem allgemeinen Bedürfnis insbesondere der Versicherten zu entsprechen. Eher zu prüfende Revisionspunkte wie die eigentlich im ATSG zu regelnde Koordinationsnorm des UVG werden demgegenüber nicht angesprochen.

Sollte die Notwendigkeit einer Anpassung dennoch bejaht werden, ersuchen wir, folgenden grundsätzlichen Anregungen Beachtung zu schenken:

### **2. Ausnahmen vom ATSG im Revisionsentwurf**

Die vorgeschlagene Anpassung des UVG beinhaltet materiell – direkt und indirekt – Änderungen des ATSG in etlichen Punkten. Der SAV bringt diesbezüglich seine ernststen Bedenken vor. Das ATSG verliert Nutzen und Wert, welche dessen Schaf-

fung rechtfertigte, wenn es durch spezialgesetzliche Ausnahmen gelöchert und ausgehöhlt wird.

Die Problematik zeigt sich bereits mit der Hinzufügung des neuen lit. e von Art. 1 Abs. 2, denn allgemeines Sozialversicherungsrecht ist auf das Recht der Arbeitssicherheit grundsätzlich nicht anwendbar. Die Ergänzung von Art. 1 mit einer unechten Ausnahme trägt nichts zur Rechtssicherheit bei. Die direkten und indirekten Ausnahmen in Art. 20 Abs. 2ter, Art. 22, Art. 37 Abs. 3, Art. 51 Abs. 1, Art. 99, Art. 105 und Art 108 verursachen Rechtsunsicherheit, welche in ihrer Tendenz zu inakzeptabler Erschwerung der Anwendbarkeit des Gesetzes führen.

Vergleichbares gilt für Themen und Regelungen, welche ihrer Natur nach ins ATSG gehören. Diese sollten nicht spezialgesetzlichen Novellen unterzogen werden. Wir verweisen diesbezüglich auf Art. 112 (Vergehen der Arbeitgeber und der versicherten Personen), auf Art. 112a (Vergehen der Versicherer und der anderen Durchführungsorgane), Art. 113 (Übertretungen) und Art. 113a (Zuständigkeit).

### **3. Rentenkürzung im Alter gemäss Art. 20 Abs. 2 bis und ter revUVG**

Der SAV ist der Meinung, dass auf die neu vorgesehene Rentenkürzung bei Erreichen des AHV-Rentenalters (Art. 20 Abs. 2 bis und 2 ter UVG) verzichtet werden sollte aus folgenden Gründen:

- a) Eine solche Rentenkürzung bedeutete eine weitere Ausnahme gegenüber dem ATSG. Solche Ausnahmen sollen aus grundsätzlichen Überlegungen möglichst vermieden werden.
- b) Die bisherige Praxis, dass Unfall-Renten nicht nur bis zum Rücktrittsalter, sondern lebenslänglich bezahlt werden, lässt sich sachlich gut rechtfertigen. Sie führt nur in wenigen Fällen zu einer Überentschädigung im Alter. Erleidet eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer in jungen Jahren einen Unfall und wird durch diesen Unfall ganz oder teilweise invalid, so ist durch den Unfall die weitere berufliche Karriere ausserordentlich kompromittiert. Der verunfallten Person ist es in den meisten Fällen nicht mehr möglich, beruflich aufzusteigen und sich damit lohnmassig zu verbessern. Sie weist daher bei Erreichen des Rücktrittsalters regelmässig einen wesentlich tieferen versicherten Lohn aus, als dies ohne Unfall der Fall gewesen wäre. Oft führt dies zu kleineren Altersrenten, ganz sicher aber zu tieferen Pensionskassenleistungen. Diese Nachteile werden durch die lebenslängliche Ausrichtung der Unfallrente ausgeglichen.
- c) Nur in Fällen, in welchen sich ein Unfall erst wenige Jahre vor Erreichen des Rücktrittsalters ereignet, kann es zu einer Überversicherung im Pensionsalter kommen. Aber selbst in solchen Fällen dürfte es schwierig sein, eine Überversicherung nachzuweisen und zu berechnen. Es besteht also die Gefahr, dass viel bürokratischer Umtrieb entsteht, dem zu wenig (Spar-)Effekt gegenübersteht.

- d) Falls auf eine Rentenkürzung nach dem Pensionsalter nicht gänzlich verzichtet würde, sollte sie höchstens für Unfälle ab dem 50. oder 55. Altersjahr ins Auge gefasst und moderat berechnet werden. Bei weiter zurückliegenden Unfällen wird in den allermeisten Fällen keine Überversicherung vorliegen, weshalb auf eine Kürzung zu verzichten ist.
- e) In dieser Form nicht akzeptabel ist die Bestimmung von Art. 20 Abs. 2 ter (i.V.m. Abs. 3 der Übergangsbestimmungen), sofern haftpflichtrechtlich bereits ein Abschluss gemacht worden ist: Beim Abschluss mit der Haftpflichtversicherung musste sich der Versicherte die lebenslängliche UVG-Rente bei der Schadenersatzforderung anrechnen lassen und der UVG-Versicherer hat dafür seinerseits bei der Haftpflichtversicherung regressiert. In diesen Fällen sollte eine Kürzung ausgeschlossen oder der UVG-Versicherer (gesetzlich) verpflichtet werden, diejenige Summe, für die er zuviel regressiert hat, dem Versicherten (Geschädigten) herausgeben zu müssen. – Zu stossenden Ergebnissen führt diese Regelung überdies, weil manche Versicherten ihre derzeit laufende Rente auch unter dem Aspekt, dass sie mit einer lebenslänglichen Ausrichtung rechnen konnten, akzeptierten und die Höhe der Rente angefochten hätten, wenn sie gewusst hätten, dass diese nur bis zum 65. Altersjahr läuft.

#### **4. Zur Frage der Heraufsetzung der Erheblichkeitsgrenze für eine IV-Rente gemäss Art. 18 Abs. 1 UVG**

Der SAV lehnt die Heraufsetzung der Erheblichkeitsgrenze auf 20 % ab und erachtet es als richtig, wenn Art. 18 Abs. 1 UVG nicht revidiert und die Grenze bei 10 % belassen wird. Folgende Gründe sprechen dafür:

- a) Seit 1944 (KUVG) bis 2001 bestand keine gesetzliche Minimalgrenze. Diese wurde erst per 01.07.2001 eingeführt und auf 10 % festgesetzt. Damit wurde die jahrzehntelange Gerichtspraxis, welche in der Regel für Invaliditätsgrade unter 10 % (zumindest) keine (Dauer-)Rente vorsah, zum Gesetz.
- b) Eine Invalidität von 1 - 9 % kann noch als unerheblich betrachtet und für diese Invaliditätsgrade auf eine Rente verzichtet werden. Eine Invalidität (also eine Einkommenseinbusse) jedoch von 10 - 19 % ist nicht mehr unerheblich. Bei einem Durchschnittseinkommen von Fr. 5'000.-- machen diese Einbussen Fr. 500.-- bis Fr. 950.-- pro Monat aus, was in der Regel eine einschneidende und (ohne Gang zur Fürsorge) kaum mehr verkraftbare Einbusse bedeutet. Einer Mehrheit der Bevölkerung ist solches nicht zuzumuten. - Es ist mithin davon auszugehen, dass was im UVG-Bereich gespart wird, unter dem Titel Sozialhilfe als Mehrbelastung erscheinen wird.
- c) Beispielsweise bei der Arbeitslosenversicherung liegt die Erheblichkeitsgrenze für eine Kurzarbeitsentschädigung auch (bereits) bei einem Ausfall von 10 % der Arbeitsstunden (Art. 32 Abs. 1 lit. b AVIG). Das Militärversicherungsgesetz (als jüngstes und mithin modernstes Sozialversicherungsgesetz) kennt überhaupt keine gesetzliche Erheblichkeitsgrenze (nach unten), d.h. auch Invalidi-

tätsgrade unter 10 % geben Anspruch auf eine Invalidenrente der MV (Art. 40 ff MVG).

In Bezug auf Art. 18 Abs. 1 UVG kann mithin keine Rede von „Anpassung an die Erfordernisse einer modernen Sozialversicherung“ sein.

- d) Die Vernehmlassung des EDI (cf. Ziff. 2.3.2 auf S. 16 bzw. Art. 18 Abs. 1 auf S. 25) lässt jegliche Begründung für die (erneute) Revision vermissen, hält jedoch richtigerweise fest, dass nur ein Teil der Experten hinter dem Vorschlag stand. Bereits (cf. lit. b hievor) erwähnt bei einer Einkommenseinbusse von 10 - 19 % würden Teilzeitbeschäftigte, Arbeitnehmer mit tiefen Einkommen und alleinerziehende Personen, also mehrheitlich Frauen, massiv in ihrer Existenz beeinträchtigt.
- e) Schlussendlich ist der Sozialversicherung auch der Solidaritätsgedanke inhärent, welcher mit der vorgesehenen Revision verletzt würde.

## **5. Massenschäden gemäss Art. 9a revUVG**

Der SAV ist der Meinung, dass auf eine Leistungsbegrenzung bei Grossschäden verzichtet werden sollte und daher der neu vorgesehene Art. 9a zu streichen ist. Zur Begründung der Leistungsbegrenzung wird angegeben, dass Rückversicherer in den letzten Jahren dazu übergegangen seien, keine unlimitierten Deckungen mehr zu gewähren. Dem ist das Nachstehende entgegenzuhalten.

- a) Ähnliche Situationen haben wir auch in anderen Versicherungsbereichen. Die schweizerische Versicherungswirtschaft hat in solchen Fällen einen Schaden-Pool für Grossereignisse geschaffen. Eine solche Lösung könnte auch hier getroffen werden. Zudem ist kaum ersichtlich, welche Grossschäden in Frage kämen, bei welchen Hunderte von Verletzten zu beklagen wären.

Auch für Schäden durch terroristische Anschläge, welche tatsächlich nur schwer rückversicherbar sind, ist eine Pool-Lösung ins Auge zu fassen. Erfahrungen mit solchen Lösungen wurden in Deutschland (Extremus AG), Frankreich (GAREAT = Gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme) und insbesondere Grossbritannien (Pool Re) gemacht.

- b) Weiter ist die vorgeschlagene Regelung praktisch kompliziert und schwer handhabbar. Es müsste nämlich schon relativ bald nach dem Katastrophenfall abgeschätzt werden, ob die Dauerleistungen (Hinterlassenen- und Invalidenrenten) gesamthaft den Betrag von CHF 1 Milliarde überschreiten würden. Zwangsläufig müssten die Versicherungsgesellschaften dafür zusammenarbeiten. Es wären auch rechtliche Schwierigkeiten vorprogrammiert, wenn beispielsweise die Versicherungen von der Annahme ausgingen, die Gesamtsumme der Schäden würde die Limite von CHF 1 Milliarde überschreiten, ein einzelner Versicherer diese Schätzung aber anzweifeln und ein Gerichtsverfahren anstreben würde.

- c) Wie erwähnt (cf. lit. a hiervor) stehen Grossereignisse auch in anderen Versicherungsbereichen wie beispielsweise Sachschäden bei Erdbeben oder Haftungsfälle von Atomkraftwerken etc. zur Diskussion. Es wäre zu prüfen, ob die Versicherung von Grossschäden nicht generell in einem separaten Gesetz geregelt werden könnte.
- d) In Bezug auf die Rückversicherung ist zu bemerken, dass gerade die legale Definition eines Grossschadenereignisses (so unbestimmt diese vorliegend sein mag) einen einfach zu stipulierenden Ausschlussgrund in den Rückversicherungsverträgen ermöglichen würde. Als Beispiel sei der spanische Markt erwähnt wo nach einer Ausrufung einer *calamidad nacional* durch die Regierung damit zusammenhängende Schäden von der Rückversicherungsdeckung ausgeschlossen werden.
- e) Sollte der neu vorgesehene Art. 9a nicht gänzlich weggelassen werden, wäre die Limite jedenfalls auf mindestens CHF 2 Milliarden zu erhöhen.

## **6. Notion d'accident – Unfallbegriff**

Der SAV begrüsst die neue Umschreibung der Deckungsausweitung betreffend unfallähnlicher Gesundheitsbeeinträchtigungen von Art. 6 Abs. 2 des Entwurf, welcher in Art. 6 Abs. 3 den Ausschluss von "Kauschäden" vorsieht.

Die Neuerungen werden insbesondere aus Gründen der Justizpraktikabilität vorgeschlagen. Es handelt sich dabei um zwei Fragen, welche in der Praxis sowohl im Beweisverfahren als auch in den Entscheiden zu einem Aufwand führten, der mit dem erzielbaren Ertrag zu oft in offenbarem Missverhältnis steht.

Der SAV unterstützt grundsätzlich gesetzgeberische Bestrebungen, welche auf sozial verträgliche sinnvolle Entlastung der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen von praktikabilitätsfeindlichen Details abzielen. In diesem Sinne erscheinen uns die vorgeschlagenen Änderungen angemessen.

Der SAV will es dessen ungeachtet nicht versäumen, darauf hinzuweisen, dass beide Themen lediglich einen Teil vergleichbarer Probleme darstellen, welche die Praxis im Umgang mit dem geltenden Unfallbegriff antrifft: Sämtliche diese Probleme stehen im Zusammenhang mit dem Element der "Ungewöhnlichkeit", mit welchem die Abgrenzung zur Krankheit mitumschrieben wird, und welches zu oft auch vom höchsten Gericht als "Aussergewöhnlichkeit" missverstanden wird. Die Probleme würden wohl ausbleiben, wenn das Element der "Ungewöhnlichkeit" wie in der Lehre zum analogen Privatversicherungsrecht durch "Gewaltsamkeit" ersetzt würde. Das Problem kann aber nicht durch eine Revision des UVG angegangen werden. Hingegen würde die gesetzliche Regelung des UVG von diesen unnötigen Ausnahmebestimmungen entlastet, wenn im ATSG das Element der "Ungewöhnlichkeit" des Unfallbegriffes durch dasjenige der "Gewaltsamkeit" ersetzt würde.

Der SAV erlaubt sich diese grundsätzlichen Hinweise in Anbetracht der Tatsache, dass die Anwaltschaft an praktikablen ausnahmemarmen gesetzlichen Regelungen ein sehr hohes Interesse hat.

## **7. Sozialversicherungskarte (Art. 52 revUVG)**

Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit einer Sozialversicherungskarte stellen, sind komplex. Die Missbrauchsrisiken sind erheblich. Vor allem handelt es sich um ein Problem, das alle Sozialversicherungszweige erfasst. Die Sonderregelung im UVG entspricht deshalb nicht den Bedürfnissen. Die Regelung gehört ins ATSG oder, als "Institut" des Gesundheitsrechts, in eine gesonderte Regelung. Sinnvoll und pragmatisch wäre eine einheitliche Versichertenkarte für sämtliche Sozialversicherungen (AHV, IV, UVG, KVG und BVG), wobei aus daten- und persönlichkeitschutzrechtlichen Gründen der Zugriff auf die einzelnen Daten der Karte für die jeweiligen Institutionen eingeschränkt sein müsste. Insbesondere dürfen private BVG-Versicherer (sowie alle Anbieter von Zusatzversicherungen und der freiwilligen UVG) auf die allgemeinen UVG und KVG Daten keinen Zugriff haben. Als Sanktion im Widerhandlungsfall müsste Nichtigkeit und gleichzeitiger Verlust der möglichen Leistungseinschränkung (v.a. im überobligatorischen BVG-Bereich) aufgrund der so gewonnenen Erkenntnisse gesetzlich statuiert werden (dies wirkt zweifellos besser als Bussen).

## **8. Datenschutz (Art. 51 und Art 112a revUVG)**

Die heutige Situation in diesem Bereich ist unbefriedigend. Sie wird durch die vorgeschlagene Revision aber nicht bereinigt, belastet überdies das System mit weiteren Ausnahmen vom ATSG und ist schon deshalb abzulehnen. Gegen sie sprechen ausserdem die nachstehenden Gründe:

- a) Art. 51 revUVG stellt eine gesetzliche Ermächtigung des UVG-Versicherers zum Einholen von Daten dar. Damit braucht der UVG-Versicherer keine ausdrückliche Einwilligung des Versicherten gemäss Art. 28 Abs. 3 ATSG. Da eine solche Einwilligung vom Versicherten aufgrund seiner Mitwirkungspflicht gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG ohnehin nicht ohne Nachteile für den Versicherten verweigert werden kann ändert sich materiell eigentlich wenig (ausser dass der UVG-Versicherer schneller zu seinen Akten kommen könnte).
- b) Nicht aufgehoben in der Revision wird der Widerspruch zwischen Art. 47 Abs. 1 lit. d ATSG und Art. 97 Abs. 6 lit. b UVG.
- c) Weiter stellt sich das Problem, dass den Haftpflichtversicherern erfahrungsgemäss nicht bloss „Daten, die sie benötigen um eine Rückgriffsforderung der Sozialversicherung zu beurteilen“ zur Verfügung gestellt werden, sondern das gesamte Dossier. Dies kann für den Versicherten einschneidende Folgen haben, wenn er bei der gleichen Haftpflichtversicherung selber verschiedene (private) Versicherungen (z.B. Lebensversicherung) abgeschlossen hat oder noch abschliessen möchte. Ein Ansatz dieses Datenschutzproblem zu lösen

ist in Art. 112a lit. a vorgesehen, jedoch ist es auf die Rechtsprechung abgewälzt worden. Eine etwas stärkere Absichtserklärung des Gesetzgebers, die Verletzung der Schweigepflicht umfasse auch das Bekanntgeben von mehr Daten als für die Regressbeurteilung notwendig, wäre zu begrüssen.

## **9. Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinatoren (Art. 83 Abs. 3 revUVG)**

Der SAV lehnt die Ergänzung des Arbeitssicherheitsrechtes durch die Einführung der Figur des Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinators ab.

Möglichen Vorteilen dieses Institutes stünden die Nachteile mangelnder Praktikabilität entgegen. Insbesondere würde die Unübersichtlichkeit des heute kodifizierten Arbeitssicherheitsrechtes erhöht, im Resultat also die Erreichbarkeit des angestrebten Zieles herabgesetzt. Wir verweisen bei dieser Gelegenheit auf die bestehende systemwidrige Aufteilung der gesetzlichen Regelung im Arbeitnehmerschutzrecht (SR 822) und Unfallversicherungsrecht (SR 832.2/3) und auf die dadurch verursachten mannigfachen Probleme in der Gesetzgebung und in der Durchführung des Arbeitssicherheitsrechtes. Zumindest die Ueberprüfung dieser historisch gewachsenen Doppelspurigkeit ist angezeigt, also die systemgerechte umfassende Regelung der Arbeitssicherheit im Arbeitnehmerschutzrecht (SR 822). Dementsprechend ist das Unfallversicherungsrecht von diesem Fremdkörper zu entlasten.

## **10. Erfahrungstarifizierung (Art. 92 Abs. 2 bis revUVG)**

Es stellt sich die Frage, ob mit „Rabatten“ und „Vergünstigungen“ auch die Schadenprovision die sog. *profit commission* (der Versicherte partizipiert an einem günstigen Schadenverlauf) gemeint ist. Diese sollte im Bereich Betriebsunfall jedenfalls zulässig sein. Eine *profit commission* und auch die Erfahrungstarifizierung im Bereich Betriebsunfall ist durchaus sinnvoll und risikosenkend, kann doch der Arbeitgeber, welcher effektive Arbeitnehmerschutzmassnahmen einführt, und dadurch Arbeitsunfälle vermeidet, am positiven Ergebnis auch finanziell mitbeteiligt werden. Insbesondere ist eine *profit commission* sehr geeignet, bei versicherungstechnisch „schlechten Risiken“ (d.h. Arbeitgebern mit grosser Schadenfrequenz und/oder –schwere) und entsprechender hoher Prämie ein Umdenken zu bewirken.

Im Bereich Nichtbetriebsunfall ist eine Erfahrungstarifizierung weniger geeignet, da der Arbeitgeber wenig Einfluss auf das Freizeitverhalten seiner Angestellten haben wird.

Soweit die Denkanstösse des SAV zu den vorliegenden Entwürfen. Gerne gehen wir davon aus, dass diese in der weiteren Arbeit Berücksichtigung finden werden.

Mit freundlichen Grüssen

Für den Schweizerischen Anwaltsverband

Alain Bruno Lévy  
Präsident

René Rall  
Generalsekretär