

MÄRZ 2007



Ursula Carpenter

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG WASHINGTON, D.C.



Gesetzliche Unfallversicherung in den USA

Die gesetzliche Unfallversicherung, "workers' compensation", war eines der ersten weit verbreiteten Sozialversicherungsprogramme der Vereinigten Staaten. Diese Gesetzgebung verpflichtet den Arbeitgeber, für die von ihm beschäftigten Arbeitnehmer Vorsorge dafür zu treffen, dass diese bei Unfällen, die im Beschäftigungsverlauf eingetreten sind und zu Verletzungen geführt haben, ärztliche Behandlung und Lohnfortzahlungen (in Höhe bis zu maximal zwei Drittel der verlorenen Lohneinkünfte) erhalten. Ursprünglich wurden diese Entschädigungsgesetze in den meisten US-Bundesstaaten zwischen 1911 und 1920 eingeführt und werden bis heute von den Länderregierungen verwaltet.

Historischer Überblick

Vor der Einführung der gesetzlichen Unfallversicherung wurden Arbeitnehmer, die im Zuge ihrer Beschäftigung zu Schaden gekommen waren, entsprechend der gesetzlichen Vorschriften zur Fahrlässigkeitshaftung entschädigt. Wenn der Arbeitnehmer beweisen konnte, dass der Unfall durch die Fahrlässigkeit des Arbeitgebers verursacht wurde, war der Arbeitnehmer zur vollen Entschädigung für den zugefügten Schaden berechtigt. Der Arbeitgeber wurde als fahrlässig erachtet, wenn er es versäumte, angemessene Vorsicht ("due care") auszuüben. Wenn der Arbeitnehmer die Fahrlässigkeit des Arbeitgebers nachweisen konnte, konnte sich der Arbeitgeber auf drei Ausnahmefälle berufen, um sich den Entschädigungsleistungen zu entziehen: Der Arbeitgeber war nicht mehr haftpflichtig, wenn der Arbeitnehmer die Gefahr der Arbeitsausübung kannte und das mit dieser verbundene Risiko beim Eintritt in das Beschäftigungsverhältnis übernahm (Risikoübernahme), wenn der Unfall von einem Arbeitskollegen verursacht wurde ("fellow-servant defense") oder wenn die eigene Fahrlässigkeit des Arbeitnehmers den Unfall mitverursachte ("contributory negligence").

Verglichen mit anderen Industrieländern kam es in den USA relativ spät zur Einführung einer entsprechenden Gesetzgebung. Da die Bundesregierung in den Vereinigten Staaten die Sozialversicherungs- und Wohlfahrtsgesetzgebung grundsätzlich als Länderangelegenheit betrachtete, kam es zur Einführung der gesetzlichen Unfallversicherung auf Länderebene und nicht auf Bundesebene. Die amerikanische Bundesregierung war allerdings bahnbrechend bei der Abdeckung ihrer eigenen Angestellten und führte bereits 1908 die gesetzliche Unfallversicherung für Angestellte des öffentlichen Dienstes ein. Maryland führte 1902 als erster Bundesstaat eine gesetzliche Unfallversicherung ein. Die breite Mehrheit der US-Bundesstaaten verabschiedete zwischen 1911 und 1920 entsprechende Gesetze, und der Südstaat Mississippi zog als letzter Staat im Jahr 1948 mit dieser Gesetzgebung nach.

Die sozialen Sicherungssysteme in nahezu allen westlichen Industriestaaten sind ohne einschneidende Reformen nicht zukunftsbeständig. Deshalb suchen die Staaten aus den entsprechenden Erfahrungen vergleichbarer Länder zu lernen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung Washington hat daher eine Reihe von Beiträgen erarbeitet, in denen die verschiedenen Komponenten der sozialen Sicherungssysteme in den Vereinigten Staaten beschrieben und die anstehenden Reformen erläutert werden.

Hiermit soll ein Beitrag zur Reformdebatte in Deutschland geleistet werden.

Dr. Norbert Wagner

*KAS-USA
2005 Mass. Ave, NW
Washington, DC 20036*

Finanzierung

Die meisten Arbeitgeber sind zur gesetzlichen Unfallversicherung ihrer Angestellten verpflichtet, und die meisten Bundesstaaten erlegen Arbeitgebern, die diese Vorschrift nicht befolgen, eine heftige finanzielle Strafe auf. In vielen Bundesstaaten gibt es Entschädigungsfonds für Beschäftigte bei nichtversicherten Arbeitgebern, die sich gesetzeswidrig verhalten und keine Unfallversicherung für ihre Arbeitnehmer erwerben. Unfallversicherungen können von Arbeitgebern bei kommerziellen Versicherungsgesellschaften erstanden werden. Wenn ein Arbeitgeber im Marktvergleich als außerordentlich risikobelastet eingestuft wird, kann er durch ein sog. "assigned-risk"-Programm Versicherungsschutz erwerben. In der überwiegenden Mehrheit der Bundesstaaten wird die gesetzliche Unfallversicherung ausschließlich von privaten Versicherungsgesellschaften getragen. 12 Bundesstaaten führen einen Landesversicherungsfonds und wenige Staaten haben eine staatseigene Monopolversicherung. Kalifornien hat als bevölkerungsreichster US-Bundesstaat den größten Landesversicherungsfonds. Die Kosten für die gesetzliche Unfallversicherung des öffentlichen Dienstes der amerikanischen Bundesregierung werden durch regelmäßige Zuwendungen finanziert.

In der überwiegenden Mehrheit der Bundesstaaten wird die gesetzliche Unfallversicherung ausschließlich von privaten Versicherungsgesellschaften getragen.

Entschädigungsleistungen

Die Einführung der gesetzlichen Unfallversicherung führte zu einschneidenden Änderungen der Unfallsentschädigung am Arbeitsplatz. Entschädigungsleistungen waren damit nicht mehr von der Beweispflicht des Arbeitnehmers abhängig und konnten nicht mehr vermieden werden, wenn die Fahrlässigkeit des Arbeitnehmers den Unfall mitverursachte. Typischerweise hatte nun ein verletzter Arbeitnehmer, der einige Tage lang an der Verletzung litt, Anspruch auf Lohnersatz und konnte für die Dauer seiner Verletzungen mit wöchentlichen Entschädigungszahlungen in Höhe von bis zu zwei Drittel seines Lohnes rechnen. Da diese Auszahlungen oft einer wöchentlichen Höchstgrenze unterliegen, erhielten gut verdienende Arbeitnehmer manchmal Entschädigungsleistungen, die unter der Höhe des tatsächlich entstandenen Einkommensverlustes lagen. Bei Todesfällen von Arbeitnehmern erhalten die hinterbliebenen Familienangehörigen normalerweise wöchentliche Entschädigungsleistungen und werden zusätzlich für die Bestattungskosten entschädigt.

Eine populäre Sozialversicherung

Die gesetzliche Unfallversicherung wird von Arbeitnehmern im allgemeinen als vorteilhaft beurteilt, da ein typischer Arbeitnehmer im Vergleich zur vorherigen Fahrlässigkeitshaftung oft Aussicht auf höhere Entschädigungsleistungen hat. Die höheren Entschädigungsleistungen sind teilweise darauf zurückzuführen, dass alle Arbeitnehmer anspruchsberechtigt sind und teilweise auf den höheren Durchschnitt der Entschädigungsleistungen im Vergleich mit den typischen Ausgleichszahlungen im Rahmen der Fahrlässigkeitshaftung. Lohnstudien vor und nach der Einführung der gesetzlichen Unfallversicherung belegen jedoch, dass Löhne von nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern durch die Einführung der gesetzlichen Unfallversi-

Eine populäre Sozialversicherung

cherung gesunken sind. Dennoch wird diese Sozialgesetzgebung von Arbeitnehmern als positiv bewertet, da viele Arbeitnehmer zuvor oft Probleme beim Kauf einer Unfallversicherung hatten und nun mehr verfügbares Einkommen hatten.

Auch seitens der Arbeitgeber war das Interesse an dieser Sozialgesetzgebung groß. Einige Unternehmer blickten mit Sorge auf die Ungewissenheiten von Gerichtsverfahren und die hohen Entschädigungszusprüche der Geschworenen. Andere befürchteten Gesetzgebungen seitens der Landesregierungen, die ihre Verteidigungsspielräume bei Haftpflichtprozessen einzuschränken drohten. Das System der Fahrlässigkeitshaftung war zunehmend zum Konfliktstoff zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern geworden. Im Endeffekt waren die Arbeitgeber in der Lage, viele ihrer durch die gesetzliche Unfallversicherung entstandenen Kosten in Form von Lohnsenkungen auf die Arbeitnehmer zu verlagern. Aufgrund des Bedarfsanstieges für Unfallversicherungen von Seiten der Arbeitgeber profitierten schließlich auch Versicherungsunternehmen von der Einführung der gesetzlichen Unfallversicherung. Insgesamt gesehen handelt es sich also bei diesem Sozialversicherungsprogramm um eine beliebte Gesetzgebung.

Vor Einführung der gesetzlichen Unfallversicherung war das System der Fahrlässigkeitshaftung zunehmend zum Konfliktstoff zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern geworden.

Kritiker: "Schädliche Belastung"

Dennoch gibt es kritische Stimmen, die argumentieren, dass diese Gesetzgebung amerikanischen Arbeitnehmern schadet, obwohl sie diesen ursprünglich nutzen sollte. So bestehe die Gefahr, dass Großunternehmer ganze Unternehmenssektoren samt der damit verbundenen Arbeitsplätze in Regionen mit weniger stringenten Vorschriften verlagern. Diese regionalen Unterschiede sind dadurch bedingt, dass es in den USA keine flächendeckende nationale Sozialgesetzgebung über Arbeitnehmeransprüche, beispielsweise den Mindestlohn oder über Vergütung hinaus gehende Tarifverhandlungsrechte, gibt. Gewerkschaften bezeichnen dieses System als "Wettrennen nach unten" (race to the bottom), da Landesregierungen versuchen, gesetzliche Arbeitnehmeransprüche möglichst niedrig zu halten, um ihre Bundesstaaten für Kapitalinvestitionen attraktiv zu machen. Die Verlagerungen von Unternehmenssektoren ins Ausland werden in diesem Zusammenhang oft als Konsequenz von zu großzügigen Sozialversicherungssystemen gewertet. Auch Unternehmer von Kleinbetrieben beklagen sich über die Last der Versicherungsprämien für die gesetzliche Unfallversicherung. In vielen US-Bundesstaaten hält bis heute das politische Tauziehen über die gesetzliche Unfallversicherung an: Unternehmer beklagen sich über die zusätzliche Belastungen der stets steigenden Versicherungsprämien und Gewerkschaften versuchen, das Kompromissgleichgewicht der gesetzlichen Unfallversicherung zu Gunsten der Arbeitnehmer zu verschieben. Trotz dieser Kritik herrscht kein grundsätzlicher Zweifel an diesem Kernstück des amerikanischen Sozialversicherungsnetzes.

Die Verlagerungen von Unternehmenssektoren ins Ausland werden oft als Konsequenz von zu großzügigen Sozialversicherungssystemen gewertet.