

Unfallversicherung nach UVG und ihre Finanzierung

Sozialversicherungen und ihre Finanzierung sind ein Dauerthema der schweizerischen Innenpolitik. Die Diskussionen drehen sich dabei meistens um steigende Prämien der Krankenversicherung oder Finanzierungslücken der AHV, der Invalidenversicherung und der beruflichen Vorsorge. Im Gegensatz zu diesen Versicherungen gab die obligatorische Unfallversicherung seit dem Inkrafttreten des Unfallversicherungsgesetzes (UVG; SR 832.20) im Jahr 1984 kaum zu öffentlichen Diskussionen Anlass. Reformen waren wohl nicht zuletzt auch wegen der soliden Finanzierung bis vor Kurzem nicht notwendig. Erst nach dem Jahr 2000 wurde auf Grund von Vorstössen im Parlament eine erste Gesetzesrevision in Angriff genommen. Der Entwurf des revidierten Gesetzes wird noch in den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerats diskutiert.



Jürg Burri
Bundesamt für Gesundheit

Sozialversicherungen gelten allgemein – trotz der ausserordentlich grossen Summen die dabei ins Spiel kommen – als trockene Materie. Sie sind ein Thema, um das sich die Versicherten in der Regel nur gezwungenermassen kümmern. Dies ist bei der Unfallversicherung in besonderem Mass der Fall, da sie bisher kaum Gegenstand politischer Diskussionen war. Zudem können die Versicherten, im Gegensatz etwa zur Krankenversicherung, auch ihre Unfallversicherung in der Regel nicht selber wählen. Sie sind über den Arbeitgeber automatisch

versichert und müssen die Prämien nicht aktiv bezahlen, weil diese direkt vom Lohn abgezogen und an die Versicherer überwiesen werden. Es erstaunt daher nicht, dass die Unfallversicherung in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist. Die folgenden Abschnitte sollen eine Übersicht darüber geben, wie die Unfallversicherung nach UVG strukturiert und finanziert ist. Die Darstellung beschränkt sich auf eine statistische finanzielle Sicht, da die juristischen Aspekte und Aufgaben der Aufsichtsbehörden bereits in der CHSS Nr. 5/2000¹ dargestellt wurden.

Gliederung und Finanzierungsgrundsätze der Unfallversicherung

Das UVG regelt unter anderem die Gliederung der Unfallversicherung und gibt Finanzierungsgrundsätze vor. Beispielsweise verlangt das Gesetz, dass die ArbeitnehmerInnen über Kollektivverträge ihrer Betriebe versichert werden. Zudem sind die Leistungen ähnlich wie bei anderen Sozialversicherungen gesetzlich vorgeschrieben. Die Leistungen umfassen sowohl Heilungskosten und Tagelöhner wie bei der Krankenversicherung als auch Renten ähnlich wie bei der beruflichen Vorsorge. Die Unfallversicherung vereint daher Merkmale mehrerer Sozialversicherungen in sich und weist eine dementsprechend komplexe Struktur auf. Im Folgenden werden einige der wichtigsten Merkmale kurz dargestellt.

Kollektivversicherung durch Betriebe

Sämtliche ArbeitnehmerInnen sind obligatorisch in einer Kollektivversicherung ihrer Betriebe gegen Unfälle versichert. Der Versicherungsvertrag wird vom Arbeitgeber mit einem zugelassenen Versicherer abgeschlossen und gilt für alle Angestellten.

Aufgeteilter Versicherungsmarkt

Der UVG-Versicherungsmarkt ist in verschiedene, nach Berufsgruppen voneinander getrennte Bereiche unterteilt:

- Die SUVA versichert als öffentlich-rechtlicher Versicherer hauptsächlich Betriebe der Industrie und Handwerker mit hohem Unfallrisiko. Es handelt sich um diejenigen

¹ Peter Schlegel: Aufsicht in der obligatorischen Unfallversicherung. In: Soziale Sicherheit CHSS Nr. 5 (2000), S. 251–253.

Branchen, welche bereits vor der Einführung des UVG der SUVA obligatorisch unterstellt waren. Die SUVA hat in diesen Bereichen das Versicherungsmonopol.

- Zwei öffentlich-rechtliche Versicherer versichern die Verwaltungsangestellten des Kantons Aargau und der Stadt Zürich.
- Über 30 Privat- und Krankenversicherer versichern alle anderen Berufsgruppen und stehen untereinander in einem Konkurrenzverhältnis. Die Versicherer haben bis vor Kurzem einen gemeinsamen Prämientarif angewendet, welcher jedoch im Jahr 2007 auf Intervention der Wettbewerbskommission abgeschafft und durch individuelle Tarife der einzelnen Versicherer ersetzt wurde.

Vier Versicherungszweige

Die Unfallversicherung gliedert sich in vier Versicherungszweige:

- die Berufsunfallversicherung (BUV) für Unfälle der Angestellten während der Arbeitszeit,
- die Nichtberufsunfallversicherung (NBUV) für Unfälle der Angestellten in der Freizeit,
- die freiwillige Versicherung (FV) für Unfälle der Betriebsinhaber und Selbstständigerwerbenden
- sowie die Unfallversicherung für Arbeitslose (UVAL), welche der SUVA angegliedert ist.

Die folgende Darstellung beschränkt sich im Wesentlichen auf die beiden obligatorischen Zweige der BUV und NBUV, in einigen Fällen auch auf das Total aller Versicherungszweige.

Die Versicherungen haben getrennte Rechnungen für jeden Versicherungszweig zu führen, wobei jede dieser Rechnungen selbsttragend sein muss. Quersubventionierungen zwischen den Versicherungszweigen sind daher nicht zulässig.

Leistungen

Die Leistungen der Unfallversicherung sind gesetzlich vorgeschrieben und setzen sich aus Kurz- und Lang-

fristleistungen zusammen. Kurzfristleistungen umfassen die meist kurzfristig ausgerichteten Heilungskosten und Taggelder, während Langfristleistungen Zahlungen und Renten an Hinterlassene und dauerhaft erwerbsunfähige oder teilweise erwerbsunfähige Personen enthalten.

Risikogerechte Prämien als Lohnprozente

Die Prämien werden als Lohnprozente festgelegt, eine naheliegende Regelung, da die Versicherung von Lohnausfällen durch Taggelder und Renten den grössten Teil der Leistungen ausmacht. Die Prämien der BUV werden vom Arbeitgeber übernommen, während die Prämien der NBUV grundsätzlich von den Versicherten bezahlt werden. In vielen Betrieben beteiligen sich aber die Arbeitgeber freiwillig an den Prämien der NBUV.

Die Versicherer berechnen für die verschiedenen Berufsgruppen und häufig auch für einzelne grössere Betriebe risikogerechte, das heisst kostendeckende Prämien. Branchen mit hohem Unfallrisiko bezahlen daher gemessen an den Lohnsummen höhere Prämien als solche mit niedrigem Risiko. Die Risikogerechtigkeit der Prämien verringert die Anreize für Risikoselektion.

Rückstellungen

Jeder Versicherer übernimmt die Unfallkosten seiner Versicherten vollständig, was in vielen Fällen laufende Kosten über mehrere Jahre und bei Rentenfällen regelmässige Leistungen bis zum Tod des Versicherten bedeutet. Dies gilt auch für LeistungsbezügerInnen, welche ihre Unfallversicherung beispielsweise auf Grund beruflicher Veränderungen wechseln. Laufende Unfallkosten werden auch in diesen Fällen durch den vorherigen Versicherer abgedeckt. Weil die Versicherer keine gesicherten Prämieinnahmen voraussetzen dürfen und mit den Prämieinnahmen eines Jahres die Kostenfolgen der Unfälle desselben Jahres begleichen müssen,

werden in der Regel Bedarfsrückstellungen gebildet. Dazu schätzen die Versicherer laufend sämtliche Kosten der Unfälle ab und stellen die entsprechenden Beträge zurück. Das heute geltende Gesetz lässt zwar teilweise noch die Finanzierung nach dem Umlageverfahren zu, aber diese Bestimmungen sollen im Rahmen der laufenden Gesetzesrevision geändert werden. In den letzten Jahren sind daher die meisten Versicherer zu Bedarfsrückstellungen übergegangen. Dadurch sind die Rückstellungen relativ hoch. Rückstellungen und Reserven betragen ein Mehrfaches des jährlichen Gesamtprämienvolumens von über 6 Mia. Franken.

Kapitalerträge, Verwaltungskosten und Gewinne

Weil das Gesetz die Finanzierung der Unfallversicherung nicht lückenlos regelt, haben nach Einführung des UVG die zuständigen Bundesämter (heute Bundesamt für Gesundheit und Eidgenössische Finanzmarktaufsicht) unter Beizug von UVG Vertretern den konkreten Vollzug des Gesetzes geregelt. Das Gesetz bestimmt insbesondere nicht vollständig, wie Kapitalerträge zu verwenden sind oder in welchen Bereichen Gewinne erzielt werden dürfen. Die entsprechenden Punkte wurden im Jahr 1993 in einem Bericht dargestellt und geklärt. Dieser hält unter anderem fest, dass die Kapitalerträge rechnerisch ermittelt werden, indem die vorhandenen Reserven und Rückstellungen zu einem Zinssatz verzinst werden, welcher dem 10-jährigen Mittel der 10-jährigen Kassa-Zinssätze des Bundes entspricht. Die Verrechnung effektiver Kapitalerträge wurde mit der Begründung abgelehnt, dass diese nicht genau bekannt seien, weil die meisten Versicherer Mehrspartenversicherer seien und daher das Kapital der Unfallversicherung zusammen mit den Mitteln anderer Versicherungssparten anlegen. Den Versicherten ergeben sich aus den getroffenen Regelungen folgende Gewinn- und Verlustmöglichkeiten:

- Differenz zwischen den Zuschlägen für Verwaltungskosten und den effektiven Verwaltungskosten;
- Differenz zwischen dem berechneten Zins und den effektiven Kapitalerträgen;
- Übrige Ergebnisse der Betriebsrechnungen.

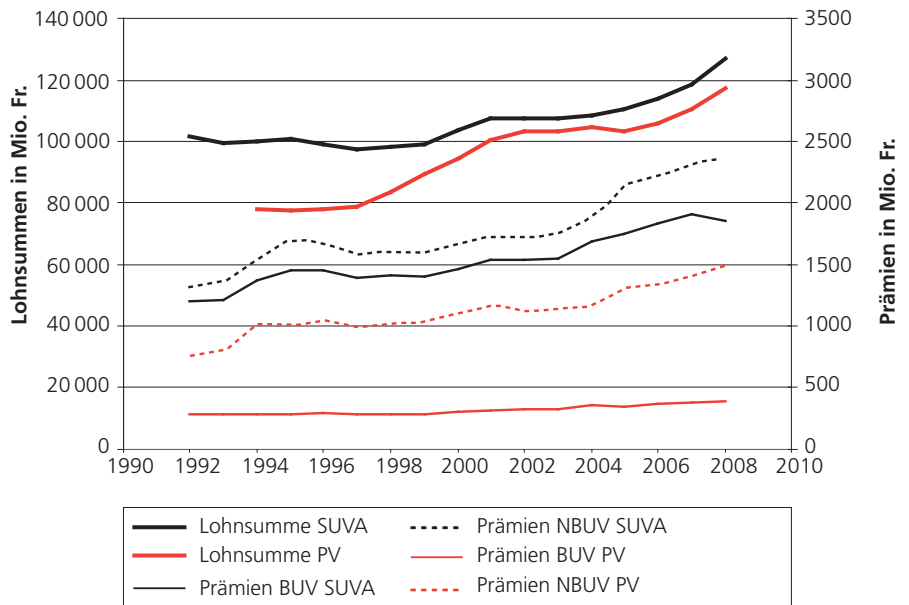
Die SUVA untersteht diesen Regelungen nicht, weil sie ausschliesslich das UVG-Geschäft betreibt und auf Grund des für sie geltenden Gegenseitigkeitsprinzips keine Gewinne abführen darf.

Einige Zahlen zur Unfallversicherung

Die quantitative Darstellung stützt sich zum grossen Teil auf Daten, welche bereits in der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik SVS des Jahres 2009 publiziert sind. Die Abbildungen enthalten jeweils Angaben der SUVA und aggregierte Angaben aller anderen Versicherer. Letztere werden im Folgenden vereinfachend als Privatversicherer bezeichnet, da diese im Vergleich zu den Krankenkassen den grössten Anteil am Versicherungsmarkt abdecken.

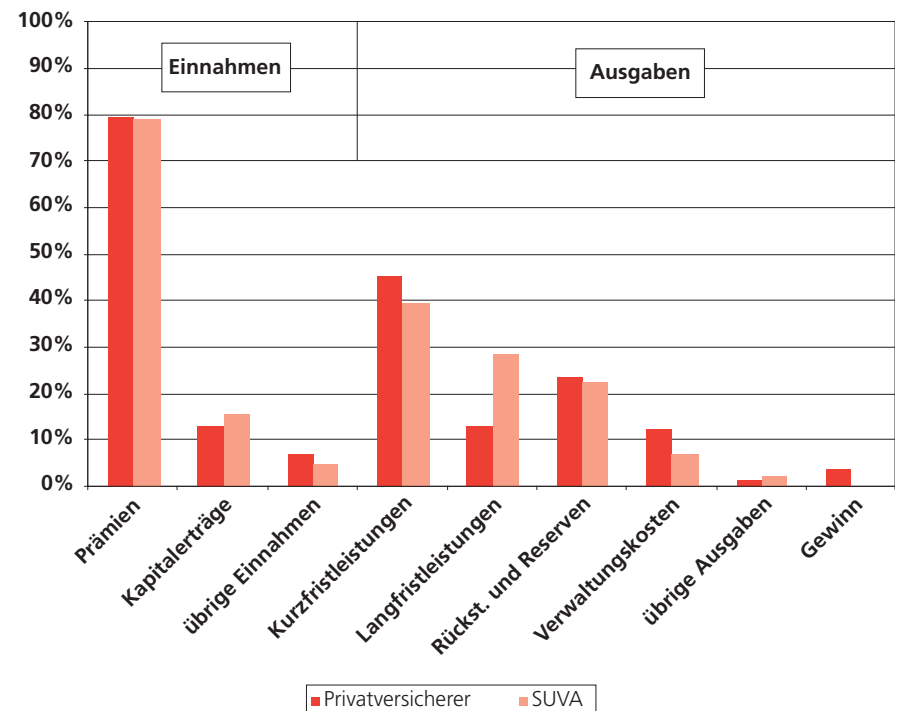
Grafik G1 lässt erkennen, dass die zeitlichen Entwicklungen der Prämienvolumen im Wesentlichen den Lohnsummen folgen. Dies bedeutet, dass die Prämienhöhen, bzw. die von den Versicherern verlangten Lohnprozente im Allgemeinen nur punktuell verändert wurden. Ausnahmen bilden Tarifänderungen der NBUV durch die Privatversicherer in den Jahren 2001 und 2004. Zudem hat die SUVA nach 2004 generell ihre Prämienhöhen erhöht, um ihre Rückstellungen zu vergrössern und Bedarfsrückstellungen zu bilden. Weiter ist ersichtlich, dass die Prämien der SUVA insbesondere für die BUV trotz vergleichbarer Lohnsumme deutlich höher sind als die der Privatversicherer. Dies erklärt sich aus der gesetzlich vorgegebenen Aufteilung des Versi-

Lohnsummen und Prämien der SUVA und der Privatversicherer (PV) **G1**



Die Lohnsummen sind auf der linken und die Prämien auf der rechten Achse dargestellt. Quelle: BAG

Einnahmen und Ausgaben der SUVA und Privatversicherer **G2**



Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben der SUVA und Privatversicherer in den Jahren 1999 bis 2008. Die Rubrik «Rückst. und Reserven» bezeichnet die Nettobildung von Rückstellungen und Reserven. Die Rubriken «übrige Einnahmen» und «übrige Ausgaben» enthalten vor allem Regresseinnahmen bzw. Ausgaben für die Unfallverhütung. Quelle: BAG

cherungsmarkts, welche der SUVA viele Berufsgruppen mit hohem Unfallrisiko zuweist, während die Privatversicherer zum grossen Teil Dienstleistungsbetriebe mit einem hohen Anteil von risikoarmen Büroberufen versichern. Diese Aufteilung hat nicht nur Auswirkungen auf die Prämien der BUUV sondern auch auf diejenigen der NBUV. Wie die Abbildung zeigt, weist die SUVA auch in diesem Bereich höhere Prämien aus als die Privatversicherer. Tendenziell wählen risikofreudige Personen nicht nur Berufe mit grösserem Unfallrisiko, sondern gestalten auch ihr Freizeitverhalten risikoreicher. Zudem bedeuten Nichtberufsunfälle für die risikoreichen, meist mit körperlicher Arbeit verbundenen Berufe auch eine längere Berufsabwesenheit und damit höhere Kosten der NBUV.

Grafik G2 stellt die Herkunft der Einnahmen und die Verwendung der Ausgaben dar. Bei den Einnahmen sind nur geringfügige Differenzen zwischen der SUVA und den Privatversicherern vorhanden. In beiden Fällen bilden die Kapitalerträge auf Grund der relativ hohen Rückstellungen einen wesentlichen Beitrag auf der Einnahmenseite. Dagegen sind bei den Ausgaben grössere Differenzen vor allem in den Rubriken Langfristleistungen, Verwaltungskosten und Gewinn erkennbar. Die SUVA bezahlt einen deutlich höheren Anteil an Renten, während die Privatversicherer höhere Zuschläge für Verwaltungskosten erheben und Gewinne abführen.

Grafik G3 zeigt, wie sich die Regelung für die Berechnung der Kapitalerträge bewährt hat. An Stelle effek-

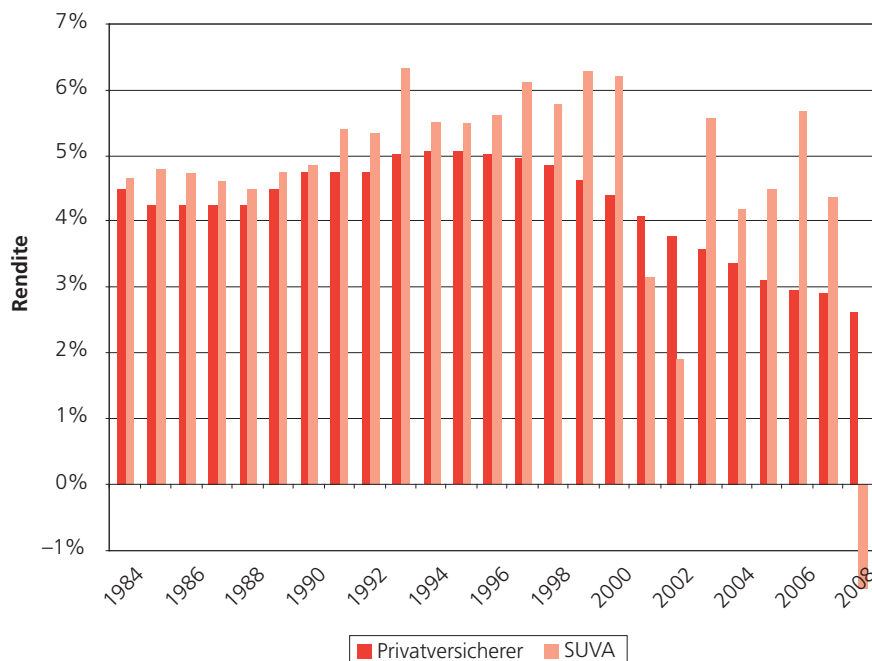
tiver Kapitalerträge berechnen die Privatversicherer wie erwähnt Zinsen auf dem vorhandenen Kapital zu vorgegebenen Zinssätzen. Bis Mitte der 90-er Jahre lagen die Renditen der SUVA im Allgemeinen etwas höher als die Zinssätze der Privatversicherer, was auf Grund des risikolosen Zinssatzes der Privatversicherer plausibel erscheint. Für die Zeit nach Mitte der 90er-Jahre sind tiefe Zinsniveaus bei gleichzeitig im Allgemeinen gut laufenden Börsengeschäften typisch. Dies führte zu sinkenden Zinsen der Privatversicherer und gleichzeitig zu relativ hohen Erträgen der SUVA. Allerdings haben die Börsenbrüche der Jahre 2001 und 2008 wesentliche Teile dieser Erträge wieder wegschmelzen lassen.

Ausblick

Bis 2007 war die Unfallversicherung geprägt durch die Monopolstellung der SUVA und den Gemeinschaftstarif der Privatversicherer. Seit der Aufhebung des Gemeinschaftstarifs erarbeiten die Privatversicherer ihre eigenen Tarife. Es stellt sich heute insbesondere die Frage, wie sich in einem stärker marktwirtschaftlich geprägten Umfeld Prämienätze, Verwaltungskosten und Gewinne der einzelnen Privatversicherer im Vergleich zu früher verhalten werden. Wahrscheinlich wird sich die bereits vorher vorhandene Tendenz zur Reduktion des Anteils der Verwaltungskosten fortsetzen. Ausserdem besteht für die Unfallversicherung bei einigen Berufsbranchen auch Spielraum für Tarifsenkungen. Da heute aber erst die Betriebsrechnungen des Jahres 2008 vorliegen, können die Auswirkungen der Tarifliberalisierung noch nicht abschliessend eingeschätzt werden.

Renditen bzw. Kapitalerträge im Verhältnis zum eingesetzten Kapital

G3



Renditen bzw. Kapitalerträge im Verhältnis zum eingesetzten Kapital. Die Renditen der SUVA berechnen sich aus effektiven Kapitalerträgen nach Wertberichtigungen. Für das Jahr 2008 wurde ein Verlust von ca. -12 Prozent ausgewiesen. Die Renditen der Privatversicherer entsprechen den angewendeten Zinssätzen, d. h. dem 10-jährigen Mittel der 10-jährigen Kassa-Zinssätze der Bundesobligationen.

Quelle: BAG

Jürg Burri, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, BAG.
E-Mail: juerg.burri@bag.admin.ch