

Bericht der Arbeitsgruppe „Zukunft der SUVA“ an das EDI

**Zukunft
der
Schweizerischen
Unfallversicherungsanstalt
(SUVA)**

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsübersicht	I
Abkürzungsverzeichnis	IV
Anhangliste	V

Inhaltsübersicht

1.	Ausgangslage	1
1.1	Aussprachepapier „Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) Liberalisierung/Privatisierung“	1
1.2	Auftrag des Bundesrates vom 4.12.2000 an das EDI	2
1.3	Einsetzung eines Steuerungsausschusses und einer Arbeitsgruppe	2
1.4	Mandat des Steuerungsausschusses	2
1.5	Mandat der Arbeitsgruppe	3
1.6	Vorgehen des Steuerungsausschusses und der Arbeitsgruppe	3
2.	Verfassungs-/Gesetzesauftrag	3
2.1	Verfassungsauftrag	3
2.1.1	Verfassungsauftrag von 1890	3
2.1.2	Bundesverfassung von 1999	4
2.2	Gesetzesauftrag	5
2.2.1	Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung von 1911	5
2.2.2	Bundesgesetz über die Unfallversicherung von 1981	5
3.	Internationaler Vergleich	6
4.	Historische Entwicklung der SUVA	7
4.1	Die Entstehung der SUVA	7
4.2	Die Auswirkungen der Mehrfachträgerschaft gemäss UVG auf die SUVA	7
4.3	Die SUVA heute	7
5.	Politische Vorstösse	10
5.1	Parlamentarische Vorstösse	10
5.2	Anfrage des Kantons Tessin (Versichererwechsel)	11
6.	Positionen der SUVA und der interessierten Bundesstellen	12
6.1	Position der SUVA	12
6.1.1	Zielsetzung „Die SUVA schafft und schützt Werte“	12
6.1.2	Sicherheit und Gesundheitsschutz	12
6.1.3	Risikoträger und Fallmanagement	13
6.1.4	Finanzanlagen und Aktiven-/Passiven-Management	14
6.1.5	Dienstleistungen für das Gesundheitswesen Schweiz	15
6.2	Position des Bundesamtes für Justiz (BJ)	15
6.3	Position des Staatssekretariates für Wirtschaft (seco) - Direktion für Arbeit	15
6.4	Position der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)	16
6.5	Position des Sekretariats der Wettbewerbskommission (Weko)	17
6.5.1	Unfallversicherung	17
6.5.2	Aufgaben mit Charakter eines öffentlichen Gutes (u.a. Prävention)	17
6.5.3	Arbeitssicherheit	18
6.5.4	Andere Aufgaben	18
6.6	Position des BSV	18

7.	Welche Leistungen sind im öffentlichen Interesse in 10 Jahren sicherzustellen?	20
8.	Optionen zur Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse in 10 Jahren	20
8.1	Optionen in bezug auf die SUVA	20
8.2	Beschreibung der Optionen	21
9.	Kriterien für die Bewertung der Optionen	22
9.1	Sozialpolitische Kriterien	22
9.1.1	Kundenfreundlichkeit (z.B. Produktmix Prävention-Versicherung-Rehabilitation, nur ein Ansprechpartner)	22
9.1.2	Arbeitnehmerinteressen	23
9.1.3	Sozialpolitische und ordnungspolitische Akzeptanz	23
9.1.4	Sozialpartnerschaftliche Abstützung	23
9.1.5	Tragbarer Versicherungsschutz (Solidarität; Verteilungsproblem)	23
9.1.6	Durchsetzung des Obligatoriums	24
9.2	Umsetzbarkeit	24
9.2.1	Entwicklung und Gewährleistung von Grundsätzen in der Unfallversicherung und der Arbeitssicherheit, namentlich in bezug auf die Gesetzesanwendung, Heilbehandlung, Rehabilitation, die Medizinaltarife und Datensammlungen	24
9.2.2	Realisierbarkeit und Übergangsregelung	24
9.2.3	Effektivität (Funktionabilität)	24
9.2.4	Konsequenzen der jeweiligen Option für die SUVA (z.B. bestehendes Know-how, bestehende Organisation, SUVA als attraktiver Arbeitgeber)	24
9.3	Ökonomische Kriterien - Ausgangslage und Vorgehen bei der ökonomischen Bewertung	25
9.4	Juristische Kriterien	26
9.4.1	Vereinbarkeit mit hoheitlicher Aufsicht	26
9.4.2	Gleichbehandlung	26
9.5	Problemlösung	27
10.	Bewertung der Optionen	27
10.1	Sozialpolitische Kriterien	27
10.1.1	Kundenfreundlichkeit (z.B. Produktmix Prävention-Versicherung-Rehabilitation, nur ein Ansprechpartner)	27
10.1.2	Arbeitnehmerinteressen	29
10.1.3	Sozialpolitische und ordnungspolitische Akzeptanz	30
10.1.4	Sozialpartnerschaftliche Abstützung	31
10.1.5	Tragbarer Versicherungsschutz (Solidarität; Verteilungsproblem)	32
10.1.6	Durchsetzung des Obligatoriums	32
10.2.	Umsetzbarkeit	33
10.2.1	Entwicklung und Gewährleistung von Grundsätzen in der Unfallversicherung und der Arbeitssicherheit, namentlich in bezug auf die Gesetzesanwendung, Heilbehandlung, Rehabilitation, die Medizinaltarife und Datensammlungen	33
10.2.2	Realisierbarkeit und Übergangsregelung	34
10.2.3	Effektivität (Funktionabilität)	35
10.2.4	Konsequenzen der jeweiligen Option für die SUVA (z.B. bestehendes Know-how, bestehende Organisation, SUVA als attraktiver Arbeitgeber)	36

10.3.	Ökonomische Kriterien	37
10.3.1	Mangel (Marktversagen, Verteilungsproblem)	37
10.3.2	Volkswirtschaftlicher Nutzen	37
10.3.3	Direkte und indirekte Kosten; Kosten für den Staat	38
10.3.4	Wettbewerbsneutralität und Struktureutralität	41
10.4.	Juristische Kriterien	42
10.4.1	Vereinbarkeit mit hoheitlicher Aufsicht	42
10.4.2	Gleichbehandlung	43
10.5	Problemlösung	44
10.5.1	Problem des sinkenden Versichertenbestandes der SUVA lösen	44
10.5.2	Problem des Vollzugspluralismus in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz lösen	46
10.5.3	Problem der Vereinbarkeit der Beratungsdienstleistungen sowie der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten mit hoheitlichen Aufgaben im Bereich des Gesundheitsschutzes lösen	46
10.5.4	Wachsende Unterschiede in der NBUV-Prämienhöhe	46
11.	Gesamtbewertung der Optionen	47
11.1	Vorbemerkungen	47
11.1.1	Leistungen gemäss Ziff. 7	47
11.1.2	Vollzugspluralismus und Gesetzesdualismus in der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	47
11.2	Ökonomische Bewertung der Optionen	47
11.3	Option a): Vollmonopol der SUVA	48
11.4	Option b): Monopol der SUVA für BUV + UVAL (NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)	49
11.5	Option c): Status quo	51
11.6	Option d): Status quo +	52
11.6.1	Variante: + weitere Geschäftsfelder für SUVA erschliessen	52
11.6.2	Variante: + Erweiterung des Versichertenbestandes der SUVA gemäss Art. 66 UVG	53
11.6.3	Variante: + Deckungsgleichheit der Zuständigkeiten der SUVA in der Berufsunfallverhütung und der Versicherung	54
11.6.4	Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe für die Option d)	54
11.7	Option e): Aufhebung des Teilmonopols, SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft	54
11.8	Option f): Aufhebung des Teilmonopols, SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft	57
12.	Anträge	59

Abkürzungsverzeichnis

aBV	alte Bundesverfassung
ALM	Asset-Liability-Management
ArG	Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz), in Kraft seit 1. Februar 1966
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung vom 18 April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000
DOS	Departement der sozialen Werke des Kantons Tessin
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKAS	Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
IAO/ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IV	Invalidenversicherung gemäss Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), in Kraft seit 15. Oktober 1959
IVSS	Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
KUVG	Bundesgesetz über die Kranken und Unfallversicherung von 1911
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, in Kraft seit 1. Januar 1996
MVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung, in Kraft seit 1. Januar 1994
NBU / NBUV	Nichtberufsunfall / Nichtsberufsunfallversicherung
BU / BUV	Berufsunfall / Berufsunfallversicherung
santésuisse	Branchenorganisation der Schweizer Krankenversicherer
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERTO	Von SUVA favorisierte Zukunftsstrategie (3. April/11. Sept. 2000 vorgestellt)
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des National- (N) und Ständerates (S)
Stiftung 19 ¹	Stiftung gemäss Art. 19 KVG, welche Massnahmen zur Förderung der Gesundheit und zur Verhütung von Krankheiten anregt, koordiniert und evaluiert
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
UVAL	Unfallversicherung gemäss Verordnung vom 24. Januar 1996 über die Unfallversicherung von arbeitslosen Personen, in Kraft seit 1. Januar 1996
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981, in Kraft seit 1. Januar 1984
UVV	Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung, in Kraft seit 1. Januar 1984
VUV	Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung), in Kraft seit 1. Januar 1984
VVG	Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag, in Kraft seit 1. Januar 1910
Weko	Wettbewerbskommission

¹ Neuer Name ab 1. Januar 2002: Gesundheitsförderung Schweiz

Anhangliste

- 1 Aussprachepapier des EDI „Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) Liberalisierung/Privatisierung“ vom 29. November 2000
- 2 Dispositiv des Bundesratsbeschlusses vom 4. Dezember 2000
- 3 Zusammensetzung und Auftrag des Steuerungsausschusses „Zukunft der SUVA“
- 4 Zusammensetzung und Auftrag der Arbeitsgruppe „Zukunft der SUVA“
- 5 Liste der parlamentarischen Vorstösse zur SUVA (ad Ziff. 5.1)
- 6 Zusammenfassung des Berichts der Studienkommission „Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ an das EVD vom 11.99
- 7 Finanzleitbild des Bundesrates vom 4. Dezember 1999
- 8 Von der Arbeitsgruppe „Zukunft der SUVA“ verfasstes Schema der Aufgaben, welche die Leistungserbringer im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung und Unfallverhütung heute erfüllen
- 9 Vollversion mit Erklärungen der Ziff. 9.3 (Ökonomische Kriterien – Ausgangslage und Vorgehen bei der ökonomischen Beurteilung)
- 10 Von der Arbeitsgruppe „Zukunft der SUVA“ verfasstes Schema der verschiedenen Optionen für die Zukunft der SUVA resp. Kriterien für deren Bewertung
- 11 Protokoll der Hearings der Arbeitsgruppe „Zukunft der SUVA“ vom 24. September 2001 mit Vertretern des SVV, der santésuisse, den Prof. Dr. H. Seiler und J.-J. Schwartz

Bericht "Zukunft der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA)"

1. Ausgangslage

1.1 Aussprachepapier „Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) Liberalisierung/Privatisierung“

Der Bundesrat hat am 27. März 1996 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) damit beauftragt, ein Aussprachepapier zur Frage einer eventuellen Liberalisierung (Verstärkung der Marktmechanismen) respektive einer Privatisierung der SUVA zu unterbreiten. Ferner wurde das EDI eingeladen, im Aussprachepapier zusätzlich darzustellen, welche Dienstleistungen und Produkte die SUVA im Rahmen der heute massgebenden gesetzlichen Regelung auf dem Markt anbieten darf (privatwirtschaftliche Tätigkeiten) und ob die neue Organisationsstruktur der Anstalt mit dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG) im Einklang steht (Beschluss vom 23. Dezember 1996).

Das vom EDI daraufhin verfasste Aussprachepapier „Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) Liberalisierung/Privatisierung“¹ hält fest, die verschiedenen Initiativen der SUVA zur Verstärkung ihrer marktwirtschaftlichen Ausrichtung sowie die bisherigen Verhandlungen über eine Neuorganisation des Vollzugs der Vorschriften über den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hätten gezeigt, dass es 15 Jahre nach Inkrafttreten des UVG an der Zeit ist, eine vertiefte Diskussion über die künftige Entwicklung der SUVA zu führen. Es kommt zum Schluss, eine Liberalisierung/Privatisierung der SUVA hätte neben den positiven Aspekten auch gewichtige Probleme zur Folge. Zu beachten seien hauptsächlich folgende Punkte:

„Die Aufhebung des Teilmonopols der SUVA führt zu einer Stärkung der Marktmechanismen. Ausserdem wäre die Anstalt nicht mehr auf den schrumpfenden Sekundärsektor der schweizerischen Wirtschaft beschränkt. Damit könnte ihr die Chance eröffnet werden, ihren Versichertenbestand zu halten und allenfalls sogar auszubauen. Eine Privatisierung würde es der SUVA erlauben, sich neue Geschäftsfelder zu erschliessen, ohne auf eine gesetzliche Ermächtigung angewiesen zu sein. Ausserdem wäre das Risiko einer Haftung des Bundes für allfällige Defizite vermindert.

Die Kehrseite der Verstärkung der Marktmechanismen wäre ein Verlust an Solidarität innerhalb der einzelnen Risikogruppen. Deshalb hätten die bei der SUVA versicherten Betriebe höhere Prämien als heute zu entrichten. Es ist keineswegs sicher, dass sich die SUVA im freien Wettbewerb halten könnte. Zudem wäre die SUVA gegenüber anderen Versicherungen benachteiligt, was zur Folge hätte, dass sie die sogenannten "schlechten Risiken" abstossen müsste. Diese würden Gefahr laufen, keine UVG-Versicherung zu

¹ Siehe Anhang I.

akzeptablen Prämien abschliessen zu können. Es wäre auch nicht ausgeschlossen, dass vom Bund finanzielle Unterstützung zur Erhöhung der versicherungstechnischen Rückstellungen und zur Äufnung eines angemessenen Eigenkapitals verlangt würde. Eine Aufhebung des Teilmonopols respektive eine Privatisierung der Anstalt würde eine Trennung der Arbeitssicherheit von der Versicherung erfordern. Damit gingen wesentliche Synergieeffekte zwischen Versicherung und Prävention verloren. Auch würde das unbestrittene Know-how der SUVA in der obligatorischen Unfallversicherung und im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz gefährdet. Hervorzuheben ist ausserdem, dass die SUVA selbst - trotz ihren Bestrebungen zur Verstärkung ihrer marktwirtschaftlichen Ausrichtung - bis auf weiteres ihr Teilmonopol und ihren öffentlich-rechtlichen Status beibehalten möchte.“

1.2 Auftrag des Bundesrates vom 4.12.2000 an das EDI

Der Bundesrat hat am 4. Dezember 2000 unter dem Titel „Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) Liberalisierung/Privatisierung“ eine Aussprache geführt. Er beschloss, dass wegen der mit einer Aufhebung des Teilmonopols und/oder der Privatisierung der SUVA aufgezeigten Probleme weitere Optionen für die Ausgestaltung der SUVA in Zukunft geprüft werden sollen².

Er hat in der Folge das EDI beauftragt³

„unter Einbezug einer Arbeitsgruppe und in Zusammenarbeit mit dem EVD, dem EFD und dem EJPD die Möglichkeiten für die zukünftige Entwicklung der SUVA abzuklären und dem Bundesrat bis Ende 2001 dazu einen Bericht zu unterbreiten. Das EDI informiert den Bundesrat zu Beginn des Jahres 2001 über die Zusammensetzung, das Mandat und den Zeitplan der Arbeitsgruppe.“

1.3 Einsetzung eines Steuerungsausschusses und einer Arbeitsgruppe

Das EDI hat zur Vorbereitung des Berichts einen übergeordneten Steuerungsausschuss und eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Der Steuerungsausschuss setzte sich zusammen aus Vertretern des BSV (Vorsitz und Sekretariat), der SUVA, der Sozialpartner und des EVD⁴. In der Arbeitsgruppe, ebenfalls unter dem Vorsitz des BSV, arbeiteten Vertreter des Staatssekretariates für Wirtschaft (seco), des Sekretariats der Wettbewerbskommission (Weko), des Bundesamtes für Justiz (BJ), der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) sowie der SUVA mit⁵.

1.4 Mandat des Steuerungsausschusses

Aufgabe des Steuerungsausschusses war es, den Auftrag an die Arbeitsgruppe näher zu umschreiben sowie die grossen Linien und Termine für die Vorbereitung des Berichtes festzulegen⁶.

² Siehe Anhang 1, S. 12, Ziff. 7.

³ Siehe Anhang 2.

⁴ Siehe Anhang 3.

⁵ Siehe Anhang 4.

⁶ Siehe Anhang 3.

1.5 Mandat der Arbeitsgruppe

An seiner ersten Sitzung vom 30. März 2001 hat der Steuerungsausschuss folgenden Auftrag an die Arbeitsgruppe formuliert⁷:

"Die Arbeitsgruppe wird beauftragt, alle Möglichkeiten für die künftige Entwicklung der SUVA aufzuzeigen und dem Steuerungsausschuss wie folgt zu berichten:

Die Arbeitsgruppe hat dem Steuerungsausschuss rechtzeitig vor dessen Sitzung vom 3. Juli einen Zwischenbericht zu den untenstehenden Punkten 1-5, vor dessen Sitzung vom 9. Oktober einen Zwischenbericht zu den Punkten 6-8 und vor dessen Sitzung vom 14. Dezember 2001 den Entwurf zum Gesamtbericht zu unterbreiten.

Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) und "santésuisse – Die Schweizer Krankenversicherer" können bei Bedarf angehört werden.

Der Berichtsentwurf soll die folgenden Punkte abhandeln:

- a. Ausgangslage*
- b. Verfassungs-/Gesetzesauftrag*
- c. Historische Entwicklung*
- d. Parlamentarische Aufträge, Versichererwechsel der öffentlichen Verwaltungen*
- e. Welche Aufgaben soll die SUVA in 10 Jahren erfüllen (Unfallversicherung, Prävention, Arbeitssicherheit, andere)?*
- f. Optionen der künftigen Entwicklung der SUVA (z.B. SERTO, Liberalisierung, Privatisierung, Mischformen, Leistungsaufträge an Private)*
- g. Kriterien für die Bewertung der Optionen (Notwendigkeit staatlichen Handelns; übergeordnete Interessen; Vereinbarkeit der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten mit den Aufsichtsfunktionen der SUVA in der Arbeitssicherheit)*
- h. Bewertung der Optionen*
- i. Rechtsetzungsfolgen der verschiedenen Optionen (Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die privatwirtschaftlichen Tätigkeiten der SUVA)*
- j. Schlussfolgerungen*
- k. Weiteres Vorgehen und Anträge".*

1.6 Vorgehen des Steuerungsausschusses und der Arbeitsgruppe

Der Steuerungsausschuss hat an seinen Sitzungen vom 3. Juli und 9. Oktober 2001 jeweils einen Zwischenbericht und am 11. Dezember 2001 den Gesamtbericht verabschiedet. Die Arbeitsgruppe tagte vom 1. Mai bis zum 19. November 2001 insgesamt 11 Mal.

2. Verfassungs-/Gesetzesauftrag

2.1 Verfassungsauftrag

2.1.1 Verfassungsauftrag von 1890

Die Einführung der obligatorischen Unfallversicherung beruht auf dem 1890 in die Bundesverfassung (aBV) aufgenommenen Artikel 34bis:

⁷ Siehe Anhang 4.

¹ Der Bund wird auf dem Weg der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen.

² Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Der Verfassungsauftrag ist offen gefasst. Dem Gesetzgeber wird eine weite Gestaltungsfreiheit eingeräumt, die er genutzt hat: Während er zunächst in der Krankenversicherung auf ein Obligatorium verzichtete und die Durchführung den Krankenkassen mit staatlicher Subventionierung übertrug, hat er die Unfallversicherung teilweise (für bestimmte Bevölkerungsgruppen) als obligatorisch erklärt und davon abgesehen, die Aufgabe selbst durchzuführen und dafür eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Institution gegründet (Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung [KUVG], Art. 41 ff. und Art. 60 ff.). Ohne Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlage hat er 1984 die Versicherungspflicht ausgedehnt und die Trägerschaft geändert.

1908 wurde dem Bund weiter die Kompetenz erteilt, Vorschriften über die Arbeitssicherheit zu erlassen (Art. 34ter aBV):

¹ Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

a. über den Schutz der Arbeitnehmer;

b. ...

2.1.2 Bundesverfassung von 1999

In der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999, in Kraft seit 2000, wird unter dem achten Abschnitt „Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit“ die bisherige Kompetenz des Bundes betreffend Unfallversicherung übernommen:

Art. 117 BV:

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung.

² Er kann die Kranken- und Unfallversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären.

Art. 110 BV:

¹ Der Bund kann Vorschriften erlassen über:

a. den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;

b. ...

Die verfassungsrechtliche Grundlage der Unfallversicherung hat mit der neuen Bundesverfassung demnach keine Änderung erfahren.

2.2 Gesetzesauftrag

2.2.1 Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung von 1911

Das KUVG von 1911 ersetzte die oft unsicheren und prozessträchtigen Haftpflichtansprüche durch den Direktanspruch der verunfallten Arbeitnehmer auf Leistungen der Unfallversicherung (Haftpflicht bedeutet den Streit, Versicherung den Frieden). Gemäss KUVG waren nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der industriellen Betriebe im Sinne des Arbeitsgesetzes, der Verkehrs- und Transportunternehmen, des gesamten Baugewerbes mit den zudienenden Betriebsarten und der Regiebetriebe der öffentlichen Verwaltungen obligatorisch versichert. Zu dieser Beschränkung des Obligatoriums führten haftpflichtrechtliche Überlegungen; ausgehend von der Fabrikhaftpflicht wurden Fabriken und Unternehmungen mit erhöhten Betriebsgefahren der Versicherung unterstellt.

Neben der Versicherung für Berufsunfälle und -krankheiten hat der Gesetzgeber zugleich den Versicherungsschutz für ausserberufliche Unfälle eingeführt.

2.2.2 Bundesgesetz über die Unfallversicherung von 1981

Mit dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG), in Kraft seit 1984, wurde die Versicherungspflicht auf alle in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgedehnt, da die Einschränkung des persönlichen Geltungsbereichs - sie wurde schon in der Botschaft zum KUVG (S. 86) als „etwas Gekünsteltes“ angesehen - immer mehr kritisiert worden war. Bei den Vorbereitungsarbeiten zum UVG war es deshalb praktisch unbestritten, dass die bisherige Begrenzung weder mit dem Prinzip der Rechtsgleichheit noch mit dem Verlangen nach einer ausgewogenen und gut koordinierten Sozialversicherung zu vereinbaren ist (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 18. August 1976, Ziff. 31 und 32).

Zugleich wurde die sogenannte Mehrfachträgerschaft eingeführt, d.h. neben der SUVA wurden auch private Versicherer, Krankenkassen und öffentliche Unfallversicherungskassen zur Durchführung der Unfallversicherung zugelassen. Bei der Schaffung des UVG wurde die SUVA mit ihrem öffentlich-rechtlichen Status als Versicherungsträger für den bisherigen Bereich der obligatorischen Unfallversicherung bezeichnet. Sie habe seit ihrer Erschaffung die vielfältigen Aufgaben auf dem Gebiet der Unfallversicherung und Unfallverhütung zur allgemeinen Zufriedenheit bewältigt. Für den erweiterten Bereich wurden andere (bisherige) Versicherer zugelassen. Man sah keinen zwingenden Grund zur Ausdehnung des Tätigkeitsbereiches der SUVA auf alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, da sonst den Versicherungsgesellschaften eine Aufgabe entzogen würde, die sie bisher zur Zufriedenheit der Versicherten erfüllt hätten, und sie in der Lage seien, das Unfallversicherungsobligatorium zu grundsätzlich gleichen Bedingungen durchzuführen wie die SUVA, was sie mit der Durchführung der Unfallversicherung in den Kantonen Tessin und Genf und in den Bereichen Landwirtschaft und Schifffahrt gezeigt hätten. Nach Möglichkeit wurden demnach die bisherigen Versicherungsverhältnisse weitergeführt. Dadurch wurde vermieden, dass mit der Einführung des UVG unnötige Unruhe geschaffen wurde (Botschaft zum UVG, Ziffer 351). Auf Grund der positiven Erfahrungen wurde der Versicherungsschutz für Nichtberufsunfälle beibehalten; von keiner Seite wurde der Wunsch nach einer Einschränkung des Gegenstandes der Versicherung laut (Botschaft zum UVG, Ziff. 31).

Mit dem UVG wurde auch die zuvor durch das Arbeitsgesetz mit seinem umfassenden Arbeitnehmerschutz entstandene Doppelspurigkeit zur Arbeitssicherheit nach KUVG eliminiert,

indem neu die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten ausschliesslich durch das UVG und der allgemeine Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz im Arbeitsgesetz geregelt wird. Da der Gesetzgeber die Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes (eidgenössische und kantonale Arbeitsinspektorate) nicht vollständig von diesen Aufgaben ausschliessen wollte, wurde der Vollzug der Vorschriften über die Arbeitssicherheit auf die SUVA und die Durchführungsorgane des ArG aufgeteilt. Die Erweiterung der obligatorischen Unfallversicherung erlaubte auch eine wirksamere Ausgestaltung der Unfallverhütung, weil neu die Unfallverhütungsaktivitäten der SUVA und jene der eidgenössischen und kantonalen Arbeitsinspektorate durch die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) koordiniert werden (Botschaft zum UVG, Ziff. 31).

3. Internationaler Vergleich

Der rechtliche Status der Versicherungsträger in den verschiedenen Ländern Europas ist recht unterschiedlich. In Österreich, Italien und Luxemburg ist die nationale Organisation, die mit der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten betraut ist, eine öffentlich-rechtliche Institution. Dies trifft auch für Frankreich zu, aber dazu muss gesagt werden, dass die 16 regionalen und 129 primären Krankenkassen sowie die 4 allgemeinen Sozialversicherungskassen privatrechtliche Gesellschaften sind, die jedoch einen öffentlichen Auftrag erfüllen. In Deutschland sind die 35 Berufsgenossenschaften des Handels und der Industrie, die 21 landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und die 54 Versicherungsträger des öffentlichen Dienstes öffentlich-rechtliche Körperschaften. Dagegen sind die drei zentralen Verbände, die die gemeinsamen Interessen der Berufsgenossenschaften vertreten, privatrechtliche Vereinigungen. In Finnland und Dänemark haben privatrechtliche Gesellschaften die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten übernommen, und die Unternehmen können ihren Versicherungsträger frei wählen. Am meisten unterscheiden sich Belgien und Portugal von den anderen Ländern: Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist mit der Versicherung gegen Berufskrankheiten betraut, während die Versicherung gegen Arbeitsunfälle in Portugal privaten Versicherungsanstalten unter der Dienstaufsicht des Staates und in Belgien zugelassenen privaten Versicherungsträgern zusammen mit einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft und Kassen (der Arbeitgeber) obliegt.⁸

Zu erwähnen ist ausserdem, dass eine obligatorische Nichtberufsunfallversicherung mit Erwerbsausfallentschädigung einzig in der Schweiz eingeführt worden ist.

In Europa sind Versicherung und Prävention sehr oft verbunden. Die sozialen Unfallversicherer in Deutschland, Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Portugal und der Schweiz verfügen gleichzeitig über einen Versicherungs- und einen Präventionsauftrag. In Deutschland, Frankreich, Finnland, Luxemburg, Portugal und in der Schweiz sind die Versicherungsträger in der Lage, die Verletzung von Präventionsbestimmungen zu sanktionieren.⁹

⁸ Vgl. Beilage zu Forum News No 6-10/1996, Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten im Überblick, S. 11 f.

⁹ Vgl. Beilage zu Forum News No 6-10/1996, Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten im Überblick, S. 14-16

4. Historische Entwicklung der SUVA

4.1 Die Entstehung der SUVA

Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) wurde auf Grund des KUVG von 1911 geschaffen und nahm ihre Tätigkeit im Jahre 1918 auf. Sie hat ihren Hauptsitz in Luzern. Die SUVA wurde als öffentlich-rechtliche Anstalt konzipiert, welche die Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung und die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit vollzieht. Die Durchführung der hoheitlichen Aufgaben durch die SUVA wurde von der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) akzeptiert.

Die SUVA steht ausserhalb der staatlichen Verwaltung, um möglichst selbständig, flexibel und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten zu können. Der Bundesrat übt die Oberaufsicht aus. Seit ihrer Gründung wird die SUVA von den direkt betroffenen Kreisen, den Arbeitnehmern und Arbeitgebern, selbst verwaltet; diese sind mit je 16 Sitzen im obersten Führungsgremium, dem Verwaltungsrat, vertreten. Die SUVA ist ein finanziell unabhängiges Non-Profit-Unternehmen: sie bezieht keine staatlichen Subventionen und hat dafür zu sorgen, dass zwischen den Einnahmen und den Ausgaben ein Gleichgewicht besteht (Prinzip der Gegenseitigkeit).

In den folgenden Jahrzehnten erfuhr die Unfallversicherung keine wesentlichen Änderungen. Mitte der Siebziger Jahre waren rund ein Drittel der in der Schweiz niedergelassenen nicht-landwirtschaftlichen Betriebe und rund zwei Drittel aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der SUVA versichert.

4.2 Die Auswirkungen der Mehrfachträgerschaft gemäss UVG auf die SUVA

Das UVG bezeichnet die SUVA weiterhin als Versicherungsträger für den bisherigen Bereich der obligatorischen Unfallversicherung. Gesetzlich wurde ihr dieser Tätigkeitsbereich vorbehalten (Art. 66 UVG). Die Arbeitgeber von nicht bei der SUVA versicherten Betrieben können ihren Versicherer unter den zugelassenen Trägern (Art. 68 UVG) wählen. Die SUVA bleibt, wie bereits unter dem KUVG, eine selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes, welche der Oberaufsicht des Bundesrates untersteht (Art. 61 UVG).

Auch wenn die SUVA weiterhin ein Teilmonopol besitzt, stellt die Einführung der Mehrfachträgerschaft einen ersten Schritt in Richtung einer Verstärkung der Marktmechanismen (Liberalisierung) dar. Nicht zuletzt durch den Konkurrenzdruck hat sich die SUVA zu einem modernen, kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen entwickelt.

4.3 Die SUVA heute

Die SUVA ist heute ein kundenorientiertes Non-Profit-Unternehmen. Sie ist der grösste Unfallversicherer der Schweiz; bei ihr sind rund zwei Drittel der in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in über 100'000 Betrieben sowie rund 120'000 arbeitslose Personen (Jahr 2000) versichert. Die Prämieinnahmen erreichten im Jahre 2000 insgesamt 3'226 Mio Franken. Die Bilanzsumme betrug per 31. Dezember 2000 22'323 Mio Franken. Sie bietet heute folgende Leistungen an:

- Schutz vor wirtschaftlichen Folgen nach Berufsunfällen und -krankheiten, Freizeitunfällen und bestimmten unfallähnlichen Körperschädigungen;
- Förderung der Arbeitssicherheit und - in bestimmten Grenzen - der Freizeitsicherheit;

- gesamtheitliche Rehabilitation nach schweren Unfällen in eigenen, spezialisierten Rehabilitationskliniken.

Prophylaxe, Versicherung und Rehabilitation sind die drei Säulen einer modernen und zeitgemässen Gesundheitspolitik. Diese umfassende Produktpalette entspricht einem Kundenbedürfnis. Ergänzend bietet die SUVA seit langem, in einem beschränkten Umfang und zwar in Bereichen, wo das Marktangebot ungenügend ist, den Kundenwünschen entgegenkommend Dienstleistungen und Produkte an, welche in einem engeren oder weiteren Zusammenhang mit ihren Hauptaufgaben stehen (insbesondere Sicherheitsprodukte wie Schutzhauben für Kreissägen, Schutzbrillen etc.).

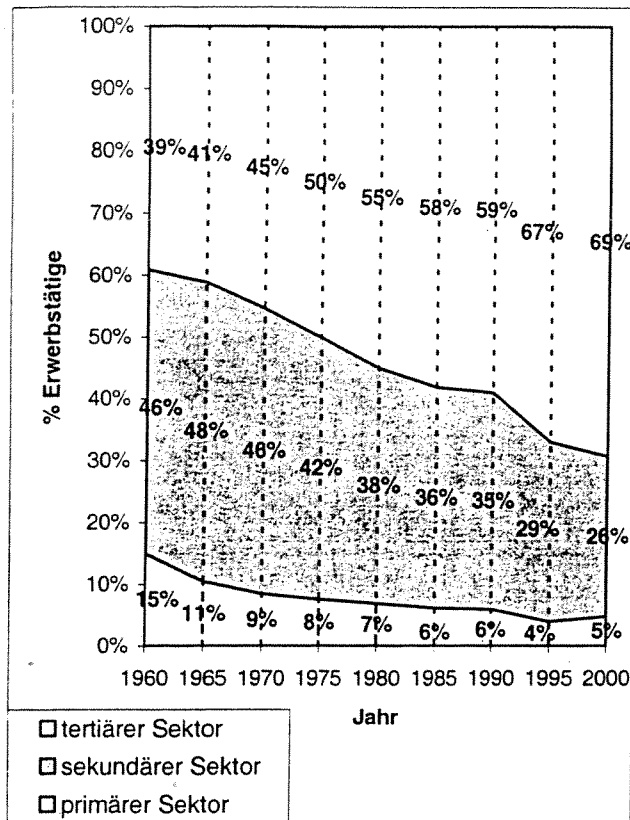
Der SUVA sind der Vorsitz und das Sekretariat in der EKAS und der Kommission für die Statistik der Unfallversicherung UVG (KSUV) anvertraut. Ferner präsidiert sie den Stiftungsrat der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu). Hinzu kommt eine führende Rolle im schweizerischen Medizinaltarifwesen. Um ihre Aufgabe optimal wahrzunehmen, arbeitet die SUVA seit Jahrzehnten auch eng mit dem Ausland zusammen, sei dies in der internationalen Arbeitskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf, sei dies in der internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit IVSS oder im Europäischen Forum der Versicherungen gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Heute bildet die SUVA mit ihrem über 80 Jahren aufgebauten Know-how in der obligatorischen Unfallversicherung und in der Unfallverhütung und einem über 25-jährigen Fachwissen in der Rehabilitation einen wichtigen Faktor im schweizerischen Sozialsystem.

Schlüsselzahlen 2000

Versicherungsbestand	
Versicherte Betriebe	108'220
Versicherte Personen	1'803'000
Unfälle und Berufskrankheiten; davon	451'186
• Berufsunfälle	194'202
• Berufskrankheiten	3'063
• Nichtberufsunfälle	241'668
Finanzen	
Prämienpflichtige Lohnsummen	106'018 Mio Fr.
Prämieneinnahmen	3'226 Mio Fr.
Einnahmen aus Regressansprüchen	180 Mio Fr.
Verwaltetes Kapital	rund 25 Mrd. Fr.
Ertrag aus Kapitalien	1'338 Mio Fr.
Versicherungskosten	3'833 Mio Fr.
Kosten Versicherungsbetrieb	305 Mio Fr.
Kosten Verhütung Unfall und Berufskrankheit	82 Mio Fr.
MitarbeiterInnen	2'444

Der Tätigkeitsbereich der SUVA ist im UVG festgelegt (Art. 66). Die einschlägigen Bestimmungen wurden im Wesentlichen unverändert aus dem KUVG übernommen. Dabei blieb unberücksichtigt, dass der sekundäre Wirtschaftssektor stark abnehmen würde und sich Ände-

rungen in der Organisation der versicherten Betriebe auf lange Sicht problematisch für die SUVA auswirken können:



Die durchschnittliche Abnahme des Versichertenvolumens von 1,5% pro Jahr wirkt sich in finanzieller und betriebswirtschaftlicher Hinsicht zunehmend negativ auf das Unternehmen aus. Es fragt sich, ob der Besitzstand der SUVA, den der Gesetzgeber mit Art. 66 UVG wahren wollte, noch gewährleistet ist. Die Perennität des Versichertenbestandes¹⁰ ist nicht mehr gegeben. Die Verschiebung der Beschäftigungsstruktur vom sekundären in den tertiären Sektor führt zu einer Risikoverschiebung bei der SUVA, welcher tendenziell die schlechteren Risiken verbleiben. Bei zunehmender Risikoverschiebung wird der Versicherungsgedanke nach und nach in Frage gestellt. Zudem wird die Berechtigung der Institution SUVA mit der Verkleinerung ihres Marktvolumens abnehmen und die Mitarbeitermotivation sinken. Notwendige Investitionen (z.B. in die Informatik), die ein modernes Auftreten eines Unternehmens ermöglichen, können nur mit einem gewissen Versichertenvolumen vorgenommen werden, denn die Verwaltungskosten können nicht beliebig erhöht werden. Die Teuerungszulagen auf den Unfallversicherungsrenten werden aus den Zinsüberschüssen und - sofern diese nicht ausreichen - nach dem Umlageverfahren finanziert, was in einem allzu sehr geschrumpften Versicherungsbestand zu Finanzierungslücken führt.

Im Oktober 1996, hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement zur Bearbeitung der Motion SGK-N "Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" eine Studienkommission eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, Lösungen zu entwickeln und vorzuschlagen, um die Bestimmungen über die Arbeitssicherheit gemäss UVG und die Gesundheitsvorsorge gemäss Arbeitsgesetz besser zu koordinieren und zusammenzufassen. Damit verbunden sei auch eine

¹⁰ Ein über die Jahre gleich bleibender Versichertenbestand.

Überprüfung der Zuständigkeit der SUVA im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. - Der Bericht der Studienkommission liegt seit Ende 1998 vor. Die Arbeitsgruppe sah sich ausser Stande, unter den Beteiligten eine Einigung zur Realisierung eines bestimmten Vollzugsmodells zu erzielen. Einer der Hauptgründe ist die Ungewissheit über die zukünftige Positionierung und Funktion der SUVA.

In den letzten Jahren wurde von politischer Seite wiederholt die Frage nach einer Privatisierung respektive der Aufhebung des Teilmonopols der SUVA gestellt (vgl. Ziff. 5 und Anhang 5).

Nach Auffassung der SUVA ist unter diesen Umständen eine Neupositionierung und die Ausschau nach neuen Geschäftsfeldern unumgänglich.

5. Politische Vorstösse

5.1 Parlamentarische Vorstösse

Seit Inkrafttreten des UVG sind verschiedene parlamentarische Vorstösse zur SUVA eingereicht worden (Liste in Anhang 5).

Bisher wurden keine Gesetzesänderungen vorgenommen, welche die Organisation der SUVA betreffen. Die Erfüllung folgender parlamentarischer Vorstösse ist noch offen:

- 94.3312 Motion SGK N vom 19. Mai 1994 > *Sicherheit am Arbeitsplatz*
Im Oktober 1996 hat das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement zur Bearbeitung der Motion SGK-N "Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" eine Studienkommission eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, Lösungen zu entwickeln und vorzuschlagen, um die Bestimmungen über die Arbeitssicherheit gemäss UVG und die Gesundheitsvorsorge gemäss Arbeitsgesetz besser zu koordinieren und zusammenzufassen. Damit verbunden sei auch eine Überprüfung der Zuständigkeit der SUVA im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.¹¹
Der Bericht der Studienkommission liegt seit Ende 1998 vor. Die Arbeitsgruppe sah sich - trotz mehrmaligen intensiven Bemühungen - ausser Stande, unter den Beteiligten eine Einigung zur Realisierung eines bestimmten Vollzugsmodells zu erzielen. Einer der Hauptgründe ist die Ungewissheit über die zukünftige Positionierung und Funktion der SUVA¹².
- 99.3101 Motion Raggenbass vom 18. März 1999 > *Arbeits- und Unfallversicherungsgesetz. Effizienter Vollzug.*
Die Motion beauftragt den Bundesrat, das Arbeitsgesetz und das Unfallversicherungsgesetz derart zu ändern, dass die heutigen regionalen eidgenössischen Arbeitsinspektorate (EAI) der SUVA-Organisation an-

¹¹ Im Bereich der gesetzlichen Regelungen von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz herrscht ein Gesetzesdualismus und ein Vollzugspluralismus, der von der Sache her (eine ganzheitlich anzugehende Materie) kaum gerechtfertigt ist: Die eigentliche Arbeitssicherheit (Berufsunfall- und Berufskrankheitenverhütung) ist, zusammen mit der gesetzlichen Unfallversicherung, im Unfallversicherungsgesetz geregelt, der weitgreifende allgemeine Gesundheitsschutz im Arbeitsgesetz (zusammen mit dem Schutz der persönlichen Integrität, der Plangenehmigung und Betriebsbewilligung für Betriebsbauten, den Arbeits- und Ruhezeitvorschriften sowie dem Mutterschafts- und dem Jugendschutz). Der Vollzug des Arbeitsgesetzes liegt im wesentlichen bei den kantonalen Arbeitsinspektoraten unter der Oberaufsicht der Eidgenössischen Arbeitsgesetzorgane (Bereich Arbeitsbedingungen im seco). Beim Vollzug des UVG wirken SUVA (Hauptvollzugsorgan), eidgenössische und kantonale Arbeitsgesetzbehörden in recht komplizierter Kompetenzaufteilung zusammen; hinzu kommen hier noch mehrere Fachorganisationen.

¹² Zusammenfassung des Berichtes in Anhang 6.

zugliedern, eventuell in Fachstellen umzuwandeln sind, die nur auf Beizug durch die kantonalen Inspektorate in technisch spezialisierten und komplexen Fällen tätig werden.

Die Motion wurde vom Nationalrat am 5. Juni 2000 und vom Ständerat am 7. Dezember 2000 gutgeheissen.

Folgende Vorstösse wurden im Nationalrat noch nicht behandelt:

- 00.3368 Motion Borer vom 23. Juni 2000 > *Selbständigerwerbende. Freiwillige Versicherung ausserhalb der SUVA*
Die Motion beauftragt den Bundesrat, das Unfallversicherungsgesetz und seine dazugehörigen Verordnungen durch Ergänzung eines Hinweises derart abzuändern, dass sich Selbständigerwerbende und deren Familienangehörige aus einer Branche, die dem SUVA-Bereich angehört, bei einem anderen Versicherer ihrer Wahl nach Art. 68 UVG freiwillig versichern können.
Der Bundesrat beantragte am 23. August 2000, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Die Behandlung im Nationalrat ist in der Sommersession im Juni 2002 vorgesehen.
- 00.3544 Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vom 5. Oktober 2000 > *Unfallversicherung. Aufhebung des Monopols der SUVA*
Der Bundesrat wird eingeladen, das Unfallversicherungsgesetz dahingehend zu ändern, dass die der SUVA unterstellten Branchen nicht mehr verpflichtet wären, ihre Arbeitnehmenden bei der SUVA zu versichern. Neu sollen die betroffenen Unternehmen selber entscheiden können, ob sie sich bei der SUVA oder bei einem anderen Versicherer versichern lassen wollen. Die Finanzierung soll jedoch weiterhin nach dem geltenden System (unter anderem lohnabhängige Prämien) ausgestaltet werden.
Der Bundesrat beantragte am 4. Dezember 2000, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. In seiner Stellungnahme gibt er zu Bedenken, dass eine Liberalisierung/Privatisierung der SUVA neben positiven Aspekten auch gewichtige Probleme zur Folge hätte und verweist auf weitere Abklärungen. Die Behandlung im Nationalrat ist in der Sommersession im Juni 2002 vorgesehen.

Im vorliegenden Bericht werden diese Vorstösse diskutiert und in Lösungsvorschläge eingearbeitet.

5.2 Anfrage des Kantons Tessin (Versichererwechsel)

Der Kanton Tessin hat den Bundesrat um eine Stellungnahme betreffend die Anwendbarkeit des Art. 76 UVG bezüglich der Situation in ihrem Kanton gebeten, weil die Staatsangestellten, die bei der Zürich-Versicherungen und jene, die bei der SUVA obligatorisch gegen Unfälle versichert sind, unterschiedliche Prämien für die obligatorische Nichtberufsunfallversicherung (NBUV) bezahlen. Diese Prämien Differenz werde von verschiedenen Seiten kritisiert. Zum einen reichten einige kantonale Parlamentarier im Jahre 1997 eine Initiative ein, welche eine einheitliche Prämie für alle Staatsangestellten des Kantons Tessins sowie die Tragung einer allfälligen Prämien Differenz durch den Staat anstrebt. Zum anderen haben Angestellte des Departements der sozialen Werke (DOS) ein Gesuch eingereicht, das die Rückzahlung der bereits bezahlten Prämien Differenz sowie zukünftig die Erhebung von NBUV-Prämien in der Höhe des Privatversicherers vorsieht. Das Eidgenössische Departement des Innern hat in der Antwort an den Kanton Tessin darauf hingewiesen, dass eine Arbeitsgruppe mit der Erstellung eines Berichts „Zukunft der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA)“ beauftragt sei und die Prüfung des Versichererwechsels der öffentlichen Verwaltungen in den Auftrag aufgenommen werde.

6. Positionen der SUVA und der interessierten Bundesstellen

6.1 Position der SUVA

Die SUVA hat folgende Vorstellungen ihrer Aufgaben in 10 Jahren:

6.1.1 Zielsetzung „Die SUVA schafft und schützt Werte“

Die SUVA bleibt ein finanziell unabhängiges Non-profit-Unternehmen des öffentlichen Rechts. Als bedeutender Sozialversicherer in der Schweiz schafft sie volkswirtschaftlichen Nutzen, den sie im Interesse der Kunden durch aktive Zusammenarbeit mit andern (Sozial-)Versicherern/Risikoträgern, mit Behörden und mit den Sozialpartnern steigert. Darüber hinaus ist sie bestrebt, einen wirkungsvollen Beitrag zur sozialverträglichen Weiterentwicklung des Gesundheitswesens Schweiz zu leisten.

Prävention (einschliesslich Kontrolle), Versicherung und Rehabilitation bleiben Pfeiler der SUVA. Einzelne Leistungsbereiche werden unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in Richtung der Zielsetzung neu bewertet und die Kernkompetenzen des Unternehmens gezielt ausgebaut.

Ein qualitativ hoch stehendes Angebot von Prävention, Versicherung und Rehabilitation setzt die folgenden **Kernkompetenzen** voraus:

SICHERHEIT UND GESUNDHEITSSCHUTZ (für die Prävention)	RISIKOTRÄGER FALLMANAGEMENT (für Versicherung und Rehabilitation)
FINANZANLAGEN AKTIVEN-/PASSIVEN- MANAGEMENT (für die Versicherung)	DIENSTLEISTUNGEN FÜR DAS GESUNDHEITSWESEN (für Prävention/Versicherung/Rehabilitation)

6.1.2 Sicherheit und Gesundheitsschutz

Für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmenden bei ihrer beruflichen Tätigkeit zu sorgen, ist für die Unternehmen eine gesetzliche, wirtschaftliche und moralische Notwendigkeit. Viele Unternehmen verbinden damit zudem die Förderung der Freizeitsicherheit und der Gesundheit im Allgemeinen. Staat und Öffentlichkeit sind an einem wirksamen Schutz der Gesundheit und an der Förderung der Sicherheit interessiert; Vorschriften bestimmen dabei das gesetzliche Mindestmass.

Die SUVA nimmt gleichzeitig die Kontroll- und Unterstützungsfunktionen wahr. Sie betreibt dazu ein hauptsächlich durch Prämienzuschläge der obligatorischen Unfallversicherung finanziertes Kompetenzzentrum.

Teilfunktionen der SUVA in 10 Jahren:

- Betreiben eines schweizerischen Kompetenzzentrums „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ (in Zusammenarbeit mit Partnern aus Forschung, Wirtschaft, staatlichen Stellen, bfu, Stiftung 19 usw.). Hauptaufgaben: Beratung, Verfolgen der Entwicklung, Grundlagenarbeit, Setzen von Qualitätsstandards, neue Schadensbilder, Statistiken, Ausbildung, Kampagnen, Diskussionsforen, Schadstoff- und Lärmmessungen, Erhebungen über Wohlbefinden
- Nachträgliche Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten
- Präventive Kontrolle (insbesondere im Bereich der Berufskrankheiten und der Plangenehmigung)
- Kontrolle der Vorschriften über den allgemeinen Gesundheitsschutz gemäss der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (unter besonderer Berücksichtigung von Stress, Mobbing, Ergonomie, Psychosomatik usw.)
- Unterstützung der Unternehmen bei der Förderung der Freizeitsicherheit
- Unterstützung der Unternehmen bei der betrieblichen Gesundheitsförderung
- Schliessen von Angebotslücken bei fehlendem oder ungenügendem Marktangebot (z.B. im Bereich der Sicherheitsprodukte).

6.1.3 Risikoträger und Fallmanagement

Die SUVA ist ein bei Betrieben, Versicherten und Sozialpartnern anerkannter Risikoträger in der

- Berufsunfallversicherung
- Nichtberufsunfallversicherung
- Freiwilligen Versicherung
- Unfallversicherung von arbeitslosen Personen.

Sie kann die Synergien aus Prävention, Versicherung und Rehabilitation unmittelbar nutzen. Die Tatsache, dass der Kostendruck alle Personenversicherer zwingt, ihre Wertschöpfungsketten zu überprüfen, aufzubrechen und neue Formen der Zusammenarbeit mit anderen Know-how-Trägern zu suchen, führt zur Chance, durch die SUVA ein national anerkanntes Kompetenzzentrum im Schadenabwicklungs- und Wiedereingliederungsmanagement sowie in der ganzheitlichen Rehabilitation zu betreiben. Damit kann sie ihre ausgewiesene Sachkompetenz im Fallmanagement sowie in der medizinischen Beurteilung von Leistungen bei Unfällen und Berufskrankheiten weiter entwickeln und den sich abzeichnenden Umbau der Versicherungsbranche und moderne, informatikgestützte Vernetzungen mit den verschiedenen Akteuren im Gesundheitswesen mitgestalten.

Teilfunktionen der SUVA in 10 Jahren:

- Durchführen der obligatorischen Unfallversicherung inkl. ganzheitliche Rehabilitation
- Durch Koordination und Abwicklung von Aufgaben die Probleme der Kunden im Rahmen der Personenversicherung aus einer Hand lösen (z.B. UVG-Zusatzversicherung)
- Durchführen der Militärversicherung nach geltendem MVG
- Übernahme von Aufgaben der IV zur Förderung einer zeitgerechten Wiedereingliederung
- Unfallversicherungs-Schadenabwicklung im Auftrag von anderen Versicherern
- Schadenabwicklung und ganzheitliche Rehabilitation für Krankenversicherer und Personenversicherer
- Medizinische Gutachten im Sinne eines Kompetenzzentrums für andere Versicherer oder Betriebe.

6.1.4 Finanzanlagen und Aktiven-/Passiven-Management

Auf Grund der erfolgreichen, nachhaltigen Anlagepolitik der letzten Jahre sowie der sorgfältigen koordinierten Steuerung von Aktiven und Passiven hat die SUVA erwiesenermassen Mehrwert für ihre Versicherten bzw. Rentenbezüger generiert. Die situationsgerechte Einschätzung möglicher Anlagekategorien und die modellgestützte Simulation der verschiedenen Risikofaktoren im Finanz- und versicherungstechnischen Bereich wird im zunehmend globalen und vernetzten Umfeld immer anspruchsvoller.

Das zunehmende Volumen der SUVA-Rentendeckungskapitalien machte es möglich und notwendig, in den letzten Jahren ein professionelles Aktiven- und Risikomanagement aufzubauen. Die Qualität des heute vorhandenen Know-hows zeigt sich im weit überdurchschnittlichen Anlageerfolg des SUVA-Asset-Managements im Vergleich zu allen relevanten Benchmarks. Dies bei begrenzten und klar definierten Risiken. Grössenvorteil und vertiefte Kenntnisse ermöglichen es der SUVA heute, modernste Instrumente des Aktiven-/Passivenmanagements (Asset-Liability-Management, ALM) und Kapitalanlagedienstleistungen für private und insbesondere öffentlich-rechtliche Institutionen anzubieten.

Teilfunktionen der SUVA in 10 Jahren:

- Beratung in der Gestaltung, Implementation, Dokumentation und Kontrolle des ALM und der Investmentprozesse
- Durchführung von ALM-Analysen auf Grund der Risikofähigkeit, der Risikoeignung und des Risikomanagements eines Anlegers
- Verwaltung von Mandaten bezüglich strategischer/taktischer Asset Allocation, Portfoliomanagement, Positionsführung und Performancemessungen.

6.1.5 Dienstleistungen für das Gesundheitswesen Schweiz

Die SUVA besitzt wertvolle Erfahrungen in den Bereichen Medizinaltarife, Schadenabwicklung, Statistik und Versicherungstechnik. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden nur in Teilbereichen auch ausserhalb der SUVA genutzt. Sie sollen in Dienstleistungen wie Datenaufbereitung, Datentransfer, Ausbildung und Benchmarking für die verschiedenen Akteure im Gesundheitswesen umgesetzt werden.

Teilfunktionen der SUVA in 10 Jahren:

Die SUVA leistet einen Beitrag zum Funktionieren des Gesundheitswesens und der Sozialversicherungen in der Schweiz durch:

- Entwicklung, Betreuung, Auswertung der Medizinaltarife sowie Ausbildung im Tarifwesen
- Auswertung der Leistungserbringung: Aufbau eines Dataware-House zur Mitbenützung durch andere Versicherer, gemeinsame Statistiken im Gesundheitswesen, Benchmarking über Leistungserbringer, Behandlungsabläufe und Behandlungserfolge
- Erarbeiten von Qualitätsstandards und von Leitlinien für Behandlungen
- Operative Unterstützung der Leistungserbringer (Datentransfer, Datenaufbereitung, Datenerfassung, elektronisches Patientendossier)
- Verkauf von Lösungen (entwickelte System- und Software-Lösungen werden im Rahmen der Durchführung der Unfallversicherung in Lizenz anderen Versicherern abgegeben); Betrieb eines Netzwerkes für den Datenaustausch.

6.2 Position des Bundesamtes für Justiz (BJ)

Das BJ erachtet es nicht als seine Aufgabe, eine "Vision" über die SUVA zu entwickeln. Es vertritt lediglich rechtliche und allenfalls noch rechtspolitische Anliegen.

Aus rechtlicher Sicht sollte darauf geachtet werden, dass die SUVA nicht zugleich die Aufgaben einer Versicherung, der Beratung von Unternehmen in Fragen der Arbeitssicherheit und dann noch die polizeiliche Aufsicht über die Arbeitssicherheit wahrnimmt.

Aus rechtspolitischer Sicht wäre es höchst erwünscht, die bestehenden rechtlichen und institutionellen Doppelspurigkeiten und Verflechtungen zwischen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu beseitigen.

6.3 Position des Staatssekretariates für Wirtschaft (seco) - Direktion für Arbeit

Im vorliegenden Kontext geht es in erster Linie um die SUVA als Trägerin der obligatorischen Unfallversicherung. Das seco sieht es nicht als seine erste Aufgabe an, Visionen über die Zukunft der SUVA als Sozialversicherung zu entwickeln; vielmehr konzentriert sich die Direktion für Arbeit auf die in diesem Zusammenhang auftretenden Fragen des Arbeitnehmerschutzes als Ganzes und hier insbesondere des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.

Bezüglich des Mandats des Bundesrats für das vorliegende Projekt wird daran erinnert, dass dieses aus einer Grundsatzdiskussion über den zukünftigen Status der SUVA als Versicherer (Aufhebung Teilmonopol, Privatisierung) entstanden ist. Die umfassende Frage des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz (Prävention und Aufsicht) steht nicht primär, sondern als Folgefrage zu den Entscheiden über die Rolle der SUVA als Versicherung zur Diskussion; sie ist Gegenstand der SGK-Motion "Sicherheit am Arbeitsplatz" (94.3312), die bekanntlich seinerzeit im Rahmen einer Studienkommission des EVD bearbeitet wurde. Die Federführung wurde einvernehmlich dem EVD übertragen, das die Weiterbearbeitung nur unterbrochen hat, um zunächst die Klärung der Frage der zukünftigen Rolle und des Status der SUVA als Voraussetzung für weitere Entscheide abzuwarten. Das seco ist deshalb insbesondere der Auffassung, dass es im Rahmen der vorliegenden Arbeiten nicht darum gehen kann, Lösungen teils wieder aufzunehmen, die in der seinerzeitigen Studienkommission unterbreitet worden waren und die dort keine tragfähige Unterstützung fanden.

Das seco (Direktion für Arbeit) hält seine materielle Position wie folgt fest:

Bei einer allfälligen Privatisierung der SUVA oder einer Aufhebung des Teilmonopols scheint klar und unbestritten zu sein, dass die SUVA ihre hoheitlichen Aufsichtsfunktionen in der Arbeitssicherheit aufgeben müsste, weil sich diese mit ihrem Status nicht mehr vertragen würden. Das seco ist jedoch der Auffassung, dass die Kumulation von Versicherung, Beratung von Privaten sowie andern privatwirtschaftlichen (d.h. entgeltlichen) Leistungserbringungen einerseits mit der Funktion der hoheitlichen Aufsicht über die Einhaltung der gesetzlichen Gesundheitsschutzvorschriften andererseits schon in der heutigen Situation zu Interessenkonflikten führt und deshalb rechtsstaatlich und wettbewerbspolitisch höchst problematisch ist. Diese Problematik verschärft sich mit jedem Schritt zu mehr unternehmerischem Spielraum der SUVA und entsprechend erweiterten Aktivitäten auf dem Markt bis zur klaren Unvereinbarkeit. Eine Entflechtung - d.h. Herauslösung der hoheitlichen Kontrollaufgabe über die Gesetzeseinhaltung aus der SUVA - erweist sich damit als zwingend, wenn der SUVA neue Aktionsfelder erschlossen werden sollen. Dabei betont das seco, dass die hoheitliche Aufsichtsfunktion betroffen ist und nicht etwa die Prävention in der Arbeitssicherheit, die das Staatssekretariat als eine legitime, ja notwendige Aufgabe der SUVA als Versicherung ansieht.

Es versteht sich, dass das seco unter diesen Bedingungen eine allfällige Ausdehnung der hoheitlichen Aufsichtsfunktion der SUVA auf den arbeitsgesetzlichen Gesundheitsschutz mit gleicher Begründung und erst recht ablehnt. Denn hier kommt hinzu, dass es nicht um die Prävention von Berufsunfällen und Berufskrankheiten geht, die die SUVA versichert und wo sie ja gerade deshalb auch zur Prävention legitimiert ist, sondern um die Verhütung von Gesundheitsschäden, die weitestgehend im Versicherungsbereich der Krankenversicherung liegen, wo die SUVA bekanntlich kein Mandat hat.

6.4 Position der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)

Die EFV erachtet es in der Anfangsphase der Berichtserarbeitung (Juni 2001) als verfrüht, sich materiell zur Zukunft der SUVA zu äussern. Sie geht jedoch davon aus, dass die Grundsätze der Ausgabenpolitik des Bundes gemäss Finanzleitbild des Bundesrats vom 4. Oktober 1999¹³ als Beurteilungskriterien in den weiteren Diskussionen über die Zukunft der SUVA dienen werden.

¹³ Im Anhang 7 dieses Berichts findet sich die für die Zukunft der SUVA relevante Ziffer 4.2 des Finanzleitbildes des Bundesrats.

Im Übrigen werden allfällige finanzielle Auswirkungen von Änderungen bei der SUVA auf den Bundeshaushalt für die EFV ein entscheidendes Kriterium bilden.

6.5 Position des Sekretariats der Wettbewerbskommission (Weko)

6.5.1 Unfallversicherung

Ein Marktversagen im Markt für Unfallversicherungen liegt nicht vor. So funktioniert auch jener Teil des Marktes für Unfallversicherungen, welcher nicht der SUVA vorbehalten ist. Aus wettbewerbspolitischer Sicht liegt daher kein Grund vor, am Teilmonopol der SUVA festzuhalten.

Der Versichertenbestand der SUVA, der ihr durch Art. 66 UVG zugewiesen wird, sinkt auf Grund der Verschiebung der Beschäftigungsstruktur vom sekundären in den tertiären Sektor fortwährend (ca. 1,5% jährlich¹⁴). Damit wird der SUVA langfristig die Existenzgrundlage entzogen. Entsprechend stellt die gesetzliche Ausweitung der Geschäftsfelder der SUVA im Sinne einer Kompensation des sinkenden Versichertenbestandes, welche insbesondere wettbewerbspolitisch gesehen nicht gerechtfertigt werden könnte, keine langfristige Lösungsvariante dar.

Aus diesen Gründen soll das gesetzliche Teilmonopol der SUVA aufgehoben werden, und die SUVA zukünftig den Zugang zu allen Wirtschafts- und Versicherungsbereichen erhalten bzw. nicht auf den Versichertenbestand von Art. 66 UVG beschränkt werden. Gleichzeitig ist die Gleichberechtigung zu anderen Versicherern nach Art. 68 UVG zu gewährleisten, da ansonsten Wettbewerbsverzerrungen bestünden.

Die SUVA erfüllt notabene als modernes, kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen mit ihren unternehmerischen Fähigkeiten und ihrem sehr guten Image¹⁵ Voraussetzungen, um im freien Markt für Unfallversicherungen bestehen zu können.

6.5.2 Aufgaben mit Charakter eines öffentlichen Gutes (u.a. Prävention)

Die Ausarbeitung der Kernkompetenzen der SUVA ist aus unternehmerischer Sicht grundsätzlich zu begrüssen¹⁶. Aufgaben, welche aber nicht zwingend von der SUVA wahrgenommen werden müssen bzw. auch von anderen Versicherern nach Art. 68 UVG wahrgenommen werden können, sollen zukünftig nicht gesetzlich der SUVA vorbehalten werden. Es gilt gleichwohl zu prüfen, ob solche Aufgaben – wie die Prävention – den Charakter eines öffentlichen Gutes^{17, 18} besitzen, und *wer* in diesen Fällen *wie* mit deren Erfüllung bedacht werden

¹⁴ Angaben der Geschäftsleitung der SUVA in der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 22. Mai 2001.

¹⁵ Vgl. Bericht „Auf dem Weg ins nächste Jahrtausend: Die Suva zwischen Obligatorium und freiem Markt“ vom 4. Juli 1997, Abschnitt 4 mit Anhang.

¹⁶ Vgl. Referat von Herrn U. Fricker vom 30. November 2000 „Die Suva auf dem Weg ins 21. Jahrhundert“ und Ziff. 6.1.

¹⁷ Öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass für sie keine Eigentumsrechte definiert sind, die auf einzelne übertragen, für diese garantiert und gegen andere durchgesetzt werden können. Der Inhaber eines öffentlichen Gutes kann somit andere vom Mitkonsum nicht ausschliessen. Im Weiteren darf bei öffentlichen Gütern keine Rivalität im Konsum bestehen. Es ist leicht festzustellen, dass es nur wenige Güter mit dieser Eigenschaft gibt (etwa Sonnenschein, Schutz vor militärischen Angriffen). Das Problem öffentlicher Güter liegt oftmals darin, dass im Fall eines öffentlichen Gutes immer die Möglichkeit besteht, kostenlos mitzukonsumieren – damit besteht eine permanenter Anreiz, sich an der Bereitstellung öffentlicher Güter nicht zu beteiligen und sich als so-

kann. Es ist beispielsweise denkbar, solche Aufgaben im Sinne eines staatlichen Leistungsauftrages mittels Ausschreibung an die geeignetste Institution zu übertragen (die SUVA hätte sehr gute Chancen, solche Aufträge zu erhalten).

Aufgaben, welche nicht den Charakter eines öffentlichen Gutes besitzen, sind grundsätzlich durch private Unternehmen wahrzunehmen. Bei Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Form ist zu prüfen, ob die von der SUVA anvisierten Kernkompetenzen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen, bzw. sind Wettbewerbsverzerrungen dort anzunehmen, wo eine Ausdehnung der gesetzlichen Rahmenbedingungen notwendig wäre. Entsprechend ist aus wettbewerbspolitischer Sicht von einer Ausdehnung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Ausweitung der Geschäftsfelder der SUVA abzusehen.

6.5.3 Arbeitssicherheit

Die geltende Kontrollregelung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit ist auf Vollzugsebene rechtsstaatlich und ordnungspolitisch bedenklich. Unabhängig von der Rechtsform der SUVA ist die Kontrollfunktion der Einhaltung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit einer unabhängigen Behörde zu übertragen¹⁹.

6.5.4 Andere Aufgaben

Durch die Aufhebung des Teilmonopols hätte die SUVA im Übrigen die Gelegenheit, ihre Tätigkeiten insbesondere in folgenden Bereichen auszuweiten:

- Zusatzversicherungen zum UVG
- Obligatorische Krankenversicherung nach KVG
- Zusatzversicherungen der Krankenversicherung nach VVG

Dank ihrem Wissen in den Bereichen Medizinaltarife, Schadenabwicklung, Statistik und Versicherungstechnik ist die Möglichkeit einer Ausweitung der Tätigkeitsbereiche in Erwägung zu ziehen.

6.6 Position des BSV

Die SUVA verleiht als selbständige öffentlich-rechtliche Bundesanstalt mit sozialpartnerschaftlich zusammengesetztem Verwaltungsrat dem „Sozialversicherungs-System UVG“ eine gewisse Stabilität. Sie sollte deshalb in der heutigen Form erhalten bleiben. Um dies zu erreichen, müssten jedoch die folgenden Probleme gelöst werden:

- Der Versicherungsbestand der SUVA ist wegen der Verschiebung der Beschäftigungsstruktur in den tertiären Wirtschaftssektor nicht mehr gewährleistet. Daraus entstehen für das Unternehmen SUVA gewichtige Nachteile.

genannter Trittbrettfahrer zu verhalten. Ohne staatlichen Zwang kommt es in der Regel zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern.

¹⁸ Aufgaben der Prävention wie etwa Förderung der Freizeitsicherheit und der betrieblichen Gesundheitsförderung, Betreuung eines schweizerischen Kompetenzzentrums "Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit". Weitere Aufgaben wie Zusammenarbeit mit der internationalen Arbeitskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf, Zusammenarbeit in der Internationalen Vereinbarung für soziale Sicherheit IVSS.

¹⁹ Vgl. Bericht der Studienkommission "Gesundheit am Arbeitsplatz" an das EVD vom 15. Dezember 1998. Im Modell "Pool" ist eine unabhängige Behörde vorgesehen (s. Anhang 6).

- Im Bereich der Nichtberufsunfallversicherung führen die immer grösser werdenden Unterschiede zwischen den Prämien der SUVA und denjenigen der Versicherer nach Art. 68 UVG zu einer fortschreitenden Entsolidarisierung.
- Der Dualismus bei der Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Gesundheitsvorschriften am Arbeitsplatz (Problem UVG/ArG) führt zu Doppelspurigkeiten.
- Es ist zu prüfen, ob eine Ausweitung der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten der SUVA mit ihrer hoheitlichen Stellung im Bereich der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten sowie mit dem Teilmonopol in der Unfallversicherung vereinbar ist.

In erster Linie ist das Problem des sinkenden Versichertenbestandes zu lösen. Eine kompensierende Ausdehnung der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten könnte zunehmend zu Konflikten mit der Stellung der SUVA in der Arbeitssicherheit und ihrem Teilmonopol führen. Deshalb ist das Bundesamt der Auffassung - wie dies im Aussprachepapier des EDI vom 29. November 2000 angetönt wird -, dass die Problematik über die Monopolfrage zu lösen ist. Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

a) Aufhebung des Teilmonopols der SUVA

Bei einer Aufhebung des Teilmonopols sind die im Aussprachepapier vom 29. November 2000 ausgeführten Nachteile zu erwarten. Insbesondere könnte die SUVA ihre Stabilisierungsfunktion im „System UVG“ nicht mehr wahrnehmen. Aus diesem Grund führt die Aufhebung des Teilmonopols aus heutiger Sicht nicht zum gewünschten Ergebnis.

b) Vollmonopol der Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung bei der SUVA

Die Ausdehnung des Teilmonopols zu einem Vollmonopol in der Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung würde das Problem der Perennität des Versichertenbestands lösen. Mit der Erhebung einer einheitlichen Nichtberufsunfallprämie durch die SUVA könnte die Solidarität in diesem Bereich wieder hergestellt werden. Zudem könnte die SUVA ihre unabhängige Stellung bewahren, welche es ihr erlauben würde, die nachträgliche Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Gesundheitsvorschriften ganzheitlich wahrzunehmen. Im Gegenzug müsste die SUVA aber ihre privatwirtschaftlichen Tätigkeiten, insoweit diese mit ihrer besonderen Stellung nicht vereinbar wären, einschränken. In der heutigen Zeit würde die beschriebene Lösung wohl auf grossen Widerstand namentlich der Versicherer nach Art. 68 UVG stossen.

c) Berufsunfallversicherung und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bei der SUVA

Eine weitere Variante bestünde darin, dass die SUVA die *Institution* für die Unfallversicherung und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz schlechthin würde. D.h. sie wäre zuständig für die Berufsunfallversicherung in allen Betrieben sowie für die Kontrolle der Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Gesundheitsvorschriften am Arbeitsplatz. Ihre „Kernkompetenzen“, wie sie die SUVA selber definiert, könnte sie als Konsequenz davon nur soweit auf dem Markt anbieten, als dadurch ihre Unabhängigkeit nicht in Frage gestellt würde. In der Versicherung der Nichtberufsunfälle könnte durch die Einführung einer Einheitsprämie die Solidarität verstärkt werden.

7. Welche Leistungen sind im öffentlichen Interesse in 10 Jahren sicherzustellen?

Im öffentlichen Interesse müssen die folgenden Leistungen in 10 Jahren - ohne Präjudiz, wer Funktionsträger sein und wie dieser ausgestattet wird - sichergestellt werden:

1. Erhaltung und Förderung der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Gesundheitsschutz und Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten)
2. Förderung der Freizeitsicherheit (Verhütung von Nichtberufsunfällen)
3. Erlass und Fortentwicklung von Standards (Richtlinien, Publikationen usw.) zur Konkretisierung der Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften am Arbeitsplatz
4. Kontrolle der Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften am Arbeitsplatz (Gesundheitsschutz und Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten)
5. Obligatorische Berufskrankheiten- und Berufsunfallversicherung
6. Obligatorische Nichtberufsunfallversicherung
7. Obligatorische Unfallversicherung von arbeitslosen Personen
8. Medizinische, soziale und berufliche (ganzheitliche) Rehabilitation
9. Entwicklung und Gewährleistung von Grundsätzen in der Unfallversicherung (Unfälle und Berufskrankheiten) und der Arbeitssicherheit, namentlich in bezug auf die Gesetzesanwendung, Heilbehandlung, Rehabilitation, die Medizinaltarife und Datensammlungen
10. Internationale Zusammenarbeit (Verbindungsstelle, Leistungsaushilfe, internationale Normierung in der Arbeitssicherheit).

Im Sinne des heutigen UVG sind diese Leistungen zweckmässig (Art. 10 und 48 UVG) und wirtschaftlich (Art. 54 UVG) zu erbringen. Sie sind im Kundeninteresse effizient und nachhaltig sicherzustellen. Die Arbeitsgruppe geht zudem davon aus, dass die Zuständigkeiten der verschiedenen Institutionen nach einfachen und transparenten Grundsätzen festgelegt werden.

Die Arbeitsgruppe hat die Leistungen, welche die Leistungserbringer im zu untersuchenden Bereich heute bereits erfüllen und jene, welche sie mit den heutigen Fähigkeiten in Zukunft erfüllen könnten, detailliert aufgelistet (s. Anhang 8).

8. Optionen zur Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse in 10 Jahren

8.1 Optionen in bezug auf die SUVA

Folgende Optionen – mit jeweiligen Varianten – zur Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse in 10 Jahren sind zu prüfen:

- a) *Vollmonopol der SUVA im Bereich der Unfallversicherung nach UVG*

- b) *Monopol der SUVA für die Berufsunfall-/Berufskrankheitenversicherung und Unfallversicherung von arbeitslosen Personen (Nichtberufsunfallversicherung nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*
- c) *Status quo (d.h. Teilmonopol)*
- d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA erschliessen (privatwirtschaftliche oder öffentlich-rechtliche Tätigkeiten)*
- e) *Aufhebung des Teilmonopols (d.h. volle Liberalisierung der obligatorischen Unfallversicherung); SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*
- f) *Aufhebung des Teilmonopols (d.h. volle Liberalisierung der obligatorischen Unfallversicherung); SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

8.2 Beschreibung der Optionen

Option a: Vollmonopol der SUVA im Bereich der Unfallversicherung nach UVG

Die Option Vollmonopol der SUVA im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung nach UVG würde bedeuten, dass im Unterschied zu heute neben der SUVA keine anderen Unfallversicherer die Unfallversicherung nach UVG durchführen würden.

Option b: Monopol der SUVA für die Berufsunfall-/Berufskrankheitenversicherung und Unfallversicherung von arbeitslosen Personen (Nichtberufsunfallversicherung nur Versicherer nach Art. 68 UVG)

Bei einem auf die gesamte Berufsunfall-/Berufskrankheitenversicherung (BUV) und Unfallversicherung von arbeitslosen Personen (UVAL) ausgedehnten Monopol der SUVA könnten die Versicherer nach Art. 68 UVG die BUV nicht mehr durchführen. Entweder könnte bei dieser Option die Nichtberufsunfallversicherung (NBUV) ausschliesslich von den Versicherern nach Art. 68 UVG angeboten werden oder die SUVA könnte in Konkurrenz zu den Versicherern nach Art. 68 UVG auf dem NBUV-Markt zugelassen bleiben. Die Arbeitsgruppe prüft nur die Option eines Monopols der SUVA für die BUV und die UVAL, während die NBUV nur noch durch die Versicherer nach Art. 68 UVG durchgeführt würde. Diese Option kann mit weiteren Geschäftsfeldern im Sinne der Option d) verbunden werden. Sie würde die Durchführung der BUV sowie der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz aus einer Hand durch die SUVA ermöglichen.

Option c: Status quo

Diese Option belässt die Aufgabenverteilung gemäss geltendem UVG (d.h. Teilmonopol der SUVA in der Unfallversicherung und Prävention / hoheitliche Aufgaben im Bereich der Sicherheit am Arbeitsplatz bei der SUVA).

**Option d: Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA erschliessen
(privatwirtschaftliche oder öffentlich-rechtliche Tätigkeiten)**

Diese Option impliziert die Beibehaltung des gegenwärtigen Teilmonopols der SUVA. Die SUVA nennt in ihrem Positionsbezug (Ziff. 6.1) ihre zusätzlichen künftigen Geschäftsfelder (die allerdings teilweise bereits heute praktiziert werden).

**Option e: Aufhebung des Teilmonopols
(d.h. volle Liberalisierung der obligatorischen
Unfallversicherung);
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft**

In dem durch Art. 66 UVG umschriebenen Tätigkeitsbereich ist die SUVA heute alleiniger Versicherer. Die Aufhebung des Teilmonopols der SUVA würde die Öffnung des gesamten Marktes der obligatorischen Unfallversicherung für alle Versicherer und eine neue Konkurrenzsituation für die SUVA bedeuten.

**Option f: Aufhebung des Teilmonopols
(d.h. volle Liberalisierung der obligatorischen
Unfallversicherung);
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft**

Zusätzlich zur Option e) würde die öffentlich-rechtliche Anstalt SUVA in eine privatrechtliche Gesellschaft umgewandelt. Unter Erhalt eines Teil- oder Vollmonopols ist eine Privatisierung der SUVA wirtschaftspolitisch und gemäss Wirtschaftsverfassung nicht denkbar.

9. Kriterien für die Bewertung der Optionen

Die Optionen müssen sicherstellen, dass die Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7 zweckmässig, wirtschaftlich, effizient und nachhaltig erbracht werden können. Zudem muss eine einfache und transparente Kompetenzaufteilung zwischen den Institutionen gewährleistet werden. Dies sollen die folgenden Kriterien garantieren:

9.1 Sozialpolitische Kriterien

9.1.1 Kundenfreundlichkeit (z.B. Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation, nur ein Ansprechpartner)

Die Kundenfreundlichkeit kann unter anderem daran gemessen werden, ob die Dienstleistungen Prävention, Versicherung und Rehabilitation aus einer Hand ange-

boten werden. Weiter ist für die Kunden (versicherte Betriebe und Arbeitnehmende) wesentlich, nur einen Ansprechpartner für die obligatorische Unfallversicherung zu haben.

9.1.2 Arbeitnehmerinteressen

Für die Arbeitnehmenden ist relevant, dass sie zu einem angemessenen Preis gute Dienstleistungen erhalten. Sie sind an möglichst tiefen Prämien und Verwaltungskosten sowie an einer schnellen und unbürokratischen Leistungserbringung nach einheitlichen Grundsätzen, an klaren Zuständigkeiten, an einem bestmöglichen Behandlungsergebnis und nicht zuletzt an einer wirkungsvollen Prävention interessiert. Sie haben ausserdem ein Interesse an Einblick in die Leitungsgremien der SUVA (vgl. Ziff. 9.1.4).

9.1.3 Sozialpolitische und ordnungspolitische Akzeptanz

Die Arbeitsgruppe erachtet die Akzeptanz einer Option als wesentliches Kriterium für deren Wahl. Berücksichtigt werden einerseits die heutigen ordnungspolitischen Grundsätze (ordnungspolitische Akzeptanz) und andererseits die Anliegen der Sozialpartner (sozialpolitische Akzeptanz)²⁰.

9.1.4 Sozialpartnerschaftliche Abstützung

Sozialpartnerschaftliche Abstützung bedeutet eine paritätische Vertretung der Sozialpartner in den Leitungsgremien einer Institution. Die sozialpartnerschaftliche Verwaltung der SUVA²¹ ermöglicht den versicherten Betrieben und deren Arbeitnehmenden u.a. die Mitsprache in allen Versicherungs- (z.B. Schadenmanagement) und Präventionsbelangen sowie die Mitgestaltung der Prämientarife und Verwaltungskostenzuschläge. Die Verwaltungsratsentscheide werden dank der paritätischen Vertretung bei den Sozialpartnern besser akzeptiert.

9.1.5 Tragbarer Versicherungsschutz (Solidarität; Verteilungsproblem)

Betreffend der Prämienhebung können verschiedene Systeme unterschieden werden: Einheitliche Pro-Kopf-Prämien (Einheitsprämien) und risikoabhängige Prämien (risikogerechte Prämien). Dazwischen bestehen Mischformen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, je grösser die Risikogruppe gefasst wird, desto stärker wird das Risiko unter den Versicherten ausgeglichen (Solidarität) und desto tragbarer wird der

²⁰ Unter **Ordnungspolitik** wird die Summe aller rechtlichen-organisatorischen Massnahmen verstanden, welche in einer Wirtschaftsordnung (in der Schweiz die soziale Marktwirtschaft) die längerfristigen Rahmenbedingungen für das Marktverhalten der Wirtschaftssubjekte darstellen. Die **Sozialpolitik** dient zur Lösung sozialer Probleme, die aus den "gesellschaftlichen Schwächen" (beispielsweise die Schutzbedürftigkeit der Arbeitnehmenden, soziale Sicherung gegen Unfall, Krankheit, Invalidität etc.) der Lebenslagen von Individuen oder Personengruppen resultieren; sie leitet sich aus den Oberzielen der Gesellschaft her. Die Ordnungs- und Sozialpolitik schliessen sich nicht aus, sondern ergänzen sich, damit in einer Wirtschaftsordnung eine grösstmögliche Wohlfahrt generiert werden kann. In einer sozialen Marktwirtschaft wird so neben einer freiheitlichen Wettbewerbsordnung eine soziale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik gefordert. Dazu gehört auch die staatliche Umverteilung von Vermögen und Einkommen.

²¹ Siehe Art. 63 Abs. I UVG.

Versicherungsschutz für die einzelnen Versicherten. Die Versicherer konzentrieren sich jedoch, je grösser die Risikogruppe gefasst wird, desto stärker auf die Jagd nach guten Risiken.

In der Regel fallen hohe Risiken und damit Versicherungskosten in Branchen mit niedrigen Löhnen an. Ein obligatorischer Versicherungsschutz, dessen risikogerechte Prämien für einzelne Individuen oder Personengruppen finanziell nicht mehr tragbar sind, ist sozialpolitisch problematisch. Die damit entstehenden personellen (z.B. Arm-Reich) oder gruppenspezifischen (z.B. hohe Unfallrisiken bei tiefen Löhnen) Einkommens- bzw. Verteilungsprobleme sind in einer Sozialversicherung nicht erwünscht. Diese Nebenwirkungen können entweder mit einem entsprechenden Umverteilungssystem (z.B. Quersubventionierung zwischen Risikogruppen oder eine durch die öffentliche Hand finanzierte Prämienverbilligung) oder mit der Einführung einer Einheitsprämie (allenfalls kombiniert mit einem Risikoausgleichssystem) kompensiert werden.

9.1.6 Durchsetzung des Obligatoriums

Alle Personen, die das Gesetz von einem Versicherungsobligatorium erfasst, sollen tatsächlich versichert werden.

9.2 Umsetzbarkeit

9.2.1 Entwicklung und Gewährleistung von Grundsätzen in der Unfallversicherung und der Arbeitssicherheit, namentlich in bezug auf die Gesetzesanwendung, Heilbehandlung, Rehabilitation, die Medizinaltarife und Datensammlungen

Mittels der zu wählenden Option sollen weiterhin Standards in der Unfallversicherung und Arbeitssicherheit, namentlich in der Gesetzesanwendung, Heilbehandlung, Rehabilitation, den Medizinaltarifen und Datensammlungen entwickelt und gewährleistet werden.

9.2.2 Realisierbarkeit und Übergangsregelung

Ein wesentliches Kriterium für die Wahl einer Option ist, ob sie relativ einfach resp. in nützlicher Frist umsetzbar ist und für welche Dauer eine Übergangsregelung getroffen werden muss.

9.2.3 Effektivität (Funktionabilität)

Unter Effektivität (Funktionabilität) ist die Tauglichkeit zu verstehen, die Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7 zu erbringen.

9.2.4 Konsequenzen der jeweiligen Option für die SUVA (z.B. bestehendes Know-how, bestehende Organisation, SUVA als attraktiver Arbeitgeber)

Die Optionen sollen auf die Konsequenzen für die SUVA hin untersucht werden (z.B. bestehendes Know-how, bestehende Organisation, SUVA als attraktiver Arbeitgeber).

9.3 Ökonomische Kriterien - Ausgangslage und Vorgehen bei der ökonomischen Bewertung

[für Vollversion mit Erklärungen vgl. Anhang 9]

Ausgangspunkt für die Einführung und Beurteilung von Staatseingriffen in die Handlungs- und Vertragsfreiheit von Individuen und Unternehmungen ist ein **Mangel** in der Situation ohne Staatseingriff: Die gewünschte Situation entspricht nicht der tatsächlichen Situation oder der zu erwartenden Entwicklung. Das Ziel des Staatseingriffes ist es, diesen Mangel zu beheben. Bei diesen Mängeln kann zwischen *Marktversagen* (natürliches Monopol, externe Effekte, öffentliche Güter und unvollkommene Information) und *Verteilungsproblemen* (z.B. unerwünschte personelle Einkommensunterschiede) unterschieden werden. Ein Marktversagen ist keine hinreichende Bedingung für einen staatlichen Eingriff. Gerechtfertigt sind staatliche Eingriffe, falls ihr Nutzen grösser ist als ihre Kosten (Subsidiaritätsprinzip).^{22, 23}

a) Bei bestehendem Staatseingriff

- Bei bereits bestehendem Staatseingriff ist in einem ersten Schritt zu klären, welchen **Mangel** der Staatseingriff beheben soll, d.h. das **Ziel** (qualitativ und quantitativ) des Staatseingriffes festzuhalten (vgl. Ziff. 7). Insbesondere gilt es zu prüfen, ob ein Marktversagen respektive ein Verteilungsproblem vorliegt oder ob der Staatseingriff politisch motiviert ist (vgl. Ziff. 10.3.1).
- Als zweiter Schritt ist zu fragen, ob und in welchem Ausmass der bestehende Staatseingriff das gesetzte Ziel erreicht. Das Ausmass der **Zielerreichung** kann als **Nutzen** des Staatseingriffes bezeichnet werden (vgl. Ziff. 10.3.2).²⁴
- Diesem Nutzen stehen Kosten des Staatseingriffes gegenüber. Als dritter Schritt ist das Ausmass der direkten und indirekten Kosten des bestehenden Staatseingriffes zu ermitteln, welche sich vom Aufbau bis zur Durchführung von Regulierungen erstrecken. Unter die **direkten Kosten** fallen v.a. administrative Kosten der Regulierungsbehörden und Kosten der Unternehmen. Die **indirekten Kosten** sind schwieriger fassbar, definieren sich in Form von Nebenwirkungen der Regulierung (v.a. Verzerrung in der Anreizstruktur der Marktteilnehmer, dergestalt, dass diese nicht effizient sein müssen) und wirken sich langfristig aus (vgl. Ziff. 10.3.3).
- Als vierter Schritt sind der Nutzen und die Kosten von möglichen **Alternativen** zum bestehenden Staatseingriff zu ermitteln (vgl. Ziff. 10.3.2, 10.3.3). Dabei ist insbesondere der Verzicht auf einen Staatseingriff als mögliche Variante zu berücksichtigen.²⁵
- Finden sich Staatseingriffe, welche ein besseres Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen aufweisen als der bestehende, ist als fünfter Schritt nach der **technischen Durchführbarkeit** (vgl. Ziff. 10.2.3) und der **politischen Durchsetzbarkeit** (vgl. Ziff. 10.1.3) dieser Eingriffe zu fragen.

²² Vgl. etwa Finanzleitbild des Bundes 1999, S. 7 f. (Anhang 7); Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) gemäss Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes vom 15.9.1999; <http://www.seco-admin.ch/>.

²³ Vgl. Finanzleitbild des Bundes 1999, S. 13, G 2 (Anhang 7).

²⁴ Vgl. auch Finanzleitbild des Bundes 1999, S. 14, G 3 (Anhang 7).

²⁵ Vgl. Finanzleitbild des Bundes 1999, S. 15 und 16 (Anhang 7).

b) *Bei neuem (und Änderung von bereits bestehendem) Staatseingriff
[in Analogie zu a)]*

- Bei einem neu einzuführenden Staatseingriff ist in einem ersten Schritt zu klären, ob ein **Mangel** besteht (vgl. Ziff. 10.3.1). Dabei ist insbesondere das **Ziel** (qualitativ und quantitativ) des Staatseingriffes festzuhalten (vgl. Ziff. 7).
- Als zweiter Schritt sind der **Nutzen und die Kosten von möglichen Alternativen** zu ermitteln. Zu fordern ist, dass der optimale staatliche Eingriff oder der optimale Mix von Eingriffen zum Einsatz kommt, welcher das Ziel mit möglichst wenig unerwünschten Nebenwirkungen erreicht und die geringstmöglichen Kosten verursacht (vgl. Ziff. 10.3.2, 10.3.3).
- In einem dritten Schritt ist nach der **technischen Durchführbarkeit** (vgl. Ziff. 10.2.3) und der **politischen Durchsetzbarkeit** (vgl. Ziff. 10.1.3) dieser Eingriffe zu fragen.

c) *Institutionelle Ausgestaltung*

Zur Erreichung der anvisierten Ziele stehen in der Regel verschiedene Formen staatlicher Eingriffe bzw. mehrere Regulierungsinstrumente oder Kombinationen derselben zur Verfügung. Es ist stets nach jener Form von staatlichen Eingriffen bzw. Regulierungen zu suchen, welche die anvisierten Ziele bei **minimaler Reduktion der Effizianreize** der Regulierte erreichen können (Anreizkompatibilität). Dies bedeutet insbesondere, dass sich die Preise auch mit der Regulierung durch Angebot und Nachfrage – wenn auch beeinflusst – noch frei bilden können.²⁶

Gefordert werden des Weiteren möglichst neutrale Regulierungen. Dabei sind insbesondere die Postulate der **Wettbewerbs- und Struktureutralität** einzuhalten (vgl. Anhang 9).

9.4 Juristische Kriterien

9.4.1 Vereinbarkeit mit hoheitlicher Aufsicht [vgl. Ziff. 6.2 und 6.3²⁷]

Die Kumulation von Versicherung, entgeltlicher Beratung im Bereich der Unfallverhütung sowie andern privatwirtschaftlichen (d.h. entgeltlichen) Leistungen einerseits mit der Funktion der hoheitlichen Aufsicht über die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitssicherheitsvorschriften andererseits kann schon heute zu Interessenkonflikten führen und auch in Zukunft rechtsstaatlich problematisch sein. Diese Problematik verschärft sich mit jedem Schritt zu mehr unternehmerischem Spielraum der SUVA bis zur klaren Unvereinbarkeit.

9.4.2 Gleichbehandlung

Als erstes Ziel ist zu gewährleisten, dass die Kernleistungen den versicherten Betrieben zu rechtsgleichen Bedingungen gewährt werden. Zweitens soll das Ziel der Gleichbehandlung aller verunfallten Personen erreicht werden.

²⁶ An dieser Stelle können auch die Grundsätze 8 bis 13 des Finanzleitbildes des Bundes angesiedelt werden (vgl. Finanzleitbild des Bundes 1999, S. 16 f., Anhang 7).

²⁷ Vgl. Fussnote 19.

9.5 Problemlösung

Die zu wählende Option soll eine Lösung namentlich folgender systembedingter Probleme ermöglichen:

- Sinkender Versichertenbestand der SUVA (vgl. Ziff. 4.3)
- Vollzugspluralismus in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (vgl. die Motion 94.3312 unter Ziff. 5.1)
- Vereinbarkeit der Beratungsdienstleistungen sowie der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten mit hoheitlichen Aufgaben im Bereich des Gesundheitsschutzes (vgl. Ziff. 6.2 und 6.3²⁸)
- Wachsende Unterschiede in der NBUV-Prämienhöhe (vgl. Ziff. 5.2 und 6.6).

10. Bewertung der Optionen²⁹

10.1 Sozialpolitische Kriterien

10.1.1 Kundenfreundlichkeit (z.B. Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation, nur ein Ansprechpartner)

a) *Vollmonopol der SUVA*

Sollte die Option Vollmonopol der SUVA gewählt werden, würden die BUV und die NBUV aus einer Hand von der SUVA angeboten. Die heute bei einem Versicherer nach Art. 68 UVG versicherten Betriebe dürften nicht bei diesem versichert bleiben. Die SUVA könnte wie bis anhin keine Zusatzversicherungen anbieten. Die bisher von den Versicherern nach Art. 68 UVG versicherten Betriebe könnten neu nicht mehr Grund- und Zusatzversicherung aus einer Hand beziehen.

Da die SUVA bei diesem Optionsmodell die Berufsunfallversicherung für alle Betriebe wahrnimmt, könnte sie auch allen Betrieben den Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation anbieten. Was hingegen die hoheitliche Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit angeht, so sind heute für eine Grosszahl der Betriebe die Kantone zuständig, so dass die SUVA – ohne Änderung der heutigen Aufgabenteilung in diesem Bereich – auch weiterhin nicht für die Arbeitssicherheitsaufsicht aller Betriebe zuständig wäre.

In der gegenwärtigen Situation ist nicht zu beobachten, dass die Monopolsituation höhere Verwaltungskosten (fehlende Anreize zu effizientem Verhalten; siehe Ziff. 9.3 c) mit sich bringt. Die SUVA verlangt einen Verwaltungskostenzuschlag von 12% der Prämien, die Versicherer nach Art. 68 UVG können Verwaltungskostenzuschläge bis zu 27% erheben (im Durchschnitt verlangen sie 22,5%). Dieser Unterschied ist durch die Tatsache zu erklären, dass die Versicherer nach Art. 68 UVG im Gegensatz zur SUVA für die Akquisition Marketing betreiben müssen und wesentlich kleinere Betriebe versichern als die SUVA (z.B. Haushalte mit Reinigungspersonal, kleine Dienstleistungsbetriebe).

²⁸ Die EKAS hat im Sommer 2001 Herrn Prof. Hansjörg Seiler, Münsingen, ein Gutachten zur Verwendung des Prämienzuschlages für die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten gemäss Art. 87 UVG in Auftrag gegeben.

²⁹ Siehe Anhang 10.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL*
(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)

Sollte die Option Monopol der SUVA für BUV + UVAL gewählt werden, hätten die Kunden (versicherte Betriebe und versicherte Arbeitnehmende), für die UVG-Versicherung neu zwei Versicherer (BUV / NBUV).

Da die SUVA bei diesem Optionsmodell die Berufsunfallversicherung für alle Betriebe wahrnimmt, könnte sie auch allen Betrieben in der BUV den Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation anbieten. Der von der SUVA heute gewährleistete Produktemix NBUV-Freizeitsicherheit würde wegfallen. Was die hoheitliche Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit angeht, so sind heute für eine Grosszahl der Betriebe die Kantone zuständig, sodass die SUVA – ohne Änderung der heutigen Aufgabenteilung in diesem Bereich – auch weiterhin nicht für die Arbeitssicherheitsaufsicht aller Betriebe zuständig wäre. Die SUVA könnte wie bis anhin keine Zusatzversicherungen anbieten.
Zu den Verwaltungskosten siehe a).

c) *Status quo*

Bei der Option Status quo könnte die SUVA keine Zusatzversicherungen abschliessen. Zum Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation siehe a) und b).

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Die SUVA könnte mit weiteren Geschäftsfeldern das Dienstleistungsangebot ausbauen und den versicherten Betrieben wie auch den Arbeitnehmenden zusätzliche Leistungen anbieten (vgl. Ziff. 6.1).

e) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Bei Aufhebung des Teilmonopols erhielten die versicherten Betriebe die völlige Wahlfreiheit des Versicherers. Weiterhin würde die Versicherung nach UVG aus einer Hand angeboten.

Der Gesetzgeber könnte alle Versicherer zum Vollzug der Prävention verpflichten. Es wäre jedoch unsicher, ob das heutige Niveau der Präventionstätigkeit unter diesen Umständen beibehalten werden könnte.

Das System würde Anreize für effizientes Verhalten setzen. Es ist davon auszugehen, dass sich in Konkurrenz stehende Versicherer an ihren Kunden (den versicherten Betrieben und den Arbeitnehmenden) orientieren, um ihnen ein gutes Preis-Leistungsverhältnis zu offerieren. Ferner könnten Verbundeffekte, welche durch das gemeinsame Angebot der obligatorischen Unfallversicherung und weiteren Versicherungen resultieren, genutzt werden. Diese Anreize könnten zu tieferen Verwaltungskosten führen.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Wie e).

Die SUVA dürfte neben der Prävention keine Kontrollfunktionen mehr ausüben. Sie könnte den Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation – auch wegen des grösseren Konkurrenzdrucks im Bereich Versicherung – nicht mehr in der heutigen Qualität anbieten. Obwohl mit der UVG-Versicherung auf den Risikoprämien kein Gewinn erzielt werden darf, würde eine privat-rechtliche Unternehmung SUVA möglicherweise etwas höhere Prämien verlangen. Hingegen bestehen für die Versicherer

in einem solchen System Anreize für effizientes Verhalten (eher tiefere Verwaltungskosten).

10.1.2 Arbeitnehmerinteressen

a) *Vollmonopol der SUVA*

Die Arbeitnehmenden würden bei einem Vollmonopol von einer Leistungserbringung nach einheitlichen Grundsätzen, von klaren Zuständigkeiten, von bestmöglichen Behandlungsergebnissen und einer intensiven Präventionstätigkeit profitieren. In einer Monopolsituation würde tendenziell eher eine Einheitsprämie erhoben werden. Der Einblick der Arbeitnehmervertreter in die Leitungsgremien der SUVA wäre gewährleistet (vgl. Ziff. 10.1.4).

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL* *(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*

Für BUV wie a).

In der NBUV würden tendenziell eher nach Risikogruppen differenziertere Prämien (d.h. zunehmende Entsolidarisierung) erhoben. Die Arbeitnehmenden mit tiefen Löhnen und harten Arbeitsbedingungen hätten wahrscheinlich sehr hohe Prämien zu bezahlen. Der Markt würde für tiefere Verwaltungskosten bei Grossbetrieben sorgen. In Klein- und Mittelbetrieben hätten die Arbeitnehmenden, welche grundsätzlich die NBUV-Prämien bezahlen, eher höhere Verwaltungskosten als in Grossbetrieben hinzunehmen. Die Arbeitnehmervertreter hätten keinen Einblick in die Leitungsgremien der Versicherer (vgl. Ziff. 10.1.4).

c) *Status quo*

Da auf den Risikoprämien grundsätzlich kein Gewinn erzielt werden darf, geschieht dies in der Praxis vor allem über die Kapitalanlagen und die Verwaltungskosten. In Klein- und Mittelbetrieben haben die Arbeitnehmenden eher höhere Verwaltungskosten als in Grossbetrieben zu finanzieren. Die SUVA kann heute auf Grund ihrer Marktstellung einen Standard der schnellen und unbürokratischen Leistungserbringung, der bestmöglichen Behandlung sowie der gesetzmässigen und rechtsgleichen Versicherungsleistungen setzen. Die beteiligten Institutionen betreiben dank gut eingespielter Mechanismen eine wirkungsvolle Prävention. Der Einblick der Arbeitnehmervertreter in die Leitungsgremien der SUVA ist gewährleistet (vgl. Ziff. 10.1.4).

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA* Wie c).

e) *Aufhebung des Teilmonopols,* *SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Die Aufhebung des Teilmonopols könnte bei den Grossbetrieben zu tieferen Verwaltungskosten in der BUV, deren Prämien der Arbeitgeber zahlt, und der NBUV, deren Prämien grundsätzlich die Arbeitnehmenden finanzieren, führen. Tendenziell würden eher nach Risikogruppen differenziertere Prämien (d.h. weniger Abfederungssysteme) erhoben. Die Konkurrenz könnte ebenfalls zu einer schnellen und unbürokratischen Leistungserbringung beitragen. Hingegen könnten weniger als bei den Optionen a), b), c) und d) eine Leistungserbringung nach einheitlichen Grundsätzen und bestmögliche Behandlungsergebnisse garantiert werden. Die Arbeitnehmenden sähen sich ausserdem mit weniger klaren Zuständigkeiten der verschiedenen Institutionen im Be-

reich der Unfallversicherung und der Prävention konfrontiert. Ob eine wirkungsvolle Prävention weiterhin betrieben werden könnte, würde von der Kompetenzaufteilung in diesem Bereich abhängen. Der Einblick der Arbeitnehmervertreter in die Leitungsgremien der SUVA wäre nicht zwingend (vgl. Ziff. 10.1.4).

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Wie e).

Der Einblick der Arbeitnehmervertreter in die Leitungsgremien der SUVA ginge verloren (vgl. Ziff. 10.1.4).

10.1.3 Sozialpolitische und ordnungspolitische Akzeptanz

a) *Vollmonopol der SUVA*

Bei einer Option Vollmonopol der SUVA wäre – nach Einschätzung der Arbeitsgruppe – die ordnungspolitische Akzeptanz geringer als heute, denn im Trend liegen eher marktwirtschaftliche Anreizsysteme als Monopole. Die Marktstellung der Versicherer nach Art. 68 UVG würde bei dieser Option schwächer.

Die sozialpolitische Akzeptanz wäre abhängig von der Ausgestaltung des Monopols (z.B. Prämiensystem).

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL
(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*

Bei einer Option Monopol der SUVA für BUV + UVAL wäre – nach Einschätzung der Arbeitsgruppe – die ordnungspolitische Akzeptanz wegen der grossen Konzentration bei der SUVA geringer als heute.

Die sozialpolitische Akzeptanz wäre, sofern die NBUV ausschliesslich von den Versicherern nach Art. 68 UVG betrieben würde, ebenfalls geringer als heute (mangels Mitbestimmung der Sozialpartner in der NBUV).

c) *Status quo*

Die SUVA wird gegenwärtig in sozialpolitischer Hinsicht sehr geschätzt. Politisch wird die heutige Situation weitgehend akzeptiert. Aus ordnungspolitischer Sicht bestehen Zweifel³⁰.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Beim Ausbau der SUVA durch weitere Geschäftsfelder könnte die ordnungspolitische Skepsis zunehmen.

Sozialpolitisch würde die SUVA wahrscheinlich gleich wie heute geschätzt, sofern die neuen Geschäftsfelder Vorteile für die Sozialpartner mit sich bringen. Durch die neuen Geschäftsfelder könnte die SUVA ihre Position z.B. im schweizerischen Gesundheitswesen deutlich verbessern.

e) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Die Aufhebung des Teilmonopols würde – nach Einschätzung der Arbeitsgruppe – selbst wenn die sozialpartnerschaftliche Abstützung im Verwaltungsrat der SUVA bestehen bleiben sollte, zu einer deutlich kleineren sozialpolitischen Akzeptanz führen.

³⁰ Vgl. Ziff. 6.2–6.6 und Ziff. 5.1.

Die ordnungspolitische Akzeptanz könnte im Vergleich zu heute etwas grösser werden.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Eine SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft würde - nach Einschätzung der Arbeitsgruppe - wegen des Verlustes der sozialpartnerschaftlichen Abstützung im Verwaltungsrat der SUVA zu einer deutlich geringeren sozialpolitischen Akzeptanz führen. Selbst wenn ein Umverteilungssystem (z.B. Prämienverbilligung) geschaffen würde, wäre die sozialpolitische Akzeptanz gering. Ordnungspolitisch hingegen dürfte diese Option durchaus Anklang finden.

10.1.4 Sozialpartnerschaftliche Abstützung

a) *Vollmonopol der SUVA*

Allgemein kann festgehalten werden, dass der UVG-Bereich umso stärker sozialpartnerschaftlich abgestützt sein wird, je grösser das Monopol der SUVA wird.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL
(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*

Die ganze BUV wäre neu sozialpolitisch abgestützt, während es in den Leitungsgremien der NBUV - die von den Arbeitnehmenden finanziert wird - keine paritätische Vertretung mehr gäbe.

c) *Status quo*

Gegenwärtig sind die Sozialpartner im Verwaltungsrat der SUVA paritätisch vertreten (Art. 63 Abs. 1 UVG). Der paritätische Verwaltungsrat der SUVA wird von den Sozialpartnern geschätzt, weil er stabile Verhältnisse und eine politisch breite Abstützung garantiert. In den Leitungsgremien der Versicherer nach Art. 68 UVG besteht keine paritätische Vertretung.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*
Wie c).

e) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Bei Aufhebung des Teilmonopols wäre eine sozialpartnerschaftliche Abstützung im Verwaltungsrat zu erwarten, aber nicht zwingend. Die sozialpartnerschaftliche Abstützung würde allerdings insofern an Bedeutung verlieren, als sie nur bei einem Versicherer ohne Monopolschutz vorhanden wäre.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Bei einer reinen Aktionärsvertretung im Verwaltungsrat der SUVA ginge die historisch gewachsene und politisch bedeutende Vermittlerrolle zwischen Arbeitnehmenden - und damit auch die direkte Kontrolle der Einhaltung der Versichertenrechte - und Arbeitgebern verloren.

10.1.5 Tragbarer Versicherungsschutz (Solidarität; Verteilungsproblem)

a) *Vollmonopol der SUVA*

Die Solidarität hängt allein von der gewählten Grösse der Risikogruppen und den Abfederungssystemen (Quersubventionierung) ab, nicht jedoch von der jeweiligen Option (vgl. Ziff. 9.1.5). Der Verwaltungsrat wäre freier in der Entscheidung, wie weit er diese Solidaritätselemente zum Tragen bringen will. Die Monopolsituation bei der SUVA würde die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Solidaritätselemente eingebaut würden, und deren Durchführung erleichtern.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL* (NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)

Für BUV wie a).

In der NBUV würden die Versicherer nach Art. 68 UVG tendenziell nach Risikogruppen differenziertere Prämien verlangen. Dies könnte mit der Einführung einer Einheitsprämie (inkl. Ausgleichspool) oder eines durch die öffentliche Hand zu finanzierenden Prämienverbilligungssystems kompensiert werden.

c) *Status quo*

Gegenwärtig werden die BUV-Prämien nach Branche bemessen. Unter den verschiedenen Branchen herrscht kein Ausgleich. In der NBUV (ohne UVAL) sieht die SUVA zur Zeit nur vier Prämienstufen vor, weshalb hier ein Ausgleich erfolgt. Die NBUV-Tarife der Versicherer nach Art. 68 UVG weisen im Gegensatz zu jenem der SUVA - die rund 70% der Unfallkosten branchenübergreifend finanziert - keine explizite Solidarität auf.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA* Wie c).

e) *Aufhebung des Teilmonopols,* *SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Bei dieser Option könnten in der NBUV – je nach Konkurrenzsituation – noch differenziertere Prämien verlangt werden (mehr Stufen im Prämientarif). Die risikoreichen Branchen hätten eine noch höhere Prämie zu tragen. Dies könnte mit der Einführung einer Einheitsprämie (inkl. Ausgleichspool) oder eines durch die öffentliche Hand zu finanzierenden Prämienverbilligungssystems kompensiert werden.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,* *SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Tendenzielle Verstärkung der in e) beschriebenen Situation.

10.1.6 Durchsetzung des Obligatoriums

Der Gesetzgeber wird weiterhin eine obligatorische Unfallversicherung vorsehen. Die SUVA könnte dieses Obligatorium in ihrem Monopolbereich [Option a), b) oder c)] mittels Unterstellungsverfügungen selber durchsetzen. Ausserhalb des Monopolbereichs müsste eine andere staatliche Stelle (heute die Kantone gemäss Art. 80 UVG zusammen mit der Ersatzkasse gemäss Art. 73 UVG) die Versicherungspflicht überwachen.

10.2. Umsetzbarkeit

10.2.1 Entwicklung und Gewährleistung von Grundsätzen in der Unfallversicherung und der Arbeitssicherheit, namentlich in bezug auf die Gesetzesanwendung, Heilbehandlung, Rehabilitation, die Medizinaltarife und Datensammlungen

a) *Vollmonopol der SUVA*

Die SUVA entwickelt bereits heute im Status quo die titelvermerkten Grundsätze (Standards) und kann diese in ihrem Teilmonopolbereich direkt durchsetzen. Bei einem Vollmonopol würde deren Durchsetzungskraft steigen. Hingegen könnte durch mangelnde Konkurrenz die statische und dynamische Effizienz sinken, was sich negativ auf die Aufrechterhaltung der Standards auswirken würde.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL
(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*

Für BUV wie a).

Es ist anzunehmen, dass in der NBUV der Entwicklung von Grundsätzen weniger Gewicht beigemessen würde als heute.

c) *Status quo*

Die SUVA setzt heute in beträchtlichem Mass Dienstleistungsstandards, welche gut umgesetzt werden, in sämtlichen obgenannten Bereichen.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*
Auf dem angestammten UVG-Bereich wie c).

e) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Grundsätzlich ist von einem liberalisierten Markt zu erwarten, dass die Versicherer sich an den Kundenbedürfnissen orientieren und so bestrebt sind, positive Standards zu setzen. Damit würden einerseits die SUVA und andererseits die übrigen UVG-Versicherer zur Entwicklung von Grundsätzen angeregt. Allenfalls wäre jedoch von einem zahlenmässigen Rückgang der bei der SUVA versicherten Betriebe auszugehen, was einerseits die Qualität dieser Standards beeinträchtigen (z.B. in der Gesetzesanwendung, Heilbehandlung, Rehabilitation, den Medizinaltarifen) und andererseits deren Durchsetzung in Frage stellen könnte. Beispielsweise könnte die SUVA infolge ihres kleineren Versichertenbestandes über wesentlich weniger Versicherungsdaten als heute verfügen. Dieser Mangel könnte nur durch eine durchsetzbare gesetzliche Verpflichtung aller UVG-Versicherer zur Datenbekanntgabe wettgemacht werden. Die öffentlich-rechtliche Trägerschaft könnte der SUVA allenfalls im Sinne eines Neutralitätsbonus zu besserer Durchsetzung ihrer Standards verhelfen.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Wie e).

Mangels Neutralitätsbonus könnten die Standards des Konkurrenten SUVA schwieriger als heute durchgesetzt werden, falls diese überhaupt noch ein Interesse an der Entwicklung von Grundsätzen hätte.

10.2.2 Realisierbarkeit und Übergangsregelung

a) *Vollmonopol der SUVA*

Diese Option würde 5-10 Jahre vom Entscheid bis zum Funktionieren des Systems erfordern.

Vom Inkrafttreten der Gesetzesänderung an müsste eine zweijährige Übergangsregelung vorgesehen werden.

Bei der SUVA müsste der heutige Personalbestand aufgestockt werden (60% mehr Schadenfälle: d.h. rund 40% mehr Personal). Das Vollmonopol ist relativ einfach und mittelfristig realisierbar.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL (NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*

Fristen für BUV und NBUV wie a).

Zu bedenken ist, dass die SUVA einen Teil ihres Personals abbauen müsste (40% Schadenfälle weniger: d.h. rund 20% weniger Personal. Wenn allerdings zusätzliche Geschäftsfelder im Sinne der Option d) erschlossen werden dürften, könnten auch Arbeitsplätze geschaffen werden.

c) *Status quo*

Es versteht sich, dass bei der Option Status quo keine Änderung des Personalbestandes, keine Gesetzesänderung und keine Übergangsfrist notwendig wären.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Der Ausbau der SUVA um weitere Geschäftsfelder erfordert eine Gesetzesänderung ohne Übergangsregelung. Der Optionsentscheid wäre je nach Geschäftsfeld eher kurz- oder längerfristig realisierbar.

e) *Aufhebung des Teilmonopols, SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Die Option Aufhebung des Teilmonopols unter Beibehalt einer öffentlich-rechtlichen SUVA würde 5-10 Jahre vom Optionsentscheid bis zum Funktionieren des Systems erfordern.

Vom Inkrafttreten der Gesetzesänderung an müsste, sofern die Umstellung durch Prämienhöhungen zu finanzieren wäre, eine mindestens fünfjährige Übergangsregelung vorgesehen werden. Sollte die öffentliche Hand die Umstellung finanzieren, wäre eine weniger lange Übergangsregelung erforderlich.

Bei der SUVA müsste im Falle einer Abwanderung der versicherten Betriebe (vgl. Ziff. 10.5.1 e) der heutige Personalbestand abgebaut und teilweise umbesetzt werden (Neuaufbau einer Marketingorganisation für die Akquisition). Das Prämiensystem müsste stärker reguliert werden als heute.

f) *Aufhebung des Teilmonopols, SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Wie e).

Die Erledigung der laufenden Fälle müsste in einer Übergangsbestimmung geregelt werden.

10.2.3 Effektivität (Funktionabilität)

a) *Vollmonopol der SUVA*

Zu den Verwaltungskosten siehe Ziff. 10.2.4 a) und 10.3.3 a).

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL*

(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)

Bei einer Trennung von BUV und NBUV gingen für den Arbeitgeber und den Versicherer Synergien verloren. Für eine kleinere SUVA schwieriger zu gewährleisten wären wegen des Verbundeffekts (kleineres Potenzial für Investitionen) z.B. die Standardsicherung, die qualitativ gute Schadenabwicklung und die internationale Zusammenarbeit (vgl. die Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7). In der NBUV würde die Durchsetzung der Versichertenrechte schwieriger.

c) *Status quo*

Das heutige System gewährleistet die Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7. Der sinkende Versichertenbestand der SUVA wird das Funktionieren dieses Systems in Zukunft gefährden.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Die Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7 würde gewährleistet.

e) *Aufhebung des Teilmonopols,*

SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft

Die Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7 würden teilweise schlechter erbracht werden als im Status quo. Durch entsprechende Regulierung könnte dieser Effekt kompensiert werden. Während der notwendige Regulierungsbedarf relativ gross wäre, würden andererseits Anreize zu effizientem Verhalten geschaffen (eher tiefere Verwaltungskosten). Die Effektivität dieser Option hängt von der Qualität der Regulierung ab. Die SUVA läuft Gefahr auf Grund der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft weniger flexibel als die übrigen UVG-Versicherer zu sein.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,*

SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft

Wie b) und e).

Weil durch den Gesetzgeber Rahmenbedingungen des UVG-Marktes sichergestellt werden müssten, wäre der Regulierungsbedarf relativ gross. Die Erbringung gewisser Leistungen durch die Versicherer (z.B. Produktmix Prävention-Versicherung-Rehabilitation, Standardsetzung, Solidaritätselemente bei der Prämienbemessung) müsste teilweise im UVG vorgeschrieben werden. Aufsichtsrechtlich wären diese gesetzlichen Pflichten nicht lückenlos durchsetzbar. Durch das gleichzeitige Angebot der obligatorischen Unfallversicherung und weiterer Versicherungen könnten die Versicherer mögliche Verbundeffekte nutzen.

10.2.4 Konsequenzen der jeweiligen Option für die SUVA (z.B. bestehendes Know-how, bestehende Organisation, SUVA als attraktiver Arbeitgeber)

a) *Vollmonopol der SUVA*

Mit einem Vollmonopol würde die SUVA ihr Prämienvolumen um ca. 1,4 Mrd. Franken³¹ vergrössern und gleichzeitig die Perennität des Gesamtbestandes sichern. Offen bleibt, ob fehlende Anreize zu effizientem Verhalten höhere Verwaltungskosten mit sich bringen würden oder ob in Anbetracht des umfangreichen Prämienvolumens der gegenwärtige Verwaltungskostensatz der SUVA (12% der Prämien) sogar gesenkt werden könnte.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL (NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*

Das heutige Prämienvolumen der SUVA würde mit dieser Option um 1,3 Mrd. Franken (von heute insgesamt 3 Mrd. Franken) kleiner³². Die SUVA müsste einen grossen Teil ihres Personals abbauen. Die BUV-Dossiers sind weniger komplex, so dass die SUVA zur Schadenerledigung weniger qualifiziertes Personal benötigen würde. Es würden ausserdem kaum mehr Regressfälle anfallen, weshalb nur noch wenige Mitarbeiter für die Regressbearbeitung eingesetzt werden müssten. Im Bereich Schadenbearbeitung würden die Arbeitsplätze bei der SUVA folglich an Attraktivität verlieren. Verwaltungskosten in BUV wie a).

c) *Status quo*

Die bestehenden Probleme bleiben ungelöst (vgl. Ziff. 9.5 mit Verweisen).

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Die Investitionen, welche zur qualitativen Beibehaltung der Dienstleistungen der SUVA benötigt werden, könnten trotz stetig sinkendem Versichertenbestand der SUVA (vgl. Ziff. 4.3) mittels Einnahmen aus weiteren Geschäftsfeldern vorgenommen werden. Dies setzt die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen auf dem Markt voraus. Die Unternehmensführung könnte wegen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft nicht sehr flexibel gehandhabt werden (Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen für alle Geschäftsfelder).

e) *Aufhebung des Teilmonopols, SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Die SUVA müsste zu einem marktfähigen Unternehmen (Marketing und Vertrieb) umstrukturiert werden. Das Personal zur Durchführung der Kontrollfunktionen in der Arbeitssicherheit wie auch Teile des Versicherungspersonals (Prämieninkasso und Schadenerledigung) müssten bei einem Rückgang des Prämienvolumens der SUVA (vgl. Ziff. 10.5.1 e) abgebaut werden. Die Unternehmensführung könnte wegen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft nicht sehr flexibel gehandhabt werden (Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen für alle Geschäftsfelder).

³¹ Vgl. Fussnoten 46 und 47.

³² Vgl. Fussnoten 46 und 47.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Wie e).

Die SUVA wäre frei bei der Wahl ihrer künftigen Geschäftsfelder (kein politisches Interesse mehr). Eine flexible Unternehmensführung wäre möglich.

10.3. Ökonomische Kriterien

10.3.1 Mangel (Marktversagen, Verteilungsproblem)

Bei *Marktversagen* werden die zur Verfügung stehenden Mittel fehlerhaft eingesetzt, es kommt zu ineffizienten Ergebnissen (z.B. natürliches Monopol, externe Effekte, öffentliche Güter und unvollkommene Information³³). Betreffend dem Bereich *Unfallversicherung* ist anzunehmen, dass kein Marktversagen besteht, zumal die Versicherer diese Leistung auch ohne staatliche Intervention anbieten; das gesetzliche Versicherungsobligatorium ist eine Rahmenbedingung des Staates, die zur Verhinderung der adversen Selektion (schlechte Risiken würden nicht versichert) eingeführt wurde. Auch in der *Rehabilitation* von Unfallopfern (z.B. Schädel-Hirn-Trauma) scheint kein Marktversagen vorzuliegen. Damit wäre im Bereich der Unfallversicherung ein staatliches Angebot nicht ökonomisch, sondern nur politisch zu rechtfertigen.

Hinsichtlich der *Prävention* besteht die Gefahr, dass diese als öffentliches Gut in ungenügender Masse betrieben würde (vgl. Ziff. 6.5.2). Damit die Prävention weiterhin im gewünschten Masse angeboten würde, könnte ein fixer Prozentsatz der Prämien in einen entsprechenden Fonds fließen, dessen Gelder beispielsweise durch eine gemeinsame Einrichtung der Versicherer mit dem entsprechenden Know-how in den von den Versicherern gewünschten Bereichen eingesetzt werden könnten.

Demgegenüber ist die *Arbeitssicherheitskontrolle* primär eine staatliche Aufgabe. Diese kann angesichts des vom Bund ratifizierten ILO-Übereinkommens Nr. 81 kaum Privaten übertragen werden, denn unabhängig von der Option ist die Kontrolle der Arbeitssicherheit durch eine neutrale Instanz wahrzunehmen.

Bei *Verteilungsproblemen* werden die Ergebnisse nicht so aufgeteilt, wie dies als wünschenswert angesehen wird (z.B. personelle Einkommensunterschiede). Grundsätzlich kann man festhalten, je liberalisierter der Unfallversicherungsmarkt wird, desto eher werden die Versicherer tendenziell nach Risikogruppen differenziertere Prämien verlangen, wodurch ein Verteilungsproblem entstehen würde. Infolgedessen könnte sich die Frage nach einem durch die öffentliche Hand zu finanzierenden Prämienverbilligungssystem stellen (vgl. Ziff. 9.1.5). Je mehr sich die SUVA in Richtung Monopol bewegt, desto wahrscheinlicher ist eine Lösung innerhalb des Versicherungssystems (z.B. Einheitsprämie mit Risikoausgleich) (vgl. Ziff. 9.1.5).

10.3.2 Volkswirtschaftlicher Nutzen [vgl. Ziff. 7]

Ein volkswirtschaftlicher Nutzen im Sinne der Ziff. 7 dieses Berichts wird bei der Wahl aller Optionen erzielt. Das Preis-Leistungsverhältnis könnte – langfristig betrachtet – bei den liberalisierten Optionen e) und f) positiver ausfallen als bei den Monopoloptionen a) und b).

³³ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

10.3.3 Direkte und indirekte Kosten; Kosten für den Staat

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der Versicherungsbetrieb der Unfallversicherer nach UVG grundsätzlich steuerfrei ist (Art. 67 und 71 UVG) und der Bund keine Subventionen an die Unfallversicherung nach UVG bezahlt.

a) *Vollmonopol der SUVA*

Direkte Kosten:

In der Option Vollmonopol würden bei der SUVA höhere Verwaltungskosten für Personal und Investitionen anfallen, die bisher von anderen Versicherern finanziert wurden. Gleichzeitig würde das Volumen der Verwaltungskosteneinnahmen steigen. Der Personalbestand würde bei der SUVA voraussichtlich um rund 40% ansteigen. Es ist allerdings zu erwarten, dass dieser zusätzliche Aufwand durch zwei Faktoren teilweise kompensiert wird: Einerseits ist es denkbar, dass das Vollmonopol gewisse verwaltungsmässige Synergien mit staatlichen, ohnehin zu erfüllenden Aufgaben mit sich bringt.³⁴ Andererseits könnte die SUVA dank einem Vollmonopol gegenüber heute noch grössere Präventionsanstrengungen unternehmen, was zu einem günstigeren Schadenverlauf und dadurch zu tieferen Prämien führen kann.

Bei der Option Vollmonopol würden zudem bisher in der **UVG-Branche** anfallende Kosten für Koordinationsaufgaben (Informationskosten, Abklärungskosten, Kosten der Unterstellungs- und Beschwerdeverfahren) wegfallen. Zudem würden die heutigen Akquisitionskosten der **Versicherer nach Artikel 68 UVG** wegfallen. Die Höhe dieser Kosten ist allerdings nicht bekannt.

Bei dieser Option entstehen dem **Staat** grundsätzlich keine Kosten.³⁵

Indirekte Kosten:

Da die Anreize zu Effizienz in einem monopolisierten Markt gering wären sowie keine Verbundeffekte durch das gleichzeitige Anbieten verschiedener Versicherungsprodukte möglich wäre, könnten allenfalls gegenüber heute zusätzliche indirekte Kosten³⁶ entstehen, die jedoch nicht beziffert werden können.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL* (*NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG*)

Direkte Kosten:

Im Falle der Option Monopol der SUVA für BUV + UVAL würden bei der SUVA weniger Personal- und Investitionskosten als heute anfallen. Gleichzeitig würde das

³⁴ Das Eidgenössische Versicherungsgericht stellte im Bereich der kantonalen Gebäudeversicherungen unter Berufung auf Studien fest, dass die Prämie in Monopolkantonen signifikant tiefer ist als bei Privatversicherungen: „Es erscheint wenig wahrscheinlich, dass der in den Kantonen ohne Monopolversicherung signifikant schlechtere Schadenverlauf rein zufällig sein soll. Eher plausibel erscheint demgegenüber, dass die kantonalen Gebäudeversicherungen dadurch, dass sie einen grösseren Aufwand für die Prävention leisten, zum wesentlich günstigeren Schadenverlauf beitragen und dadurch tiefere Prämien ermöglichen... Denkbar ist zudem, dass durch die Monopolisierung gewisse verwaltungsmässigen Synergien mit staatlichen, ohnehin zu erfüllenden Aufgaben möglich sind und gewisse Verwaltungskosten, namentlich Akquisitionskosten, geringer gehalten werden können. Gesamthaft gesehen bestehen plausible Gründe für die Annahme, dass die kantonalen Gebäudeversicherungen einen wesentlich günstigeren Schadenverlauf und damit sowohl geringere Schäden als auch deutlich tiefere Versicherungsprämien ermöglichen“ (BGE 124 I 30 Erw. 3f).

³⁵ Es ist allerdings nicht völlig auszuschliessen, dass der Bund dafür aufkommen müsste, wenn sich die versicherungstechnischen Rückstellungen für bereits eingetretene Unfälle als erheblich zu tief erweisen würden und die entsprechenden Lasten aus sozialpolitischen Gründen nicht über Prämien erhöhungen gedeckt werden könnten.

³⁶ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

Volumen der Verwaltungskosteneinnahmen abnehmen. Der Personalaufwand würde um rund 20% reduziert. Was die Wirkungen auf die heutigen Synergien anbelangt, so sind zwei gegenläufige Tendenzen absehbar: Kostensenkend würde einerseits die Konzentration der Tätigkeiten im Bereiche der BUV bei der SUVA wirken, indem gewisse verwaltungsmässige Synergien mit staatlichen, ohnehin zu erfüllenden Aufgaben entstünden.³⁷ Allerdings gingen auch bestehende Synergieeffekte durch die Trennung des BUV-Bereichs von der NBUV bei der SUVA verloren. Die SUVA könnte dank des Teilmonopols in der BUV + UVAL gegenüber heute noch grössere Präventionsanstrengungen unternehmen, was zu einem günstigeren Schadenverlauf beitragen und dadurch tiefere Prämien ermöglichen kann.

In der NBUV dürften bei den **Versicherern nach Artikel 68 UVG** gegenüber heute insgesamt höhere Verwaltungskosten anfallen. Dies wäre erstens auf den mit der Trennung von BUV und NBUV verbundenen Synergienverlust zurückzuführen. Zweitens wäre bei diesen Versicherern mit höheren Akquisitionskosten als heute zu rechnen. Auf Grund der heutigen Verwaltungskostenstruktur (SUVA heute 12%, übrige UVG-Versicherer heute durchschnittlich 22,5%) wäre deshalb zu erwarten, dass zusätzlich rund 200 Mio Fr. Verwaltungskosten erhoben würden.

Bereits vor dem Systemwechsel müssten bei der SUVA in der NBUV für bereits eingetretene Unfälle die technischen Reserven in der Höhe von 428 Mio Fr. (gemäss Jahresrechnung 2000) und die kapitalisierten laufenden Teuerungszulagen von rund 1,7 Mrd. Fr. finanziert sein. Diese Lasten müssten entweder durch die SUVA mittels Prämien erhöhungen oder allenfalls durch den Bund finanziert werden. Je nach Ausmass der risikogerechteren Ausgestaltung der Prämien in der NBUV könnten unerwünschte Verteilungseffekte entstehen, womit sich die Frage nach einem durch die **öffentliche Hand** zu finanzierenden Prämienverbilligungssystem stellen könnte.³⁸

Indirekte Kosten:

Da das bestehende Teilmonopol gegenüber heute verkleinert würde, entstünden zusätzliche Anreize zu effizientem Verhalten, womit die indirekten Kosten tendenziell abnehmen würden³⁹.

Mit Sicherheit entstünden dagegen den Arbeitgebern bei einer Trennung von BUV und NBUV durch den Synergienverlust zusätzliche Administrativkosten.

c) *Status quo*

Direkte Kosten:

Die Verwaltungskosten für die SUVA würden nicht proportional zu ihrem tendenziell schrumpfenden Markt, sondern weniger stark sinken. Sollte der Marktanteil der SUVA weiterhin leicht sinken, wird sich längerfristig die Frage der Finanzierung der Teuerungszulagen stellen.

Bei dieser Option entstehen dem **Staat** grundsätzlich keine Kosten.⁴⁰

Indirekte Kosten:

Da die Anreize zu Effizienz im monopolisierten Teilmarkt gering sind und die SUVA weiterhin keine Verbundeffekte durch das gleichzeitige Anbieten verschiedener Ver-

³⁷ Vgl. Fussnote 34 (BGE 124 I 30 Erw. 3f).

³⁸ Vgl. auch Fussnote 35.

³⁹ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

⁴⁰ Vgl. aber Fussnote 35.

sicherungsprodukte erzielen könnte, blieben die heutigen indirekten Kosten⁴¹ bestehen.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Direkte Kosten:

Neue privatwirtschaftliche Tätigkeiten würden zu einer Erhöhung der Verwaltungskosten für die SUVA führen. Bei entsprechender Nachfrage nach den neuen Dienstleistungen könnte dieser Mehraufwand durch zusätzliche Erträge gedeckt werden.

Bei dieser Option entstehen dem **Staat** grundsätzlich keine Kosten.⁴² Sollten einzelne Geschäftsfelder jedoch stark defizitär sein, kann sich die Frage nach einer Defizitdeckung durch die öffentliche Hand stellen.

Indirekte Kosten:

Betreffend den indirekten Kosten verhält es sich grundsätzlich wie bei Option c).

e) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Direkte Kosten:

Bei einem allfälligen Rückgang ihres Marktanteils fielen bei der SUVA weniger Personal- und Investitionskosten an (vgl. Ziff. 10.5.1 e). Es ist davon auszugehen, dass der notwendige Aufbau einer Vertriebsorganisation (Marketing und Akquisition) zu Verwaltungskosten von bis zu 27% der Prämieinnahmen oder - bei gleich bleibendem Prämienvolumen - von rund 750 Mio. Fr. führen würde (heute bei der SUVA 12%, d.h. gemäss Jahresrechnung 2000 334,6 Mio Fr.). Die Liberalisierung hätte wahrscheinlich auch zur Folge, dass die grösseren Betriebe entgegen der heutigen Situation nicht mehr als ihren anteilmässigen Administrativaufwand zu tragen hätten, was eine Erhöhung der betreffenden Kosten für die Klein- und Mittelbetriebe bewirken dürfte.

In der gesamten **UVG-Branche** würden durch den grösseren Regulierungsbedarf (z.B. Prämienumverteilungsmassnahmen, Koordinationsaufwand für die einheitliche Anwendung des Gesetzes) die direkten Kosten ansteigen.

Bei einer Aufhebung des Teilmonopols müsste die SUVA die Rückstellungen voll öffnen, was einer zusätzlichen Belastung von ca. 1 Mrd. entspricht. Nicht zu vergessen ist, dass die SUVA, auch wenn ihr Versichertenbestand abnehmen sollte, die heutigen Renten (per 31.12.1999: 103'771 Bezüger von Invaliden- und Hinterlassenenrenten) und die nicht gedeckten kapitalisierten Teuerungszulagen (kapitalisierte Teuerungszulagen im Jahr 2000: 3,5 Mrd. Fr.) noch viele Jahrzehnte lang zu finanzieren hat. Diese Lasten müssten entweder von der SUVA durch Prämien erhöhungen oder allenfalls durch den Bund finanziert werden. Zudem wäre auf Grund der risikogerechteren Ausgestaltung der Prämien mit unerwünschten Verteilungseffekten zu rechnen, die entweder durch eine Einheitsprämie (mit Ausgleichspool) oder mittels eines durch die **öffentliche Hand** zu finanzierenden Prämienverbilligungssystems abgefördert werden könnten.⁴³

⁴¹ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

⁴² Vgl. aber Fussnote 35.

⁴³ Vgl. auch Fussnote 35.

Indirekte Kosten:

Da Anreize zu Effizienz gross sowie Verbundeffekte durch das gleichzeitige Anbieten verschiedener Versicherungsprodukte möglich wären, würden die indirekten Kosten⁴⁴ gegenüber heute in nicht bekanntem Ausmasse sinken.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Die direkten und indirekten Kosten fallen bei dieser Option **analog der Option e)** aus. Zusätzlich sind noch folgende direkte und indirekte Kosten zu berücksichtigen: Es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungskosten der SUVA zur Erzielung eines optimalen Shareholder Value und für die Auszahlung von Dividenden erhöht würden. Die SUVA müsste bei einer Privatisierung mit **Eigenkapital** in der Grössenordnung von 2 Mrd. Fr. ausgestattet werden. Diese Mittel wären entweder auf dem Kapitalmarkt oder über Prämien erhöhungen oder allenfalls durch den Bund zu finanzieren.

10.3.4 Wettbewerbsneutralität und Struktureutralität [vgl. Ziff. 9.3 c]

a) *Vollmonopol der SUVA*

Im Vergleich zum Status quo würde die Überführung in ein Vollmonopol SUVA die relative Marktstärke der Versicherer verändern bzw. für die SUVA verbessern und für die Versicherer nach Art. 68 UVG verschlechtern. Da es den versicherten Betrieben fortan gar nicht mehr möglich wäre, mehrere Versicherungen einschliesslich der Unfallversicherung beim gleichen Versicherer zu haben und deren Wahlmöglichkeiten somit gegenüber dem Status quo stärker eingeschränkt würden, veränderten sich im Weiteren die Präferenzen der Versicherten. Damit würde die *Wettbewerbsneutralität* in zweifacher Hinsicht verletzt.

Ebenfalls verletzt würde die *Struktureutralität*, einerseits da die Versicherer nach Art. 68 UVG erheblich benachteiligt werden, dergestalt, dass diese Versicherer vom Markt für Unfallversicherung ausgeschlossen und die SUVA begünstigt würde. Somit fände eine Ungleichbehandlung der Versicherungsträger statt. Andererseits würde die Struktureutralität verletzt, da der Bereich Unfallversicherung ohne ökonomische Gründe anders behandelt würde als andere Versicherungsbereiche.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL
(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*

Im Unterschied zum Status quo (Option c) würde die relative Marktstärke der Versicherungsanbieter nach Art. 68 UVG verbessert, jene der SUVA verschlechtert⁴⁵. Ausserdem würden die Präferenzen der Konsumenten verändert. Zudem würde der Bereich der Unfallversicherung ohne ökonomische Gründe anders behandelt als andere Versicherungsbereiche. Damit ist diese Option *weder wettbewerbs- noch strukturneutral*.

c) *Status quo*

Durch den Vorbehalt gemäss Art. 66 UVG wird die relative Marktstärke der SUVA gegenüber den privaten Versicherern gesetzlich festgelegt. Ohne gesetzlichen Vorbehalt würden sich diese über die Zeit entsprechend dem jeweiligen Marktauftreten der Versicherungsträger dynamisch verändern. Diese Entwicklungsmöglichkeiten sind

⁴⁴ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

⁴⁵ Vgl. Ziff. 10.5.1b), insbes. Fussnoten 46 und 47.

der SUVA überhaupt nicht und den privaten Versicherern nicht in bezug auf den gesetzlich vorbehaltenen Bereich gegeben. Den Versicherten ist es im Status quo nicht möglich zwischen den privaten Versicherern und der SUVA zu wählen. Ebenfalls kann dem möglichen Wunsch der Versicherten, mehrere Versicherungen einschliesslich der Unfallversicherung beim gleichen Versicherer zu haben, nicht entsprochen werden, falls diese in den Bereich von Art. 66 UVG fallen. Ferner können die verschiedenen Aufgaben der SUVA (Versicherung, Beratung von Unternehmen in Fragen der Arbeitssicherheit und hoheitliche Aufsicht über die Arbeitssicherheit) Wettbewerbsverzerrungen schaffen. Damit wird die *Wettbewerbsneutralität* in mehrfacher Hinsicht verletzt.

Da die SUVA auf den Bereich gemäss Art. 66 UVG beschränkt ist bzw. dieser Bereich den privaten Versicherern vorenthalten bleibt, besteht eine Ungleichbehandlung dieser Versicherungsbereiche, womit die *Strukturneutralität* verletzt ist. Zudem besteht ohne ökonomische Rechtfertigung eine Ungleichbehandlung des Bereiches der Unfallversicherung gegenüber anderen Versicherungsbereichen (z.B. Motorhaftpflichtversicherung).

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Vgl. c); die Ausweitung der Geschäftsfelder der SUVA würde in der Tendenz eine Verschlechterung der Wettbewerbs- und Strukturneutralität bewirken.

e) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Nach Aufhebung des Teilmonopols der SUVA hätten zwar die Versicherer nach Art. 68 UVG den Zugang zum ihnen bisher vorbehaltenen Versicherungsbereich. Die SUVA liefe Gefahr, dass sie auf die obligatorische Unfallversicherung oder allenfalls noch auf die Zusatzversicherung beschränkt wäre. Damit wäre ihre Wettbewerbsfähigkeit in einem gesättigten Markt wesentlich kleiner als jene der privaten Versicherer. Zudem ist zu erwarten, dass die SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft weniger flexibel als die privaten Versicherungen wäre. Damit bestünde weiterhin eine Verletzung der *Wettbewerbsneutralität*, hier zuungunsten der SUVA.

Die *Strukturneutralität* würde nur in dem Sinne verletzt werden, als es der SUVA eventuell nicht offen stünde, in verschiedenen Versicherungsbereichen tätig zu sein. Ansonsten bestünde Gleichbehandlung.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Weder die *Wettbewerbs-* noch die *Strukturneutralität* würden durch diese Option verletzt.

10.4. Juristische Kriterien

10.4.1 Vereinbarkeit mit hoheitlicher Aufsicht

a) *Vollmonopol der SUVA*

Ein Vollmonopol der SUVA würde den Verbleib der hoheitlichen Aufsicht (Kontrolle) bei der SUVA positiv beeinflussen. Die SUVA berät die Betriebe in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz unentgeltlich (die Programme der integrierten Sicherheit werden aus dem Prämienzuschlag für die Berufsunfallverhütung finanziert). Diese unentgeltliche Beratung ist mit den hoheitlichen Aufgaben der SUVA in-

soweit vereinbar, als sie die nach den gesetzlichen Vorschriften zu treffenden Massnahmen erläutert und dabei die Kontrollaufgabe nicht beeinträchtigt wird.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL*
(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)

Wie a).

c) *Status quo*

Die Ausübung der hoheitlichen Aufsicht durch die SUVA ist heute umstritten (vgl. Ziff. 6.2. und 6.3).

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Mit einer Ausweitung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten würde die Problematik der Vereinbarkeit mit Kontrollaufgaben in der Arbeitssicherheit verschärft. Je grösser und intensiver diese Geschäftsfelder betrieben würden, desto grösser wäre das Konfliktpotenzial zwischen der privatwirtschaftlichen Tätigkeit und der Kontrolle. Eine Herauslösung der hoheitlichen Kontrollaufgaben in der Arbeitssicherheit aus der SUVA wäre zu diskutieren; die beratende Funktion und der Erlass und die Fortentwicklung von Standards in der Arbeitssicherheit könnten aber weitergeführt werden.

e) *Aufhebung des Teilmonopols,*
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft

Die Option Aufhebung des Teilmonopols bedeutet, dass die SUVA sich in Konkurrenz mit den übrigen UVG-Versicherern auf dem Versicherungsmarkt bewegen würde. Diese Konkurrenz wäre der vom ILO-Übereinkommen Nr. 81 verlangten Unabhängigkeit abträglich und könnte deshalb kaum mehr mit Kontrollaufgaben in der Arbeitssicherheit vereinbart werden; die beratende Prävention könnte aber weitergeführt werden.

f) *Aufhebung des Teilmonopols,*
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft

Bei einer Privatisierung der SUVA wäre es ausgeschlossen, dass diese weiterhin Kontrollaufgaben in der Arbeitssicherheit ausübt [Begründung siehe e)].

10.4.2 Gleichbehandlung

a) *Vollmonopol der SUVA*

Die Gleichbehandlung der versicherten Betriebe und verunfallten Personen wird tendenziell am Besten von einem grossen Versicherer garantiert. Beim Monopolisten wäre folglich die Einhaltung einer einheitlichen Praxis und deren Transparenz grundsätzlich gewährleistet.

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL*
(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)

Im Bereich BUV + UVAL wie a).

Im Bereich NBUV könnte die Gleichbehandlung, abgesehen von der gegenseitigen Kontrolle der Konkurrenten, nur durch die Rechtsprechung und die Aufsicht des BSV (Ordnungsfunktionen) gewährleistet werden.

c) *Status quo*

Die Gleichbehandlung könnte, abgesehen von der gegenseitigen Kontrolle der Konkurrenten, nur durch die Rechtsprechung und die Aufsicht des BSV (Ordnungsfunktionen) gewährleistet werden.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Wie c).

e) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Wie c).

f) *Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Ein Potenzial an Ungleichbehandlung der versicherten Betriebe und der verunfallten Personen wäre zweifellos vorhanden, denn dieser Gefahr würden, abgesehen von der gegenseitigen Kontrolle der Konkurrenten, nur die Rechtsprechung und die Aufsicht des BSV (Ordnungsfunktionen) entgegenwirken.

10.5 Problemlösung

10.5.1 Problem des sinkenden Versichertenbestandes der SUVA lösen

a) *Vollmonopol der SUVA*

Mit einem Vollmonopol der SUVA wäre das Problem des sinkenden Versichertenbestandes gelöst und die Perennität des Versichertenbestandes gewährleistet. Der Versichertenbestand wäre ausserdem nur beschränkt konjunkturabhängig, da die arbeitslosen Personen ebenfalls von der SUVA versichert würden (UVAL).

b) *Monopol der SUVA für BUV + UVAL
(NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)*

Die SUVA hält heute ca. 80% am Bruttoprämienvolumen der BUV⁴⁶ und ca. 60% am Bruttoprämienvolumen der NBUV⁴⁷. Bei dieser Option würde die SUVA ca. 305 Mio Fr. Prämienvolumen gewinnen und ca. 1,6 Mrd. Fr. Prämienvolumen verlieren. Die SUVA müsste sich demnach massiv verkleinern. Allerdings würde das Problem des sinkenden Versichertenbestandes der SUVA – wie unter a) hievon beschrieben – gelöst, denn das Prämienvolumen könnte auf einem tieferen Niveau stabil gehalten werden. Durch eine Verbindung der Option b) mit weiteren Geschäftsfeldern (Option d) – z.B. Schadenregulierung der SUVA für die Versicherer nach Art. 68 UVG – könnte der Rückgang des Prämienvolumens teilweise kompensiert werden.

c) *Status quo*

Ungeachtet ihres in den letzten 10 Jahren stetig sinkenden Versichertenbestandes (vgl. Ziff. 4.3) würden die „industriellen“ Betriebe dank des Teilmonopols bei der SUVA versichert bleiben. Das Prämienvolumen dieser Betriebe könnte allerdings unter die „mindesteffiziente Betriebsgrösse“ fallen, unter welcher nicht mehr alle zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit notwendigen Investitionen (z.B. in die sich stetig entwi-

⁴⁶ Bruttoprämien 2000 BUV: SUVA 1,461 Mrd. Fr., Versicherer nach Art. 68 UVG 305 Mio Fr.

⁴⁷ Bruttoprämien 2000 NBUV: SUVA 1,666 Mrd. Fr., Versicherer nach Art. 68 UVG 1,119 Mrd. Fr.

ckelnde Informatik) getätigt werden könnten. Ausserdem ist zur Akzeptanz der Standards eine gewisse Grösse unabdingbar. Eingewendet werden kann, dass sich in den letzten Jahren ebenfalls die Schadenquote verkleinert hat.

Solange das UVG den Tätigkeitsbereich der SUVA hauptsächlich auf den sekundären Wirtschaftssektor begrenzt, wird das Problem des sinkenden Versichertenbestandes der SUVA nicht gelöst. Lediglich wenn der Gesetzgeber den Tätigkeitsbereich der SUVA durch Änderung von Art. 66 UVG weiter definieren würde, könnte der Abnahme des Versichertenbestandes Einhalt geboten werden.

d) Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA

Wie c).

Eine Erweiterung der Geschäftsfelder der SUVA (z.B. Schadenerledigung für andere Versicherer) würde deren Personal im Sinne einer Kompensation des sinkenden Versichertenbestandes und der sinkenden Schadenquote auslasten und das für die Investitionen (z.B. Informatik) erforderliche Kapital beschaffen. Sofern die zusätzlichen Produkte der SUVA (vgl. Ziff. 6.1) auf dem Markt nachgefragt würden, wäre der Faktor des sinkenden Versichertenbestandes der SUVA zwar nicht beseitigt, doch könnte der Rückgang des Prämienvolumens mittelfristig kompensiert werden.

*e) Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft*

Die Aufhebung des Teilmonopols der SUVA würde das Problem des sinkenden Versichertenbestandes theoretisch lösen, denn dieses wäre nicht mehr gesetzesimmanent. Faktisch bestünde einerseits die Gefahr, dass die SUVA in einer Konkurrenzsituation die guten Risiken im angestammten Monopolbereich nicht halten könnte, während die SUVA andererseits in den neuen Tätigkeitsbereichen ein Wachstumspotenzial hätte. Falls die Rückstellungen und künftigen Teuerungszulagen voll über die Prämien finanziert werden müssten, könnten die in der Folge höheren Prämien ebenfalls zu einer Abwanderung guter Risiken führen.

Die SUVA liefere überdies Gefahr, die international tätigen Konzerne zu verlieren, da sie ein Angebot von internationalen Gesamtversicherungen in einem bereits gesättigten Markt neu aufbauen müsste. Als öffentlich-rechtliche Institution wäre die SUVA nicht flexibel genug im Aufbau dieser internationalen Dienstleistungen. Die SUVA müsste weiter eine Marketingorganisation (Akquisition) aufbauen, wozu ihr zur Zeit das Know-how fehlt. Es würden dadurch mehr Verwaltungskosten anfallen.

*f) Aufhebung des Teilmonopols,
SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft*

Wie e).

Mit privat-rechtlicher Trägerschaft könnte sich die SUVA nach Aufhebung des Teilmonopols sowohl auf dem UVG-Markt als auch auf dem in- und ausländischen Privatversicherungsmarkt frei bewegen. Da sie aber im Erschliessen von neuen Geschäftsfeldern (in einem gesättigten Markt mit bereits etablierten Konkurrenten) und in der Akquisition von Versicherungsverträgen ein Neuling ohne bestehendes Netzwerk wäre, würde die SUVA eine Übergangsphase benötigen. Sofern die Solvabilitätsreserve (Eigenkapital von ca. 2 Mrd. Fr.) und die Dividenden über die Prämien finanziert werden müssten, würde die Gefahr einer Abwanderung der Betriebe zu anderen UVG-Versicherern verstärkt.

10.5.2 Problem des Vollzugspluralismus in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz lösen

Bei der Option Vollmonopol der SUVA (a) und der Option Monopol der SUVA für BUV + UVAL (b) könnte die für die Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben in der Sicherheit und im Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erforderliche Unabhängigkeit der SUVA erhalten bleiben. Durch eine Zentralisierung dieser Kontrollaufgaben bei der SUVA könnte die Möglichkeit zur Lösung des Vollzugspluralismus geschaffen werden. Die Optionen e) und f) würden eher eine Lösung des Vollzugspluralismus in Form einer staatlichen Institution nahe legen. Eine SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft (Option f) dürfte keine hoheitlichen Aufgaben in diesem Bereich mehr übernehmen (vgl. Ziff. 6.2 und 6.3).

10.5.3 Problem der Vereinbarkeit der Beratungsdienstleistungen sowie der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten mit hoheitlichen Aufgaben im Bereich des Gesundheitsschutzes lösen

Dieses Thema wird unter Ziff. 9.4.1 und 10.4.1 diskutiert.

10.5.4 Wachsende Unterschiede in der NBUV-Prämienhöhe

Heute versuchen die Versicherer, sofern die Zuordnung eines Betriebs unter Art. 66 UVG nicht eindeutig ist, diesen zu versichern.

Tendenziell zeichnen sich immer grösser werdenden Unterschiede in der Höhe der NBUV-Prämie je nach Branche und Betrieb ab. Arbeitnehmende mit tiefen Löhnen und harten Arbeitsbedingungen haben oft hohe Prämien zu bezahlen.

Ein Beispiel für die Problematik der wachsenden Unterschiede in der NBUV-Prämienhöhe ist die Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung der öffentlichen Verwaltungen, welche 1983 gemäss Art. 75 UVG für gewisse Teile ihrer Verwaltung einen privaten UVG-Versicherer gewählt haben. Durch diese Unterstellung entstand eine nur schwer zu rechtfertigende Ungleichheit zwischen den von Gesetzes wegen der SUVA unterstellten Teilen der Verwaltung und jenen, die mit demselben Unfallrisiko bei einem privaten Versicherer – mit wesentlich tieferer Prämie – versichert sind (vgl. Ziff. 5.2).

a) Vollmonopol der SUVA

Die SUVA könnte bei einem Vollmonopol vom Gesetzgeber oder allenfalls von ihrem Verwaltungsrat verpflichtet werden, in der NBUV eine Einheitsprämie einzuführen, womit die erwähnten Probleme gelöst würden.

b) Monopol der SUVA für BUV + UVAL (NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)

Bei dieser Option könnten in der NBUV noch differenziertere Prämien verlangt werden (mehr Stufen im Prämientarif). Je grösser die Prämienunterschiede werden, desto unterschiedlicher wird die Prämienbelastung für Personen mit demselben individuellen Risiko. Dieser Effekt könnte mit der Einführung einer Einheitsprämie, der Schaffung eines Ausgleichspools oder der Einführung eines durch die öffentliche Hand zu finanzierenden Prämienverbilligungssystems kompensiert werden⁴⁸.

⁴⁸ Vgl. Ziff. 9.1.5.

Das Problem der öffentlichen Verwaltungen wäre dank der Wahlfreiheit in der NBUV mit dieser Option gelöst.

c) *Status quo*

Eine Lösung könnte nur mittels Regulierungsmassnahmen (z.B. Einheitsprämie) gefunden werden.

d) *Status quo + weitere Geschäftsfelder für SUVA*

Wie c).

e) *Aufhebung des Teilmonopols,*

SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft

Wie b).

f) *Aufhebung des Teilmonopols,*

SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft

Wie b).

11. Gesamtbewertung der Optionen

11.1 Vorbemerkungen

11.1.1 Leistungen gemäss Ziff. 7

Jede Option ist unter den Rahmenbedingungen, dass die Leistungen gemäss Ziff. 7 erbracht werden können, und dass die heutigen Vorgaben des UVG weiter gelten, zu prüfen.

11.1.2 Vollzugspluralismus und Gesetzesdualismus in der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

Im Bereich der gesetzlichen Regelungen von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz herrscht ein Gesetzesdualismus und ein Vollzugspluralismus⁴⁹. Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass ohne die Beteiligung aller interessierten Kreise (z.B. Kantone) im Rahmen dieses Berichts keine Lösung der Frage des Gesetzesdualismus und des Vollzugspluralismus im Bereich der Sicherheit und der Gesundheit am Arbeitsplatz vorgeschlagen werden kann (vgl. Motion 94.3312 der SGK N vom 19. Mai 1994 Sicherheit am Arbeitsplatz). In der Gesamtbewertung findet deshalb nur das Problem des Vollzugspluralismus innerhalb der Arbeitssicherheit (Berufsunfall- und Berufskrankheitenverhütung) Niederschlag.

11.2 Ökonomische Bewertung der Optionen

Ökonomischer Ausgangspunkt für die Einführung und Beurteilung von Staatseingriffen in die Handlungs- und Vertragsfreiheit von Individuen und Unternehmungen ist ein Mangel in der Situation ohne Staatseingriff. Gerechtfertigt sind staatliche Eingriffe, falls ihr Nutzen grösser ist als ihre Kosten (Subsidiaritätsprinzip).

⁴⁹ Vgl. Fussnote 11.

Sowohl ökonomisch als auch politisch ist es unbestritten, dass das Versicherungsobligatorium im Sinne einer Rahmenbedingung bestehen bleiben muss. Im Bereich der Unfallversicherung ist ein staatliches Angebot - weil es ohne dieses weder zu einem Marktversagen noch zu einem Verteilungsproblem käme - nicht ökonomisch, sondern nur politisch zu rechtfertigen. Hinsichtlich der Prävention besteht die Gefahr, dass diese als öffentliches Gut in ungenügender Masse betrieben würde (Marktversagen), weshalb ein Staatseingriff ökonomisch gerechtfertigt werden kann. Ein volkswirtschaftlicher Nutzen im Sinne der Ziff. 7 dieses Berichts wird bei der Wahl aller Optionen erzielt. Jede Option ist zudem auf ihre Wettbewerbs- und Struktureutralität hin zu prüfen (vgl. Ziff. 10.3.4). Bei der ökonomischen Bewertung jeder Option darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass in einer Sozialversicherung politisch motivierte Rahmenbedingungen (z.B. Versicherungsobligatorium, risikogerechte Prämien, keine individuellen Risikoprämien, kein Gewinn des Versicherers auf den Risikoprämien, vom Gesetz vorgeschriebene Leistungen und Verfahren, lebenslängliche Rentenleistungen, Rentenanpassung an die Teuerung) bestehen.

11.3 Option a): Vollmonopol der SUVA

Sollte die Option Vollmonopol der SUVA gewählt werden, würden die BUV und die NBUV aus einer Hand von der SUVA angeboten. Die SUVA würde ihr Prämienvolumen um ca. 1,4 Mrd. Franken⁵⁰ vergrössern und gleichzeitig die Perennität des Gesamtbestandes sichern. Der Versichertenbestand wäre ausserdem nur beschränkt konjunkturabhängig, da die arbeitslosen Personen ebenfalls von der SUVA versichert würden (UVAL).

Die SUVA könnte allen Betrieben den Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation anbieten, wie bis anhin jedoch keine Zusatzversicherungen. Als Nachteil müsste hingenommen werden, dass die bisher von den Versicherern nach Art. 68 UVG versicherten Betriebe neu nicht mehr Grund- und Zusatzversicherung aus einer Hand beziehen könnten. Würde die bisherige Aufgabenteilung bei der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit weitergeführt, wäre die SUVA auch weiterhin nicht für die Aufsicht aller Betriebe zuständig. Ein Vollmonopol würde allerdings den grundsätzlichen Verbleib der hoheitlichen Aufsicht (Kontrolle) bei der SUVA positiv beeinflussen. Durch eine Zentralisierung dieser Kontrollaufgaben bei der SUVA könnte der Vollzugspluralismus im Bereich der Arbeitssicherheit aufgehoben werden.

Das Prinzip der Parität im Verwaltungsrat der SUVA würde beibehalten. Die SUVA könnte das Versicherungsobligatorium mittels Unterstellungsverfügungen selber durchsetzen. Sie könnte weiterhin Standards setzen, falls nicht der Mangel an Konkurrenz die Aufrechterhaltung der Standards gefährden würde. Die Arbeitnehmenden würden von einer Leistungserbringung nach einheitlichen Grundsätzen, von klaren Zuständigkeiten und einer intensiven Präventionstätigkeit profitieren.

Wahrscheinlich würden in der NBUV nach Risikogruppen differenziertere Prämien erhoben werden (kaum Risiko eines Verteilungsproblems).

⁵⁰ Vgl. Fussnoten 46 und 47.

Direkte Kosten: In der Option Vollmonopol würde der Personalbestand bei der SUVA voraussichtlich um rund 40% ansteigen. Es ist allerdings zu erwarten, dass dieser zusätzliche Aufwand durch zwei Faktoren teilweise kompensiert würde: Einerseits ist es denkbar, dass das Vollmonopol gewisse verwaltungsmässige Synergien mit staatlichen, ohnehin zu erfüllenden Aufgaben mit sich bringt.⁵¹ Andererseits könnte die SUVA dank einem Vollmonopol gegenüber heute noch grössere Präventionsanstrengungen unternehmen, was zu einem günstigeren Schadenverlauf und dadurch zu tieferen Prämien führen kann. Bei der Option Vollmonopol würden zudem bisher in der UVG-Branche anfallende Kosten für Koordinationsaufgaben (Informationskosten, Abklärungskosten, Kosten der Unterstellungs- und Beschwerdeverfahren) wegfallen. Zudem würden die heutigen Akquisitionskosten der *Versicherer nach Artikel 68 UVG* wegfallen. Die Höhe dieser Kosten ist allerdings nicht bekannt. Bei dieser Option entstünden dem Staat grundsätzlich keine Kosten.⁵²

Indirekte Kosten: Da die Anreize zu Effizienz in einem monopolisierten Markt gering wären sowie keine Verbundeffekte durch das gleichzeitige Anbieten verschiedener Versicherungsprodukte möglich wäre, könnten allenfalls gegenüber heute zusätzliche indirekte Kosten⁵³ entstehen, die jedoch nicht beziffert werden können.

Die Option a) ist weder wettbewerbs- noch strukturneutral.

Die Option würde 5-10 Jahre vom Entscheid bis zum Funktionieren des Systems erfordern. Bei der SUVA müsste der heutige Personalbestand um ca. 40% ausgebaut werden (mittelfristig und einfach realisierbar). Vom Inkrafttreten der Gesetzesänderung an müsste eine zweijährige Übergangsregelung vorgesehen werden.

Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe für die Option a):

Obwohl die heutigen Probleme der SUVA (vgl. Ziff. 9.5 mit Verweisen und 10.5) mit einem Vollmonopol gelöst werden könnten, schliesst die Arbeitsgruppe diese Option insbesondere aus ordnungspolitischen Gründen aus. Ein Vollmonopol könnte ökonomisch nicht gerechtfertigt werden (übermässiger Staatseingriff).

11.4 Option b): Monopol der SUVA für BUV + UVAL (NBUV nur Versicherer nach Art. 68 UVG)

Sollte die Option Monopol der SUVA für BUV + UVAL gewählt werden, hätten die Betriebe und deren Arbeitnehmende für die UVG-Versicherung neu zwei Versicherer (BUV / NBUV). Das heutige Prämienvolumen der SUVA würde mit dieser Option um 1,3 Mrd. Franken (von heute insgesamt 3 Mrd. Franken)⁵⁴ kleiner, könnte aber stabil gehalten werden. Eine gewisse Perennität des Gesamtbestandes wäre gewährleistet.

Die SUVA könnte in der BUV allen Betrieben den Produktmix Prävention-Versicherung-Rehabilitation anbieten, allerdings nicht mehr den heutigen Produktmix NBUV-Freizeitsicherheit. Sie wäre – ohne Änderung der heutigen Aufgabenteilung in diesem Bereich – auch weiterhin nicht für die hoheitliche Kontrolle der Einhaltung

⁵¹ Vgl. Fussnote 34 (BGE 124 I 30 Erw. 3f).

⁵² Vgl. aber Fussnote 35.

⁵³ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

⁵⁴ Vgl. Fussnoten 46 und 47.

der Vorschriften über die Arbeitssicherheit aller Betriebe zuständig. Die Option würde aber den Verbleib der hoheitlichen Aufsicht (Kontrolle) bei der SUVA positiv beeinflussen. Durch eine Zentralisierung dieser Kontrollaufgaben bei der SUVA könnte der Vollzugspluralismus im Bereich der Arbeitssicherheit aufgehoben werden. Das Durchsetzungsvermögen der von der SUVA gesetzten Präventionsstandards wäre besser als heute, während die Standards in der Versicherung und der Rehabilitation schwieriger durchsetzbar wären. Für einen kleineren Versicherer schwieriger zu gewährleisten wären wegen des Verbundeffekts (kleineres Potenzial für Investitionen) z.B. die Standardsicherung, die qualitativ gute Schadenabwicklung und die internationale Zusammenarbeit (vgl. die Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7). Die Erbringung dieser Leistungen würden durch den weiterhin sozialpartnerschaftlich abgestützten Verwaltungsrat der SUVA am ehesten garantiert. Die Arbeitnehmenden würden in der BUV von einer Leistungserbringung nach einheitlichen Grundsätzen, von klaren Zuständigkeiten und einer intensiven Präventionstätigkeit profitieren. Die Gleichbehandlung könnte, abgesehen von der gegenseitigen Kontrolle der Konkurrenten, nur durch die Rechtsprechung und die Aufsicht des BSV (Ordnungsfunktionen) gewährleistet werden. Das Problem der öffentlichen Verwaltungen wäre dank der Wahlfreiheit in der NBUV mit dieser Option gelöst.

Direkte Kosten: Im Falle der Option Monopol der SUVA für BUV + UVAL würde der Personalaufwand bei der SUVA um rund 20% reduziert. Was die Wirkungen auf die heutigen Synergien anbelangt, so sind zwei gegenläufige Tendenzen absehbar: Kostensenkend würde einerseits die Konzentration der Tätigkeiten im Bereiche der BUV bei der SUVA wirken, indem gewisse verwaltungsmässige Synergien mit staatlichen, ohnehin zu erfüllenden Aufgaben entstünden.⁵⁵ Allerdings gingen auch bestehende Synergieeffekte durch die Trennung des BUV-Bereichs von der NBUV bei der SUVA verloren. Die SUVA könnte dank des Teilmonopols in der BUV + UVAL gegenüber heute noch grössere Präventionsanstrengungen unternehmen, was zu einem günstigeren Schadenverlauf beitragen und dadurch tiefere Prämien ermöglichen kann. In der NBUV dürften bei den *Versicherern nach Artikel 68 UVG* gegenüber heute insgesamt höhere Verwaltungskosten anfallen. Dies wäre erstens auf den mit der Trennung von BUV und NBUV verbundenen Syngienverlust zurückzuführen. Zweitens wäre bei diesen Versicherern mit höheren Akquisitionskosten als heute zu rechnen. Auf Grund der heutigen Verwaltungskostenstruktur (SUVA heute 12%, übrige UVG-Versicherer heute durchschnittlich 22,5%) wäre deshalb zu erwarten, dass zusätzlich rund 200 Mio Fr. Verwaltungskosten erhoben würden. Der Markt würde zu tieferen Verwaltungskosten bei Grossbetrieben tendieren. In Klein- und Mittelbetrieben hätten die Arbeitnehmenden, welche grundsätzlich die NBUV-Prämien bezahlen, eher höhere Verwaltungskosten als in Grossbetrieben hinzunehmen.

Bereits vor dem Systemwechsel müssten bei der SUVA in der NBUV für bereits eingetretene Unfälle die technischen Reserven in der Höhe von 428 Mio Fr. (gemäss Jahresrechnung 2000) und die kapitalisierten laufenden Teuerungszulagen von rund 1,7 Mrd. Fr. finanziert sein. Diese Lasten müssten entweder durch die SUVA mittels Prämien erhöhungen oder allenfalls durch den Bund finanziert werden. Je nach Ausmass der risikogerechteren Ausgestaltung der Prämien in der NBUV könnten unerwünschte Verteilungseffekte entstehen, womit sich die Frage nach einem durch die *öffentliche Hand* zu finanzierenden Prämienverbilligungssystem stellen könnte.⁵⁶

⁵⁵ Vgl. Fussnote 34 (BGE 124 I 30 Erw. 3f).

⁵⁶ Vgl. auch Fussnote 35.

Indirekte Kosten: Da das bestehende Teilmonopol gegenüber heute verkleinert würde, entstünden zusätzliche Anreize zu effizientem Verhalten, womit die indirekten Kosten tendenziell abnehmen würden⁵⁷. Mit Sicherheit entstünden dagegen den Arbeitgebern bei einer Trennung von BUV und NBUV durch den Synergienverlust zusätzliche Administrativkosten.

Die Option b) ist weder wettbewerbs- noch struktureutral.

Die Option würde 5-10 Jahre vom Entscheid bis zum Funktionieren des Systems erfordern. Zu bedenken ist, dass die SUVA einen grossen Teil ihres Personals abbauen müsste (wenn allerdings zusätzliche Geschäftsfelder erschlossen werden dürften, wäre dies nicht der Fall). Die verbleibenden Schadenerledigungstätigkeiten würden zudem weniger qualifiziertes Personal erfordern. Vom Inkrafttreten der Gesetzesänderung an müsste eine zweijährige Übergangsregelung vorgesehen werden.

Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe für die Option b):

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, diese Option nicht mehr weiter zu verfolgen. Das Problem „Unfall“ würde nicht mehr von nur einem Versicherer gelöst (entgegen den Interessen der Betriebe und der Arbeitnehmenden). Zudem wären Abgrenzungsprobleme zwischen Berufs- und Nichtberufsunfällen zu erwarten, welche lange Rechtsstreitigkeiten zur Folge hätten (entgegen den Interessen der verunfallten Arbeitnehmenden und der Versicherer). Das Prämienvolumen der SUVA würde um mehr als die Hälfte verkleinert, weshalb die Erbringung der Leistungen gemäss Ziff. 7 und die Verbundeffekte teilweise preisgegeben würden (mindesteffiziente Betriebsgrösse). Diese Option wäre ausserdem ordnungspolitisch diskutabel und ökonomisch nicht zu rechtfertigen.

11.5 Option c): Status quo

Wird der Status quo belassen, bleiben die heutigen Probleme (siehe Ziff. 9.5 mit Verweisen und Ziff. 10.5) ungelöst.

Solange das UVG den Tätigkeitsbereich der SUVA hauptsächlich auf den sekundären Wirtschaftssektor begrenzt, wird das Problem des sinkenden Versichertenbestandes der SUVA nicht gelöst. Lediglich wenn der Gesetzgeber den Tätigkeitsbereich der SUVA durch Änderung von Art. 66 UVG weiter definieren würde, könnte der Abnahme des Versichertenbestandes Einhalt geboten werden.

Der Status quo gewährleistet die Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7 solange, als das Prämienvolumen der SUVA nicht unter eine mindesteffiziente Betriebsgrösse fällt.

Direkte Kosten: Die Verwaltungskosten für die SUVA würden nicht proportional zu ihrem tendenziell schrumpfenden Markt, sondern weniger stark sinken. Sollte der Marktanteil der SUVA weiterhin leicht abnehmen, wird sich längerfristig die Frage der Finanzierung der Teuerungszulagen stellen. Bei dieser Option entstünden dem Staat grundsätzlich keine Kosten.⁵⁸

⁵⁷ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

⁵⁸ Vgl. aber Fussnote 35.

Indirekte Kosten: Da die Anreize zu Effizienz im monopolisierten Teilmarkt gering sind und die SUVA weiterhin keine Verbundeffekte durch das gleichzeitige Anbieten verschiedener Versicherungsprodukte erzielen könnte, blieben die heutigen indirekten Kosten⁵⁹ bestehen.

Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe für die Option c):

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass das heutige System des UVG gut funktioniert. Die unter Ziff. 9.5 und Ziff. 10.5 genannten Probleme löst es jedoch nicht. Der Status quo kann auch aus ökonomischer und ordnungspolitischer Sicht in Zweifel gezogen werden. Das heutige System ist weder wettbewerbs- noch strukturneutral. Die Arbeitsgruppe lehnt aus diesen Gründen das Verbleiben beim Status quo ab.

11.6 Option d): Status quo +

Im Verlauf der Arbeiten gelangte die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass verschiedene Varianten der Option d) geprüft werden sollten. Diese sind untereinander kombinierbar. Im Vordergrund stehen nach wie vor weitere Geschäftsfelder für die SUVA.

11.6.1 Variante: + weitere Geschäftsfelder für SUVA erschliessen

Solange das UVG den Tätigkeitsbereich der SUVA hauptsächlich auf den sekundären Wirtschaftssektor begrenzt, wird das Problem des sinkenden Versichertenbestandes der SUVA nicht gelöst. Lediglich wenn der Gesetzgeber den Tätigkeitsbereich der SUVA durch Änderung von Art. 66 UVG weiter definieren würde, könnte der Abnahme des Versichertenbestandes Einhalt geboten werden.

Mit dieser Option könnte das bewährte heutige System des UVG beibehalten sowie die Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7 gewährleistet werden. Eine Erweiterung der Geschäftsfelder der SUVA (z.B. Statistik, Informatik, Medizinaltarife) würde das für die Investitionen (z.B. in die Informatik) erforderliche Kapital beschaffen, den Rückgang des Prämienvolumens mittelfristig kompensieren und auch das Personal der SUVA im Sinne einer Kompensation des sinkenden Versichertenbestandes resp. der sinkenden Schadenquote auslasten. Durch die neuen Geschäftsfelder könnte die SUVA ihre Position im schweizerischen Gesundheitswesen deutlich verbessern. Den versicherten Betrieben könnte die SUVA noch mehr als heute entgegenkommen (z.B. Setzung von Dienstleistungsstandards). Voraussetzung wäre allerdings eine Nachfrage dieser Dienstleistungen auf dem Markt. Die Unternehmensführung könnte wegen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft nicht gleich beweglich wie jene eines privaten Unternehmens agieren (Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen für alle Geschäftsfelder, die den Rahmen der administrativen Hilfstätigkeiten überschreiten). Der Ausbau der SUVA um weitere Geschäftsfelder erfordert prima vista keine Übergangsregelung.

Mit jeder Ausweitung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten würde die Problematik der Vereinbarkeit mit Kontrollaufgaben in der Arbeitssicherheit verschärft. Eine Herauslösung der hoheitlichen Kontrollaufgaben in der Arbeitssicherheit aus der SUVA würde sich je nach Art und Umfang der privatwirtschaftlichen Produkte und Tätig-

⁵⁹ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

keiten aufdrängen; die beratende Funktion sowie der Erlass und die Fortentwicklung von Standards in der Arbeitssicherheit könnten aber weitergeführt werden.

Direkte Kosten: Neue privatwirtschaftliche Tätigkeiten würden zu einer Erhöhung der Verwaltungskosten für die SUVA führen. Bei entsprechender Nachfrage nach den neuen Dienstleistungen könnte dieser Mehraufwand durch zusätzliche Erträge gedeckt werden. Bei dieser Option entstünden dem Staat grundsätzlich keine Kosten.⁶⁰ Sollten einzelne Geschäftsfelder jedoch stark defizitär sein, kann sich die Frage nach einer Defizitdeckung durch die öffentliche Hand stellen.

Indirekte Kosten: Da die Anreize zu Effizienz im monopolisierten Teilmarkt gering sind und die SUVA weiterhin keine Verbundeffekte durch das gleichzeitige Anbieten verschiedener Versicherungsprodukte erzielen könnte, blieben die heutigen indirekten Kosten⁶¹ bestehen.

Die Ausweitung der Geschäftsfelder der SUVA bewirkt in der Tendenz eine Verschlechterung der Wettbewerbs- und Struktureutralität.

Die heutige ordnungs- respektive sozialpolitische Akzeptanz der SUVA würde je nach neuem Geschäftsfeld unterschiedlich ausfallen: In der **Arbeitssicherheit**⁶² wahrscheinlich hoch, im Bereich der **Risikoträgerschaft und des Fallmanagements**⁶³ bei der Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung (inkl. ganzheitliche Rehabilitation), der Übernahme von Aufgaben der IV zur Förderung einer zeitgerechten Wiedereingliederung und dem Verfassen von medizinischen Gutachten im Sinne eines Kompetenzzentrums für andere Versicherer oder Betriebe und einer Unfallversicherungs-Schadenabwicklung im Auftrag von anderen Versicherern ebenfalls hoch; bei der Durchführung der Militärversicherung nach geltendem MVG eher hoch⁶⁴. Hingegen würde das Angebot einer UVG-Zusatzversicherung und einer Unfallversicherungs-Schadenabwicklung als Risikoträgerin ordnungspolitisch kaum akzeptiert werden. Es kann erwartet werden, dass die Tätigkeiten der SUVA im Bereich der **Finanzanlagen und des Aktiven-/Passivenmanagements**⁶⁵ im Sinne einer Bank kaum, im Sinne eines Auftragsverhältnisses (Beratung) eher und die **Dienstleistungen für das Gesundheitswesen Schweiz**⁶⁶ gut ordnungs- und sozialpolitisch akzeptiert würden. Massgebend wären jeweils die gesetzlichen Rahmenbedingungen.

11.6.2 Variante: +Erweiterung des Versichertenbestandes der SUVA gemäss Art. 66 UVG

Solange das UVG den Tätigkeitsbereich der SUVA hauptsächlich auf den sekundären Wirtschaftssektor begrenzt, wird das Problem des sinkenden Versichertenbestandes der SUVA nicht gelöst. Lediglich wenn der Gesetzgeber den Tätigkeitsbereich der SUVA durch Änderung von Art. 66 UVG weiter definieren würde, könnte der Ab-

⁶⁰ Vgl. aber Fussnote 35.

⁶¹ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

⁶² Vgl. Ziff. 6.1.2.

⁶³ Vgl. Ziff. 6.1.3.

⁶⁴ Projektbericht des BAMV „Überprüfung der Finanzierung und der Strukturen, Phase II: Detailanalysen zur Finanzierung und Struktur der Militärversicherung“ zu Handen des Direktors des BAMV vom 26. September 2000

⁶⁵ Vgl. Ziff. 6.1.4.

⁶⁶ Vgl. Ziff. 6.1.5.

nahme des Versichertenbestandes Einhalt geboten werden. Diese Variante würde ordnungspolitische Nachteile aufweisen. Politisch dürfte sie ebenfalls umstritten sein.

11.6.3 Variante: +Deckungsgleichheit der Zuständigkeiten der SUVA in der Berufsunfallverhütung und der Versicherung

Allenfalls könnte man den SUVA-versicherten Betrieben entgegenkommen, indem die SUVA in Zukunft auch in der Berufsunfallverhütung für sie alle zuständig wäre (Deckungsgleichheit der Zuständigkeiten). Diese transparentere Organisation des Systems wäre ein Vorteil für die Betriebe. Diese Vereinfachung für die Betriebe ist zwar nicht Thema dieses Berichts; immerhin könnten damit die bei der SUVA versicherten Betriebe von deren Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation profitieren. Der Gefahr, dass die nicht bei der SUVA versicherten Betriebe in der Arbeitssicherheit nicht gleich wie die bei der SUVA versicherten Betriebe behandelt würden, könnte mit Rahmenbedingungen entgegengewirkt werden.

Diese Variante wäre durch eine Änderung des Art. 49 der Verordnung⁶⁷ über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV) zu verwirklichen.

11.6.4 Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe für die Option d)

Die Arbeitsgruppe befürwortet die Weiterverfolgung dieser Option, weil sie dank den zusätzlich angebotenen Geschäftsfeldern das Problem des sinkenden Versicherungsbestandes der SUVA kurz- bis mittelfristig lösen könnte und für den gesamten Bereich der Unfallversicherung einen Nutzen stiften würde. Bei jedem erweiterten Geschäftsfeld ist die Frage der Vereinbarkeit der privatwirtschaftlichen Tätigkeit mit den hoheitlichen Kontrollaufgaben im Bereich der Arbeitssicherheit und der Monopstellung zu prüfen. Die Arbeitsgruppe nimmt angesichts des Fehlens von klar ersichtlichen, gewichtigen Ineffizienzen des heutigen Systems in Kauf, dass die Option d) den in der ökonomischen Lehre anerkannten Grundsätzen nicht entspricht (z.B. tendenzielle Zunahme der Wettbewerbsverzerrungen) und je nach neuem Geschäftsfeld die ordnungspolitische Akzeptanz abnehmen könnte. Die Arbeitsgruppe unterstützt ebenfalls eine Deckungsgleichheit der Zuständigkeiten der SUVA in der Berufsunfallverhütung und der Versicherung.

11.7 Option e): Aufhebung des Teilmonopols, SUVA mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft

Bei Aufhebung des Teilmonopols erhielten die versicherten Betriebe die völlige Wahlfreiheit des Versicherers. Weiterhin würde die Versicherung nach UVG (d.h. BUV und NBUV) aus einer Hand angeboten.

Die sozialpartnerschaftliche Abstützung der SUVA würde bei Aufhebung des Teilmonopols in Frage gestellt. Die Unternehmensführung könnte wegen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft nicht gleich beweglich wie ein privates Unternehmen handeln (Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen für alle Produkte und Tätigkeiten). Die Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7 würde im Vergleich zu den Optionen a)-d) an Bedeutung verlieren. Die Konkurrenz könnte immer-

⁶⁷ SR 832.30.

hin zu einer schnellen und unbürokratischen Leistungserbringung beitragen. Ferner könnten Verbundeffekte, welche durch das gemeinsame Angebot der obligatorischen Unfallversicherung und weiteren Versicherungen resultieren, genutzt werden. Eine einheitliche Praxis der Leistungserbringung würde hingegen erschwert. Die Arbeitnehmenden sähen sich ausserdem mit weniger klaren Zuständigkeiten im Bereich der Unfallversicherung konfrontiert.

Der Gesetzgeber könnte alle Versicherer zum Vollzug der Prävention verpflichten. Die Versicherer nach Art. 68 UVG würden nach einer Aufhebung des Teilmonopols zur Risikosenkung bei Grossbetrieben allenfalls selbst Prävention betreiben oder einer anderen Institution, z.B. der SUVA, einen Präventionsauftrag (privat-rechtliche Dienstleistung) erteilen. Die Konkurrenzsituation der SUVA im Versicherungsbereich wäre der vom ILO-Übereinkommen Nr. 81 verlangten Unabhängigkeit abträglich und könnte deshalb kaum mehr mit Kontrollaufgaben in der Arbeitssicherheit vereinbart werden, da innerhalb der SUVA die personelle Trennung von Beratung und Kontrolle kaum realisierbar wäre.

Die Aufhebung des Teilmonopols könnte bei den Grossbetrieben zu tieferen Verwaltungskosten führen. Sehr wahrscheinlich würden nach Risikogruppen differenziertere Prämien erhoben, was für einen Teil der Versicherten zu sehr hohen Prämien führen würde. Sollte dies aus verteilungspolitischen Gründen nicht gewünscht werden, könnten Abfederungssysteme, wie z.B. eine Einheitsprämie (inkl. Ausgleichspool) oder ein durch die öffentliche Hand finanziertes Prämienverbilligungssystem, eingeführt werden. Im Falle eines Prämienverbilligungssystems müsste mit einer hohen finanziellen Belastung des Staates gerechnet werden.

Die Aufhebung des Teilmonopols der SUVA würde das Problem des sinkenden Versichertenbestandes theoretisch lösen, denn dieses wäre nicht mehr gesetzesimmanent (Art. 66 UVG). Faktisch bestünde einerseits die Gefahr, dass die SUVA in einer Konkurrenzsituation die guten Risiken im angestammten Monopolbereich nicht halten könnte, während die SUVA andererseits in den neuen Tätigkeitsbereichen ein Wachstumspotenzial hätte. Falls die Rückstellungen und Teuerungszulagen voll über die Risikoprämien finanziert werden müssten, könnten die in der Folge höheren Prämien zu einer Abwanderung guter Risiken führen. Die SUVA liefe überdies Gefahr, die international tätigen Konzerne zu verlieren, da sie ein Angebot von internationalen Gesamtversicherungen in einem bereits gesättigten Markt neu aufbauen müsste. Als öffentlich-rechtliche Institution wäre die SUVA nicht flexibel genug im Aufbau dieser internationalen Dienstleistungen.

Die SUVA müsste zu einem marktfähigen Unternehmen umstrukturiert werden. Das Personal zur Durchführung der Kontrollfunktionen in der Arbeitssicherheit wie auch Teile des Versicherungspersonals (Prämieninkasso und Schadenerledigung) müssten bei einem Rückgang des Versichertenbestandes abgebaut und teilweise umbesetzt werden (Neuaufbau einer Marketingorganisation für die Akquisition).

Die Kundenbedürfnisse würden die SUVA weiterhin zur Setzung von Standards anregen. Sollte allerdings die Zahl der bei der SUVA versicherten Betriebe zurückgehen, würde einerseits die Qualität der Standards beeinträchtigt (z.B. weniger Versicherungsdaten) und andererseits deren Durchsetzung in Frage gestellt. Die öffentlich-rechtliche Trägerschaft der SUVA könnte im Sinne eines Neutralitätsbonus die Durchsetzung der Standards auch in Zukunft begünstigen.

Direkte Kosten: Bei einem allfälligen Rückgang ihres Marktanteils fielen bei der SUVA weniger Personal- und Investitionskosten an (vgl. Ziff. 10.5.1 e). Es ist davon auszugehen, dass der notwendige Aufbau einer Vertriebsorganisation (Marketing und Akquisition) zu Verwaltungskosten von bis zu 27% der Prämieinnahmen oder - bei gleich bleibendem Prämienvolumen - von rund 750 Mio. Fr. führen würde (heute bei der SUVA 12%, d.h. gemäss Jahresrechnung 2000 334,6 Mio Fr.). Die Liberalisierung hätte wahrscheinlich auch zur Folge, dass die grösseren Betriebe entgegen der heutigen Situation nicht mehr als ihren anteilmässigen Administrativaufwand zu tragen hätten, was eine Erhöhung der betreffenden Kosten für die Klein- und Mittelbetriebe bewirken dürfte. In der gesamten UVG-Branche würden durch den grösseren Regulierungsbedarf (z.B. Prämienverteilungsmassnahmen, Koordinationsaufwand für die einheitliche Anwendung des Gesetzes) die direkten Kosten ansteigen. Bei einer Aufhebung des Teilmonopols müsste die SUVA die Rückstellungen voll äufnen, was einer zusätzlichen Belastung von ca. 1 Mrd. entspricht. Nicht zu vergessen ist, dass die SUVA, auch wenn ihr Versichertenbestand abnehmen sollte, die heutigen Renten (per 31.12.1999: 103'771 Bezüger von Invaliden- und Hinterlassenenrenten) und die nicht gedeckten kapitalisierten Teuerungszulagen (kapitalisierte Teuerungszulagen im Jahr 2000: 3,5 Mrd. Fr.) noch viele Jahrzehnte lang zu finanzieren hat. Diese Lasten müssten entweder von der SUVA durch Prämien erhöhungen oder allenfalls durch den Bund finanziert werden. Zudem wäre auf Grund der risikogerechteren Ausgestaltung der Prämien mit unerwünschten Verteilungseffekten zu rechnen, die entweder durch eine Einheitsprämie (mit Ausgleichspool) oder mittels eines durch die öffentliche Hand zu finanzierenden Prämienverbilligungssystems abgedeckt werden könnten.⁶⁸

Indirekte Kosten: Da Anreize zu Effizienz gross sowie Verbundeffekte durch das gleichzeitige Anbieten verschiedener Versicherungsprodukte möglich wären, würden die indirekten Kosten⁶⁹ gegenüber heute in nicht bekanntem Ausmasse sinken.

Die Option e) ist weder wettbewerbs- noch strukturneutral.

Die Option erfordert, sofern die Umstellung durch Prämien erhöhungen finanziert werden müsste, 5-10 Jahre vom Optionsentscheid bis zum Funktionieren des Systems. Die Erledigung der laufenden Fälle müsste in einer Übergangsbestimmung geregelt werden. Da die SUVA im Erschliessen von neuen Märkten sowohl auf dem UVG-Markt als auch auf dem in- und ausländischen Privatversicherungsmarkt (in einem gesättigten Markt mit bereits etablierten Konkurrenten) und in der Akquisition von Versicherungsverträgen ein Neuling ohne bestehendes Netzwerk wäre, würde die SUVA vom Inkrafttreten der Gesetzesänderung an eine mindestens fünfjährige Übergangsregelung benötigen.

Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe für die Option e):

Nach Beurteilung der Arbeitsgruppe überwiegen die Nachteile der Option e): Es wären hohe Belastungen aus der Vergangenheit zu finanzieren, welche Prämien erhöhungen oder eine Finanzierung durch den Bund nach sich ziehen würden. Zudem würde sich aus verteilungspolitischen Gründen die Frage nach der Einführung eines durch die öffentliche Hand zu finanzierenden Prämienverbilligungssystems stellen. Zu erwarten wäre, dass die Arbeitnehmer und Arbeitgeber der risikoreichen Betriebe nach

⁶⁸ Vgl. auch Fussnote 35.

⁶⁹ Vgl. Ziff. 9.3 und Anhang 9.

Risikogruppen differenziertere, hohe Prämien zahlen müssten. Überdies wäre die Option ökonomisch nicht zu rechtfertigen. Das Resultat wäre unbefriedigend, da der Markt zwar liberalisiert wäre, die SUVA jedoch wegen ihrer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft nicht genügend flexibel handeln könnte (Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für jede angebotene Dienstleistung) und – falls ihr das UVG keine neuen Produkte und Tätigkeiten zugestehen würde – sie zudem der die gesamte Versicherungspalette anbietenden internationalen Konkurrenz ausgesetzt wäre.

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass der Status quo keine klar ersichtlichen, gewichtigen Ineffizienzen aufweist, welche eine vollständige Umgestaltung des heutigen Systems rechtfertigen würden.

11.8 Option f): Aufhebung des Teilmonopols, SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft

Die Option f) zeichnet sich grundsätzlich durch dieselben Vor- und Nachteile wie die Option e) aus. Sie weist folgende Eigenheiten auf:

Die SUVA wäre, im Unterschied zur Option e), völlig frei bei der Wahl ihrer künftigen Produkte und Tätigkeiten sowohl auf dem UVG-Markt als auch auf dem in- und ausländischen Privatversicherungsmarkt. Eine flexible Unternehmensführung wäre möglich, da die SUVA ohne Gesetzesänderungen neue Geschäftsfelder anbieten dürfte.

Auf die Erbringung der Leistungen im öffentlichen Interesse gemäss Ziff. 7 würde im Markt unter privat-rechtlichen Konkurrenten noch weniger Wert gelegt werden als bei der Option e). Durch entsprechende Regulierung könnte dieser Effekt kompensiert werden. Während der notwendige Regulierungsbedarf (z.B. Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation, Standardsetzung, Solidaritätselemente bei der Prämienbemessung) relativ gross wäre, würden andererseits durch eine privat-rechtliche Trägerschaft der SUVA Anreize zu effizientem Verhalten gefördert. Die Effektivität dieser Option wäre von der Qualität der Regulierung abhängig. Ein Potenzial an Ungleichbehandlung der versicherten Betriebe und der verunfallten Personen wäre vorhanden. Die SUVA könnte ausserdem den Produktemix Prävention-Versicherung-Rehabilitation – auch wegen des grösseren Konkurrenzdrucks im Bereich Versicherung – nicht mehr in der heutigen Qualität anbieten. Mangels Neutralitätsbonus könnten die Standards der Konkurrentin SUVA schwieriger als heute durchgesetzt werden. Die Arbeitssicherheitskontrolle dürfte wegen des vom Bund ratifizierten ILO-Übereinkommens Nr. 81, welches eine unabhängige Instanz verlangt, nicht mehr von der SUVA durchgeführt werden. Das heutige Know-how wäre an den Staat bzw. eine andere resp. neue Körperschaft zu transferieren. Die Gesetzgebung müsste dann allerdings vorschreiben, dass die zur Ausübung der Arbeitssicherheitskontrolle notwendigen Daten an diese Körperschaft übermittelt werden. Im Gegensatz zur hoheitlichen Kontrolle könnte die Prävention als ureigene Aufgabe einer Unfallversicherung bei der SUVA verbleiben.

Sofern die Solvabilitätsreserve (Eigenkapital von ca. 2 Mrd. Fr.) und die Dividenden über die Prämien finanziert werden müssen, würde die Gefahr einer Abwanderung der Betriebe zu anderen UVG-Versicherern verstärkt. Das Problem des sinkenden Versichertenbestandes der heutigen SUVA löst diese Option somit nicht ohne weiteres; bei einer SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft wäre dies jedoch nicht mehr relevant.

Es ist unwahrscheinlich, dass die Sozialpartner im Verwaltungsrat einer privat-rechtlichen SUVA paritätisch vertreten wären. Bei einer reinen Aktionärsvertretung im Verwaltungsrat der SUVA ginge die historisch gewachsene Vermittlerrolle zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebern verloren.

Eine SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft, die das Know-how für ein Angebot weiterer Produkte und Tätigkeiten erst noch aufbauen müsste, wäre nur beschränkt konkurrenzfähig und gäbe einen Übernahmekandidaten ab.

Die direkten und indirekten Kosten fallen bei dieser Option *analog der Option e)* aus. Zusätzlich sind noch folgende direkte und indirekte Kosten zu berücksichtigen: Es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungskosten der SUVA zur Erzielung eines optimalen Shareholder Value und für die Auszahlung von Dividenden erhöht würden. Die SUVA müsste bei einer Privatisierung mit *Eigenkapital* in der Grössenordnung von 2 Mrd. Fr. ausgestattet werden. Diese Mittel wären entweder auf dem Kapitalmarkt oder über Prämienerrhöhungen oder allenfalls durch den Bund zu finanzieren.

Die Option f) ist sowohl wettbewerbs- als auch strukturneutral.

Die Option erfordert, sofern die Umstellung durch Prämienerrhöhungen finanziert werden müsste, 5-10 Jahre vom Optionsentscheid bis zum Funktionieren des Systems. Die Erledigung der laufenden Fälle müsste in einer Übergangsbestimmung geregelt werden.

Eine SUVA mit privat-rechtlicher Trägerschaft würde zu einer geringeren sozialpolitischen Akzeptanz führen. Ordnungspolitisch hingegen dürfte diese Option durchaus Anklang finden.

Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe für die Option f):

Die Option f) stellt lediglich aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Sicht eine vorteilhafte Variante dar. Sie kann nach Beurteilung der Arbeitsgruppe nicht zur Weiterverfolgung empfohlen werden, da:

- der Bund mit der Forderung konfrontiert werden dürfte, die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Privatisierung der SUVA mit der Übernahme von erheblichen finanziellen Lasten (v.a. Bildung zusätzlicher Rückstellungen, Teuerungszulagen, Prämienverbilligungssystem, Eigenkapitalausstattung, etc.) zu schaffen;
- mit Prämienerrhöhungen v.a. für die risikoreichen Betriebe sowie die KMU und ihre Arbeitnehmenden zu rechnen wäre;
- die heutige Regelung des UVG keine klar ersichtlichen und gewichtigen Ineffizienzen aufweist, welche eine vollständige Umgestaltung des Systems (insbesondere der NBUV) rechtfertigen würden.

12. Anträge

1. Die Option Status quo + weitere Geschäftsfelder [Option d) gemäss Ziff. 8.2 und 11.6] ist weiterzuverfolgen und die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen sind zu schaffen. Dabei ist der Vereinbarkeit mit der Ausübung hoheitlicher Kontrollaufgaben im Bereich der Arbeitssicherheit sowie mit der Monopolstellung der SUVA gemäss UVG Beachtung zu schenken.
2. Die neuen Aktivitäten können namentlich in den folgenden Kernkompetenzen der SUVA ausgeübt werden: Sicherheit und Gesundheitsschutz, Risikoträger und Fallmanagement, Finanzanlagen und Aktiven-/Passiven-Management sowie Dienstleistungen für das Gesundheitswesen Schweiz (vgl. Ziff. 6.1).
3. Die SUVA führt gesonderte Rechnungen über die neuen Geschäftsfelder und erstattet darüber jeweils zusammen mit ihrer Jahresrechnung dem Bundesrat gemäss Art. 61 Abs. 3 UVG Bericht.
4. Das zuständige EVD strebt in Zusammenarbeit mit dem EDI rasch eine Lösung des Gesetzesdualismus und Vollzugspluralismus⁷⁰ im Bereich von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz an.

*
* *

⁷⁰ Vgl. Fussnote 11.

