

BERICHT ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PRÄMIEN BEI EINER AUFHEBUNG DES SUVA- TEILMONOPOLS

4. OKTOBER 2019

Executive Summary

In diesem Bericht sollen die Auswirkungen auf die Prämien der Suva-versicherten Betriebe bei einer Aufhebung des Artikels 66 im Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) untersucht werden.

Die Aufhebung des Suva-Teilmonopols hat eine gesamtheitliche Erhöhung der Prämien um über eine Milliarde Schweizer Franken zur Folge, unabhängig davon, ob die versicherten Betriebe bei der Suva verbleiben oder nicht. Die tieferen Anlagerenditen, die Erhöhung der Verwaltungskosten auf das Marktniveau und die Einführung einer Gewinnmarge bei privatwirtschaftlich organisierten Versicherungen müssen durch höhere Prämieinnahmen im Umfang von über 30% kompensiert werden.

Zusätzlich ist durch neu einsetzende Marktmechanismen davon auszugehen, dass grosse Betriebe ihre Verhandlungsmacht besser ausnutzen können, während kleinere Betriebe überdurchschnittlich stark von Prämien erhöhungen betroffen sind. Ungeklärt bleibt die Frage, wie und zu welchen Tarifen sich Betriebe mit hohem Unfallrisiko in einem freien Markt versichern können, da der heute vorherrschende Grundsatz der Gegenseitigkeit wegfällt.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	I
1 Einleitung	1
2 Vorgehen und Aufbau	2
3 Auswirkungen der Aufhebung des Suva-Teilmonopols auf die Prämien der heute bei der Suva-versicherten Betriebe	3
3.1 Gesamtheitliche Auswirkungen auf das Prämienvolumen.....	3
3.1.1 Ausgangslage	3
3.1.2 Effekte auf heute Suva-versicherte Betriebe	4
3.2 Differenzierte Auswirkungen auf einzelne versicherte Betriebe.....	5
4 Konklusion	7
5 Abbildungsverzeichnis	8

1 Einleitung

Die parlamentarische Initiative von Nationalrätin Diana Gutjahr fordert die Aufhebung des Artikels 66 im Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG). Dieser Artikel legt fest, welche Betriebe verpflichtet sind, ihre Angestellten bei der Suva obligatorisch gegen Unfälle und Berufskrankheiten zu versichern. Ziel der eingereichten Initiative ist es, das UVG so anzupassen, dass neu alle Betriebe den Unfallversicherer frei wählen können. Die Aufhebung des Teilmonopols würde zu einer Liberalisierung des Marktes führen.

Die Suva ist ein wichtiger Teil des schweizerischen Sozialversicherungssystems. Sie übernimmt in der Schweizer Gesellschaft verschiedene Verantwortungen und Aufgaben und ist als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert. Als grösste Trägerin der obligatorischen Unfallversicherung der Schweiz, versichert die Suva rund 20% aller Schweizer Betriebe, welche über ca. 50% der total versicherten Lohnsumme im UVG-Markt verfügen. Die Suva versichert insbesondere diejenigen Berufsgruppen mit erhöhtem Berufsunfallrisiko und teuren Folgekosten.

Die Suva folgt dem Grundsatz der Gegenseitigkeit (Art. 61 Abs. 2 UVG). Dieser Grundsatz sieht eine risikogerechte Prämienfestsetzung ohne Sicherheits- und Gewinnzuschläge vor; zudem ein Verbot der Gewinnausschüttung an Drittparteien. Bei einer Aufhebung des Suva Teilmonopols werden die heute bei der Suva versicherten Betriebe neuen Marktmechanismen ausgesetzt und es entsteht ein risikogeprägter Markt, in welchem der Grundsatz der Gegenseitigkeit verloren geht.

2 Vorgehen und Aufbau

Ziel dieses Berichts ist es, die Auswirkungen einer Aufhebung des Suva-Teilmonopols auf die Prämien der heute bei der Suva versicherten Betriebe zu beleuchten und, wo möglich, zu quantifizieren.

Die parlamentarische Initiative äussert sich nicht konkret zur Umsetzung als Folge der Anpassung des Artikels sowie über die Organisation oder den Fortbestand der Suva. Die Analyse beschränkt sich auf die Auswirkungen auf die Prämien, welche die heute Suva-versicherten Betriebe zu erwarten haben. Eine isolierte Betrachtung ist möglich, da in allen denkbaren Szenarien der gesicherte Bestand für die Suva wegfällt. Da dieser die Ursache für die unterschiedliche Anlagestrategie und Organisationsstruktur der Suva darstellt, unterscheiden sich die Effekte auf die Erhöhung der Prämien folglich nicht und die offene Formulierung der Initiative ist für die Untersuchung des Prämieneffekts nicht relevant.

Die Auswirkungen können in zwei Bereiche gegliedert werden. Primär führt die Aufhebung des Suva-Teilmonopols zu einer gesamtheitlichen Erhöhung des Prämienvolumens, von welchem alle bei der Suva versicherten Betriebe und Personen betroffen sind. Abhängig von der Grösse der Betriebe und den Risikoprofilen ist sekundär mit zusätzlichen Prämienanpassungen zu rechnen.

Die Erkenntnisse dieses Berichts wurden unter Einbezug von verfügbaren Informationen zur Initiative, Daten aus der öffentlich zugänglichen Unfallstatistik, existierenden Gesetzes- und Verordnungstexten, von der FINMA publizierten Regelungen sowie Suva-internem Datenmaterial entwickelt.

3 Auswirkungen der Aufhebung des Suva-Teilmonopols auf die Prämien der heute bei der Suva-versicherten Betriebe

3.1 Gesamtheitliche Auswirkungen auf das Prämienvolumen

Die gesamtheitlichen Auswirkungen bezeichnen die Konsequenzen auf das Prämienvolumen, welche unabhängig von der Grösse der Betriebe und unabhängig von den Risikoprofilen eintreten.

3.1.1 Ausgangslage

Mit der Aufhebung von Art. 66 UVG fällt der gesicherte Bestand an Betrieben und Prämieinnahmen weg. Dadurch ergeben sich mehrere Auslöser für eine Prämienenerhöhung auf dem gesamten Markt. Diese werden in der folgenden Abbildung 1 veranschaulicht:

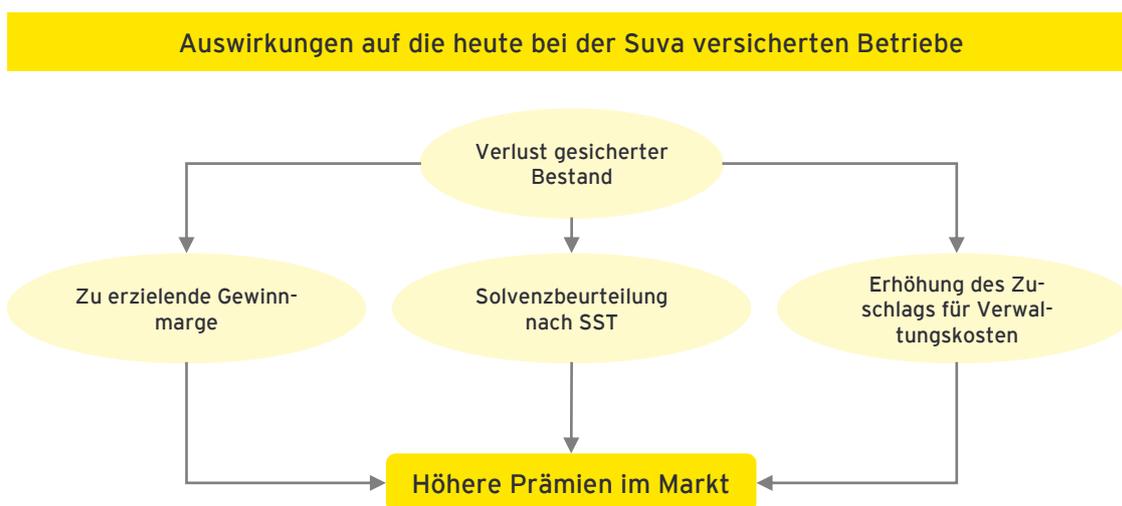


Abbildung 1: Auswirkungen auf die heute bei der Suva versicherten Betriebe

Ohne den gesetzlich gesicherten Bestand muss die Solvenz mit der Liquidationssicht des Schweizer Solvenztestes (SST) beurteilt werden. Damit wird eine langfristig orientierte Anlagestrategie mit einem substantiellen Realwertanteil (Aktien, Immobilien, Alternativanlagen), wie sie aktuell von der Suva verfolgt wird, verunmöglicht. Als Folge davon sinkt die erwartete Anlagerendite erheblich.

Zusätzliche Auslöser für die Erhöhung des gesamtheitlichen Prämienvolumens sind die zu erzielende Gewinnmarge bei privatrechtlichen Versicherern und ein Aufschlag für Verwaltungskosten aufgrund Anpassung an das Marktniveau.

Im folgenden Abschnitt werden die Effekte der genannten Auslöser genauer erläutert und, wo möglich, quantifiziert.

3.1.2 Effekte auf heute Suva-versicherte Betriebe

Die Suva verfolgt aktuell eine langfristig orientierte Anlagestrategie mit substantiellem Anteil an Realwerten. Dies wird durch den gesicherten Bestand an Betrieben und Prämieeinnahmen aufgrund von Art. 66 UVG ermöglicht. Fällt dieser gesicherte Bestand weg, dann ist es aufgrund der Solvenzanforderungen nach SST und den damit verbundenen Anlagerichtlinien zwingend, eine Anlagestrategie mit geringen Realwerten zu verfolgen. Dies hat eine Umschichtung der Anlagen in ein Portfolio zur Folge, welches zu einem überwiegenden Teil aus Obligationen besteht. In diesem Szenario kann unter Berücksichtigung des von der FINMA erwarteten Anlagerendite-Parameters zur SST Beurteilung, den Kosten der Umschichtung und der aktuellen Marktsituation von einer Rendite von 0.5% ausgegangen werden. Damit sinkt die erwartete Anlagerendite von aktuell 1.5% um etwa einen Prozentpunkt.

Bei einem Anlagevermögen von rund CHF 50 Mrd. entspricht eine Minderrendite von einem Prozentpunkt rund CHF 500 Mio., welche jährlich weniger für die Finanzierung der Unfallversicherung bei den Suva-versicherten Betrieben zur Verfügung stehen und mit höheren Prämien kompensiert werden müssen. Diese gesamtheitliche Erhöhung des Prämienvolumens ergibt sich unabhängig davon, ob die Suva weiterhin die Betriebe gemäss Art. 66 UVG versichert, oder ob dies durch einen anderen Unfallversicherer geschieht. Dies aus dem Grund, da die Unfallversicherer heute schon, mit Ausnahme der Suva, den Anlagerichtlinien der FINMA gemäss Rundschreiben 2016/5 unterstellt sind, und folglich über ein Portfolio mit geringerem Realwertanteil und somit tieferen Renditen verfügen.

Unabhängig davon, ob ein Betrieb zukünftig von der Suva versichert wird oder nicht, ist davon auszugehen, dass die Verwaltungskosten auf ein marktkonformes Niveau ansteigen werden. Durch den Wettbewerb und dem daraus folgendem Angleich der Betriebsmodelle wird kein Unterschied mehr zwischen dem aktuellen Verwaltungskostensatz der Suva von 12% und den markttypischen 18% bestehen. Die Erhöhung um 6 Prozentpunkte muss durch die versicherten Betriebe in Form von höheren Prämien kompensiert werden. Mit den vorhandenen Zahlen von 2018 würde dies zu einem Fehlbetrag von ca. CHF 200 Mio. führen.

Zusätzlich zu dieser Mehrbelastung ist davon auszugehen, dass in einem Markt mit Wahlfreiheit eine Gewinnmarge erwirtschaftet wird, welche durch die versicherten Betriebe über höhere Prämien getragen wird. Dies ist unabhängig davon, ob diese weiterhin bei der Suva versichert sind. Hier soll unter Berücksichtigung des FINMA Variationskoeffizienten von 5% - 10% und einer Entschädigung des Risikos von einer marktüblichen Gewinnmarge von 10 - 15% ausgegangen werden, was eine diesem Prozentsatz entsprechende Prämienerrhöhung nach sich zieht. Basierend auf den Zahlen von 2018 würde dies eine Erhöhung um ca. CHF 350 - 550 Mio. ergeben. Die genannte Gewinnmarge liegt unterhalb des Marktschnitts. Daher ist je nach Marktsituation noch eine weitere Erhöhung möglich.

Insgesamt werden die Prämien der heute bei der Suva versicherten Betriebe ab dem ersten Jahr nach der Aufhebung des Teilmonopols um etwa CHF 1.05 - 1.25 Mrd. ansteigen (basierend auf den Zahlen von 2018 und den oben erwähnten Auslösern). Dies entspricht einer Prämienerrhöhung von 30% - 35%. Dieser Anstieg der Prämien erfolgt unabhängig davon, ob die Unfallversicherung weiterhin durch die Suva wahrgenommen wird, oder durch einen anderen Unfallversicherer.

3.2 Differenzierte Auswirkungen auf einzelne versicherte Betriebe

Die im vorhergehenden Abschnitt 3.1 beschriebene Prämienerrhöhung um über eine Milliarde Schweizer Franken betrifft die heute bei der Suva versicherten Betriebe gesamtheitlich. Durch die Aufhebung des Teilmonopols treten jedoch neue Marktmechanismen auf, welche sich unterschiedlich auf die Betriebe auswirken. Basierend auf einer profunden Marktanalyse wurden folgende Kernhypothesen aufgestellt:

Die Möglichkeit, den Versicherungsgeber frei wählen zu dürfen, bevorzugt grosse, preissensiblere Unternehmen, die ihre Verhandlungsmacht am Markt nun ausnutzen können. Grosse Betriebe aus dem sekundären Sektor werden durch ihren Zugang zum Brokermarkt einen Wettbewerb zwischen den Versicherern auslösen können, was für sie, im Vergleich mit anderen Betrieben, zu tieferen Prämien führt. Der Abschluss von Paketlösungen über Brokerkanäle ermöglicht grossen Unternehmen günstigere Konditionen in der obligatorischen Unfallversicherung aufgrund einer gesamtheitlich beurteilten Profitabilität durch den Versicherer.

Kleinere KMU haben aufgrund ihrer geringeren Grösse und fehlendem Zugang zu Brokerkanälen keine Verhandlungsmacht am Markt und sind deshalb reine Preisnehmer. Sie können aufgrund ihrer geringen Verhandlungsmacht auch nicht mit Preisnachlässen rechnen.

Die Suva versichert vor allem Berufsgruppen mit erhöhtem Unfallrisiko. Durch die Aufhebung des Teilmonopols entsteht ein durch Risikoselektion geprägter Markt, welcher weniger auf Solidarität innerhalb einer Branche beruht. Im freien Markt sind hohe Risiken nicht oder nur schlecht versicherbar. Nach einer Aufhebung des Teilmonopols ist unklar, wie diese versichert werden. Unter dem Art. 66 UVG hingegen haben aktuell alle Suva-abgedeckten Betriebe das Recht, sich zu klar festgelegten und tragbaren Konditionen bei der Suva zu versichern.

4 Konklusion

Bei einer Aufhebung des Suva-Teilmonopols ist mit einer Erhöhung des Prämienvolumens im Umfang von über einer Milliarde Schweizer Franken für den Werkplatz Schweiz zu rechnen. Die Erhöhungen resultieren aufgrund von tieferen Anlagerenditen, einer Annäherung der Verwaltungskosten an das Marktniveau sowie der Berücksichtigung der Gewinnmarge. Da der Anstieg des Prämienvolumens auf der Anpassung an die momentan im privaten Markt vorherrschenden Gegebenheiten beruht, tritt eine Erhöhung unabhängig davon ein, ob die Suva weiterhin die Unfallversicherung für diese Betriebe betreibt, oder ein Wechsel zu anderen Unfallversicherern stattfindet.

Je nach Grösse und Risikoprofil der Betriebe unterscheiden sich die Auswirkungen auf die jeweiligen Prämien. Bei der Aufhebung des Suva-Teilmonopols entsteht ein risikogeprägter Markt und der Grundsatz der Gegenseitigkeit, welcher zurzeit im UVG verankert ist, geht verloren.

Grössere Betriebe des sekundären Sektors werden tendenziell mehr Verhandlungsspielraum haben. KMU haben aufgrund ihrer Grösse keine Verhandlungsmacht und werden demzufolge preislich schlechter gestellt.

Betriebe mit einem hohen Unfallrisiko, werden Schwierigkeiten haben, eine für sie tragbare Unfallversicherung zu finden. Dieser Effekt verstärkt sich bei den KMU mit erhöhtem Risikoprofil.

5 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Auswirkungen auf die heute bei der Suva versicherten Betriebe	3
--	---

Disclaimer

Die Erkenntnisse der vorstehenden Studie wurden insbesondere aus folgenden Quellen gewonnen: die am 14.03.2019 von der SVP Nationalrätin Diana Gutjahr eingereichte parlamentarische Initiative zur Anpassung des Artikels 66 im Unfallversicherungsgesetz inklusive des publizierten Erklärungstextes, Daten aus der öffentlich zugänglichen Unfallstatistik, existierende Gesetzes- und Verordnungstexte, von der FINMA publizierte Regelungen der Regulierung und Datenmaterial, welches uns von der Suva zur Verfügung gestellt wurde.

Die im Bericht dokumentierten, möglichen Entwicklungen und Auswirkungen einer Aufhebung des Suva-Teilmonopols stellen Hypothesen der Autoren dar. Für die Aktualität, Vollständigkeit und Korrektheit der Hypothesen und der getätigten Aussagen wird keine Gewähr übernommen. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die Hypothesen auf Annahmen stützen, welche in Bezug auf die oben genannten Quellen getroffen wurden.