

Zürich, 14. Februar 2005

Bundesamt für Gesundheit
Herr Prof. Thomas Zeltner
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung

Sehr geehrter Herr Professor Zeltner

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 23. Dezember 2004 und teilen Ihnen nachstehend Vorschläge zu Themenbereichen für eine Revision des UVG aus Sicht der SAV mit. Dabei beschränken wir uns auf rein aktuarielle Themenbereiche und klammern insbesondere jegliche politische Bewertungen und rein politisch motivierte Themen aus. Auch erheben wir keinen Anspruch auf Vollständigkeit bezüglich der aktuariellen Themen, sondern beschränken uns auf einige wenige, aus aktuarieller Sicht besonders relevante und bedeutsame Bereiche. Gegenstand der nachfolgenden Vorschläge ist lediglich die obligatorische Unfallversicherung exklusive UVGF und UVGZ.

1 Finanzierung der Teuerungszulagen

1.1 Umlageverfahren

Gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung sind die Teuerungszulagen auf den laufenden Renten aus den Zinsüberschüssen, und soweit diese nicht ausreichen, nach dem Ausgabenumlageverfahren zu finanzieren. In der praktischen Umsetzung und Ausgestaltung besteht dabei ein enger Zusammenhang mit dem technischen Zinsfuss und der Behandlung der bereits zugesprochenen Teuerungen auf den Renten.

Die SAV ist kein Befürworter des Ausgabenumlageverfahrens und ist grundsätzlich der Meinung, dass für zukünftige Leistungsverpflichtungen aus bereits eingetretenen Schäden entsprechende Rückstellungen gebildet werden sollten.

Insbesondere ist sie der Meinung, dass bei Anpassung an die Teuerung auch für den teuerungsbedingten Teil der Rente das entsprechende Rentendeckungskapital jeweils sofort bereitzustellen ist (Rentenwert-Umlageverfahren). Auch würde sie eine Senkung des technischen Zinsfusses auf den über lange Zeitfenster zu erwartenden Realzins (Grössenordnung 1.5%) befürworten (siehe dazu auch die Ausführungen unter Ziffer 3).

1.2 Lebenslänglicher Anspruch auf eine Teuerungs-angepasste Rente

Die SAV betrachtet den Anspruch auf eine lebenslänglich der Teuerung angepasste Rente als problematisch. Hier werden Leistungen versprochen, deren Aufwand sich nicht genügend genau abschätzen lässt und deren Finanzierung nicht genügend gesichert ist, insbesondere, da in der Schweiz entsprechende Instrumente auf der Finanzseite fehlen (Bundesobligationen mit Teuerungs-indexiertem Coupon), mit welchen das zukünftige Teuerungsrisiko abgesichert werden könnte.

Die SAV ist daher der Meinung, dass analog zum BVG die automatische Teuerungsanpassung lediglich bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters garantiert werden sollte und danach eine Teuerungsanpassung nur noch entsprechend der finanziellen Möglichkeiten vorzusehen wäre. Die konkrete Umsetzung inklusive der Verflechtung mit dem BVG ist allerdings keine einfache Angelegenheit und müsste genau diskutiert werden (siehe dazu auch die Ausführungen unter Ziffer 2).

1.3 Pool-Obligatorium

Die Versicherer haben bereits auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des UVG einen Pool für Teuerungszulagen geschaffen. Dieser Pool ist jedoch nicht gesetzlich verankert. Dies war bis heute unproblematisch, da in der Anfangsphase des UVG wenig Teuerungszulagen anfielen und mit den Überschusszinsen die Rückstellungen im Pool lange Zeit anwuchsen, was zur Folge hatte, dass bisher auf Umlagebeiträge verzichtet werden konnte. Sobald jedoch Umlagebeiträge erhoben werden müssen, könnte ein neu für die Durchführung des UVG zugelassener Versicherer einen ungerechtfertigten Vorteil erwerben, falls sich dieser weigern würde, dem Pool beizutreten. Auch könnten sich einzelne Versicherer veranlasst sehen, aus dem Pool auszutreten, sobald grössere Ausgleichszahlungen an andere Gesellschaften anfallen, die z.B. das UVG-Geschäft reduziert oder aufgegeben haben. Dies wiederum könnte die betroffenen Gesellschaften in arge Bedrängnis und Solvenzprobleme führen, da z.B. bei einer Gesellschaft im UVG-Runoff die Teuerungszulagen weiterhin anfallen, die dafür benötigten Umlagebeiträge jedoch fehlen. Die Pool-Lösung ist daher zwingend gesetzlich zu verankern.

Ein weiteres wichtiges Element zu Gunsten einer Pool-Lösung ist die Transparenz. Der Pool garantiert, dass die effektiven Zinsen (10-Jahres-Durchschnitte der 10-jährigen Bundesobligationen) in jedem Fall den Rentnern und den UVG-Versicherten zugute kommen. Ohne Pool bestünde die Gefahr, dass in Hochzinsphasen die "Überschusszinsen" als Gewinn an die Aktionäre fließen und in "Tiefzinsphasen" zu wenig Kapital vorhanden wäre.

Mit der Pool-Lösung und dem Umlageverfahren eng verknüpft ist die Erhebung von Umlagebeiträgen. Die ganze Teuerungsfinanzierung und der ganze Mecano funktioniert nur, wenn diese Umlagebeiträge nicht dem freien Markt überlassen werden und nach einem festgesetzten Verfahren einheitlich von allen Gesellschaften erhoben werden.

Schliesslich möchten wir anmerken, dass die Pool-Lösung auch dann sinnvoll und zweckmässig wäre, wenn der technische Zinsfuss auf 1.5% (Schätzung der über lange Perioden zu erwartenden Realrendite) gesenkt würde und somit das Deckungskapital im Mittel über sehr lange Jahre auch die Teuerungskomponente beinhalten würde. Neben dem bereits erwähnten wichtigen Argument der Transparenz liegt ein weiterer Grund darin, dass die Realrendite über längere Perioden über oder unter dem langfristigen Erwartungswert liegen kann. Letztere Möglichkeit würde dazu führen, dass die Gesellschaften ohne Pool sehr viel Risikokapital benötigen würden, was ineffizient und Prämienverteuernd wäre.

2 Koordination mit dem BVG

Auch aus aktuarieller Sicht ist eine grösstmögliche Harmonisierung der Leistungen aus UVG und BVG anzustreben.

Besonders störend ist die ungleiche Regelung bezüglich der Teuerungsanpassung nach dem Pensionsalter. Hier erachtet die SAV eine Angleichung als vordringlich. Wie bereits in Ziffer 0 erwähnt, ist die SAV der Meinung, dass auch im UVG die automatische Teuerungsanpassung lediglich bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters garantiert werden sollte und danach eine Teuerungsanpassung nur noch entsprechend der finanziellen Möglichkeiten vorzusehen wäre.

Gemäss Gesetz geht bei einem Unfall das UVG dem BVG vor. Gleichwohl muss die Vorsorgeeinrichtung bei einem Verunfallten das Sparkapital bis zum Pensionsalter im Rahmen des BVG-Obligatoriums weiter anäufnen, da der Verunfallte ja reaktivieren könnte. Aus Sicht der Vorsorgeeinrichtung besteht daher ein Anreiz, dass der Verunfallte nicht reaktiviert, was an sich schon etwas eigenartig und stossend ist. Wenn schon Altersguthaben im Rahmen des BVG-Obligatoriums auch im Falle eines Unfalls angespart werden, so bestünde eine naheliegende Lösung darin, dass die Vorsorgeeinrichtung die BVG-obligatorischen Leistungen übernimmt und das UVG für die noch bestehende Differenz zur UVG-Rente aufkommt. Mit einer solchen Lösung wäre auch die eben erwähnte Teuerungs-Anpassungsproblematik nach dem Pensionsalter im UVG weitgehend entschärft. Die SAV ist der Meinung, dass die Vor- und Nachteile einer solchen Lösung diskutiert werden sollten.

Ein weiterer Unterschied zwischen dem BVG und dem UVG besteht darin, dass das UVG im Unterschied zum BVG keine Kinder-Invalidenrenten kennt. In Fällen, wo die BVG-Renten (inklusive Kinderrenten) höher ist als die UVG-Rente und die UVG-Rente zusammen mit der IV 90% des versicherten Lohnes nicht überschreitet, muss die Vorsorgeeinrichtung den entsprechenden Differenzteil zum UVG übernehmen. Dies ist nicht nur für die praktische Handhabung kompliziert, sondern auch aus aktuarieller Sicht fragwürdig, da es fast unmöglich ist für eine Vorsorgeeinrichtung, diesen Teil der Leistung zu kalkulieren. Die SAV ist daher der Meinung, dass auch im UVG Kinder-Invalidenrenten als zusätzlicher Leistungsbestandteil aufzunehmen sind.

3 Technischer Zinsfuss

Der technische Zinsfuss für die Berechnung der Renten-Deckungskapitalien ist heute bei 3.25% festgesetzt. Dieser Satz ist bei der momentanen Lage der Finanzmärkte sehr hoch. Die SAV ist der Meinung, dass dieser Zinssatz gesenkt werden sollte.

Wie jedoch bereits in Ziffer 1.1 dargelegt, ist der technische Zinsfuss unmittelbar mit der Höhe der Umlagekomponente verknüpft: je höher dieser Zinssatz, umso höher die Umlagekomponente und umso tiefer die momentane Prämie. Die Kunden profitierten also bisher mit tieferen Prämien von diesem hohen Zinssatz. Diese tieferen Prämien waren darauf ausgelegt, dass damit lediglich Deckungskapitalien auf der Basis des Zinssatzes von 3.25% gestellt werden konnten. Analog zur Praxis in der Lebensversicherung dürfte ein tieferer technischer Zinssatz nur auf die neuen Fälle, die sich nach dem Inkraftsetzungsdatum ereignet haben, angewendet werden. Die Applizierung eines tieferen Zinssatzes auch auf den Bestand von Altrenten wäre für die Gesellschaften und auch für die SUVA nicht finanzierbar und auch ungerecht, da die Gesellschaften in den früheren Jahren dafür auch nicht die entsprechende Prämien erhalten haben.

Wie bereits in Ziffer 1.1 gesagt, betrachtet die SAV mittelfristig eine Senkung des technischen Zinsfusses auf 1.5% (im Mittel über lange Perioden erwartete Realrendite) als erstrebenswert.

4 Finanzierungsverfahren

In Art. 90 Abs 1 des Gesetzes wird einerseits für die Finanzierung der Kurzfristleistungen das Ausgabenumlageverfahren vorgeschrieben und gleichzeitig gefordert, dass für die Deckung aller Ausgaben aus bereits eingetretenen Unfällen angemessene Rückstellungen gebildet werden. Dies ist ein Widerspruch. Gemäss Meinung der SAV ist *Ausgabenumlageverfahren* durch *Bedarfdeckungsverfahren* zu ersetzen.

Gemäss Art. UVV 112 Abs. 2, hat bei einem Wechsel des Versicherers der bisherige Versicherer für Renten aus Unfällen, die sich vor dem Wechsel ereignet haben, gegenüber der Ersatzkasse oder der SUVA ein Forderungsrecht für denjenigen Teil der Teuerungszulage, der nicht durch Zinsüberschüsse aus dem Deckungskapital finanziert werden können. Dieser Absatz ist zu streichen, da nicht praktikabel und aus aktuarieller Sicht auch nicht richtig.

5 Rückfälle und Spätfolgen

Versicherungsleistungen werden auch für Rückfälle und Spätfolgen geschuldet, wobei weder das Gesetz noch die Verordnung eine zeitliche Grenze vorsieht.

Die zeitliche Unlimitiertheit ist aus aktuarieller Sicht insofern problematisch, da dies ein schwer kalkulierbares und möglicherweise grösseres Risiko beinhaltet, das sich erst sehr spät in der Abwicklung manifestiert und zu sehr hohen und plötzlich auftretenden Abwicklungsverlusten führen kann. Man denke hier nur etwa an Dinge wie Gelenkprobleme Jahrzehnte nach Sportunfällen. Aus Sicht des SAV sollte deshalb für Versicherungsleistungen bei Rückfällen und Spätfolgen eine zeitliche Grenze festgelegt werden.

Mit freundlichen Grüssen
Schweizerische Aktuarvereinigung

Marc Chuard
Präsident