

REGIERUNGSRAT

28. April 2021

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

21.97

Dekret über die Kantonale Unfallversicherung (Unfallversicherungsdekret, UVD); Aufhebung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Aufhebung des Dekrets über die Kantonale Unfallversicherung (Unfallversicherungsdekret, UVD) zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen die Vorlage zur Aufgabe der Geschäftstätigkeit der Aargauischen Gebäudeversicherung (AGV) im Bereich der Kantonalen Unfallversicherung (KUV) beziehungsweise die damit verbundenen Aufhebungen von Dekretsbestimmungen.

Die KUV ist neben der Suva eine von noch zwei öffentlich-rechtlichen Unfallversicherungskassen in der Schweiz. Die KUV wurde im Jahr 1928 gegründet und mit der Totalrevision des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) und dem Inkrafttreten des Dekrets über die Kantonale Unfallversicherung (Unfallversicherungsdekret, UVD) im Jahr 2008 in die AGV integriert. Die KUV versichert das Staatspersonal, staatsnahe und gemeinnützige Institutionen gegen Unfälle nach dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) sowie Schülerinnen und Schüler sowie Pensionierte gegen Unfälle in Ergänzung zur obligatorischen Krankenversicherung. Bezüglich des kantonalen Personals und der vom Kanton besoldeten Lehrpersonen bestehen ein Monopol und entsprechende Verträge der AGV mit den zuständigen Departementen (Departement Finanzen und Ressourcen sowie Departement Bildung, Kultur und Sport). Die Schulunfallversicherung ist im Kanton Aargau obligatorisch ausgestaltet. Die kantonalen Schulen sind obligatorisch bei der KUV versichert, die Gemeinden mit ihren Volksschulen sind bezüglich des Versicherers frei. Die Versicherung für pensionierte Staatsangestellte ist freiwillig.

Aktuell ist die KUV finanziell solid aufgestellt und verfügt über bestens ausgebildete und erfahrene Mitarbeiter. Gemäss Beurteilung durch den Regierungsrat und die AGV bestehen aus Sicht des Kantons als Eigentümer und Kunde jedoch mangelnde und mit Risiken behaftete Zukunftsperspektiven: Der KUV ist es einerseits aufgrund der gesetzlichen Vorgaben untersagt, andere Unternehmungen zu versichern (mangelnde Wachstumsperspektiven und Risikodiversifikationsmöglichkeiten), und sie darf zudem nur die Grundversicherung nach UVG anbieten, wobei viele Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf einem ohnehin hart umkämpften Markt auch die Zusatzversicherung nach UVG sowie die Krankentaggeldversicherung bei demselben Anbieter abschliessen wollen. Sie verfügt somit über eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit. Schliesslich ist die KUV auch aufgrund eines Leiturteils des Bundesgerichts (BGE 138 I 378) wettbewerbsrechtlich angreifbar, da sie in der Buchführung die Kosten im Monopol- und Wettbewerbsbereich strikte trennen müsste.

Mit der vorliegend beantragten Aufhebung von Dekretsbestimmungen wird die AGV von den entsprechenden Aufgaben entbunden. Parallel und unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rats und der seitens der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht erforderlichen Bewilligung führten das Departement Finanzen und Ressourcen sowie das Departement Bildung, Kultur und Sport eine öffentliche Ausschreibung durch, um auf dem Markt einen privaten Anbieter von Versicherungsdienstleistungen zu evaluieren, welcher die KUV mit allen Rechten und Pflichten übernimmt und ab dem 1. Januar 2022 die Versicherungsdienstleistungen zugunsten des kantonalen Personals und der vom Kanton besoldeten Lehrerschaft sowie der Schülerinnen und Schüler an den kantonalen Schulen zu wirtschaftlich möglichst günstigen Konditionen erbringen soll. Die Anbieter mussten sowohl die künftigen Prämien als auch den Preis für den zu übernehmenden Bestand von Versicherten offerieren und sich verpflichten, die betroffenen Mitarbeiter der AGV mit einer Arbeitsplatzgarantie von zwölf Monaten zu übernehmen.

Die aus dieser Bestandsübertragung frei werdenden Mittel fallen als ausserordentlicher Ertrag dem Kanton zu und fliessen zweckgebunden in die Spezialfinanzierung Sonderlasten. In der Pensioniertenunfallversicherung (PUV) sollen nach Übernahme der Verträge durch den neuen Anbieter mangels Attraktivität keine neuen Verträge mehr abgeschlossen werden.

1. Ausgangslage

1.1 Einleitung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat mit der vorliegenden Botschaft die Vorlage zur Aufgabe der Geschäftstätigkeit der Aargauischen Gebäudeversicherung (AGV) im Bereich der Kantonalen Unfallversicherung (KUV) und damit verbunden den Entwurf zu den entsprechenden Aufhebungen oder Anpassungen von Dekretsbestimmungen zur Beschlussfassung.

1.2 Kurzüberblick über die UVG-Organisation in der Schweiz und die Kantonale Unfallversicherung (KUV)

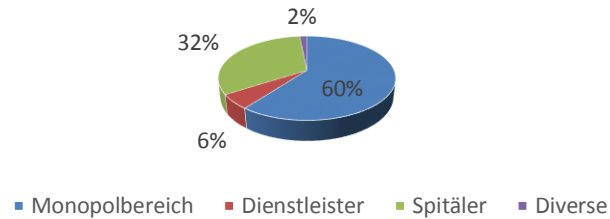
Gemäss Art. 58 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) ist je nach Versicherungskategorie die Suva (Teilmonopolist) oder ein anderer zugelassener Versicherer (Privatversicherer) gemäss Art. 68 UVG als Versicherer zuständig. Die Suva versichert heute rund 68 % des gesamtschweizerischen UVG-Volumens, die Privatversicherer rund 32 %. Als dritte Kategorie gibt es noch zwei öffentliche Unfallversicherungskassen, die Kantonale Unfallversicherung Aargau und die Unfallversicherung der Stadt Zürich. Diese repräsentieren ein UVG-Geschäftsvolumen von weniger als 1 %.

Gründungsjahr der Kantonalen Unfallversicherungskasse (KUK) als selbstständige Anstalt ist das Jahr 1928, deren Leitung dem damaligen Aargauischen Versicherungsamt (AVA) übertragen wurde. Angeboten werden sollte eine Unfallversicherung für Schülerinnen und Schüler, Staatsangestellte und Lehrpersonen. Die Sparte Pensioniertenunfallversicherung (PUV) kam im Jahr 1965 dazu. Mit dem Inkrafttreten des UVG (1984) und des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) hatte sich die damalige Ausgangslage grundlegend verändert, weil Unfall- und Krankenversicherungen obligatorisch wurden, mit einem bundesgesetzlichen Leistungskatalog. Trotzdem wurde die KUK weitergeführt und mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Gesetzes über die Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) in die AGV integriert. Gleichzeitig wurde das geänderte Dekret über die Kantonale Unfallversicherung (Unfallversicherungsdekret, UVD) als Grundlage für die Kantonale Unfallversicherung (KUV) ebenfalls in Kraft gesetzt. Die Sparten UVG sowie Schülerinnen/Schüler und Pensionierte müssen getrennt geführt werden und selbsttragend sein.

1.3 Kantonale Unfallversicherung nach UVG

Gemäss § 1 UVD versichert die AGV das kantonale Personal und die Lehrerschaft sowie das Personal gemeinnütziger Institutionen gegen Unfälle gemäss UVG. Staatsnahe Unternehmen sind freiwillig bei der AGV versichert wie auch das Personal gemeinnütziger Institutionen. Das Monopol bezieht sich auf das kantonale Personal und auf die vom Kanton besoldeten Lehrpersonen. Entsprechend besteht mit dem Departement Bildung, Kultur und Sport und dem Departement Finanzen und Ressourcen ein UVG-Vertrag. In der Sparte UVG bestehen insgesamt 21 Verträge mit rund 41'000 versicherten Personen und einem Prämienvolumen netto von rund 19,2 Millionen Franken. Davon entfallen 11,5 Millionen Franken (knapp 60 %) auf den Monopolbereich (Kanton: Departement Finanzen und Ressourcen sowie Departement Bildung, Kultur und Sport). Der Rest verteilt sich auf staatsnahe Unternehmungen, Berufsschulen und gemeinnützige Institutionen. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben ist es der KUV untersagt, andere Unternehmungen zu versichern.

Verteilung Nettoprämien BU + NBU



1.4 KUV Schülerinnen/Schüler und Pensionierte

Die Schulunfallversicherung (SUV) ist ebenfalls in § 1 UVD geregelt. In Ergänzung zur obligatorischen Krankenversicherung ist diese im Kanton Aargau obligatorisch (Verordnung über die Unfallversicherung von Schülerinnen und Schülern beziehungsweise Studentinnen und Studenten an aargauischen Lehranstalten [V Schulunfallversicherung] sowie Verordnung über die Allgemeinen Versicherungsbedingungen der Schulunfallversicherung [V AVB Schulunfallversicherung], gemäss § 8 des Schulgesetzes). Die SUV für die kantonalen Schulen und Anstalten ist obligatorisch bei der AGV abzuschliessen (Monopolbereich). Das sind gegenwärtig rund 7'000 Schülerinnen und Schüler beziehungsweise Studierende. Die Gemeinden sind in der Wahl des Versicherers frei. In der Sparte SUV bestehen 120 Verträge mit freiwillig bei der SUV versicherten Schulen mit rund 51'000 Schülerinnen und Schüler). Das Prämienvolumen beträgt insgesamt rund Fr. 171'000.– (in der Regel Prämie Fr. 3.– pro Schülerin oder Schüler beziehungsweise Studentin oder Student und Jahr). Der Marktanteil der AGV bei den freiwillig bei ihr versicherten Gemeindeschülerinnen und Gemeindeschülern dürfte in etwa 50 % betragen.

Betreffend PUV bestimmen das Dekret über die Löhne des kantonalen Personals (Lohndekret) sowie das Dekret über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP), dass der Kanton auf Antrag der Pensionierten eine Versicherung anbieten muss. Gegenwärtig sind rund 950 Pensionierte bei der AGV versichert mit einem Prämienvolumen von rund Fr. 91'400.–. Die Unfallversicherung für Pensionierte übernimmt die Leistungen, die nicht oder nicht vollumfänglich durch die obligatorische Krankenversicherung, die obligatorische Unfallversicherung oder eine Zusatzversicherung (VVG-Produkt) gedeckt sind. Die maximale Versicherungssumme pro Ereignis beträgt Fr. 15 000.–, die Prämie Fr. 96.– im Jahr.

2. Handlungsbedarf

2.1 Entwicklungsperspektiven

Aktuell ist die KUV finanziell solid aufgestellt und verfügt über bestens ausgebildete und erfahrene Mitarbeitende. Mangels Zukunftsperspektiven, die sich aus den gesetzlichen Möglichkeiten ergeben, ist eine Weiterführung nicht mehr zeitgemäss und mit Risiken verbunden. Aufgrund der gesetzlichen Zielgruppenbeschränkung sind die Entwicklungsperspektiven für die Sparte UVG kaum vorhanden. Ein Entwicklungspotenzial besteht praktisch nur in Bezug auf gemeinnützige Organisationen im Kanton Aargau. Ein moderates Wachstum wäre aber nötig, um die Risiken besser diversifizieren zu können. Insgesamt ist aber damit zu rechnen, dass wichtige Verträge verloren gehen. Sollten wichtige Kunden wegfallen, wird das Portefeuille weniger diversifiziert; entsprechend steigen die Risiken und folglich auch die Prämien. Aktuell ist die KUV zwar noch konkurrenzfähig. Trotzdem werden kaum neue Verträge abgeschlossen und wenn, dann in einem volumenmässig bescheidenen Rahmen. Auch die Zusammenarbeit mit Brokern hat keine nennenswerten Effekte gezeigt.

Die KUV darf nur die UVG-Grundversicherung anbieten. Arbeitgeber wollen in der Regel jedoch auch die UVG-Zusatzversicherung sowie die Krankentaggeldversicherung beim UVG-Versicherer abschliessen (eine Ausweitung in diese Geschäftsbereiche würde für die KUV bedeuten: Gründung einer Tochtergesellschaft und Unterstellung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht [FINMA], was ausser Frage steht).

Aufgrund des produktemässig, geografisch und zielgruppenmässig sehr eingeschränkten Potenzials der KUV auf einem ohnehin hart umkämpften Markt ist deshalb im besten Fall in den nächsten Jahren mit einer Stagnation zu rechnen, realistischerweise aber eher mit einem Rückgang des Portefeuilles. Versicherungstechnisch ist deshalb ein latentes (Klumpen-)Risiko vorhanden, welches letztlich auch auf den Kanton zurückfallen könnte.

Die Sparte Schülerinnen und Schüler beziehungsweise Studentinnen und Studenten sowie Pensionierte ist seit Jahren stabil. Aufgrund des geringen Prämienvolumens ist diese Sparte insgesamt vernachlässigbar.

2.2 Politisches und regulatorisches Umfeld

Staatliche Tätigkeiten in Konkurrenz zu privaten Unternehmungen sind immer wieder Gegenstand politischer Vorstösse. Dabei geht es nicht nur um Bedenken ordnungspolitischer, sondern vor allem auch wettbewerbsrechtlicher Art. Parlamentarische Initiativen und Motionen auf Bundesebene stehen immer wieder zur Diskussion. Obwohl diese Initiativen andere Unternehmungen als die Kantonalen Gebäudeversicherungen im Fokus haben, werden diese in diesem Zusammenhang aber regelmässig in den Debatten erwähnt, wenn sie auch Versicherungen im Wettbewerb anbieten.

Im Leiturteil im "Fall GlarnerSach" (BGE 138 I 378) hat das Schweizerische Bundesgericht die Rahmenbedingungen skizziert, die erfüllt sein müssen, dass Wettbewerbsneutralität beziehungsweise keine Wettbewerbsverzerrungen bestehen. Diese Rahmenbedingungen erfüllt die AGV zwar in der Sparte Gebäudewasserversicherung, nicht jedoch vollumfänglich in den Sparten UVG sowie Schülerinnen/Schüler und Pensionierte. Als wesentlicher Grundsatz gefordert ist die getrennte Buchführung und eine korrekte Zuweisung der Kosten für den Monopol- und den Wettbewerbsbereich zur Vermeidung von Quersubventionen. In der Sparte UVG wird zwar der Monopolbereich in einer eigenen Risikoklasse selbsttragend geführt, was jedoch nicht genügt (Aufteilung der Gemeinkosten erfolgt beispielsweise nicht). In der Sparte Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten sowie Pensionierte ist der Monopol- und Wettbewerbsbereich vermischt. Rein aufgrund der Grösse der Portefeuilles ist eine Trennung aus betriebswirtschaftlichen und Kostengründen aber nicht möglich und konnte deshalb auch nie vollzogen werden.

2.3 Fazit

Die Zukunft der KUV ist aus drei Gründen unsicher:

1. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben ist es der KUV untersagt, andere Unternehmungen zu versichern (mangelnde Wachstumsperspektiven und Risikodiversifikationsmöglichkeiten).
2. Die KUV darf zudem nur die UVG-Grundversicherung anbieten. Arbeitgeber wollen in der Regel jedoch auch die UVG-Zusatzversicherung sowie die Krankentaggeldversicherung beim UVG-Versicherer abschliessen. Aus diesem Grund besteht ein erhebliches Risiko, dass die KUV im freiwilligen Bereich Verträge verliert. Eine Ausweitung in die beiden anderen Geschäftsbereiche würde für die KUV die Gründung einer Tochtergesellschaft (Aktiengesellschaft oder Genossenschaft) und FINMA-Unterstellung bedeuten, was ausser Frage steht (mangelnde Wettbewerbsfähigkeit).
3. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ist die KUV angreifbar. Gefordert wird die getrennte Buchführung und je eine korrekte Zuweisung der Kosten zur Vermeidung von Quersubventionen. In der Sparte UVG wird zwar der Monopolbereich in einer eigenen Risikoklasse selbsttragend geführt, was jedoch streng genommen nicht genügt (Aufteilung der Gemeinkosten beispielsweise erfolgt

nicht). In der Sparte Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten sowie Pensionierte ist der Monopol- und Wettbewerbsbereich vermischt (rechtlich ist der IST-Zustand angreifbar).

2.4 Handlungsbedarf aus Sicht des Kantons als Eigentümer, Kunde und Regulator

2.4.1 Kanton als Eigentümer

Aufgrund der oben beschriebenen veränderten Umstände ist es nach Auffassung des Regierungsrats richtig, dass sich die AGV auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren will. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht macht die Fortführung der KUV für die AGV wenig Sinn. Aus Risikosicht ist die Aufgabe des Unfallversicherungsbereichs ebenfalls zu begrüssen. Der Kanton als Eigentümer hat ein Interesse daran, Risiken zu minimieren und die Geschäftstätigkeit der AGV optimal auszurichten.

2.4.2 Kanton als Kunde der UVG-Versicherung

Auch aus personalpolitischer Sicht spricht nach Auffassung des Regierungsrats nichts dagegen, die UVG-Versicherung für die kantonalen Mitarbeitenden sowie für die Lehrpersonen nach erfolgter Ausschreibung über eine Police eines auf dem Markt tätigen UVG-Versicherers abzuschliessen. Der Krankentaggeld-Bereich (KTG) sowie der UVG-Z-Bereich (Unfall-Zusatz-Versicherung) wird aktuell bereits über einen auf dem Markt agierenden Anbieter (SWICA) abgedeckt.

2.5 Rechtsetzerischer Handlungsbedarf

Auf Gesetzesstufe sehen § 5d des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) sowie § 5 GebVG vor, dass der Grosse Rat durch Dekret für die Unfallversicherung des kantonalen Personals, der vom Kanton besoldeten Lehrpersonen und des Personals gemeinnütziger Institutionen sowie der Schülerinnen und Schüler beziehungsweise Studentinnen und Studenten an aargauischen Lehranstalten eine eigene Organisation als selbstständige öffentliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit schaffen kann. Parallel kann er durch Dekret der Gebäudeversicherung zusätzliche dem Kanton obliegende und gesetzlich geregelte Aufgaben im Personen- und Schadensversicherungsbereich zum Vollzug übertragen. Von diesen Kompetenzen hat er namentlich mittels Erlass des Unfallversicherungsdekrets Gebrauch gemacht. Darin ist auch die entsprechende Aufhebungskompetenz enthalten.

Bei der nächsten Anpassung des Spitalgesetzes (SpiG) muss auch der Revisionsbedarf betreffend § 12 Abs. 3 SpiG geprüft werden, weil diese Bestimmung im Sinne einer Kann-Formulierung die Kantonale Unfallversicherung berechtigt, das Personal der kantonalen Spitalaktiengesellschaften in die Versicherung aufnehmen zu können.

Im Schulbereich sieht § 8 Abs. 1 des Schulgesetzes vor, dass die Schulträger die Schülerinnen und Schüler gegen die Folgen von Unfällen im Zusammenhang mit dem Schulbetrieb versichern und die Prämien übernehmen. Sie sorgen für angemessene Unfallverhütung und der Regierungsrat erlässt die entsprechenden Vorschriften.

Bei einer vollständigen Aufgabe der Geschäftstätigkeit der AGV im Bereich der Kantonalen Unfallversicherung kann das UVD vollumfänglich aufgehoben werden. Dieses regelt namentlich die Rolle und den Kundenkreis beziehungsweise den Monopolbereich der AGV im Bereich der KUV und damit die aufzugebende Geschäftstätigkeit.

Künftig soll die Unfallversicherung für Pensionierte mangels Bedürfnis beziehungsweise Markt nicht mehr angeboten werden. Somit können auch die §§ 27 Abs. 4 Lohndekret und 29 Abs. 4 LDLP aufgehoben werden.

Angepasst werden muss überdies § 27 Abs. 3 Lohndekret. Dieser regelt, dass die Prämien für die Nichtbetriebsunfallversicherung (NBUV) von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getragen werden.

Soweit die Versicherungsprämien die Prämienansätze bei der AGV übersteigen, trägt der Kanton die Differenz. Diese Bestimmung ist im Hinblick auf die Mitarbeitenden geschaffen worden, die obligatorisch bei der Suva versichert sind. Sie sollen gleich hohe Prämien für ihre NBUV bezahlen wie das übrige kantonale Personal. In diesem Paragraphen muss der neue UVG-Versicherer anstelle der AGV als Massstab erwähnt werden.

Auf Verordnungsstufe müssen nach allfälligem Beschluss des Grossen Rats zu den Dekretsbestimmungen auch Ordnungsbestimmungen entsprechend aufgehoben oder angepasst werden (Verordnung über die Unfallversicherung von Schülerinnen und Schülern beziehungsweise Studentinnen und Studenten an aargauischen Lehranstalten [V Schulunfallversicherung] und Verordnung über die Allgemeinen Versicherungsbedingungen der Schulunfallversicherung [V AVB Schulunfallversicherung]).

3. Umsetzung

3.1 Aufgabe der Geschäftstätigkeit der AGV im Bereich KUV und öffentliche Ausschreibung des Versichertenbestands, der UVG-Verträge und der Schulunfallversicherung des Kantons

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat in Übereinstimmung mit der AGV, deren Geschäftstätigkeit im Bereich der KUV per Ende des Jahrs 2021 aufzugeben.

Der gesamte Versichertenbestand soll mit allen Rechten und Pflichten einem privaten Versicherer übertragen werden. Diese sogenannte Bestandsübertragung ist auf Bundesebene aufsichtsrechtlich geregelt und bedarf einer Genehmigung durch die FINMA (Kapitel 3.5 unten). Mit der Bestandsübertragung per 31. Dezember 2021 gehen sämtliche Rechte und Pflichten der KUV an die private Versicherung über. Das beinhaltet die Übernahme sämtlicher Versicherungsverträge der Sparten UVG sowie SUV/PUV, damit auch alle laufenden Fälle, allfällige Rückfälle und Rechtsstreitigkeiten. Weil das UVG keine Verjährung kennt, bleiben die Weiterführung der Langfristleistungen (Renten) sowie allfällige Rückfälle aus früheren Unfällen sichergestellt. Somit wird die KUV als Risikoträgerin abgelöst.

Mit den entsprechenden Versicherungsdienstleistungen soll ab dem 1. Januar 2022 ein geeigneter, auf dem Markt tätiger Privatversicherer beauftragt werden. Zwecks Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots und aufgrund der Vorgaben des kantonalen Submissionsdekrets wurden die neuen Verträge durch das Departement Finanzen und Ressourcen sowie das Departement Bildung, Kultur und Sport öffentlich ausgeschrieben (Submissionsverfahren). Mit diesen Verträgen sollen für die Mitarbeiter des Kantons, für die vom Kanton ganz oder teilweise besoldete Lehrerschaft sowie für die Schülerinnen und Schüler beziehungsweise Studierenden der kantonalen Bildungsinstitute nahtlos und mittels attraktiver Konditionen weiterhin die Dienstleistungen der Unfallversicherung erbracht und sichergestellt werden. Die Unfallversicherung für Pensionierte wird künftig nicht mehr angeboten, weil sie keinem wesentlichen Bedürfnis mehr entspricht.

Im Rahmen der Ausschreibung mussten die interessierten Anbieter in ihrer Offerte nicht nur die künftige Versicherungsprämie für die Unfalldeckung der Zielgruppen (Kantonsangestellte, vom Kanton besoldete Lehrpersonen sowie Schülerinnen und Schüler beziehungsweise Studierende der kantonalen Bildungsinstitute offerieren (UVG-Vertrag, SUV-Vertrag; Zukunftsgeschäft), sondern auch darlegen, zu welchem Preis sie den Bestand von Versicherten per 31. Dezember 2021 übernehmen werden (Bestandsübertragung; Vergangenheitsgeschäft). Der dafür notwendige Transfer an finanziellen Mitteln erfolgt aus den Wertschriftenbeständen beziehungsweise Barmitteln der KUV. Die Prämien werden gemäss bisheriger rechtlicher Regelung weiterhin durch Arbeitgeber sowie Mitarbeiter finanziert. Der Gesamtpreis (Zukunfts- und Vergangenheitsgeschäft) der öffentlichen Ausschreibung

im Paket (UVG-Vertrag, SUV-Vertrag und Bestandsübertragung) ist massgebend für den Zuschlag. Es ist davon auszugehen, dass bei der KUV freie Mittel verbleiben (vgl. dazu Kapitel 5.1.2).

Im Januar 2021 wurden alle Versicherten, die Personalverbände (Konferenz der Aargauer Staatspersonalverbände [KASPV], der Verband Kantonspolizei Aargau und die Personalkommission (PEKO) über die Ausschreibung der neuen Verträge sowie der Bestandsübertragung orientiert.

Die PUV ist auf dem Markt kaum erhältlich. Allerdings handelt es sich um kein attraktives Produkt, was sich auch in der geringen Anzahl Verträge und einem mangelnden Bedürfnis widerspiegelt. Daraus kann abgeleitet werden, dass das bestehende Produkt keinem echten Bedürfnis mehr entspricht. Der übernehmende Privatversicherer dürfte diese Sparte auslaufen lassen, das heisst keine neuen Verträge mehr abschliessen. Die laufenden Policen müssen im Rahmen der Bestandsübertragung übernommen werden.

3.2 Aufhebung beziehungsweise Änderung von Dekrets- und Verordnungsbestimmungen

Die Aufhebung dieser Geschäftstätigkeit erfolgt durch den vorliegend beantragten Beschluss des Grossen Rats, indem das UVD vollumfänglich und die §§ 27 Abs. 4 Lohndekret und 29 Abs. 4 LDLP mittels Fremdaufhebung aufgehoben werden. Zudem soll § 27 Abs. 3 Lohndekret angepasst werden.

Die entsprechenden Anpassungen und Aufhebungen auf Verordnungsstufe erfolgen nach Beschlussfassung des Grossen Rats und werden die unter Kapitel 2.5 erwähnten Erlasse und Bestimmungen betreffen.

3.3 Freiwillig Versicherte

Neben dem Kanton sind noch andere Beteiligungen von der Geschäftsaufgabe betroffen, welche freiwillig bei der KUV ihre obligatorische Unfallversicherung nach UVG abgeschlossen haben. Insbesondere die drei Kantonsspitäler (Kantonsspital Aarau AG, Kantonsspital Baden AG, Psychiatrische Dienste Aargau AG), aber auch die Aargauische Kantonalbank, SVA Aargau, Aargauische Pensionskasse, AGV sowie ein paar wenige gemeinnützige Institutionen und Berufsschulen. Das Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) sieht in Art. 62 vor, dass bei einer Bestandsübertragung die Interessen der Versicherten insgesamt gewahrt werden müssen, was im Rahmen des Bewilligungsverfahrens der FINMA geregelt wird. Der vom Kanton evaluierte neue UVG-Versicherer muss auch diese Kunden übernehmen und sie über ihr ausserordentliches Kündigungsrecht gemäss Art. 62 VAG informieren. Diese Kunden können eine UVG-Versicherung bei einem anderen privaten Anbieter abschliessen, sofern sie von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch machen (siehe Kapitel 3.5 unten). Ansonsten laufen die Verträge mit den bestehenden Konditionen weiter. Dasselbe gilt auch für die Gemeinden, die bei der KUV die SUV abgeschlossen haben sowie für die Pensionierten.

3.4 Arbeitsplätze bei der KUV

Von der Geschäftsaufgabe der KUV sind 8,6 Vollzeitstellen beziehungsweise 10 Arbeitnehmende der AGV betroffen. Der übernehmende Privatversicherer ist gemäss Ausschreibung und noch abzuschliessendem Vertrag verpflichtet, diese Mitarbeitenden zu übernehmen und eine Arbeitsplatzgarantie von 12 Monaten zu gewährleisten. Aufgrund der sehr spezialisierten Tätigkeit der Sachbearbeitung im UVG-Geschäft ist eine anderweitige Beschäftigung in der AGV nicht möglich.

3.5 Bewilligung FINMA

Eine Bestandsübertragung an einen Privatversicherer untersteht dem Bundesrecht. Art. 62 Abs. 1 VAG, legt fest, dass ein Übertrag eines Versicherungsbestands der Bewilligung durch die FINMA bedarf. Ferner ist in Art. 62 Abs. 3 VAG festgehalten, dass der übernehmende Versicherer 30 Tage nach Eröffnung der Bewilligung individuell orientieren muss. Die Versicherungsnehmenden haben anschliessend ein Kündigungsrecht von 3 Monaten.

Weil die UVG-Verträge des Kantons sowie die Schulunfallversicherung des Kantons gleichzeitig mit der Bestandsübertragung ausgeschrieben wurden, werden sowohl das Vergangenheitsgeschäft als auch das Zukunftsgeschäft auf den Privatversicherer übergehen. Das Kündigungsrecht betrifft die bei der KUV freiwillig versicherten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gemäss UVG. Bei der Schulunfallversicherung sowie bei der PUV handelt es sich nicht um UVG-Versicherungen. Es sind Zusatzversicherungen zur obligatorischen Krankenversicherung. Den Trägern der Volksschule sowie den Pensionierten steht es frei, ob sie beim übernehmenden Versicherer bleiben wollen oder von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch machen wollen. Dann müssen sie ihre Verträge neu platzieren. Aufgrund des geringen Prämienvolumens dürfte seitens der Träger der Volksschule keine öffentliche Ausschreibung notwendig sein.

Der Zuschlag beziehungsweise der Vertragsabschluss mit dem Privatversicherer erfolgt deshalb nicht nur unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rats, sondern auch unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die FINMA. Demzufolge soll auch der Regierungsrat, mit der Beschlussfassung über die noch erforderlichen Verordnungsanpassungen, im Herbst 2021 über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Dekretsanpassungen entscheiden.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

4.1 Dekret über die Kantonale Unfallversicherung (Unfallversicherungsdekret, UVD)

Dieses Dekret kann mit der Aufgabe der Geschäftstätigkeit per Ende 2021 ersatzlos aufgehoben werden. Die entsprechende Geschäftstätigkeit und damit verbundene Monopole fallen dahin und die entsprechenden Aufgaben der AGV sind nicht mehr auf Dekretsstufe zu regeln. Die entsprechenden Dienstleistungen werden per Stichtag auf dem Markt beschafft.

4.2 Fremdänderung im Lohndekret Lehrpersonen

§ 29 Abs. 4 Versicherungen

⁴ Der Kanton versichert Pensionierte auf eigenen Antrag gegen Unfallfolgen, sofern sie die ganze Prämie bezahlen.

Da die Tätigkeit der KUV auch im Bereich der Pensionierten-Unfallversicherung aufgegeben werden soll, ist diese Bestimmung auf den 1. Januar 2022 aufzuheben.

4.3 Fremdänderung im Lohndekret

§ 27 Abs. 4 Versicherungen

⁴ Er versichert Pensionierte auf eigenen Antrag gegen Unfallfolgen, sofern sie die ganze Prämie bezahlen.

Da die Tätigkeit der KUV auch im Bereich der Pensionierten-Unfallversicherung aufgegeben werden soll, ist diese Bestimmung ebenfalls auf den 1. Januar 2022 aufzuheben.

4.4 Fremdänderung im Lohndekret

§ 27 Abs. 3 Versicherungen

³ Die Prämien für die Nichtbetriebsunfallversicherung werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getragen. Soweit die Versicherungsprämien von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die anderweitig versichert sind, die Prämienätze des UVG-Versicherers des Kantons übersteigen, trägt der Kanton die Differenz.

Mit der bisherigen Bestimmung im zweiten Satz von § 27 Abs. 3 des Lohndekrets hat der Grosse Rat die Gleichbehandlung von Mitarbeitern des Kantons, die zwingend bei der Suva versichert sind (vorwiegend gewisse Mitarbeitende im Departement Bau, Verkehr und Umwelt und im Departement Finanzen und Ressourcen), mit den übrigen Mitarbeitern sichergestellt, die aktuell noch bei der AGV versichert sind. Allfällige Prämien Differenzen sollen nicht zulasten dieser anderweitig versicherten Mitarbeitenden gehen. An diesem Grundsatz wird festgehalten. Die Bestimmung wird lediglich redaktionell angepasst, und es wird auf die Gleichbehandlung gegenüber dem vom Kanton neu mandatierten UVG-Versicherer (statt der AGV) verwiesen.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

5.1.1 Ergebnisse des Submissionsverfahrens

Von den sieben Privatversicherern, die sich für die Übernahme der KUV konkreter interessiert haben, sind letztlich zwei Offerten eingegangen. Neben dem Preis für die Bestandsübertragung, den UVG-Versicherungen des Kantons und der Schulunfallversicherung verlangten die Zuschlagskriterien zusätzlich noch Qualitätsnachweise und Referenzauskünfte. Aus der Evaluation ging ein klarer Sieger hervor.

5.1.2 Auswirkungen für den Kanton als Eigentümer

Der Zuschlagsempfänger benötigt für die Bestandsübertragung, das heisst die Übernahme der KUV mit sämtlichen Rechten und Pflichten, einen Betrag von rund 114 Millionen Franken. Per Stichtag der Bestandsübertragung wird ein Jahresabschluss sowie eine sogenannte Transfer-Bilanz erstellt, aus der dann der Nettobetrag an Eigenkapital ausgewiesen wird. Dieser Abschluss ist aus heutiger Sicht schwierig abzuschätzen. Unsicherheiten bestehen insbesondere bezüglich den Entwicklungen an den Finanzmärkten und bei der laufenden Schadenabwicklung in diesem Jahr. Die Grössenordnung des verbleibenden Eigenkapitals in der Sparte UVG dürfte – basierend auf den Abschlusszahlen 2020 – bei etwa 40–48 Millionen Franken liegen und bei der Schüler- und Pensioniertenunfallversicherung bei etwa 20–23 Millionen Franken, insgesamt somit in der Grössenordnung von 60–71 Millionen Franken. Diese freiwerdenden Mittel fallen an den Kanton als Eigentümer der KUV (siehe Unterkapitel 5.1.4 unten).

5.1.3 Kanton als Kunde

Bei der obligatorischen Betriebs- und Nichtbetriebsunfallversicherung (BU/NBU) wird der Kanton als Arbeitgeber eine leicht höhere Prämie für die BU zahlen müssen. Bezogen auf die provisorische UVG-Lohnsumme 2021 ist das eine Differenz von rund plus Fr. 430'000.–.

Bei der Schülerunfallversicherung gibt es eine wesentliche Prämien Erhöhung, weil die KUV bislang signifikant unter der durchschnittlichen Marktpremie tarifiert hat. Für die Prämien der kantonalen Schülerinnen und Schüler ergibt dies Mehrausgaben gegenüber heute von rund Fr. 36'000.–.

Nicht darunter fallen die Schülerinnen und Schüler sowie Studierenden der Berufsfachschule Gesundheit und Soziales (BFGS) und der Höheren Fachschule Gesundheit und Soziales (HFGS), da diese grundsätzlich über den Arbeitgeber versichert sind.

5.1.4 Frei werdende Mittel der AGV und deren Verwendung

Die KUV ist im Jahr 1928 unter der Bezeichnung Kantonale Unfallversicherungskasse (KUK) durch den Kanton geschaffen worden und wurde seither immer selbständig geführt. Bis zum Ende des Jahres 2007 war sie neben der Gebäudeversicherung als selbstständige Anstalt dem damaligen Aargauischen Versicherungsamt (AVA) angegliedert. Mit der Schaffung der AGV in der heutigen Form als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt hat der Grosse Rat als Dekrets- und Auftraggeber mit dem UVD die AGV auch mit der Geschäftsführung der KUV beauftragt. Die AGV hatte den damals vorhandenen Bestand an geäußneten Mitteln mit der entsprechenden Bilanz mit allen Rechten und Pflichten übernommen.

Nach Abschluss der Ausschreibung werden die vom neuen UVG-Versicherer für die Bewirtschaftung des übertragenen Versichertenbestands nicht benötigten Mittel bei der AGV zur Verwendung frei. Sie führt diese Aufgabe nicht mehr weiter. Im Sinne der Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) handelt es sich bei der AGV um eine Beteiligung des Kantons. Es stellt sich somit die Frage, was mit den frei werdenden Mitteln geschieht. Als selbstständige Anstalt mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit und juristische Person des öffentlichen Rechts ist die AGV selber Trägerin von Rechten und Pflichten und verfügt über ein eigenes Vermögen, welches nicht im Eigentum des Kantons steht (anders bei einer Verwaltungseinheit oder unselbstständigen Anstalt). Bei diesen frei werdenden Mitteln handelt es sich um die kumulierten Überschüsse und Verluste des Versicherungsgeschäfts und des Anlageerfolgs aus der Vergangenheit, welche nicht für Schäden bezahlt oder zurückgestellt werden mussten. Würde die KUV weitergeführt, dienten diese Mittel zur Abfederung von unerwarteten Schadenereignissen (zum Beispiel Kumulereignisse¹, überdurchschnittliche Anzahl Invaliditätsfälle oder Rückfälle), somit zur Sicherstellung der Solvabilität zum Schutz der Versicherten.

Weder verfügt der Kanton über Dotationskapital, noch verfügt die KUV über eine Staatsgarantie. Aufsichtsrechtlich ist der Kanton jedoch in der Pflicht. Während dem für die Gesetzesaufsicht das Bundesamt für Gesundheit zuständig ist, ist der Kanton für die institutionelle Aufsicht zuständig (Geschäftsführung und Solvabilität). Insofern trägt der Kanton zumindest implizit ein Risiko, insbesondere auch ein Reputationsrisiko. Wäre die KUV in Schieflage geraten, hätte diesbezüglich der Kanton einschreiten und letztlich Verantwortung übernehmen müssen.

Aus diesen Gründen ist es naheliegend, dass die durch die Bestandsübertragung an einen Privatversicherer freiwerdenden Mittel dem Kanton anheimfallen und diesem übertragen werden. Auch bei der Liquidation eines privaten Versicherers fallen solche frei werdenden Mittel dem Eigentümer zu.

Bei den frei werdenden Mitteln der AGV handelt es sich um ausserordentliche Erträge aus den Beteiligungen des Kantons. Diese gelten gemäss § 4 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Finanzierung der Sonderlasten (G Sonderlasten) als zweckgebundener Ertrag der Spezialfinanzierung Sonderlasten. Gemäss Botschaft zur 1. Beratung des G Sonderlasten werden Beteiligungserlöse dann als ausserordentlich aufgefasst, wenn sie aus Verkäufen von Beteiligungen, aus Sonderausschüttungen durch die Auflösung von Reserven, aus der Auszahlung nicht benötigter Mittel oder aus der Herabsetzung des Aktienkapitals von Unternehmungen stammen. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt und der Ertrag aus den frei werdenden Mitteln der AGV hat in die Spezialfinanzierung Sonderlasten zu fliessen.

¹ Kumulereignisse liegen bei der KUV vor, wenn zwei oder mehr Personen gleichzeitig einen Unfall erleiden (zum Beispiel Carunglück oder Brand in einem Hochhaus mit Verletzten). Der Begriff ist nicht einheitlich definiert, sondern richtet sich nach dem vereinbarten Rückversicherungsvertrag (Anzahl Personen, Selbstbehalt usw.).

5.2 Auswirkungen auf den Kanton als Träger/Auftraggeber KUV

Der Kanton vermeidet mögliche Versicherungs- und Reputationsrisiken und kann einer allfälligen wettbewerbsrechtlichen oder ordnungspolitischen Diskussion die Grundlage entziehen.

5.3 Auswirkungen auf die Versicherten/Mitarbeitenden des Kantons

Die Leistungen der Unfallversicherung zugunsten der Versicherten sind gestützt auf das UVG und daher von jedem Versicherer gemäss Bundesrecht zu erbringen. Mit dem Wechsel des Unfallversicherers ergibt sich somit leistungsmässig für die Versicherten keine Änderung. Die Prämie für die Nichtbetriebsunfallversicherung wird leicht geringer ausfallen. Somit profitieren das Verwaltungspersonal und die Lehrpersonen von einer Prämienreduktion. Bezogen auf die provisorische Lohnsumme 2021 ergibt das eine Differenz für das Verwaltungspersonal und die Lehrpersonen von rund minus Fr. 540'000.–.

5.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Das Versicherungsgeschäft kann von der Privatassekuranz übernommen werden.

5.5 Auswirkungen auf die AGV

Die AGV kann sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Wie beim Kanton können allfällige versicherungstechnische und Reputationsrisiken vermieden werden. Von einer Aufgabe der Geschäftstätigkeit sind jedoch die unter Kapitel 3.4 erwähnten Stellen betroffen. Für die betroffenen Personen, welche frühzeitig informiert wurden, soll im Rahmen der Ausschreibung und des abzuschliessenden Übernahmevertrags eine Anschlusslösung ermöglicht werden.

5.6 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Keine.

5.7 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Keine.

5.8 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden, welche bisher bei der KUV die Schülerunfallversicherung freiwillig abgeschlossen haben und grundsätzlich ohnehin über ein jährliches Kündigungsrecht verfügen, können zu den gleichen Konditionen bei der übernehmenden Versicherung bis Ende 2022 bleiben, wenn sie von ihrem aufgrund der Bestandsübertragung per 31. Dezember 2021 zustehenden ausserordentlichen Kündigungsrecht nicht Gebrauch machen. Der übernehmende Versicherer kann erstmals per 1. Januar 2023 gegenüber den Gemeinden die Versicherungsverträge kündigen und neue Konditionen offerieren. Aufgrund des vorliegenden Angebots gegenüber dem Kanton dürften in der Schulunfallversicherung gegenüber den Gemeinden die Versicherungsprämien wie für die kantonalen Schulen bei der nächsten anfallenden Vertragserneuerung steigen. Den Gemeinden steht es aber frei, sich auf dem Markt jedes Jahr ein für sie günstigeres Angebot zu beschaffen.

5.9 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Keine.

6. Weiteres Vorgehen

Beratung in der zuständigen Kommission	Mai 2021
Beratung im Grossen Rat	Juni 2021
Redaktionslesung	August/September 2021
Inkraftsetzung (vorbehältlich Genehmigung FINMA)	1. Januar 2022

Antrag

Der vorliegende Entwurf einer Aufhebung des Dekrets über die Kantonale Unfallversicherung (Unfallversicherungsdekret, UVD) wird zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Dekret über die Kantonale Unfallversicherung (Unfallversicherungsdekret, UVD)