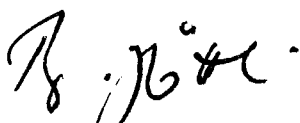


3. März 2010

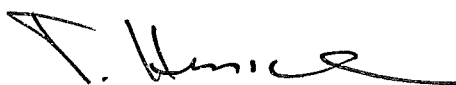
Beschlussantrag

der RPK und der GPK

Der Gemeinderat nimmt die Berichte der RPK und der GPK zur Unfallversicherung der Stadt Zürich (UVZ) zustimmend zur Kenntnis.



Balthasar Glättli
Präsident RPK



Theresa Hensch-Stadelmann
Präsidentin GPK

Inhaltsverzeichnis

Bericht der RPK zur Untersuchung UVZ	3
1. Untersuchungsanlass und Vorgehen	5
1.1. Untersuchungsanlass	5
1.2. Vorgehen	5
2. Ausgangslage	6
3. Untersuchungsergebnisse der RPK	7
3.1. Prämien	7
3.2. Verwaltungskosten	8
3.3. Reserve- und Rückstellungspolitik und Risikoabsicherung	9
3.4. Anlagepolitik und Anlagestrategie	11
4. Beurteilung durch die RPK	13
4.1. Beurteilung der Prämienhöhe	13
4.2. Beurteilung der Verwaltungskosten	14
4.3. Beurteilung der Reserve- und Rückstellungspolitik und der Risikoabsicherung	14
4.4. Beurteilung der Anlagepolitik und der Anlagestrategie	14
4.5. Beurteilung möglicher Auslagerungsszenarien der VZ-Studie aus finanzieller Sicht	15
5. Abschliessende Anmerkungen	17
6. Abkürzungsverzeichnis	18
 Bericht der GPK zur Untersuchung UVZ	19
1. Untersuchungsanlass und Vorgehen	21
1.1. Untersuchungsanlass	21
1.2. Vorgehen	21
2. Ausgangslage	22
3. Untersuchungsergebnisse der GPK	23
3.1. Untervermietung	23
3.2. Aufsicht	24
3.3. Organisationsform	25
4. Beurteilung durch die GPK	27
4.1. Untervermietung	27
4.2. Aufsicht	27
4.3. Organisationsform	27
5. Abschliessende Anmerkungen	28
6. Abkürzungsverzeichnis	30
 Beilagen	
- Information GPK über UVZ vom 23.3.09, Faktenblatt	31
- Stellungnahme des Vorstehers des Finanzdepartements vom 11.02.2010	39

Zürich, 26. Januar 2010

Bericht der RPK zur Untersuchung UVZ

Inhaltsverzeichnis

1.	Untersuchungsanlass und Vorgehen	3
1.1.	Untersuchungsanlass	3
1.2.	Vorgehen	3
2.	Ausgangslage	4
3.	Untersuchungsergebnisse der RPK	5
3.1.	Prämien	5
3.2.	Verwaltungskosten	6
3.3.	Reserve- und Rückstellungspolitik und Risikoabsicherung	7
3.4.	Anlagepolitik und Anlagestrategie	9
4.	Beurteilung durch die RPK	11
4.1.	Beurteilung der Prämienhöhe	11
4.2.	Beurteilung der Verwaltungskosten	12
4.3.	Beurteilung der Reserve- und Rückstellungspolitik und der Risikoabsicherung	12
4.4.	Beurteilung der Anlagepolitik und der Anlagestrategie	12
4.5.	Beurteilung möglicher Auslagerungsszenarien der VZ-Studie aus finanzieller Sicht	13
5.	Abschliessende Anmerkungen	15
6.	Abkürzungsverzeichnis	16
7.	Beilage	
	- Stellungnahme des Vorstehers des Finanzdepartements vom 11.02.2010	

1. Untersuchungsanlass und Vorgehen¹

1.1. Untersuchungsanlass

Am 16. März 2009 berichtete der Tages-Anzeiger über angebliche Missstände in der Unfallversicherung Stadt Zürich (UVZ), die die Steuerzahlenden jährlich Millionen kosten würden. Die erhobenen Vorwürfe betrafen die Untervermietung von Büroräumlichkeiten sowie die bescheidene Effizienz der UVZ, die enorme Verwaltungskosten aufweise und zu hohe Prämien erhebe.

Die GPK liess sich an ihrer Sitzung vom 23. März 2009 von Stadtrat Martin Vollenwyder über die Verhältnisse bei der UVZ informieren und erhielt erste dokumentierende Zahlen (siehe Anhang im Bericht der GPK, Faktenblatt). Nach Absprache mit der RPK beschloss sie, zusammen mit dieser die Verhältnisse bei der Versicherungsanstalt genauer zu prüfen.

1.2. Vorgehen

Während sich die RPK mit den Themen Prämien, Verwaltungskosten, Finanz-Risiken und Anlagestrategie befasste, untersuchte die GPK die Untervermietung der Büroräumlichkeiten und prüfte die Struktur der Aufsicht sowie die Organisationsform der UVZ.

Aufgrund der massiven Vorwürfe gegenüber der UVZ gab der Stadtrat Ende März 2009 bei VZ Insurance Services AG eine Analyse der UVZ in Auftrag mit der Zielsetzung, die IST-Situation in Bezug auf die Kosten sowie in Bezug auf die Organisation und Struktur zu klären, ein Benchmarking mit vergleichbaren Organisationen zu erstellen und mögliche Optimierungsvarianten auszuarbeiten. Der Schlussbericht der Analyse wurde am 21. September 2009 der GPK und der RPK präsentiert. Er bildet die Grundlage der Untersuchungen der GPK und der RPK.

¹ Die Kapitel 1. und 2. sind im Bericht der GPK und der RPK identisch.

VZ Insurance Services AG ist ein bei der FINMA registrierter unabhängiger Versicherungsbroker, der im Bereich UVZ Vorkenntnisse aufweist. Nach Beurteilung des Finanzdepartements, das den Auftrag erteilte, wäre es weder effizienter noch zweckmässiger gewesen, eine andere von der FINMA akkreditierte Revisions- oder Treuhandfirma beizuziehen.

Zur Überprüfung allfälliger Missstände berücksichtigten die GPK und die RPK auch eine Dokumentation mit weiteren Vorwürfen gegenüber der UVZ, die den beiden Kommissionen von dritter Seite zugestellt worden war und von der auch der Stadtrat Kenntnis erhielt.

Die GPK und die RPK liessen sich zudem die von der Finanzkontrolle der Stadt Zürich verfassten Erläuterungsberichte zu den Prüfungen der Jahresrechnungen 2002–2008 unterbreiten.

2. Ausgangslage

Die Stadt Zürich führt seit 1919 eine eigene Unfallversicherung, vormals als Unfallkasse, seit Inkrafttreten des Unfallversicherungsgesetzes 1984 als Unfallversicherung der Stadt Zürich (UVZ). 2003 wurde die UVZ aus der damaligen städtischen Dienstabteilung Versicherungskasse ausgegliedert und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt überführt (Art. 117 der Gemeindeordnung). Ihre Rechtsgrundlage findet sich im Organisationsstatut der UVZ (GRB vom 6. Februar 2002 mit Änderung vom 27. Februar 2008). Die UVZ ist administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet. Aufsichtsorgan ist der Stadtrat, soweit die UVZ nicht der Bundesaufsicht (nach Unfallversicherungsgesetz, UVG) untersteht.

Die UVZ war bis 2005 im Verwaltungsgebäude Strassburgstrasse untergebracht und bezog 2005 neue Räume an der Stadelhoferstrasse/St. Urbangasse. Sie ist mit 10,5 Personalstellen dotiert, wovon 6,3 Stellenwerte im reinen Schadendienst angesiedelt sind. Nebst dem Versicherungsgeschäft führt die UVZ weitere Geschäftszweige für die Stadtverwaltung: Regressforderungen Krankenlohn (Einforderung für die städtischen Dienstabteilungen), freiwillige UVG-Zusatzversicherung für die städtischen Angestellten, Präventionskampagnen zusammen mit HRZ. Die UVZ versichert 36 angeschlossene Unternehmungen (z.B. sämtliche

Spitex-Zentren, Pestalozzigesellschaft, Zürcher Kunstgesellschaft, Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich, Verein Inselhof Triemli).

3. Untersuchungsergebnisse der RPK

3.1. Prämien

Die UVZ erhebt für alle Versicherten einheitliche Prämiensätze für die Berufsunfall- und Nichtberufsunfallversicherung. Die Prämiensätze werden – wie bei allen Versicherern des UVG – aufgrund der Schadenerfahrung der vergangenen Jahre berechnet. Dies bedeutet, dass die Höhe der Netto-Risikoprämien die direkte Folge der Unfallkosten ist. Mit dieser üblichen Schadenerfahrungstarifizierung wird sichergestellt, dass die Leistungen jederzeit finanziert werden können.

Die Leistungszahlungen im Rahmen des UVG werden unterschiedlich finanziert. Für die Rentenzahlungen werden Deckungskapitalien zurückgestellt, die gemäss Richtlinien des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) gebildet werden. Für Kurzfristschäden (Taggelder, Pflegeleistungen) werden Rückstellungen gebildet, die das UVZ gemäss Studie der VZ Insurance Services AG (fortan VZ-Studie genannt), sehr vorsichtig ansetzt (siehe Kapitel 3.3 dieses Berichts). Für Grossschäden besteht Versicherungsschutz im Rahmen eines Rückversicherungsvertrags.

Gemäss Art. 90 Abs. 3 UVG werden Teuerungszulagen der Renten grundsätzlich aus Zinsüberschüssen finanziert. Reichen diese nicht aus, können Teuerungszuschläge für die Finanzierung erhoben werden. Die UVZ erhebt keine Teuerungszuschläge, sondern finanziert die Teuerungszulagen aus Kapitalerträgen. Privatversicherer erheben Teuerungszuschläge von bisher 3% auf den Netto-Risikoprämien und neu per 2010 von 9%.

Der im Rahmen der VZ-Studie durchgeführte Benchmark-Vergleich zeigt höhere Nettoprämien beim UVZ. Sie weist diese jedoch als zwingend aus, da die UVZ auf Basis von Anzahl und Umfang der Schäden eine deutlich höhere Summe an Leistungen erbringt. Dies aufgrund der Risikostruktur der Versicherten, der höheren Lohnsumme pro Person sowie als

Folge der aktiven Einforderung der Arztbescheinigung (Sicherstellung, dass für jeden taggeldberechtigten Tag auch tatsächlich ein Taggeld ausbezahlt wird und die Absenz nicht etwa aus der Lohnzahlung finanziert wird).

3.2. Verwaltungskosten

Die Benchmark-Analyse im Rahmen der VZ-Studie ergab, dass die UVZ klar höhere Verwaltungskosten als andere Anbieter hat, sowohl ausgedrückt in durchschnittlichen Verwaltungskosten pro Schadensfall, als auch gemessen in Promille der Lohnsumme. Allerdings sind die Versicherungen schwer vergleichbar, da die UVZ verschiedene zusätzliche kostenintensive Leistungen erbringt, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen. Die Gründe für die höheren Verwaltungskosten erklärt die VZ-Studie plausibel:

- Kostenintensive Zusatzleistungen bestehen vor allem in der Regressforderung für den 100%-Lohnteil und bei Krankenlohn, sowie bei der aktiven Einforderung von Arztbescheinigungen bei Taggeldzahlungen. Durch aktives Nachfassen wird sichergestellt, dass sämtliche Absenzen, die taggeldberechtigt sind, auch tatsächlich via Taggeld entschädigt werden und nicht etwa durch normale Lohnzahlungen. Zudem betreibt die UVZ einen Kundendienst im Bereich der Unfallprävention (Schulung, Besprechung häufiger Unfallursachen etc.) sowie einen Schadenaussendienst, der bei komplexeren Unfällen den Ablauf und den Unfallhergang klärt. Diese Leistungen werden üblicherweise nicht oder von den HR-Abteilungen erbracht. Entsprechend führt die Leistungsübernahme durch die UVZ in der Stadt Zürich zu Kostensenkungen im HR-Bereich.
- Aufgrund der Versichertenstruktur fallen wesentlich mehr komplexe Schadenfälle an. Beispielsweise sind Unfälle von Angestellten in Heimen abklärungsintensiv, da die Abgrenzung zwischen Unfall und Krankheit aufgrund der Tätigkeit dieser Angestellten (körperliche Arbeit, Abnutzungserscheinungen) sehr aufwändig ist. Weiter ist der Anteil an komplexen Fällen, die neben allfälligen Heilungskosten auch Taggeld-Rentenzahlungen auslösen, sehr hoch (35%-37%). Diese Schäden machen zusätzliche Abklärungen notwendig, die in der Bearbeitung deutlich aufwändiger sind als ausschliessliche Heilungskostenzahlungen (Bagatellfälle).
- Zentrale Dienste (z.B. eigene IT) fallen bei der kritischen Grösse der UVZ ins Gewicht. Diese wurden im Hinblick auf eine im Bundesparlament hängige Änderung des UVG auf-

gebaut, welche den Gemeinden die Wahl zwischen SUVA und zugelassenen Versicherern lassen wollte. Damit strebte die UVZ einen Wachstumskurs an, indem sie ihre Dienstleistungen auch an andere Gemeinden zu verkaufen plante. Gemäss Stellungnahme der UVZ wurde die IT vor allem im Hinblick auf verbesserte Prozessabläufe und die Vermeidung von überflüssigen Schnittstellen zwischen den anmeldenden Dienstabteilungen und der UVZ neu konzipiert. Sie ermöglicht eine 1:1-online-Erfassung der Schadenmeldungen sowie Auswertungen zum Unfallgeschehen in den städtischen Dienstabteilungen. Derartige Auswertungen lassen im Hinblick auf die Unfallprävention äusserst wertvolle Rückschlüsse zu.

- Die Verwaltungskosten der UVZ erscheinen nur auf den ersten Blick höher. Gewichtet man die Kosten nach den unterschiedlichen Aufwänden, die für die Bearbeitung von Bagatell- und Taggeldfällen anfallen, so schneidet die UVZ gut ab. Abklärungsintensiv sind wie bereits erwähnt Taggeldfälle, bei denen unter anderem auch aktiv Unfallscheine nachgefasst werden. Während dem bei den Benchmarking-Partnern die Anzahl Taggeldfälle bei 20% bis 30% liegt, erreicht sie bei der UVZ nahezu 40%.

3.3. Reserve- und Rückstellungspolitik und Risikoabsicherung

Die *gesetzlichen Reserven* nach Art. 111 Abs. 1 UVV betrugen Ende 2007 rund 20% mehr als die vorgeschriebene Mindesthöhe, was gemäss UVZ nicht auf eine zusätzliche Äufnung, sondern auf die Verzinsung der Reserven zurückzuführen ist.

Bei den *freiwilligen Ausgleichsreserven* nach Art. 111 Abs. 3 UVV war im Jahr 2008 der Anteil für Nichtberufsunfälle höher als derjenige für Berufsunfälle, was gemäss VZ-Studie nicht risikogerecht ist, da besonders die Berufsunfälle ein Klumpenrisiko darstellen (z.B. Brand in einem Spital oder Heim etc.). Nach Angaben des UVZ dienen diese Ausgleichsreserven zur Finanzierung des Selbstbehaltes des Rückversicherungsvertrags sowie der Deckung von Langzeitkosten bei Rückfällen und Spätfolgen. Gemäss VZ-Studie scheinen diese Ausgleichsreserven übermässig vorsichtig bemessen zu sein.

Gemäss Ausführungen der UVZ dienen die Ausgleichsreserven vor allem auch dem jährlichen Rechnungsausgleich (daher ihr Name). Die Jahresrechnung unterliegt erheblichen

Schwankungen je nach Schadenverlauf. Negative Rechnungsjahre müssen über diese Reserve aufgefangen werden können. Die UVZ hatte anfangs November 2009 eine Arbeitssitzung mit der Bundesaufsichtsbehörde (Bundesamt für Gesundheit, BAG), welche zeigte, dass das BAG die Reserven der UVZ nicht als übermässig hoch taxiert.

Daneben bestehen noch *allgemeine Reserven* in Höhe des ursprünglich von der Stadt zur Verfügung gestellten Betriebskapitals, sowie *Reserven für ausserordentliche Aufwendungen* im Bereich von Administration und Infrastruktur.

Die UVZ finanziert die *Teuerungszulagen* durch Kapitalerträge (siehe dazu auch Kapitel 3.1. dieses Berichts). Dabei werden in Zinsüberschussjahren *Rückstellungen* gebildet. Dies hat den Vorteil, dass nur bedingt eine Umverteilung der Generationen stattfindet und die unfallverursachende Generation die Teuerung bis zu einem Teil selbst finanziert. Die Höhe der jährlichen Rückstellungen schwankt, da nur in Zinsüberschussjahren Rückstellungen gebildet werden können. Alternativ dazu könnten mit den Kapitalerträgen die Prämien reduziert werden. Dann müssten jedoch Teuerungszuschläge erhoben werden.

Die UVZ verfügt über wesentlich mehr *Liquidität* als die geldflussrelevanten Ausgaben. Als Begründung gibt die UVZ die hohe finanzielle Sicherheit von Liquidität mit guten Konditionen des Kontokorrents an. Das Kontokorrent bei der Stadt Zürich bildet einen wesentlichen Bestandteil des Anlagekonzepts der UVZ. Es sichert bei geringem Risiko einen angemessenen Ertrag in der Höhe des Kassazinssatzes 10 Jahre der Schweizerischen Nationalbank. Im Krisenjahr 2008 hat es bei stabiler Rendite dazu beigetragen, dass das Vermögen der UVZ trotz massivem Einbruch des Aktienmarkts zu keinem Zeitpunkt in Gefahr war. Die Fakten zur Vermögensentwicklung der UVZ finden sich jedes Jahr transparent im Geschäftsbericht der UVZ.

Die UVZ hat für *Grossschadensereignisse* eine Rückversicherung von CHF 30 Mio. bei einem Selbstbehalt von 5 Mio. abgeschlossen. Beim Abschluss stand für die UVZ im Vordergrund, diese Summe als Ganzes zu platzieren, damit allfällige Streitigkeiten im Schadensfall nur mit einem einzigen Versicherer mit Gerichtsstand in Zürich geführt werden müssen. Diese Bedingung konnte nur eine einzige Versicherung erfüllen. Andere Rückversicherer konnten entweder keine Deckung oder nur eine anteilmässige resp. beschränkte Deckung

offerieren. Im Zusammenhang mit der weiteren Überprüfung der gesamstädtischen Versicherungen war geplant, auch diese Rückversicherung zu überprüfen und gegebenenfalls zu integrieren oder neu auszuschreiben. Diese Massnahme ist eingeleitet.

Der Benchmark konnte aufgrund mangelnder Vergleichbarkeit nur mit einem einzigen Anbieter durchgeführt werden. Neben der UVZ existiert nur eine weitere öffentlich-rechtliche Unfallversicherungskasse in der Schweiz. Gemäss VZ-Studie ist die UVZ hinsichtlich der finanziellen Daten sehr transparent und professionell dokumentiert. Im gleichen Detaillierungsgrad lagen die Daten des Vergleichspartners nicht vor, weshalb der Vergleich der finanziellen Sicherheit nur beschränkt möglich war. Der Vergleich zeigt aber, dass die UVZ deutlich höher kapitalisiert ist.

Zu erwähnen gilt jedoch, dass es sich bei der anderen öffentlich-rechtlichen Unfallversicherung, mit der ein Benchmarking durchgeführt worden ist, um eine bis 2007 unselbstständige öffentlich-rechtliche Unfallversicherung handelt, deren Vermögen in die Staatsrechnung integriert war. Sie wurde per 1.1.2008 in die Gebäudeversicherungsanstalt integriert und musste bereits nach Ablauf des ersten Jahres eine markante Prämienerrhöhung zwecks Stärkung der Rückstellungen und Reserven ins Auge fassen. Gemäss UVZ zeigt sich auch an diesem Beispiel, dass eine selbstständige Einrichtung einen höheren Kapitalisierungsgrad ausweisen muss, um die Kostenfolgen aus eigenen Mitteln decken zu können.

3.4. Anlagepolitik und Anlagestrategie

Die UVZ hatte als Abteilung der städtischen Dienstabteilung Versicherungskasse ihre Vermögensverwaltung in Anlehnung an diejenige der Pensionskasse aufgebaut und als externes Mandat an eine grössere Schweizer Bank vergeben. Die Anlagetätigkeit wird von einem Anlageausschuss überwacht, dem nebst der Geschäftsleitung der UVZ ein Spezialist der Finanzverwaltung sowie ein externer Fachexperte angehört. Nach der Verselbstständigung der UVZ wurde dieses externe Vermögensverwaltungs-Mandat weitergeführt, da aufgrund der guten Performance kein Anlass für einen Wechsel gesehen wurde.

Der Vermögensverwaltungsauftrag wurde seit dem Jahr 1993 nicht mehr ausgeschrieben. Die VZ-Studie erachtet die Vermögensverwaltungsgebühren für ein Mandat in der Grössen-

ordnung der UVZ als hoch und beziffert eine jährliche Reduktion der Gebühren von rund CHF 150'000 bis CHF 200'000 bei einer Neuausschreibung als möglich. Bezüglich unabhängiger Produktauswahl bei den Kollektivanlagen ist aufgefallen, dass der Vermögensverwalter nur eigene Produkte im Aktienbereich (Aktienfonds In- und Ausland) einsetzt, welche zudem nicht von den Vermögensverwaltungsgebühren befreit sind. Durch Rabattierung erfolgt jedoch keine Doppelbelastung von Gebühren.

Die UVZ hat 2008 für ihr Vermögensverwaltungsmandat CHF 302'868 bezahlt. Für 2009 wird bei einer Verwaltungsgebühr von 0.3% angesichts der gestiegenen Aktienkurse mit einer leicht höheren Mandatsgebühr gerechnet. Zieht man von den in den Jahren 2008/2009 bezahlten Gebühren die von VZ prognostizierten möglichen Einsparungen von jährlich CHF 150'000 bis CHF 200'000 ab, so kommt man noch auf eine Gebühr von jährlich rund CHF 100'000 bis 150'000, was bei einem 2009 durchschnittlich investierten Vermögen von CHF 114 Mio. einer Verwaltungsgebühr von 0.09% bis 0.13% entspricht.

Die UVZ merkt zudem an, dass die Mandatsbank weitere Dienstleistungen gebührenfrei erbracht hat, wie fortlaufende Stresstests in Zeiten hoher Volatilität der Aktienanlagen.

Die UVZ hat nun eine Ausschreibung vorgesehen. Die Vorarbeiten für eine entsprechende Submission sind eingeleitet.

Die Anlagestrategie basiert – wie in der VZ-Studie festgehalten – nicht auf einer Asset-Liability-Studie, da das Risikoprofil darauf ausgerichtet ist, eine Unterdeckung per Bilanzstichtag zu vermeiden. Demnach wird die Anlagestrategie nicht aufgrund der Fälligkeiten der Passiven in der Bilanz definiert. Das Risikoprofil der Kapitalanlagen ist also zurzeit nicht auf die Fälligkeiten abgestimmt.

Eine Asset-Liability-Studie gibt Aufschluss über die Fälligkeitsstruktur der Passiven sowie die Fälligkeitsstruktur und Ausfallrisiken der Anlagen. Die UVZ hat einen intern erarbeiteten gesamthaften Überblick über die Fälligkeitsstruktur ihrer Verpflichtungen wie auch über die durchschnittliche Fälligkeit und die Ausfallrisiken ihrer Anlagen. Die Risiko-/Renditeeigenschaften der Anlagekategorien werden fortlaufend überprüft.

Das Risikoprofil einer Sozialversicherung ist allerdings aus Sicht der UVZ nicht so sehr auf die Fälligkeitsstruktur der Passiven abzustimmen, sondern vielmehr auf das Risiko einer möglichen Unterdeckung per Bilanzstichtag. Die Anlagestrategie der UVZ richtet sich klar danach aus, dass Unterdeckungen per Bilanzstichtag möglichst vermieden werden können.

Das neue Aufsichtsorgan wird die Anlagestrategie prüfen und neu festlegen.

4. Beurteilung durch die RPK

4.1. Beurteilung der Prämienhöhe

Der RPK kann den klar dargelegten Schlüssen in der VZ-Studie folgen, dass die Versicherungsdeckung nicht überteuert, sondern plausibel tarifiert ist.

Da die Prämien abhängig vom Schadensverlauf sind, ist eine Netto-Prämienreduktion nur durch eine Reduktion der Schadenszahlungen (Anzahl Fälle, Kosten pro Fall) realisierbar. Insofern kann durch eine Ausgliederung der Unfallversicherung an einen privaten Anbieter nichts gewonnen werden. Ausserdem entfällt bei der UVZ die Finanzierung eines Gewinnanteils, da sie – im Gegensatz zu einem privaten Versicherer – nicht gewinnorientiert arbeitet.

Eine Prämienreduktion wäre zudem möglich zu Lasten der Rückstellungen und Reservebildung, wobei dank deren Kapitalerträgen die Einforderung eines Teuerungszuschlags bei den Prämienzahlern entfällt. Eine Prämienreduktion wäre im Weiteren möglich, indem auf die aktive Einforderung der Arztbescheinigungen verzichtet würde (was auch Verwaltungskosten bei der UVZ einsparen würde). Dies ginge jedoch voll zu Lasten der Lohnzahlungen durch die Stadt.

Die RPK begrüsst mit dem Ziel einer echten Netto-Prämienreduktion die Forcierung der Schadensprävention zwecks Senkung von Anzahl und Höhe der Schäden.

4.2. Beurteilung der Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten sind ebenfalls plausibel erklärt. Eine Reduktion des Leistungskatalogs der UVZ ausserhalb des UVG hätte eine Mehrbelastung der Personalverantwortlichen der Stadt Zürich zur Folge.

Die RPK unterstützt die Forderung der GPK, dass geprüft werden soll, wie im Bereich der zentralen Dienste weitere Synergien mit der Stadt Zürich realisiert und damit Verwaltungskosten gespart werden können.

4.3. Beurteilung der Reserve- und Rückstellungspolitik und der Risikoabsicherung

Die RPK teilt die in der VZ-Studie dargelegten Bedenken, dass ausserhalb der gesetzlichen Vorgaben die Gesamtstrategie verbesserungsfähig ist. Gleichzeitig stellt die RPK beruhigt fest, dass die UVZ hervorragend kapitalisiert ist, das Vorsichtsprinzip in jeder Beziehung anwendet sowie das Betriebsvermögen sichert. Zudem können die Teuerungszulagen aus Kapitalerträgen finanziert werden, weshalb keine Teuerungszuschläge bei den Versicherten erhoben werden müssen. Ob hohe Reserven wünschenswert und nötig sind, hängt hauptsächlich davon ab, ob die Stadt Zürich bereit ist, mehr Risiko zu übernehmen.

Die RPK begrüsst die geplante Erarbeitung einer langfristigen Gesamtstrategie zum Thema Reservebildung und Rückstellungen unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt Zürich. Ebenso begrüsst sie die Massnahme, die Rückversicherung zu überprüfen und gegebenenfalls in die UVZ zu integrieren oder neu auszuschreiben.

Die RPK wünscht, über die neue Reserve- und Rückstellungspolitik und die Risikoabsicherung aktiv informiert zu werden, da diese erhebliche Auswirkungen auf die Stadtfinanzen haben können.

4.4. Beurteilung der Anlagepolitik und der Anlagestrategie

Die RPK stellt mit Erstaunen fest, dass der Vermögensverwaltungsauftrag seit dem Jahr 1993 nicht mehr ausgeschrieben wurde. Allerspätestens bei der Auslagerung hätte das

Mandat überprüft werden müssen. Ebenso erstaunt ist die RPK über die Tatsache, dass dem Aufsichtsorgan die gemäss VZ-Studie unüblich hohen Vermögensverwaltungsgebühren sowie die Anlage in ausschliesslich eigene Produkte der mandatierten Bank nicht aufgefallen sind oder zumindest in diesem Bereich nicht gehandelt wurde (auch wenn keine Doppelbelastung von Gebühren bei bankeigenen Produkten der Mandatsträgerin stattfand).

Die UVZ merkt an, dass die Mandatsbank immerhin wertvolle zusätzliche Dienstleistungen ohne weitere Verrechnungen erbracht hat. Sie weist darauf hin, dass die UVZ in all den Jahren mit ihrem Mandat den Benchmark, der aus gängigen Markt-Referenzindizes besteht, selbst unter Einrechnung der Gebühren – also nach Gebühren – geschlagen hat.

Die RPK erwartet, dass das Mandat wie geplant umgehend neu ausgeschrieben wird. Ob die Vermögensverwaltungspauschale von 0.3% bei gleicher Qualität zu hoch angesetzt ist, wird die Ausschreibung zeigen.

Im Weiteren verlangt die RPK die vorgesehene Prüfung der Anlagestrategie und die Durchführung einer Asset-Liability-Studie, um das Risikoprofil mit der Fälligkeitsstruktur der Passiven abzustimmen und möglicherweise mit dem bisherigen Ziel der Vermeidung der Unterdeckung per Bilanzstichtag in Einklang zu bringen.

4.5. Beurteilung möglicher Auslagerungsszenarien der VZ-Studie aus finanzieller Sicht

Die Rechtsform der UVZ als öffentlich-rechtliche Anstalt wurde politisch so entschieden und vom Souverän gutgeheissen.

Die Analyse der VZ legte in ihrem Bericht drei mögliche Szenarien für die Weiterführung der UVZ vor. Es sind dies:

- Szenario 1 fokussiert sich auf eine Neuorganisation bei der der Rechtsträger UVZ bestehen bleibt. Die Kostenoptimierung erfolgt ausschliesslich über organisatorische Anpassungen und die Verbesserung der Konditionen für die extern zugekauften Dienstleistungen.

- Szenario 2 behandelt eine Teilauslagerung bzw. eine Teilauflösung der UVZ. Der Rechtsträger bleibt zwar wie bei Szenario 1 bestehen, allerdings wird eine Reintegration in die Stadt Zürich (z.B. in das Kompetenzzentrum Risiko- und Versicherungsmanagement der Finanzverwaltung) geprüft. Die Schadenbearbeitung wird in diesem Szenario an einen Dritten ausgelagert.
- Szenario 3 beleuchtet die Konsequenzen der Auflösung des heutigen Rechtsträgers UVZ. Die Durchführung der Unfallversicherung wird an einen Privatversicherer delegiert. Das Szenario greift damit eine bei öffentlichen Verwaltungen weit verbreitete Organisationsform auf.

In der VZ-Studie wird die Weiterverfolgung des Szenario 1 empfohlen.

Die RPK kann sich bezüglich der zukünftigen Organisationsform den Empfehlungen der VZ-Studie anschliessen. Dies hauptsächlich aus den folgenden Gründen:

- Da die Netto-Prämien vom Schadensverlauf auf dem konkreten Versichertenbestand berechnet wird, kann die Prämie grundsätzlich nur durch Verminderung der Schadensfälle und der -höhe gesenkt werden.
- Die Durchführung der Unfallversicherung in der aktuellen Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt hat den Vorteil, die erforderlichen Versicherungsleistungen als Non-Profit Organisation sicherstellen zu können. Eine Lösung gemäss Szenario 3 in der Privatversicherungswirtschaft hat zusätzliche Anspruchsgruppen (VR, Aktionäre) unter anderem auch finanziell zu befriedigen und muss demnach Gewinne erwirtschaften.
- Die vorhandene Infrastruktur sowie das vorhandene, erworbene Know-how kann erhalten und weiter genutzt werden. Hervorzuheben ist hierbei die vorbildliche und konkurrenzfähige IT-Plattform.
- Es leuchtet ein, dass sämtliche Prozessschritte rund um die administrative Abwicklung in einem Kompetenzzentrum vereint sind. Diese Leistungen entlasten die Personalverantwortlichen in der Verwaltung deutlich.

Die schlankere Organisation, das Beibehalten der Eigenständigkeit (Non-profit Organisation) sowie die mittelfristig tieferen Prämien, welche durch die konsequente Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen bezüglich Kosten, Leistungen sowie Anlage- und Reservepolitik erreicht werden können, sind weitere Punkte, welche für Szenario 1 sprechen.



5. Abschliessende Anmerkungen

Die RPK wird sich Mitte 2010 über die geplanten Massnahmen – insbesondere die Strategie der Reserve- und Rückstellungsbildung, die Asset-Liability-Studie und das Vermögensverwaltungsmandat – informieren lassen und diese kritisch prüfen.

Dieser Bericht wurde von der RPK² am 25.01.2010 einstimmig verabschiedet.

Für die RPK

Jacqueline Badran
RPK Referentin FD

Balthasar Glättli
Präsident RPK

Jean-Claude Virchaux
Vizepräsident RPK

Marion Engeler
Sekretariat RPK

²Zustimmung: Jacqueline Badran (SP), Referentin; Präsident Balthasar Glättli (Grüne), Vizepräsident Jean-Claude Virchaux (CVP), Walter Angst (AL), Myriam Barzotto (SP), Pierino Cerliani (Grüne), Dr. Urs Egger (FDP), Theo Hauri (SVP), Rebekka Wyler (SP)
Abwesend: Monika Erfigen (SVP), Lucia Tozzi (SP)

6. Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
FD	Finanzdepartement der Stadt Zürich
FINMA	Finanzmarktaufsicht
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GRB	Gemeinderatsbeschluss
HR, HRZ	Human Resources Management (Dienstabteilung der Stadt Zürich)
IT	Informationstechnik
RPK	Rechnungsprüfungskommission
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung (Unfallversicherungsgesetz)
UVV	Verordnung über die Unfallversicherung
UVZ	Unfallversicherung der Stadt Zürich
VZ	VZ Insurance Services AG

7. Beilage

- Stellungnahme des Vorstehers des Finanzdepartements vom 11.02.2010
(gemeinsame Beilage beider Berichte, siehe Ende des Gesamtdokuments)

Zürich, 1. März 2010

Bericht der GPK zur Untersuchung UVZ

Inhaltsverzeichnis

1.	Untersuchungsanlass und Vorgehen	3
1.1.	Untersuchungsanlass	3
1.2.	Vorgehen	3
2.	Ausgangslage	4
3.	Untersuchungsergebnisse der GPK	5
3.1.	Untervermietung	5
3.2.	Aufsicht	6
3.3.	Organisationsform	7
4.	Beurteilung durch die GPK	9
4.1.	Untervermietung	9
4.2.	Aufsicht	9
4.3.	Organisationsform	9
5.	Abschliessende Anmerkungen	10
6.	Abkürzungsverzeichnis	12
7.	Beilagen	
-	Information GPK über UVZ vom 23.3.09, Faktenblatt	
-	Stellungnahme des Stadtrats vom 11.02.2010	

1. Untersuchungsanlass und Vorgehen¹

1.1. Untersuchungsanlass

Am 16. März 2009 berichtete der Tages-Anzeiger über angebliche Missstände in der Unfallversicherung Stadt Zürich (UVZ), die die Steuerzahlenden jährlich Millionen kosten würden. Die erhobenen Vorwürfe betrafen die Untervermietung von Büroräumlichkeiten sowie die bescheidene Effizienz der UVZ, die enorme Verwaltungskosten aufweise und zu hohe Prämien erhebe.

Die GPK liess sich an ihrer Sitzung vom 23. März 2009 von Stadtrat Martin Vollenwyder über die Verhältnisse bei der UVZ informieren und erhielt erste dokumentierende Zahlen (s. Beilage, Faktenblatt). Nach Absprache mit der RPK beschloss sie, zusammen mit dieser die Verhältnisse bei der Versicherungsanstalt genauer zu prüfen.

1.2. Vorgehen

Während sich die RPK mit den Themen Prämien, Verwaltungskosten, Finanz-Risiken und Anlagestrategie befasste, untersuchte die GPK die Untervermietung der Büroräumlichkeiten und prüfte die Struktur der Aufsicht sowie die Organisationsform der UVZ.

Aufgrund der massiven Vorwürfe gegenüber der UVZ gab der Stadtrat Ende März 2009 bei VZ Insurance Services AG eine Analyse der UVZ in Auftrag mit der Zielsetzung, die IST-Situation in Bezug auf die Kosten sowie in Bezug auf die Organisation und Struktur zu klären, ein Benchmarking mit vergleichbaren Organisationen zu erstellen und mögliche Optimierungsvarianten auszuarbeiten. Der Schlussbericht der Analyse wurde am 21. September 2009 der GPK und der RPK präsentiert. Er bildet die Grundlage der Untersuchungen der GPK und der RPK.

¹ Die Kapitel 1. und 2. sind im Bericht der GPK und der RPK identisch.

VZ Insurance Services AG ist ein bei der FINMA registrierter unabhängiger Versicherungsbroker, der im Bereich UVZ Vorkenntnisse aufweist. Nach Beurteilung des Finanzdepartements, das den Auftrag erteilte, wäre es weder effizienter noch zweckmässiger gewesen, eine andere von der FINMA akkreditierte Revisions- oder Treuhandfirma beizuziehen.

Zur Überprüfung allfälliger Missstände berücksichtigten die GPK und die RPK auch eine Dokumentation mit weiteren Vorwürfen gegenüber der UVZ, die den beiden Kommissionen von dritter Seite zugestellt worden war und von der auch der Stadtrat Kenntnis erhielt.

Die GPK und die RPK liessen sich zudem die von der Finanzkontrolle der Stadt Zürich verfassten Erläuterungsberichte zu den Prüfungen der Jahresrechnungen 2002–2008 unterbreiten.

2. Ausgangslage

Die Stadt Zürich führt seit 1919 eine eigene Unfallversicherung, vormals als Unfallkasse, seit Inkrafttreten des Unfallversicherungsgesetzes 1984 als Unfallversicherung der Stadt Zürich (UVZ). 2003 wurde die UVZ aus der damaligen städtischen Dienstabteilung Versicherungskasse ausgegliedert und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt überführt (Art. 117 der Gemeindeordnung). Ihre Rechtsgrundlage findet sich im Organisationsstatut der UVZ (GRB vom 6. Februar 2002 mit Änderung vom 27. Februar 2008). Die UVZ ist administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet. Aufsichtsorgan ist der Stadtrat, soweit die UVZ nicht der Bundesaufsicht (nach Unfallversicherungsgesetz, UVG) untersteht.

Die UVZ war bis 2005 im Verwaltungsgebäude Strassburgstrasse untergebracht und bezog 2005 neue Räume an der Stadelhoferstrasse/St. Urbangasse. Sie ist mit 10,5 Personalstellen dotiert, wovon 6,3 Stellenwerte im reinen Schadendienst angesiedelt sind. Nebst dem Versicherungsgeschäft führt die UVZ weitere Geschäftszweige für die Stadtverwaltung: Regressforderungen Krankenlohn (Einforderung für die städtischen Dienstabteilungen), freiwillige UVG-Zusatzversicherung für die städtischen Angestellten, Präventionskampagnen zusammen mit HRZ. Die UVZ versichert 36 angeschlossene Unternehmungen (z.B. sämtliche

Spitex-Zentren, Pestalozzigesellschaft, Zürcher Kunstgesellschaft, Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich, Verein Inselhof Triemli).

3. Untersuchungsergebnisse der GPK

3.1. Untervermietung

Als die UVZ 2005 die Räume bei der Pensionskasse wegen deren Raumbedarf verlassen musste und an die Stadelhoferstrasse/St. Urbangasse zog, wurde davon ausgegangen, dass die Versicherungsanstalt ihr Geschäftsfeld erweitern würde. Geplant war, UVG-Zusatzversicherungen für Gemeinden des Kantons Zürich anzubieten.² Diese Wachstumsstrategie zählte auf eine Revision des Unfallversicherungsgesetzes, die es den Gemeinden ermöglicht hätte, frei zwischen der SUVA und anderen anerkannten Unfallversicherern zu wählen. Die entsprechende UVG-Revision fand jedoch bis heute keine Mehrheit beim eidgenössischen Gesetzgeber.

Einen von der UVZ wenig genutzten Teil der Büroräumlichkeiten vermietete die UVZ im Sinne einer Überbrückungsphase (bis zur geplanten Expansion) tages- und halbtagesweise an Drittpersonen zur privaten Nutzung weiter. Der Geschäftsleiter der UVZ, Beat Fehr, betrieb in diesen Räumlichkeiten eine private Praxis für Kinesiologie.

Im Jahr 2007 wies eine Drittperson den Stadtrat sowie die Finanzkontrolle der Stadt Zürich (gesetzliche Revisionsstelle der UVZ) auf diese Untervermietungspraxis hin und stellte die Angemessenheit des Mietzinses in Frage. In ihrem Erläuterungsbericht zur Prüfung der Jahresrechnung 2006 hielt die Finanzkontrolle fest, dass ein Raum halbtages- bzw. tageweise auf Basis Kostenmiete untervermietet würde, und legte die von der Geschäftsleitung angeführten Gründe dar.

² So begründet im Erläuterungsbericht der Finanzkontrolle zur Prüfung der Jahresrechnung 2006 UVZ. Der Stadtrat präzisiert in seiner Stellungnahme zum GPK-Bericht, „dass die UVZ geplant hatte, weiteren Gemeinden UVZ-Versicherungen (nicht Zusatz-Versicherungen) anzubieten“ (vgl. Stellungnahme Stadtrat im Anhang).

Über die Fremdvermietung informiert, billigte Stadtrat Martin Vollenwyder diese auf Zusehen hin. Er beurteilt dies heute als Fehler und entschuldigte sich öffentlich. Der Stadtrat veranlasste die Beendigung der Untervermietung per Ende Juni 2009.³ Beat Fehr verlegte seine Kinesiologiepraxis von der St. Urbangasse an einen neuen Standort.

Der Standort an der Stadelhoferstr./St. Urbangasse bewegt sich im mittleren bis oberen Preissegment vergleichbarer städtischer Mieten (gemäss Immobilien-Bewirtschaftung der Stadt Zürich). Die nicht benötigten Büroräumlichkeiten wurden nach Beendigung der Untervermietung abgetrennt. Verhandlungen für einen Mietabschluss (in Untervermiete oder direkt durch die Vermieterin) mit einem externen Interessenten sind im Gange.⁴ Der Mietzins für die UVZ reduziert sich entsprechend. Im Hinblick auf den Ablauf der Mietverträge im Jahr 2015 wird ein Standortwechsel geprüft.

Auf eine Nachzahlungsforderung gegenüber den Untermietenden wurde verzichtet, da auf städtischer Ebene keine klare Usanz für die Raummiete-Berechnung gegeben ist und somit unterschiedliche Berechnungsmodelle gerechtfertigt werden können.

3.2. Aufsicht

Nach Art. 4 lit. a und b des Organisationsstatuts der UVZ ist der Stadtrat zuständig für:

- a) Aufsicht über die UVZ, soweit diese nicht durch Instanzen gemäss Bundesrecht ausgeübt wird;
- b) Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts; die UVZ bringt diese nach Abnahme dem Gemeinderat zur Kenntnis.

Für die direkten Belange ist der Finanzvorstand zuständig, der über alle Geschäfte der UVZ an den Stadtrat Antrag stellt. Als externe Aufsichtsgremien sind das Bundesamt für Gesund-

³ Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass entgegen der ursprünglichen Auskunft des Stadtrats die Untervermietung bereits per Ende März 2009 beendet wurde (vgl. Stellungnahme Stadtrat im Anhang).

⁴ Der Stadtrat hält in seiner Stellungnahme zum GPK-Bericht fest, dass die baulich abgetrennten Räumlichkeiten seit 1. Februar 2010 an ein Anwaltsbüro vermietet werden (vgl. Stellungnahme Stadtrat im Anhang).

heit (BAG) und die Finanzmarktaufsicht (FINMA) gesetzlich definiert.⁵ Die Pflicht, die UVZ auf deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen, obliegt jedoch allein der Stadt Zürich.

Die Analyse von VZ Insurance Services AG hält fest, dass ein Aufsichtsorgan fehlt, das sich vertieft mit der strategischen Geschäftslenkung der UVZ auseinandersetzt. Im stadträtlichen Aufsichtsorgan sind weder Arbeitnehmende noch externe Expertinnen bzw. Experten vertreten.

Der Stadtrat plant, die empfohlene Reorganisation der internen Aufsicht umzusetzen und ein Aufsichtsorgan zu schaffen, in dem das Personal und Expertenwissen vertreten sind und dessen Rolle neu definiert ist. Für die entsprechende Anpassung und Ergänzung des Organisationsstatuts der UVZ soll dem Stadt- und dem Gemeinderat bis im ersten Quartal 2010 Antrag gestellt werden.⁶ Die Änderung fällt in die abschliessende Zuständigkeit des Gemeinderats.

3.3. Organisationsform

Die UVZ gehört zu den mittelgrossen Unfallversicherern im Schweizer Markt und ist neben der Kantonalen Unfallversicherungskasse des Kantons Aargau die einzige öffentliche Unfallversicherungskasse gemäss Art. 68 Abs. 1 lit. b UVG. Sie betreibt sämtliche Dienste zur selbständigen Durchführung der Unfallversicherung. Ihr Aufgabenbeschrieb sieht auch Leistungen und Dienstleistungen vor, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen (Kundendienst, Schadenaussendienst) und von privaten Versicherern nicht oder nur teilweise angeboten werden (Regressforderungen für den 100%-Lohnanteil, aktives Einfordern von Arztbescheinigungen).

⁵ Der Bericht von VZ Insurance Services AG zur Analyse UVZ geht bezüglich der Aufsicht über die UVZ davon aus, dass die FINMA als externes Aufsichtsorgan insbesondere den Schutz der Versicherten gegen die Solvenzrisiken der Versicherungsunternehmen prüft. Demgegenüber hält der Stadtrat in seiner Stellungnahme zum GPK-Bericht fest, dass die UVZ nicht der Aufsicht der FINMA untersteht (vgl. Stellungnahme Stadtrat im Anhang).

Die Analyse durch VZ Insurance Services AG kommt zum Ergebnis, dass die UVZ gemäss den Weisungen des Stadt- und des Gemeinderats zweckmässig organisiert und vorbildlich dokumentiert ist (Prozesse, Richtlinien, Risk Management, IKS etc.). Sie attestiert der UVZ, dass diese ihr Kerngeschäft absolut im Griff hat und zur vollen Zufriedenheit der Versicherten ausführt.

VZ hält fest, dass die Durchführung der Unfallversicherung in der aktuellen Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt den nicht zu unterschätzenden Vorteil hat, die erforderlichen Versicherungsleistungen als Non-profit-Organisation sicherstellen zu können, während die Durchführung der Unfallversicherung durch einen Privatversicherer zusätzliche Anspruchsgruppen zu befriedigen hätte (Aktionäre, Fremdkapitalgeber u.a.).

VZ empfiehlt jedoch, im Rahmen einer Neuorganisation der UVZ Synergien bei den zentralen Diensten der Stadt Zürich zu prüfen (IT, Organisation, Finanzen und Personal). Der Stadtrat sieht diese Synergien bereits weitgehend ausgeschöpft. Den HR-Bereich nehme bereits HR Stadt Zürich im Mandatsverhältnis wahr, und im Rechnungswesen und in der Informatik werde soweit zweckmässig und systemkonform mit den städtischen Dienstabteilungen zusammengearbeitet. Inwieweit sich noch zusätzliche Synergien erzielen liessen, sei aber in der weiteren Optimierungs-Überprüfung abzuklären.

Da die Wachstumsstrategie aufgrund der weiterhin hängigen UVG-Revision scheiterte, veranlasste der Stadtrat die Reduktion der Bürofläche; er wird ausserdem den Marketingaufwand kritisch hinterfragen.

Im Übrigen hält der Stadtrat fest, dass der Souverän anlässlich der Gemeindeabstimmung im Zusammenhang mit der Verselbständigung von Pensionskasse und Unfallversicherung die Führung einer eigenen, öffentlich rechtlichen Unfallversicherungsanstalt durch die Stadt Zürich guthiess.

4. Beurteilung durch die GPK

4.1. Untervermietung

Dass der Geschäftsleiter der UVZ wenig genutzte Räumlichkeiten der UVZ zu günstigen Konditionen an sich selbst untervermietete, um in diesen eine Kinesiologiepraxis zu betreiben, hätte nicht toleriert werden dürfen. Stadtrat Martin Vollenwyder hat dies als Fehler anerkannt.

4.2. Aufsicht

Die GPK teilt die in der VZ-Analyse geäußerte Kritik an der Organisation der internen Aufsicht. Es erscheint ihr insbesondere auch unter staats- und verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten fragwürdig, eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt einfach der Aufsicht der kommunalen Exekutive zu unterstellen, statt ein separates Aufsichtsgremium zu konstituieren, das sich ausschliesslich dieser Aufgabe widmet und in dem Arbeitnehmende und Expertinnen bzw. Experten vertreten sind. Es ist keine andere Institution mit analoger Regelung der Aufsicht bekannt. Aus heutiger Beurteilung ist festzuhalten, dass im Rahmen der Verselbständigung der UVZ Stadt- und Gemeinderat diesem Aspekt nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt haben.

Die GPK begrüsst den Entscheid des Stadtrats, ein neues Aufsichtsgremium zu konstituieren.

4.3. Organisationsform

Die GPK erachtet es als notwendig, intensiv zu prüfen, wie im Bereich der zentralen Dienste weitere Synergien mit der Stadt Zürich realisiert und damit Verwaltungskosten gespart werden können.

Die Rechtsform der UVZ als öffentlich-rechtliche Anstalt wurde politisch so entschieden und vom Souverän gutgeheissen. Nach Auffassung der GPK obliegt es dem Stadt- und dem Gemeinderat zu beurteilen, ob die Führung einer Unfallversicherung weiterhin als öffentliche

Aufgabe der Stadt Zürich wahrgenommen werden soll. Die GPK äussert sich als Aufsichts-kommission nicht zu dieser politischen Frage, sondern hält lediglich fest, dass die gesetzli-che Unfallversicherung gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben sowohl durch private Ver-sicherungsunternehmen, die dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) unterstehen, als auch durch öffentliche Unfallversicherungskassen oder durch Krankenkassen nach KVG durchgeführt werden kann (Art. 68 Abs. 1 UVG).

5. Abschliessende Anmerkungen

Der Stadtrat beabsichtigt, im ersten Halbjahr 2010 im Rahmen einer Neuorganisation der UVZ verschiedene Optimierungsmassnahmen (u.a. Anpassung Organisationsstatut mit neu-em Aufsichtsgremium, Ausschreibung Vermögensverwaltungsmandat und Rückversiche-rungsvertrag, Optimierung der Organisation und der Synergien mit der Stadtverwaltung, Massnahmen im Präventionsbereich) umzusetzen. Die GPK wird sich Mitte 2010 über die erfolgten Massnahmen informieren lassen und diese kritisch prüfen.

Die GPK hat von der Stellungnahme des Stadtrats vom 11.02.2010 am 01.03.2010 Kenntnis genommen (vgl. Fussnoten 2 – 5 im Bericht).

Am 01.03.2010 hat die GPK⁷ den Bericht einstimmig zuhanden des Gemeinderats verab-schiedet.

7

Zustimmung: Dr. Esther Straub (SP), Referentin; Präsidentin Theresa G. Hensch-Stadelmann (FDP), Vize-präsidentin Christine Stokar Gasser (SP), Martin Abele (Grüne), Roger Bartholdi (SVP), Ernst Danner (EVP), Dr. André Odermatt (SP), Michael Schmid (FDP), Bruno Sidler (SVP), Christian Traber (CVP), Katrin Wüthrich (SP)

Für die GPK

Dr. Esther Straub
GPK Referentin FD

Theresa G. Hensch-Stadelmann
Präsidentin GPK

Christine Stokar Gasser
Vizepräsidentin GPK

Gregor Bucher
Sekretariat GPK

6. Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
FD	Finanzdepartement der Stadt Zürich
FINMA	Finanzmarktaufsicht
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GRB	Gemeinderatsbeschluss
HR, HRZ	Human Resources Management (Dienstabteilung der Stadt Zürich)
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsgesetz)
RPK	Rechnungsprüfungskommission
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung (Unfallversicherungsgesetz)
UVZ	Unfallversicherung der Stadt Zürich
VAG	Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz)
VZ	VZ Insurance Services AG

7. Beilagen

- Information GPK über UVZ vom 23.3.09, Faktenblatt
- Stellungnahme des Stadtrats vom 11.02.2010

Information GPK über UVZ vom 23.3.09, Faktenblatt

Organisation

Die Unfallversicherung der Stadt Zürich (UVZ) besteht seit 1984 und wurde im 2003 aus der damaligen städtischen Dienstabteilung Versicherungskasse ausgegliedert (im Zusammenhang mit der Verselbstständigung der Pensionskasse) und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt überführt. Ihre Rechtsgrundlage findet sich im Organisationsstatut der UVZ (GRB vom 6. Februar 2002). Die UVZ ist administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet. Aufsichtsorgan ist der Stadtrat, soweit die UVZ nicht der Bundesaufsicht (nach Unfallversicherungsgesetz, UVG) untersteht. Die UVZ war bis 2005 im Verwaltungsgebäude Strassburgstrasse untergebracht und bezog im 2005 neue Räume an der Stadelhoferstrasse/ St. Urbangasse (Raumbedarf Pensionskasse und UVZ).

Die UVZ ist personalmässig mit 10,5 Stellen dotiert, wovon 6,3 Stellenwerte im reinen Schandendienst. Die Unfallversicherung ist ein spezialisiertes Versicherungssegment, welches fundierte Gesetzes, Rechts- und Praxiskenntnis voraussetzt, insbesondere bei Rechtsverfahren mit den Privatversicherungen (Haftpflicht usw.). Die UVZ führt nebst dem Versicherungsgeschäft zwei weitere Geschäftszweige für die Stadtverwaltung: Regressforderungen Krankenlohn (Einforderung für die städt. Dienstabteilungen), freiwillige UVG-Zusatzversicherung für die städt. Angestellten, Präventionskampagnen zusammen mit HRZ. Sodann versichert die UVZ 36 angeschlossene Unternehmungen (z.B. sämtliche Spitex-Zentren, Pestalozzigeellschaft, Zürcher Kunstgesellschaft, Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich, Verein Inselhof Triemli).

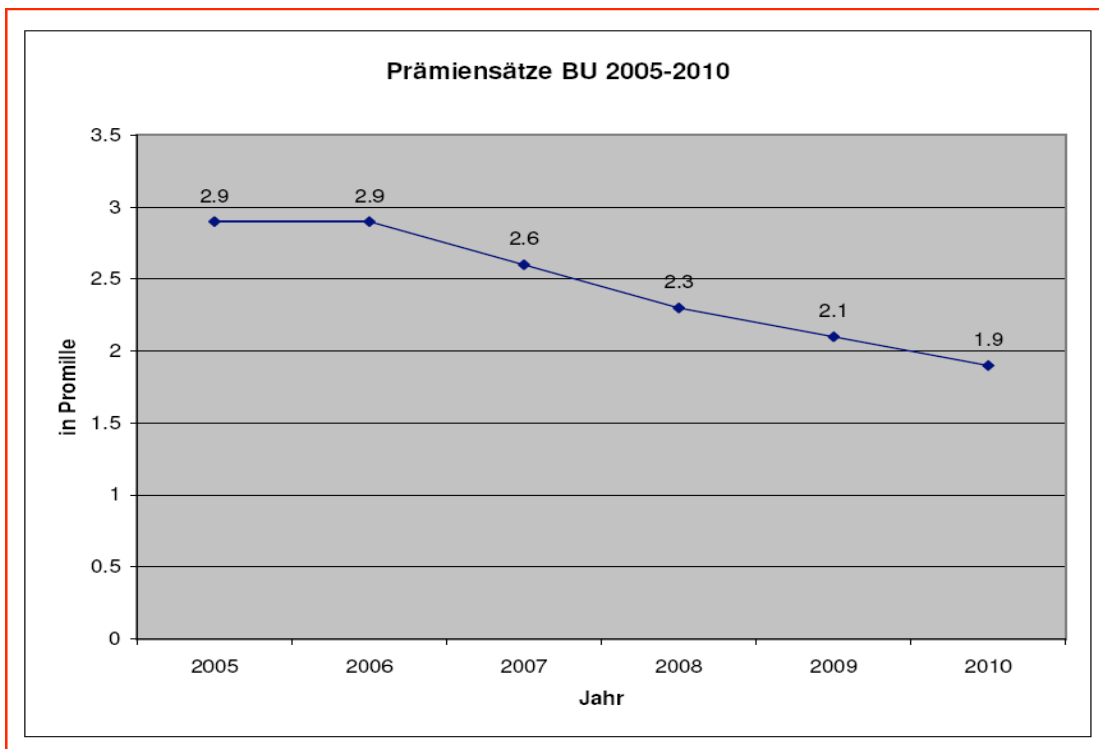
Prämien

Die UVZ muss sich mit ihren Prämien und Vermögenserträgen selbst finanzieren. Dabei sind die Vorgaben des UVG zu berücksichtigen. Insbesondere ist die Prämie nach dem Risikoprofil der Versicherten (städt. Angestellte) auszurichten. Sodann ist eine genügende Reservenbildung vorzunehmen und sind für die Geldanlagen ausreichende Wertschwankungsreserven zu bilden.

Vergleicht man die Risikoprämien UVZ mit dem Erfahrungstarif (Jahre 2001 bis 2006) der Privatversicherer (analoge Risikobewertung), so ergibt sich folgendes Bild:

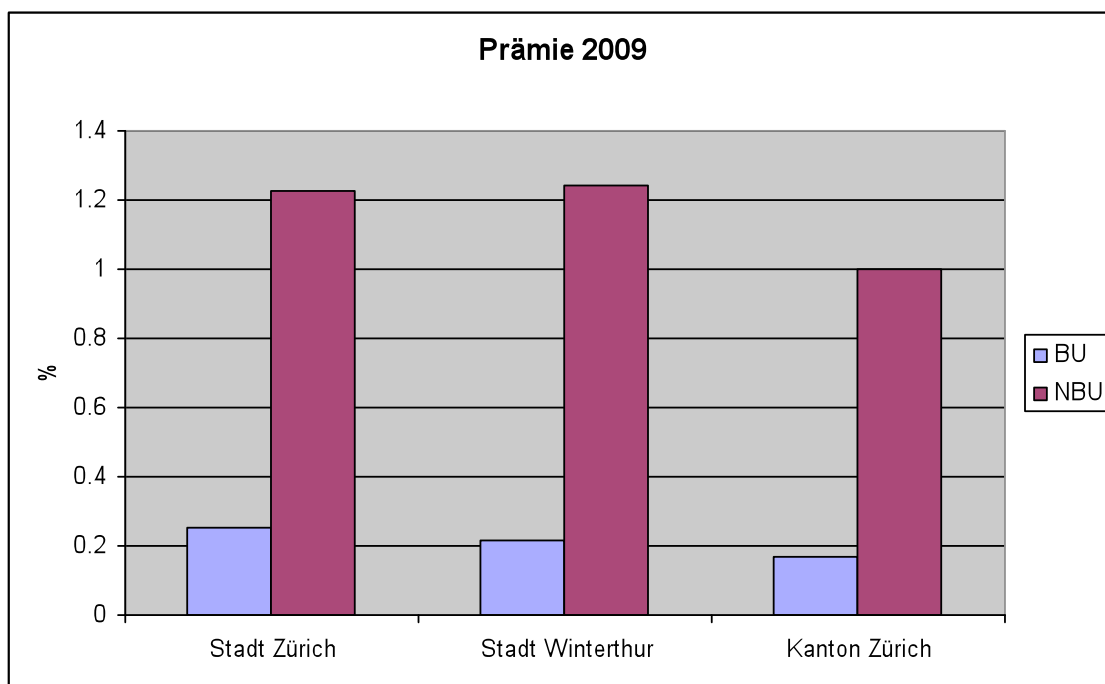
	UVZ	Privatversicherer
Betriebsunfallprämie (BU)	2,1‰	2,43‰
Nichtbetriebsunfallprämie (NBU)	10,6‰	12,09‰

Die Prämienentwicklung BU der UVZ war wie folgt (Grafik 1):



Die Risikoprämie NBU verlief – abgesehen von den Jahren 2001 bis 2004 – konstant bei 10,6‰. In den Jahren 2001 bis 2004 konnte sie vorübergehend auf 0,96‰ gesenkt werden.

Ein Endprämienvergleich der Städte Zürich und Winterthur sowie des Kantons Zürich für 2009 zeigt folgendes Bild (Grafik 2):

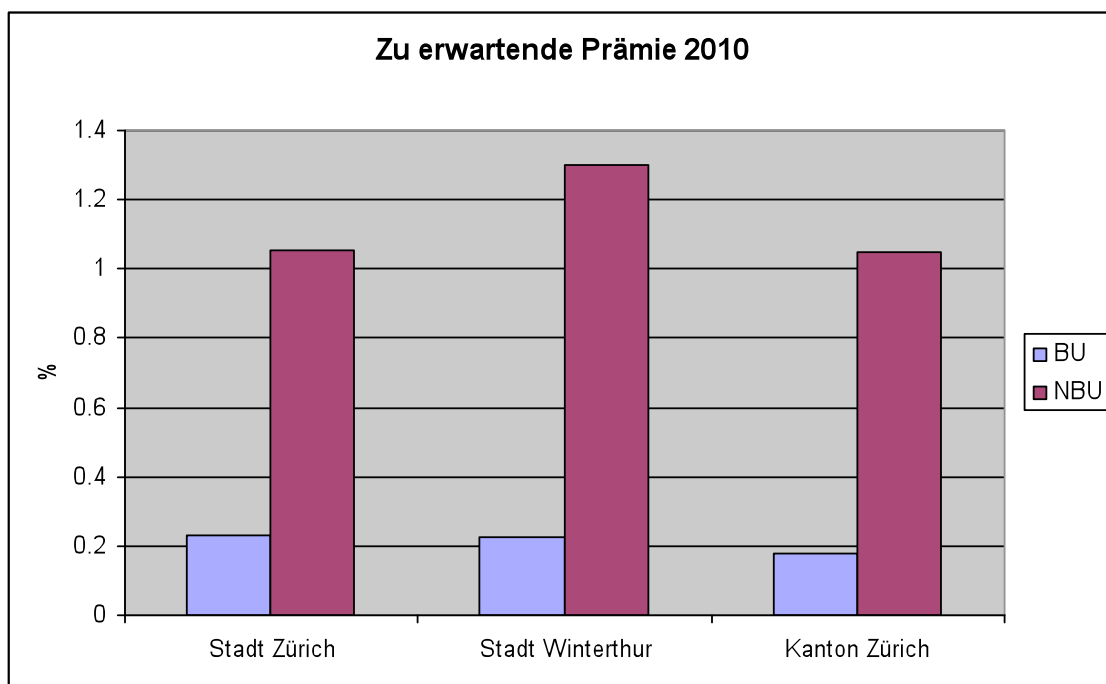


	Stadt Zürich	Stadt Winterthur	Kanton Zürich
Prämie BU	2,55‰	2,15‰	1,71‰
Prämie NBU	12,27‰	12,4‰	9,99‰

Die unterschiedlichen Prämien sind vom abweichenden Risikoprofil der versicherten Gemeinwesen abhängig (Anteil der Hochrisikogruppen wie Spitäler, Heime, Polizei bzw. der Niederrisikogruppen wie Lehrkräfte, Verwaltungspersonal usw.).

Entwicklung 2010

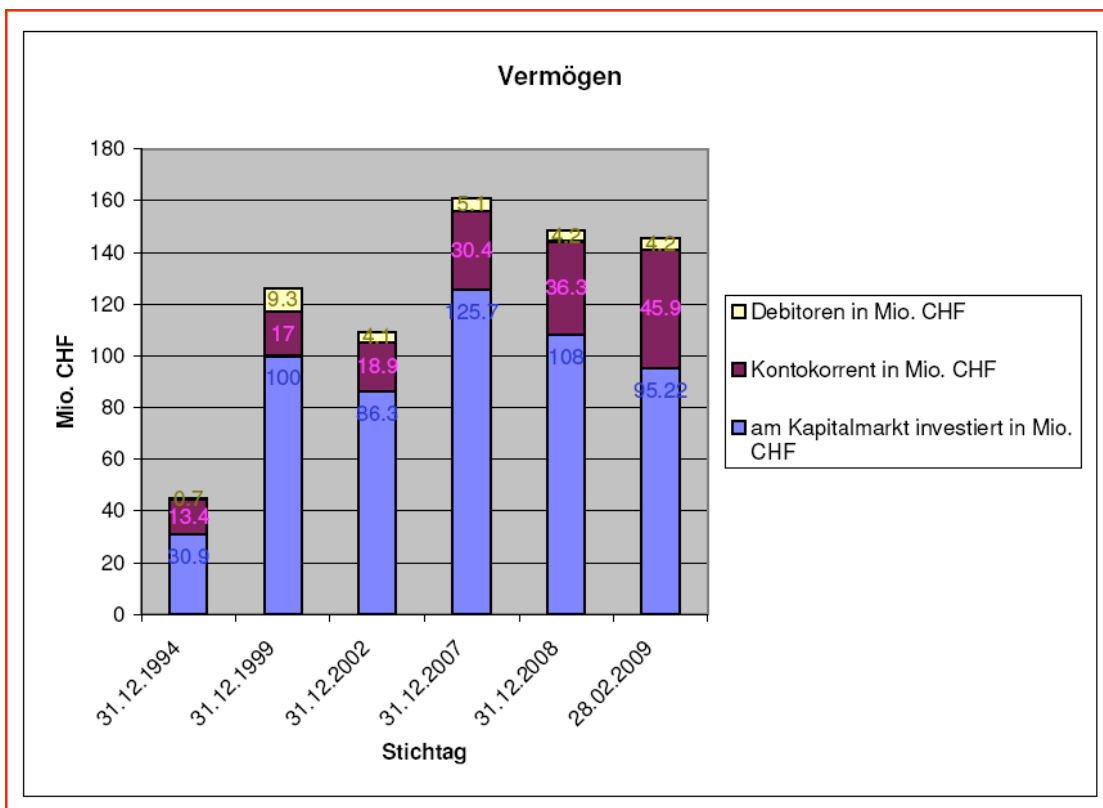
Trotz der negativen Entwicklung im Anlagejahr 2008 rechnet die UVZ bei den Prämien für die Stadt Zürich auch für 2010 mit einer anhaltend rückläufigen Entwicklung. Die privaten UVG-Versicherer haben bereits Prämien erhöhungen für 2010 angekündigt (Grafik 3).



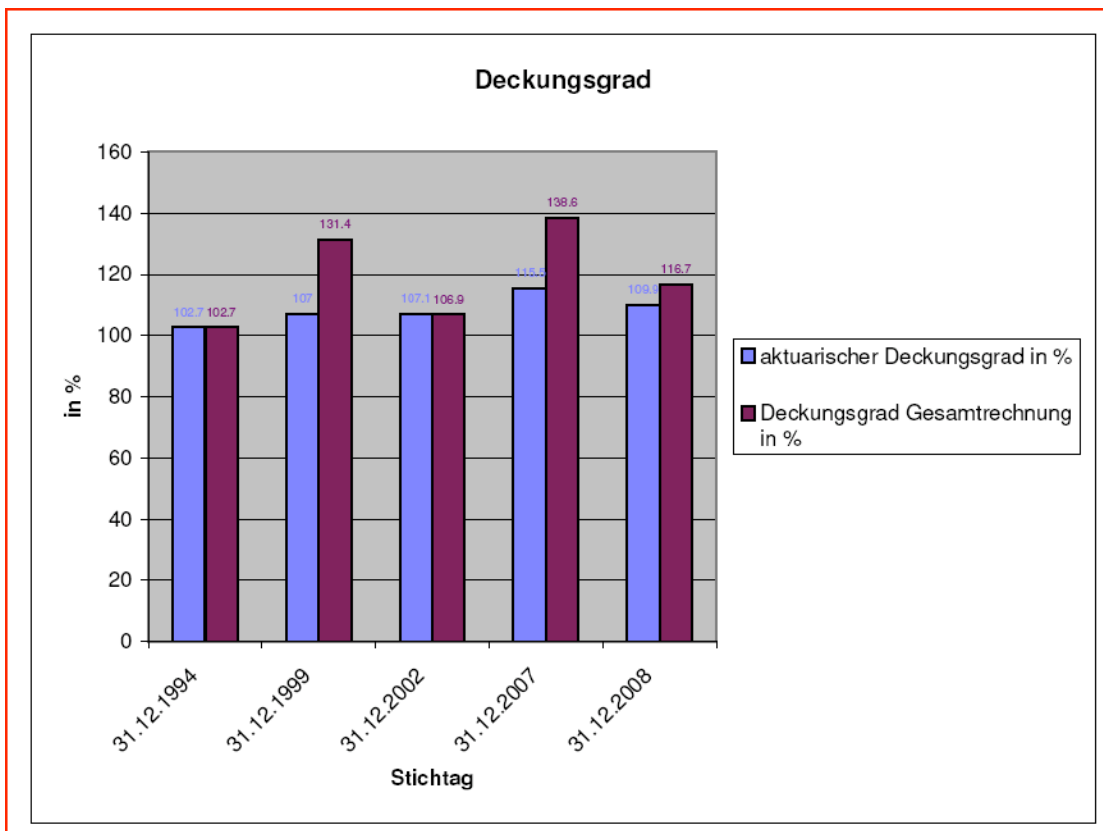
	Stadt Zürich	Stadt Winterthur	Kanton Zürich
Prämie BU	2,3‰	2,26‰	1,8‰
Prämie NBU	10,53‰	13,0‰	10,5‰

An der Sitzung zusätzlich gezeigte Grafiken

(Grafik 4)

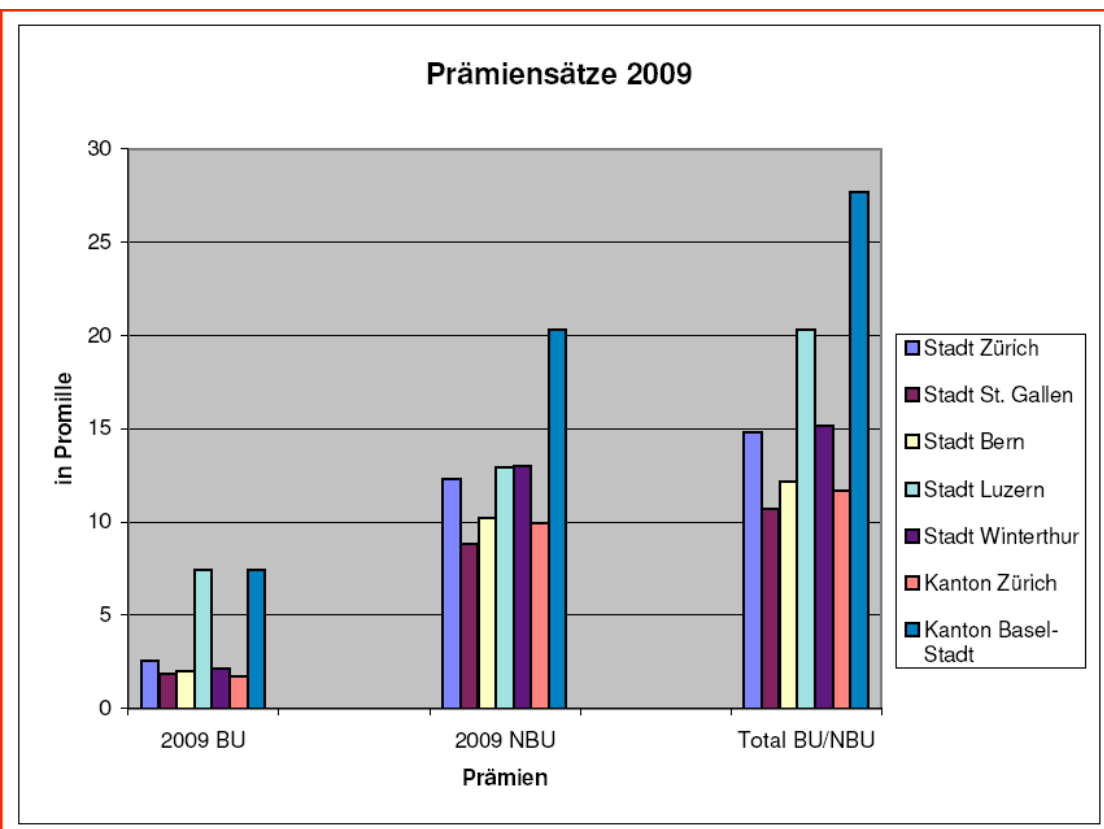
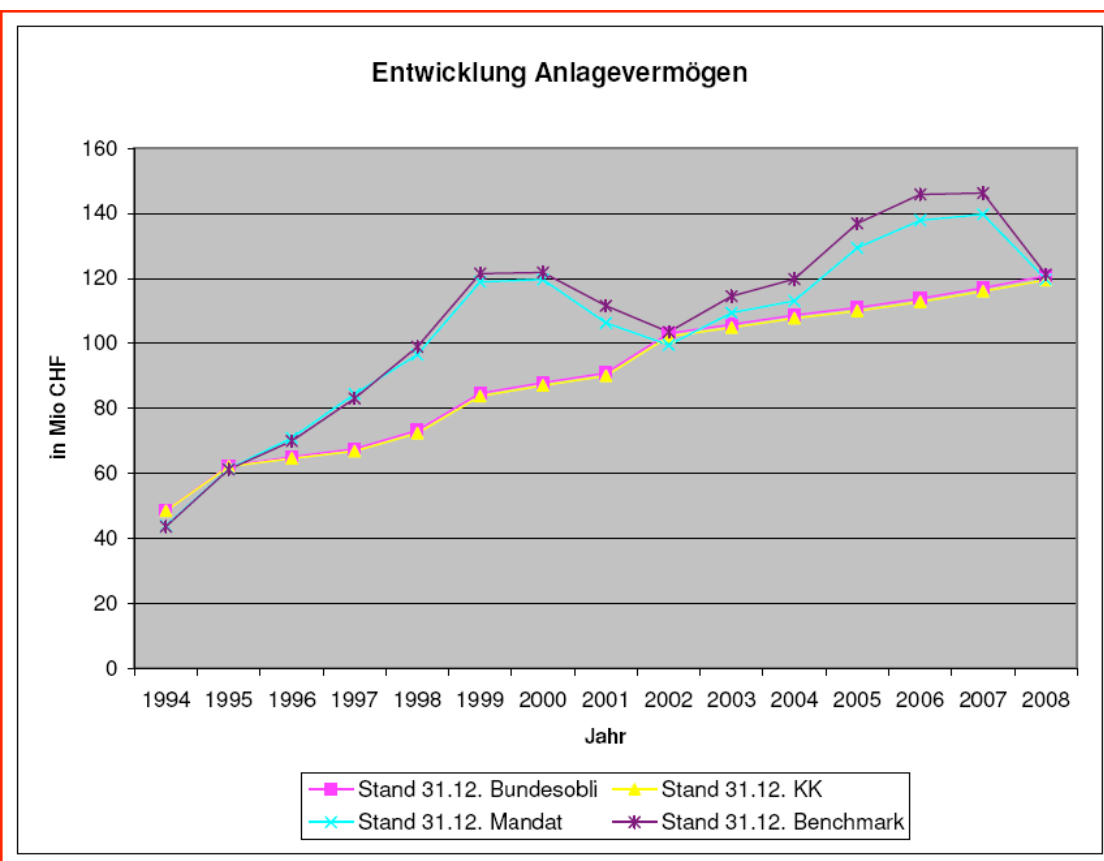


(Grafik 5)

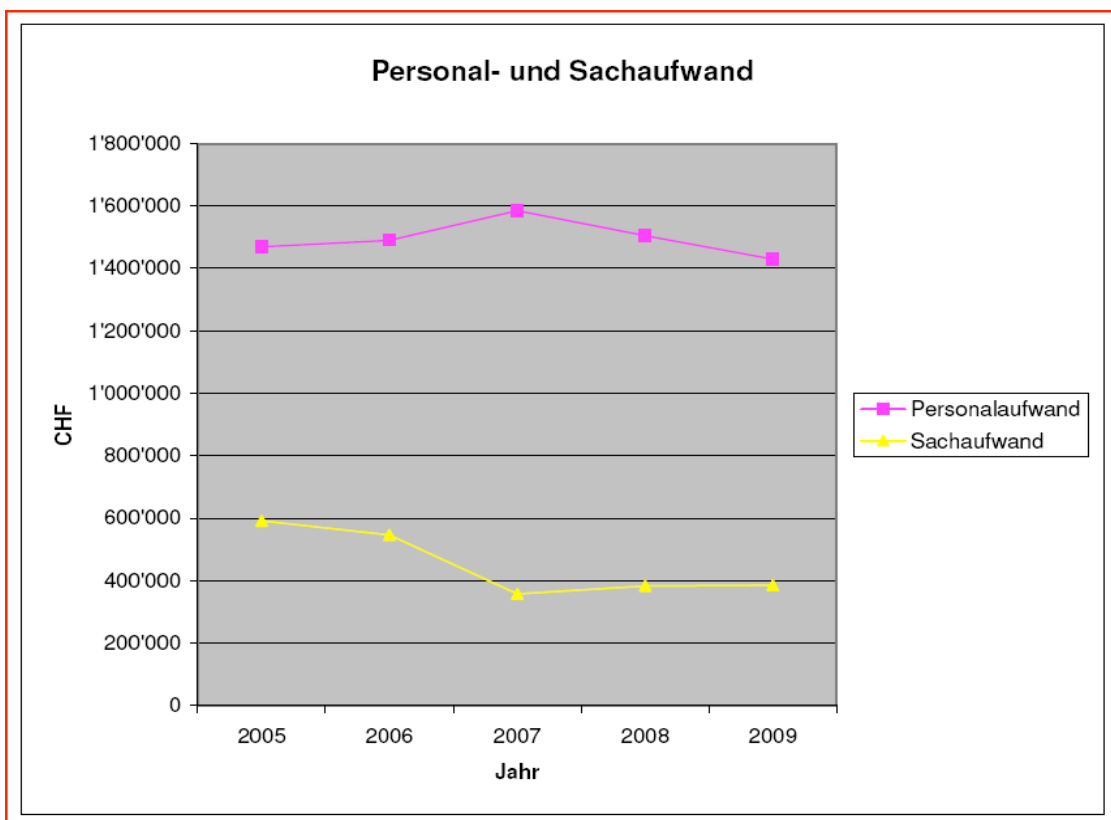




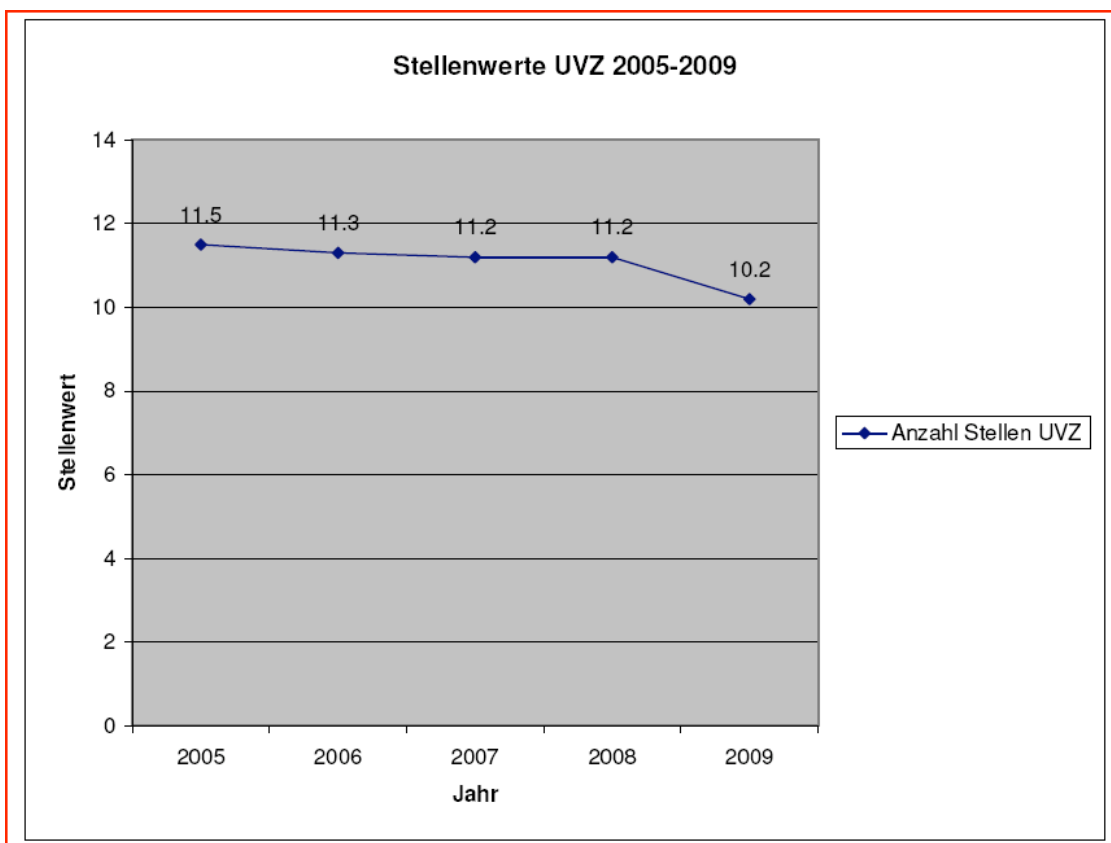
(Grafik 6 und 7)



(Grafik 8)



(Grafik 9)



2005	
)	
101	
0	
18 18	
18 15	



An die
Geschäftsprüfungskommission
und die Rechnungsprüfungskommission
des Gemeinderates

Zürich, 11. Februar 2010 Ko/fk

Schlussberichte GPK und RPK zur Analyse UVZ

Sehr geehrte Damen und Herren

Die beiden Schlussberichte der Geschäftsprüfungskommission und der Rechnungsprüfungskommission mit je unterschiedlicher Ausrichtung der geprüften Fragestellungen habe ich zur Kenntnis genommen. Ich danke den beiden Kommissionen, auch im Namen des Stadtrates, für die sachbezogene und auf die wesentlichen Aspekte der erfolgten Analyse konzentrierte Prüfung und Berichterstattung.

Zum Schlussbericht GPK möchte ich noch auf Folgendes hinweisen:

- Ziffer 3.1 Untervermietung: Im ersten Absatz ist zu präzisieren, dass die UVZ geplant hatte, weiteren Gemeinden UVZ-Versicherungen (nicht Zusatz-Versicherungen) anzubieten. Ab dem 2. Quartal 2009 fand keine Untervermietung der besagten Räumlichkeiten St. Urbangasse mehr statt. Diese Räume wurden baulich abgetrennt und ab 1. Februar 2010 an ein Anwaltsbüro vermietet, der entsprechende Mietvertrag wurde zwischenzeitlich abgeschlossen.
- Ziffer 3.2 Aufsicht: Im zweiten Absatz ist zu berichtigen, dass die UVZ als öffentlich-rechtliche Einrichtung nur der Aufsicht des BAG, nicht derjenigen der FINMA untersteht, die private Versicherungseinrichtungen beaufsichtigt. Der Antrag für eine Neuorganisation der Aufsicht mit Schaffung eines neuen Aufsichtsorgans wird dem Stadt- und Gemeinderat im Interesse einer seriösen Ausarbeitung erst im 2. Quartal 2010 zu gehen.
- Wie in beiden Schlussberichten aufgeführt, sind die massgeblichen Arbeiten bereits in die Wege geleitet, so unter anderem:
 - Ausschreibung des Rückversicherungsvertrages
 - Ausschreibung des Vermögensverwaltungsmandats
 - Reduktion der Raummieta und Abtrennung der nicht benötigten Räume St. Urbangasse
 - Neufassung des Organisationsstatuts und Vorschlag für ein Aufsichtsgremium
 - Überprüfung organisatorische Optimierung UVZ-intern

2 / 2

Wie von beiden Kommissionen gewünscht, werde ich Ihnen selbstverständlich nach den Sommerferien einen Zwischenbericht über den bis Mitte Jahr erreichten Stand erstatten.

Entsprechend der Grundstimmung beider Berichte bin ich überzeugt, dass die Analyse sachdienliche Hinweise für die zu ergreifenden Massnahmen geliefert hat, welche ich zusammen mit der UVZ gewillt bin, termingerecht umzusetzen.

Ich danke Ihnen für Ihr Vertrauen.

Freundliche Grüsse



Martin Vollenwyder
Vorsteher des Finanzdepartements

Geht an den Stadtrat zur Kenntnisnahme

Kopie z.K. an: UVZ, FVW, DS FD