

## Oberaufsicht des Bundes über die Suva

### Zusammenfassung der Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

---

#### Worum geht es?

##### **suva**

- Die Suva wurde 1912 vom Bund als eine der ersten Sozialversicherungen gegründet. Heute ist sie eine autonome Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Luzern.
  - Der Bund hat die Oberaufsicht über die Suva. So genehmigt der Bundesrat beispielsweise den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Suva.
  - Der Bundesrat wählt auch die Mitglieder des 40-köpfigen Suva-Rates. Dieser legt die strategischen Ziele der Suva fest und beaufsichtigt die Geschäftsleitung.
- 

#### Hauptergebnisse

***Die Oberaufsicht des Bundes über die Suva ist in ihrer Reichweite beschränkt und angemessen rechtlich verankert. Jedoch verfügt der Bund über mehr Informationen zur Suva als notwendig, womit er in der Praxis den Rahmen der Oberaufsicht nicht einhält. Auch sind die Prozesse zur Wahl der Mitglieder des Suva-Rates durch den Bundesrat nur teilweise zweckmässig.***



##### **Die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes ist beschränkt und rechtlich klar verankert**

- Der Gesetzgeber hat die Autonomie der Suva wiederholt unterstrichen, zuletzt im Rahmen der 2017 abgeschlossenen Revision des Unfallversicherungsgesetzes (UVG). Die Suva ist mit gesetzlichen Aufgaben betraut, jedoch ist sie keine verselbstständigte Einheit des Bundes. Sie wird selbstverwaltet von den Sozialpartnern geführt und der Bund hat seine Oberaufsicht mit Zurückhaltung auszuüben.
- Die Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes sind in den rechtlichen Grundlagen knapp gehalten, aber dennoch angemessen verankert. Das Ziel der Oberaufsicht ist, die finanzielle Stabilität der Suva und eine angemessene interne Organisation zu gewährleisten. Jedoch ist in erster Linie der Suva-Rat dafür verantwortlich, dass die Suva diese Ziele erreicht. Ist die finanzielle Stabilität der Suva dagegen möglicherweise gefährdet, kann die Reichweite der Oberaufsicht zunehmen. Bei normalem Geschäftsgang ist es

angemessen, dass der Bund im Rahmen des Ziels der finanziellen Stabilität die Jahresrechnung der Suva vertieft prüft.

- Um eine angemessene Organisation der Suva zu gewährleisten, hat der Bundesrat zweckmässige Vorgaben zu den Kompetenzen des Suva-Rates erlassen bzw. genehmigt. Die Organisation entspricht der autonomen Stellung der Suva sowie ihrer Grösse. Ein Ausschuss des Suva-Rates nimmt viele der Aufgaben wahr, die in anderen Unternehmen dem Verwaltungsrat obliegen. Dazu gehört auch die Aufsicht über die Geschäftsleitung, was angemessen ist. Die befragten Mitglieder des Suva-Rates bestätigten gegenüber der PVK, dass der Suva-Rat sowie sein Ausschuss zweckmässig sind, um die Aufsicht über die Suva sicherzustellen.



### **Der Bund geht in der Praxis über den rechtlichen Rahmen der Oberaufsicht hinaus**

- Laut Gesetz übt der Bundesrat die Oberaufsicht des Bundes über die Suva aus. In der Praxis nimmt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ohne formelle Delegation die entsprechenden Aufgaben wahr.
- Bei einem normalen Geschäftsgang der Suva stehen dem Bund in seiner Oberaufsicht nur beschränkte Informationsrechte zu. In der Praxis erhält die zuständige Sektion des BAG jedoch mehr Informationen als notwendig und hält damit den rechtlichen Rahmen der Oberaufsicht nicht immer ein. Beispielsweise verlangt sie vierteljährliche Berichte zur finanziellen Lage statt jährliche, wie in der Verordnung vorgesehen. Auch erhält das BAG sämtliche Unterlagen und Protokolle der Sitzungen des Suva-Rates, was unverhältnismässig ist.
- Dieselbe Stelle des BAG ist mit Aufgaben der Oberaufsicht und der Gesetzesaufsicht über alle Unfallversicherungen betraut. Angesichts des notwendigen Fachwissens ist diese Bündelung zweckmässig. Oft konnten die Mitarbeitenden des BAG jedoch nicht darlegen, in welcher Rolle sie mit der Suva verkehrten. Dies ist jedoch zentral, da der Bund in der Gesetzesaufsicht umfassendere Informationsrechte geltend machen kann als in der Rolle der Oberaufsicht. Zudem fehlen in den Anträgen an den Bundesrat zur Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung Hinweise darauf, dass das BAG bei der Suva viel mehr prüft als nur die Jahresrechnung und den Jahresbericht. So finden zwischen der Suva und dem Bund auf Leitungs- und Fachebene regelmässig Sitzungen statt. Das jährliche Treffen der Departementsvorsteherin mit der Suva wird entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht protokolliert.
- Dass der Rahmen der Oberaufsicht gegenüber der Suva in der Praxis nicht immer eingehalten wird, erklärt sich aus Sicht der PVK durch das Rollenverständnis der zuständigen Mitarbeitenden des Bundes, das über den gesetzlichen Auftrag hinausgeht. Dazu tragen allenfalls auch eine gewisse personelle Nähe (Wechsel von Mitarbeitenden von der Suva zum BAG) sowie ein starkes Verantwortungsbewusstsein angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Suva bei. Gesetzlich ist jedoch sogar bei einer finanziellen Schieflage der Suva keine Verantwortung des Bundes vorgesehen.



### **Die verwaltungsinternen Prozesse zur Wahl des Suva-Rates sind nur teilweise zweckmässig**

- Der Bundesrat wählt den 40-köpfigen Suva-Rat, wobei die Verbände der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden für ihre je 16 Sitze Kandidaturen vorschlagen dürfen. Dies entspricht der vom Gesetzgeber angestrebten Selbstverwaltung der Suva durch die Sozialpartner und ist deshalb angemessen.
- Der Bundesrat muss mit der Wahl dafür sorgen, dass im Suva-Rat die für die Führung und Aufsicht der Suva nötigen Kompetenzen vorhanden sind. Dafür hat er ein weitgehend zweckmässiges Anforderungsprofil verabschiedet. Es konkretisiert bloss die angemessene Vertretung der «Berufsarten», die das Gesetz vorschreibt, nicht.
- Zur Wahl stehen jeweils auch acht Vertreterinnen und Vertreter des Bundes im Suva-Rat. Erst seit Kurzem nimmt der Bund bei der Zusammenstellung dieser Personen einen Einfluss, wie die PVK feststellte. Die Bundesverwaltung überprüft die Kandidatinnen und Kandidaten vor der Wahl zudem nicht ausreichend. Das BAG prüft lediglich formell, ob die verlangten Unterlagen eingereicht wurden. Inhaltlich prüft es die Unterlagen nicht. Ohnehin fehlen Vorgaben zur Bewertung der Interessenbindungen. Schliesslich sind auch die Verantwortlichkeiten zwischen BAG und Departement im Prozess zur Vorbereitung der Wahl ungenügend geklärt.



### **Die Bezeichnung «Vertreter des Bundes» im Gesetz ist irreführend**

- Das Unfallversicherungsgesetz legt fest, dass dem 40-köpfigen Suva-Rat neben je 16 Personen der Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbände acht «Vertreter des Bundes» angehören. Entgegen Bundesvertreterinnen und -vertretern in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbstständiger Einheiten dürfen diese Mitglieder des Suva-Rates aber nicht durch den Bund instruiert werden, sondern müssen die Interessen der Suva vertreten. Gegenüber der PVK gaben einige dieser Mitglieder jedoch an, dass sie sich mehr Instruktionen und Informationen seitens des Bundes wünschen würden, was allerdings unrechtmässig wäre. Die gesetzliche Bezeichnung «Vertreter des Bundes» ist somit irreführend.
- Dass im Suva-Rat nebst den Sozialpartnern auch eine dritte Gruppe unabhängiger Personen vertreten ist, ist unbestritten und entspricht auch den Vorgaben der FINMA an private Unfallversicherer. Die Mitglieder des Suva-Rates unterstrichen zudem die Bedeutung dieser Gruppe für den Ausgleich zwischen den Sozialpartnern.
- Allerdings sind nicht alle «Vertreter des Bundes» im Suva-Rat im rechtlichen Sinne unabhängig, sondern es befinden sich darunter zwei Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Angesichts des klaren Willens des Gesetzgebers, dass der Bund bei der Suva keine direkte Aufsicht und Einflussnahme, sondern nur eine Oberaufsicht ausübt, ist dies problematisch. Die Funktion dieser Verwaltungsmitarbeitenden im Suva-Rat wurde nie geklärt.

---

## **Weiterführende Informationen**



Der vollständige Evaluationsbericht der PVK und ein im Auftrag der PVK verfasstes Rechtsgutachten sind unter folgender Adresse verfügbar: [www.parlament.ch/de/pvk](http://www.parlament.ch/de/pvk) > Evaluationsberichte der PVK.