

PRÜFUNG

Prüfung der Aufsicht über den Vollzug im Bereich Arbeitssicherheit

Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Im Bereich der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten sind in der Schweiz die Suva, die kantonalen Arbeitsinspektorate, die Eidgenössische Arbeitsinspektion sowie Fachorganisationen tätig. Diese Durchführungsorgane sind unter anderem beauftragt, zu überprüfen, ob die Arbeitgeber die vom Unfallversicherungsgesetz (UVG) und von dessen Vollzugsverordnung vorgeschriebenen Massnahmen treffen. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) hat den Auftrag, die Zuständigkeitsbereiche der Durchführungsorgane sowie deren Aufgaben zu koordinieren. Dazu trifft die EKAS mit den betreffenden Organen Leistungsvereinbarungen und legt Leistungskataloge fest. Das jährliche finanzielle Volumen der vereinbarten Leistungen bewegt sich in der Grössenordnung von 123 Millionen Franken. Die Finanzierung wird durch Prämienzuschläge bei der Versicherung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten sichergestellt, welche die Arbeitgeber der Suva und den privaten Versicherern zahlen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob die von der EKAS ausgeübte Aufsicht über die Abwicklung der Leistungsvereinbarungen angemessen ist.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Leistungsvereinbarungen sowie das von der EKAS angewandte Kontrollverfahren Mängel aufweisen. Durch das Fehlen von qualitativen Anforderungen an die Interventionsstrategie der Durchführungsorgane einerseits und von Korrekturmassnahmen bei Versäumnissen dieser Organe andererseits ist es nicht möglich, eine effiziente und wirksame Nutzung der gewährten Mittel sicherzustellen.

Kritik an der Governance

Mehrere der befragten Beteiligten haben die vom Gesetzgeber gewählten Governance-Prinzipien kritisiert. Sie weisen auf die erheblichen Einflussmöglichkeiten der Suva hin: Ein Vertreter der Suva hat den Vorsitz der EKAS inne, vier Mitglieder der Suva haben einen Sitz in der Kommission, und die EKAS-Geschäftsstelle ist der Suva angegliedert. Die verschiedenen Rollen der Suva als Versicherer, Beratungsdienstleister und Durchführungsorgan stellen ebenfalls ein Risiko für Interessenkonflikte dar. Die EFK hatte bereits bei einer Prüfung im Jahr 2015 die Problematik der Governance der EKAS thematisiert und dazu eine Empfehlung abgegeben.¹ Da diese nicht umgesetzt wurde, betrachtet die EFK die Situation nach wie vor als unbefriedigend.

Das gesetzlich vorgesehene duale System verkompliziert die Koordination zwischen den Durchführungsorganen

Bei der Koordination der Durchführungsorgane muss die EKAS die vom UVG vorgesehenen Aufgaben denjenigen Durchführungsorganen zuteilen, die auch den Auftrag haben, zu überprüfen, ob die Unternehmen das Arbeitsgesetz (ArG) einhalten. Da die Finanzierungsgrundsätze und die Bundesaufsicht dieser beiden Gesetze unterschiedlich sind, stellt dies eine Herausforderung dar. Dieser Vollzugsdualismus ruft Unsicherheiten bezüglich des Umfangs der Aufgaben der kantonalen Durchführungsorgane hervor und birgt das Risiko einer Querfinanzierung und sogar von Lücken bei den Unternehmensprüfungen. Die EFK ist der Ansicht, dass Massnahmen ergriffen werden müssen, um eine höhere Effizienz und Wirksamkeit der Unternehmensprüfungen gewährleisten zu können, und das sowohl im Bereich der Gesundheit als auch im Bereich der Arbeitssicherheit.

¹ Prüfung der Organisation und Verwendung der Mittel (PA 15323), Empfehlung Nr. 1

Die Steuerungs- und Kontrollinstrumente der Kommission müssen verbessert werden

Die mit den Durchführungsorganen getroffenen Leistungsvereinbarungen und festgelegten Leistungskataloge weisen Mängel auf und lassen keine effiziente Steuerung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Prävention im Bereich Arbeitssicherheit zu. Die EKAS hat weder Anforderungen an die Qualität der zu erbringenden Leistungen noch Korrekturmassnahmen im Falle einer Nichterfüllung der vereinbarten Leistungen festgelegt. Sie kann daher nicht sicherstellen, dass die Durchführungsorgane dort, wo die grössten Risiken bestehen, genügend Kontrollen durchführen.

Zudem basieren die Kontrolltätigkeiten der EKAS bezüglich der Durchführungsorgane auf einer Risikoanalyse und einem Konzept, die nicht mehr aktuell sind. Aus der Sicht der EFK müssten die Kontrolltätigkeiten zum Beispiel die Möglichkeiten zur Analyse der verfügbaren Daten mehr berücksichtigen und mehr auf detaillierten Schwerpunktkontrollen basieren.

Die Gleichbehandlung bei der Entrichtung von Vergütungen und die Transparenz bei den Finanzabschlüssen sind nicht gewährleistet

Den Durchführungsorganen werden die von ihnen erfüllten Aufgaben von der EKAS vergütet. Diese Vergütungen werden auf der Basis eines pauschalen Stundensatzes zwischen 150 und 196 Franken berechnet. Nur der Suva werden auf der Basis ihrer Kosten- und Leistungsrechnung ihre Gesamtkosten pro Tätigkeitsbereich vergütet. Die EKAS muss überprüfen, ob die Anwendung uneinheitlicher Prinzipien bei der Festlegung der Höhe der Vergütung keine Ungleichbehandlung nach sich zieht.

Die Rechnungen der EKAS werden von der Suva geführt und von deren Revisionsstelle geprüft. Sie werden jedoch nicht veröffentlicht, was das Öffentlichkeitsprinzip hinsichtlich dieser Kommission einschränkt.