

04.025

**Botschaft  
zum Bundesgesetz über die Übertragung der Führung  
der Militärversicherung an die SUVA**

vom 12. Mai 2004

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zum Bundesgesetz über die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2004 M 03.3346 Militärversicherung. Vollzug (S 1.10.03, Stähelin, N 1.3.04)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. Mai 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Die Militärversicherung (MV), die sich auf die Artikel 59 Absatz 5 und 61 Absatz 5 BV und das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG) stützt, dient der umfassenden Risikodeckung aller Gesundheitsschädigungen und ihrer wirtschaftlichen Folgen bei Personen, die für den Bund persönliche Leistungen im Bereich der Sicherheits- und Friedensdienste erbringen. Zu den versicherten Diensten gehören namentlich Militär-, Zivilschutz- und Zivildienst, Einsätze des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe sowie friedenserhaltende Aktionen und Gute Dienste des Bundes. Die Leistungen der MV werden zum grössten Teil aus der allgemeinen Bundeskasse erbracht und sind somit für die meisten Versicherten kostenlos. Die MV wird vom Bundesamt für Militärversicherung (BAMV) geführt.*

*Armee XXI und Bevölkerungsschutz XXI werden, insbesondere bei den Milizangehörigen der Armee, zu einer Abnahme der Schadenfälle bei der MV führen. Auch die SUVA sieht sich, infolge der Verschiebung der Beschäftigung vom sekundären in den tertiären Wirtschaftssektor, mit einer Abnahme ihrer Unfallversicherten konfrontiert. SUVA und MV weisen zudem im Bereich der Versicherungsleistungen und der Schadenabwicklung, trotz der Unterschiede des MVG und des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG), etliche Gemeinsamkeiten auf.*

*Deshalb sollen mit dieser Vorlage durch eine Änderung des MVG, des UVG und des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit der Bundesrat durch Verordnung die Führung der MV der SUVA übertragen kann. Auf Gesetzesebene werden nur die zentralen Vorgaben zur Führung der MV durch die SUVA geregelt. Konkrete Vorgaben, z.B. zur Organisation der MV, werden namentlich auch in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und der SUVA geregelt.*

*Die MV soll auch von der SUVA als eigene Sozialversicherung gemäss dem MVG geführt werden, und sowohl die Versicherungsleistungen als auch die Verwaltungskosten sollen weiterhin vom Bund finanziert werden. Die Massnahme ist somit rein organisatorischer Natur und hat auf die Versicherungsleistungen der MV keine unmittelbaren Auswirkungen.*

*Bei einer Führung der MV als eigene Sozialversicherung durch die SUVA werden beim Vollzug der beiden Sozialversicherungen (MV und UV) mittel- und vor allem längerfristig, zum Teil aber auch schon kurzfristig, Synergien entstehen. Entsprechend können die Verwaltungskosten für die MV, die in Anrechnung der von sämtlichen Bundesstellen zugunsten der MV erbrachten Leistungen insgesamt rund 25,5 Mio. Franken betragen, gesenkt werden. Zusätzlich werden das New Case Management, das zur Vermeidung teurer Rentenleistungen eine frühzeitige Wiedereingliederung der Versicherten bezweckt, sowie der erleichterte Zugang der Versicherten der MV zur Rehabilitation und beruflichen Wiedereingliederung der SUVA zu Einsparungen bei den Versicherungsleistungen führen.*

---

*Gemäss der Vereinbarung soll der Bund in den ersten drei Jahren ab der Übertragung die aus der Führung der MV entstehenden Verwaltungskosten der SUVA mit einer Pauschale abgelden. Diese Pauschale beträgt, ausgehend von den gesamten im Bund im Jahre 2002 für die MV angefallenen Kosten von rund 25,5 Mio. Franken, anfänglich 25,8 Mio. Franken und wird in der Folge der Teuerung angepasst. Der Pauschalbetrag liegt somit, nominal, etwas höher als der zum Teil geschätzte Verwaltungsaufwand des Jahres 2002. Im Gegenzug muss aber die SUVA die von ihr berechneten Transferkosten von rund 15 Mio. Franken übernehmen. Ab dem vierten Jahr wird der Bund der SUVA nur noch die effektiven Verwaltungskosten vergüten. Dabei ist die SUVA verpflichtet, die Verwaltungskosten, ausgehend vom erwähnten Pauschalbetrag, um mindestens 10 Prozent zu reduzieren. Infolge der Synergien und der Abnahme der Versicherungsfälle werden indes die Verwaltungskosten für die MV voraussichtlich bereits mittelfristig um rund 3 Mio. Franken, also um mehr als die Mindestvorgabe von 10 Prozent, gesenkt.*

# Botschaft

## **1 Grundzüge**

### **1.1 Ausgangslage**

#### **1.1.1 Die Militärversicherung (MV)**

Die MV dient der umfassenden Risikodeckung aller Gesundheitsschäden von Personen, die für den Bund persönliche Leistungen im Bereich der Sicherheits- oder Friedensdienste erbringen. Zu den versicherten Diensten gehören namentlich Militär-, Zivilschutz- und Zivildienst, Einsätze des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe sowie friedenserhaltende Aktionen und Gute Dienste des Bundes. Gegenstand der MV sind alle Schädigungen der körperlichen und geistigen Gesundheit der Versicherten und deren unmittelbare wirtschaftliche Folgen, unabhängig davon, ob sie durch Unfall oder Krankheit verursacht sind.

Die MV bildet ein eigenes, in sich geschlossenes, jedoch mit den übrigen Sozialversicherungen koordiniertes System mit einem breiten Leistungsangebot. Sie kommt nicht nur für die Behandlungs- und Pflegekosten auf und erbringt Taggelder sowie Invaliden-, Hinterlassenen- und Integritätsschadenrenten, sondern sie trifft zum Beispiel auch Eingliederungsmassnahmen und leistet Entschädigungen für die Verzögerung der Berufsausbildung und für Berufsausbildungskosten sowie an Selbständigerwerbende.

Die Leistungspflicht ergibt sich aus der Bundesverfassung (Art. 59 Abs. 5 und Art. 61 Abs. 5) und dem am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG; SR 833.1).

Die MV ist für die Versicherten weitgehend kostenlos. Die Leistungen werden vom Bund aus der allgemeinen Bundeskasse erbracht. Nur ein kleiner Teil wird mit Prämien der Versicherten finanziert. Prämienpflichtig sind die ehemaligen beruflich Versicherten (z.B. Instruktoressen der Armee oder des Zivilschutzes, Angehörige des Festungswachkorps oder des Überwachungsgeschwaders), die sich nach ihrer Pensionierung freiwillig weiterhin bei der MV versichern lassen. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 ist vorgesehen, dass auch die erwerbstätigen beruflich Versicherten angemessene Prämien zu bezahlen haben (s. BBl 2003 8099 ff.; 8110; AS 2004 1633 ff.; 1644).

Die MV wird vom Bundesamt für Militärversicherung (BAMV) geführt, das seit 1984 dem Eidgenössischen Departement des Innern unterstellt ist. Das BAMV verfügt gegenwärtig über 156 Etatstellen. Im Jahre 2002 wurden total 56 000 Versicherungsfälle bearbeitet. Davon waren allerdings 26 000 Bagatellfälle, die ausschliesslich durch Zahlung und ohne Rückmeldung an die Versicherten erledigt wurden.

#### **1.1.2 Besonderes Umfeld**

Mit dem Inkrafttreten von Armee XXI und Bevölkerungsschutz XXI muss insgesamt mit einer Abnahme der Dienstage gerechnet werden. Die Reformen haben zwar auf die einzelnen Versichertenkategorien unterschiedliche Auswirkungen. Bei

der grössten Versichertenkategorie, den Milizangehörigen der Armee, wird aber im Vergleich zur Armee 95 von einer Abnahme von 7–8 % der Diensttage ausgegangen.

Die Abnahme der Diensttage wird unweigerlich Auswirkungen auf die Anzahl Versicherungsfälle der MV haben, auch wenn keine genauen Prognosen abgegeben werden können, da die Zahl der Versicherungsfälle nicht nur von den Diensttagen, sondern auch von den Risiken abhängt, welche die Dienste mit sich bringen. So dürften beispielsweise die Angehörigen der SWISSCOY, deren Kontingent verdreifacht wurde, bei ihren Einsätzen einem höheren gesundheitlichen Risiko ausgesetzt sein als andere Versicherte.

Auch vom neuen Rekrutierungsverfahren sind infolge der Intensivierung der medizinischen Abklärungen letztlich positive Auswirkungen auf die Anzahl Versicherungsfälle zu erwarten.

Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) sieht sich ebenfalls mit einer Abnahme der Versicherten konfrontiert. Bei der SUVA sind vor allem die Arbeitnehmenden des sekundären Wirtschaftssektors obligatorisch versichert, bei denen ein erhöhtes Unfallrisiko besteht, nämlich die Arbeitnehmenden der industriellen Betriebe, des Baugewerbes, der Verkehrs- und Transportbetriebe und der Handelsbetriebe. Seit einigen Jahren verschiebt sich die Beschäftigung vom sekundären in den tertiären Sektor, den Dienstleistungssektor. Die Abnahme der versicherten Personen hat somit auch bei der SUVA Auswirkungen auf die Anzahl Versicherungsfälle.

Vor diesem Hintergrund forderte Ständerat Philipp Stähelin in der Motion vom 19. Juni 2003 (03.3346), in Anlehnung an seine im Jahre 2000 eingereichte Interpellation (00.3316), den Bundesrat auf, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um den Vollzug der MV der SUVA zu übertragen. Nach dem Willen des Motionärs soll der Bund Risikoträger bleiben, das heisst der Bund soll weiterhin im Sinne der Bundesverfassung und des MVG für die Gesundheitsschädigungen der Dienstleistenden und für deren wirtschaftliche Folgen aufkommen. Weiter seien die Organe der SUVA so anzupassen, dass auch die Interessen der von der MV erfassten Personen berücksichtigt werden. Schliesslich seien die Mitarbeitenden der MV von der SUVA zu übernehmen. Die Motion wurde am 1. Oktober 2003 vom Ständerat angenommen und am 1. März 2004 vom Nationalrat überwiesen.

Bereits am 30. April 2003 hatte der Bundesrat das EDI beauftragt, mit einer Projektgruppe alle Fragen im Zusammenhang mit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen der Militärversicherung und der SUVA, einschliesslich einer Unterstellung der Militärversicherung als selbstständiges Sozialversicherungssystem unter die SUVA, zu prüfen. In der Projektgruppe unter der Leitung des BAMV waren die SUVA, das Bundesamt für Justiz, der Sozialdienst der Armee des VBS, die Eidgenössische Finanzverwaltung, das Bundesamt für Sozialversicherung und das Generalsekretariat des EDI vertreten. Als externer Experte wurde Prof. Edwin Rühli, ehemaliger Direktor des Instituts für betriebswirtschaftliche Forschung der Universität Zürich, beigezogen.

Die Prüfung durch die Projektgruppe ergab eindeutig, dass eine Unterstellung der MV unter die SUVA einer blossen Zusammenarbeit zwischen dem BAMV und der SUVA vorzuziehen ist.

## 1.2

### **Die vorgeschlagene Massnahme: Erlass der gesetzlichen Grundlagen für die Übertragung der Führung der MV als eigene Sozialversicherung an die SUVA**

Mit dieser Vorlage sollen, auch ganz im Sinne der Motion Stähelin, durch Änderungen des MVG, des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) und des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0) sowie durch geringfügige Anpassungen weiterer Erlasse die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit der Bundesrat durch Verordnung die Führung der MV der SUVA übertragen kann. Zusätzlich werden in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und der SUVA die konkreten Vorgaben zur Führung der MV durch die SUVA geregelt.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind rein organisatorischer Natur. Die MV soll auch von der SUVA als eigene Sozialversicherung gemäss dem MVG geführt werden, und sowohl die Versicherungsleistungen als auch die Verwaltungskosten der MV sollen weiterhin vom Bund finanziert werden, soweit nicht die Prämien der beruflich Versicherten und die Einnahmen aus Regressen dafür verwendet werden.

## 1.3

### **Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Aus folgenden Gründen sind Massnahmen auf Gesetzesstufe erforderlich:

Nach dem geltenden Artikel 81 Absatz 1 MVG wird die Militärversicherung vom Bundesamt für Militärversicherung geführt. Nach Artikel 8 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) bestimmt zwar der Bundesrat die zweckmässige Organisation der Verwaltung und passt sie den Verhältnissen an, und er kann dabei grundsätzlich von Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze abweichen. Diese Kompetenz des Bundesrates bezieht sich aber nur auf Stellen innerhalb der Bundesverwaltung und nicht auf öffentlichrechtliche Anstalten wie die SUVA (s. Botschaft über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts, BBl 2001 3851 ff.). Der Bundesrat könnte somit gestützt auf das RVOG die MV einer Verwaltungseinheit innerhalb der Bundesverwaltung zuweisen. Er kann sie aber nicht der SUVA übertragen.

Zudem sind die Aufgaben der SUVA als öffentlichrechtliche Anstalt des Bundes im UVG gesetzlich umschrieben (Durchführung der Unfallversicherung, Art. 58 Abs. 1, 61 Abs. 2 und 66 UVG; Vollzug der Bestimmung über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, Art. 85 Abs. 1 UVG; Förderung der Verhütung von Nichtberufsunfällen, Art. 88 Abs. 1 UVG). Die Führung der MV durch die SUVA würde somit den Rahmen des geltenden UVG sprengen.

Schliesslich ist nach dem geltenden Artikel 19 Absatz 1 FKG die SUVA von der Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle ausgenommen. Denn der bei der SUVA anfallende Aufwand, z.B. die Versicherungsleistungen, die Verwaltungskosten und die Kosten für die Prävention, werden aus den Prämien der Versicherten und deren Arbeitgebern gedeckt (Art. 92 Abs. 2 UVG). Demgegenüber werden die finanziellen Mittel für die MV zum grössten Teil aus der allgemeinen Bundeskasse erbracht. Deshalb muss die Finanzaufsicht durch die Eidgenössische



## 1.5

### Ergebnisse des Vorverfahrens

Da die vorgeschlagene Massnahme organisatorischer Natur ist und die Kantone nicht berührt, wurde auf ein formelles Vernehmlassungsverfahren verzichtet. Stattdessen führte das EDI am 16. Februar 2004 bei den politischen Parteien und den betroffenen Kreisen auf schriftlichem Weg eine Anhörung durch. Bis zum Ablauf der Frist (15. März 2004) gingen 20 Stellungnahmen ein.

Sämtliche politischen Parteien, die Stellung genommen haben (SVP, SP, FDP und CVP), unterstützen die Vorlage.

Die SVP verlangt indessen langfristig Einsparungen im administrativen Bereich von mehr als 3 Mio. Franken jährlich sowie eine Anpassung der Versicherungsleistungen der MV an die SUVA-üblichen Bedingungen. Sie besteht allerdings auch darauf, dass die MV innerhalb der SUVA als spezialisierte Abteilung mit den entsprechenden Kenntnissen des Militärwesens weiter besteht. Die FDP hält die Vorlage für einen wichtigen Schritt. In einem weiteren Schritt seien die Leistungen der MV, auch wenn sie nach wie vor gerechtfertigt seien, durch die übrigen Sozialversicherungen abzudecken.

Die Vorlage wird auch von der Mehrheit der Organisationen (12) ausdrücklich begrüsst.

Nur vier Organisationen haben einen grundsätzlichen Einwand erhoben, nämlich der Schweizerische Versicherungsverband (SVV), die Schweizer Krankenversicherer (santésuisse), der Bund Schweizer Militärpatienten (BSMP) und der Schweizerische Arbeitgeberverband (AGV). Nach deren Auffassung sollte die Überführung erst vorgenommen werden, wenn die Resultate der in Aussicht gestellten umfassenden Überprüfung des Leistungsbereichs der MV vorliegen. Gemäss SVV, santésuisse und AGV sollten zudem die Ergebnisse der laufenden umfassenden Abklärungen zur künftigen Stellung der SUVA abgewartet werden, und es sollte mit einer öffentlichen Ausschreibung auch anderen Interessenten die Möglichkeit gegeben werden, eine Offerte zur Führung der MV einzureichen. Dazu ist festzuhalten, dass sowohl die umfassende Überprüfung des Leistungsbereichs der MV als vor allem auch die Auswertung der vom EDI in Auftrag gegebenen Kosten-Nutzen-Analyse zur obligatorischen Unfallversicherung noch einige Zeit in Anspruch nehmen werden. Mit dem vorgesehenen Transfer der MV zur SUVA werden diese tiefgreifenden Abklärungen nicht präjudiziert. Sollte es mittelfristig tatsächlich zu einem grundlegenden Systemwechsel auf Seiten der MV oder der obligatorischen Unfallversicherung kommen, mit dem die Führung der MV durch die SUVA nicht vereinbar wäre, so würde der Bundesrat nicht zögern, die erforderlichen Massnahmen in die Wege zu leiten und nötigenfalls die MV aus der SUVA herauszulösen.

Anlass zu Bemerkungen gab auch die Frage der Finanzierung. Nach Auffassung des AGV und des Schweizerischen Gewerbeverbandes (SGV) muss sichergestellt sein, dass der Bund für sämtliche Verwaltungskosten der MV aufkommt und somit Quersubventionierungen der MV durch Mittel der UV vermieden werden. Diesem Anliegen wird grundsätzlich Rechnung getragen. Die SUVA wird zwar verpflichtet, die Transferkosten zu tragen, soweit diese nicht aus einem Überschuss aus der in den ersten drei Jahren gewährten Pauschale finanziert werden können (s. Ziff. 3.1). Diese zeitlich und umfangmässig begrenzte Verpflichtung zu Lasten der SUVA ist aber unumgänglich und auch vertretbar. Müsste nämlich der Bund zum Vorneherein auch für sämtliche Transferkosten aufkommen, so würde sich der Transfer für den

Bund in finanzieller Hinsicht auch mittelfristig kaum mehr lohnen. Zudem kommt das Know-how der MV letztlich auch den übrigen Versicherungszweigen der SUVA zugute.

Sodann äusserten sich der AGV und der SGV sowie der Schweizerische Versicherungsverband (zum Teil im Zusammenhang mit den Transferkosten) kritisch zu den Garantien zugunsten des Personals. Dazu ist zu erwähnen, dass die Übertragung der Führung der MV, nach dem mit der SUVA ausgehandelten Konzept, bei der MV bereits kurzfristig einen Abbau in der Grössenordnung von rund 20 Stellen erforderlich macht (s. Ziff. 3.1). Mit einem massiveren Stellenabbau gleich zu Beginn des Transfers wäre eine geordnete Führung der MV nicht mehr gewährleistet. Abgesehen davon verlangten die meisten Arbeitnehmerorganisationen (Kaufmännischer Verband der Schweiz, Personalverband des Bundes, transfair) noch weitergehende verbindliche Zusicherungen für das Personal, eine Forderung, der ebenfalls nicht entsprochen werden kann.

An dem mit der SUVA ausgehandelten Konzept muss demnach festgehalten werden.

## **2 Erläuterungen zu den Bestimmungen der Gesetzesentwürfe**

### **2.1 Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG)**

#### *Art. 81 Abs. 2*

Nach dem geltenden Artikel 81 wird die MV vom Bundesamt für Militärversicherung geführt (Abs. 1). Dessen Organisation und Verwaltung richten sich nach dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Abs. 2). Absatz 1 kann unverändert beibehalten werden. Absatz 2, dem ohnehin nur deklaratorische Bedeutung zukommt, soll durch eine Bestimmung ersetzt werden, die dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, die Führung der MV der SUVA zu übertragen.

Der Bundesrat wird von seiner Kompetenz durch den Erlass einer Verordnung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesetzlichen Grundlagen Gebrauch machen, so dass die Übertragung so rasch als möglich erfolgen kann. Zusätzlich wurde mit der SUVA bereits eine Vereinbarung ausgehandelt, in der die Grundsätze zur Führung der MV durch die SUVA als eigene Sozialversicherung, wie die grundlegende Organisation der MV, die Rechte und Pflichten des Personals der MV, die Höhe der Abgeltung der Verwaltungskosten und namentlich auch eine Pflicht der SUVA zu deren Reduktion, verankert werden.

Sollte sich die Führung der MV durch die SUVA wider Erwarten aus irgendeinem Grund nicht als zweckmässig erweisen, so könnte sie ohne langwierige Gesetzesänderung rückgängig gemacht werden. In diesem Fall könnte der Bundesrat, gestützt auf den erwähnten Artikel 8 Absatz 1 RVOG, die MV zumindest vorübergehend einer bestehenden Stelle innerhalb der Bundesverwaltung zuweisen.

## *Art. 82*

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe wird der Bund sowohl für die Versicherungsleistungen als auch für die Verwaltungskosten der MV aufkommen, soweit diese nicht durch Prämien der beruflich Versicherten sowie durch Einnahmen aus Regressen gegenüber Dritten, die für den Schaden haftpflichtig sind, gedeckt sind. Dies wird wie bis anhin im Umlageverfahren geschehen. Demnach wird der Bund der SUVA sowohl die Versicherungsleistungen als auch die Verwaltungskosten der MV auf Grund eines jährlich zu erstellenden Voranschlages vergüten. Diese Vergütung soll nicht der Mehrwertsteuer unterliegen.

Angefügt sei, dass die Verwaltungskosten die Aufwendungen umfassen, die aus dem Vollzug des MVG erwachsen. Dazu gehören zum Beispiel die Personalkosten, inklusive Arbeitgeberbeiträge, die Aufwendungen für die Infrastruktur, wie diejenigen für Gebäude und Mobiliar, die Aufwendungen für die Informatik, inklusive Lizenz- und Wartungsgebühren, die Kosten für Dienstleistungen Dritter.

## *Art. 82a Abs. 2 (neu)*

Infolge der Unterstellung der MV unter die SUVA sind die Ersatzforderungen für Schäden, die von den mit dem Vollzug des MVG betrauten Stellen widerrechtlich zugefügt werden, bei der SUVA, als neu für die MV zuständiger Institution, geltend zu machen. Der Bund hat allerdings letztlich weiterhin für den entsprechenden Schaden aufzukommen, da ein solcher ebenfalls der Führung beziehungsweise der Verwaltung der MV zuzurechnen ist.

## **2.2 Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG)**

### *Art. 67*

Der neue Artikel 67 bildet auf Seiten des UVG die gesetzliche Grundlage, damit die SUVA bei einem entsprechenden Beschluss des Bundesrates die Führung der MV als eigene Sozialversicherung übernehmen kann.

Mit der Verpflichtung der SUVA zur Führung einer gesonderten Rechnung wird im Interesse sowohl des Bundes als auch der SUVA die erforderliche Transparenz über die Verwendung der vom Bund erbrachten finanziellen Mittel sichergestellt.

Mit der Bestimmung in Absatz 2, wonach die MV so zu organisieren ist, dass sie ihre Aufgaben nach dem MVG erfüllen kann und die Erstellung von Jahresberichten und Statistiken gemäss den Vorgaben von Artikel 77 ATSG gewährleistet ist, wird auf Gesetzesebene nur die zentrale Vorgabe verankert. Die Organisation der Militärversicherung soll in der Vereinbarung zwischen dem Bund und der SUVA sowie in den Reglementen der SUVA und in einer besonderen Geschäftsordnung für die MV geregelt werden.

Die Vereinbarung wird die Eckwerte enthalten. Es ist zum Beispiel vorgesehen, dass der Verwaltungsrat der SUVA aus seiner Mitte eine Kommission mit vier Mitgliedern, wovon zwei Bundesvertretern, bestellt, welche die Geschäfte der MV zuhanden des Verwaltungsrates der SUVA vorberät. Sodann wird festgelegt, dass der operative Bereich der MV als eigene Einheit innerhalb der SUVA geführt wird.

Zudem wird die dezentrale Struktur der MV an den Standorten Genf/Carouge, Bern, St. Gallen und Bellinzona gewährleistet. Damit soll sichergestellt bleiben, dass erstens die MV von den Versicherten als spezifisch für den Bund tätige Institution wahrgenommen und zweitens den verschiedenen Sprachen und Mentalitäten der Schweiz Rechnung getragen wird. Die verschiedenen Stabsaufgaben zu Gunsten der MV sollen nicht in der Vereinbarung selber geordnet werden, sondern in den Regelungen der SUVA. Diesbezüglich soll die SUVA also über einen Spielraum verfügen.

## **2.3 Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG)**

### *Art. 19 Abs. 1*

Durch eine Umformulierung des Absatzes wird klargestellt, dass die Finanzaufsicht über den Bereich der MV und somit über die Verwendung der Bundesgelder wie bis anhin durch die Eidgenössische Finanzkontrolle ausgeübt wird.

Angefügt sei, dass die übrige Aufsicht des Bundes über den Bereich der MV in gleicher Weise erfolgt wie über die anderen Bereiche der SUVA. Dem Bundesrat und dem EDI steht dazu als Fachstelle das Bundesamt für Gesundheit, das seit dem 1. Januar 2004 für die SUVA zuständig ist, zur Verfügung.

## **2.4 Anpassungen in weiteren Gesetzen**

In einigen Bundesgesetzen ist ausdrücklich das Bundesamt für Militärversicherung erwähnt, nämlich im Bundesgesetz vom 24. März 2000 über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (SR 235.2), im Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10), im Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 4. Oktober 2002 (SR 520.1), im Bundesgesetz vom 12. Juni 1959 über die Wehrpflichtersatzabgabe (SR 661), im Zivildienstgesetz vom 6. Oktober 1995 (SR 824.0) und im Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0). Da die MV nicht mehr vom BAMV geführt wird, wird in den jeweiligen Bestimmungen der Ausdruck «Bundesamt für Militärversicherung» durch «Militärversicherung» ersetzt.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

#### **3.1.1 Finanzielle Auswirkungen**

Die Verwaltungskosten der MV betragen im Jahre 2002 insgesamt rund 25,5 Mio. Franken. Diese Kosten setzten sich zusammen aus dem Aufwand von 21,04 Mio. Franken gemäss Staatsrechnung und von geschätzten 4,42 Mio. Franken aus den Aufwendungen anderer Bundesstellen zu Gunsten der MV, z.B. Bewirtschaftung der von den Angestellten des BAMV genutzten Grundstücke und Mobilien durch das

Bundesamt für Bauten und Logistik, Betrieb und Unterhalt im Informatikbereich durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation. Im Jahre 2003 reduzierten sich die Verwaltungsausgaben gemäss Staatsrechnung auf 20,4 Mio. Franken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass, im Hinblick auf die Übertragung der Führung der MV an die SUVA, die ab 2003 offen gewordenen Stellen vorläufig oder endgültig nicht wieder besetzt und Projekte zurückgestellt wurden.

In der Vereinbarung zwischen dem Bund und der SUVA ist vorgesehen, dass der Bund der SUVA die Verwaltungskosten in den ersten drei Jahren ab Übertragung mit einem Pauschalbetrag vergütet. Dieser Betrag wird anfänglich 25,8 Mio. Franken betragen und in der Folge der Teuerung angepasst. Er ist somit, nominal, etwas höher als die zum Teil geschätzten Verwaltungskosten von 25,5 Mio. Franken, die in der Bundesverwaltung im Jahre 2002 für die MV insgesamt angefallen sind. Im Gegenzug gehen aber die Transferkosten (z.B. Sozialplankosten, Kosten im Bereich der Informatik), die von der SUVA auf rund 15 Mio. Franken geschätzt werden, zu Lasten der SUVA. Sollte in den ersten drei Jahren bezüglich der laufenden Verwaltungskosten ein Überschuss resultieren, so könnte die SUVA diesen zur Finanzierung der Transferkosten verwenden.

Ab dem vierten Jahr seit der Übertragung wird der SUVA jedoch nur noch der effektive Verwaltungsaufwand vergütet, und die SUVA wird verpflichtet, die Kosten, ausgehend vom erwähnten Pauschalbetrag, um mindestens 10 Prozent zu senken. Sollte die SUVA diese Mindesteinsparung nicht erreichen, so müsste sie für die darüber hinausgehenden Kosten selber aufkommen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass ab diesem Zeitpunkt infolge der Synergien sowie der Abnahme der Versicherungsfälle die Verwaltungskosten um mehr als die erwähnten 10 Prozent reduziert werden.

Bereits mittelfristig dürften also die Verwaltungskosten für die MV um jährlich rund 3 Mio. Franken verringert werden. Langfristig ist mit einer noch grösseren Reduktion zu rechnen.

Eine zusätzliche Verringerung der Kosten der MV wird sich aus den Einsparungen bei den Versicherungsleistungen infolge des erleichterten Zugangs der Versicherten der MV zur Rehabilitation und beruflichen Wiedereingliederung der SUVA und vor allem infolge des New Case Management ergeben. Die Versicherungsleistungen betragen im Jahr 2002 gemäss Staatsrechnung 231,5 Mio. Franken. Diese zusätzliche Kostenreduktion kann zwar zurzeit noch nicht genau beziffert werden. Es sind aber bereits mittelfristig Einsparungen in der Grössenordnung von 2–3 Mio. Franken zu erwarten.

Aus der folgenden Tabelle wird ersichtlich, dass die Übertragung der MV an die SUVA, im Vergleich zum Legislaturfinanzplan, in den ersten Jahren bezüglich der Verwaltungskosten insgesamt zu einer Mehrbelastung des Bundes führen wird.

<b>Verwaltungsausgaben</b>							
Beträge in Millionen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verwaltungs- ausgaben Pauschale SUVA teuerungsbe- reinigt für die Jahre ab 2006 (1,5 % pro Jahr)	25,5			25,80	26,19	26,58	26,98
Verwaltungs- ausgaben BAMV	R 21,04	R 20,39	VA 21,22	FP -21,41	FP -21,21	FP -21,23	gem. Eingabe -21,25
Mindesteinsparungen 10% der Pauschale				0,00	0,00	0,00	-2,70
Kürzungen anderer Bundesämter				-2,67	-2,77	-2,77	-2,77
Nettobelastung Bund				1,72	2,21	2,58	0,26

Die Mehrbelastung kommt hauptsächlich aus folgendem Grund zustande: Ein Teil der Abgeltung an die SUVA entspricht den vollen Kosten der bisherigen Aufwendungen anderer Bundesstellen zu Gunsten der MV in der Höhe von rund 4,5 Mio. Franken. Demgegenüber werden in den betreffenden Bundesstellen die Aufwendungen nicht im gleichen Umfang, sondern nur um rund 2,67–2,77 Mio. Franken reduziert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei der Auslagerung der vergleichsweise kleinen MV aus der allgemeinen Bundesverwaltung für die Reduktion zum Teil nicht die vollen, der MV zurechenbaren Kosten, sondern nur die Grenzkosten in Betracht gezogen werden können. So werden beispielsweise im Bereich der Informatik beim Wegfall des Betriebes einer für die MV bestimmten Anwendung auf dem Grossrechner des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation die Fixkosten für diesen Grossrechner nicht verringert.

Es ist aber nochmals hervorzuheben, dass erstens beim Bund keine zusätzlichen Transferkosten anfallen, zweitens die Vorgabe der Einsparungen von 10 Prozent der Pauschalsumme ab dem vierten Jahr der Übertragung eine Mindestvorgabe darstellt, die voraussichtlich übertroffen wird, und dass drittens infolge des erleichterten Zugangs der Versicherten der MV zur Rehabilitation und beruflichen Wiedereingliederung der SUVA und vor allem infolge des New Case Management zusätzliche Einsparungen bei den Versicherungsleistungen zu erwarten sind. Insgesamt werden also die Einsparungen die Mehrbelastung, wie sie aus der Tabelle ersichtlich wird, voraussichtlich schon ab dem vierten Jahr der Übertragung deutlich und bereits mittelfristig in der Grössenordnung von 3 Mio. Franken übertreffen.

### **3.1.2 Personelle Auswirkungen**

Die SUVA wird sämtliche Arbeitsverhältnisse übernehmen und den übernommenen Mitarbeitenden der MV während zwei Jahren eine Beschäftigung gemäss Personalrecht des Bundes (inkl. Lohn und Teuerungszulagen) an den bisherigen Arbeitsorten (Genf/Carouge, Bern, St. Gallen, Bellinzona) garantieren. In der Folge werden für die Mitarbeitenden der MV die gleichen Anstellungsbedingungen gelten wie für die übrigen Mitarbeitenden der SUVA.

Die erwähnten Sparvorgaben können jedoch nicht verwirklicht werden ohne Abbau des Personalbestandes. Bereits zur Erreichung des Minimalziels wird eine Reduktion in der Grössenordnung von 20 Stellen erforderlich sein. Der Abbau soll vor allem durch natürliche Abgänge erfolgen, indem so weit als möglich keine Ersatzanstellungen vorgenommen werden. Zudem sollen in Abweichung von den erwähnten Garantien sechzigjährige und ältere Mitarbeitende, deren Stelle aufgehoben wird, gemäss Sozialplan des Bundes vorzeitig pensioniert werden können. Der Abbau kann somit sozialverträglich erfolgen.

### **3.2                    Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Die Übertragung der Führung der MV an die SUVA hat grundsätzlich keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden. In diesem Zusammenhang sei nochmals erwähnt, dass die örtlich dezentrale Struktur der MV grundsätzlich bestehen bleibt.

### **3.3                    Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

*Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns:* Der Gesetzgeber hat mit dem MVG den Verfassungsauftrag, wonach Dienstleistende, die gesundheitlichen Schäden erleiden oder ihr Leben verlieren, für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes haben (Art. 59 Abs. 5 und Art. 61 Abs. 5 BV), sozialversicherungsmässig ausgestaltet. Die als Korrelat der allgemeinen Dienstpflicht statuierte angemessene Absicherung von gesundheitlichen Risiken wäre mit den übrigen Sozialversicherungen nicht gewährleistet. Unter anderem entstünden, insbesondere bei Erkrankungen, grosse Lücken. Deshalb hat der Gesetzgeber mit der MV ein eigenes, in sich geschlossenes Versicherungssystem vorgesehen. Dieses weist, im Vergleich zu den übrigen Sozialversicherungen, mit demjenigen der obligatorischen Unfallversicherung am meisten Ähnlichkeiten auf. Zudem ist die SUVA nicht gewinnorientiert. Deshalb müssen die unter Ziffer 1.3 erwähnten Vorteile für die MV genutzt werden.

*Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen:* Die organisatorische Massnahme hat grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Versicherten der MV. Diese werden aber vor allem vom grossen Know-how der SUVA im Bereich der Prävention, vom New Case Management (frühzeitige Wiedereingliederung) und vom direkten Zugang der MV zu den Rehabilitationskliniken (berufliche Wiedereingliederung) unmittelbar profitieren können.

*Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft:* Die Übertragung wirkt sich auf die Gesamtwirtschaft höchstens marginal aus.

*Alternativen:* Als Alternative wäre die Aufrechterhaltung der MV als Amt oder als Fachstelle innerhalb der Bundesverwaltung denkbar (Verzicht auf die administrative Herauslösung). Mit Ausnahme der Bagatellfälle könnte die Fallbearbeitung bei Unfällen mit einem Leistungsauftrag schon kurz nach dem Ereignis an die SUVA abgetreten werden, Krankheitsfälle könnten über die Grundversorgung gemäss KVG abgewickelt werden. Ein solches System wäre aber um etliches komplizierter, und vor allem würde es zu einer unterschiedlichen Behandlung von gleichartigen dienstlich bedingten Fällen führen. Zudem würden bei einer solchen verstärkten Zusam-

menarbeit mit der SUVA nicht in gleichem Masse Synergien entstehen. Auch die übrigen Vorteile für die MV und die Versicherten (z. B. Prävention, New Case Management, namentlich berufliche Wiedereingliederung) wären nicht im gleichen Umfang gegeben.

*Zweckmässigkeit im Vollzug:* Mit der Führung der MV erhält die SUVA einen externen Kostenträger. Mit der eigenen Abteilung für die MV sowie mit der Bundesaufsicht, namentlich der Finanzaufsicht, wird vermieden, dass die SUVA dem Bund überproportional Gemeinkosten anlastet.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt (BBl 2004 1198, Beilage 1, Ziff. 2.1).

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Bundesverfassung sieht vor, dass Personen, die Militärdienst, Ersatzdienst (Zivildienst) oder Zivilschutzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes haben (Art. 59 Abs. 5 und 61 Abs. 5 BV). Form und Organisation dieser Unterstützung sind in der Bundesverfassung nicht vorgegeben. Nach Artikel 178 Absatz 3 BV können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Die Übertragung der Führung der MV als eigene Sozialversicherung an die SUVA ist somit verfassungskonform.

### **5.2 Verhältnis zum europäischen Recht**

Die Übertragung der Führung der MV als eigene Sozialversicherung an die SUVA ist eine innerstaatliche organisatorische Massnahme zum Vollzug des Militärversicherungsrechts. Das materielle Militärversicherungsrecht ist davon nicht betroffen. Deshalb sind die vorgeschlagenen Änderungen mit dem europäischen Recht und namentlich mit dem Koordinationssystem für die nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit (Verordnung EWG Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der Sozialen Sicherheit und Durchführungsverordnung EWG Nr. 574/72), zu deren Anwendung sich die Schweiz im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens verpflichtet hat, ohne weiteres vereinbar.

### **5.3 Verhältnis zum ATSG**

Die vorgeschlagenen Änderungen des MVG und des UVG, die ausschliesslich die Organisation der MV betreffen, sind mit dem ATSG vereinbar. Es wird insbeson-

dere gesetzlich festgehalten, dass die SUVA nach der Übertragung der Führung der Militärversicherung für die Erstellung von Jahresberichten, -rechnungen und -statistiken nach Artikel 77 ATSG sowie die Bearbeitung von Ersatzforderungen der MV gemäss Artikel 78 ATSG verantwortlich sein wird.

#### **5.4 Erlassform**

Die für die Übertragung der Führung der MV als eigene Sozialversicherung an die SUVA erforderlichen Änderungen der drei Bundesgesetze MVG, UVG und FKG sowie die begrifflichen Anpassungen in weiteren Bundesgesetzen werden zweckmässigerweise in der Form eines so genannten Mantelerlasses vorgenommen.