



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$\$e-seal»

«\$\$QrCode»

Oberaufsicht des Bundes über die Suva

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 7. September 2026

Das Wichtigste in Kürze

Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) ist ein wichtiger Pfeiler im Sozialversicherungswesen der Schweiz. Der Bund hat sie als «autonome» Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit konstituiert. Sie ist nicht Teil der Bundesverwaltung. Ihre strategische Führung obliegt dem Suva-Rat. Dieser beaufsichtigt auch die Geschäftsleitung der Suva. Der Suva-Rat ist aus Vertretungen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden sowie des Bundes zusammengesetzt. Allerdings steht die Suva unter der Oberaufsicht des Bundesrates. Dieser ist zuständig für die Wahl des Suva-Rates und die Genehmigung des Jahresberichts, der Jahresrechnung, des Organisationsreglements sowie des Reglements über die Honorare der Mitglieder des Suva-Rates. Diese spezifische Organisationsform soll es der Suva erlauben, ihre Tätigkeiten in hohem Masse unabhängig wahrzunehmen.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte im Januar 2025 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der Oberaufsicht des Bundes über die Suva. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) legt in diesem Bericht auf der Grundlage der Evaluation der PVK und einem in deren Auftrag erstellten Rechtsgutachten ihre Beurteilung aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht dar und formuliert fünf Empfehlungen zuhanden des Bundesrates.

Die GPK-N hat sich im Wesentlichen mit dem Umfang der Oberaufsichtstätigkeiten von Bundesrat und Bundesverwaltung über die Suva befasst. Aus ihrer Sicht ist klar, dass die Oberaufsicht mit grösserer Zurückhaltung erfolgen muss als bei der Aufsicht über Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung. Die vom Gesetzgeber angestrebte Unabhängigkeit der Suva muss berücksichtigt werden. In der Praxis lässt sich jedoch nicht immer klar abgrenzen, welche Aufsichtstätigkeiten im Rahmen der Oberaufsicht angemessen sind und welche darüber hinausgehen. Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit zu prüfen, welche Informationen die Verwaltung von der Suva entgegennehmen bzw. einverlangen soll (Empfehlung 4). Sie fordert den Bundesrat weiter auf, zu klären, welche Informationen ihm selbst unterbreitet werden sollen (Empfehlung 5).

Im Weiteren untersuchte die Kommission die Wahl des Suva-Rates. Sie stellte fest, dass der Bundesrat nicht über ausreichende Entscheidungsgrundlagen verfügt, um seine Aufgabe als Wahlbehörde korrekt wahrzunehmen. So ist heute nicht sichergestellt, dass die Berufsarten angemessen vertreten sind. Die GPK-N fordert diesbezüglich Verbesserungen (Empfehlungen 1 und 2). Unklar blieben der Kommission zudem die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Vertreterinnen und Vertreter des Bundes. Sie empfiehlt dem Bundesrat auch hier eine Klärung (Empfehlung 3).

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) nimmt eine bedeutende Funktion im Sozialversicherungssystem der Schweiz ein. Der Bund hat ihr die Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung für Arbeitnehmende in Betrieben mit hohen Unfallrisiken sowie für Bundesangestellte übertragen. Die Suva versichert damit rund die Hälfte aller Arbeitnehmenden in der Schweiz. In diesem Bereich hat sie eine Monopolstellung. Das jährliche Nettoprämienvolumen für die obligatorische Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung übersteigt 3,6 Milliarden Franken; die gesamten Bruttoprämieinnahmen erreichen um die 4,3 Milliarden Franken¹. Das Anlagevermögen umfasste per Ende 2025 61,2 Milliarden Franken.²

Der Gesetzgeber hat die Suva im Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG)³ als «autonome» Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet. Im Unterschied zu anderen Anstalten, welchen der Bund Aufgaben übertragen hat, ist die Suva aber nicht Teil der dezentralen Bundesverwaltung. Ihr Unabhängigkeitsgrad ist damit grundsätzlich höher als jener anderer Anstalten. Infolgedessen sind die Verantwortlichkeiten für die Aufsicht über die Suva nicht direkt mit denjenigen bei anderen Anstalten des Bundes vergleichbar.

Gemäss UVG steht die Suva unter der «Oberaufsicht» des Bundes. Es obliegt dem Bundesrat, diese Oberaufsicht auszuüben. Der Bundesrat wählt zudem die Mitglieder des Suva-Rates. Letzterer übt die direkte Aufsicht über die Geschäftsleitung der Suva aus und legt ihre strategischen Ziele fest. Der Suva-Rat setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner und des Bundes zusammen.

Aufgrund dieser singulären Organisationsform und der gleichzeitig grossen Bedeutung der Suva beauftragten die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) und ihre Schwesterkommission des Ständerates (GPK-S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 23. Januar 2025, die Zweckmässigkeit der Regelungen der Oberaufsicht des Bundes über die Suva und ihre Anwendung in der Praxis aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht zu evaluieren.

1.2 Vorgehen der GPK-N und Aufbau des Berichts

Die Zuständigkeit für die Untersuchung wurde der GPK-N zugewiesen. Diese beauftragte ihre Subkommission EDI/UVEK mit der Begleitung der Evaluation der PVK und der Erarbeitung des vorliegenden Berichts.

¹ [Suva-Jahresbericht](#) 2025 (S. 73), abrufbar unter www.suva.ch > Über uns > Die Suva > Zahlen und Fakten > Suva-Jahresbericht 2025 (abgerufen am 27.7.2026)

² Suva-Jahresbericht 2025, S. 66

³ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; [SR 832.20](#))

Zwecks Beurteilung der Regelungen der Oberaufsicht des Bundes über die Suva und ihre Anwendung in der Praxis aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht evaluierte die PVK die folgenden Aspekte:

- die Klarheit der rechtlichen Grundlagen für die Oberaufsicht des Bundes;
- die Zweckmässigkeit des Vorgehens bei der Wahl des Suva-Rates durch den Bundesrat;
- die Zweckmässigkeit der Vorgaben des Bundes zur Organisation des Suva-Rates; und
- die Recht- und Zweckmässigkeit der Praxis des Bundesrates bei der Wahrnehmung seiner Oberaufsicht.

Nicht Gegenstand der Untersuchung waren die Tätigkeiten der Suva selbst.

Die PVK führte zur Beantwortung der obgenannten Fragen eine Dokumentenanalyse und Interviews durch und gab ein Rechtsgutachten⁴ in Auftrag. In diesem wurden die Rechtsgrundlagen und die Vorgaben zur Wahl und Organisation des Suva-Rates sowie die schriftlichen Prozesse zur Wahrnehmung der Oberaufsicht durch den Bundesrat bewertet. Die PVK schloss ihre Arbeiten mit ihrem Bericht vom 10. März 2026⁵ ab.

Die GPK-N analysierte die Evaluationsergebnisse und verabschiedete am 7. September 2026 den vorliegenden Bericht mitsamt Empfehlungen an den Bundesrat und lud diesen ein, bis Ende November 2026 Stellung zu nehmen. Zudem beschloss die GPK-N, den vorliegenden Bericht zusammen mit dem Bericht der PVK und dem Rechtsgutachten zu veröffentlichen. Vorgängig hatte die Kommission das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), das Bundesamt für Gesundheit (BAG) sowie den Präsidenten des Suva-Rates sowie den Generalsekretär der Suva zum Entwurf des vorliegenden Berichts konsultiert.⁶ Die Rückmeldungen aus der Verwaltungskonsultation konnten mehrheitlich berücksichtigt werden.

Im vorliegenden Bericht fasst die Kommission jeweils die aus ihrer Sicht wesentlichen Feststellungen und Beurteilungen der PVK zusammen und legt in der Folge ihre eigenen Beurteilungen und Schlussfolgerungen dar.

⁴ Grisel Rapin, Clémence / Zufferey, Jean-Baptiste (2025) : Avis de droit rédigé à l'attention du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) et portant sur la haute surveillance de la Confédération sur la Suva. Fribourg. Im Folgenden: Rechtsgutachten

⁵ Oberaufsicht des Bundes über die Suva, Bericht der PVK vom 10. März 2026 (BBl 2026 ...; im Folgenden: Bericht der PVK)

⁶ Die Verwaltungsstellen konnten sich dazu äussern, ob der Berichtsentwurf formelle oder materielle Fehler aufweist oder vertrauliche Informationen enthält, die aus wichtigen Gründen nicht veröffentlicht werden sollten.

2 Rechtliche Grundlagen bezüglich der Oberaufsicht des Bundes über die Suva

Die PVK untersuchte, ob die rechtlichen Grundlagen zur Oberaufsicht über die Suva genügend klar formuliert sind. Sie stützte sich dabei im Wesentlichen auf das von ihr in Auftrag gegebene Rechtsgutachten.

Zu den verfassungsmässigen Aufgaben des Bundesrates gehört, neben der Aufsicht über die Bundesverwaltung, auch die Aufsicht über die anderen Träger von Aufgaben des Bundes und damit auch über die Suva (Art. 187 Abs. 1 Bst. a Bundesverfassung [BV]⁷). Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes über die Suva richten sich nach den Bestimmungen im UVG.

Von den Rechtsgutachtenden bzw. der PVK untersucht wurden insbesondere die Artikel 61 bis 63 UVG. Diese halten namentlich die Rechtsform der Suva als «autonome» Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit fest (Art. 61 Abs. 1) und nennen als deren Organe den Suva-Rat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle (Art. 62). Sie erklären den Bundesrat als zuständig dafür, die Oberaufsicht über die Suva auszuüben (Art. 61 Abs. 3 erster Satz) und deren Organisationsreglement⁸, den Jahresbericht und die Jahresrechnung (Art. 61 Abs. 3 zweiter Satz) sowie das Reglement über die Honorare der Mitglieder des Suva-Rates zu genehmigen (Art. 63 Abs. 3). Weiter ist es am Bundesrat, die Mitglieder des Suva-Rates zu wählen (Art. 63 Abs. 2).

2.1 Feststellungen und Bewertungen der PVK

Die PVK kam zum Schluss, dass die Rechtsgrundlagen die Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes insgesamt klar regeln.⁹ Gemäss Rechtsgutachten genügen der Präzisierungsgrad und die Regelungsdichte der Gesetzesbestimmungen. Die Intensität, mit welcher der Bundesrat seine Oberaufsicht wahrnehmen soll, sei jedoch auslegungsbedürftig. Die Lehre sei sich einig, dass Zurückhaltung geboten sei. Wenn es notwendig ist, müsse die Kontrolle des Bundesrates aber umfassend ausgeübt werden können. Die Gutachtenden stellen fest, dass es sich hier um die «klassischen Instrumente der (Ober-)Aufsicht» handle. Sie kommen zum Schluss, dass die rechtlichen Grundlagen nicht präzisiert werden müssen.¹⁰

Die PVK hielt fest, dass das BAG bezüglich Aufsicht gegenüber der Suva zwei Rollen wahrnimmt: Erstens übt es die Aufsicht über die einheitliche Anwendung des Gesetzes durch die Suva (wie auch andere Unfallversicherer) aus, die sogenannte «Gesetzesaufsicht» gemäss Artikel 79 UVG.¹¹ Zweitens verkehre es im Rahmen der Oberaufsicht des Bundes mit der Suva. Weiter weist die PVK darauf hin, dass der

⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; [SR 101](#))

⁸ Reglement vom 10.6.2016 über die Organisation der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Organisationsreglement Suva; [SR 832.207](#))

⁹ Bericht der PVK, S. 17

¹⁰ Rechtsgutachten, S. 39f.

¹¹ Die Aufsichtsbehörden sorgen für eine einheitliche Rechtsanwendung; sie können dazu von den Versicherern Auskünfte einfordern (Art. 79 Abs. 1 UVG).

Bundesrat mit Erlass von Artikel 104 Absatz 1 der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV)¹² die Ausübung der Gesetzesaufsicht an das BAG delegiert hat. Hingegen bestünden keine klaren rechtlichen Grundlagen, auf welche sich die Delegation gewisser der Oberaufsicht zuzuordnender Aufgaben an das BAG stützen könnten. Gemäss Rechtsgutachten sei die Ausübung beider Aufsichtsarten durch die gleiche Dienststelle aus juristischer Sicht nicht problematisch. In der Praxis könnte dieser Umstand jedoch dazu führen, dass vielleicht nicht immer klar sei, im Rahmen welcher Aufsichtsart das BAG Informationen erhalte. Die Gutachtenden schlagen eine Klärung der Delegation vor.¹³

2.2 Beurteilung durch die GPK-N

Wie das Rechtsgutachten¹⁴ beurteilt auch die GPK-N den Detaillierungsgrad der gesetzlichen Bestimmungen als genügend. Dies bedeutet indes nicht, dass aus dem Wortlaut der gesetzlichen Grundlagen klar hervorgeht, wie weit die Oberaufsicht des Bundes über die Suva reicht. Dennoch sehen die Gutachter keinen Bedarf nach einer Präzisierung der rechtlichen Grundlagen.¹⁵ Dieser Einschätzung schliesst sich die Kommission an. Es wäre kaum möglich, die angemessene Tiefe der Oberaufsicht generell-abstrakt festzuhalten. Vielmehr muss diese durch Auslegung der Bestimmungen im UVG und situativ eruiert werden.¹⁶ Dies gilt im Übrigen auch für die Aufsicht des Bundesrates über die Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung. Diese richtet sich ebenfalls nach den jeweiligen spezialgesetzlichen Bestimmungen (vgl. Art. 8 Abs. 4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG]¹⁷).

Klar ist, dass der Gesetzgeber die Verantwortung für die Geschäftsführung der Suva primär dem Suva-Rat übertragen hat. Mit der Verwendung der Begriffe der «autonomen Anstalt» und der «Oberaufsicht» in Artikel 61 UVG wollte er ausdrücken, dass die Aufsicht über die Suva mit einer noch grösseren Zurückhaltung erfolgen sollte als jene über eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung.¹⁸ Gleichzeitig verfügt der Bundesrat, sofern dies für die angemessene Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgabe *notwendig ist*, gegenüber der Suva über umfassende Informationsrechte. Ähnlich wie im Fall der parlamentarischen Oberaufsicht verlangt die Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips, dass der Bundesrat nur jene Informationen einholt, welche zur Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig sind. Welche das sind, muss im Einzelfall risikobasiert und situativ bestimmt werden, wie das im Rechtsgutachten skizziert wird. Die Kommission erachtet die von den Rechtsgutachtenden bzw. der PVK aufgeworfenen Fragen bezüglich dem BAG zur Verfügung gestellten bzw. von ihm eingeforderten Informationen als berechtigt (vgl. dazu Empfehlung 4).

¹² Verordnung vom 20.12.1982 über die Unfallversicherung (UVV; [SR 832.202](#))

¹³ Bericht der PVK, S. 21f.; Rechtsgutachten, S. 39

¹⁴ Gutachten S. 39

¹⁵ Gutachten S. 40

¹⁶ Gutachten S. 39

¹⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; [SR 172.010](#))

¹⁸ Gutachten S. 39

Was das von der PVK genannte Fehlen einer expliziten Delegationsnorm angeht, weist die Kommission auf Artikel 9 Absatz 1 der Organisationsverordnung für das EDI (OV-EDI)¹⁹ hin, die der Bundesrat am 28. Juni 2020 verabschiedete. Gemäss dieser Bestimmung ist das BAG u.a. die Fachbehörde für die soziale Sicherheit in den Bereichen Krankheit und Unfall. Damit ist aus Sicht der GPK-N genügend klar geregelt, dass es am BAG ist, zu Handen des EDI die Bundesratsbeschlüsse im Bereich der Suva vorzubereiten. Würde der Bundesrat in der OV-EDI die Tätigkeiten des BAG im Zusammenhang mit der Oberaufsicht über die Suva konkret nennen, müsste er dies auch für weitere Tätigkeiten des BAG und anderer Ämter tun.

Zu beachten ist dabei, dass der Bundesrat die Aufsicht als solche nicht delegieren kann, sondern formell immer selbst wahrnimmt. Das BAG bzw. das EDI bereiten als verwaltungsintern federführende Stellen die vom Gesetz vorgesehenen Genehmigungs- und Wahlbeschlüsse des Bundesrates vor. Sie tragen zu diesem Zweck die notwendigen Informationen zusammen und beurteilen diese zu Handen des Bundesrates. Aus diesem Grund muss das EDI den Bundesrat mit einem Mindestmass an Information versorgen. Die GPK-N erkennt in diesem Punkt Handlungsbedarf und empfiehlt dem Bundesrat, vom EDI all jene Angaben einzuverlangen, die er benötigt, um seine Entscheide in Kenntnis aller relevanten Umstände zu fassen (vgl. Empfehlungen 1 und 5).

3 Wahl des Suva-Rates

In Bezug auf die Wahl der Mitglieder des Suva-Rates untersuchte die PVK, ob der Bundesrat für dessen zweckmässige Zusammensetzung sorgt, so dass der Rat seine Aufsicht über die Suva wahrnehmen kann.

3.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäss Artikel 63 Absatz 2 UVG wählt der Bundesrat die 40 Mitglieder des Suva-Rates. Davon sind sechzehn Vertreterinnen bzw. Vertreter der bei der Suva versicherten Arbeitnehmenden zu wählen (Art. 63 Abs. 1 Bst. a UVG) und sechzehn Vertreterinnen bzw. Vertreter der Arbeitgeber, die bei der Suva versicherte Arbeitnehmende beschäftigen (Art. 63 Abs. 1 Bst. b UVG). Die Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber haben das Recht, dem Bundesrat Kandidaturen für ihre Vertretungen vorzuschlagen (Art. 63 Abs. 2 dritter Satz UVG). Weiter wählt der Bundesrat acht Vertreterinnen bzw. Vertreter des Bundes (Art. 63 Abs. 1 Bst. c UVG). Bei der Wahl hat der Bundesrat zudem die Landesteile, die Berufsarten und das Geschlecht zu berücksichtigen (Art. 63 Abs. 2 zweiter Satz UVG).

¹⁹ Organisationsverordnung vom 28.6.2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI; [SR 172.212.1](#))

3.2 Feststellungen und Bewertungen der PVK

Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes seien bis vor Kurzem vom Präsidenten und vom Generalsekretär der Suva ausgewählt, dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen und damit faktisch seitens Suva bestimmt worden. Seit der letzten Gesamterneuerungswahl gelte hingegen eine neue Vereinbarung zwischen dem Generalsekretariat des EDI (GS-EDI) und dem Präsidenten des Suva-Rates, welche einen klareren Einbezug des Bundes bei der Nominierung der Vertreterinnen und Vertreter des Bundes vorsehe. So unterbreite der Präsident des Suva-Rates, welcher in der Geschichte der Suva immer ein Vertreter des Bundes war, neu zunächst Vorschläge für mögliche Mitglieder, welche das GS-EDI bereinigt. Danach kontaktiere der Generalsekretär der Suva diese Personen und erstelle auf Grundlage dieser Kontakte eine «Shortlist». Der Präsident und der Generalsekretär der Suva formulierten im Anschluss einen entsprechenden Wahlantrag. Die PVK erachtet dieses Vorgehen als angemessen, da der Bund einbezogen werde. Allerdings weist sie darauf hin, dass im vereinbarten Vorgehen neben dem GS-EDI auch das BAG genannt werde, wobei nicht klar sei, wie die Verantwortlichkeiten zwischen den beiden Verwaltungseinheiten aufgeteilt werden.²⁰ Wie der Einbezug des BAG in der Praxis erfolgt, wird sich bei der nächsten Gesamterneuerungswahl des Suva-Rates zeigen, wenn das neue Vorgehen erstmals zur Anwendung gelangt.

Der Bundesrat hat die Anforderungen, welche Mitglieder des Suva-Rates erfüllen müssen, in einem Anforderungsprofil festgelegt. Dieses lehne sich an das Musteranforderungsprofil für die strategischen Organe der Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung an und sei gemäss PVK vergleichbar mit bspw. jenem der Swisscom. Es berücksichtigt die gesetzlich (Art. 63 Abs. 2 UVG) für den Suva-Rat vorgegebenen Anforderungen bezüglich Vertretung der Landesteile und der Geschlechter, nicht jedoch bezüglich Berufsarten. Weiter weist die PVK darauf hin, dass der Bundesrat im Anforderungsprofil die «Unabhängigkeit von Interessenbindungen» verlange. Diese Anforderung ist aus Sicht der PVK näher zu definieren, da die Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner nicht vollständig unabhängig von Interessenbindungen sein können. Nur eine Konkretisierung dieser Anforderung erlaube auch deren angemessene Überprüfung.²¹ Insgesamt erachtet die PVK das Anforderungsprofil aber als zweckmässig.²²

Handlungsbedarf erkennt die PVK hingegen bei der Überprüfung der Kandidierenden anhand des Anforderungsprofils vor der Wahl durch den Bundesrat. Auch hier seien die Verantwortlichkeiten nicht klar zwischen GS-EDI und BAG verteilt. Keine der beiden Einheiten sehe sich für die inhaltliche Überprüfung der Kandidaturen zuständig. So beschränkten sich die Unterlagen der Bundesverwaltung zu den Mitgliedern des Suva-Rates auf Lebensläufe und die Angaben zu den Interessenbindungen. Bei Letzteren sei wie oben erwähnt nicht klar definiert, in welchen Fällen sie als problematisch einzustufen wären. Auch fehle eine Übersicht zur Erfüllung des Anforderungsprofils durch den Suva-Rat als Ganzes (Kriterien des Geschlechts, der Vertretung der verschiedenen Landesteile und Berufsarten). Weiter erachtet die PVK auch

²⁰ Bericht der PVK, S. 25f.

²¹ Bericht der PVK, S. 29

²² Bericht der PVK, S. 26ff.

die Informationen, welche das EDI dem Bundesrat im Rahmen der Wahlanträge vorlegt, als ungenügend.²³

Schliesslich weist die PVK darauf hin, dass die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes weder Teil der Regierung noch der Verwaltung sein sollten.²⁴ Dies erfordere die Unabhängigkeit der Suva vom Bund, welche der Gesetzgeber angestrebt habe.²⁵ Gegenwärtig nehmen allerdings drei Mitarbeitende der zentralen Bundesverwaltung im Suva-Rat Einsitz.²⁶

Insgesamt beurteilt die PVK die verwaltungsinternen Prozesse zur Wahl des Suva-Rates als nur teilweise zweckmässig.²⁷

3.3 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N begrüsst das neu vereinbarte Verfahren für die Vorbereitung der Wahl der Vertreterinnen und Vertreter des Bundes. Mit diesem werden die Steuerungsmöglichkeiten des EDI verbessert.

Was die Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner angeht, ist es aus Sicht der Kommission im Sinne des UVG, dass der Bundesrat in aller Regel den Vorschlägen der Sozialpartner folgt. Es ist grundsätzlich an Letzteren, Personen zu nominieren, welche die Kriterien des Anforderungsprofils erfüllen. Nichtsdestotrotz darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Gesetzgeber bewusst den *Bundesrat* mit der Wahl betraut hat. Dieser trägt die Verantwortung dafür, dass die gewählten Personen die vom Gesetz bzw. von ihm selbst im Anforderungsprofil festgelegten Kriterien erfüllen. Damit verbunden ist die Pflicht des EDI, die vorgeschlagenen Personen in angemessener Weise zu überprüfen und den Bundesrat über das Ergebnis dieser Überprüfung zu unterrichten. Bei ausgeprägter Abweichung der vorgeschlagenen Person vom Anforderungsprofil wäre von der Wahl abzusehen.

Diese Überprüfung findet heute nicht in genügender Weise statt. Entsprechend fehlt dem EDI eine vollständige Übersicht darüber, inwiefern die Kriterien an die Zusammensetzung des Suva-Rats mit den von ihm zur Wahl beantragten Kandidierenden erfüllt werden. In der Folge genügen auch die Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates nicht, um seine Aufgabe als Wahlbehörde korrekt wahrzunehmen. So muss etwa sowohl das EDI als auch der Bundesrat sicherstellen, dass die Berufsarten angemessen vertreten sind und der Suva-Rat über genügend relevantes Fachwissen verfügt. Wenn beispielsweise, wie von der PVK festgestellt²⁸, lediglich ein Mitglied des 40-köpfigen Suva-Rates über medizinische Kenntnisse verfügt, ist das letztgenannte Kriterium aus Sicht der GPK-N nicht erfüllt.

²³ Bericht der PVK, S. 29ff.

²⁴ Bericht der PVK, S. 35

²⁵ Bericht der PVK, S. 36

²⁶ www.admin.ch > Bundesverwaltung > Ausserparlamentarische Kommissionen > Gremien-
ensuche > [Suva-Rat](#) (abgerufen am 4.5.2026)

²⁷ Bericht der PVK, S. 49

²⁸ Bericht der PVK, S. 30

Empfehlung 1 Angaben zu den Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl in den Suva-Rat

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, vom EDI jene Angaben einzuverlangen, die er benötigt, um anhand der Wahlen in den Suva-Rat die Erfüllung der gesetzlich und im Anforderungsprofil festgelegten Anforderungen sicherzustellen.

Was das Anforderungsprofil für den Suva-Rat betrifft, ist dieses aus Sicht der Kommission unvollständig, solange der Bundesrat darin nicht auch die vom Gesetzgeber vorgeschriebene angemessene Vertretung der Berufsarten erwähnt und konkretisiert, welchen Anforderungen der Suva-Rat diesbezüglich erfüllen muss. Für die Kommission ist zudem fraglich, ob Fachwissen als Kriterium für die Wahl in den Suva-Rat beibehalten werden soll. Im Unterschied zur Geschäftsleitung ist der Suva-Rat ein Organ auf der *strategischen* Führungsebene und muss entsprechende strategische Führungskompetenzen aufweisen. Das operative Wissen muss in erster Linie in der Geschäftsleitung vorhanden sein – der Suva-Rat kann darauf zurückgreifen und muss nicht notwendigerweise ebenfalls vertiefte Fachkenntnisse aufweisen.

Empfehlung 2 Überprüfung des Anforderungsprofils für den Suva-Rat

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat,

- im Anforderungsprofil für den Suva-Rat zu konkretisieren, wie er bei Wahlen in den Suva-Rat die Berufsarten berücksichtigt, und
- zu überprüfen, inwiefern die im Anforderungsprofil definierte Vorgabe des relevanten Fachwissens weiterhin zweckmässig ist.

Im Weiteren teilt die GPK-N die Einschätzung der PVK, wonach die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung im Suva-Rat nicht unabhängig vom Bund sind. Dies gilt umso mehr, als es sich aktuell bei zwei dieser Mitarbeitenden um Amtsdirektorinnen und als solche vom Bundesrat gewählte Mitglieder des obersten Kaders der Bundesverwaltung handelt.²⁹ Da zusätzlich zu diesen Personen die Bundesverwaltung je durch einen Mitarbeitenden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und eine Mitarbeitende der ETH Zürich vertreten ist, steht derzeit die Hälfte der insgesamt acht Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in einem Arbeitsverhältnis mit dem Bund bzw. einer Einheit der dezentralen Bundesverwaltung.³⁰ Allerdings verweist die Kommission auch auf den Wortlaut des Gesetzes, wonach der Bundesrat neben den Vertretungen der Sozialpartner ausdrücklich auch «Vertreter des Bundes» in den Suva-Rat

²⁹ Art. 2 Abs. 1 Bst. b Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV; [SR 172.220.111.3](#))

³⁰ Die Suva wies im Rahmen der Verwaltungskonsultation darauf hin, dass im Fall von zwei der vier Mitarbeitenden des Bundes der Eintritt in die Bundesverwaltung erst nach ihrer Wahl in den Suva-Rat erfolgte.

wählt. Vor einer Beurteilung der Recht- und Zweckmässigkeit der Wahl von Bundesangestellten in den Suva-Rat muss die Auslegung dieser Gesetzesvorgabe erfolgen (vgl. dazu Kap. 4.3).

4 Vorgaben zur Organisation des Suva-Rates

Die PVK untersuchte die Zweckmässigkeit der Bestimmungen im Organisationsreglement der Suva, also die Frage, ob der Bundesrat für eine zweckmässige Organisation des Suva-Rates sorgt, damit dieser seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen kann. Weiter befasste sie sich auch mit den gesetzlichen Bestimmungen zur Organisation des Suva-Rates.

4.1 Rechtliche Grundlagen

Wie bereits erwähnt, regelt das UVG insbesondere die Zusammensetzung des 40-köpfigen Suva-Rates. Dieser muss aus je sechzehn Vertreterinnen bzw. Vertretern der Sozialpartner und acht Vertreterinnen bzw. Vertretern des Bundes bestehen (Art. 63 Abs. 1). Weiter werden (nicht abschliessend) die Aufgaben des Suva-Rates und des Suva-Ratsausschusses genannt (Art. 63 Abs. 5 und 6). So hat der Suva-Rat u.a. das Organisationsreglement zu verabschieden (Art. 63 Abs. 5 Bst. b). Dieses bedarf der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 61 Abs. 3).

Das Organisationsreglement der Suva präzisiert insbesondere die Organisation des Suva-Rates. Beispielsweise legt es dessen Kommissionen und dessen Aufgaben fest und definiert, welche Kompetenzen der Suva-Rat an den Ratsausschuss³¹ delegiert.

4.2 Feststellungen und Bewertungen der PVK

Die untersuchten Bestimmungen im UVG und im Organisationsreglement erlauben dem Suva-Rat aus Sicht der PVK eine angemessene Aufsicht über die Suva.³² Allerdings beurteilte die PVK die Bezeichnung «Vertreter des Bundes» im Gesetz (Art. 63 Abs. 1 Bst. c UVG) als unpassend bzw. gar irreführend. Die Bezeichnung scheine laut dem Rechtsgutachten³³ historisch begründet zu sein. In ihren Anfängen war der Bund finanziell an der Suva beteiligt, weshalb es nachvollziehbar sei, dass er in deren Führungsorgan vertreten sein wollte; die Bezeichnung blieb bestehen, obwohl die finanzielle Beteiligung wegfiel.

Diese Personen – wie auch die weiteren Mitglieder des Suva-Rates – dürften gemäss dem Rechtsgutachten³⁴ vom Bundesrat keine Weisungen erhalten. Es fehle auch eine gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung, die Interessen des Bundes zu vertreten.

³¹ Der Suva-Ratsausschuss bereitet die Geschäfte zuhanden des Suva-Rates vor; der Suva-Rat kann ihm gewisse weitere Aufgaben übertragen (Art. 63 Abs. 6 UVG).

³² Bericht der PVK, S. 31ff.

³³ Rechtsgutachten, S. 33ff.

³⁴ Rechtsgutachten S. 30 und 40

Vielmehr verpflichte sie das Gesetz, die Interessen der Suva zu vertreten (Art. 64a Abs. 1 UVG).³⁵ Damit seien ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten unklar. Gemäss dem Bericht der PVK sei auch für Vertreterinnen und Vertreter des Bundes selber nicht eindeutig, was ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Suva-Rat sind. Sie wünschten sich mehr Klarheit über ihre Rolle und die an sie gestellten Erwartungen.³⁶

4.3 Beurteilung durch die GPK-N

Was den grundsätzlichen Befund anbelangt, wonach die Vorgaben zur Organisation des Suva-Rates grundsätzlich zweckmässig sind, kann sich die GPK-N der PVK anschliessen.

Die Kommission teilt auch die Kritik der PVK am Begriff der «Vertreter des Bundes». Tatsächlich erscheint das UVG insofern widersprüchlich, als es einerseits der Suva eine weitgehende Unabhängigkeit einräumt (Art. 61 Abs. 1), andererseits aber eine Vertretung des Bundes im Suva-Rat vorsieht (Art. 63 Abs. 1 Bst. c). Wie die übrigen Mitglieder des Suva-Rates haben auch die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes die Interessen der Suva zu wahren (Art. 64a Abs. 1 UVG). Anders als das Rechtsgutachten der PVK³⁷ hatte der Bundesrat 2008 die Wahrnehmung der Interessen des Bundes als Zweck der Vertretung des Bundes bezeichnet.³⁸ In der Praxis befinden sich die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in einem Spannungsverhältnis zwischen ihrer Wahl als solchen und ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Wahrung der Interessen der Suva. Bei den Bundesangestellten kommt hinzu, dass sie gegenüber ihrem Arbeitgeber Bund zur Loyalität verpflichtet sind, was das Spannungsverhältnis zusätzlich akzentuiert. Vor diesem Hintergrund sind auch die von der PVK genannten Äusserungen der gewählten Vertreterinnen und Vertreter des Bundes verständlich, wonach ihnen ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten unklar seien.³⁹ Die GPK-N sieht hier Klärungsbedarf.

Empfehlung 3 Aufgaben und Verantwortlichkeiten der «Vertreter des Bundes»

Die GPK-N empfiehlt dem Bundesrat, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der «Vertreter des Bundes» zu definieren. In diesem Rahmen empfiehlt sie ihm zu prüfen, ob und wie das Spannungsverhältnis zwischen der Vertretung des Bundes und der Wahrung der Interessen der Suva unter geltendem Recht aufgelöst werden kann oder ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

³⁵ Bericht der PVK, S. 23

³⁶ Bericht der PVK, S. 34f.

³⁷ S. 40

³⁸ Botschaft vom 30.5.2008 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (Unfallversicherung und Unfallverhütung; Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA) ([BB1 2008 5395](#), hier 5451)

³⁹ Bericht der PVK, S. 34

5 Praxis des Bundes bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht

Schliesslich hat die PVK untersucht, ob der Bund seine Oberaufsicht in der Praxis recht- und zweckmässig wahrnimmt.⁴⁰ Bei der Untersuchung dieses Aspekts stand die jährliche Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung der Suva im Zentrum, wobei die Jahresrechnung als Bestandteil des Jahresberichts zu betrachten sei.⁴¹ Zu betonen ist an dieser Stelle erneut, dass die Aufsicht über die Geschäftsleitung der Suva dem Suva-Rat obliegt (Art. 63 Abs. 5 Bst. k UVG). Die Rolle des Bundesrates beschränkt sich auf die Rolle einer *Oberaufsicht*.

5.1 Feststellungen und Bewertungen der PVK

Die PVK stellte fest, dass das BAG zwar für die Prüfung der Jahresrechnung einen schriftlichen Prozess definiert hat, nicht aber für die Überprüfung der übrigen Teile des Jahresberichtes, beispielsweise von Informationen zur Corporate Governance oder zur Nachhaltigkeit. Laut dem Rechtsgutachten sei dies jedoch unerheblich: Die Genehmigung des Jahresberichtes diene dem Bundesrat in erster Linie zur Information, solange es bei der Suva keine ausserordentlichen Vorkommnisse gibt.⁴²

Aus Sicht der PVK ist der schriftlich festgehaltene Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung der Suva insgesamt recht- und zweckmässig.⁴³ In der Praxis allerdings erhalte das BAG mehr Informationen zur Suva als für die Oberaufsicht angemessen wäre. Damit halte das BAG den Rahmen der Oberaufsicht nicht immer ein.

So habe das Amt 2020 mit der Suva vereinbart, dass das BAG *vierteljährlich* eine Berichterstattung zur Solvenz der Suva erhält, weil die Covid-Pandemie zu Unsicherheiten und hohen Volatilitäten am Finanzmarkt geführt hatte. Dies hätte aus Sicht der PVK rückgängig gemacht werden müssen, als sich die Lage am Finanzmarkt beruhigte. Sie weist darauf hin, dass der Bundesrat in der UVV festgelegt hat, dass die Suva ihm *jährlich* über ihre finanzielle Sicherheit Bericht erstattet (Art. 111 Abs. 4).⁴⁴

Zudem verlange das BAG Informationen zu spezifischen Themen und erhalte alle Unterlagen und Protokolle der zweimal im Jahr stattfindenden Sitzungen des Suva-Rates. Das BAG habe der PVK nicht nachvollziehbar darlegen können, weshalb diese Informationen für die Oberaufsicht bei einem normalen Geschäftsgang der Suva notwendig wären. Es sei auch unklar, durch wen und inwiefern diese geprüft und für das EDI bzw. den Bundesrat aufgearbeitet werden. Aus diesen Erkenntnissen schliesst die PVK, dass der Bund den rechtlichen Rahmen der Oberaufsicht nicht immer einhält und das EDI die Oberaufsichtstätigkeiten des BAG nicht steuert.⁴⁵

Im Weiteren berichtet die PVK von Treffen zwischen BAG bzw. EDI und der Suva auf verschiedenen Hierarchiestufen. Beim jährlichen Treffen der Spitzen von EDI und

⁴⁰ Vgl. für eine kurze Darstellung der rechtlichen Grundlagen Kap. 2

⁴¹ Bericht der PVK, S. 36f.

⁴² Bericht der PVK, S. 37

⁴³ Bericht der PVK, S. 36f.

⁴⁴ Bericht der PVK, S. 38f.

⁴⁵ Bericht der PVK, S. 37ff.

Suva werden das vergangene Geschäftsjahr, aktuelle politische Geschäfte und allfällig anstehende Wahlen thematisiert. Dieses Treffen werde nicht protokolliert, was unrechtmässig sei, da auch die Suva dem Archivierungsgesetz (BGA)⁴⁶ untersteht.⁴⁷

Bei den Treffen auf Fachebene sei teilweise unklar, welchen Zweck sie für die Oberaufsicht des Bundes erfüllen. Ein grosser Teil dieser Treffen sei Themen gewidmet, bei denen für die PVK nicht nachvollziehbar sei, inwiefern sie für die Aufgaben des BAG relevant sind, sei es für die Oberaufsicht oder die Gesetzesaufsicht. So würden regelmässig Aspekte der Geschäftsführung der Suva thematisiert, für deren Aufsicht jedoch der Suva-Rat zuständig ist. Allerdings kämen an Treffen zwischen Suva und BAG teilweise durchaus auch Themen zur Sprache, welche für die Oberaufsicht durch den Bundesrat zwar zentral seien, über welche das BAG aber das EDI nicht informiere. Entsprechend wird auch der Bundesrat in den Anträgen zur Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung der Suva nicht darüber informiert.⁴⁸

Die PVK stellt fest, dass beim BAG ein klares Verständnis der Rolle der Oberaufsicht und ihrer Abgrenzung zur Gesetzesaufsicht⁴⁹ fehlt. Für die Gesetzesaufsicht verfüge das BAG über weitergehende Informationsrechte als für die Oberaufsicht. Das unklare Rollenverständnis trage dazu bei, dass das BAG den Rahmen der Oberaufsicht immer wieder überschreite. Ein Grund dafür sei auch, dass das BAG zu einer möglichst guten Oberaufsicht beitragen wolle.

Die Suva stelle sich nicht gegen die Informationsbegehren des BAG, was sich die PVK teils durch die personelle Nähe zwischen Suva und BAG erklärt. Diese Nähe ergebe sich aus direkten personellen Wechseln von der Suva zur zuständigen Abteilung des BAG. Diese seien vor dem Hintergrund des benötigten Fachwissens zwar nachvollziehbar, das BAG habe aber keine Massnahmen (wie bspw. Ausstandsregeln) getroffen, um die Unabhängigkeit ihrer Mitarbeitenden sicherzustellen. Die PVK hat allerdings keine konkreten Hinweise auf Interessenkonflikte festgestellt.⁵⁰

5.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die Kommission ist der Ansicht, dass aus den gesetzlichen Vorgaben nicht für jeden Fall klar hervorgeht bzw. hervorgehen kann, wie weit die Oberaufsicht des Bundes reicht (vgl. dazu Kap. 2.2). In der Praxis ist es darum für das EDI bzw. das BAG nicht in jedem Fall möglich, eine klare Grenze zu ziehen zwischen Aufsichtstätigkeiten, welche im Rahmen der Oberaufsicht angemessen sind, und solchen, die diesen Rahmen überschreiten. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Suva für das Sozialversicherungssystem der Schweiz, aber auch der politischen Aufmerksamkeit, welche die Suva geniesst, ist der Wille des EDI bzw. des BAG, zu einer möglichst guten Oberaufsicht über die Suva beizutragen, grundsätzlich zu begrüssen. Dabei muss die vom

⁴⁶ Bundesgesetz vom 26.6.1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA; [SR 152.1](#))

⁴⁷ Bericht der PVK, S. 41

⁴⁸ Bericht der PVK, S. 42f.

⁴⁹ Art. 79 UVG; vgl. Kap. 2.1

⁵⁰ Bericht der PVK, S. 44ff.

UVG verlangte Unabhängigkeit der Suva gewahrt bleiben, was eine gebührende Zurückhaltung bei der Ausübung der Oberaufsicht bedingt.

Zu beachten ist weiter, dass dem Bundesrat jährlich der Jahresbericht und die Jahresrechnung der Suva zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 61 Abs. 3 UVG). Zudem genehmigt er das Organisationsreglement und das Reglement über die Honorare der Mitglieder des Suva-Rates (Art. 61 Abs. 3 und Art. 63 Abs. 3 UVG) und wählt den Suva-Rat (Art. 63 Abs. 2 UVG). Der Bundesrat darf diese Beschlüsse nicht fassen, bevor er nicht über ein Mindestmass an Informationen verfügt. Die genannten gesetzlichen Kompetenzen weisen darauf hin, dass der Gesetzgeber dem Bundesrat in seinem Oberaufsichtsverhältnis zur Suva eine gewichtigere Rolle geben wollte als sie den parlamentarischen Organen in ihrem Oberaufsichtsverhältnis zu Bundesrat und Bundesverwaltung zusteht. So hat das Parlament im Rahmen der Oberaufsicht lediglich im Fall der Genehmigung der Geschäftsberichte des Bundesrates bzw. des Bundesgerichts eine Beschlusskompetenz.⁵¹

Es wäre nicht angemessen, im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht Empfehlungen abzugeben, welche Informationen das BAG konkret einholen sollte. Grundsätzlich erkennt die GPK-N für den Bund ein Risiko im Fall, dass das BAG Informationen erhält, für deren sorgfältige Prüfung es nicht über die fachlichen oder personellen Ressourcen verfügt. Das EDI muss jederzeit wissen, über welche Informationen das BAG verfügt und ob diese allenfalls auf Risiken hinweisen. Ansonsten riskiert es im Fall des Bekanntwerdens von Mängeln den Vorwurf der Untätigkeit trotz möglicher Kenntnis der Sachlage. Das BAG muss zudem auch aufzeigen können, warum es die entgegengenommenen Informationen für die Wahrnehmung seiner Aufgaben im Aufsichtsbereich konkret benötigt und wie es diese verwertet. Dies gilt insbesondere für jene Informationen, welche das BAG ausdrücklich von der Suva einverlangt.

Vor dem Hintergrund der von den Rechtsgutachtern und der PVK aufgeworfenen Fragen bezüglich eingeholter bzw. erhaltener Informationen über die Suva (vgl. Kap. 2), erscheint es der Kommission angebracht, dass der Bundesrat die Anwendung der Informationsrechte durch das EDI bzw. BAG in der Praxis überprüft.

Empfehlung 4 Umfang des Informationsflusses zwischen Suva und BAG bzw. EDI

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit zu prüfen, welche Informationen das EDI bzw. das BAG von der Suva entgegennehmen bzw. einverlangen soll und welche nicht.

Weiter ist es nicht an der GPK-N zu definieren, welche Informationen bundesintern konkret wem zur Kenntnis gebracht werden sollen. Es gehört zu den Führungsaufgaben auf Stufe Amt und Departementvorsteherin bzw. GS, diese Triage vorzunehmen.

⁵¹ Das Gebot der Zurückhaltung bei der parlamentarischen Oberaufsicht ergibt sich zudem bereits aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Im Verhältnis zwischen Bundesrat und Suva spielt diese hingegen keine Rolle.

Ähnlich wie im Fall der Wahlen in den Suva-Rat (vgl. Empfehlung 1) muss der Bundesrat selbst aber über eine ausreichende Informationsgrundlage verfügen, bevor er den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Suva genehmigt. Die Anträge des EDI an den Bundesrat sollten die entsprechenden Informationen enthalten. Gemäss Erkenntnissen der PVK weisen die Anträge heute diesbezügliche Lücken auf.

Empfehlung 5 Informationen zum Geschäftsgang der Suva zu Händen des Bundesrates

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, vom EDI jene Angaben einzuverlangen, die er benötigt, um in Kenntnis aller relevanten Umstände den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Suva zu genehmigen.

Im Übrigen nimmt die Kommission Kenntnis davon, dass gewisse Sitzungen zwischen EDI und Suva nicht protokolliert werden. Sie erinnert daran, dass den Behörden eine Aktenführungs- und damit auch eine Protokollierungspflicht obliegt. So setzen verschiedene Verordnungsbestimmungen die Verschriftlichung der Inhalte mündlicher geschäftsrelevanter Besprechungen voraus:

- Artikel 2 Absatz 1 der GEVER-Verordnung⁵² bestimmt, dass die Bundesverwaltung ihre geschäftsrelevanten Informationen in elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen bearbeitet.
- Artikel 22 Absatz 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)⁵³ verlangt, dass die Verwaltungseinheiten den Nachweis über die eigene Geschäftstätigkeit aufgrund einer systematischen Geschäftsverwaltung führen.
- Gemäss Artikel 3 Absatz 1 der Archivierungsverordnung (VBGA)⁵⁴ sorgen die Verwaltungseinheiten für die Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit ihrer Geschäftstätigkeit in ihren Unterlagen.

Die Kommission verzichtet auf eine Empfehlung dazu im vorliegenden Bericht, da es sich bei dieser Thematik nicht spezifisch um die Oberaufsicht über die Suva handelt und seitens parlamentarischer Oberaufsicht bereits mehrfach eine Verbesserung der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns mittels angemessener Verschriftlichung und Aktenablage empfohlen worden ist.⁵⁵

Schliesslich wies die PVK darauf hin, dass amtspezifische Massnahmen, welche die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden des BAG sicherstellen, fehlen (bspw. Ausstands-

⁵² Verordnung vom 3.4.2019 über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung; [SR 172.010.441](#))

⁵³ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; [SR 172.010.1](#))

⁵⁴ Archivierungsverordnung vom 8.9.1999 (VBGA; [SR 152.11](#))

⁵⁵ Vgl. u.a. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission vom 17.12.2024 zur Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise ([BBl 2025 515](#), S. 571f. und 591) und Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10.10.2023 zur Archivierung und Ablage von Dokumenten sowie Verfahren bei Zugangsgesuchen nach BGÖ ([BBl 2023 2703](#); S. 18f.)

regeln). Die GPK-N erinnert in diesem Zusammenhang an die geltenden bundespersonalrechtlichen Bestimmungen. So haben Bundesangestellte gemäss Artikel 94a Absatz 1 der Bundespersonalverordnung (BPV)⁵⁶ in den Ausstand zu treten, wenn sie aus einem persönlichen Interesse in einer Sache oder aus anderen Gründen befangen sein könnten bzw. wenn der Anschein dafür besteht. Zu beachten ist zudem Artikel 20 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes (BPG)⁵⁷, gemäss welchem Bundesangestellte die berechtigten Interessen des Bundes zu wahren haben.

6 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Aus Sicht der GPK-N ist der Umfang der Aufsicht durch den Bundesrat über die Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung aufgrund der nicht deckungsgleichen spezialgesetzlichen Regelungen schwer zu definieren. Bei der Suva als Einheit ausserhalb der Bundesverwaltung, welche aber dennoch einer gewissen Oberaufsicht durch den Bund unterliegt, ist diese Schwierigkeit noch ausgeprägter. Vor diesem Hintergrund tragen das Rechtsgutachten und die Evaluation der PVK zur Klärung bei.

Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Suva für die Versicherten und die Schweizer Wirtschaft, nimmt die Kommission positiv zur Kenntnis, dass sich das BAG für eine stabile und effiziente Suva einsetzt. Auch wenn der Bund weder finanziell an der Suva beteiligt ist noch ihr strategische Vorgaben macht, ist die Suva doch Trägerin von Aufgaben des Bundes. Deshalb hat der Bund ein Interesse am guten Funktionieren der Suva und auch eine entsprechende Verantwortung.

Nichtsdestotrotz muss die vom Gesetzgeber beabsichtigte und historisch geprägte weitgehende Unabhängigkeit der Suva in der Aufsichtspraxis gelebt werden. Der Kommission ist bewusst, dass in der Praxis die Abgrenzung zwischen Oberaufsicht und Gesetzesaufsicht als fließend wahrgenommen werden kann. Dennoch ist es ihr ein Anliegen, dass gerade jene Mitarbeitenden des BAG, welche sich mit Aufsichtsaufgaben befassen, über einen möglichst klaren Rahmen verfügen, der ihnen die Trennung der institutionellen Rollen, welche sie in ihren Tätigkeiten einnehmen, in der Praxis erlaubt. Weiter ist es gerade bei personellen Wechseln zwischen beaufsichtigter und beaufsichtigender Stelle wichtig, Fragen der Loyalität und Unabhängigkeit mit der notwendigen Sensibilität zu beachten. Die Vermittlung dieser Sensibilität ist ein wichtiger Bestandteil der Führungsaufgabe im öffentlichen Dienst.

Auch wenn die Kommission keine grundlegenden Mängel bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht des Bundes über die Suva feststellt, erkennt sie punktuellen Handlungs- bzw. Prüfbedarf bezüglich der Wahl der Mitglieder des Suva-Rates, der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der «Vertreter des Bundes» sowie des Informationsflusses zwischen Suva und BAG bzw. EDI sowie zwischen BAG, EDI und Bundesrat, den sie über die Empfehlungen in diesem Bericht aufgenommen hat.

⁵⁶ Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV; [SR 172.220.111.3](#))

⁵⁷ Bundespersonalgesetz vom 24.3.2000 (BPG; [SR 172.220.1](#))

Die Kommission ersucht den Bundesrat, zu diesen Empfehlungen und ihren Feststellungen im vorliegenden Bericht sowie zum Evaluationsbericht der PVK bis Ende November 2026 Stellung zu nehmen und ihr insbesondere mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

7. September 2026

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Die Präsidentin: Priska Wismer-Felder

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission

EDI/UEVK: Thomas de Courten

Für das Sekretariat: Nico Häusler

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BGA	Bundesgesetz vom 26.6.1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz; SR 152.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24.3.2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (SR 172.220.111.3)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
OV-EDI	Organisationsverordnung vom 28.6.2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (SR 172.212.1)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (SR 172.010.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (SR 832.20)
UVV	Verordnung vom 20.12.1982 über die Unfallversicherung (SR 832.202)
VBGA	Archivierungsverordnung vom 8.9.1999 (SR 152.11)