



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **Oberaufsicht des Bundes über die Suva**

### **Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 10. März 2026

---

---

## Schlüsselbegriffe

---

### **suva**

#### **Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (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.

#### **Teilmonopol der Suva**

Alle Arbeitnehmenden müssen gegen Unfall versichert sein. Branchen mit hohem Risiko wie das Baugewerbe sowie der Bund müssen ihre Arbeitnehmenden bei der Suva versichern. Die Suva verfügt bei der obligatorischen Unfallversicherung somit über ein Teilmonopol.



#### **Suva-Rat**

Der Suva-Rat setzt sich aus drei Gruppen zusammen: je 16 Personen der Verbände der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sowie acht Vertreterinnen und Vertreter des Bundes. Der Suva-Rat legt die strategischen Ziele der Suva fest und er wählt und beaufsichtigt die Geschäftsleitung der Suva.

#### **Oberaufsicht des Bundes**

Die Suva steht unter der Oberaufsicht des Bundes. Gemäss Gesetz genehmigt der Bundesrat den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Suva. Weiter wählt er die Mitglieder des Suva-Rates und genehmigt gewisse Reglemente.



---

## Das Wichtigste in Kürze

***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. Die Prozesse zur Wahl der Mitglieder des Suva-Rates durch den Bundesrat sind nur teilweise zweckmässig.***

*Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2025 mit einer Evaluation zur Oberaufsicht des Bundes über die Suva. Die Hälfte der Arbeitnehmenden in der Schweiz ist bei der Suva versichert. Der Bund ist gesetzlich mit der Oberaufsicht über die Suva betraut. So genehmigt der Bundesrat den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Suva. Auch wählt er ihr strategisches Führungsorgan, den Suva-Rat, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowie des Bundes zusammensetzt.*

*An ihrer Sitzung vom 3. April 2025 hat die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK des Nationalrates entschieden, dass die Evaluation die rechtlichen Grundlagen für die Oberaufsicht des Bundes, die Vorgaben des Bundes zur Zusammensetzung und Organisation des Suva-Rates sowie die Oberaufsicht in der Praxis untersuchen soll.*

*Die PVK gab ein externes Rechtsgutachten in Auftrag und analysierte die Dokumente im Besitz des Bundes zur Oberaufsicht über die Suva. Zudem führte sie Interviews mit 44 Personen, darunter auch Vertreterinnen und Vertreter der Suva.*

*Im Folgenden werden die Schlussfolgerungen der PVK dargelegt.*

### ***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 Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG). Die Suva ist mit gesetzlichen Aufgaben betraut, jedoch ist sie keine selbstständige Einheit des Bundes. Sie wird selbstverwaltet von den Sozialpartnern geführt und der Bund hat seine Oberaufsicht mit Zurückhaltung auszuüben (Ziff. 3.1).*

*Die Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes sind in den rechtlichen Grundlagen knapp gehalten, aber dennoch angemessen verankert. Das Ziel dieser 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 möglicherweise gefährdet, kann die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes zunehmen (Ziff. 3.2). Bei normalem Geschäftsgang ist es angemessen, dass der Bund im Rahmen des Ziels der finanziellen Stabilität lediglich die Jahresrechnung der Suva vertieft prüft (Ziff. 6.1).*

*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 (Ziff. 3.4). 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 (Ziff. 5.1).

### **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 (Ziff. 3.3).

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 (Ziff. 6.2).

Dieselbe Stelle des BAG ist mit Aufgaben der Oberaufsicht über die Suva und mit der Gesetzesaufsicht über alle Unfallversicherungen betraut. Angesichts des notwendigen Fachwissens ist diese Bündelung zweckmässig. Oft konnten die Mitarbeitenden des BAG aber nicht darlegen, in welcher Rolle sie mit der Suva verkehrten (Ziff. 6.4). Dies ist jedoch zentral, da der Bund in der Gesetzesaufsicht umfassendere Informationsrechte geltend machen kann als in der Rolle der Oberaufsicht (Ziff. 3.3). Zudem fehlen in den Anträgen an den Bundesrat zur Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung Hinweise darauf, dass zwischen der Suva und dem Bund auf Leitungs- und Fachebene regelmässig Sitzungen stattfinden. Das jährliche Treffen der Departementsvorsteherin mit der Suva wird im Übrigen entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht protokolliert (Ziff. 6.3).

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 (Ziff. 6.4).

### **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 (Ziff. 4.1).

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 weitge-

---

hend zweckmässiges Anforderungsprofil verabschiedet. Es konkretisiert bloss die angemessene Vertretung der «Berufsarten», die das Gesetz vorschreibt, nicht (Ziff. 4.2).

Der Bundesrat wählt jeweils auch acht Vertreterinnen und Vertreter des Bundes im Suva-Rat. Erst seit Kurzem nimmt der Bund auf die Zusammensetzung dieser Personengruppe Einfluss (Ziff. 4.1). Die Bundesverwaltung überprüft die Kandidatinnen und Kandidaten vor der Wahl zudem nicht ausreichend. Das BAG prüft lediglich, 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 (Ziff. 4.3).

### **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. Im Gegensatz zu 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 (Ziff. 3.1 und 3.5). 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 (Ziff. 5.2).

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 (Ziff. 5.2).

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 (Ziff. 5.2).

---

## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                                            |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einführung</b>                                                                                                          | <b>8</b>  |
| 1.1      | Anlass und Fragestellungen der Evaluation                                                                                  | 8         |
| 1.2      | Vorgehen                                                                                                                   | 9         |
| 1.3      | Mehrwert und Grenzen der Evaluation                                                                                        | 10        |
| 1.4      | Aufbau des Berichtes                                                                                                       | 11        |
| <b>2</b> | <b>Grundlagen zur Suva und der Rolle des Bundes</b>                                                                        | <b>12</b> |
| 2.1      | Die Rolle des Bundes in der Geschichte der Suva                                                                            | 12        |
| 2.2      | Die Aufsicht und Oberaufsicht über die Suva                                                                                | 13        |
| 2.3      | Das Teilmonopol und die Tätigkeitsfelder der Suva                                                                          | 15        |
| <b>3</b> | <b>Klarheit der Rechtsgrundlagen bezüglich der Oberaufsicht des Bundes über die Suva</b>                                   | <b>17</b> |
| 3.1      | Die Aufsicht des Bundes über die Suva ist nur teilweise mit seiner Aufsicht über verselbstständigte Einheiten vergleichbar | 17        |
| 3.2      | Die Instrumente und Reichweite der Oberaufsicht sind genügend bestimmt und angemessen rechtlich verankert                  | 19        |
| 3.3      | Die Abgrenzung von Gesetzesaufsicht und Oberaufsicht ist wichtig, weil sie eine unterschiedliche Reichweite haben          | 21        |
| 3.4      | Die rechtlichen Vorgaben zur Organisation der Suva sind angemessen                                                         | 22        |
| 3.5      | Die sogenannten «Vertreter des Bundes» im Suva-Rat sind nicht instruierbar                                                 | 22        |
| <b>4</b> | <b>Zweckmässigkeit der Wahl des Suva-Rates durch den Bundesrat</b>                                                         | <b>24</b> |
| 4.1      | Die Rolle des Bundes bei der Auswahl möglicher Mitglieder des Suva-Rates ist insgesamt angemessen                          | 24        |
| 4.2      | Das Anforderungsprofil für die Mitglieder des Suva-Rates ist weitgehend zweckmässig                                        | 26        |
| 4.3      | Der Bund überprüft die zur Wahl stehenden Personen nicht angemessen                                                        | 29        |
| <b>5</b> | <b>Zweckmässigkeit der Vorgaben des Bundes zur Organisation des Suva-Rates</b>                                             | <b>31</b> |
| 5.1      | Die Vorgaben zur Organisation des Suva-Rates sind für seine Aufsicht über die Suva geeignet                                | 31        |
| 5.2      | Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der «Vertreter des Bundes» im Suva-Rat sind in der Praxis nicht klar                 | 34        |

---

|          |                                                                                                                |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6</b> | <b>Recht- und Zweckmässigkeit der Praxis des Bundes bei der Oberaufsicht</b>                                   | <b>36</b> |
| 6.1      | Der schriftliche Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung ist recht- und zweckmässig                         | 36        |
| 6.2      | Der Bund erhält von der Suva mehr Informationen als für die Oberaufsicht bei normalem Geschäftsgang angemessen | 37        |
| 6.3      | Der Zweck der Treffen zwischen Bund und Suva für die Oberaufsicht ist unklar                                   | 40        |
| 6.4      | Beim BAG fehlt ein angemessenes Rollenverständnis für die Oberaufsicht bei der Suva                            | 43        |
| <b>7</b> | <b>Schlussfolgerungen</b>                                                                                      | <b>45</b> |
| 7.1      | Die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes ist beschränkt und rechtlich klar verankert                         | 46        |
| 7.2      | Der Bund geht in der Praxis über den rechtlichen Rahmen der Oberaufsicht hinaus                                | 47        |
| 7.3      | Die verwaltungsinternen Prozesse zur Wahl des Suva-Rates sind nur teilweise zweckmässig                        | 48        |
| 7.4      | Die Bezeichnung «Vertreter des Bundes» im UVG ist irreführend                                                  | 49        |
|          | <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                                                                                   | <b>50</b> |
|          | <b>Literatur und Dokumentenverzeichnis</b>                                                                     | <b>51</b> |
|          | <b>Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner</b>                                                      | <b>53</b> |
|          | <b>Anhänge</b>                                                                                                 |           |
| 1        | Herangehensweise der Evaluation                                                                                | 56        |
| 2        | Bewertungskriterien                                                                                            | 57        |
|          | <b>Impressum</b>                                                                                               | <b>61</b> |

---

# Bericht

## 1 Einführung

### 1.1 Anlass und Fragestellungen der Evaluation

Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) wurde 1912 vom Bund als eine der ersten Sozialversicherungen gegründet und ist heute eine autonome Anstalt des öffentlichen Rechts<sup>1</sup> mit Rechtspersönlichkeit. Die Suva ist volkswirtschaftlich relevant, denn gegenwärtig ist die Hälfte der Arbeitnehmenden der Schweiz bei der Suva versichert. Die jährlichen Prämieinnahmen belaufen sich auf über 3,5 Milliarden Franken. Der hohe Anteil Versicherter ist auch eine Folge davon, dass die Suva ein Teilmonopol hat: Das Gesetz schreibt vor, dass Arbeitnehmende in Betrieben mit hohen Unfallrisiken sowie Bundesangestellte bei der Suva versichert sein müssen.

Die Suva steht unter der Oberaufsicht des Bundes. So genehmigt der Bundesrat den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Suva. Zudem wählt er den Suva-Rat, in dem die Sozialpartner paritätisch vertreten sind. Der Suva-Rat hat unter anderem auch die Aufsicht über die Geschäftsführung der Suva und legt die Prämien fest. Seit der Gründung der Suva hat der Gesetzgeber immer wieder unterstrichen, dass die Sozialpartner für die Führung der Suva verantwortlich sein sollen.

Gleichzeitig wurde im Parlament immer wieder kritisiert, dass der Bund bei der Suva zu wenig eingreifen könne.<sup>2</sup> Auch wurde wiederholt gefordert, die Suva der Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zu unterstellen.<sup>3</sup> Das Gesetz macht nur wenige Vorgaben zur Oberaufsicht des Bundes über die Suva und es gibt wenige öffentlich zugängliche Informationen dazu, wie der Bund diese wahrnimmt.

Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) an ihrer Sitzung vom 23. Januar 2025 beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zur Oberaufsicht des Bundes über die Suva zu beauftragen. Die für die Evaluation zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK des Nationalrates hat am 3. April 2025 anhand einer Projektskizze entschieden, dass die PVK folgende Fragestellungen untersuchen soll:

- Sind die rechtlichen Grundlagen für die Oberaufsicht des Bundes klar (Kap. 3)?

<sup>1</sup> Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20.3.1981 über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20).

<sup>2</sup> z. B. Fragen Gutjahr 20.6031, «BAG als Aufsichtsbehörde hat im UVG keine Kompetenz gegenüber der SUVA – ernsthaft?», und 20.5872, «Das BAG hat die Aufsichtspflicht über die Suva, aber keine Sanktionsmöglichkeiten. Was ist hier falsch?».

<sup>3</sup> Motion Pfister Gerhard 21.3928 («Schweizerische Unfallversicherungsanstalt. Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle»), angenommen im Nationalrat, aber abgelehnt im Ständerat; Postulat Ruch 25.3893 («Transparenz und Rechtfertigung der finanziellen Reserven der Suva und Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle»), der Bundesrat beantragt in seiner Antwort vom 27.8.2025 die Ablehnung.

- Sorgt der Bundesrat für eine zweckmässige Zusammensetzung (Kap. 4) und Organisation des Suva-Rates (Kap. 5), damit dieser seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen kann?
- Nimmt der Bund seine Oberaufsicht in der Praxis recht- und zweckmässig wahr (Kap. 6)?

## 1.2 Vorgehen

Um die Evaluationsfragestellungen zu beantworten, wendete die PVK verschiedene Methoden der Datenerhebung und -analyse an, welche in Tabelle 1 dargestellt und anschliessend erläutert sind. Die Datenerhebung fand zwischen April und Oktober 2025 statt. Anhang 1 am Ende des Berichtes enthält eine Übersicht über die Herangehensweise der Evaluation, während Anhang 2 die Kriterien erläutert, auf denen die Bewertungen der PVK beruhen.

*Tabelle 1*

### Methodenübersicht

| Gegenstand der Evaluation                                               | Rechtsgutachten<br>(externes Mandat) | Dokumenten-<br>analysen | Interviews |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|------------|
| Klarheit der Rechtsgrundlagen                                           | *                                    | *                       |            |
| Zweckmässigkeit der Wahlprozesse<br>des Bundes für den Suva-Rat         | (*)                                  | *                       | *          |
| Zweckmässigkeit der Vorgaben zur<br>Organisation des Suva-Rates         | (*)                                  | *                       | *          |
| Recht- und Zweckmässigkeit der<br>Oberaufsicht des Bundes in der Praxis | (*)                                  | *                       | *          |

*Legende:* \* = Hauptbeitrag zur Analyse; (\*) = sekundärer Beitrag zur Analyse.

Ein im Auftrag der PVK verfasstes *Rechtsgutachten*<sup>4</sup> bewertet, ob die Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes in den Rechtsgrundlagen klar und genügend detailliert geregelt sind. Auch bewertet es die Vorgaben des Bundes zur Wahl und Organisation des Suva-Rates sowie die schriftlichen Prozesse zur Wahrnehmung der Oberaufsicht.

Die PVK führte *Dokumentenanalysen* durch, um die Praxis der Oberaufsicht des Bundes zu bewerten. Die PVK hat von den zuständigen Bundesstellen die Unterlagen zur Oberaufsicht für die Geschäftsjahre 2021 bis 2024 sowie für die Wahlen von Mitgliedern des Suva-Rates von 2021 bis Sommer 2025 angefordert. Dazu gehören alle Unterlagen, welche die Suva dem Bund im Rahmen der Oberaufsicht zustellt und welche die Bundesstellen selbst erstellen.

<sup>4</sup> 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.

---

Weiter führte die PVK *Interviews* mit 44 Personen, einerseits mit Mitarbeitenden aus zwei Einheiten der Bundesverwaltung: der Sektion «Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung» (Sektion UVMV) der Abteilung «Versicherungsaufsicht» des BAG, da diese Sektion unter anderem die Bundesratsgeschäfte zur Oberaufsicht des Bundes vorbereitet,<sup>5</sup> und des Generalsekretariats des EDI (GS-EDI), in dessen Zuständigkeit diese fällt. Andererseits hat die PVK mit Personen der Suva Gespräche geführt, um ihre Sichtweise auf die Oberaufsicht des Bundes zu erfassen. Interviewt wurden 16 der 40 Mitglieder des Suva-Rates (zur Struktur der Aufsicht und des Suva-Rates vgl. Ziff. 2.2 und 4.1). Die PVK hat alle acht Vertreterinnen und Vertreter des Bundes interviewt. Aus den Gruppen der Verbände der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden wurden je vier der 16 Vertreterinnen und Vertreter ausgewählt.<sup>6</sup> Die PVK interviewte auch Mitarbeitende der Suva, welche in ihrer Funktion Kontakte zum Suva-Rat bzw. zur Oberaufsicht des Bundes über die Suva haben. Eine Liste der Interviewpartnerinnen und -partner findet sich am Ende des Berichtes.

Die Evaluationsergebnisse diskutierte die PVK im Oktober 2025 erstens mit dem GS-EDI, zweitens mit den zuständigen Leitungspersonen des BAG sowie drittens mit dem Präsidenten des Suva-Rates und dem Generalsekretär der Suva. Die Entwürfe des vorliegenden Berichtes und des im Auftrag der PVK verfassten Rechtsgutachtens hat die PVK einem beschränkten Personenkreis des EDI, des BAG sowie der Suva im Januar 2026 zur Konsultation unterbreitet.

### 1.3 Mehrwert und Grenzen der Evaluation

Laut ihren Handlungsgrundsätzen tragen die GPK bei der parlamentarischen Oberaufsicht über Träger von Aufgaben des Bundes der jeweiligen Rechts- und Organisationsform Rechnung.<sup>7</sup> Die Unabhängigkeit der Suva ist rechtlich klar verankert. Gegenstand der Evaluation können Tätigkeiten oder Entscheide der Suva sein, sofern sie unter die Oberaufsicht des Bundes fallen.

Die vorliegende Evaluation klärt die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes. Die rechtlichen Grundlagen sind sehr knapp gehalten und in der Vergangenheit waren sich Bund

<sup>5</sup> BAG (2025): Tätigkeitsbericht 2024. Aufsicht über die soziale Kranken- und Unfallversicherung, Ziff. 2.1. *Im Folgenden:* Tätigkeitsbericht 2024.

<sup>6</sup> Ausgewählt wurden jeweils zwei der drei Personen der Gruppe der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, die Mitglied im Suva-Ratsausschuss sind (der jeweilige Vizepräsident und eine weitere Person). Zudem hat die PVK darauf geachtet, dass neben den ausgewählten 16 Personen Mitglieder aus allen Kommissionen des Suva-Rates interviewt wurden, die den Suva-Rat bezüglich Sprache, Geschlecht und Erfahrung angemessen abbilden. Wie die PVK im Verlaufe der Gespräche erfuhr, hatte das Generalsekretariat der Suva den befragten Mitgliedern des Suva-Rates vor den Interviews mit der PVK eine eigens erstellte, mehrseitige Informationsnotiz zur Evaluation, zur Oberaufsicht des Bundes sowie zur Organisation des Suva-Rates zukommen lassen. Die PVK passte ihren Interviewleitfaden daraufhin an und verzichtete auf Wissensfragen zu diesen Themen, da die Aussagekraft der entsprechenden Antworten beschränkt war.

<sup>7</sup> Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen vom 13.5.2024 (BBi 2024 2751, 3).

---

und Suva nicht immer einig über deren Reichweite.<sup>8</sup> Das im Auftrag der PVK verfasste Rechtsgutachten trägt dazu bei, die Rolle des Bundes bei der Suva zu klären. Auch liefert die Evaluation Grundlagen zur Bewertung der Zweckmässigkeit der Oberaufsicht des Bundes über die Suva als autonome Anstalt.

Gemäss dem Entscheid der zuständigen Subkommission hat die PVK auf einen Vergleich der Vorgaben des Bundes an die Suva mit denjenigen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) an private Unfallversicherungen verzichtet. Das bedeutet, dass die finanziellen Vorgaben des Bundes an die Suva, beispielsweise bezüglich der Anlagen und Solvenz, oder die Überprüfung der Jahresrechnung in dieser Evaluation nicht materiell bewertet werden. Jedoch untersucht die Evaluation den Prozess des Bundes zur Genehmigung der Jahresrechnung und des Jahresberichtes.

In der Vergangenheit wurde die Grösse des Suva-Rates mit 40 Mitgliedern kritisiert und hatte der Bundesrat eine Verkleinerung vorgeschlagen.<sup>9</sup> Diese Grösse wurde jedoch beibehalten und ist so im Gesetz festgeschrieben, weshalb sie im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht direkt bewertet wird. Die PVK evaluierte allerdings, ob die gesetzlichen Vorgaben zur Organisation des Suva-Rates sowie deren Umsetzung sicherstellen, dass dieser seine Aufsicht über die Suva wahrnehmen kann.

## **1.4 Aufbau des Berichtes**

Der Bericht beschreibt im folgenden Kapitel kurz die Grundlagen zur Suva und ihrer Aufsicht (Kap. 2). Danach folgen vier Kapitel, die der Beantwortung der Fragestellungen gewidmet sind und dem Analyseschema in Abbildung 1 folgen: Kapitel 3 beurteilt die rechtlichen Grundlagen. Kapitel 4 setzt sich mit der Wahl des Suva-Rates durch den Bundesrat und Kapitel 5 mit den Vorgaben des Bundes zu dessen Organisation auseinander. In Kapitel 6 wird bewertet, ob der Bund seine Oberaufsicht recht- und zweckmässig wahrnimmt. In Kapitel 7 zieht die PVK die Schlussfolgerungen.

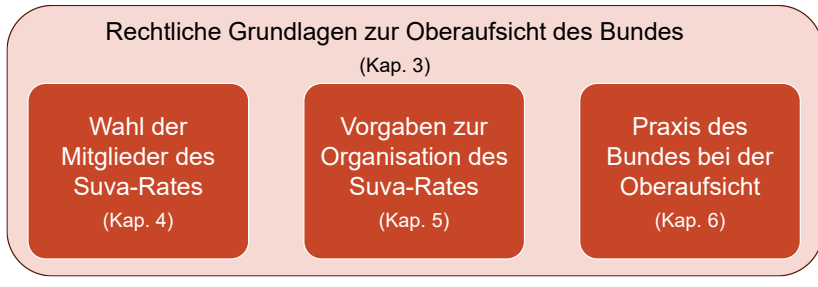
<sup>8</sup> Maurer Alfred (1989): Schweizerisches Unfallversicherungsrecht. 2. Ausgabe. Bern: Stämpfli.

<sup>9</sup> Botschaft vom 30.5.2008 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (BBl 2008 5395), Ziff. 3.1.3. *Im Folgenden*: Botschaft 2008.

---

**Analyseschema der Evaluation mit den drei Pfeilern der Oberaufsicht**

---



## 2 Grundlagen zur Suva und der Rolle des Bundes

Dieses Kapitel legt die Grundlagen für die Beantwortung der Fragestellungen der Evaluation in den nachfolgenden Kapiteln. Es beschreibt zuerst summarisch die Rolle des Bundes in der Geschichte der Suva seit 1912 (Ziff. 2.1), um anschliessend kurz die Aufsicht und Oberaufsicht über die Suva darzulegen (Ziff. 2.2). Schliesslich werden das Teilmonopol der Suva und ihre Tätigkeitsfelder beschrieben (Ziff. 2.3).

### 2.1 Die Rolle des Bundes in der Geschichte der Suva

Im Jahr 1912 errichtete der Bund mit der Einführung des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes (KUVG<sup>10</sup>) die Suva. Die Suva wurde dabei als Monopolanstalt für die obligatorische Versicherung von Arbeitnehmenden im Industriesektor geschaffen (Art. 60 KUVG). Mit der Industrialisierung hatte sich gezeigt, dass Arbeitnehmende bei einem Unfall oder bei Krankheit oft verarmten. Nachdem eine Vorlage für eine allgemeine Unfall- und Krankenversicherung gescheitert war, wurde die Versicherung mit dem KUVG nur für Arbeitnehmende in risikobehafteten Berufen wie der Fabrikarbeit oder dem Bau von Tunneln, Eisenbahnen sowie Strassenbau für obligatorisch erklärt.

In dieser Anfangszeit beteiligte sich der Bund auch finanziell: Er stellte ein Betriebskapital von 5 Millionen Franken sowie weitere 5 Millionen Franken für die Schaffung eines Reservefonds zur Verfügung. Zudem vergütete er die Hälfte der Verwaltungskosten. Über die Jahre kürzte der Bund nach und nach seine finanziellen Leistungen. Seit der Bund 1967 die Beiträge an die Nichtbetriebsunfallversicherung gestrichen hat, ist er finanziell nicht mehr an der Suva beteiligt.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Bundesgesetz vom 13.6.1911 über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG, BBl 1911 III 523).

<sup>11</sup> Suva (Webseite): Die Unfallversicherung – Antwort auf die Gefahren und sozialen Probleme der Zeit (Stand: 19.11.2025).

---

Bis 1984 behielt die Suva als einziger Unfallversicherer eine Monopolstellung. Mit der Einführung des UVG wurde die Unfallversicherung für alle Angestellten obligatorisch und der Markt auch privaten Unfallversicherungen geöffnet. Die Vorgaben des KUVG von 1912 wurden jedoch im Grundsatz übernommen und bestehen noch heute: Risikoreiche Branchen müssen ihre Angestellten bei der Suva versichern<sup>12</sup> (vgl. auch Kasten 1 in Ziff. 2.3).

Der sogenannte «Immobilienkandal» der Suva von 2005, im Rahmen dessen ein Mitarbeiter der Suva wegen Bestechung verurteilt wurde, sorgte auch in der Politik für Unruhe.<sup>13</sup> Die Revision des UVG, welche 2006<sup>14</sup> startete, hatte daher auch zum Ziel, die Governance der Suva gesetzlich besser zu verankern. Im Rahmen der UVG-Revision wurden zudem die Abschaffung des Teilmonopols der Suva und ihre Privatisierung diskutiert. Jedoch kam der Bundesrat zum Schluss, dass das Unfallversicherungssystem effizient sei und beibehalten werden sollte.<sup>15</sup> Das revidierte UVG trat schliesslich 2017 in Kraft. In der neuen Vorlage verzichtete der Bundesrat auf die ursprünglich vorgeschlagene Verkleinerung des Suva-Rates von 40 auf 25 Sitze. Neu ist die Suva jedoch einer umfassenden externen Revision unterstellt und statt dem Bundesrat wählt der Suva-Rat die Geschäftsleitung. Insgesamt festigten die Anpassungen der UVG-Revision die Unabhängigkeit der Suva vom Bund.

## 2.2 Die Aufsicht und Oberaufsicht über die Suva

Die Aufsicht über die Suva ist abschliessend im UVG geregelt und in Abbildung 2 dargestellt. Die Suva steht unter der *Oberaufsicht des Bundes*, die laut dem Gesetz durch den Bundesrat ausgeübt wird (Art. 61 Abs. 3 UVG). Der Bundesrat ist für die Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung der Suva zuständig (Art. 61 Abs. 3 UVG). Auch genehmigt der Bundesrat das Reglement über die Organisation der Suva (Art. 61 Abs. 3 UVG) und über die Honorare der Mitglieder des Suva-Rates (Art. 63 Abs. 3 UVG).<sup>16</sup> Schliesslich ist der Bundesrat für die Wahl des Suva-Rates zuständig (Art. 63 Abs. 2 UVG).

<sup>12</sup> Botschaft vom 18.8.1976 zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung (BBl 1976 III 141), Ziff. 352.

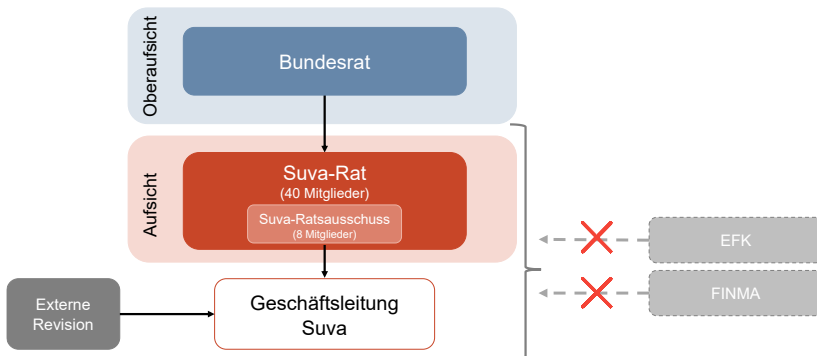
<sup>13</sup> Die Suva stand damals unter grossem öffentlichem Druck. Es wurden verschiedene politische Vorstösse eingereicht: Interpellation SVP-Fraktion 05.3484 («Skandalöse Missstände bei der Suva»); Interpellation Leutenegger Oberholzer 05.3667 («Suva. Immobilienkandal. Aufsicht»); Postulat Recordon 05.3650 («Organisation der Suva. Anpassung an die Grundsätze der Good Governance»); Interpellation SVP-Fraktion 05.3728 («Suva-Skandal. Stopp der Vertuschung der Verantwortlichkeiten!»).

<sup>14</sup> Botschaft 2008, Ziff. 1.1.2. Vgl. auch Rechtsgutachten, Ziff. II.B.3.e.

<sup>15</sup> Botschaft 2008, Ziff. 1.1.3.2.

<sup>16</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.2.a.

## Struktur der Aufsicht und Oberaufsicht über die Suva



Die *Aufsicht* über die Suva und deren Geschäftsleitung nimmt der vom Bundesrat gewählte Suva-Rat wahr. Er umfasst 40 Mitglieder und ist aus drei Gruppen zusammengesetzt. Die Verbände der bei der Suva versicherten Arbeitnehmenden sowie die Verbände der Arbeitgeber der entsprechenden Branchen sind mit je 16 Personen vertreten. Zudem gibt es eine Gruppe von acht sogenannten «Vertretern des Bundes»<sup>17</sup>. Der Suva-Rat konstituiert sich selbst und wählt den Präsidenten und zwei Vizepräsidenten (Art. 63 Abs. 5 UVG). Der Präsident des Suva-Rates ist traditionellerweise ein Vertreter des Bundes, je ein Vizepräsident wird aus der Gruppe der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden gewählt.<sup>18</sup> Diese Personen bilden das Präsidium und leiten gleichzeitig ihre jeweiligen Gruppen von Vertreterinnen und Vertretern. Der Suva-Rat legt unter anderem die strategischen Ziele und die Grundsätze der Personalpolitik der Suva fest und bestimmt die Prämientarife (Art. 63 Abs. 5 UVG).

Das Gesetz ermöglicht es dem Suva-Rat, gewisse Aufgaben an einen *Suva-Ratsausschuss* zu delegieren, wie beispielsweise die Ernennung der Mitglieder der Geschäftsleitung der Suva und deren Aufsicht (Art. 63 Abs. 6 UVG).

Anders als die privaten Unfallversicherungen untersteht die Suva nicht der Aufsicht durch die FINMA. Auch von einer Prüfung durch die EFK ist die Suva explizit ausgenommen (Art. 19 des Finanzkontrollgesetzes<sup>19</sup>). Jedoch schreibt das Gesetz eine umfassende Prüfung der Jahresrechnung durch eine externe, vom Suva-Rat gewählte Revisionsstelle vor (Art. 64b UVG).

<sup>17</sup> In Art. 63 Abs. 1 Bst. c wird nur die männliche Form verwendet.

<sup>18</sup> Zusatzbotschaft vom 19.9.2014 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (BB1 2014 7911), Ziff. 3.2. *Im Folgenden:* Zusatzbotschaft 2014.

<sup>19</sup> Bundesgesetz vom 28.6.1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz [FKG], SR 614.0).

## 2.3

### Das Teilmonopol und die Tätigkeitsfelder der Suva

Die Suva führt die obligatorische Unfallversicherung. Arbeitgebende in risikoreichen Branchen (z. B. Bau- und Industriegewerbe) müssen ihre Arbeitnehmenden bei der Suva versichern. Auch die Bundesangestellten sind obligatorisch bei der Suva unfall-versichert. Somit verfügt sie über ein Teilmonopol (vgl. Kasten 1). Die übrigen Arbeitgebenden, vorwiegend Dienstleistungsbetriebe und nicht-industrielle Branchen, müssen ihre Angestellten bei privaten Unfallversicherern versichern. Private Unfallversicherer dürfen zudem Zusatzversicherungen anbieten, etwa einen höheren Maximallohn versichern oder anstelle von 80 Prozent den vollen Lohn als Taggeld ausbezahlen, was der Suva nicht erlaubt ist.

*Kasten 1*

#### **Versicherungspflicht für risikoreiche Branchen**

Betriebe in risikoreichen Branchen (sowie die Bundesverwaltung, Bundesbetriebe und Bundesanstalten) müssen ihre Angestellten bei der Suva versichern.<sup>20</sup> Artikel 66 UVG zählt die Arten von «Betrieben und Verwaltungen» auf, die Verordnung über die Unfallversicherung (UVV) beschreibt sie näher.<sup>21</sup> Unter das Obligatorium fallen unter anderem Betriebe des Bau- und Installationsgewerbes sowie des Leitungsbaus, Betriebe der Getränkefabrikation, Betriebe, die Metall, Holz, Stein oder Glas maschinell bearbeiten, oder Betriebe, die temporäre Arbeitskräfte zur Verfügung stellen (Art. 66 Abs. 1 Bst. b, e, k, o UVG). 2017 wurden aufgrund einer parlamentarischen Initiative<sup>22</sup> Ausnahmen eingeführt: Wenn Sportgeschäfte, Optiker oder Bijouterien die Produkte nur bearbeiten, aber nicht selbst produzieren, müssen sie sich nicht bei der Suva versichern, sondern können ihren Unfallversicherer frei wählen (Art. 66 Abs. 1 Bst. e UVG).<sup>23</sup>

Hat ein Arbeitgeber Personal, das in einem Bereich tätig ist, der obligatorisch bei der Suva versichert sein muss, muss er alle seine Arbeitnehmenden bei der Suva versichern. Stellt die Suva einen Betrieb unter das Obligatorium, kann dieser diesen Entscheid der Suva gerichtlich anfechten.<sup>24</sup>

Nebst der obligatorischen Unfallversicherung führt die Suva weitere finanziell unabhängige Versicherungszweige: Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende in Branchen, die vom Suva-Obligatorium abgedeckt sind, können sich und ihre mitarbeitenden Familienangehörigen seit 1984 über die freiwillige Unternehmensversicherung bei der Suva versichern.<sup>25</sup> Gesetzlich an die Suva delegiert ist seit 1996 die Unfallversi-

<sup>20</sup> Botschaft vom 18.8.1976 zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung (BBl 1976 III 141), Ziff. 352.

<sup>21</sup> Art. 73–89 der Verordnung vom 20.12.1982 über die Unfallversicherung (UVV, SR 832.202).

<sup>22</sup> Parlamentarische Initiative Baumann 04.474, «Unfallversicherung. Unterstellungskompetenz des Bundesrates für einzelne Betriebsarten».

<sup>23</sup> Art. 66 Abs. 1 Bst. e. Vgl. auch Zusatzbotschaft 2014, Ziff. 2.3.3.

<sup>24</sup> Vgl. bspw. BGE 115 V 290 zur Unterstellung von Handelsbetrieben oder BGE 113 V 327 zu gemischten Betrieben.

<sup>25</sup> Art. 66 Abs. 4 UVG.

---

cherung für Personen, welche eine Arbeitslosenentschädigung beziehen (Unfallversicherung bei Arbeitslosigkeit)<sup>26</sup>, und seit Anfang 2022 die Unfallversicherung der Invalidenversicherung. Schliesslich führt die Suva seit 2005 zudem die Militärversicherung, wobei der Bund den entsprechenden Aufwand vergütet.<sup>27</sup>

Die Nebentätigkeiten der Suva wurden per 1. Januar 2017 mit der UVG-Revision (vgl. Ziff. 2.1) abschliessend im Gesetz aufgeführt (Art. 67a UVG). So betreibt die Suva beispielsweise zwei Rehabilitationskliniken und bietet Beratungen und Ausbildungen zur betrieblichen Gesundheitsförderung an. Die Nebentätigkeiten müssen mit den hoheitlichen Aufgaben der Suva vereinbar und finanziell selbsttragend sein.

Weiter übernimmt die Suva auch in der Verhütung von Unfällen eine zentrale Rolle:

- Bei der *Verhütung von Berufsunfällen* ist die Suva ein Durchführungsorgan (Art. 85 UVG): Sie beaufsichtigt die Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten direkt in den Betrieben.<sup>28</sup> Eine zentrale Rolle in diesem Bereich hat zudem die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (Ekas).<sup>29</sup> Diese entscheidet über die Verwendung des Zuschlags zur Verhütung von Berufsunfällen, der auf die Prämien erhoben wird (Art. 87 UVG). Die Ekas ist eng mit der Suva verflochten. So wählt der Bundesrat einen Vertreter der Suva zum Präsidenten der Ekas (Art. 85 Abs. 2<sup>bis</sup> UVG) und mehr als 80 Prozent des Budgets der Ekas werden durch die Suva verwendet.<sup>30</sup> Diese engen Verflechtungen von Ekas und Suva hat die EFK in der Vergangenheit kritisiert.<sup>31</sup> Anfang 2026 wird die EFK voraussichtlich einen weiteren Bericht zum Vollzug im Bereich der Arbeitssicherheit publizieren.<sup>32</sup>
- Zur *Verhütung von Nichtberufsunfällen* führt die Suva gemeinsam mit den anderen Unfallversicherern die als privatrechtliche Stiftung organisierte Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU) (Art. 88 Abs. 1 UVG). Die BfU wird wie die Ekas und die Tätigkeiten von deren Durchführungsorganen über Prämienzuschläge finanziert, die der Bundesrat festlegt (Art. 88 Abs. 2 und 3 UVG). Der Stiftungsrat, welcher die BfU beaufsichtigt, wird aktuell durch den Vorsitzenden der Geschäftsleitung der Suva präsiert.<sup>33</sup>

<sup>26</sup> Art. 66 Abs. 3<sup>bis</sup> UVG.

<sup>27</sup> Art. 81–82 des Bundesgesetzes vom 19.6.1992 über die Militärversicherung (MVG, SR **833.1**) sowie Art. 67 UVG.

<sup>28</sup> Vgl. Art. 49–50 der Verordnung vom 19.12.1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung [VUV], SR **832.30**).

<sup>29</sup> EFK (2016): Prüfung der Organisation und Verwendung der Mittel – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit.

<sup>30</sup> Die Ekas vergütete der Suva im Jahr 2024 103,5 Millionen Franken, was 84 Prozent der an die Durchführungsorgane und Fachorganisationen ausgezahlten Vergütungen entspricht. Vgl. Ekas (2025), Sonderrechnung 2024.

<sup>31</sup> Vgl. EFK (2016): Prüfung der Organisation und Verwendung der Mittel – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit sowie EFK (2021): Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit.

<sup>32</sup> Vgl. EFK (2024): Jahresprogramm 2024, Prüfnummer 24652.

<sup>33</sup> Vgl. BfU (Webseite): Hand in Hand für die Sicherheit – So ist die BfU organisiert (Stand: 19.11.2025).

### **Klarheit der Rechtsgrundlagen bezüglich der Oberaufsicht des Bundes über die Suva**

Dieses Kapitel behandelt die erste Fragestellung der Evaluation: Sind die rechtlichen Grundlagen für die Oberaufsicht des Bundes klar? Es stützt sich im Wesentlichen auf das im Auftrag der PVK verfasste Rechtsgutachten (vgl. Ziff. 1.2).

*Antwort auf die Fragestellung:* Die Rechtsgrundlagen regeln die Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes insgesamt klar.

- Die Suva ist keine verselbstständigte Einheit des Bundes, weshalb die Aufsicht des Bundes bei der Suva nur teilweise mit jener bei verselbstständigten Einheiten vergleichbar ist (Ziff. 3.1).
- Das Gesetz definiert die Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes abschliessend und der Wille des Gesetzgebers, dass die Oberaufsicht des Bundes auf Distanz bleiben soll, ist klar (Ziff. 3.2).
- Nebst der Oberaufsicht hat der Bund auch eine Gesetzesaufsicht über die Suva, deren Reichweite grösser ist als die der Oberaufsicht (Ziff. 3.3).
- Die rechtlichen Vorgaben an die Organisation der Suva respektieren deren Autonomie angemessen (Ziff. 3.4).
- Dem Suva-Rat gehören von Gesetzes wegen acht «Vertreter des Bundes» an. Da der Bund diese nicht instruieren darf, ist die Bezeichnung unpassend (Ziff. 3.5).

#### **3.1**

#### **Die Aufsicht des Bundes über die Suva ist nur teilweise mit seiner Aufsicht über verselbstständigte Einheiten vergleichbar**

Die Suva übernimmt als autonome Anstalt Aufgaben des Bundes, indem sie die obligatorische Unfallversicherung für risikobehaftete Branchen und den Bund führt (vgl. Ziff. 2.3). Laut Bundesverfassung hat der Bundesrat die Aufsicht über Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV), somit auch über die Suva. Jedoch ist der Bund weder Eigner bzw. Haupt- oder Mehrheitsaktionär der Suva, noch ist er finanziell an ihr beteiligt. Die Suva gehört nicht zu den verselbstständigten Einheiten des Bundes, wie das Rechtsgutachten aufzeigt.<sup>34</sup>

Die unabhängige Stellung der Suva hat das Parlament im Rahmen der UVG-Revision, welche 2017 abgeschlossen wurde, bekräftigt. In der Vernehmlassung zur Gesetzesrevision hatte der Bundesrat noch zwei Varianten zur Rolle des Bundes bei der Suva zur Diskussion gestellt:<sup>35</sup>

- Variante «Oberaufsicht Bund»: Die Suva wird wie bis anhin durch die Sozialpartner verwaltet. Sie entscheiden über die Strategie des Unternehmens und die Höhe der Prämien. Die Organe der Suva nehmen die direkte Aufsicht wahr und der Bund hat eine Oberaufsicht.

<sup>34</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.3.e.

<sup>35</sup> Botschaft 2008, Ziff. 3.1.3.

- Variante «direkte Aufsicht Bund»: Neu wird die Suva eine Unternehmung im Eigentum des Bundes, wie andere verselbstständigte Einheiten. Die Strategie und auch die Prämien genehmigt der Bundesrat.

In der Vernehmlassung bevorzugte die Mehrheit klar die Variante «Oberaufsicht Bund».<sup>36</sup> Es war somit klar, dass die Suva autonom bleiben und nicht zu einer verselbstständigten Einheit des Bundes gemäss RVOG<sup>37</sup> werden sollte.<sup>38</sup>

Die Rolle des Bundes bei der Suva und seine Oberaufsicht sind nicht direkt mit der Aufsicht und Steuerung des Bundes über verselbstständigte Einheiten vergleichbar.<sup>39</sup> Tabelle 2 illustriert dies und stellt die Rolle des Bundes bei der Suva und bei verselbstständigten Einheiten gegenüber. So wählt der Bundesrat etwa das *strategische Führungsorgan* der Suva, den Suva-Rat, wie er auch bei den verselbstständigten Einheiten deren Verwaltungs- oder Institutsrat wählt. Ansonsten hat der Bund bei der Suva jedoch eine andere Rolle. Die *strategischen Ziele* der Suva fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes, sondern der Suva-Rat legt diese fest (Art. 63 Abs. 5 UVG). Die Oberaufsicht des Bundes umfasst auch nicht die Wahl der Geschäftsleitung oder die Aufsicht über die *Geschäftsführung der Suva*. Stattdessen hat der Ausschuss des Suva-Rates die «Aufsicht über die Geschäftsleitung und deren Vorsitzenden, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetzgebung, der massgebenden Reglemente und Weisungen sowie auf die betriebliche Führung» (Art. 63 Abs. 5 Bst. k UVG i. V. m. Art. 4 Abs. 1 des Organisationsreglementes). Schliesslich wählt der Suva-Rat die externe Revisionsstelle, während diese Aufgabe bei den verselbstständigten Einheiten dem Bundesrat zukommt.

Tabelle 2

### Rolle des Bundes bei der Suva und den verselbstständigten Einheiten

|                                                  | Suva                 | Verselbstständigte Einheiten            |
|--------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------|
| Wahl des strategischen Führungsorgans            | Bundesrat (Suva-Rat) | Bundesrat (Verwaltungs-/Institutsrat)   |
| Vorgabe strategischer Ziele für die Organisation | Suva-Rat             | Bundesrat                               |
| Wahl der Geschäftsleitung                        | Suva-Rat             | Verwaltungs-/Institutsrat <sup>1)</sup> |
| Wahl der externen Revisionsstelle                | Suva-Rat             | Bundesrat                               |

*Quelle:* Auswahl zentraler Aspekte, basierend auf dem Corporate-Governance-Bericht.<sup>40</sup>

<sup>1)</sup> Der Bundesrat genehmigt die Wahl, ausser bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht.

<sup>36</sup> Zusatzbotschaft 2014, Ziff. 3.1, 7952.

<sup>37</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG, SR 172.010).

<sup>38</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.4.

<sup>39</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.3.e.

<sup>40</sup> Bericht des Bundesrates vom 13.9.2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht, SR 06.072, BBl 2006 8233). *Im Folgenden:* Corporate-Governance-Bericht.

---

Die Suva ist somit ein Modell *sui generis*, also eigener Art.<sup>41</sup> Jedoch lassen sich die Leitlinien des Corporate-Governance-Berichtes, laut denen der Bund verselbstständigte Einheiten steuert, «in angepasster und differenzierter Form auf die Suva anwenden».<sup>42</sup>

### **3.2 Die Instrumente und Reichweite der Oberaufsicht sind genügend bestimmt und angemessen rechtlich verankert**

Die Suva muss weder die Vorgaben aus dem Obligationenrecht für Aktiengesellschaften<sup>43</sup> befolgen, noch untersteht sie dem Versicherungsaufsichtsgesetz.<sup>44</sup> Für die Organisation der Suva wie auch für ihre Aufsicht hat der Gesetzgeber mit einer Oberaufsicht des Bundes und der Aufsicht durch den Suva-Rat absichtlich eine andere Form als für die anderen Unfallversicherer oder verselbstständigten Einheiten des Bundes gewählt (vgl. Ziff. 3.1).

Laut dem Rechtsgutachten ist der Begriff «Oberaufsicht» im Schweizer Recht nicht einheitlich definiert. Er wird vorwiegend in Zusammenhang mit der Oberaufsicht des Parlamentes über die Bundesverwaltung (Art. 169 BV) verwendet. Er kommt jedoch auch in gewissen Spezialgesetzen zu dezentralisierten oder verselbstständigten Einheiten vor. Dass der Gesetzgeber den Begriff «Oberaufsicht» und nicht «Aufsicht» verwendet, zeugt laut dem Rechtsgutachten jeweils vom Willen, der Einheit eine grosse Unabhängigkeit zukommen zu lassen. Dies trifft auch auf die Suva zu, bei der das UVG abschliessend die Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes definiert.<sup>45</sup>

Die Oberaufsicht des Bundes über die Suva ist als Prinzip in Artikel 61 Absatz 3 UVG erwähnt. Das Gesetz erwähnt im selben Absatz, dass die Oberaufsicht durch den Bundesrat ausgeübt wird, und führt anschliessend auch die Instrumente der Oberaufsicht auf. So genehmigt der Bundesrat:

- das Reglement über die Organisation der Suva<sup>46</sup>;
- den Jahresbericht der Suva;
- die Jahresrechnung der Suva.

Insgesamt sind die rechtlichen Grundlagen der Oberaufsicht des Bundes mit den erwähnten Vorgaben knapp gehalten und nicht weiter auf Stufe Verordnung konkretisiert. Das ist laut dem Rechtsgutachten angemessen,<sup>47</sup> bedingt jedoch, dass die gesetzlichen Grundlagen im Kontext der folgenden allgemeinen Ziele der Aufsicht eines entsprechenden Unternehmens interpretiert werden:

<sup>41</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.3.e.

<sup>42</sup> Zusatzbotschaft 2014, Ziff. 3.1.

<sup>43</sup> Art. 620–763 des Bundesgesetzes vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220).

<sup>44</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.2.b.

<sup>45</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.1.

<sup>46</sup> Reglement vom 10.6.2016 über die Organisation der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Organisationsreglement Suva, SR 832.207). *Im Folgenden:* Organisationsreglement.

<sup>47</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.1.b.

- 
- a) Sicherstellung einer angemessenen und ordnungsgemässen Organisation des Unternehmens: Bei der Suva soll dies laut dem Rechtsgutachten gewährleistet werden, indem der Bundesrat das Organisationsreglement genehmigt und die Mitglieder des Suva-Rates wählt und aus wichtigen Gründen abwählen kann (Art. 63 Abs. 2 UVG). Auch genehmigt der Bundesrat das Reglement über die Honorare der Mitglieder des Suva-Rates (Art. 63 Abs. 3 UVG).
  - b) Sicherstellung der finanziellen Stabilität des Unternehmens: Um dieses Ziel zu fördern, muss die Suva dem Bundesrat nebst der Jahresrechnung auch jährlich einen Bericht über ihre finanzielle Sicherheit, das heisst über ihre Eigenmittel, zustellen (Art. 111 Abs. 4 UVV).<sup>48</sup>

Zu unterstreichen ist, dass der Bund diese Ziele *nachgelagert* an die Verantwortlichkeiten des Suva-Rates verfolgt. Das Gesetz definiert nicht näher, welche Konsequenzen es hätte, würde der Bundesrat der Suva seine Genehmigung von Jahresbericht oder Jahresrechnung verweigern. Zwei Aspekte sind laut dem Rechtsgutachten in diesem Zusammenhang jedoch wichtig. Erstens soll mit der Genehmigung der Jahresrechnung der Suva sichergestellt werden, dass die rechtlichen Vorschriften bezüglich der Rechnungslegung sowie die finanzielle Sicherheit der Suva garantiert sind.<sup>49</sup> Zweitens ist laut Gesetz der Suva-Rat für die Verabschiedung von Jahresbericht und Jahresrechnung wie auch die Entlastung der Geschäftsleitung verantwortlich (Art. 63 Abs. 5 UVG). Allfällige Vorbehalte der Oberaufsicht wären erst für das neue Geschäftsjahr relevant. Es wäre an der Suva oder ihrer Revisionsstelle, zu entscheiden, inwiefern und wie sie diese berücksichtigen.<sup>50</sup> Die Instrumente der Oberaufsicht sind somit beschränkt. Die Genehmigung durch den Bundesrat entbindet den Suva-Rat denn auch in keiner Weise von seiner Verantwortung für das Unternehmen.

Laut dem Rechtsgutachten kann der Bund bei der Suva zudem kein allgemeines Informationsrecht geltend machen. Seine Oberaufsicht erstreckt sich lediglich über die im Gesetz erwähnten Aspekte nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. Das bedeutet, dass sich die Oberaufsicht bei einem normalen Geschäftsgang der Suva grundsätzlich auf den Jahresbericht und die Jahresrechnung sowie den Bericht über die finanzielle Lage, die in den rechtlichen Grundlagen erwähnt sind, abzustützen hat. Gibt es jedoch konkrete Hinweise auf Unregelmässigkeiten oder Entwicklungen, welche die finanzielle Stabilität der Suva gefährden könnten, ist es angemessen, wenn der Bund als Oberaufsicht mehr Informationen einfordert. Es muss laut dem Rechtsgutachten bei der Suva also zwischen einer Oberaufsicht bei einem normalen Geschäftsgang und einer Oberaufsicht in einer ausserordentlichen Situation unterschieden werden.<sup>51</sup> Die Oberaufsicht ist dann verhältnismässig, wenn sie den Geschäftsgang der Suva berücksichtigt.

Insgesamt sind die Instrumente und die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes klar rechtlich verankert. Das UVG unterstreicht mit der Abgrenzung der Verantwortlichkeiten des Bundes gegenüber denjenigen des Suva-Rates auch die beschränkte Reichweite der Oberaufsicht des Bundes.<sup>52</sup> Bereits bei der Gründung der Suva hat der

<sup>48</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.C.

<sup>49</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.2.b.iii.

<sup>50</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.2.b.iii.

<sup>51</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.1.b.1.

<sup>52</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.1.b.1.

---

Gesetzgeber klar den Willen geäussert, dass die Suva von den Betroffenen, d. h. den Arbeitern und Arbeiterinnen sowie den Arbeitgebern, geführt werden und möglichst unabhängig sein sollte.<sup>53</sup> Bei der UVG-Revision wurde dies nochmals bekräftigt: Die Sozialpartner tragen durch ihre Mitwirkung im Suva-Rat die Verantwortung für das Unternehmen.<sup>54</sup>

### **3.3 Die Abgrenzung von Gesetzesaufsicht und Oberaufsicht ist wichtig, weil sie eine unterschiedliche Reichweite haben**

Die Oberaufsicht des Bundes fällt in den Bereich der sogenannten *institutionellen Aufsicht*. Diese befasst sich mit der Geschäftsführung und der Solvenz einer Institution. Bei der Suva hat der Suva-Rat die institutionelle Aufsicht und der Bundesrat die institutionelle Oberaufsicht (vgl. Abb. 2 in Ziff. 2.2). Die Rolle des Bundes bei der Suva ist mit derjenigen der FINMA bei den privaten Unfallversicherungen vergleichbar.

Daneben hat der Bund auch eine sogenannte *Gesetzesaufsicht* über alle Unfallversicherer, im Rahmen derer er für eine einheitliche Anwendung des geltenden Rechts zu sorgen hat (Art. 79 UVG).<sup>55</sup> Die Gesetzesaufsicht ist an das BAG delegiert (Art. 104 UVV) und wird von der Sektion UVMV wahrgenommen. Es verfolgt in diesem Rahmen die Rechtsprechung, um die Praxis in der obligatorischen Unfallversicherung zu überprüfen oder Aufsichtsbeschwerden zu behandeln. Auch überprüft das BAG, ob die Prämien der Unfallversicherungen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen.<sup>56</sup>

Mit der Suva verkehrt der Bund daher also sowohl in der Rolle der Oberaufsicht wie auch in der Rolle der Gesetzesaufsicht. Die Unterscheidung ist laut dem Rechtsgutachten wichtig, weil dem Bund in der Gesetzesaufsicht weitergehende Instrumente zur Verfügung stehen als in der Oberaufsicht. So verfügt der Bund in der Gesetzesaufsicht gemäss UVG über ein weitgehendes Informationsrecht und kann Instruktionen erteilen bzw. Massnahmen ergreifen (Art. 79 UVG). Bei der Oberaufsicht hingegen verfügt der Bund weder über ein umfassendes Informationsrecht, noch kann er der Suva Weisungen erteilen, wie in Ziffer 3.2 ausgeführt.<sup>57</sup>

Die Analysen der PVK ergaben, dass dieselbe Sektion des BAG in beiden Rollen mit der Suva verkehrt. Eine Delegation findet sich in den Rechtsgrundlagen nur für die Gesetzesaufsicht. Die Delegation der Oberaufsicht des Bundes ist dagegen weder in den Rechtsgrundlagen noch in der Organisationsverordnung EDI erwähnt, was laut dem Rechtsgutachten einen Mangel darstellt.<sup>58</sup> Aus juristischer Sicht nicht zu kritisieren ist hingegen die Tatsache, dass dieselbe Sektion beide Aufgaben wahrnimmt.

<sup>53</sup> Botschaft vom 10.12.1906 zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Kranken- und Unfallversicherung (BB1 1906 VI 229), Art. 21–37, Ziff. 6.a.

<sup>54</sup> Botschaft 2008, Ziff. 3.1.3.

<sup>55</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.2.e.

<sup>56</sup> Tätigkeitsbericht 2024, Ziff. 5.1.

<sup>57</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.2.a.

<sup>58</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.1.b.

---

Die Analyse der PVK zeigt jedoch, dass die beiden Rollen des Bundes in der Praxis zu wenig klar getrennt werden (vgl. Ziff. 6.4).

### **3.4 Die rechtlichen Vorgaben zur Organisation der Suva sind angemessen**

Der Bund hat im Rahmen seiner institutionellen Oberaufsicht für das gute Funktionieren der Organisation zu sorgen, wie in Ziffer 3.2 ausgeführt. Das UVG macht bereits gewisse Vorgaben zur Organisation der Suva, insbesondere zur Kompetenzaufteilung zwischen Suva-Rat und Bundesrat. Die Vorgaben im UVG stellen laut dem Rechtsgutachten angemessen sicher, dass die Suva als grosses Unternehmen nach den entsprechenden Standards organisiert ist.<sup>59</sup> So definiert das Gesetz die Organe der Suva mit dem Suva-Rat, der Geschäftsleitung und der Revisionsstelle (Art. 62 UVG). Insbesondere macht es deutlich, dass Personen nicht gleichzeitig dem Suva-Rat und der Geschäftsleitung angehören dürfen (Art. 64 Abs. 2 UVG). Auch präzisiert es die Aufgaben der Revision (Art. 64b UVG) sowie des verantwortlichen Aktuars (Art. 65a UVG) und macht allgemeine Vorgaben zur Rechnungslegung (Art. 65 UVG).

Zudem muss der Suva-Rat dem Bundesrat das Organisationsreglement der Suva zur Genehmigung vorlegen (Art. 61 Abs. 3 UVG). Dieses<sup>60</sup> 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 Ratsausschuss delegiert.<sup>61</sup> Dazu gehören die Aufsicht über die Geschäftsleitung der Suva und deren Entlastung, die Verantwortung für ein internes Kontrollsystem und Risikomanagement sowie die Organisation und Aufsicht über die interne Revision und den verantwortlichen Aktuar (Art. 63 Abs. 5 UVG i. V. m. Art. 4 Abs. 1 des Organisationsreglementes). Damit kommt dem Ratsausschuss gemäss dem Organisationsreglement bei der Aufsicht über die Suva eine zentrale Rolle zu. Laut dem Rechtsgutachten entspricht dies einem gängigen Delegationsmodell und ist diese Delegation angemessen rechtlich verankert. Wie Ziffer 5.1 aufzeigt, sind die organisatorischen Vorgaben zudem für eine zweckmässige Aufsicht über die Suva durch den Suva-Rat geeignet.

### **3.5 Die sogenannten «Vertreter des Bundes» im Suva-Rat sind nicht instruierbar**

Die Zusammensetzung des Suva-Rates ist im UVG verankert. Nebst den Sozialpartnern gehören dem Suva-Rat auch acht sogenannte «Vertreter des Bundes» an (Art. 63 Abs. 1 UVG). Bei verselbstständigten Einheiten des Bundes handelt es sich bei Bundesvertreterinnen und -vertretern um Mitglieder von strategischen Führungsorganen, welche vertraglich oder gesetzlich verpflichtet sind, die Interessen des Bundes zu vertreten. Sie liefern dem Bund direkte Informationen aus dem entsprechenden Füh-

<sup>59</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b.

<sup>60</sup> Organisationsreglement.

<sup>61</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.B.2.b, 19.

---

rungsorgan, und der Bund kann über sie Einfluss nehmen.<sup>62</sup> Eine solche Vertretung des Bundes ist heute in verselbstständigten Einheiten selten (vgl. Kasten 2). Zudem ist die Suva keine verselbstständigte Einheit des Bundes. Der Gesetzgeber hat vielmehr wiederholt klargemacht, dass der Bund bei der Suva eine Oberaufsicht mit Zurückhaltung ausüben soll (vgl. Ziff. 3.1).

## *Kasten 2*

### **Instruierbare Vertreter/innen des Bundes in Verwaltungsräten sind selten**

Bei verselbstständigten Einheiten wählt der Bund den Verwaltungs- oder Institutsrat (vgl. Ziff. 3.1, Tab. 2). Instruierbare Vertreterinnen und Vertreter des Bundes sollen aber laut dem Corporate-Governance-Bericht nur in Ausnahmefällen in diesen Gremien Einsitz nehmen: wenn der Bund seine Interessen nicht anders einbringen kann oder das Anforderungsprofil es erfordert.<sup>63</sup> Als Bundesvertreterinnen bzw. Bundesvertreter können dabei Mitarbeitende der Bundesverwaltung oder Dritte fungieren. Solche Vertreterinnen bzw. Vertreter des Bundes gibt es heute bei der Swisscom AG<sup>64</sup> und der Identitas AG<sup>65</sup>.

Das Rechtsgutachten kommt denn auch zum Schluss: Die Personen, welche als «Vertreter des Bundes» dem Suva-Rat angehören, dürfen nicht durch den Bund instruiert werden. Eine gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung, die Interessen des Bundes zu vertreten, fehlt.<sup>66</sup> Das Gesetz verpflichtet sie vielmehr, die Interessen der Suva zu vertreten (Art. 64a Abs. 1 UVG). In der Botschaft von 2008 zur UVG-Revision stand jedoch noch, «die Vertretung des Bundes im Aufsichtsrat [Suva-Rat] dient dazu, dessen [Bund] Interessen wahrzunehmen».<sup>67</sup> Die Bezeichnung als «Vertreter des Bundes» im Gesetz scheint laut dem Rechtsgutachten ein historisches Relikt.<sup>68</sup> In ihren Anfängen war der Bund finanziell an der Suva beteiligt, weshalb es nachvollziehbar ist, dass er in deren Führungsorgan vertreten sein wollte (vgl. Ziff. 2.1). Heute ist das nicht mehr der Fall. Da die im UVG erwähnten «Vertreter des Bundes» also weder eine Informationspflicht gegenüber dem Bund haben noch die Interessen des Bundes wahrnehmen, ist die Bezeichnung unpassend.

Die Bezeichnung kann auch zu Missverständnissen führen. Dies zeigt der Fall einer Parlamentskommission, die vor einigen Jahren in einem Bericht die Ansicht äusserte, der Bund könne seine Vertreter und Vertreterinnen bei der Suva instruieren und über sie eine Art von Aufsicht über die Suva ausüben.<sup>69</sup> Wie die vorliegende Evaluation zudem aufzeigt, ist auch für die Mitglieder des Suva-Rates, einschliesslich der «Ver-

<sup>62</sup> Corporate-Governance-Bericht, Ziff. 4.2.3.

<sup>63</sup> Corporate-Governance-Bericht, Ziff. 4.2.3.

<sup>64</sup> Swisscom (2023): Statuten der Swisscom AG, Version 28.3.2025, Ziff. 7.1.3.

<sup>65</sup> Art. 7a Abs. 3 des Tierseuchengesetzes vom 1.7.1966 (TSG, SR **916.40**).

<sup>66</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.1.c.

<sup>67</sup> Botschaft 2008, Ziff. 3.1.3.

<sup>68</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.5.c.

<sup>69</sup> Bericht der Finanzkommission des Ständerates vom 24.1.2022 zur Motion Pfister Gerhard 21.3928, «Unfallversicherungsanstalt. Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle», Ziff. 4.

Dass dem Suva-Rat neben den Sozialpartnern mit den «Vertretern des Bundes» noch eine dritte Gruppe von Personen angehört, wird im Rechtsgutachten allerdings nicht infrage gestellt. Die Vertretung einer Gruppe unabhängiger Personen entspricht vielmehr den gängigen Standards solcher Gremien.<sup>70</sup> Die Verwaltungsräte von Banken und Privatversicherungen müssen gar zu einem Drittel aus unabhängigen Mitgliedern bestehen.<sup>71</sup>

Dieses Kapitel behandelt die folgende Fragestellung der Evaluation: Sorgt der Bundesrat für eine zweckmässige Zusammensetzung des Suva-Rates, damit dieser seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen kann?

*Antwort auf die Fragestellung:* Der Bund hat zur Wahl der Mitglieder des Suva-Rates zweckmässige Vorgaben erlassen, doch prüft er die Kandidaturen vor der Wahl nicht angemessen.

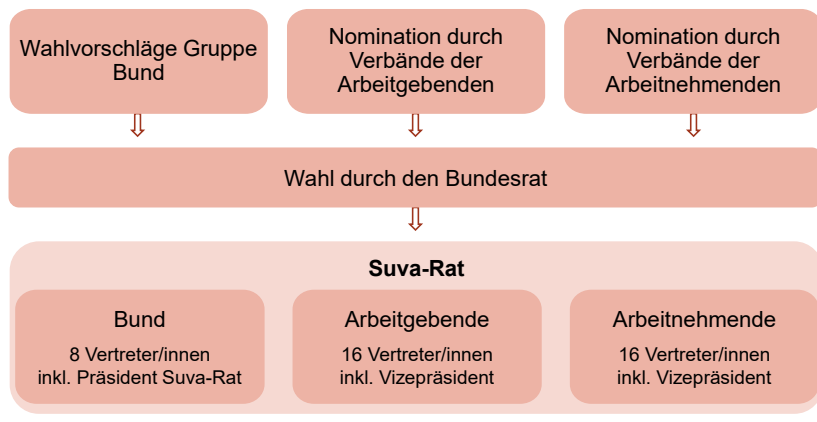
- Die Rolle des Bundes bei der Auswahl der Kandidierenden für den Suva-Rat ist insgesamt angemessen (Ziff. 4.1).
- Es gibt ein weitgehend zweckmässiges Anforderungsprofil für die Mitglieder des Suva-Rates (Ziff. 4.2).
- Der Bund überprüft die Kandidierenden vor der Wahl durch den Bundesrat nicht angemessen (Ziff. 4.3).

Der Suva-Rat besteht aus je 16 Personen der Verbände der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowie einer Gruppe von acht Vertreterinnen und Vertretern des Bundes (vgl. Ziff. 2.2 und Abb. 3 unten). Sie alle werden durch den Bundesrat gewählt (Art. 63 Abs. 2 UVG). Gemäss UVG haben die Verbände der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden jedoch das Recht, dem Bundesrat Kandidaturen vorzuschlagen (Art. 63 Abs. 2 UVG). Der Bundesrat kann jederzeit Mitglieder des Suva-Rates aus wichtigen Gründen abberufen (Art. 63 Abs. 2 UVG).

<sup>70</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b, 45–46.

<sup>71</sup> FINMA (2017a): FINMA-Rundschreiben 2017/1, «Corporate Governance – Banken», Ziff. IV.B.b. Vgl. auch FINMA (2017b): FINMA-Rundschreiben 2017/2, «Corporate Governance – Versicherer», Ziff. IV.A.

### Wahlprozess und Zusammensetzung des Suva-Rates



Wie die Interviews ergaben, organisieren sich die Verbände der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden für die Kandidaturen der Mitglieder ihrer Gruppe selbst. Tritt ein Mitglied einer dieser Gruppen aus oder erreicht es die Altersgrenze von 70 Jahren, sei der jeweilige Vizepräsident oder die jeweilige Vizepräsidentin dafür zuständig, als Leitender oder Leitende der jeweiligen Gruppe von Vertreterinnen und Vertretern eine geeignete Nachfolge zu suchen. Sie sorgten auch dafür, dass in ihrer Gruppe die Branchen, welche sich bei der Suva versichern müssen, nach ihrer Stärke abgebildet seien (vgl. Ziff. 4.2).

Die Analyse der Praxis durch die PVK zeigt, dass der Einfluss des Bundes bei den Personen, die durch die Verbände nominiert werden, begrenzt ist. Nach Angaben seitens des Suva-Rates wie auch der Bundesverwaltung ist kein Fall bekannt, in dem der Bundesrat eine von den Verbänden nominierte Person nicht gewählt hätte. Laut dem Rechtsgutachten ist dieser begrenzte Einfluss des Bundes bei diesen Vertreterinnen und Vertretern angemessen und rechtmässig, da die Suva durch die Sozialpartner geführt werden soll (vgl. Ziff. 3.1). Es ist daher angemessen, dass sie einen grossen Einfluss darauf haben, wer sie im Suva-Rat vertritt, und sie diese Personen nominieren.<sup>72</sup>

Wie die PVK feststellte, wurden Vertreterinnen und Vertreter des Bundes bis vor Kurzem jeweils durch das Präsidium der Gruppe Bund, welches auch das Präsidium des Suva-Rates innehat, und den Generalsekretär der Suva ausgewählt und dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen. Damit bestimmten faktisch der Präsident des Suva-Rates und der Generalsekretär der Suva die Mitglieder der Gruppe Bund im Suva-Rat. Dies erklärt vermutlich, weshalb die Bundesverwaltung der PVK nicht darlegen konnte, wie bei der letzten Gesamterneuerungswahl des Suva-Rates für die Amtsperiode 2024–2027 die neu gewählten sechs Vertreterinnen und Vertreter des Bundes ausgewählt worden waren. Einzig für die Wahl eines Mitglieds für die allfällige Nachfolge

<sup>72</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.5.b.

---

im Präsidium des Suva-Rates erhielt die PVK vom GS-EDI ein Dokument zugestellt, namentlich eine Liste in Betracht gezogener Personen. Es ist jedoch auch hier unklar, durch wen und zu welchem Zeitpunkt sowie nach welchen Kriterien die Auswahl der gewählten Person letztlich vorgenommen wurde.

Seit der letzten Gesamterneuerungswahl des Suva-Rates wurde für die Gruppe Bund zwischen dem Suva-Rat und dem GS-EDI ein neues Vorgehen bei Vakanzen vereinbart. Es sieht einen klareren Einbezug des Bundes bei der Nomination der Vertreterinnen und Vertreter des Bundes vor: Der Präsident der Gruppe Bund unterbreitet dem Bund zuerst Vorschläge für mögliche Mitglieder. Erst anschliessend werden die möglichen Kandidierenden vom Generalsekretariat der Suva kontaktiert und wird auf Grundlage dieser Kontakte eine «Shortlist» erstellt. Diese Personen werden anschliessend vom Bund priorisiert, bevor der Präsident der Gruppe Bund und das Generalsekretariat der Suva einen entsprechenden Wahlantrag formulieren. Bei diesem nun vereinbarten Vorgehen wird der Bund also einbezogen, weshalb die PVK dieses als angemessen erachtet. Im schriftlich vereinbarten Vorgehen sind allerdings jeweils das GS-EDI und das BAG genannt. Die Verantwortlichkeiten aufseiten Bund sind also bei der Nomination nach wie vor nicht geklärt. Laut einem kürzlich für die Ersatzwahlen des Suva-Rates aufgestellten Prozess des BAG soll der Suva-Rat dem BAG die nominierten Ersatzkandidaturen mitteilen. Dies entspricht jedoch nicht dem neu definierten Vorgehen für Vakanzen in der Gruppe Bund. Die Analysen zeigen, dass die Verantwortlichkeiten zwischen dem BAG und dem GS-EDI auch bei der Überprüfung der Kandidierenden vor der Wahl durch den Bundesrat nicht geklärt sind (vgl. Ziff. 4.3).

## **4.2 Das Anforderungsprofil für die Mitglieder des Suva-Rates ist weitgehend zweckmässig**

Für die Verwaltungs- oder Institutsräte verselbstständiger Einheiten, die der Bundesrat wählt, definiert er gemäss seinen Corporate-Governance-Leitsätzen ein Anforderungsprofil, welches die Voraussetzungen für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung des Gremiums aufführt. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage des Anforderungsprofils aus.<sup>73</sup> Diese Vorgabe für die Steuerung von verselbstständigten Einheiten ist sinngemäss auch auf die Suva anwendbar.

Für den Suva-Rat hat der Bundesrat entsprechend ein Anforderungsprofil<sup>74</sup> verabschiedet, welches sich an das Musteranforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. Institutsrates von verselbstständigten Organisationen des Bundes<sup>75</sup> anlehnt und mit anderen Anforderungsprofilen von verselbstständigten Einheiten wie beispielsweise jenem der Swisscom<sup>76</sup> vergleichbar ist.

<sup>73</sup> Corporate-Governance-Leitsatz, Nr. 5.

<sup>74</sup> EDI (2023): Anforderungsprofil für Mitglieder des Suva-Rates, vom Bundesrat genehmigt am 22.11.2023.

<sup>75</sup> EFD (2013): Muster-Anforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von verselbstständigten Organisationen des Bundes (nachfolgend «oberstes Führungsorgan»).

<sup>76</sup> UVEK (2025): Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat der Swisscom AG.

Das Anforderungsprofil (vgl. Tab. 3) nimmt die meisten im UVG definierten Vorgaben zur Organisation des Suva-Rates auf. Es geht namentlich auf die Zusammensetzung und Grösse des Suva-Rates ein (vgl. Art. 63 Abs. 1 UVG). Die gesetzliche Anforderung zur Berücksichtigung der Landesteile und der Geschlechter (Art. 63 Abs. 2 UVG) konkretisiert es, indem es beispielsweise ausführt, dass Frauen und Männer zu je mindestens 40 Prozent vertreten sein müssen. Diese Vorgaben orientieren sich an jenen für Führungsorgane von bundesnahen Unternehmen, welche sich ihrerseits auf Artikel 2a der Kaderlohnverordnung<sup>77</sup> stützen.<sup>78</sup>

*Tabelle 3*

**Anforderungsprofil Suva-Rat**

|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anforderungen an die Zusammensetzung       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– 40 Mitglieder (8 Vertreter/innen Bund, je 16 Vertreter/innen Arbeitgebende und Arbeitnehmende)</li> <li>– Anforderung an Sprache (62,2 % Deutsch, 22,9 % Französisch, 8 % Italienisch, 0,5 % Rätoromanisch)</li> <li>– Anforderung an Geschlecht (mind. 40 % Frauen/Männer)</li> </ul>    |
| Anforderungen an den Rat als Ganzes        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Relevante Branchenkenntnisse</li> <li>– Relevantes Fachwissen</li> <li>– Kompetenzen zur strategischen Leitung</li> </ul>                                                                                                                                                                 |
| Anforderungen an das einzelne Mitglied     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bereitschaft zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags</li> <li>– Bereitschaft zur Sozialpartnerschaft</li> <li>– Fach-, Sozial- und Persönlichkeitskompetenzen</li> <li>– Unabhängigkeit von Interessenbindungen</li> <li>– Sprachkenntnisse</li> <li>– Zeitliche Verfügbarkeit</li> </ul> |
| Zusätzliche Anforderungen an das Präsidium | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Leitungserfahrung</li> <li>– Kenntnisse Schweizer Sozialversicherungen</li> <li>– Kenntnisse Finanztechniken</li> <li>– Strategisches Verständnis</li> <li>– Führungskompetenz</li> </ul>                                                                                                 |

*Bemerkungen:* Die Anforderungen sind nicht abschliessend aufgelistet.  
*Quelle:* EDI (2023): Anforderungsprofil für Mitglieder des Suva-Rates, vom Bundesrat genehmigt am 22.11.2023.

Gemäss UVG sollen bei der Zusammensetzung des Suva-Rates nebst den Landesteilen und dem Geschlecht auch die «Berufsarten» berücksichtigt werden (Art. 63 Abs. 2 UVG). Da gewisse Branchen sich obligatorisch bei der Suva versichern müssen, sollten sie möglichst im Suva-Rat vertreten sein. Der Suva-Rat entscheidet beispielsweise über die Unternehmensstrategie und die Prämiensätze. In der Zusatzbotschaft zur UVG-Revision wurde entsprechend argumentiert, dass ein Gremium mit 40 Personen

<sup>77</sup> Verordnung vom 19.12.2003 über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (SR 172.220.12).  
<sup>78</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.a.

---

der Heterogenität der Wirtschaft besser gerecht werde und dadurch die Beschlüsse breiter abgestützt seien als ein kleineres Leitungsgremium, wie es bei verselbstständigten Einheiten des Bundes üblich ist.<sup>79</sup> Das Anforderungsprofil konkretisiert die Vertretung der Branchen jedoch nicht. Aus Sicht der PVK sollte im Anforderungsprofil zumindest erwähnt sein, wer für die angemessene Vertretung der Berufsarten verantwortlich ist. Gemäss Interviewaussagen achten aktuell die beiden für die Gruppen der Arbeitgebenden bzw. Arbeitnehmenden zuständigen Vizepräsidenten des Suva-Rates darauf, dass die Branchen nach ihrer Grösse im Suva-Rat vertreten sind. Bei Rücktritten von Mitgliedern des Suva-Rates sind sie es, die für ihre jeweilige Gruppe nach geeigneten Personen suchen, welche anschliessend dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen werden (vgl. Ziff. 4.1).

Das Anforderungsprofil definiert weitere Voraussetzungen an den Suva-Rat als Kollegium. Für das Gremium als Ganzes verlangt das Anforderungsprofil relevante Branchenkenntnisse, namentlich im Bereich Sozialversicherungen, Finanzmärkte und Vermögensverwaltung, sowie relevantes Fachwissen, namentlich im Bereich Betriebswirtschaft, Versicherungs- und Finanzwesen, Recht und Medizin. Diese Vorgaben entsprechen den in der Botschaft von 2008 definierten relevanten Branchenkenntnissen für den Suva-Rat (vgl. Ziff. 4.1).

Daneben muss der Suva-Rat als Kollegium die Fähigkeit haben, die Unternehmensstrategie festzulegen und durchzusetzen. Zudem gibt es Anforderungen zur Zusammenarbeit im Kollegium und zur Gewährleistung eines Gegengewichts zur Geschäftsleitung der Suva (im Sinne von *checks and balances*).

Schliesslich enthält das Profil Anforderungen an das einzelne Mitglied. Sie umfassen allgemeine Anforderungen, namentlich die Bereitschaft, die strategische Führung der Suva umzusetzen sowie einen Beitrag zur Sozialpartnerschaft zu leisten. Weiter verlangt das Anforderungsprofil Fach-, Sozial- und Persönlichkeitskompetenzen, Sprachkenntnisse sowie die zeitliche Verfügbarkeit. Für das Präsidium des Suva-Rates sind zusätzliche Anforderungen, etwa zur zeitlichen Verfügbarkeit, definiert.

Auch die Sorgfalts- und Treuepflicht sowie die Unabhängigkeit von Interessenbindungen sind erwähnt (vgl. Art. 64a UVG). Jedoch ist die Unabhängigkeit von Interessenbindungen nicht näher definiert. Dies wäre jedoch notwendig, weil die Vertreterinnen und Vertreter der Verbände deren Interessen vertreten und somit nicht vollständig unabhängig von Interessenbindungen sein können.

Aus Sicht der von der PVK interviewten Mitglieder des Suva-Rates ist das Anforderungsprofil weitgehend zweckmässig, da die notwendigen Kompetenzen enthalten sind. Auch die PVK erachtet das Anforderungsprofil für den Suva-Rat als weitgehend zweckmässig. Es berücksichtigt, mit Ausnahme der fehlenden Konkretisierung der Branchenvertretung im Suva-Rat, die rechtlichen Vorgaben. Dabei geht es auch auf die in der Botschaft von 2008 genannten relevanten Branchenkenntnisse für die Suva ein. Das Profil ist bezüglich der Anforderungen an das Kollegium, an das einzelne Mitglied und an das Präsidium mit dem Musteranforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. Institutsrates von verselbstständigten Organisationen vergleichbar.

<sup>79</sup> Zusatzbotschaft 2014, Ziff. 3.2.

---

### 4.3

### **Der Bund überprüft die zur Wahl stehenden Personen nicht angemessen**

Da der Bundesrat den Suva-Rat wählt, muss er sicherstellen, dass die einzelnen zur Wahl stehenden Personen sowie der Rat als Ganzes alle Kriterien des Anforderungsprofils erfüllen (vgl. Ziff. 4.2), dies unabhängig davon, ob diese von den Verbänden der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden nominiert wurden oder als «Vertreter des Bundes» gewählt werden sollen.<sup>80</sup> Die PVK kommt zum Schluss, dass diese Überprüfung insgesamt nicht angemessen durchgeführt wird.

Die PVK forderte alle Unterlagen in Zusammenhang mit den Wahlen von Mitgliedern des Suva-Rates ab 2021 an und führte Interviews mit Personen seitens Suva wie auch des BAG und des GS-EDI. Das BAG bereitet für das GS-EDI die Bundesratsanträge (BRA) zu den Wahlen vor. Jedoch sehen sich weder das BAG noch das GS-EDI für die inhaltliche Prüfung der Kandidaturen zuständig. Zum Zeitpunkt der Evaluation der PVK hatte das BAG ein Vorgehen zur Vorbereitung eines BRA für die Ersatzwahl einzelner Mitglieder definiert (vgl. Ziff. 4.1). Gemäss diesem führt das BAG eine formelle Prüfung der Kandidaturen durch und überprüft beispielsweise, ob ein Lebenslauf und das verlangte Formular zu den Interessenbindungen vorhanden sind. Die Angaben der Kandidierenden werden jedoch nicht inhaltlich überprüft. Mitarbeitende des BAG unterstrichen gegenüber der PVK denn auch, sie seien lediglich für die Erstellung des BRA zuständig, jedoch nicht für eine inhaltliche Prüfung. Das GS-EDI seinerseits konnte nicht darlegen, inwiefern es Kandidierende vor der Wahl überprüft hat.

Die fehlende inhaltliche Prüfung ist insbesondere bei den Interessenbindungen problematisch. Diese müssen laut dem Bundesrat<sup>81</sup> nicht nur vor der Wahl, sondern auch laufend überprüft werden, damit eine unvoreingenommene Meinungsbildung im Suva-Rat sichergestellt ist und der Suva-Rat die Interessen der Suva wahren kann (vgl. Art. 64a Abs. 1 UVG). Die Bundesverwaltung hat jedoch nirgends konkretisiert, in welchen Fällen eine Interessenbindung für eine Mitgliedschaft im Suva-Rat als problematisch eingestuft würde. Gerade beim Suva-Rat, der aus Vertreterinnen bzw. Vertretern der Verbände besteht, wäre eine solche Konkretisierung angezeigt (vgl. Ziff. 4.2). Die Interviews zeigen, dass das Generalsekretariat der Suva die Interessenbindungen jährlich überprüft. Jedoch wäre es klar die Verantwortung des Bundes, diese Prüfung sicherzustellen, da er die Mitglieder des Suva-Rates auf der Grundlage des Anforderungsprofils wählt und auch die Möglichkeit hat, sie abzurufen (Art. 63 Abs. 2 UVG).

Insgesamt ist bei der Bundesverwaltung zu den Wahlen von Mitgliedern des Suva-Rates nur wenig dokumentiert. Die PVK hat Lebensläufe der Personen und die jährlich aktualisierten Interessenbindungen erhalten. Die Lebensläufe datieren vom Zeitpunkt der ersten Wahl in den Suva-Rat, was bei manchen Mitgliedern zehn Jahre oder mehr her ist. Gemäss Aussage des BAG seien aktuelle Lebensläufe nicht nötig, da man über das jährlich aktualisierte Formular zu den Interessenbindungen Informationen zu den Tätigkeiten der Personen erhalte.

<sup>80</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.5.d.

<sup>81</sup> Zusatzbotschaft 2014, Ziff. 3.2.

---

Weitere Unterlagen oder eine Übersicht zur Erfüllung der Anforderungen, über welche der Suva-Rat gemäss Anforderungsprofil verfügen sollte (vgl. Ziff. 4.2), hat die Bundesverwaltung nicht. Eine Übersicht besteht lediglich zu den von der Bundeskanzlei verlangten Anforderungen an Sprache und Geschlecht. Hingegen fehlt eine Übersicht über die im Suva-Rat vorhandenen Fach- und Branchenkenntnisse. In der Praxis sind es meist die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, welche die Expertise in den Bereichen Medizin, Versicherungsmathematik, Wirtschaft und Sozialversicherungsrecht im Suva-Rat abdecken. Einige Mitglieder des Suva-Rates bemängelten gegenüber der PVK, dass nur eine Person über medizinisches Wissen verfüge, womit dieses begrenzt sei. Zudem seien die behandelten Themen teils komplex und nicht jedes Mitglied bringe das Fachwissen für jedes einzelne Thema mit. Grundsätzlich verfüge der Rat als Ganzes jedoch über die notwendigen Kompetenzen.

Schliesslich konnte die PVK aufgrund fehlender schriftlicher Dokumente teilweise nicht nachvollziehen, auf welcher Grundlage gewisse Informationen beruhen, die in den BRA zur Gesamterneuerungswahl des Suva-Rates bzw. zur Ersatzwahl einzelner Mitglieder aufgeführt sind. Zwar werden bei Ersatzwahlen die Interessenbindungen und die Kompetenzen, welche für den Suva-Rat gemäss Anforderungsprofil relevant sind (vgl. Ziff. 4.2) und über welche die kandidierende Person verfügt, aufgeführt. Da diese jedoch weder aus den oftmals sehr kurz gehaltenen Lebensläufen der Personen noch aus der Liste der Interessenbindungen hervorgehen, ist für die PVK die Quelle dieser Informationen nicht nachvollziehbar und sie konnte auch in Gesprächen nicht dargelegt werden.

Auch fehlt in den BRA teilweise eine Übersicht über die Erfüllung des Anforderungsprofils, sowohl bezüglich der Zusammensetzung des Suva-Rates als auch bezüglich der Anforderungen an den Suva-Rat als Ganzes (vgl. Ziff. 4.2). In den letzten Jahren wurden bei Ersatzwahlen, d. h., wenn nur einzelne Sitze des Suva-Rates neu besetzt werden, die Auswirkungen der Wahl einer vorgeschlagenen Person auf die Zusammensetzung des Suva-Rates zwar teilweise ausgewiesen, insbesondere bezüglich der von der Bundeskanzlei geforderten Vertretung bezüglich der Landesteile bzw. der Sprache und des Geschlechts. Hingegen sind die BRA bei der Gesamterneuerungswahl des Suva-Rates nur sehr kurz gehalten. Weder bei Ersatz- noch bei Gesamterneuerungswahlen wird dargelegt, inwiefern der Suva-Rat als Ganzes die im Anforderungsprofil definierten Kompetenzen erfüllt (vgl. Ziff. 4.2).

Bei der Zusammensetzung des Suva-Rates sollen laut UVG zudem die Berufsarten angemessen berücksichtigt sein, da gewisse Branchen sich obligatorisch bei der Suva versichern müssen.<sup>82</sup> Wie die PVK feststellte, verfügt die Bundesverwaltung über keine entsprechenden Informationen und fehlen diese auch in den BRA zu den Ersatz- und Gesamterneuerungswahlen. Die angemessene Einbindung der Sozialpartner obligatorisch versicherter Branchen in den Suva-Rat ist ein grundlegender Bestandteil der Organisation der Suva (vgl. Ziff. 2.2). Die PVK bewertet es daher als nicht angemessen, dass keine entsprechende Überprüfung von deren Vertretung stattfindet.

Angesichts der zentralen Rolle des Suva-Rates in der Aufsicht und Führung der Suva kommt die PVK insgesamt zum Schluss, dass der Bund die Kandidierenden vor der Wahl nicht angemessen überprüft, um sicherzustellen, dass der Suva-Rat über die not-

<sup>82</sup> Zusatzbotschaft 2014, Ziff. 3.2.

---

wendigen Kompetenzen und die erforderliche Unabhängigkeit verfügt, um seine Aufgaben wahrzunehmen.

## **5                      Zweckmässigkeit der Vorgaben des Bundes zur Organisation des Suva-Rates**

Dieses Kapitel behandelt die folgende Fragestellung der Evaluation: Sorgt der Bundesrat für eine zweckmässige Organisation des Suva-Rates, damit dieser seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen kann?

*Antwort auf die Fragestellung:* Die Vorgaben zur Organisation des Suva-Rates sind zweckmässig. Die Rolle der Vertreterinnen und Vertreter des Bundes im Suva-Rat ist jedoch unklar.

- Die Gesetzesbestimmungen und die vom Bundesrat genehmigten Vorgaben zur Organisation des Suva-Rates sind zweckmässig, damit dieser eine angemessene Aufsicht über die Suva wahrnehmen kann (Ziff. 5.1).
- Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der «Vertreter des Bundes» sind in der Praxis nicht klar (Ziff. 5.2).

### **5.1                      Die Vorgaben zur Organisation des Suva-Rates sind für seine Aufsicht über die Suva geeignet**

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Suva-Rates sowie seine Organisation sind im UVG definiert (Art. 63 UVG). Zudem genehmigt der Bundesrat das vom Suva-Rat verabschiedete Organisationsreglement der Suva (vgl. Ziff. 3.4). Auf der Grundlage des Rechtsgutachtens sowie von Interviews mit Mitgliedern des Suva-Rates und Mitarbeitenden der Suva und der Bundesverwaltung kommt die PVK zum Schluss, dass diese Vorgaben auch zweckmässig sind. Sie erlauben dem Suva-Rat, seine Aufsicht über die Suva wahrzunehmen.

Der *Suva-Rat* hat laut dem Rechtsgutachten<sup>83</sup> und der Aussage verschiedener Mitglieder gewissermassen die Rolle einer Generalversammlung einer Aktiengesellschaft. Die von der PVK interviewten Mitglieder des Suva-Rates sind der Meinung, dass der Rat mit zwei Sitzungen jährlich genügend häufig tagt. Häufigere Sitzungen wären angesichts der anderweitigen Verpflichtungen der Mitglieder schwierig. Den jährlichen Aufwand schätzen die Mitglieder auf etwa eine Woche Arbeitszeit. Nebst dem Studium der Unterlagen gehört dazu auch eine vorbereitende Sitzung im Kreis der jeweiligen Gruppe (Arbeitgebende, Arbeitnehmende oder Bund) am Tag vor der Sitzung des Gesamtrates.

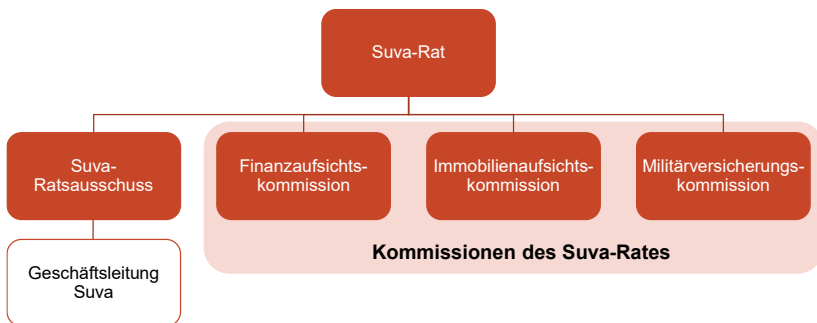
Die Organisation des Suva-Rates ist in Abbildung 4 dargestellt. Der Suva-Rat hat in seinem Organisationsreglement von der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, gewisse Aufgaben an einen *Ratsausschuss* zu delegieren, wie in Ziffer 3.4 ausgeführt. Zentrale Aspekte der Aufsicht über die Geschäftsleitung, deren

<sup>83</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b, 44.

Entlastung wie auch deren Wahl hat er an dieses kleinere Gremium delegiert, was in Abbildung 4 entsprechend dargestellt ist. Das Gesetz macht keine Vorgaben zur Zusammensetzung des Ratsausschusses, sondern hält vielmehr fest, dass sich der Suva-Rat selber konstituiert (Art. 63 Abs. 5 UVG). Der Suva-Rat hat in einer Geschäftsordnung festgelegt, dass der Ratsausschuss aus acht Mitgliedern, nämlich je drei Personen der Sozialpartner sowie zwei Vertreterinnen oder Vertretern des Bundes, besteht. Der Präsident des Suva-Rates sowie die beiden Vizepräsidenten sind von Amtes wegen Mitglieder des Ratsausschusses.<sup>84</sup> Die übrigen fünf Mitglieder – sowie sieben Ersatzmitglieder – wählt der Suva-Rat.

Abbildung 4

### Organisation des Suva-Rates



Quelle: PVK, vereinfachte Darstellung der Organisationsstruktur der Suva.<sup>85</sup>

Der Ratsausschuss ist laut dem Rechtsgutachten mit dem Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft vergleichbar.<sup>86</sup> Er wurde in den Interviews mit der PVK denn auch oftmals als «Verwaltungsrat» bezeichnet. Auch wurde unterstrichen, dass dieses Gremium die «echte Aufsicht» innehat und die Hauptarbeit mache. Laut den interviewten Mitgliedern erlaubt es die kleinere Grösse, Themen zu vertiefen und Entscheide des Suva-Rates vorzubereiten. Der Ratsausschuss tagt fast monatlich. Seine Mitglieder schätzen den Aufwand auf rund 20 Prozent eines Vollzeitpensums. Damit investieren die Mitglieder des Ratsausschusses deutlich mehr Zeit in ihre Tätigkeit als die übrigen Mitglieder des Suva-Rates.

Insgesamt entspricht die Aufgabenteilung zwischen dem Suva-Rat und dem Ratsausschuss laut dem Rechtsgutachten einem Delegationsmodell zwischen einer Generalversammlung und einem Verwaltungsrat, wie es auch in grossen Unternehmen üblich ist.<sup>87</sup> Zugleich sind die Verantwortlichkeiten zwischen dem Suva-Rat als Ganzem und

<sup>84</sup> Art. 4 der Geschäftsordnung des Suva-Ratsausschusses.

<sup>85</sup> Suva (2025): Die Organisationsstruktur der Suva.

<sup>86</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b, 45.

<sup>87</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b, 45.

---

dem Ratsausschuss insgesamt klar definiert.<sup>88</sup> Diese Organisation ist damit zweckmässig für die Aufsicht über die Suva.

Daneben hat der Suva-Rat drei Kommissionen (vgl. Abb. 4), welche mit spezifischen Aufsichtsaufgaben betraut sind und teils den Ratsausschuss beraten. Im Organisationsreglement der Suva sind die folgenden Kommissionen und deren Aufgaben aufgeführt, wobei sich der Suva-Rat das Recht vorbehält, nach Bedarf weitere Kommissionen einzusetzen:<sup>89</sup>

- Die *Finanzaufsichtskommission* beurteilt die finanzielle Lage der Suva und die Rechnungsführung. Zudem prüft sie die Jahresrechnung der Suva und kann auf Vorschlag der Geschäftsleitung Weisungen zur Rechnungsführung erlassen.
- Die *Immobilienaufsichtskommission* genehmigt und überprüft die Investitionsstrategie der Anlagegruppe Immobilien (Direktanlagen) der Suva. Zudem berät sie den Ratsausschuss.
- Die *Militärversicherungskommission* beaufsichtigt laut dem Organisationsreglement im Auftrag des Suva-Rates den Betrieb der Militärversicherung.

Laut dem Rechtsgutachten sind diese drei thematischen Aufsichtskommissionen angemessen und entsprechen – mit Ausnahme der Militärversicherungskommission – der gängigen Praxis in Unternehmen.<sup>90</sup> Die interviewten Mitglieder schätzen die Finanzaufsichtskommission mehrheitlich als wichtig ein, weil die Finanzen einen zentralen Aspekt einer Versicherung darstellen und die Suva ein grosses Anlagevermögen von über 55 Milliarden Franken hat. Die interviewten Personen erachten auch die Immobilienaufsichtskommission als zweckmässig, da sie mit ihrem spezifischen Wissen den Ratsausschuss beraten könne. Die Militärversicherungskommission hat eine Sonderstellung inne. So trifft sich diese Kommission im Gegensatz zu den beiden anderen Kommissionen in der Regel nur einmal jährlich, wodurch für die PVK deren substanzieller Beitrag zur Aufsicht über die Militärversicherung fraglich ist. Dies ist mitunter der Grund, wieso auch gewisse Mitglieder des Suva-Rates deren Nutzen infrage stellten.

Im Moment bestehen lediglich die drei oben aufgeführten Kommissionen. Danach gefragt, ob es eine weitere Kommission für die Aufsicht bräuchte, erwähnten einige wenige Mitglieder eine Kommission für die Anlagen der Suva. So sind gewisse Mitglieder der Meinung, dass angesichts des grossen Anlagevermögens das Wissen im Anlagenbereich im Rat schwach ist. Andere meinten hingegen, diese Aspekte würden durch den Ratsausschuss und die Finanzaufsichtskommission genügend abgedeckt. Zudem setze sich die Immobilienaufsichtskommission näher mit den Anlagen in Immobilien auseinander. Letztlich ist es dem Suva-Rat freigestellt, nach Bedarf weitere Kommissionen einzusetzen (Art. 3 Abs. 4 des Organisationsreglementes).

Insgesamt kommt die PVK zum Schluss, dass das UVG und das vom Bundesrat genehmigte Organisationsreglement die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen dem Suva-Rat als Ganzem sowie dem Ratsausschuss und den Kommissionen zweckmässig regeln.

<sup>88</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b, 44.

<sup>89</sup> Art. 3 sowie Art. 5 des Organisationsreglementes.

<sup>90</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b., 47.

---

Schliesslich verlangt das UVG, dass der Suva-Rat Vorgaben zum Umgang mit Interessenkonflikten erlässt (Art. 64a UVG). In seiner Geschäftsordnung hat der Suva-Rat entsprechende Regelungen eingeführt.<sup>91</sup> Laut dem Rechtsgutachten entsprechen diese Ausstandsregeln den Grundsätzen einer guten Unternehmensführung.<sup>92</sup> Die von der PVK interviewten Mitglieder konnten sich jedoch nicht erinnern, dass jemals ein Mitglied im Suva-Rat in den Ausstand getreten wäre. Sie erklären dies damit, dass die im Rat behandelten Themen auf einem hohen Abstraktionsniveau seien.

Die Geschäftsordnung verpflichtet die Mitglieder des Suva-Rates auch, etwaige Veränderungen ihrer Interessenbindungen dem Generalsekretariat der Suva laufend zu melden.<sup>93</sup> In der jährlichen Berichterstattung muss der Suva-Rat das Wahlorgan, im vorliegenden Fall den Bundesrat, unter anderem über die Interessenbindungen seiner Mitglieder informieren.<sup>94</sup> Der Bundesrat hat die Möglichkeit, Mitglieder des Suva-Rates jederzeit aus wichtigen Gründen abzuwählen (Art. 63 Abs. 2 UVG). Sollte ein Mitglied über eine Interessenbindung verfügen, die mit der Tätigkeit bei der Suva in Konflikt steht, könnte der Bundesrat einschreiten. In der Praxis setzen die Aufsichtsbehörden solche Kontrollmassnahmen jedoch mit grösster Zurückhaltung ein.<sup>95</sup> Nach Aussage der im Rahmen dieser Evaluation interviewten Personen hat der Bundesrat noch kein Mitglied des Suva-Rates abgewählt.

## **5.2 Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der «Vertreter des Bundes» im Suva-Rat sind in der Praxis nicht klar**

Die PVK hat 16 der 40 Mitglieder des Suva-Rates interviewt, darunter alle acht Vertreterinnen und Vertreter des Bundes (vgl. Ziff. 1.2). Es gibt ein jährliches Treffen des Präsidenten des Suva-Rates mit dem Departementsvorsteher bzw. der Departementsvorsteherin des EDI (Ziff. 6.3). Die übrigen Mitglieder haben im Rahmen ihres Suva-Mandats keine formellen Kontakte mit dem Bundesrat oder der Bundesverwaltung. Auch informelle Kontakte scheinen nur in Ausnahmefällen zu bestehen. Auf Nachfrage gaben Mitarbeitende des BAG an, sie würden nur selten von Mitgliedern des Suva-Rates kontaktiert, wobei diese im Normalfall fachliche Auskünfte wünschten. Einzig der Präsident des Suva-Rates nimmt jährlich an einem formellen Treffen mit der zuständigen Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher teil. Dabei steht jedoch seine Rolle als Präsident des Suva-Rates im Vordergrund und nicht, dass er ein Vertreter des Bundes ist.

Die Interviews der PVK zeigten, dass für die Personen in der Gruppe Bund nicht eindeutig ist, was ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Suva-Rat sind. Einige gaben an, dass sie gerne mehr Klarheit über ihre Rolle und die an sie gestellten Erwartungen hätten. Sie hätten innerhalb der Gruppe bereits diskutiert, ob der – nicht vorhandene – Dialog zum Bund umfassender gestaltet werden sollte. Eine Instruktion

<sup>91</sup> Art. 25 der Geschäftsordnung des Suva-Rates.

<sup>92</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.5.f.

<sup>93</sup> Art. 23 der Geschäftsordnung des Suva-Rates.

<sup>94</sup> Art. 64a Abs. 4 UVG.

<sup>95</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.5.g.

---

dieser Personen durch den Bund wäre jedoch gemäss dem Rechtsgutachten nicht rechtmässig (vgl. Ziff. 3.5).<sup>96</sup> Zudem ist das Informationsrecht des Bundes auf die im UVG erwähnten Instrumente der Oberaufsicht begrenzt (vgl. Ziff. 3.2), dies gilt auch im Umgang mit den Mitgliedern des Suva-Rates.

Dennoch ist es wichtig, dass im Suva-Rat nebst den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden eine dritte Gruppe vertreten ist. Mehrere Mitglieder des Suva-Rates, auch von jenen der Sozialpartner, gaben an, die «Vertreter des Bundes» seien neutrale Vermittlerinnen und Vermittler zwischen den Arbeitgebenden und den Arbeitnehmenden. Seien sich die Sozialpartner nicht einig, könne diese Gruppe Mehrheiten schaffen und so trotz der Tatsache, dass sie über lediglich acht der 40 Sitze verfüge, Einfluss nehmen. Auf Nachfrage der PVK konnten sie nur vereinzelte Beispiele nennen, in welchen die Gruppe Bund diese entscheidende Rolle wahrgenommen hat, etwa als es um Vorschriften der Suva bezüglich der Prävention von Arbeitsunfällen ging. In der Praxis scheint diese ausgleichende Funktion also selten nötig. Möglicherweise hat das Vorhandensein dieser Gruppe jedoch eine gewisse präventive Wirkung: Die Sozialpartner wissen, dass die dritte Gruppe entscheidet, wenn sie sich nicht einigen können. Auch erfüllt die Gruppe laut dem Rechtsgutachten die Funktion der geforderten Präsenz unabhängiger Personen in einem Verwaltungsrat von Privatversicherern (vgl. Ziff. 3.5).

Damit diese «Vertreter des Bundes» des Suva-Rates jedoch tatsächlich vom Bund unabhängig sind, müssen laut dem Rechtsgutachten drei Voraussetzungen erfüllt sein:<sup>97</sup>

1. Der Bund ist nicht Eigentümer der Suva;
2. Seine Vertreterinnen und Vertreter erhalten keine Weisungen vom Bund;
3. Seine Vertreterinnen und Vertreter sind nicht Teil der Regierung oder der Verwaltung.

Von den heutigen acht «Vertretern des Bundes» im Suva-Rat ist die Mehrheit in diesem Sinne unabhängig. So ist der Bund nicht Eigentümer der Suva (Voraussetzung 1, vgl. Ziff. 3.1). Auch werden diese Mitglieder des Suva-Rates nicht durch den Bund instruiert (Voraussetzung 2, siehe oben). In Bezug auf Voraussetzung 3 stellte die PVK jedoch fest, dass der Bund traditionellerweise zwei Mitarbeitende der Bundesverwaltung als «Vertreter des Bundes» in den Suva-Rat wählt: eine Person der Direktion für Arbeit des SECO und die Direktorin bzw. den Direktor des Eidgenössischen Personalamts (EPA). Zudem war bis Herbst 2025 auch die damalige Direktorin der Pensionskasse des Bundes Publica Mitglied dieser Gruppe des Suva-Rates. Somit sind nicht alle Personen der Gruppe Bund unabhängig.<sup>98</sup>

Die Funktion der Ratsmitglieder aus der Bundesverwaltung wurde nie erläutert. In der Botschaft 2008 zur UVG-Revision war erwähnt, dass als Vertreterinnen und Vertreter des Bundes «neutrale Fachpersonen der Medizin, der Versicherungsmathematik, der Ökonomie und des Sozialversicherungsrechts» delegiert werden.<sup>99</sup> Die Information, dass der Bundesrat normalerweise auch mindestens zwei Mitarbeitende der Bundes-

<sup>96</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.5.c.

<sup>97</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b., 46.

<sup>98</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.3.b., 46.

<sup>99</sup> Botschaft 2008, Ziff. 3.1.3.

---

verwaltung in den Suva-Rat wählt, wurde nicht erwähnt. Angesichts des klaren Willens des Gesetzgebers, dass die Suva vom Bund unabhängig ist, müsste dies nach Meinung der PVK begründet werden. Auch in ausserparlamentarischen Kommissionen dürfen Angehörige der Bundesverwaltung nur in begründeten Einzelfällen Einsitz nehmen (Art. 57e Abs. 3 RVOG).

Ein möglicher Grund für die Vertretung der EPA-Direktion könnte sein, dass Bundesangestellte obligatorisch bei der Suva versichert sind und sie daher ein Mitspracherecht haben sollten, wie andere bei der Suva obligatorisch versicherte Branchen. Eine Person des Verbandes des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) ist bereits Teil der Gruppe der Arbeitnehmenden. Inwiefern sich die Präsenz einer Person der Direktion für Arbeit damit begründet lässt, dass der Suva Aufgaben des Bundes im Bereich der Arbeitssicherheit delegiert sind, stellt die PVK dagegen in Frage (vgl. Ziff. 2.3). Zusammenfassend kommt die PVK zum Schluss, dass die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der «Vertreter des Bundes» im Suva-Rat gegenüber den gewählten Personen nicht klar kommuniziert und die Präsenz von Mitgliedern der Bundesverwaltung nicht ausreichend begründet ist.

## **6 Recht- und Zweckmässigkeit der Praxis des Bundes bei der Oberaufsicht**

Dieses Kapitel behandelt die dritte Fragestellung der Evaluation: Nimmt der Bund seine Oberaufsicht in der Praxis recht- und zweckmässig wahr? Dabei steht die jährliche Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung der Suva im Zentrum.

*Antwort auf die Fragestellung:* Zwar wurde ein recht- und zweckmässiger schriftlicher Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung der Suva festgelegt. Da die Praxis des Bundes jedoch über diesen Prozess hinausgeht, hält er den Rahmen der Oberaufsicht nicht immer ein.

- Der schriftliche Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung der Suva ist insgesamt rechtmässig und zweckmässig (Ziff. 6.1).
- In der Praxis verfügt der Bund über mehr Informationen zur Suva als für die Oberaufsicht bei normalem Geschäftsgang notwendig (Ziff. 6.2).
- Es ist unklar, welchen Zweck die Treffen zwischen dem Bund und der Suva für die Oberaufsicht des Bundes erfüllen (Ziff. 6.3).
- Beim BAG fehlt ein klares Verständnis der Rolle der Oberaufsicht und ihrer Abgrenzung zur Gesetzesaufsicht, für die es ebenfalls zuständig ist (Ziff. 6.4).

### **6.1 Der schriftliche Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung ist recht- und zweckmässig**

Im Rahmen seiner Oberaufsicht genehmigt der Bundesrat die Jahresrechnung und den Jahresbericht der Suva (vgl. Ziff. 3.2). Die Sektion UVMV des BAG bereitet dieses Bundesratsgeschäft zuhanden des EDI vor.

---

Die Genehmigung der *Jahresrechnung* der Suva ist im Rahmen der Oberaufsicht wichtig, weil der Bund die finanzielle Stabilität der Suva und ihre Solvenz zu gewährleisten hat (vgl. Ziff. 3.2). Für die Prüfung der Jahresrechnung hat die Sektion UVMV einen Prozess definiert<sup>100</sup> und in einem weiteren Dokument zusammengefasst, welche Unterlagen geprüft werden und worauf in den einzelnen Schritten zu achten ist.<sup>101</sup> Das Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass der Rahmen der Oberaufsicht des Bundes mit diesen Grundlagen eingehalten wird.<sup>102</sup> Das BAG stützt sich laut seinem Prozess bei der Prüfung der Jahresrechnung auch auf die Berichte des verantwortlichen Aktuars der Suva und der externen Revisionsstelle. Das Gesetz verpflichtet diese, die Suva nach den Vorschriften zu prüfen, welche auch für andere Unternehmungen gelten. Für die Aufgaben des verantwortlichen Aktuars verweist das UVG (Art. 65a) beispielsweise auf das Versicherungsaufsichtsgesetz<sup>103</sup>. Der verantwortliche Aktuar und die Revisionsstelle prüfen unabhängig voneinander insbesondere, ob die versicherungstechnischen Rückstellungen angemessen sind. Diese Vorgaben hat die PVK im Rahmen der Evaluation nicht materiell bewertet (vgl. Ziff. 1.3). Sie kommt jedoch zum Schluss, dass es angemessen und zweckmässig ist, dass sich das BAG auf die vorhandenen Prüfungen stützt. Offene Fragen zur Jahresrechnung klärt das BAG gemäss Prozess an einem jährlichen Treffen mit Personen der Suva auf Fachebene, bevor es den BRA dem GS-EDI zur Vorkonsultation zustellt.

Die Jahresrechnung ist Bestandteil des *Jahresberichtes* der Suva. Während das BAG für die Prüfung der Jahresrechnung einen schriftlichen Prozess definiert hat, wie soeben dargelegt, fehlt ein solcher für die Überprüfung der übrigen Teile des Jahresberichtes, beispielsweise von Informationen zur Corporate Governance oder zur Nachhaltigkeit. Laut dem Rechtsgutachten ist dies jedoch unerheblich: Die Genehmigung des Jahresberichtes dient dem Bundesrat in erster Linie zur Information, solange es bei der Suva keine ausserordentlichen Vorkommnisse gibt. Letztlich hat die Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung durch den Bundesrat keine Konsequenzen für deren Gültigkeit (vgl. Ziff. 3.2). In den von der PVK untersuchten Geschäftsjahren 2021 bis 2025 hat der Bundesrat nie einen Vorbehalt geäussert.

Wie die PVK feststellte und unter den nachfolgenden Ziffern beschreibt, geht die Praxis der Oberaufsicht jedoch über den schriftlichen Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung hinaus. Der Bund erhält mehr Informationen und es finden verschiedene Treffen zwischen Suva und Mitarbeitenden des Bundes statt.

## **6.2 Der Bund erhält von der Suva mehr Informationen als für die Oberaufsicht bei normalem Geschäftsgang angemessen**

Wie in Ziffer 3.2 ausgeführt, sind die Informationsrechte der Oberaufsicht vom Geschäftsgang der Suva abhängig. Der Bund darf nur Unterlagen einverlangen, die für

<sup>100</sup> BAG (2020): Prozess VA 2.7.05 FD Jahresrechnung der Suva inkl. MV, Version 1.3 vom 11.3.2020.

<sup>101</sup> BAG (undatiert): Wissensmanagement – Prüfung Jahresrechnung Suva.

<sup>102</sup> Rechtsgutachten, Ziff. III.2.a.

<sup>103</sup> SR **961.01**

---

die Erfüllung seiner Oberaufsicht notwendig sind. Laut dem Rechtsgutachten muss der Begriff «notwendig» dabei eng ausgelegt werden: Es handelt sich um die Informationen, die zur Erfüllung der Oberaufsicht unerlässlich sind.<sup>104</sup> Das bedeutet, dass es bei einem ausserordentlichen Geschäftsgang der Suva sehr wohl angemessen und verhältnismässig sein kann, dass sich der Bundesrat näher informieren lässt und gewisse Unterlagen der Suva einverlangt. Bei normalem Geschäftsgang der Suva jedoch sind die Informationsrechte beschränkt auszulegen.

Im von der PVK untersuchten Zeitraum von 2021 bis 2025 (vgl. Ziff. 1.2) war die finanzielle Stabilität der Suva jeweils gewährleistet und kann von einem normalen Geschäftsgang der Suva ausgegangen werden.<sup>105</sup> Die PVK hat festgestellt, dass die Sektion UVMV regelmässig Unterlagen und Informationen der Suva erhalten hat, für welche sie nicht nachvollziehbar darlegen konnte, dass diese für die Oberaufsicht bei einem normalen Geschäftsgang notwendig und damit verhältnismässig wären. In Tabelle 4 sind die wichtigsten Unterlagen dargestellt, welche der Bund von der Suva erhält. Es ist jeweils angegeben, wenn diese im schriftlichen Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung (vgl. Ziff. 6.1) erwähnt sind oder im Rahmen der Gesetzesaufsicht über alle Unfallversicherungen zugestellt werden (vgl. Tab. 4, zweite und dritte Spalte). Im Rahmen der Gesetzesaufsicht kontrolliert das BAG beispielsweise, ob die Prämien der Unfallversicherungen wie gesetzlich verlangt risikogerecht ausgestaltet sind (vgl. Ziff. 3.3).

Tabelle 4 zeigt auf, dass die Sektion UVMV regelmässig Informationen der Suva erhält, deren Relevanz für die Oberaufsicht nicht klar ist und die auch nicht in Zusammenhang mit der Gesetzesaufsicht stehen. Im Rahmen seiner Oberaufsicht hat der Bund Zugang zu den Dokumenten, die in den rechtlichen Grundlagen und im Prozess zur Prüfung der Jahresrechnung erwähnt sind. Bezüglich weiterer Informationen dagegen stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit. So können der Antrag betreffend Prämienmassnahmen oder das Budget der Betriebskosten für die Oberaufsicht dann notwendig sein, wenn die finanzielle Stabilität der Suva infrage gestellt ist. Bei einem normalen Geschäftsgang ist dies jedoch nicht der Fall.

Die Tatsache, dass es eine vierteljährliche Berichterstattung zur Solvenz gibt statt wie in der Verordnung des Bundesrates jährlich mit dem Bericht zur finanziellen Lage der Suva unterstreicht, dass das BAG mehr Informationen erhält als notwendig. Zum Vergleich: Private Versicherungsgesellschaften müssen der FINMA jährlich über die Solvenz berichten. Eine unterjährige Berichterstattung ist in der Regel nur bei konkreten Vorkommnissen erforderlich. Die vierteljährliche Berichterstattung wurde 2020 schriftlich zwischen dem BAG und der Suva vereinbart, weil die Covid-Pandemie zu Unsicherheiten und hohen Volatilitäten am Finanzmarkt führte. Seither wird das BAG gleich häufig über die Solvenzlage informiert wie der Suva-Ratsausschuss, welcher die direkte Aufsicht über die Geschäftsführung der Suva ausübt. Dies mag für einen beschränkten Zeitraum verhältnismässig gewesen sein, hätte aber rückgängig gemacht werden müssen, als sich die Lage am Finanzmarkt wieder beruhigte. Die Verantwortlichen des BAG konnten nicht nachvollziehbar begründen, weshalb eine vierteljährliche Berichterstattung der Suva nach wie vor notwendig wäre. Auf

<sup>104</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.3.b.

<sup>105</sup> Der Solvenzquotient lag in den Rechnungsjahren 2021 bis 2025 zwischen 150 und 190 Prozent und damit über der Mindestanforderung von 100 Prozent.

Nachfrage stellten sie sich auf den Standpunkt, dass es besser sei, die Oberaufsicht «zu gut» zu machen. In der Konsultationsantwort unterstrich das BAG, dass die Regelung in gegenseitigem Einverständnis eingeführt worden sei und jederzeit aufgehoben werden könne. Weshalb Letzteres nicht bereits geschehen ist, führte es nicht aus.

*Tabelle 4*

**Relevanz der von der Suva erhaltenen Unterlagen für die Oberaufsicht bei normalem Geschäftsgang und für die Gesetzesaufsicht<sup>1)</sup>**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Relevanz für Oberaufsicht des Bundes <sup>2)</sup> | Relevanz für Gesetzesaufsicht |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------|
| Jahresbericht (Art. 61 Abs. 3 UVG)                                                                                                                                                                                                                                                             | ✓                                                  |                               |
| Jahresrechnung / Betriebsrechnung (Art. 61 Abs. 3 UVG)                                                                                                                                                                                                                                         | ✓                                                  | ✓                             |
| Berichte der externen Revisionsstelle                                                                                                                                                                                                                                                          | ✓                                                  |                               |
| Bericht des verantwortlichen Aktuars                                                                                                                                                                                                                                                           | ✓                                                  |                               |
| Bericht über die finanzielle Sicherheit (Art. 111 Abs. 4 UVV)                                                                                                                                                                                                                                  | ✓                                                  |                               |
| Risikostatistik je Versicherungszweig                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                    | ✓                             |
| Geschätzter Stand der Solvenz (vierteljährlich seit 2020)                                                                                                                                                                                                                                      |                                                    |                               |
| Unterlagen und Protokolle der Sitzungen des Suva-Rates, darunter:                                                                                                                                                                                                                              |                                                    |                               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Budget der Betriebskosten der Suva</li> <li>– Bericht des Vorsitzenden der Geschäftsleitung</li> <li>– Bericht des medizinischen Experten</li> <li>– Wahl/Wiederwahl der Revisionsstelle</li> <li>– Wahlen der Kommissionen des Suva-Rates</li> </ul> |                                                    |                               |

<sup>1)</sup> Nicht aufgeführt sind beispielsweise Unterlagen in Zusammenhang mit Wahlen des Suva-Rates, Anträge auf Anpassung der Rechnungsgrundlagen (Art. 89 Abs. 1 UVG) oder Unterlagen zu Anhörungen zu den Prämientarifen und den Risikogemeinschaften (Art. 60 UVG).

<sup>2)</sup> Dokumente im Prozess zur Überprüfung der Jahresrechnung erwähnt.

Im Übrigen wurden weder das EDI noch der Bundesrat im BRA für das Jahr 2020 über den erhöhten Rhythmus der Berichterstattung informiert. Auch hat es das BAG unterlassen, eine Anpassung der Verordnung anzuregen. Wie das Rechtsgutachten darlegte und der Gesetzgeber wiederholt unterstrich, wird die Suva von den Sozialpartnern selbstverwaltet geführt und liegt es letztlich in der Verantwortung des Suva-Rates, die finanzielle Stabilität der Suva sicherzustellen. Dass sich die Sektion UVMV seit mehreren Jahren vierteljährlich über die Solvenz informieren lässt, entspricht nicht der Verordnung und sprengt den Rahmen der Oberaufsicht des Bundes bei einem normalen Geschäftsgang.

Zusätzlich zum jährlichen Bericht über die finanzielle Lage informiert die Suva die Sektion UVMV auf deren Wunsch auch unterjährig über spezifische Themen. Dabei geht es beispielsweise um die Art der Festlegung der Prämien der Suva, die Rückstel-

---

lungen oder den Abbau von Ausgleichsreserven. Diese Informationen sind zwar für die finanzielle Stabilität der Suva relevant. Wie bereits dargelegt, rechtfertigt dies jedoch nicht automatisch den Zugang zu diesen Informationen im Rahmen der Oberaufsicht des Bundes. Das BAG konnte nicht darlegen, weshalb diese Informationen für die Oberaufsicht bei einem normalen Geschäftsgang der Suva notwendig wären.

Neben diesen Informationen erhält die Sektion UVMV auch alle Unterlagen sowie die Protokolle der zweimal jährlich stattfindenden *Sitzungen des Suva-Rates*. Die PVK konnte nicht ermitteln, ob der Bund diese Unterlagen explizit einverlangt hat. Sie hat auch keine Hinweise, dass es bezüglich der Informationsrechte des Bundes Uneinigkeiten zwischen Bund und Suva gegeben hätte. Darauf angesprochen, unterstrichen die Personen sowohl auf Führungs- wie auf Fachebene bei der Suva und dem Bund das gute Verhältnis und die Einigkeit. Doch stellt sich laut dem Rechtsgutachten insbesondere bei der automatischen Zustellung aller Unterlagen und Protokolle von Sitzungen des Suva-Rates die Frage nach der Verhältnismässigkeit. Zwar wäre laut dem Rechtsgutachten eine Situation denkbar, in der der Bundesrat Einsicht in relevante Unterlagen verlangen würde, beispielsweise wenn er ein Mitglied des Suva-Rates aufgrund von Interessenkonflikten abberufen müsste.<sup>106</sup> Die PVK hat jedoch keine entsprechenden Hinweise.

Auf Nachfrage der PVK konnten die Verantwortlichen des BAG jedoch nicht darlegen, zu welchem Zweck die Sektion UVMV die Unterlagen der Sitzungen des Suva-Rates erhält. Es ist für die PVK auch unklar, durch wen und inwiefern diese überhaupt geprüft werden. Sie werden weder im Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung erwähnt, noch wird in den BRA auf Informationen daraus Bezug genommen. Vielmehr scheinen weder der Bundesrat noch das zuständige Departement zu wissen, dass der Bund über diese Informationen der Suva verfügt. Diese Beispiele illustrieren, dass der Bund mehr Informationen erhält als für die Oberaufsicht verhältnismässig in einer Situation, in der die Suva finanziell stabil ist. Zudem verdeutlicht es, dass nicht nur eine formelle Delegation der Ausübung der Oberaufsicht an das BAG fehlt (vgl. Ziff. 3.3), sondern dass das EDI in der Praxis die Ausübung der Oberaufsicht durch das BAG auch nicht steuert.

## **6.3 Der Zweck der Treffen zwischen Bund und Suva für die Oberaufsicht ist unklar**

Die PVK stellte fest, dass jährlich oder halbjährlich auf verschiedenen Ebenen Treffen zwischen der Suva und dem Bund stattfinden. Diese sind in Tabelle 5 dargestellt.

Normalerweise trifft sich *die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des EDI* jährlich mit dem Präsidenten des Suva-Rates, dem Vorsitzenden der Geschäftsleitung und dem Generalsekretär der Suva. Laut Traktandenliste wird dabei das vergangene Geschäftsjahr thematisiert. Auch aktuelle politische Geschäfte und allfällig anstehende Wahlen in den Suva-Rat werden besprochen. Gegenüber der PVK unterstrichen Personen seitens Suva, dass sie den Austausch schätzten. Da die Suva keine verselbstständigte Einheit des Bundes ist und der Bundesrat nicht in die Geschäftsführung eingreifen darf, dürfen

<sup>106</sup> Rechtsgutachten, Ziff. II.E.3.b.

diese Gespräche nicht der Steuerung der Suva dienen. Inwiefern dies eingehalten wird, konnte die PVK nicht bewerten. Denn wie sie feststellte, werden diese Treffen nicht protokolliert, was klar unrechtmässig ist. Auch die Suva untersteht dem Bundesgesetz über die Archivierung.<sup>107</sup> Zudem ist für die PVK nicht nachvollziehbar, welchen Stellenwert diese Treffen im Rahmen der Oberaufsicht des Bundes haben. Informationen des Suva-Rates über seine Aufsichtstätigkeiten beispielsweise scheinen nicht Teil dieser Treffen zu sein. In den BRA zur Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung werden diese Treffen ebenfalls nicht erwähnt.

Tabelle 5

Treffen zwischen dem Bund und der Suva

|                                                    | Häufigkeit                 | Anwesend<br>seitens Suva                                               | Anwesend<br>seitens Bund                                              |
|----------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Treffen mit der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher EDI | Jährlich <sup>2)</sup>     | Präsident Suva-Rat, Vorsitzender der Geschäftsleitung, Generalsekretär | Vorsteher/in, Generalsekretär, persönlicher Mitarbeiter <sup>1)</sup> |
| Besprechung der Jahresrechnung                     | Jährlich                   | Mitglied der Geschäftsleitung, Generalsekretär, Fachebene              | Leiter der Abteilung, Leiterin, Sektion UVMV, Fachebene               |
| Halbjahresgespräch                                 | Halbjährlich <sup>3)</sup> | Vorsitzender der Geschäftsleitung, Generalsekretär, Fachebene          | Leiter der Abteilung, Leiterin, Sektion UVMV, Fachebene               |

<sup>1)</sup> 2025 zusätzlich eine Person des BAG und eine des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

<sup>2)</sup> Kein Treffen 2021 und 2023.

<sup>3)</sup> 2021, 2022 und 2025 fand jeweils nur ein Gespräch im Sommer statt.

Nebst dem Treffen mit dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin des EDI gibt es Treffen, bei welchen der fachliche Austausch im Zentrum steht (vgl. Tab. 5). Einerseits ist dies ein jährliches Treffen zur *Besprechung der Jahresrechnung* der Suva, wie dies im schriftlichen Prozess aufgeführt ist (vgl. Ziff. 6.1). Diese Besprechung ist damit Teil der Oberaufsicht des Bundes über die Suva. Anwesend sind seitens Suva beispielsweise das für die Finanzen verantwortliche Geschäftsleitungsmitglied, der verantwortliche Aktuar der Suva und jeweils auch der Generalsekretär. Seitens Bund sind Mitglieder der Sektion UVMV anwesend und oftmals auch der Leiter der Abteilung Versicherungsaufsicht. Ein solches Treffen erachtet die PVK für die Oberaufsicht als zweckmässig, da so offene Fragen bezüglich der Jahresrechnung der Suva geklärt werden können. Gegenüber der PVK gaben die involvierten Personen an, das Treffen zur Besprechung der Jahresrechnung sei effizient. Das Fachwissen und die für die Prüfung nötigen Ressourcen seien seitens BAG vorhanden. Falls

<sup>107</sup> Bundesgesetz vom 26.6.1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz [BGA], SR 152.1); die Suva ist in Anhang 2 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung vom 8.9.1999 (SR 152.11) erwähnt.

---

weitere offene Fragen bestünden, finde zusätzlich ein informeller Austausch statt. Inwiefern dieser im Rahmen der Oberaufsicht oder der Gesetzesaufsicht erfolgte, konnte das BAG nicht angeben.

Daneben finden halbjährlich sogenannte *Halbjahresgespräche* statt. Die PVK hat die Protokolle zu diesen analysiert. Teilweise kommen Themen zur Sprache, die klar in den Bereich der Oberaufsicht fallen. So werden beispielsweise die Fristen für anstehende Wahlgeschäfte für den Suva-Rat diskutiert. Ein grosser Teil dieser Treffen ist jedoch Themen gewidmet, bei denen für die PVK nicht nachvollziehbar ist, inwiefern sie für die Aufgaben der Sektion UVMV relevant sind, sei es für die Oberaufsicht oder die Gesetzesaufsicht. So werden regelmässig Aspekte der Geschäftsführung der Suva thematisiert, für deren Aufsicht jedoch der Suva-Rat zuständig ist. Die Sektion UVMV fragte beispielsweise nach einer Kosten-Nutzen-Analyse eines Change-Programmes der Suva oder stellte aufgrund eines Medienberichtes Fragen zu einem geplanten Stellenabbau. Auch forderte die Sektion UVMV anlässlich eines Halbjahresgesprächs, über eine Anpassung der Obergrenze für die Solvenz durch den Suva-Rat frühzeitig informiert zu werden. Doch sind die Kompetenzen des Bundes bezüglich der finanziellen Stabilität der Suva ebenfalls begrenzt: Er hat eine Untergrenze für die Solvenz festzulegen, über die Obergrenze entscheidet jedoch der Suva-Rat; diese Entscheidung liegt ausserhalb der Oberaufsicht.

Gleichzeitig kommen an den Halbjahresgesprächen Themen zur Sprache, die nach Ansicht der PVK für die Oberaufsicht des Bundes sehr wohl relevant sind, über die jedoch weder das zuständige Departement noch der Bundesrat informiert werden. Einige Beispiele, welche für die Oberaufsicht zentrale Aspekte betreffen:

- Sicherzustellen, dass die Suva finanziell stabil ist und ausreichend Rückstellungen hat, ist ein wichtiges Anliegen der Oberaufsicht (vgl. Ziff. 3.2). Als die Suva 2022 die Grundlage für die Berechnung der finanziellen Risiken anpasste, hat das BAG dies mit der Suva an mehreren Treffen besprochen, um die Anpassung zu plausibilisieren. Der BRA zur Genehmigung der nächsten Jahresrechnung informierte zwar über die Anpassung durch die Suva, aber nicht über die Prüfung der Anpassung durch das BAG.
- Zentrales Anliegen der UVG-Revision per 2017 war es, die Nebentätigkeiten der Suva genauer zu regeln. Sie müssen in einer eigenen Rechnung geführt und selbsttragend sein. Mitte 2023 kritisierte das BAG anlässlich eines Halbjahresgesprächs, eine bestimmte Nebentätigkeit sei nicht, wie gesetzlich vorgeschrieben, selbsttragend, was der Revisionsstelle nicht aufgefallen sei. Das BAG hat in dieser Sache weiter nichts unternommen und der Bundesrat wurde im entsprechenden BRA nicht über diese Lücke im Bericht der externen Revisionsstelle informiert.

- 
- Aufgrund eines damals hängigen Verfahrens vor dem Bundesgericht<sup>108</sup> entschied die Suva 2023, Rückstellungen von mehreren hundert Millionen Franken zu bilden. Sie fragte das BAG im Rahmen eines Halbjahresgesprächs, ob es damit einverstanden sei, was dieses bejahte. Weder das hängige Verfahren noch die Tatsache, dass sich das BAG zur Höhe der Rückstellungen der Suva positioniert hatte, wurde im BRA gegenüber dem Bundesrat erwähnt.<sup>109</sup>

Nach Ansicht der PVK müsste in den BRA über besprochene Themen, welche zentrale Aspekte der Oberaufsicht betreffen, zumindest summarisch informiert werden. Der Jahresbericht und die Jahresrechnung der Suva wurden in den letzten Jahren vom Bundesrat im vereinfachten Verfahren behandelt. Wenn die Suva finanziell stabil ist und es keine besonderen Vorkommnisse gibt, also bei normalem Geschäftsgang, bewertet die PVK dies als angemessen (vgl. Ziff. 3.2).

## **6.4                      Beim BAG fehlt ein angemessenes Rollenverständnis für die Oberaufsicht bei der Suva**

Laut Gesetz wird die Oberaufsicht des Bundes über die Suva durch den Bundesrat ausgeübt (Art. 61 Abs. 3 UVG). Die Abteilung Versicherungsaufsicht des BAG hat in ihren Tätigkeitsberichten jedoch wiederholt geschrieben, dass das BAG die Oberaufsicht über die Suva ausübt.<sup>110</sup> Dies entspricht auch dem Verständnis der interviewten Mitarbeitenden der Abteilung Versicherungsaufsicht des BAG und des GS-EDI. Allerdings fehlt sowohl eine formelle Delegation an das BAG (vgl. Ziff. 3.3) als auch, abgesehen vom Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung (vgl. Ziff. 6.1), eine klare Aufgabenbeschreibung für die Oberaufsicht durch das BAG, namentlich durch die Sektion UVMV.

Ein klares Aufgabenverständnis wäre jedoch wichtig, weil der Bund mit der Suva in zwei Rollen verkehrt, wie in Ziffer 3.3 dargelegt: Einerseits hat er die institutionelle Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Suva, wobei der Suva-Rat die direkte institutionelle Aufsicht wahrnimmt. Andererseits hat der Bund die Gesetzesaufsicht, in deren Rahmen er dafür sorgt, dass die Suva und die anderen Unfallversicherungen die gesetzlichen Vorgaben einheitlich anwenden. Es ist wichtig, dass diese Rollen angemessen unterschieden werden, weil der Bund je nachdem über andere Informationsrechte und Instrumente verfügt.

Allerdings stellte die PVK fest, dass die zuständigen Personen beim BAG oft nicht genau angeben können, in welcher Rolle sie bei welchen Tätigkeiten mit der Suva verkehren. Das unklare Rollenverständnis erachtet die PVK als eine Ursache dafür, dass der Rahmen der Oberaufsicht des Bundes angesichts des normalen Geschäftsgangs der Suva immer wieder überschritten wird, wie die oben erwähnten Forderungen

<sup>108</sup> Vgl. Urteil 9C 480/2022 des Bundesgerichts vom 29.8.2024.

<sup>109</sup> Das BAG legte in der Konsultationsantwort vom 10.2.2026 (Punkt 10) gegenüber der PVK dar, dass mehrere hundert Millionen Franken bei einem Gesamtbetrag der Rückstellungen der Suva von rund 40 Milliarden Franken eine Erhöhung im unteren einstelligen Prozentbereich darstellten, weshalb dies im BRA nicht erwähnenswert schien.

<sup>110</sup> In den Tätigkeitsberichten der Abteilung Versicherungsaufsicht findet sich ab 2021 eine entsprechende Formulierung, zuletzt im Tätigkeitsbericht 2024, Ziff. 2.2.

---

gen nach einer vierteljährlichen Berichterstattung zur Solvenz, nach Unterlagen zu den Sitzungen des Suva-Rates und nach weiteren für die Ober- und Gesetzesaufsicht nicht relevanten Informationen, beispielsweise anlässlich der Halbjahresgespräche auf Fachebene, zeigen (Ziff. 6.2 und 6.3).

Die Suva hat sich gemäss den Unterlagen und Gesprächen nicht gegen die Informationsbegehren gestellt. Dies erklärt sich unter Umständen teils durch die personelle Nähe zwischen dem BAG und der Suva, welche die PVK in ihren Analysen festgestellt hat. Die Leitungspersonen auf Stufe Abteilung und Sektion waren direkt von der Suva zum BAG gekommen und kennen die Suva und gewisse Mitarbeitende somit sehr gut. In einem Fall hatte die betreffende Person an den Treffen auf Fachebene sogar die Suva gegenüber dem BAG vertreten, seit dem Wechsel vertritt sie die Gegenseite. Die PVK hat keine konkreten Hinweise auf Interessenkonflikte. Sowohl das BAG wie auch das GS-EDI unterstrichen zudem die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden und dass direkte Wechsel aus der Branche ins BAG nicht unüblich seien, weil die Fachkompetenzen ausschlaggebend für eine Anstellung seien. Jedoch wurden seitens BAG keine Massnahmen getroffen, um die Unabhängigkeit sicherzustellen, wie beispielsweise der Ausstand bei gewissen Dossiers oder ein Vieraugenprinzip. Aus Sicht der PVK bekräftigen die personellen Seitenwechsel die Notwendigkeit, dass die Mitarbeitenden des Bundes ein klares Verständnis ihrer Aufgaben und ihrer Verantwortung sowie insbesondere von deren Grenzen haben.

Dass organisatorisch die Sektion UVMV des BAG sowohl die Gesetzes- als auch die Oberaufsicht ausübt, ist (abgesehen von der fehlenden Delegation im zweiten Fall) aus juristischer Sicht nicht zu kritisieren (vgl. Ziff. 3.3). Dass sich beim Bund mit der Sektion UVMV eine einzige Stelle mit der Suva befasst, haben in den Interviews der PVK sowohl die zuständigen Mitarbeitenden des BAG als auch die Personen der Suva, die mit diesen in Kontakt stehen, positiv bewertet. Seitens BAG und auch durch das GS-EDI wurde unterstrichen, dass die Tätigkeiten im Bereich der Unfallversicherungen letztlich begrenzt seien und es aufgrund des erforderlichen Wissens nicht effizient wäre, die Aufgaben auf mehr Personen zu verteilen. Auch Personen der Suva unterstrichen das spezifische Wissen zur Suva und deren Entstehung, das nötig sei.

Die PVK kann diese Argumentation nachvollziehen und findet es zweckmässig, dass sich beim Bund spezialisierte Personen vertieft mit der Materie auseinandersetzen. Auch, dass in der Bundesverwaltung dieselben Personen in beiden Rollen mit der Suva verkehren, kann aus Sicht der PVK zweckmässig sein. Sind die Prämien der Suva nicht risikogerecht (Gesetzesaufsicht), kann sich das auch auf ihre Solvenz auswirken (Oberaufsicht). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Oberaufsicht grundsätzlich auf alle Informationen zugreifen darf, die sich möglicherweise auf die Solvenz der Suva auswirken könnten, wie vonseiten des BAG in Interviews und auch in der Konsultationsantwort<sup>111</sup> argumentiert wurde. Bei einem normalen Geschäftsgang der Suva, wie in den durch die PVK untersuchten Jahren, ist die Oberaufsicht klar beschränkt (vgl. Ziff. 3.2). Verkehren dieselben Personen mit der Suva in den Rollen der Oberaufsicht und der Gesetzesaufsicht, bedingt dies, dass diese ein klares Verständnis ihrer verschiedenen Rollen haben, weil ansonsten das Risiko besteht, dass

<sup>111</sup> BAG / EDI (2026): Stellungnahme des BAG und des EDI vom 10.2.2026 im Rahmen der Verwaltungskonsultation, bspw. Punkt 6 und 7.

---

die Reichweite der Oberaufsicht, die gesetzlich bewusst eingeschränkt wurde, überschritten wird.

Mehrere Interviewte seitens des Bundes haben die volkswirtschaftliche und politische Bedeutung der Suva hervorgehoben. Teils erwähnten sie, die Suva sei *«too big to fail»*: Sie äusserten die Vermutung, der Bund würde sich finanziell beteiligen müssen oder zumindest die Rettung orchestrieren, sollte die Suva in Schieflage geraten. Gerade aus dieser Perspektive ist für die PVK nachvollziehbar, dass das Departement und das BAG bezüglich der Suva eine möglichst umfassende Aufsicht wünschen, um einen Krisenfall möglichst auszuschliessen. Dieses Verständnis ist mit den rechtlichen Grundlagen zu einer zurückhaltenden Oberaufsicht jedoch nicht vereinbar. Zudem gilt, dass dem Bund gerade dadurch, dass er mehr Informationen verlangt als notwendig und sich zu Fragen positioniert, die ausserhalb seiner Aufsichtsaufgaben liegen, auch eine politische Mitverantwortung für den Geschäftsgang der Suva erwachsen kann.

Für die PVK ist allerdings fraglich, welches Risiko die Suva für den Bund tatsächlich darstellt. Im Rahmen der UVG-Revision kam man beispielsweise zum Schluss, dass die Suva die Aufwände bei einem Grossereignis aus ihren Reserven würde decken können.<sup>112</sup> Die entsprechende Vorgabe findet sich in der Verordnung: Die Suva muss über genügend Eigenmittel verfügen, um die Forderungen aus einem seltenen Grossereignis decken zu können, das sich statistisch gesehen nur alle 100 Jahre ereignet (Art. 111 Abs. 4 UVV). Zudem ist gesetzlich klar, dass die Unfallversicherungen selbsttragend sein müssen. Das heisst, die Prämien eines Jahres müssen alle Verpflichtungen aus diesem Jahr decken. Bei der Suva kommt das Versicherungsobligatorium hinzu (vgl. Ziff. 2.3): Viele Branchen und auch die Bundesverwaltung könnten nicht einfach zu einem anderen Versicherer wechseln, falls die Suva ihre Prämien aufgrund einer finanziellen Schieflage erhöhen müsste. Das heisst, die Suva wäre in ihrer Existenz nicht gefährdet. Kommt hinzu, dass der seit der Gründung der Suva wiederholt geäusserte politische Wille klar ist: Die Sozialpartner verwalten die Suva, der Bund hat lediglich eine Oberaufsicht (vgl. Ziff. 3.2). Wie das vorliegende Kapitel aufzeigte, wird der Rahmen der Oberaufsicht aktuell in der Praxis nicht immer eingehalten. Das ist nach Ansicht der PVK auch einem unklaren Verständnis der Rolle der Oberaufsicht des Bundes geschuldet.

## 7

### Schlussfolgerungen

Die PVK kommt zum Ergebnis, dass die Oberaufsicht des Bundes über die Suva mehrheitlich zweckmässig geregelt ist, der Bund jedoch in der Praxis den rechtlichen Rahmen teilweise nicht einhält. Laut dem Rechtsgutachten, das die PVK erstellen liess, ist die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes eingeschränkt. Im Gesetz ist sie angemessen verankert (Ziff. 7.1). In der Praxis verlangt der Bund zu viele Informationen von der Suva, womit er den Rahmen der Oberaufsicht teilweise überschreitet (Ziff. 7.2). Der Suva-Rat, der für die Aufsicht über die Geschäftsführung der Suva zuständig ist, wird vom Bundesrat gewählt. Die verwaltungsinternen Prozesse zur

<sup>112</sup> Zusatzbotschaft 2014, Ziff. 2.3.5.

---

Wahl der Mitglieder des Rates sind nur teilweise zweckmässig (Ziff. 7.3). Dem Suva-Rat gehört auch eine Gruppe von «Vertretern des Bundes» an. Da die Suva keine selbstständige Einheit ist und diese Personen durch den Bund nicht instruiert werden dürfen, ist diese Bezeichnung jedoch irreführend (Ziff. 7.4).

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

Bereits bei der Gründung der Suva und auch im Rahmen der UVG-Revision, welche 2017 ihren Abschluss fand, hat der Gesetzgeber die Autonomie der Suva unterstrichen. Ihr sind viele gesetzliche Aufgaben übertragen (Ziff. 2.3), doch ist sie keine selbstständige Einheit des Bundes. Vielmehr soll sie selbstverwaltet von den Sozialpartnern geführt werden (Ziff. 3.1). Die direkte Aufsicht über die Geschäftsführung obliegt dem Suva-Rat. Er besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Verbände der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sowie des Bundes. Dem Bund kommt lediglich eine Oberaufsicht zu (Ziff. 3.2).

Das im Auftrag der PVK verfasste Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die Reichweite und Instrumente der Oberaufsicht des Bundes über die Suva in den rechtlichen Grundlagen zwar knapp gehalten, aber dennoch angemessen verankert sind. Die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes ist im Lichte ihrer Ziele zu betrachten: einerseits die finanzielle Stabilität der Suva und andererseits eine angemessene interne Organisation zu gewährleisten. Jedoch ist in erster Linie der Suva-Rat dafür verantwortlich, dass die Suva diese Ziele erreicht. Die Oberaufsicht des Bundes muss nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit erfolgen. Bei einem ausserordentlichen Geschäftsgang, insbesondere wenn die finanzielle Stabilität der Suva möglicherweise gefährdet ist, kann die Reichweite der Oberaufsicht zunehmen. Bei einem normalen Geschäftsgang der Suva jedoch ist die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes beschränkt.

Die Oberaufsicht des Bundes besteht namentlich darin, dass der Bundesrat die Jahresrechnung und den Jahresbericht der Suva genehmigt. Dieses Geschäft des Bundesrates bereitet eine Sektion des BAG nach einem verschriftlichten Prozess vor. Sie prüft insbesondere die Jahresrechnung der Suva vertieft, was laut dem Rechtsgutachten angesichts des Ziels der finanziellen Stabilität angemessen ist. Den Jahresbericht prüft der Bund nicht im Detail, was ebenfalls angemessen ist, weil sich der Bund zu strategischen Entscheidungen der Suva nicht zu äussern hat (Ziff. 6.1).

Die Vorgaben zur Organisation der Suva und den Kompetenzen des Suva-Rates, welche der Bund erlassen bzw. genehmigt hat, sind angesichts der autonomen Stellung der Suva und ihrer Grösse laut dem Rechtsgutachten ebenfalls zweckmässig. In dem vom Bundesrat genehmigten Organisationsreglement der Suva sind zentrale Aufgaben im Bereich der Aufsicht an einen Ratsausschuss delegiert. Dazu gehören die Ernennung und Entlastung der Geschäftsleitung der Suva oder die Organisation und Aufsicht der internen Revision. Dieses Delegationsmodell ist laut dem Rechtsgutachten angemessen. Der Ausschuss des Suva-Rates nimmt damit in vielen Belangen dieselben Aufgaben wahr wie ein Verwaltungsrat in anderen Unternehmen. Daneben kommen gewissen Kommissionen Aufsichtsaufgaben zu (Ziff. 3.4). Mitglieder des

---

Suva-Rates bestätigten gegenüber der PVK, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen dem Suva-Rat sowie dem Ratsausschuss und den Kommissionen für die Aufsicht über die Suva zweckmässig sind (Ziff. 5.1).

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

Laut Gesetz wird die Oberaufsicht des Bundes über die Suva durch den Bundesrat ausgeübt. In der Praxis nimmt das BAG, namentlich die Sektion UVMV, die entsprechenden Aufgaben wahr. Eine formelle Delegation der Oberaufsicht an das BAG fehlt jedoch (Ziff. 3.3).

Da die Oberaufsicht des Bundes über die Suva bei einem normalen Geschäftsgang mit Zurückhaltung zu erfolgen hat, stehen dem Bund laut dem Rechtsgutachten im Normalfall nur beschränkte Informationsrechte zu. In der Praxis holt die zuständige Sektion des BAG jedoch mehr Informationen ein als notwendig. So ist in der Verordnung festgelegt, dass die Suva den Bundesrat jährlich über ihre Solvenz informieren muss. Aufgrund von Unsicherheiten am Finanzmarkt in der Covid-Pandemie wurde 2020 zwischen der Suva und dem BAG eine vierteljährliche Berichterstattung eingeführt und seither beibehalten. Gegenüber der PVK konnte das BAG nicht nachvollziehbar darlegen, weshalb dies aktuell noch nötig wäre. Auch wurde die Verordnung nicht angepasst. Ebenfalls nicht verhältnismässig ist, dass der Bund alle Unterlagen und Protokolle der Sitzungen des Suva-Rates erhält. Die beiden Beispiele illustrieren, dass der Bund den rechtlichen Rahmen der Oberaufsicht nicht immer einhält (Ziff. 6.2).

Das Mehr an Informationen rechtfertigt sich auch nicht durch die Funktion der Gesetzesaufsicht über die Unfallversicherungen, welche die für die Suva zuständige Sektion des BAG ebenfalls wahrnimmt. Im Rahmen der Gesetzesaufsicht prüft das Amt, ob das Gesetz bei allen Unfallversicherungen einheitlich angewendet wird und die Prämien risikogerecht ausgestaltet sind. Da der Bund für die Gesetzesaufsicht mehr Informationsrechte hat als für die Oberaufsicht und auch Weisungen erlassen kann, was im Rahmen der Oberaufsicht nicht der Fall ist, wäre eine angemessene Unterscheidung wichtig (Ziff. 3.3). Die zuständigen Personen konnten jedoch oft nicht angeben, in welcher Rolle sie welche Informationen von der Suva verlangt hatten (Ziff. 6.4). Etliche eingeforderte Unterlagen waren weder für die Ober- noch für die Gesetzesaufsicht relevant (Ziff. 6.2). Dass Oberaufsicht und Gesetzesaufsicht gegenüber der Suva von derselben Sektion wahrgenommen werden, ist angesichts des notwendigen Fachwissens jedoch grundsätzlich zweckmässig (Ziff. 6.4).

Der Austausch zwischen dem Bund und der Suva findet insbesondere über regelmässige Treffen statt. So gibt es ein jährliches Treffen zwischen der Departementsvorsteherin sowie dem Präsidenten des Suva-Rates, dem Vorsitzenden der Geschäftsleitung und dem Generalsekretär der Suva. Welchen Zweck dieses Treffen im Rahmen der Oberaufsicht erfüllt, ist nicht bekannt, da es nicht protokolliert wird, obwohl auch die Suva dem Archivierungsgesetz untersteht. Daneben gibt es Treffen auf Fachebene, an welchen gemäss den Unterlagen zwar teils Themen besprochen werden, die über die Oberaufsicht des Bundes hinausgehen (siehe oben), andere Themen sind für die

---

Oberaufsicht jedoch durchaus relevant. So wies das BAG die Suva beispielsweise darauf hin, dass die externe Revisionsstelle eine Nebentätigkeit der Suva nicht korrekt geprüft hatte. Im Antrag an den Bundesrat zur Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung blieb dies allerdings unerwähnt. Es fehlen in diesen Anträgen jegliche Hinweise darauf, dass das BAG bei der Suva viel mehr prüft als nur die Jahresrechnung und den Jahresbericht (Ziff. 6.3).

Dass der Rahmen der Oberaufsicht über der Suva in der Praxis nicht immer eingehalten wird, erklärt sich aus Sicht der PVK dadurch, dass das Rollenverständnis der zuständigen Mitarbeitenden des Bundes über den gesetzlichen Auftrag hinausgeht. Dazu trägt allenfalls auch eine gewisse personelle Nähe bei. Es gab direkte Wechsel gewisser Personen von der Suva in die Leitungsebene bei der Aufsicht des BAG. Hinzu kommt, dass sowohl auf Leitungsebene des BAG als auch beim GS-EDI angesichts der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Suva ein starkes Verantwortungsbewusstsein spürbar ist. Es wurde die Vermutung geäussert, dass der Bund bei einer Schieflage der Suva rettend einschreiten müsste, auch wenn er nicht finanziell beteiligt und auch nicht für die Geschäftsführung der Suva zuständig ist. Gesetzlich ist jedoch klar keine entsprechende Verantwortung vorgesehen. Die Suva müsste auch die Forderungen aufgrund eines seltenen Jahrhundertereignisses selber decken können. Im Gegensatz zu den anderen Unfallversicherungen könnten die Versicherten der Suva wegen dem Obligatorium auch bei einer merklichen Prämienerrhöhung nicht wechseln (Ziff. 6.4).

### **7.3 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. Laut dem im Auftrag der PVK verfassten Rechtsgutachten ist es angemessen, dass die Verbände bestimmen können, wer sie im Suva-Rat vertritt. Seit der Gründung der Suva hat der Gesetzgeber die Selbstverwaltung der Suva durch die Sozialpartner bekräftigt (Ziff. 4.2).

Durch seine Wahl ist der Bundesrat jedoch dafür zuständig, dass im Suva-Rat die für die Führung und Aufsicht der Suva nötigen Kompetenzen vorhanden sind. Analog den Vorgaben für die verselbstständigten Einheiten hat der Bundesrat ein Anforderungsprofil für den Suva-Rat verabschiedet, das angemessen ist. Wie die PVK feststellte, konkretisiert das Anforderungsprofil jedoch nicht, wie die angemessene Vertretung der «Berufsarten», die das Gesetz vorschreibt, ausgestaltet sein sollte (Ziff. 4.2).

Der Bundesrat wählt jeweils auch acht Vertreterinnen und Vertreter des Bundes im Suva-Rat. Die Analysen der PVK zeigen, dass der Bund bis vor Kurzem nur wenig Einfluss auf die Zusammensetzung dieser Gruppe von Mitgliedern nahm. Vielmehr schlugen der Präsident des Suva-Rates und der Generalsekretär der Suva jeweils Kandidaturen vor. Vor Kurzem wurde nun ein Vorgehen definiert, nach welchem vor der Kontaktnahme mit den Personen eine Rückmeldung des Bundes eingeholt wird (Ziff. 4.1).

---

Die PVK stuft dieses Vorgehen für den Suva-Rat insbesondere deshalb nur teilweise als zweckmässig ein, weil die Bundesverwaltung die Kandidaturen vor der Wahl durch den Bundesrat nicht ausreichend überprüft. Zwar prüft das BAG formell, ob der Suva-Rat als Ganzes die Anforderungen an die Vertretung der Sprachregionen und Geschlechter erfüllt und ob zu den Kandidierenden ein Lebenslauf vorliegt und sie ihre Interessenbindungen angegeben haben. Inhaltlich prüft es die Angaben der Personen jedoch nicht. Auch fehlen Vorgaben dazu, wann eine Interessenbindung problematisch wäre. Da sichergestellt sein muss, dass sämtliche Mitglieder im Suva-Rat die Interessen der Suva vertreten, erachtet die PVK die gegenwärtige Prüfung der Kandidaturen klar als unzureichend. Auch sind die Verantwortlichkeiten für die Auswahl der Vertreterinnen und Vertreter des Bundes wie auch für die Überprüfung zwischen dem GS-EDI und dem BAG ungenügend geklärt (Ziff. 4.3).

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

Das UVG legt fest, dass dem 40-köpfigen Suva-Rat neben je 16 Personen, welche die Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbände vertreten, auch acht «Vertreter des Bundes» angehören. Laut dem Rechtsgutachten ist jedoch aus juristischer Sicht klar, dass Letztere nicht durch den Bund instruiert werden dürfen. Das Gesetz hält klar fest, dass die Mitglieder des Suva-Rates die Interessen der Suva vertreten. Damit handelt es sich bei diesen Personen nicht um «Vertreter des Bundes» im eigentlichen Sinne, wie sie vereinzelt in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbstständigter Einheiten Einsitz nehmen. Die Rolle des Bundes bei der Suva ist nicht mit jener bei verselbstständigten Einheiten vergleichbar. Es ist daher unpassend, dass das Gesetz diese als «Vertreter des Bundes» bezeichnet (Ziff. 3.1 und 3.5).

In der Praxis erhalten die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes keine Instruktionen, womit die Rechtmässigkeit gewahrt ist. Doch ist für die Mitglieder des Suva-Rates, sogar für die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes selbst, ihre Rolle unklar. Gegenüber der PVK gaben einige Mitglieder der Gruppe Bund an, dass sie sich mehr Instruktion und Informationen seitens Bund wünschen würden, was unrechtmässig wäre. Die gesetzliche Bezeichnung «Vertreter des Bundes» ist in der Praxis somit irreführend (Ziff. 5.2).

Dass dem Suva-Rat nebst den Sozialpartnern auch eine dritte Gruppe unabhängiger Personen angehört, ist unbestritten und grundsätzlich zweckmässig. Es entspricht auch den Vorgaben der FINMA an private Unfallversicherer. Auch die Mitglieder des Suva-Rates unterstrichen die Bedeutung einer dritten Gruppe von Personen, die für einen Ausgleich zwischen den Sozialpartnern Sorge (Ziff. 5.2).

Allerdings sind nicht alle «Vertreter des Bundes» im Suva-Rat im rechtlichen Sinne unabhängig. Einige sind Mitarbeitende der Bundesverwaltung. So nimmt traditionellerweise eine Person der Direktion für Arbeit des SECO sowie die Direktorin bzw. der Direktor des EPA im Suva-Rat Einsitz. Angesichts des klaren Willens des Gesetzgebers, dass der Bund bei der Suva keine direkte Aufsicht, sondern nur eine zurückhaltende Obergaufsicht ausübt, ist dies problematisch. Was die Funktion dieser Mitarbeitenden der Bundesverwaltung im Suva-Rat ist, wurde nie geklärt (Ziff. 5.2).

---

## Abkürzungsverzeichnis

|              |                                                                                             |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abb.         | Abbildung                                                                                   |
| Abs.         | Absatz                                                                                      |
| Art.         | Artikel                                                                                     |
| BAG          | Bundesamt für Gesundheit                                                                    |
| BBl          | Bundesblatt                                                                                 |
| BfU          | Beratungsstelle für Unfallverhütung                                                         |
| BGE          | Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes                                          |
| BRA          | Bundesratsantrag                                                                            |
| Bst.         | Buchstabe                                                                                   |
| BV           | Bundesverfassung (SR 101)                                                                   |
| EDI          | Eidgenössisches Departement des Innern                                                      |
| EFK          | Eidgenössische Finanzkontrolle                                                              |
| Ekas         | Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit                                |
| EPA          | Eidgenössisches Personalamt                                                                 |
| FINMA        | Eidgenössische Finanzmarktaufsicht                                                          |
| GPK          | Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte                                      |
| GS-EDI       | Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern                              |
| i. V. m.     | in Verbindung mit                                                                           |
| Kap.         | Kapitel                                                                                     |
| KUVG         | Bundesgesetz vom 13.6.1911 über die Kranken- und Unfallversicherung (BBl 1911 III 523)      |
| PVK          | Parlamentarische Verwaltungskontrolle                                                       |
| RVOG         | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (SR 172.010)                   |
| Sektion UVMV | Sektion «Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung»                       |
| SR           | Systematische Rechtssammlung                                                                |
| Suva         | Schweizerische Unfallversicherungsanstalt                                                   |
| Tab.         | Tabelle                                                                                     |
| UVG          | Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20.3.1981 (SR 832.20)                          |
| vgl.         | vergleiche                                                                                  |
| VUV          | Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten vom 19.12.1983 (SR 832.30) |
| Ziff.        | Ziffer                                                                                      |

---

## Literatur und Dokumentenverzeichnis

BAG (2020): Prozess VA 2.7.05 FD Jahresrechnung der Suva inkl. MV, Version 1.3 vom 11.3.2020.

BAG (2025): Tätigkeitsbericht 2024. Aufsicht über die soziale Kranken- und Unfallversicherung, bag.admin.ch > Services > Publikationen > Tätigkeitsberichte > Tätigkeitsberichte über die Aufsicht der sozialen Kranken- und Unfallversicherung.

BAG (undatiert): Wissensmanagement – Prüfung Jahresrechnung Suva.

BAG / EDI (2026): Stellungnahme des BAG und des EDI vom 10.2.2026 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

Bericht der Finanzkommission des Ständerates vom 24.1.2022 zur Motion Pfister Gerhard 21.3928, «Unfallversicherungsanstalt. Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle».

Bericht des Bundesrates vom 13.9.2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht; BBl 2006 8233).

BfU (Webseite): Hand in Hand für die Sicherheit – So ist die BfU organisiert, bfu.ch > Menu > Über die BfU > Die BfU im Detail > Organisation > Hand in Hand für die Sicherheit – So ist die BfU organisiert (Stand: 19.11.2025).

Botschaft vom 10.12.1906 zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Kranken- und Unfallversicherung (BBl 1906 IV 229).

Botschaft vom 18.8.1976 zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung (BBl 1976 III 141).

Botschaft vom 30.5.2008 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (BBl 2008 5395).

EDI (2023): Anforderungsprofil für Mitglieder des Suva-Rates, vom Bundesrat genehmigt am 22.11.2023.

EFD (2013): Muster-Anforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von verselbständigten Organisationen des Bundes (nachfolgend «oberstes Führungsorgan»), epa.admin.ch > Themen > Personalrecht > Beschlüsse des Bundesrates zur Wahl von Mitgliedern der obersten Leitungsorgane; Anforderungsprofil für die Verwaltungs- und Institutsräte.

EFK (2016): Prüfung der Organisation und Verwendung der Mittel – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit, efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Thema > Wirtschaft und Landwirtschaft > EFK-15323 > Prüfung der Organisation und Verwendung der Mittel – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (Bericht *auf Französisch*, Zusammenfassung *auf Deutsch*).

EFK (2021): Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit, efk.admin.ch > Publikationen > Berichte > Thema > Wirtschaft und Landwirtschaft > EFK-20264 > Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit.

---

EFK (2024): Jahresprogramm 2024, [efk.admin.ch](http://efk.admin.ch) > Publikationen > Jahresprogramm > Archiv Jahresprogramme > Jahresprogramm 2024.

Ekas (2025): Sonderrechnung 2024, [ekas.admin.ch](http://ekas.admin.ch) > Über uns > Jahresberichte und Sonderrechnungen > Sonderrechnung 2024.

FINMA (2017a): FINMA Rundschreiben 2017/1, «Corporate Governance – Banken», [finma.ch](http://finma.ch) > Dokumentation > Rundschreiben > FINMA-Rundschreiben 2017/1, «Corporate Governance – Banken».

FINMA (2017b): FINMA Rundschreiben 2017/2, «Corporate Governance – Versicherer», [finma.ch](http://finma.ch) > Dokumentation > Rundschreiben > FINMA-Rundschreiben 2017/2, «Corporate Governance – Versicherer».

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.

Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen vom 13.5.2024 (BBl 2024 2751).

Maurer Alfred (1989): Schweizerisches Unfallversicherungsrecht. 2. Ausgabe. Bern: Stämpfli.

Suva (2025): Die Organisationsstruktur der Suva, [suva.ch](http://suva.ch) > Downloads und Bestellungen > Die Organisationsstruktur der Suva.

Suva (Webseite): Die Unfallversicherung – Antwort auf die Gefahren und sozialen Probleme der Zeit, [suva.ch](http://suva.ch) > Über uns > Die Suva > Geschichte der Suva > Antwort auf die Gefahren und sozialen Probleme der Zeit (Stand: 19.11.2025).

Swisscom (2023): Statuten der Swisscom AG, Version 28. März 2025, [swisscom.ch](http://swisscom.ch) > Über Swisscom > Corporate Governance > Grundsätze > Statuten.

UVEK (2025): Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat der Swisscom AG, [uvek.admin.ch](http://uvek.admin.ch) > Das UVEK > Bundesnahe Betriebe > Swisscom > Anforderungsprofil Verwaltungsrat.

Zusatzbotschaft vom 19.9.2014 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (Unfallversicherung und Unfallverhütung; Organisation und Nebentätigkeiten der Suva), BBl 2014 7911.

---

## Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Im nachstehenden Verzeichnis ist die Funktion der betreffenden Person zum Zeitpunkt, in dem sie von der PVK interviewt wurde, aufgeführt.

### *Personen der Bundesverwaltung*

|                     |                                                                                                                                                                      |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Christen, Thomas    | Stv. Direktor, BAG                                                                                                                                                   |
| Clerc, Stephan      | Versicherungsmathematiker Sektion «Prämien und finanzielle Risiken», BAG                                                                                             |
| Crausaz, Simon      | Fachreferent, Generalsekretariat EDI                                                                                                                                 |
| Hostettler, Stefan  | Co-Generalsekretär, Generalsekretariat EDI                                                                                                                           |
| Jurgons, Henri      | Aktuar Sektion «Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung», BAG                                                                                    |
| Molinaro, Alexandra | Leiterin Sektion «Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung» und Leiterin Sektion «Support und Organisation», Abteilung Versicherungsaufsicht, BAG |
| Motta, Cristoforo   | ehem. Leiter Sektion «Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung», BAG                                                                              |
| Müller, Noemi       | Stv. Leiterin Sektion «Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung», BAG                                                                             |
| Muri, Philipp       | Leiter Abteilung Versicherungsaufsicht, BAG                                                                                                                          |
| Sorg, Michael       | Persönlicher Mitarbeiter, Generalsekretariat EDI                                                                                                                     |

### *Mitglieder des Suva-Rates*

|                       |                                                                                                                                            |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abate, Fabio          | Vertreter Bund / Anwalt                                                                                                                    |
| Amstein, Claudine     | Vertreterin Bund / selbstständige Beraterin                                                                                                |
| Bianchi, Doris        | Vertreterin Bund / Direktorin Publica                                                                                                      |
| Feri, Yvonne          | Vertreterin Arbeitnehmende / Präsidentin Syna                                                                                              |
| Gendotti, Gabriele    | ehem. Vertreter Bund, ehem. Präsident Suva-Rat                                                                                             |
| Lampart, Daniel       | Vertreter Arbeitnehmende, Vizepräsident Suva-Rat / Chefökonom, Schweizerischer Gewerkschaftsbund                                           |
| Link, Björn-Christian | Vertreter Bund / PD Dr. med., Klinikleiter und Chefarzt, Luzerner Kantonsspital                                                            |
| Masshardt, Urs        | Vertreter Arbeitnehmende / ehem. Geschäftsleiter, Hotel & Gastro Union                                                                     |
| Moser, Gerhard        | Vertreter Arbeitgebende / Mitglied Zentralvorstand, Baumeisterverband / Beratungen, Mediationen und Mitglied Geschäftsleitung, Seimexco AG |

---

|                       |                                                                                                  |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Müller, Roland A.     | Vertreter Arbeitgebende, Vizepräsident Suva-Rat / Direktor, Schweizerischer Arbeitgeberverband   |
| Polito, Véronique     | Vertreterin Arbeitnehmende / Mitglied Geschäftsleitung, Unia                                     |
| Richoz, Pascal        | Vertreter Bund / Leiter Leistungsbereich Arbeitsbedingungen, Mitglied der Geschäftsleitung, SECO |
| Rickenbacher, Andreas | Vertreter Bund, Präsident Suva-Rat                                                               |
| Rogger, Roman         | Vertreter Arbeitgebende / Gruppen-CEO, Woodpecker Holding AG                                     |
| Vaisbrot, Kareen      | Vertreterin Arbeitgebende / Mitglied Geschäftsleitung, Swissmem                                  |
| von Kaenel, Rahel     | Vertreterin Bund / Direktorin, Eidgenössisches Personalamt                                       |
| Ziegel, Johanna       | Vertreterin Bund / Professorin für Statistik, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich        |

### ***Personen der Suva***

|                           |                                                                       |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Blum, Peter               | Leiter Versicherungstechnik                                           |
| Epelbaum, Marc            | Generalsekretär Suva-Rat                                              |
| Kaufmann, Roger           | Verantwortlicher Aktuar                                               |
| Koch, Marco               | Leiter Compliance                                                     |
| Niederberger, Kurt        | Leiter Risk Management                                                |
| Niggli, Hubert            | Mitglied Geschäftsleitung, Leiter Departement Finanzen und Informatik |
| Ritler, Kilian            | Leiter Rechtsabteilung                                                |
| Stucki-Mauderli, Isabelle | Stv. Generalsekretärin, Leiterin Public Affairs                       |
| von Holzen, Alexander     | Leiter Interne Revision                                               |
| Weber, Felix              | Vorsitzender Geschäftsleitung, Leiter Departement Kunden und Partner  |

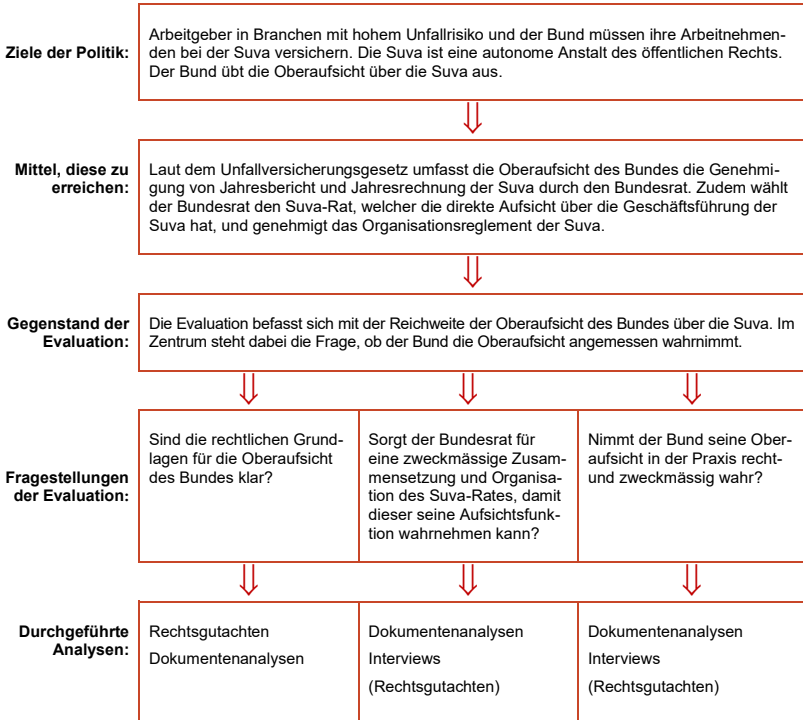
### ***Weitere Personen***

|                    |                                                                                                   |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aeschbacher, Simon | Aufsicht Privatkundenversicherungen, Fachgremium Kranken-/Unfallversicherung, FINMA               |
| Fux, Thomas        | Leiter Aufsicht Privatkundenversicherungen, Leiter Fachgremium Kranken-/Unfallversicherung, FINMA |
| Gutmann, Simone    | Aufsicht Privatkundenversicherungen, Fachgremium Kranken-/Unfallversicherung, FINMA               |

---

|                    |                                                                                                 |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hänsli, Irène      | Fachverantwortliche Unfallversicherung und Krankentaggeld, Schweizerischer Versicherungsverband |
| Schenker, Matthias | Leiter Bereich Kranken- und Unfallversicherung, Schweizerischer Versicherungsverband            |
| Schmid, Reinhard   | Leiter Unternehmensgeschäft P&C (Property-Casualty), Axa                                        |
| Weingart, Tobias   | Leiter CEO-Office, FINMA                                                                        |

## Herangehensweise der Evaluation



## Bewertungskriterien

| Kriterium                                                                                            | Bewertungselemente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Klarheit der rechtlichen Grundlagen</i> (Kap. 3)                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Ausreichende Bestimmtheit der Rechtsgrundlagen                                                       | Die Oberaufsicht des Bundes ist in den Rechtsgrundlagen aus juristischer Sicht angemessen konkretisiert. Die Oberaufsicht des Bundes ist aus juristischer Sicht auf der korrekten Stufe (Gesetz, Verordnung) geregelt. Die Verantwortlichkeiten des Bundesrates und der für die operationelle Aufsicht zuständigen Einheit (BAG) sind aus rechtlicher Sicht angemessen abgebildet (Delegationsnormen).                                                                                                                                                                                                                                        |
| Eindeutigkeit der Reichweite der Oberaufsicht                                                        | Die institutionelle Stellung der Suva (= Grad der Unabhängigkeit) auf der einen Seite bzw. die Reichweite der Verantwortung des Bundes, z. B. bei finanziellen Problemen der Suva, auf der anderen Seite gehen aus den Rechtsgrundlagen klar hervor. Die Oberaufsicht kann den Risiken angepasst eingesetzt werden, insbesondere, wenn sich diese über die Zeit ändern. Die Reichweite der Oberaufsicht des Bundes ist in den Botschaften und anderen Unterlagen nachvollziehbar begründet.                                                                                                                                                   |
| Eindeutigkeit der Reichweite der Aufsichtsinstrumente                                                | Die Reichweite der Instrumente der Oberaufsicht ist klar. Die Instrumente der Oberaufsicht sind angesichts der Reichweite der Verantwortung des Bundes rechtlich angemessen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Rechtmässigkeit der Vorgaben des Bundes zur Organisation der Suva                                    | Die Vorgaben des Bundes zur Organisation der Suva respektieren die Autonomie der Suva und die Grenzen der Oberaufsicht des Bundes. Das Organisationsreglement der Suva konkretisiert die Vorgaben im Gesetz angemessen und stufengerecht. Das Verhältnis zwischen dem Suva-Rat und seinem Ausschuss bzw. den Kommissionen sowie die jeweiligen Kompetenzen sind vollständig und ausreichend detailliert beschrieben. Die Kompetenzdelegation des Suva-Rates an den Ausschuss ist angemessen (es sind weder zu viele noch zu wenige Kompetenzen delegiert).                                                                                    |
| Ausreichende Bestimmtheit des Verhältnisses zwischen Bund und Vertreter/innen des Bundes im Suva-Rat | Das Verhältnis zwischen dem Bund und seinen Vertreter/innen im Suva-Rat ist in den Rechtsgrundlagen genügend bestimmt und stufengerecht verankert. Es ist aus juristischer Sicht klar, inwiefern der Bund gegenüber seinen Vertreter/innen im Suva-Rat ein Weisungsrecht hat (z. B. eine Untersuchung durch eine Revisionsstelle beantragen kann). Es ist klar und angemessen rechtlich verankert, inwiefern die Vertreter/innen des Bundes im Suva-Rat den Bund bei möglichen Problemen und Missständen informieren müssen, sodass der Bundesrat z. B. Mitglieder des Suva-Rates aus wichtigen Gründen abwählen könnte (Art. 63 Abs. 2 UVG). |

| Kriterium                                                                              | Bewertungselemente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Wahl des Suva-Rates durch den Bundesrat (Kap. 4)</i>                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Zweckmässiges Anforderungsprofil für den Suva-Rat                                      | Das Anforderungsprofil entspricht den Grundsätzen des Bundesrates für derartige Gremien (Sprachen, Landesteile usw.). Das Anforderungsprofil des Bundesrates für die Mitglieder des Suva-Rates stellt sicher, dass relevantes Fachwissen für eine angemessene Aufsicht im Suva-Rat vorhanden ist (Finanzen, Recht usw.). Vorgaben zur Unabhängigkeit der Suva-Ratsmitglieder (Interessenbindungen) sind ausreichend detailliert verschriftlicht und so festgelegt, dass der Bund diese sinnvoll und mit angemessenem Aufwand überprüfen kann. Unterschiede im Anforderungsprofil zwischen Vertreter/innen des Bundes und denjenigen der Verbände sind nachvollziehbar und begründet.                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Zweckmässige Überprüfung der Kandidierenden für den Suva-Rat                           | Die Überprüfung der Kandidierenden bezüglich der Erfüllung des Anforderungsprofils und der Interessenbindungen ist in den Prozessen vorgesehen. Mit den definierten Prozessen ist sichergestellt, dass der Bundesrat keine Personen mit problematischen Interessenbindungen in den Suva-Rat wählt. Die von den Kandidierenden eingereichten Unterlagen erlauben die Überprüfung der Erfüllung des Anforderungsprofils und der Interessenbindungen. Von Arbeitgebern/Arbeitnehmern nominierte Kandidierende werden angemessen auf die Erfüllung des Anforderungsprofils und ihre Interessenbindungen überprüft, ohne dass der Bund auf die Nomination ungebührlich Einfluss nimmt. Die Überprüfung ergibt, dass die Mitglieder des Suva-Rates über die notwendigen Anforderungen für ihre Funktion im Suva-Rat verfügen. Vertreter/innen des Bundes werden angemessen überprüft, sodass sie über die nötige Qualifikation für ihre Funktion im Suva-Rat verfügen. |
| Zweckmässige und verschriftlichte Prozesse zur Wahl des Suva-Rates durch den Bundesrat | Das Anforderungsprofil erlaubt eine zweckmässige Priorisierung von Kandidaturen/Personen nach deren Eignung. Die Unabhängigkeit der Wahl durch den Bundesrat ist sichergestellt (Unabhängigkeit z. B. von Einflüssen durch die Geschäftsleitung der Suva). Der Gesamtbundesrat wird ausreichend über die Kandidierenden informiert und der ihm präsentierte Vorschlag wird nachvollziehbar begründet. Bei der Wiederwahl von Mitgliedern des Suva-Rates werden diese Personen angemessen geprüft (Interessenbindung, Anforderungsprofil, allgemeine Eignung für den Suva-Rat), insbesondere wenn sie schon lange Zeit Mitglied des Suva-Rates sind. Die Prozesse zur Besetzung eines vakanten Sitzes im Suva-Rat sind zweckmässig (angemessene Fristen, transparent und schriftlich festgehalten).                                                                                                                                                               |

| Kriterium                                                                                     | Bewertungselemente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Organisation des Suva-Rates durch den Bundesrat (Kap. 5)</i>                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Zweckmässigkeit der Organisation der Aufsicht des Suva-Rates durch den Bundesrat              | Die vom Bundesrat verabschiedeten Reglemente bilden die Ziele der UVG-Revision, insbesondere zur Stärkung der Corporate Governance (vgl. Botschaften), angemessen ab. Die rechtlichen Grundlagen geben dem Suva-Rat ausreichend Kompetenzen, damit er seine Aufsichtsfunktion über die Suva-Geschäftsleitung wahrnehmen kann. Das Organisationsreglement ist in der Praxis ausreichend klar. Es gibt keine Abstimmungs- oder Kompetenzprobleme zwischen den Organen zur Aufsicht über die Geschäftsführung der Suva. Die Kompetenzdelegation des Suva-Rates an den Ausschuss erweist sich in der Praxis als angemessen (es sind weder zu viele noch zu wenige Kompetenzen delegiert). Die Gliederung des Suva-Rates in Ausschuss und Kommissionen ist zweckmässig zur Aufsicht über die Geschäftsführung der Suva.    |
| Rechtmässigkeit des Einflusses des Bundes auf die Vertreter/innen des Bundes im Suva-Rat      | Vereinbarungen des Bundes mit den Vertreter/innen des Bundes im Suva-Rat bzw. Weisungen an diese halten den rechtlichen Rahmen ein. Es ist für alle involvierten Akteure klar, inwiefern der Bund gegenüber seinen Vertreter/innen im Suva-Rat ein Weisungsrecht hat. Der Bund übt über seine Vertreter/innen im Suva-Rat in Anbetracht der autonomen Stellung der Suva nicht ungebührnd Einfluss auf die Geschäftsführung der Suva aus. Dass der/die Präsident/in des Suva-Rates normalerweise ein/e Vertreter/in des Bundes ist, ist angemessen. Eine rechtliche Verankerung ist nicht notwendig.                                                                                                                                                                                                                   |
| <i>Recht- und Zweckmässigkeit der Oberaufsicht des Bundes in der Praxis (Kap. 6)</i>          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Rechtmässigkeit der definierten Prozesse zur Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung | Die vom Bundesrat definierten Prozesse und Vorgaben zur Wahrnehmung der Oberaufsicht entsprechen dem gesetzlichen Rahmen. Die gesetzlichen Verantwortlichkeiten sind in den Prozessen entsprechend den rechtlichen Vorgaben abgebildet; sie gehen nicht darüber hinaus.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Rechtmässigkeit der tatsächlich wahrgenommenen Oberaufsicht                                   | Der Bund respektiert bei der Wahrnehmung seiner Oberaufsicht die rechtliche Autonomie der Suva und die damit verbundenen Grenzen der Oberaufsicht. Die vom Bund eingesetzten Aufsichtsinstrumente entsprechen den rechtlichen Grundlagen. Die Oberaufsicht wird auf allen Stufen entsprechend den definierten Prozessen und Vorgaben wahrgenommen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Zweckmässigkeit der Prozesse zur Oberaufsicht                                                 | Die vom Bundesrat definierten Prozesse zur Oberaufsicht sind angemessen detailliert: (a) Der Bundesrat hat die Verantwortlichkeiten zwischen ihm und der für die operationelle Aufsicht zuständigen Einheit (BAG) klar definiert. (b) Der Bundesrat stellt in den Prozessen sicher, dass er bei Problemen und möglichen Missständen rechtzeitig einbezogen wird.<br>Die Prozesse stellen eine risikoorientierte Oberaufsicht bezüglich der Solvenz der Suva sicher (= Häufigkeit und Tiefe der Oberaufsicht sind den Risiken angepasst; Instrumente sind den Risiken angepasst; Priorität dem Schutz der Versicherten). Die Tiefe und Häufigkeit von Austausch/Gesprächen zwischen Bund und Suva sind angemessen. Die Prozesse zur Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung werden, wenn nötig, überarbeitet. |

---

| Kriterium                                       | Bewertungselemente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zweckmässigkeit des Informationsflusses         | Die verschiedenen Stufen (Gesamtbundesrat, Vorsteher/in EDI, GS, BAG) informieren einander transparent und in geeigneter Form zur Oberaufsicht über die Suva. Die entsprechende Stufe wird bei Problemen oder Missständen frühzeitig und transparent informiert (durch die Suva bzw. das BAG), sodass der Bundesrat namentlich Mitglieder des Suva-Rates aus wichtigen Gründen abwählen könnte. |
| Zweckmässigkeit der wahrgenommenen Oberaufsicht | Die verschiedenen Stufen (Gesamtbundesrat, Vorsteher/in EDI, GS, BAG) setzen sich in einer für ihre Stufe angemessenen Tiefe und Häufigkeit mit Fragen der Oberaufsicht über die Suva auseinander. Die verschiedenen Stufen (Gesamtbundesrat, Vorsteher/in EDI, GS, BAG) nehmen ihre Oberaufsicht risikoorientiert wahr.                                                                        |

---

---

## **Impressum**

### **Durchführung der Untersuchung**

Dr. Luzia Helfer (Projektleitung)

Saskia Buchmüller (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Ueli Löffel (wissenschaftliche Mitarbeit)

Tanja Schindler (wissenschaftliche Mitarbeit)

### **Rechtsgutachten und juristische Begleitung**

Prof. Dr. Clémence Grisel Rapin, Universität Freiburg

Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey, Universität Freiburg

### **Dank**

*Die PVK dankt dem BAG und dem GS-EDI für die Bereitstellung von Dokumenten, ihre Abklärungen und Auskünfte. Ein Dank gilt zudem den interviewten Mitgliedern des Suva-Rates sowie den Mitarbeitenden der Suva für ihre bereitwillige Teilnahme an den Interviews und für die erteilten Auskünfte. Schliesslich bedanken wir uns bei Prof. Grisel Rapin und Prof. Zufferey für die konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen ihres Mandats.*

### **Kontakt**

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch/de/pvk](http://www.parlament.ch/de/pvk)

*Originalsprache des Berichtes: Deutsch*