

Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière, pour défaut de légitimation, sur le recours du canton de Zoug contre la décision du Tribunal administratif fédéral qui a donné raison à la Commission fédérale pour la coordination de la sécurité au travail (CFST), laquelle, en application de la LAA, a imposé au canton de **faire au moins 240 inspections par an** avec appel à des médecins et autres spécialistes de la sécurité au travail (MSST).

Besetzung

Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichter Beusch,
Gerichtsschreiber Mösching.

Verfahrensbeteiligte

Kanton Zug, Volkswirtschaftsdirektion,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS.

Gegenstand

Unfallversicherung, Arbeitssicherheit (Verhütung von Berufsunfällen),

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung III, vom 17. Februar 2020 (C-5182/2018).

Sachverhalt:

A.

Am 5./11. Oktober 2016 unterzeichneten der Kanton Zug und die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) den Budgetrahmen zum Leistungsvertrag 2017-2018 für das Kalenderjahr 2017 betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20). Es wurde vereinbart, dass der Kanton Zug im Jahr 2017 mindestens 200 ASA-Systemkontrollen (Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit) und Betriebsbesuche mit Bezug zum UVG durchzuführen habe. Weiter wurde festgehalten, dass es ein strategisches Ziel der EKAS sei, dass die Kantone schwergewichtig ASA-Systemkontrollen (d.h. mindestens 50% von 2.3% der Anzahl Betriebe im Kanton) durchführten.

Am 18. August 2017 unterbreitete die EKAS dem Kanton Zug den Entwurf der Leistungsvereinbarung für das Jahr 2018. Im Entwurf war die Verpflichtung zur Durchführung von mindestens 240 Betriebsbesuchen und ASA-Systemkontrollen vorgesehen. Mit Schreiben vom 29. August 2017 informierte der Kanton Zug die EKAS darüber, dass er mit dem Entwurf nicht einverstanden sei, sondern auf der aktuellen Anzahl von 200 Kontrollen bestehe. Der Kanton Zug teilte der EKAS nach einem gemeinsamen Austausch mit Schreiben vom 24. November 2017 mit, dass er bereit sei, ihr betreffend Anzahl Besuche auf 220 als Richtwert entgegenzukommen. Mit Schreiben vom 18.

Dezember 2017 setzte die EKAS den Kanton Zug in Kenntnis, dass sie an der ursprünglichen Forderung von 240 Kontrollen festhalte. Daraufhin verweigerte der Kanton Zug mit Schreiben vom 19. Dezember 2017 die Unterzeichnung der Vereinbarung.

B.

Mit Verfügung vom 5. Juli 2018 verpflichtete die EKAS den Kanton Zug, im Kalenderjahr mindestens 240 ASA-Systemkontrollen und Betriebsbesuche mit Bezug zum UVG durchzuführen. Die EKAS hielt fest, dass es ihr strategisches Ziel sei, dass die Kantone schwergewichtig (d.h. mindestens 50%) ASA-Systemkontrollen durchführten. Weiter verfügte die EKAS den Budgetrahmen, die Vergütung von weiteren Aufwendungen und den Zeitpunkt der Vergütung. Kosten erhob die EKAS keine und einer allfälligen Beschwerde entzog sie die auf schiebende Wirkung. Die EKAS begründete ihre Verfügung damit, dass Betriebe aller Branchen zu kontrollieren seien und die festgelegte Anzahl Kontrollen notwendig sei, um die mittelfristigen Zielwerte von 290 Betriebsbesuchen (Kontrolle von 2.3% aller Betriebe im Kanton Zug pro Jahr) zu erreichen. Bei der Festlegung der Anzahl Kontrollen sei eine schematische und approximative Vorgehensweise unvermeidlich und es müssten diverse Annahmen für die Berechnungen getroffen werden. Dementsprechend verfüge die EKAS über einen erheblichen Entscheidungsspielraum.

C.

Gegen die Verfügung vom 5. Juli 2018 erhob der Kanton Zug mit Eingabe vom 11. September 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte unter anderem, dass die von der Beschwerdegegnerin geforderte Anzahl der jährlich zu besuchenden Betriebe (2.3% aller Betriebe im Kanton) und deren strategisches Ziel, mindestens 50% dieser Anzahl Kontrollen/Besuche als ASA-Systemkontrollen durchzuführen, aufgrund des stark unterdurchschnittlichen Risikopotentials im Kanton Zug auf maximal 200 Besuche zu begrenzen sei, wobei die Anforderung von 50% ASA-Systemkontrollen fallen zu lassen sei. Der Kanton Zug begründete seine Anträge insbesondere damit, dass sich die EKAS bei der Festlegung der Anzahl Besuche und Kontrollen nicht auf eine sachliche Grundlage stütze. Die verfügte Anzahl Besuche und Kontrollen sei nicht aufgrund des konkreten Gefährdungspotentials im Kanton Zug berechnet worden und es könne deshalb nicht von einem harmonisierten Vollzug die Rede sein. Die EKAS habe sich bei ihren Leistungsvereinbarungen auf die stets gleichbleibende Datengrundlage abgestützt, obschon sie in Aussicht gestellt habe, die statistische Basis zu überarbeiten. Es sei nicht gerechtfertigt, vom Kanton Zug mit seinen wertschöpfungsstarken Betrieben, die ein stark unterdurchschnittliches Risikopotential aufwiesen, die selbe Anzahl Kontrollen wie in anderen Kantonen zu verlangen.

Im Weiteren sei das ergangene Zitieren des laufenden Verfahrens zwischen der EKAS und dem Kanton Zug im EKAS-Newsletter Nr. 44/ 2018 als Verstoss gegen Treu und Glauben zu rügen und zukünftig zu unterlassen. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei zu negieren und die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen. Zudem sei die im Begleitbrief vom 11. Juli 2018 zur eigentlichen Verfügung angedrohte, aber vorerst nicht verfügte Ersatzvornahme mit Kostenfolge mangels gesetzlicher Grundlage sowie aufgrund Unangemessenheit zu unterlassen. Mit Urteil vom 17. Februar 2020 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde des Kantons Zug ab, soweit es darauf eintrat.

D.

Dagegen gelangt der Kanton Zug mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und beantragt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Februar 2020 sei aufzuheben und der Beschwerde gestützt auf Art. 103 Abs. 3 BGG die aufschiebende Wirkung zur erteilen. In ihrer Stellungnahme zum Gesuch um Anordnung der aufschiebenden Wirkung sah die EKAS davon ab, einen eigenen Antrag zu stellen, und in der Folge wurde der Beschwerde mit Präsidialverfügung vom 23. April 2020 die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Die EKAS beantragt in ihrer Vernehmlassung, die Beschwerde sei abzuweisen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei zu bestätigen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf die

Stellung eines Antrags. Der Kanton Zug nimmt zum Vernehmlassungsergebnis abschliessend Stellung und hält an seinen Rechtsbegehren fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit, die unter keinen der Ausschlussgründe nach Art. 83 ff. BGG fällt. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist deshalb zulässig (Art. 82 ff. BGG), sofern der Kanton Zug hierzu legitimiert ist.

1.2. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 140 I 90 E. 1 S. 92; BGE 135 III 1 E. 1.1 S. 3 mit Hinweisen). Immerhin ist die Beschwerde gemäss Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG hinreichend zu begründen. Der Beschwerdeführer hat darzulegen, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind. Soweit diese nicht ohne Weiteres ersichtlich sind, ist es nicht Aufgabe des Bundesgerichts, anhand der Akten oder weiterer, noch beizuziehender Unterlagen nachzuforschen, ob und gegebenenfalls inwiefern der Beschwerdeführer zur Beschwerde zuzulassen ist (BGE 133 II 400 E. 2 S. 403 f. mit Hinweisen; Urteil 2C_382/2009 vom 5. Mai 2010 E. 1.2 nicht publ. in: BGE 136 II 383).

2.

Art. 89 BGG regelt die Beschwerdelegitimation. Absatz 1 umschreibt die allgemeine Beschwerdebefugnis. Absatz 2 enthält eine abschliessende Aufzählung besonderer Beschwerderechte.

2.1. Ein besonderes Beschwerderecht nach Art. 89 Abs. 2 BGG besteht im vorliegenden Fall nicht. Es stellt sich somit die Frage, ob die Voraussetzungen der allgemeinen Beschwerdebefugnis nach Art. 89 Abs. 1 BGG gegeben sind, worauf sich auch der Beschwerdeführer selbst beruft.

2.2. Nach dieser Bestimmung ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet keine Beschwerdebefugnis im Sinne dieser Regelung. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG sind Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen (BGE 141 II 161 E. 2.1 S. 164 mit Hinweisen).

2.3. Geht es um Entscheide mit finanziellen Auswirkungen, hat die Rechtsprechung in verschiedenen Konstellationen die Legitimation von Kanton oder Gemeinde bejaht. Doch ist die Legitimation nicht schon dann zu bejahen, wenn ein Entscheid Auswirkungen auf das Vermögen des Gemeinwesens hat. Zur Begründung des allgemeinen Beschwerderechts genügt nicht jedes beliebige, mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe direkt oder indirekt verbundene finanzielle Interesse des Gemeinwesens. Bejaht wird die Legitimation im allgemeinen in Konstellationen, in denen es um finanzielle Leistungen aus Rechtsverhältnissen geht, die zwar öffentlich-rechtlich geregelt sind, aber Analogien haben zu

entsprechenden privatrechtlichen Instituten wie etwa das öffentliche Dienstrecht, das Staatshaftungsrecht oder das Enteignungsrecht. Im Übrigen ist das Gemeinwesen in seinen fiskalischen Interessen aber grundsätzlich nicht wie ein Privater betroffen, sondern in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger (BGE 141 II 161 E. 2.3 S. 165 f. mit Hinweisen).

2.4. Die Fälle, in denen diesbezüglich die Legitimation bejaht wurde, betreffen in der Regel Konstellationen, in welchen es um einen Konflikt zwischen verschiedenen Gemeinwesen geht, die einander nicht hoheitlich gegenüberstehen oder in denen ein Gemeinwesen Adressat einer von einem anderen Gemeinwesen getroffenen Verfügung ist, namentlich bei Streitigkeiten zwischen Kanton und Gemeinde oder zwischen Gemeinden unter sich (Hinweise in BGE 138 II 506 E. 2.1.2 S. 509 f.). Auch dann ist eine Gemeinde gegen einen kantonalen Entscheid, der ihr finanzielle Lasten auferlegt, nach Art. 89 Abs. 1 BGG nur zur Beschwerde legitimiert, wenn sie in qualifizierter Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen ist (BGE 140 I 90 E. 1.2 S. 93 ff.). Eine derartige qualifizierte Betroffenheit wird in der Regel bejaht in Bezug auf Leistungen der Sozialhilfe (BGE 140 V 328 E. 6 S. 333 ff.) sowie den interkommunalen Finanzausgleich und ähnliche Regelungen (BGE 140 I 90 E. 1.2.2 S. 93 f.) und im Übrigen dann, wenn die streitigen finanziellen Leistungen eine beträchtliche Höhe erreichen und die Beantwortung der Streitfrage eine über den Einzelfall hinaus gehende präjudizielle Wirkung für die öffentliche Aufgabenerfüllung mit insgesamt wesentlicher finanzieller Belastung hat, nicht aber dann, wenn es bloss um eine einzelfallbezogene Beurteilung ohne Grundsatzfragen geht. Verneint wird die Legitimation, wenn es einzig um die finanziellen Folgen der Verwaltungstätigkeit geht, welche das Gemeinwesen in seiner Stellung als hoheitlich verfügende Behörde treffen (BGE 138 II 506 E. 2.3 S. 511 f.). In solchen Fällen deckt sich das finanzielle Interesse des Gemeinwesens mit der Frage der richtigen Rechtsanwendung, was zur Legitimation nicht genügt, auch dann nicht, wenn der angefochtene Entscheid Präzedenzwirkung für weitere Fälle mit Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen hat (BGE 141 II 161 E. 2.3 S. 166 mit Hinweisen).

2.5. Die rechtlichen Grundlagen im Bereich der Arbeitskontrollen präsentiert sich folgendermassen:

2.5.1. Die Durchführungsorgane des ArG (Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel [Arbeitsgesetz; SR 822.11]), d.h. grundsätzlich die kantonalen Behörden (vgl. Art. 41 ArG), und die Suva vollziehen die Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten. Der Bundesrat regelt die Zuständigkeit und die Zusammenarbeit der Durchführungsorgane. Er berücksichtigt ihre sachlichen, fachlichen und personellen Möglichkeiten (Art. 85 Abs. 1 UVG). Der Bundesrat bestellt die Koordinationskommission (EKAS), welche die einzelnen Durchführungsbereiche aufeinander abstimmt. Sie sorgt für eine einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten in den Betrieben (Art. 85 Abs. 2 und 3 UVG). Die Beschlüsse der Koordinationskommission sind für die Versicherer und die Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes verbindlich (Art. 85 Abs. 4 UVG).

2.5.2. Die kantonalen Durchführungsorgane des ArG beaufsichtigen die Anwendung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit in den Betrieben sowie für Arbeitsmittel, sofern dafür nicht ein anderes Durchführungsorgan zuständig ist (Art. 47 der Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten [Verordnung über die Unfallverhütung, VUV; SR 832.30]). Um die Zuständigkeitsbereiche der Durchführungsorgane aufeinander abzustimmen, kann die Koordinationskommission insbesondere die Aufgaben der Durchführungsorgane näher abgrenzen (Art. 52 lit. a VUV). Die Koordinationskommission kann namentlich das Verfahren bestimmen, das die Durchführungsorgane bei den Kontrollen, den Anordnungen und der Vollstreckung beachten müssen (Art. 53 lit. a VUV). Die Koordinationskommission stellt die Vergütungsordnung der Durchführungsorgane auf und unterbreitet sie dem Departement zur Genehmigung (Art. 54 VUV). Die Durchführungsorgane unterbreiten der Koordinationskommission vierteljährlich eine Abrechnung mit Belegen über ihre Aufwendungen (Art. 96 Abs. 1 VUV).

2.5.3. In Anbetracht dieser gesetzlichen Grundlagen nimmt der Kanton im Bereich der Arbeitskontrollen eine Vollzugsaufgabe (Kontrollen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten) bezüglich der bundesrechtlichen Bestimmungen im Bereich der Arbeitssicherheit wahr und erfüllt eine hoheitliche Aufgabe unter der Aufsicht der EKAS. Er handelt somit nicht gleich oder ähnlich wie ein Privater; seine Beschwerdebefugnis unterliegt den oben dargestellten Anforderungen (vgl. Urteil 2C_443/2015 vom 20. August 2015 E. 2.2.3).

2.6. Der Beschwerdeführer begründet seine Legitimation pauschal damit, dass er aufgrund der drohenden wesentlich höheren finanziellen sowie personellen Mehrbelastung durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt sei und es sich um eine zentrale Frage im Bereich der Kontrolltätigkeit nach Art. 85 UVG handle. Sein Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV), das Rechtsgleichheitsgebot sowie sein Anspruch auf Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) seien verletzt worden. Mit dieser Argumentation kommt der Beschwerdeführer seiner Begründungspflicht hinsichtlich seiner Legitimationsvoraussetzungen (E. 1.2; vgl. dazu auch Urteil 2C_760/2016 vom 26. September 2016 E. 2.4.1) nur in sehr beschränkter Weise nach, wobei diese vorliegend ohnehin nicht erfüllt sind.

2.6.1. Die Vorinstanz stützt ihren Entscheid auf die Auslegung der obengenannten Bestimmungen zur Unfallverhütung. Der Beschwerdeführer bestreitet diese Auslegung und beanstandet im Wesentlichen die Anzahl der durchzuführenden Kontrollen, welche seiner Ansicht nach auf nicht sachgerechten Berechnungskriterien beruhen und das Differenzierungsgebot verletzen würden. Hätte die Vorinstanz eine angemessene Bemessungsgrundlage verwendet und dadurch seinen spezifischen Verhältnissen Rechnung getragen, so hätte er bloss 200 statt 240 Arbeitskontrollen durchführen müssen. Der Beschwerdeführer befürchtet dadurch eine wesentliche finanzielle (und personelle) Mehrbelastung, er legt diese aber in seinen Ausführungen nicht weiter dar und beziffert sie auch nicht. Es ist denn auch zweifelhaft, ob der Entscheid für den Beschwerdeführer überhaupt (direkte) finanzielle Auswirkungen hat. Die EKAS entschädigte ihn für die vorgenommenen Betriebsbesuche und ASA-Systemkontrollen im Jahr 2018 mit rund Fr. 175'000.-- und er bringt nicht vor, dass er damit seine Aufwendungen nicht hätte decken können. Im Gegenteil, im Jahr 2018 war der Beschwerdeführer offensichtlich in der Lage, mit der Abgeltung durch die EKAS 293 statt der geforderten 240 Kontrollen durchzuführen. Es ist davon auszugehen, dass die Abgeltung durch die EKAS mehr als ausreichend war, um die verfügbaren Kontrollen durchzuführen, und die Reduktion der Kontrollen würde den Beschwerdeführer finanziell kaum entlasten.

2.6.2. Im Weiteren ist es nicht ersichtlich, inwiefern es hier um über das rein Finanzielle hinausgehende Interessen an der öffentlichen Aufgabenerfüllung gehen könnte. Das Urteil betrifft keine Grundsatzfrage im Bereich der Prävention von Arbeitsunfällen und es stehen keine bedeutsamen gesundheitspolizeiliche und -politische Interessen auf dem Spiel. Sowohl im konkreten Fall als auch in Bezug auf die Präcedenzwirkung des angefochtenen Urteils geht es primär um die Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen (vgl. BGE 141 II 161 E. 2.4). Schliesslich sind die finanziellen Auswirkungen des angefochtenen Entscheides für den Beschwerdeführer auch nicht von existenzieller Tragweite (vgl. BGE 140 I 90 E. 1.2.6 S. 95; Urteil 2C_443/2015 vom 20. August 2015 E. 2.2.4).

2.6.3. Insgesamt stellt der Beschwerdeführer die seines Erachtens richtige Rechtsanwendung im Einzelfall in den Vordergrund und wendet sich insbesondere gegen die Modalitäten der Umsetzung im Bereich der Arbeitssicherheit durch einen übergeordneten Aufgabenträger. In solchen Fällen ist die Schwelle zur Anerkennung der für die allgemeine Beschwerdebefugnis des nachgeordneten Gemeinwesens erforderlichen Betroffenheit hoch anzusetzen.

2.7. Auf die Beschwerde kann aus diesen Gründen mangels Legitimation des Beschwerdeführers nicht eingetreten werden.

3.

3.1. Auch wenn der Beschwerdeführer beabsichtigte, seine Aufwendungen im Bereich der Arbeitsplatzkontrollen indirekt zu senken, ist der konkrete Streitgegenstand nicht eine finanzielle Leistung, sondern der Vollzug des UVG, welcher im fraglichen Bereich den Kantonen obliegt. Da er in seinem amtlichen Wirkungskreis handelte, sind dem Kanton Zug keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 4 BGG).

3.2. Der EKAS, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung III, und dem Bundesamt für Gesundheit schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. August 2020

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Mösching