

BGer 8C 770/2020 vom 21. September 2021

Bundesgericht, 2021-09-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_770_2020

FR: TF 8C 770/2020 du 21 septembre 2021

IT: TF 8C 770/2020 del 21 settembre 2021

Regeste

Unfallversicherung (Verwaltungsverfahren Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz) |
Unfallversicherung

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 145 II 153 E. 1.1 mit Hinweis).

E. 2.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG), sowie gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren (Art. 92 Abs. 1 BGG). Gegen andere selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide ist die Beschwerde nach Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig, sofern - alternativ - der Entscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

E. 2.2

Ein Endentscheid ist ein Entscheid, der das Verfahren prozessual abschliesst (Art. 90 BGG), sei dies mit einem materiellen Entscheid oder Nichteintreten (BGE 133 V 477 E. 4.1.1). Vor- und Zwischenentscheide sind demgegenüber Entscheide, die das Verfahren nicht abschliessen (Umkehrschluss aus Art. 90 BGG), sondern bloss eine formell- oder materiellrechtliche Frage im Hinblick auf die Verfahrenserledigung regeln, mithin einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen (BGE 136 V 131 E. 1.1.2). Materiellrechtliche (Grundsatz) entscheide, die einen Teilaspekt einer Streitsache beantworten (vgl. zu Teilentscheiden BGE 142 II 20 E. 1.2 i.f. mit Hinweisen), gelten nach der Systematik des BGG nicht als Teil- (i.S.v. Art. 91 BGG), sondern als materiell-rechtliche Zwischenentscheide im Sinne von Art. 93 BGG (BGE 133 V 477 E. 4.1.3 und 4.3; Urteil 2C_113/2017 vom 12. Februar 2020 E. 1.2.2). Diese sind folglich nur unter den alternativen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 lit. a oder b BGG anfechtbar (SVR 2015 IV Nr. 19 S. 56, 8C_446/2014 E. 1.1). Denn das Bundesgericht soll sich als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes in der Regel nur einmal mit der gleichen Angelegenheit befassen müssen (BGE 142 II 363 E. 1.3; Urteil 2C_113/2017 vom 12. Februar 2020 E. 1.2.2).

E. 2.3

Für die verfahrensrechtliche Qualifizierung eines angefochtenen Erkenntnisses unter dem Gesichtspunkt der Art. 90 ff. BGG ist nicht dessen formelle Bezeichnung entscheidend, sondern sein materieller Inhalt. Zwischenverfügungen sind akzessorisch zu einem Hauptverfahren; sie können nur vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur für die Dauer desselben Bestand haben bzw. unter der Bedingung, dass ein solches eingeleitet wird. Sie fallen mit dem Entscheid in der Hauptsache dahin. Eine Anordnung, die der (wenn auch befristeten, vorläufigen oder vorübergehenden) Regelung eines Rechtsverhältnisses dient, aber nicht im Hinblick auf ein Hauptverfahren, sondern in einem selbstständigen Verfahren ergeht oder ergehen kann, ist demgegenüber ein Endentscheid. Auch für die Abgrenzung zwischen Teil- und Zwischenentscheid ist massgebend, ob der Entscheid ein Begehren behandelt, das unabhängig von anderen beurteilt werden kann (Art. 91 lit. a BGG), d.h. ebenfalls Gegenstand eines selbstständigen Verfahrens hätte bilden können und selbstständig der materiellen Rechtskraft zugänglich ist (BGE 139 V 42 E. 2.3; 136 V 131 E. 1.1.2 mit verschiedenen Hinweisen).

E. 3

Die Frage der Weiterziehbarkeit an das Bundesgericht nach Art. 92 f. BGG stellt sich im Allgemeinen mit Bezug auf Zwischenentscheide, die im Rahmen eines erstinstanzlichen Beschwerdeverfahrens erlassen wurden. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, folgt hier jedoch die Qualifikation des vorinstanzlichen Entscheids als Zwischenentscheid der Rechtsnatur des Anfechtungsobjekts im Prozess vor dem Bundesverwaltungsgericht (vgl. BGE 138 V 271 E. 2.1).

E. 4.1

Gemäss insoweit unbestrittenem Urteil befasste sich die Vorinstanz mit folgenden Gegenständen, die sie gestützt auf gefestigte Rechtsprechung (vgl. BGE 103 Ib 350 E. 2; vgl. auch BGE 125 I 119 E. 2a; Urteil 5P.199/2003 vom 12. August 2003 E. 1.1; BVGE 2010/37 E. 2.4.3 ff.) als Verfügung bzw. verfügungsähnlich und gerichtlich anfechtbar qualifizierte.

E. 4.1.1

Einerseits untersuchte sie die von der Suva am 30. Oktober 2018 gegen die Beschwerdeführerin ausgesprochene "Ermahnung Stufe 2" nach Art. 62 der Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung, VUV; SR 832.30). Gestützt auf Art. 82 UVG verwies die Beschwerdegegnerin auf die Verpflichtung der Arbeitgeberin, alle notwendigen Massnahmen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zu treffen. Bei Zuwiderhandlungen könnten Betriebe hinsichtlich des Prämientarifes in eine höhere Gefahrenstufe versetzt werden (Art. 92 Abs. 3 UVG). Zu diesen Feststellungen und Massnahmen gewährte die Suva der Beschwerdeführerin eine Frist zur Erhebung von Einwänden. Nach einlässlicher Würdigung der Aktenlage stellte die Vorinstanz hierzu fest, die Beschwerdegegnerin habe mit der Ermahnung Stufe 2 vom 30. Oktober 2018 zu Recht zwei Mängel im Zusammenhang mit Ziff. 7.4.6 der von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) erstellten Richtlinie Nr. 6503 (nachfolgend: EKAS-Richtlinie) beanstandet. Erstens seien im Zeitpunkt der Baustellenkontrolle vom 23. Oktober 2018 keine Messdaten zur Einhaltung des vorschriftsgemässen Unterdrucks in der Sanierungszone aufgezeichnet worden. Zweitens seien gleichzeitig die optischen und akustischen Warnsignale für den Unterdruck

ausgeschaltet gewesen. Beide Mängel stellten grobe Verstösse gegen die Anerkennungsbedingungen für Asbestsanierungsfirmen dar. Diese Verstösse hätten einen nächsten Schritt im Verfahren zum Entzug der Anerkennung zur Folge, zögen also zwingend nicht nur eine Ermahnung des Arbeitgebers (Ermahnung Stufe 2 vom 30. Oktober 2018), sondern auch eine Erhöhung der Stufe im Verfahren zum Entzug der Anerkennung als Asbestsanierungsunternehmung nach sich.

E. 4.1.2

Andererseits prüfte das Bundesverwaltungsgericht gemäss angefochtenem Urteil die von der Beschwerdegegnerin gestützt auf Art. 60b Abs. 3 der Verordnung vom 29. Juni 2005 über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Bauarbeiten (Bauarbeitenverordnung, BauAV; SR 832.311.141) im Verfahren zum Entzug der Anerkennung als Asbestsanierungsunternehmung am 31. Oktober 2018 mitgeteilte Erhöhung von Stufe 0 auf Stufe 1. Die Suva nahm dabei unter Verweis auf Art. 82 UVG Bezug auf dieselbe Baustellenkontrolle vom 23. Oktober 2018 und die - als Folge der damals festgestellten Mängel - am 30. Oktober 2018 ausgesprochene "Ermahnung Stufe 2". Die Beschwerdegegnerin stellte in Aussicht, bei Feststellung weiterer schwerwiegender Mängel innerhalb gewisser Fristen habe die Beschwerdeführerin letztendlich mit dem Entzug der Anerkennung als Asbestsanierungsunternehmung zu rechnen. Abschliessend gewährte die Suva der Beschwerdeführerin wiederum eine Frist zur Erhebung von Einwänden.

E. 5.1

Der Vollzug der Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten obliegt gemäss Art. 85 Abs. 1 UVG den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes vom 13. Mai 1964 (ArG, SR 822.11) und der Suva. Die gestützt auf Art. 85 Abs. 2 UVG eingesetzte EKAS stimmt die einzelnen Durchführungsbereiche aufeinander ab, soweit der Bundesrat hierüber keine Bestimmungen erlassen hat; sie sorgt für eine einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten in den Betrieben (Art. 85 Abs. 3 Satz 1 UVG). Die Beschlüsse der EKAS sind für die Versicherer und die Durchführungsorgane des ArG verbindlich (Art. 85 Abs. 4 UVG). Die EKAS kann insbesondere Ausführungsbestimmungen zum Verfahren erlassen (Art. 53 lit. a VUV), was sie mit Richtlinien und einem "Leitfaden für das Durchführungsverfahren in der Arbeitssicherheit" (nachfolgend: EKAS-Leitfaden [6. Aufl. 2020]) gemacht hat. Die EKAS-Richtlinien stellen nicht unmittelbar verbindliches Recht dar, sondern sind konkretisierende Bestimmungen, welche den Arbeitgeber nicht verpflichten (vgl. EKAS-Leitfaden Ziff. 2.3.3). Gleiches gilt auch für den EKAS-Leitfaden, welcher den Durchführungsorganen, die den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften betreffend Arbeitssicherheit zu überwachen und notfalls durchzusetzen haben, Anleitungen gibt, in der Absicht, ein einheitliches und rechtsgleiches Vorgehen in der Praxis zu fördern (EKAS-Leitfaden Ziff. 1; vgl. auch Art. 52a Abs. 1 VUV). In diesem Sinne gründet auch das von der Suva festgelegte mehrstufige Verfahren zum Entzug der Anerkennung als Asbestsanierungsunternehmen in einer verwaltungsinternen Anordnung, die auf die Gewährleistung eines einheitlichen und rechtsgleichen Vorgehens abzielt. Der damit verbundenen besonderen Sachnähe oder -kenntnis wird mit einer Zurücknahme der gerichtlichen Prüfungsdichte Rechnung getragen (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 1052 f.; Urteil des BVGer C-3609/2016 vom 28. August 2018 E. 3.1; vgl. auch Urteil des BVGer

C-5910/2019 vom 23. Februar 2021 E. 2.3 u. 3.3).

E. 5.2

Die EKAS-Richtlinie Nr. 6503 gibt den Stand der Technik bei Asbestsanierungsarbeiten wieder (Urteil des BVGer C-3609/2016 vom 28. August 2018 E. 3.7). Während Art. 60b Abs. 2 BauAV die Voraussetzungen nennt, unter welchen die Suva eine Bauunternehmung als Asbestsanierungsunternehmen anerkennt, kann sie die Anerkennung gemäss Art. 60b Abs. 3 BauAV entziehen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Zwecks rechtsgleicher Handhabung hat sie für den Entzug der Anerkennung als Asbestsanierungsunternehmung ein mehrstufiges Verfahren entwickelt (vgl. dazu das Urteil des BVGer C-3609/2016 vom 28. August 2018 E. 3.11).

E. 5.3

Gemäss EKAS-Leitfaden wird bei der Durchsetzung der Unfallverhütungsvorschriften in den Betrieben zwischen einem ordentlichen (EKAS-Leitfaden Ziff. 4) und einem ausserordentlichen Durchführungsverfahren (EKAS-Leitfaden Ziff. 5) unterschieden. Ziel des ordentlichen Durchführungsverfahrens ist die (unmittelbare) Durchsetzung der Unfallverhütungsvorschriften in den einzelnen Betrieben (vgl. EKAS-Leitfaden Ziff. 4.2). Das ausserordentliche Verfahren soll (subsidiär) dann angewendet werden, wenn sicherheitswidrige Zustände aufgrund der Art der auszuführenden Arbeit oder der Arbeitsweise nur vorübergehend und während verhältnismässig kurzer Zeit bestehen, weshalb das ordentliche Verfahren nicht zielführend wäre (vgl. EKAS-Leitfaden Ziff. 5.2.1; BVGE 2010/37 E. 2.4.2.1). Die beiden Verfahren sind nicht strikte getrennt. Die im ordentlichen Verfahren festgestellten Sicherheitsverstösse sind auch im ausserordentlichen Verfahren im Hinblick auf eine allfällige Prämienerrhöhung (vgl. Art. 113 Abs. 2 UVV) "anzurechnen" (BVGE 2010/37 E. 2.4.2.3 mit Hinweis). Bei Feststellung eines sicherheitswidrigen Zustandes spricht das Kontrollorgan im Normalfall dreimal eine Ermahnung aus (vgl. EKAS-Leitfaden Ziff. 5.3; BVGE 2010/37 E. 2.4.2.2). Erst mit der dritten Ermahnung wird dem Betrieb angedroht, dass bei einem weiteren Verstoß gegen Arbeitssicherheitsvorschriften eine Prämienerrhöhung (von mindestens 20 %; vgl. Art. 113 Abs. 2 UVV) verfügt werde (vgl. EKAS-Leitfaden Ziff. 5.3.4; BVGE 2010/37 E. 2.4.2.2 i.f.).

E. 6.1

Die Suva versah die beiden Schreiben vom 30. und 31. Oktober 2018 (E. 3.2.1 f.) nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung. Laut Vorinstanz entspricht es gängiger Praxis der Suva, Ermahnungen keine Rechtsmittelbelehrung beizufügen, da sie nur einen Zwischenschritt darstellen. Solche Ermahnungen sind in der Regel notwendige Voraussetzung für eine spätere Sanktionierung in Form einer Prämienerrhöhung nach Art. 92 Abs. 3 UVG in Verbindung mit Art. 66 Abs. 1 VUV (Urteil des BVGer C-5606/2016 vom 1. April 2019 E. 11.3.3).

E. 6.2

Dies trifft auch hier auf die beiden Schreiben vom 30. und 31. Oktober 2018 (E. 3.2.1 f.) zu. Sie bilden die notwendige Voraussetzung für allfällige Sanktionen, welche erst bei erneuter Feststellung von Sicherheitsverstösse konkret anzudrohen sind. Weder war die "Ermahnung Stufe 2" nach Art. 62 Abs. 1 VUV (E. 3.2.1 hievore) konkret mit einer Sanktionierung in Form einer Prämienerrhöhung nach Art. 92 Abs. 3 UVG in Verbindung mit Art. 66 Abs. 1 VUV verknüpft noch beinhaltete die mit Schreiben vom 31. Oktober

2018 mitgeteilte Heraufsetzung von Stufe 0 auf Stufe 1 (E. 3.2.2 hievor) im Verfahren zum Entzug der Anerkennung als Asbestsanierungsunternehmen (vgl. dazu Urteil des BVGer C-3609/2016 vom 28. August 2018 E. 3.11) bereits die Sanktion des Entzuges im Sinne von Art. 60b Abs. 3 BauAV . Insofern handelt es sich bei diesen vorinstanzlichen Anfechtungsobjekten um Zwischenverfügungen im Verfahren zur Sanktionierung von Verstössen gegen Arbeitssicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften durch eine Prämienerrhöhung bzw. den Entzug der Anerkennung als Asbestsanierungsunternehmung (vgl. UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 4. Aufl. 2020, N. 57 ff. zu Art. 52 ATSG).

E. 6.3

Soll sich das Bundesgericht in der Regel nur einmal mit der gleichen Angelegenheit befassen müssen (vgl. E. 2.2 i.f.) und handelt es sich bei den das vorinstanzliche Anfechtungsobjekt bildenden Schreiben vom 30. und 31. Oktober 2018 mit Blick auf das Hauptverfahren betreffend die Sanktionen einer Prämienerrhöhung und des Entzuges der Anerkennung als Asbestsanierungsunternehmen um blosse Zwischenverfügungen (vgl. E. 2.3 hievor), so ist auf die Beschwerde gegen das angefochtene Urteil nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG einzutreten (vgl. E. 2.1 hievor).

E. 6.4

Die Beschwerdeführerin äussert sich weder zur Rechtsnatur des Anfechtungsobjekts noch zu den spezifischen Eintretensvoraussetzungen im Sinne von Art. 93 Abs. 1 BGG . Insbesondere legt sie nicht dar, inwiefern sie durch das angefochtene Urteil einen Nachteil rechtlicher Natur erleide, der auch durch einen für sie günstigeren Entscheid in der Zukunft nicht mehr behoben werden könnte (vgl. BGE 144 III 475 E. 1.2 mit Hinweisen). Der Nachweis des drohenden, nicht wieder gutzumachenden Nachteils rechtlicher Natur obliegt der Beschwerde führenden Partei, wobei ein finanzieller Mehraufwand oder ein rein tatsächlicher Nachteil aus zusätzlichen Verfahrenskosten oder einer Verlängerung des Verfahrens nicht genügen (BGE 142 III 798 E. 2.2 mit Hinweisen; Urteil 8C_628/2020 vom 11. Mai 2021 E. 3.3).

E. 6.5

Ist ein nicht wieder gutzumachender Nachteil nicht dargetan und auch nicht ohne Weiteres ersichtlich, ist auf die Beschwerde gegen das hier angefochtene, als Zwischenentscheid zu qualifizierende, Urteil nicht einzutreten.

E. 7

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.