



Abteilung II
B-3066/2023

Urteil vom 13. Dezember 2024

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Daniela Steffen.

Parteien

A. _____ GmbH,
Beschwerdeführerin,

gegen

Suva,
Fluhmattstrasse 1, Postfach 4358, 6002 Luzern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anbieten von Vorbereitungskursen
(Verfügung über Realakte).

Sachverhalt:**A.**

Die A. _____ GmbH (im Folgenden: Beschwerdeführerin) bezweckt gemäss Handelsregistereintrag die Erbringung von Beratungs- und Ausbildungsdienstleistungen in den Bereichen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Chemiesicherheit, Umweltschutz, Chemikalienrecht und Gefahrgutrecht. Sie bietet Vorbereitungskurse im Hinblick auf die eidgenössische Berufsprüfung zum Erhalt des Fachausweises "Spezialistin/Spezialist für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (ASGS)" an. Nebst anderen Anbietern bietet auch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt Suva (im Folgenden: Suva oder Vorinstanz) derartige Vorbereitungskurse an.

B.

B.a Mit Eingabe vom 10. August 2022 wandte sich die Beschwerdeführerin, gemeinsam mit der Y. _____ AG (im Folgenden: andere Kursanbieterin), an die Suva und forderte diese auf, diese Tätigkeit als Anbieterin von Vorbereitungskursen einzustellen. Zur Begründung führte sie aus, der "Verein höhere Berufsbildung ASGS" führe seit 2017 die eidgenössische Berufsprüfung zum Erhalt des Fachausweises "Spezialistin/Spezialist für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (ASGS)" durch. Neben der Suva biete eine Vielzahl privatrechtlich organisierter Einrichtungen Vorbereitungskurse für diese Berufsprüfung an. Aufgrund ihres Teilmonopols im Unfallversicherungsbereich erlange die Suva indessen eine derart hohe Marktpräsenz, dass andere Marktteilnehmer geradezu aus dem Markt verdrängt würden. Sie nutze daher einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil. Diese Ausbildungstätigkeit könne weder unter die gesetzlichen Hauptaufgaben der Suva subsumiert werden noch sei sie von den gesetzlich zulässigen Nebentätigkeiten erfasst. Das Anbieten und Durchführen dieser Ausbildung sei daher unzulässig. In der Schweiz sei die wirtschaftliche Tätigkeit grundsätzlich Privaten vorbehalten und dürfe vom Staat nur zurückhaltend ausgeübt werden.

B.b In der Folge trafen sich die Beschwerdeführerin, die andere Kursanbieterin und die Suva am 31. Oktober 2022 zu einer Besprechung.

B.c Mit Schreiben vom 14. November 2022 fasste die Suva den Inhalt der Besprechung zusammen. Sie führte aus, sie habe bisher im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Arbeitssicherheit (EKAS) Sicherheitsfachleute (bis 2018) und Sicherheitsingenieure (bis 2023) ausgebildet. Der Schweizerische Trägerverein höhere Berufsbildung Arbeitssicherheit und

Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Verein höhere Berufsbildung ASGS) fördere die höhere Berufsbildung im Fachbereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und führe die Prüfungen durch. Das nötige Fachwissen für die eidgenössische Berufsprüfung zum Spezialisten ASGS erlangten Kandidaten gezielt über praxisbezogene Vorbereitungskurse. Die Suva biete vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) anerkannte Vorbereitungskurse an. Die Besprechung habe auch ergeben, dass die Beschwerdeführerin gewünscht habe, im Verein höhere Berufsbildung ASGS mitzuwirken.

B.d Mit Schreiben vom 20. März 2023 verlangte die Beschwerdeführerin von der Suva den Erlass einer formellen Verfügung mit ausreichender Begründung und Rechtsmittelbelehrung.

C.

Am 27. April 2023 erliess die Suva eine an die Beschwerdeführerin adressierte Verfügung. Darin führte sie aus, die Beschwerdeführerin habe um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersucht. Die Verfügung enthält zwar kein Dispositiv, aber sinngemäss kann ihr entnommen werden, dass die Suva damit zum Ausdruck bringen wollte, dass sie dem Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin um Einstellung ihrer Ausbildungstätigkeit nicht nachkommen wolle.

Zur Begründung führte die Suva aus, die Beschwerdeführerin habe die Auffassung vertreten, die Suva sei mangels gesetzlicher Grundlage nicht berechtigt, Vorbereitungskurse zum Erhalt des Fachausweises "Spezialistin/Spezialist für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (ASGS)" anzubieten, sodass diese Tätigkeit umgehend zu beenden sei. Die Suva biete indessen bereits seit langer Zeit solche Vorbereitungskurse an. Die gesetzliche Grundlage dafür leite sich seit jeher aus dem gesetzlichen Präventionsauftrag gemäss Bundesgesetz über die Unfallversicherung ab. Dieser Auftrag sei umfassend verstanden worden und werde weiterhin umfassend verstanden. Das Ausbildungsangebot werde als Ergänzung zum Überwachungs- und Beratungsauftrag gesehen und runde den Präventionsauftrag ab, der damit integral erfüllt werden könne. Bei den Vorbereitungskursen handle es sich um eine typische Annextätigkeit, die eng verbunden sei mit dem Präventionsauftrag, der eine der Hauptaufgaben der Suva darstelle. Das Unfallversicherungsgesetz setze voraus, dass es Spezialistinnen und Spezialisten der Arbeitssicherheit gebe. Gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen lasse sich ableiten, dass Durchführungsorgane und damit auch die Suva selber für die Ausbildung solcher Spezialisten besorgt sein

müssten. Was die Einhaltung des Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität anbelange, sei gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung festzuhalten, dass eine privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates beziehungsweise der Suva nicht der durch die Bundesverfassung gewährleisteten Wirtschaftsfreiheit widerspreche. Die individualrechtliche Komponente der Wirtschaftsfreiheit gebe dem Einzelnen keinen Schutz vor Konkurrenz. Zudem habe der Gesetzgeber im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung das Tätigkeitsgebiet der Suva mit zusätzlichen Nebentätigkeiten erweitert, damit sie umfassend im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz tätig sein könne. Für die angebotenen Vorbereitungskurse zum Erhalt des Fachausweises "Spezialistin/Spezialist für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (ASGS)" sei daher eine hinreichende gesetzliche Grundlage vorhanden.

D.

Gegen diese Verfügung erhebt die Beschwerdeführerin am 26. Mai 2023 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und die Suva sei anzuweisen, das Anbieten und Durchführen von Vorbereitungskursen für die eidgenössische Berufsprüfung Spezialistin/Spezialist Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz beziehungsweise die eidgenössische höhere Fachprüfung Expertin/Experte für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz zu beenden. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Suva zurückzuweisen.

Zur Begründung führt sie aus, die Suva sei eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Demnach bedürfe deren Tätigkeitsbereich einer formell-gesetzlichen Grundlage in einem Bundesgesetz. Die Ausbildung von eidgenössisch diplomierten Spezialistinnen/Spezialisten ASGS beziehungsweise von eidgenössisch diplomierten Expertinnen/Experten ASGS im Rahmen des Schweizerischen Berufsbildungssystems könne weder unter die gesetzlichen Hauptaufgaben der Suva subsumiert werden, noch seien solche Berufsausbildungen von den gesetzlich zulässigen Nebentätigkeiten erfasst. Das Bundesgesetz über die Unfallversicherung zähle diejenigen Bereiche auf, in welchen die Suva zusätzlich zu ihren gesetzlichen Verpflichtungen tätig sein dürfe. Diese Aufzählung zulässiger Nebentätigkeiten sei abschliessend. Zudem beanstandet die Beschwerdeführerin die Argumentation der Suva, wonach sich die gesetzliche Grundlage für das Anbieten der Vorbereitungskurse aus dem gesetzlichen Präventionsauftrag ableite und das Anbieten der Kurse als typische Annextätigkeit bezeichnet werden könne, die mit dem Präventionsauftrag eng verbunden sei. Die betreffende Verordnungsbestimmung äussere sich

zwar zur Ausbildung von Spezialisten der Arbeitssicherheit, allerdings nur im Sinne einer Ermächtigung an die Eidgenössische Koordinationskommission (und nicht an die Suva), die Weiter- und Fortbildung von Spezialisten der Arbeitssicherheit im Rahmen der Vorschriften des Bundesrates mit anderen Institutionen zu organisieren und zu koordinieren. Ihrer Auffassung nach scheine die Suva aus Auszügen aus der parlamentarischen Beratung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung von 1979 abzuleiten, dass die Durchführung der betreffenden Kurse im Sinne des Gesetzgebers sei. Dabei verkenne sie, dass in den zitierten Voten keine Rede von Berufsausbildungen sei, sondern vielmehr von "*Instruktionskursen* in Bezug auf sicherheitskonformes Verhalten" und "*organisation des cours, parfois avec des organisations professionnelles*". Instruktionkurse seien etwas grundsätzlich anderes als Ausbildungskurse (eine Instruktion erfolge z.B. an einem bestimmten Arbeitsmittel). Zudem lasse die Organisation von Kursen zusammen mit Berufsorganisationen vermuten, es sei nicht die Intention des Gesetzgebers gewesen, dass die Suva eigenständig Ausbildungskurse im Rahmen der Berufsbildung anbieten soll. Den von der Suva erwähnten gesetzlichen Grundlagen könne weder dem Wortlaut nach noch durch Auslegung entnommen werden, dass sie für die Ausbildung von Spezialisten der Arbeitssicherheit besorgt sein müsse, vielmehr werde die Koordination zwischen den Durchführungsorganen sowie durch die Eidgenössische Koordinationskommission geregelt. Die Befürchtung der Suva, es könne zu einem Marktversagen kommen, wenn sie nicht selbst für die Ausbildung von Spezialisten der Arbeitssicherheit besorgt sei, sei unbegründet. Vielmehr gefährde ein dominant auftretender staatlicher Akteur einen funktionierenden Marktmechanismus aus Angebot und Nachfrage, welcher zu praxisnah ausgebildeten Spezialisten ASGS führen sollte. Letztlich sei die Suva aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlage nicht legitimiert, die Berufsausbildungen Spezialistin/Spezialist ASGS und Expertin/Experte ASGS gewerblich anzubieten und durchzuführen.

E.

Mit Vernehmlassung vom 31. August 2023 beantragt die Suva, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Bezüglich Beschwerdebefugnis macht sie geltend, die Beschwerdeführerin sei durch die angefochtene Verfügung nicht anders betroffen als andere Anbieter von Kursen, sodass von einer besonderen Betroffenheit nicht die Rede sein könne. In materieller Hinsicht äussert sie sich im Sinne der angefochtenen Verfügung erneut zu den gesetzlichen Grundlagen ihrer Ausbildungstätigkeit, zur Wettbewerbsneutralität, zur Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung sowie zur Verfassungsmässigkeit ihrer

Ausbildungstätigkeit. Sie führt hierzu unter anderem aus, dass sich der Gesetzgeber auch im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung im Jahre 2008 wiederum mit den Ausbildungsaktivitäten der Suva einlässlich auseinandergesetzt habe und die entsprechenden Möglichkeiten mit einer neuen gesetzlichen Grundlage in diesem Gesetz sogar erweitert habe. Danach sei es ihr zusätzlich generell möglich, im Bereich "betriebliche Gesundheitsförderung" aktiv zu sein. Die betriebliche Gesundheitsförderung beinhalte somit die im Bundesgesetz über die Unfallversicherung geregelte Berufsunfall- und Berufskrankheitenprophylaxe und den im Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) normierten allgemeinen Gesundheitsschutz integral. In Ergänzung zur Ausbildungstätigkeit im Rahmen der bisherigen Präventionsbemühungen sei sie gestützt auf den neuen Artikel im Bundesgesetz über die Unfallversicherung nun auch berechtigt, "Beratung und Ausbildung im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung" als Nebentätigkeit anzubieten und auszuführen.

F.

Die Beschwerdeführerin repliziert am 29. September 2023 und hält bezüglich ihrer Beschwerdelegitimation unter anderem fest, dass, wenn ihrem Rechtsbegehren stattgegeben – und damit die Marktverzerrung durch die Suva aufgehoben – würde, sie "durch die dann gleichlangen Spiesse der Marktteilnehmer" voraussichtlich regelmässig Vorbereitungskurse werde durchführen können. In materieller Hinsicht bekräftigt sie ihre bereits dargelegten Argumente und hält an ihren Rechtsbegehren fest.

G.

Mit Duplik vom 17. Januar 2024 hält die Suva an ihren Anträgen fest. Sie führt unter anderem aus, der Gesetzgeber habe sich in den Materialien zur 1. UVG-Revision mit den Hauptaufgaben der Suva auseinandergesetzt. In der Botschaft vom 30. Mai 2008 werde unter dem Titel "Hauptaufgaben" explizit erläutert, dass ihr neben Versicherungstätigkeiten zahlreiche Aufgaben in der Prävention übertragen seien. So führe sie im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) Sicherheitsprogramme sowie zahlreiche Kurse zur Ausbildung von Spezialisten der Arbeitssicherheit sowie weitere Ausbildungskurse in Sicherheits- und Gesundheitsfragen durch. Des Weiteren habe das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im erläuternden Bericht zur Änderung der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV) vom Februar 2018 bestätigt, dass die Suva seit vielen Jahren im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) Lehrgänge

für Sicherheitsfachleute und Sicherheitsingenieure organisieren und durchführen. Im erläuternden Bericht stehe, diese Lehrgänge hätten sich bisher "in der Praxis bewährt und werden nach wie vor nachgefragt". Indem das BAG selbst ausführe, dass die Suva die Kurse seit Jahren durchführe, bestätige es deren jahrzehntelange Praxis der Weiterbildungstätigkeit. Von allen involvierten Stellen sei diese Weiterbildungstätigkeit als zulässig erachtet worden, schliesslich handle es sich beim BAG sogar um die Aufsichtsbehörde über die Suva im Bereich des Vollzugs des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung.

H.

Auf die erwähnten und weiteren Vorbringen der Parteien wird – soweit sie sich für den Entscheid als rechtserheblich erweisen – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 27. April 2023. Diese Verfügung erging in Reaktion auf die ausdrückliche Aufforderung der Beschwerdeführerin an die Suva, die Tätigkeit als Anbieterin von Vorbereitungskursen einzustellen, eventualiter diesbezüglich eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Es handelt sich daher um eine Verfügung über einen Realakt im Sinne von Art. 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]. Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen, die unter anderem von den Anstalten und Betrieben des Bundes erlassen werden (vgl. Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. e des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Ein Ausschlussgrund (vgl. Art. 32 VGG) liegt nicht vor.

Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der Beschwerde gegen die vorinstanzlichen Verfügungen zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ist legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat. Die Voraussetzung der formellen Beschwer (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) ist daher erfüllt.

Umstritten ist dagegen die materielle Beschwer der Beschwerdeführerin.

1.3 Die Suva bestreitet die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin, da diese durch die angefochtene Verfügung nicht anders betroffen sei als andere Anbieter von Kursen. Es sei von Amtes wegen zu prüfen, ob die Legitimationsvoraussetzungen gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz hinreichend erfüllt seien. Dabei sei insbesondere zu prüfen, ob ein "Berührtsein in Rechten und Pflichten" beziehungsweise in Grundrechten vorliege, die subjektive Abwehrrechte der Beschwerdeführerin zu begründen vermöchten.

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, die Suva trete seit 2017 mit ihren Vorbereitungskursen zu den eidgenössischen Berufsprüfungen für Spezialisten der Arbeitssicherheit als staatliche Konkurrentin zu ihr selber sowie anderen Wettbewerbern im Markt auf. Dabei geniesse diese aufgrund ihres Teilmonopols in der Unfallversicherung einen immensen Wettbewerbsvorteil, der dazu führe, dass die Beschwerdeführerin regelrecht aus dem einschlägigen Markt verdrängt werde. Sie selber biete seit ihrer Gründung 2006 Beratungen und Kurse zu den Themen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz an. Im Jahr 2019 habe sie einen Vorbereitungskurs für Spezialisten der Arbeitssicherheit mit acht Teilnehmenden durchführen können, welche im Wesentlichen aus dem bestehenden Kundenstamm hätten akquiriert werden können. Trotz üblicher Bewerbung und Listung des Kurses auf der Webseite des Vereins höhere Berufsprüfung ASGS (vgl. www.diplom-asgs.ch >Vorbereitungskurse >Berufsprüfung) habe sie in den Folgejahren aufgrund mangelnder Interessenten keine Kurse mehr durchführen können. Diesen Kurs führe sie ab einer Mindestteilnehmerzahl von acht Personen durch. Der nächste Kurs sei für Anfang 2024 ausgeschrieben auf ihrer Homepage. Demgegenüber könne die Suva jährlich rund zehn Kurse mit jeweils circa 20 Teilnehmenden durchführen, aufgrund ihres Teilmonopols in der Unfallversicherung. Werde ihrem Beschwerdebegehren stattgegeben und damit die Marktverzerrung aufgehoben, werde sie voraussichtlich regelmässig solche Kurse durchführen können. Was die Grundrechte betreffe, so erblicke sie in der staatlichen Konkurrenzierung und daraus folgenden Marktverdrängung eine faktische Einschränkung des Grundrechts der Wirtschaftsfreiheit.

1.4 Die materielle Beschwer erfordert, dass die beschwerdeführende Partei durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG).

Als materielle Verfügungsadressaten werden jene Personen bezeichnet, denen durch den Entscheid unmittelbar Rechte eingeräumt oder Pflichten auferlegt werden. Darüber hinaus können auch Dritte materiell beschwert sein. Diese sind in der Regel indessen nur indirekt von der Verfügung betroffen, da ihnen durch den angefochtenen Entscheid weder direkt Rechte eingeräumt noch Pflichten auferlegt werden. Als "besonders berührt" gelten solche Personen daher nur, wenn sie eine besondere beachtenswerte, nahe Beziehung zur Streitsache aufweisen (BGE 135 II 172 E. 2.1 m.w.H.; ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 525, BERNHARD WALDMANN, in: Niggli/Übersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, Basel 2018, N. 18 zu Art. 89 BGG, ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1155). Die beschwerdeführende Person muss stärker als jedermann betroffen sein, das heisst sie muss ein persönliches Interesse nachweisen, das sich vom allgemeinen Interesse der übrigen Bürger klar abhebt. Durch diese Einschränkung soll die Popularbeschwerde ausgeschlossen werden. Worin die besondere Beziehungsnähe zur Streitsache besteht, wird nach objektiven Kriterien bestimmt (ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, N. 9 ff. zu Art. 48 VwVG). Als schutzwürdig gelten im Rahmen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht dabei nicht nur rechtliche, sondern auch tatsächliche Interessen (BVGE 2007/20 E. 2.4.1, BVGE 2009/17 E. 3.1).

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Konkurrenten eines Bewilligungsempfängers nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein, zur Beschwerde legitimiert. Diese Art des Berührtseins liegt vielmehr im Prinzip des freien Wettbewerbs und schafft keine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe (BGE 142 II 80 E. 1.4.2 m.w.H., 141 II 262 E. 7.1). Es bedarf hierfür vielmehr einer spezifischen, qualifizierten Beziehungsnähe, etwa wie sie durch eine spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche Zulassungs- oder Kontingenzierungsordnung geschaffen werden kann, welcher die Konkurrenten gemeinsam unterworfen sind, oder soweit der Konkurrent geltend macht, andere Konkurrenten würden rechtsungleich beziehungsweise privilegiert

behandelt (vgl. BGE 139 II 328 E. 3.3, 131 I 198 E. 2.6, 127 II 264 E. 2c, BGE 125 I 7 E. 3d m.w.H., 123 I 279 E. 3d; Urteile des BGer 1C_191/2011 vom 7. September 2011 E. 2.4.2, 2C_762/2010 vom 2. Februar 2011 E. 4.3.2, 1A.253/2005 vom 17. Februar 2006 E. 2.3; Urteil des BVGer B-4362/2009 vom 23. Juli 2010 E. 1.2.2; ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], a.a.O., N. 15 zu Art. 48 VwVG). Eine derartige spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche Zulassungs- oder Kontingentierungsordnung, die eine qualifizierte Beziehungsnähe zwischen den Konkurrenten begründet, liegt dann vor, wenn kantonal- oder bundesrechtliche Vorschriften die Konkurrenz im betreffenden Bereich beschränken oder ausschliessen (vgl. Urteil des BGer 1C.191/2011 vom 7. September 2011 E. 2.5). Dies ist etwa der Fall bei Zulassungsbeschränkungen von Marktteilnehmern in der Absicht, das Angebot zu reduzieren (vgl. z.B. den sog. "Ärztestopp"), bei eigentlichen Kontingentierungen (vgl. Urteil des BGer 1A.253/2005 vom 17. Februar 2006 E. 2.1.1 mit Hinweisen), bei Bedürfnisklauseln oder bei der Erteilung von Konzessionen (vgl. auch BERNHARD WALDMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], a.a.O., N. 23-25 zu Art. 89 BGG; Urteil des BVGer C-8305/2010 vom 12. September 2011 E. 2.2.3.4).

Demgegenüber begründet nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung das Interesse an der richtigen Anwendung und Durchsetzung des objektiven Rechts keine Beschwerdelegitimation (BGE 135 II 145 E. 6.1, 133 V 188 E. 4.3.3, 123 II 371 E. 2d, 123 II 542 E. 2e).

1.5 Gegenstand der vorliegend angefochtenen Verfügung über Realakte ist die Tätigkeit der Suva als Anbieterin von Vorbereitungskursen im Hinblick auf die eidgenössische Berufsprüfung zum Erhalt des Fachausweises "Spezialistin/Spezialist für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (ASGS)". Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin diesbezüglich eine Konkurrentin der Suva ist.

1.6 Die Durchführung derartiger Vorbereitungskurse ist in der Schweiz nicht reglementiert. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10) sieht diesbezüglich lediglich vor, dass der Bund an Absolventinnen und Absolventen von Kursen, die auf eidgenössische Berufsprüfungen oder eidgenössische höhere Fachprüfungen vorbereiten, Beiträge leisten kann (Art. 56a Abs. 1 BBG). Voraussetzung für diese Subventionierung ist, dass der Vorbereitungskurs auf der Liste des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI für Vorbereitungskurse auf eidgenössische Berufsprüfungen

aufgeführt ist. Die Aufnahme eines Kursangebots in diese Liste ist an zwei Bedingungen geknüpft: So muss der Sitz des Anbieters sowie der Kursort in der Regel in der Schweiz liegen und der Kurs muss inhaltlich unmittelbar auf eine eidgenössische Berufsprüfung oder eine eidgenössische höhere Fachprüfung vorbereiten. Dazu muss er die erforderlichen Kompetenzen vollständig oder teilweise abdecken (Art. 66g Abs. 4 der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 [BBV, SR 412.101]). Ausserdem hat der Kursanbieter den Kursabsolventen eine Bestätigung über die von ihnen bezahlten Kursgebühren auszustellen (vgl. Art. 66i Abs. 1 BBV). Eine Beschränkung der Anzahl der möglichen Kursanbieter, die in die Liste des SBFJ aufgenommen werden können, ist hingegen nicht vorgesehen und wird unbestrittenermassen auch nicht praktiziert.

1.7 Das Berufsbildungsgesetz enthält somit keine Vorschriften, welche eine Konkurrenz im Bereich des Anbietens von Vorbereitungskursen auf Berufsprüfungen beschränken oder ausschliessen würde. Die Beschwerdeführerin hat auch gar nicht geltend gemacht, dass durch diese oder andere Rechtsbestimmungen der Wettbewerb in diesem Bereich eingeschränkt werde.

Eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Zulassungs- oder Kontingentierungsordnung für Anbieter von Vorbereitungskursen auf die Berufsprüfung zum Erhalt des Fachausweises "Spezialistin/Spezialist für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (ASGS)" besteht somit unbestrittenermassen nicht.

Der Sachverhalt im vorliegenden Verfahren liegt somit wesentlich anders als die Situation, welche den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts B-3170/2017 und B-994/2022 zugrunde lag: In jenen Urteilen ging es um die Anerkennung von Nachdiplomstudiengängen. Voraussetzung für eine derartige Anerkennung ist, dass zwischen dem neuen Bildungsgang und bisherigen, bereits anerkannten Bildungsgängen kein bildungspolitischer Konflikt besteht und der vorgesehene Titel klar, nicht irreführend und von anderen Titeln unterscheidbar ist (Art. 17 Abs. 2 Bst. b und d der Verordnung über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen vom 11. September 2017 [MiVo-HF, SR 412.101.61]). Diese rechtliche Bestimmung beschränkt die Zulassung neuer Bildungsgänge, so dass der Anbieter eines bereits anerkannten Bildungsgangs als legitimiert erachtet wurde, die Anerkennung eines weiteren Bildungsgangs, der zu einem verwechselbaren Titel

fürhte, anzufechten (vgl. Urteile des BVGer B-994/2022 vom 28. Juni 2023 und B-3170/2017 vom 20. März 2018).

1.8 Soweit die Rechtsordnung aber keine Ausnahme von der wirtschaftspolitischen Grundordnung vorsieht, das heisst, solange keine mit einer Zulassungs- oder Kontingentierungsordnung zumindest vergleichbare besondere wirtschaftsverwaltungsrechtliche Regelung gilt, ist das faktische Interesse, einen andern Mitbewerber vom Wettbewerb auszuschliessen, kein über die allgemeinen wirtschaftlichen Interessen von Gewerbetreibenden hinausreichendes spezifisches Interesse, das eine Beschwerdelegitimation zu begründen vermöchte. Der Konkurrent ist in diesem Fall nur zur Beschwerde legitimiert, soweit er geltend macht, sein Gewerbetreibende werde rechtswidrig beziehungsweise privilegiert behandelt (vgl. E. 1.4 hiervor).

1.8.1 Eine derartige Rüge liegt indessen nur dann vor, wenn geltend gemacht wird, dass die behauptete unrechtmässige Privilegierung durch das Anfechtungsobjekt verursacht wird.

So anerkannte das Bundesgericht in dem von der Beschwerdeführerin angeführten Entscheid BGE 138 I 378 (recte: in dessen nicht publizierter Erwägung 1.2) die Legitimation von Konkurrenten, die einen Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundsätze rügten, weil einer staatlichen Anstalt mit Teilmonopol erlaubt wurde, ausserhalb ihrer Monopoltätigkeit im Wettbewerb tätig zu sein. Die Legitimation ergab sich dort indessen nicht aus der blossen Tatsache, dass die Beschwerdeführer in jenem Fall Konkurrenten der Gebäudeversicherungsanstalt waren und diese aufgrund der angefochtenen Gesetzesbestimmungen die gleiche Tätigkeit ausführen durfte. Vielmehr war massgebend, dass es sich um ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle handelte und die Beschwerdeführer einen Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundsätze rügten, weil mit den angefochtenen Bestimmungen der staatlichen Anstalt mit Teilmonopol erlaubt worden war, ausserhalb ihrer Monopoltätigkeit im Wettbewerb tätig zu sein, wodurch sie nach Darstellung der Beschwerdeführer in wettbewerbsverzerrender und verfassungswidriger Weise gegenüber den privaten Unternehmen privilegiert sei. Zur Begründung der Legitimation der Beschwerdeführer berief sich das Bundesgericht auf andere Entscheide, in welchen Privaten die Legitimation zuerkannt worden war, im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle eine behauptete verfassungswidrige Privilegierung Dritter in Frage zu stellen (vgl. Urteil des BGer 2C_485/2010 vom 3. Juli 2012 E. 1.2).

Damit übereinstimmend verneinte das Bundesgericht in einem anderen Entscheid die Legitimation der Konkurrenten, weil die behauptete unzulässige Privilegierung der Beschwerdegegnerin nicht durch das Anfechtungsobjekt, eine Verfügung der Finanzmarktaufsicht FINMA, mit der diese der Beschwerdegegnerin die Bewilligung zur Tätigkeit als Versichererin erteilt hatte, verursacht worden war, sondern durch die Gesetzgebung des betreffenden Kantons beziehungsweise die Monopolstellung der Beschwerdegegnerin hinsichtlich der Grundversicherung. Das Versicherungsaufsichtsgesetz, gestützt auf welches die Verfügung der FINMA ergangen war, schütze nicht unmittelbar die Interessen konkurrierender Versicherer und schaffe daher keine besondere Beziehungsnähe. Eine solche Sonderbeziehung entstehe auch nicht im Zusammenspiel mit der kantonalen Gebäudeversicherungsgesetzgebung, welche zwar eine gewisse Verbindung zwischen Monopolversicherung und Zusatzversicherung (bei einer privatrechtlich organisierten Tochtergesellschaft) vorsehe, welche potentiell geeignet sei, die wirtschaftsverfassungsrechtliche Ordnung zum Nachteil der privaten Versicherungsgesellschaften zu beeinträchtigen. Als Anfechtungsgegenstand stehe aber nicht das kantonale Gebäudeversicherungsgesetz zur Diskussion, sondern einzig die Bewilligung gemäss dem Versicherungsaufsichtsgesetz, welches seinerseits keine Sonderordnung schaffe (Urteil des BGer 2C_94/2012 vom 3. Juli 2012 E. 2).

In BGE 149 I 146 rief ein Beschwerdeführer erfolgreich den Grundsatz der staatlichen Wettbewerbsneutralität an in einem Bereich, in dem keine Zulassungs- oder Kontingentierungsordnung herrschte. Anfechtungsobjekt in jenem Fall war aber eine Verfügung, mit welcher dem Beschwerdeführer eine vergleichbare staatliche Subventionierung, wie sie dem Konkurrenten für die in Frage stehende privatrechtliche Tätigkeit gewährt worden war, verweigert wurde.

Im Fall, der BGE 143 II 425 zugrunde lag, war der Zuschlag in einem Beschaffungsverfahren an einen Anbieter mit staatlichem Hintergrund erteilt worden, bei dem konkrete Anhaltspunkte vorlagen, dass sein Angebot deswegen wirtschaftlich vorteilhafter war, weil es nicht kostendeckend war und auf einer gemäss kantonalem Recht unzulässigen Quersubventionierung beruhte. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Vergabestelle angesichts dieser konkreten Anhaltspunkte nähere Abklärungen zur Wettbewerbsneutralität der eingereichten Offerte hätte vornehmen und den betreffenden staatlichen Anbieter gegebenenfalls hätte ausschliessen müssen (BGE 143 II 425 E. 4.4.3 ff). Auch in diesem Fall war das Anfechtungsobjekt somit eine Verfügung, welche den Konkurrenten des

Beschwerdeführers durch diese Verletzung beschaffungsrechtlicher Regeln unrechtmässig privilegierte.

In BGE 148 V 366 hatte ein Beschwerdeführer ein wettbewerbsverzerrendes Verhalten der Suva im Zusammenhang mit deren privatwirtschaftlicher Tätigkeit geltend gemacht. Da der Beschwerdeführer sich aber auf keine konkrete Verfügung der Suva berufen konnte, in der diese den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten verletzt hätte, bestätigte das Bundesgericht den vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid und verwies den Beschwerdeführer auf das Kartellrecht, um mit den dort vorgesehenen Mitteln gegen eine mögliche Wettbewerbsverzerrung, welche sich aus der Verbindung von Monopol- oder Hoheitsverwaltung einerseits und Wettbewerbstätigkeit andererseits ergeben könnte, vorzugehen.

1.8.2 Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin weder konkret behauptet noch dargetan, inwiefern durch die angefochtene Realaktverfügung eine unrechtmässige Privilegierung der Suva begründet werde. Insbesondere bringt sie nicht vor, auch nicht sinngemäss, sie dürfe in Bezug auf das Anbieten von Vorbereitungskursen etwas nicht tun, was der Suva erlaubt sei, oder die Kurse der Suva basierten auf einer unzulässigen Querfinanzierung.

Ist die Beschwerdelegitimation zweifelhaft oder umstritten, wie im vorliegenden Fall, obliegt es den Beschwerdeführenden, ihre Beschwerdebefugnis zu substantiieren, soweit sie nicht ohne weiteres als ersichtlich gelten kann. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, anhand der Akten oder weiterer, noch beizuziehender Unterlagen nachzuforschen, ob und inwiefern ein Beschwerdeführer zur Beschwerde zuzulassen ist (BGE 139 II 328 E. 4.5, 134 II 45 E. 2.2.3).

1.9 Liegt keine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Zulassungs- oder Kontingierungsordnung vor, der die Konkurrenten gemeinsam unterworfen sind, und hat die Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht, dass die angefochtene Verfügung eine unrechtmässige Privilegierung des Gewerbetreibenden bewirke, so ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde nicht legitimiert.

1.10 Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

2.

Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass die Suva im Wettbewerbsbereich uneingeschränkt dem Wettbewerbsrecht und insbesondere der

Kartellgesetzgebung untersteht (Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 [e contrario] des Bundesgesetzes über Kartelle und Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995 [Kartellgesetz, KG, SR 251]; vgl. BGE 138 I 378 E. 9.4, BGE 137 II 199 E. 3.1, 129 II 497 E. 3.3; Urteil des BGer 2C_94/2012 vom 3. Juli 2012 E. 2.10; Urteil des BVGer B-4405/2011). Sollte die Suva durch ihre Geschäftstätigkeit gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen verstossen, so könnte ein solches Verhalten mit den dafür vorgesehenen Mitteln des Kartellgesetzes geahndet werden (vgl. BGE 148 V 366 E. 5.2, BGE 138 I 378 E. 9.4), wobei der Beschwerdeführerin die dort vorgesehenen Mitwirkungsmöglichkeiten zustehen würden (Art. 12 ff. und Art. 43 KG). Wenn die Beschwerdeführerin die Auffassung vertritt, die Suva habe bezüglich des Anbietens und Durchführens von Vorbereitungskursen für die Berufsprüfung Spezialist Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz einen Wettbewerbsvorteil, so steht es ihr frei, dies bei der Wettbewerbskommission vorzutragen.

3.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als vollständig unterliegend, weshalb ihr die Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} Bst. b VwVG und Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass der Streitwert zumindest einem Betrag im (niedrigen) sechsstelligen Bereich entspricht, auch wenn er für das Bundesverwaltungsgericht nicht klar zu beziffern ist. Andererseits ist die Gerichtsgebühr für Nichteintretensentscheide praxismässig niedriger anzusetzen als die Gebühr für einen materiellen Entscheid.

4.

Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Ebenso wenig steht der Suva eine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 4'000.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 5'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Daniela Steffen

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 18. Dezember 2024

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 413-12337.2; Gerichtsurkunde)