Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-3180/2006
{T 0/2}

Urteil vom 4. Juni 2007

Mitwirkung: Richter Johannes Frölicher (Vorsitz)
Richter Stefan Mesmer und Francesco Parrino
Gerichtsschreiberin Susanne Fankhauser

D._____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

SUVA Schweizerische Unfallversicherungs-Anstalt, Fluhmattstrasse 1,
Postfach 4358, 6002 Luzern,
Vorinstanz,

betreffend
Einreihung im Prämientarif für die Berufsunfallversicherung 2006 (Einspracheentscheid vom 28.2.2006).

Sachverhalt:

A. Die D._____ AG in F._____ betreibt gemäss Handelsregistereintrag eine Metallbauschlosserei und ist für das Berufs- und Nichtberufsunfallrisiko ihrer Arbeitnehmenden bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (nachfolgend SUVA) versichert. In deren Tarif für die Berufsunfallversicherung ist der Betrieb der Klasse 11C, "Stahl-, Metall- und Apparatebau; allgemeine Schlossereien, Schmieden", und innerhalb dieser Klasse der gleichbezeichneten Unterklasse A sowie dem Unterklassenteil A0, "Metallbau, Schlosserei, Schmiede", zugeteilt.

B. Mit Verfügung vom 20. Oktober 2005 reihte die SUVA den Betrieb auf den 1. Januar 2006 neu in den Tarifen für die Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung ein. Im Bereich der Berufsunfallversicherung wurde auf diesen Zeitpunkt für die Klasse 11C das alte Bonus-Malus-System 95 (BMS 95) durch das revidierte Bonus-Malus-System 03 (BMS 03) abgelöst; gleichzeitig wurde der 150-stufige Grundtarif eingeführt. Mit der neuen Einreihung erhöhte sich der Nettoprämiensatz der D._____ AG für die Berufsunfallversicherung von 0,98% in der Stufe 6 des alten 20-stufigen Tarifs auf 1,205% in der Stufe 85 des Grundtarifs.

C. Gegen diese Verfügung erhob die D._____ AG am 11. November 2005 Einsprache, kritisierte die Prämienerhöhung für die Berufsunfallversicherung und beantragte die Umstufung in eine andere Risikoklasse, in der sie verursachergerechte tiefere Prämien zu leisten habe.

D. Mit Entscheid vom 28. Februar 2006 wies die SUVA die Einsprache ab. Zur Begründung führte sie unter anderem aus, die Einreihung sei korrekt gemäss den Einreihungsregeln erfolgt. Beim BMS 03 werde dem betriebseigenen Schadenverlauf weniger Bedeutung beigemessen als beim BMS 95, dafür komme dem Schadenverlauf der Branche eine grössere Bedeutung zu. Damit werde eine breiter abgestützte Solidarität erreicht. Weiter erläuterte sie die als wesentlich bezeichneten Schritte bei der Prämienfestlegung im Rahmen des BMS 03 sowie die mit den Fachverbänden vereinbarten, besonderen Übergangsregelungen für die Klasse 11C.

E. Am 31. März 2006 erhob die D._____ AG gegen diesen Einspracheentscheid Beschwerde vor der damals zuständigen eidgenössischen Rekurskommission für die Unfallversicherung (nachfolgend Rekurskommission UV) und beantragte die Umstufung in eine tiefere Risikoklasse. Der Betrieb sei seit 1918 SUVA-versichert und habe während dieser Zeit einen grossen Prämienüberschuss angehäuft; der ausgezeichnete Schadenverlauf der letzten Jahre verdeutliche diese Tendenz. Zudem habe sich der Tätigkeitsbereich des Betriebs markant geändert: Neben den klassischen Metallbauarbeiten würden zu einem wichtigen Teil kaufmännische Aufgaben (Buchhaltung und Liegenschaftsverwaltung für drei Betriebe) sowie Architektur- und Ingenieurarbeiten ausgeführt. So betrage der Büroanteil 45% der Lohnsumme. Die erfolgte Einreihung beruhe somit auf falschen tatsächlichen Gegebenheiten. Schliesslich

unterstrich der Betrieb seinen Einsatz im Bereich der Arbeitssicherheit.

F. Nach fristgerechtem Eingang des mit Präsidialverfügung vom 7. April 2006 auf Fr. 800.-- festgesetzten Kostenvorschusses reichte die SUVA am 23. Mai 2006 ihre Vernehmlassung ein und beantragte die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Sie erklärte die im BMS 03 angewandten Berechnungsgrundlagen und legte die für die Klasse 11C geltenden Übergangsregeln dar. Danach sei die Prämienerhöhung mit dem Systemwechsel auf maximal 18% begrenzt worden, weshalb die Anpassung an die Bedarfssätze wenn nötig über mehrere Jahre verteilt würden. Der verfügte Nettoprämiensatz dürfe jedoch in keinem Fall um mehr als 14 Stufen vom Basissatz der Branche abweichen. Die Beschwerdeführerin wäre mit einer Erhöhung von maximal 18% der Stufe 84 des Grundtarifs zugeteilt worden, sei aber aufgrund der 14-Stufen-Regel in die Stufe 85 eingereiht worden. Die Erhöhung betrage somit rund 23% und bedeute eine Mehrbelastung der Lohnsumme von 0,225%, was weder willkürlich noch unverhältnismässig sei. Zudem sei der individuelle Prämienüberschuss der Beschwerdeführerin (seit 1918 rund Fr. 206'000.--) nicht übermässig hoch und rechtfertige keine tiefere Einreihung. Im Weiteren sei der überdurchschnittlich hohe Büroanteil von 45 Prozent (gemäss Betriebsbeschreibung vom 12. Februar 2003) im Rahmen der besonderen Betriebsverhältnisse berücksichtigt worden. Dies sei aus der Ziffer 2 im Code 11C A2M2 auf dem Grundlagenblatt ganz unten rechts ersichtlich. Der Basissatz der Branche ohne besondere Betriebsverhältnisse betrage 2,9%. Im Rahmen des Einspracheverfahrens sei überdies eine neue Betriebsbeschreibung aufgenommen worden, wonach der Büroanteil nur noch 38% betrage; jedoch sei auf eine Höhereinreihung verzichtet worden. Ein Betriebsbesuch (am 28. März 2006) habe bestätigt, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um einen typischen Metallbaubetrieb im Sinne der Klassenumschreibung der SUVA handle. Abschliessend betonte die SUVA, dass die Einhaltung der Arbeitssicherheitsvorschriften an sich keine zusätzliche Prämienreduktion rechtfertige; immerhin bewirkten die Leistungen der Beschwerdeführerin in diesem Bereich eine deutlich unter dem Basissatz der Branche liegende Einreihung.

G. Die D._____ AG reichte am 7. Juni 2006 ihre Replik ein und bestätigte ihren Beschwerdeantrag. Ihr Betrieb sei nicht risikogerecht eingereiht. Die Abweichungen von den Branchen-Ergebnissen ergäben sich namentlich aus der Wirtschaftsumfrage 2006 des Berufsverbandes. Die Annahme der SUVA, dass der Büroanteil gesunken sei, sei nicht klar kommuniziert worden und entspreche auch nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Abschliessend kritisierte der Betrieb die Trendwende zurück zur Einheitsprämie, die mit dem BMS 03 stattfinde und forderte eine stärkere Berücksichtigung der individuellen Betriebsverhältnisse. Das Vorgehen der SUVA habe er in Bezug auf die Einreihung als verschleierte Taktik erlebt, welche erst nach und nach klarer geworden sei.

H. Mit Eingabe vom 21. Juni 2006 verzichtete die SUVA darauf, eine Duplik einzureichen.

I. Am 1. Januar 2007 ging das vorliegende Beschwerdeverfahren auf das Bundesverwaltungsgericht über, welches den Parteien am 26. Februar 2007 die Zusammensetzung des Spruchkörpers mitteilte. Es ging kein Ausstandsbegehren ein.

J. Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit für die Entscheidfindung erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Das neue Verfahrensrecht ist anwendbar (vgl. Art. 53 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. e VGG. Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist jedoch unzulässig, wenn ein anderes Bundesgesetz eine kantonale Behörde als zuständig erklärt (Art. 32 Abs. 2 Bst. b VGG).

1.3 Die sachliche Zuständigkeit zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der SUVA wird grundsätzlich durch Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20) in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) geregelt. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zuständig, wenn dies das Gesetz über die Unfallversicherung ausdrücklich vorsieht. Eine solche besondere Regelung der Zuständigkeit enthält Art. 109 UVG. Gemäss Bst. b dieser Bestimmung beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – in Abweichung von Art. 58 Abs. 1 ATSG – Beschwerden gegen Einspracheentscheide über die Zuteilung der Betriebe und der Versicherten zu den Klassen und Stufen der Prämientarife. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist deshalb zu bejahen.

2.

2.1 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (wie schon vor der Rekurskommission UV) richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG; aArt. 109 Abs. 2 UVG). Vorbehalten bleiben gemäss Art. 3

Bst. d^{bis} VwVG die besonderen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1).

2.2 Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 38 ff. und Art. 60 ATSG, Art. 52 VwVG). Als Arbeitgeberin ist die Beschwerdeführerin Schuldnerin der Prämien für die obligatorische Versicherung der Berufsunfälle und Berufskrankheiten (Art. 91 Abs. 1 UVG). Sie ist daher durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung (Art. 59 ATSG, Art. 48 Abs. 1 VwVG).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin kann im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des Entscheids beanstanden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht muss aber nur den Entscheid der unteren Instanz überprüfen, es darf sich nicht an deren Stelle setzen. Insbesondere dann, wenn die Ermessensausübung, die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Sachverhaltswürdigung hoch stehende, spezialisierte technische oder wissenschaftliche Kenntnisse erfordert, ist eine Zurückhaltung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Überprüfung vorinstanzlicher Bewertungen angezeigt (vgl. BGE 133 II 35 E. 3.3, 130 II 449 E. 4.1, 126 II 43 E. 4c, 121 II 384 E. 1, 108 V 130 E. 4c/dd; vgl. auch VPB 67.31 E. 2, 68.133 E. 2.4; Sozialversicherungsrecht – Rechtsprechung [SVR] 1994 KV Nr. 3 E. 3b; Beatrice Wagner Pfeiffer, Zum Verhältnis von fachtechnischer Beurteilung und rechtlicher Würdigung im Verwaltungsverfahren, in: ZSR, NF 116, I. Halbbd., S. 442 f.).

3.2 Im Bereich der Prämientarife besteht die Überprüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichtes einerseits darin, die richtige Anwendung des Tarifs zu kontrollieren; andererseits kann es – im Rahmen der konkreten Normenkontrolle – die der Verfügung zu Grunde liegenden Tarifpositionen auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit überprüfen.

Dem Unfallversicherer steht bei der Festsetzung des Prämientarifs für die Berufsunfallversicherung ein weiter Ermessensspielraum zu. In diesen greift das Gericht nur mit grosser Zurückhaltung ein, in der Regel lediglich, wenn die Anwendung einer Tarifposition mit dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) unvereinbar ist oder dem Gedanken der Risikogerechtigkeit (Art. 92 Abs. 1 UVG) widerspricht oder wenn der Tarif sich nicht von objektiven Überlegungen leiten lässt (vgl. BGE 126 V 344 E. 4a; Kranken- und Unfallversicherung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis [RKUV] 1998 Nr. U 294 S. 230 E. 1c). In diesem Zusammenhang darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass bei der Festsetzung von Tarifen unter Umständen komplexe und allenfalls in der Zielrichtung widersprüchliche Aspekte auf einen Nenner zu bringen sind. Das kann zur Folge haben, dass eine bestimmte Tarifposition, die für sich allein genommen diskutabel erscheint, im Gesamtzusammenhang trotzdem nicht zu beanstanden ist

(Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts U 240/03 vom 2. Juni 2004, E. 3.2.2). Eine Tarifposition darf deshalb nicht losgelöst von den übrigen Tarifbestimmungen gewürdigt werden, sondern ist im Gesamtzusammenhang zu beurteilen (vgl. Urteil der Rekurskommission UV vom 13. Dezember 2004, Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.73 E. 3).

3.3 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft ansonsten den angefochtenen Entscheid frei, dies unter Berücksichtigung der vorgebrachten Rügen. Die Beschwerdeinstanz hat mithin nicht zu untersuchen, ob sich die angefochtene Verfügung unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist, sondern untersucht im Prinzip nur die vorgebrachten Beanstandungen. Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden nur geprüft, wenn hiezu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (BGE 119 V 347 E. 1a; ALEXANDRA RUMO-JUNGO, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, Bundesgesetz über die Unfallversicherung, 3. Aufl., Zürich 2003, S. 348).

4. Das am 1. Januar 2003 in Kraft getretene ATSG änderte die massgeblichen Vorschriften über die Einreihung in die Prämientarife (Art. 91 ff. UVG) nicht, so dass auch auf die vor Erlass des ATSG ergangene Rechtsprechung abgestellt werden kann.

5. Im Folgenden werden die bei der Prämientarifgestaltung und der Einreihung der Betriebe in diesen Tarif zu beachtenden wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen und massgebenden Grundsätze aufgeführt (vgl. auch Urteil der Rekurskommission UV vom 30. Januar 1998, VPB 62.67 E. 3).

5.1 Gemäss Art. 92 Abs. 2 UVG werden für die Bemessung der Prämien in der Berufsunfallversicherung die Betriebe nach ihrer Art und ihren Verhältnissen in Klassen des Prämientarifs und innerhalb dieser in Stufen eingereiht. Massgebend sind dabei insbesondere die Unfallgefahr und der Stand der Unfallverhütung.

5.2 Die Betriebe oder Betriebsteile sind so in Klassen und Stufen des Prämientarifs einzureihen, dass die Kosten der Berufsunfälle und Berufskrankheiten einer Risikogemeinschaft voraussichtlich aus den Nettoprämien bestritten werden können (Art. 113 Abs. 1 der Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 [UVV, SR 832.202]). Aufgrund der Risikoerfahrungen kann die Zuteilung bestimmter Betriebe zu den Klassen und Stufen des Prämientarifs jeweils auf den Beginn des Rechnungsjahres ändern (Art. 92 Abs. 5 UVG). Die Betriebe oder Betriebsteile sind folglich nach Massgabe ihres Risikos in die Klassen und Stufen des Prämientarifs einzuteilen (Grundsatz der risikogerechten Prämien).

5.3 Bei der Prämienbemessung ist weiter das in Art. 61 Abs. 2 UVG vorgesehene Prinzip der Gegenseitigkeit zu berücksichtigen. Dieses Prinzip verlangt, dass der Unfallversicherer einerseits keine Gewinne aus dem

Versicherungsgeschäft erzielt, andererseits finanziell autonom sein soll.

5.4 Neben diesen, im Gesetz explizite geregelten Prinzipien, müssen sich die Versicherer bei der Aufstellung der Tarife an die allgemeinen Grundsätze halten, welche aus dem Sozialversicherungsrecht des Bundes, dem Verwaltungsrecht und der Bundesverfassung fliessen.

5.4.1 Unter die allgemeinen Prinzipien, welche bei der Tarifgestaltung zu berücksichtigen sind, fällt namentlich der Grundsatz der Solidarität. Demnach muss das Unfallrisiko durch eine grosse Zahl von Versicherten getragen werden (BGE 112 V 316 E. 5c). In eine ähnliche Richtung geht das Versicherungsprinzip, wonach das Risiko durch eine Mehrzahl von Versicherten zu tragen ist. Weiter ist der Grundsatz der Verwaltungsökonomie zu beachten (Urteil der Rekurskommission UV vom 28. Juni 1996, VPB 61.23A_I E. 4d), sollen doch die Prämieneinnahmen nicht durch übermässige Verwaltungsaufwendungen geschmälert werden.

5.4.2 Ein Prämientarif hat sodann den Grundsätzen der Verfassung zu entsprechen, insbesondere dem Prinzip der Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101) und dem Willkürverbot (Art. 9 BV). Nach ständiger Rechtsprechung ist der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung verletzt, wenn rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, welche sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 133 V 42 E. 3.1 mit Hinweisen). Die Rechtsgleichheit wird insbesondere dann verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 131 V 107 E. 3.4.2). Willkürlich ist eine Bestimmung, wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder wenn sie sinn- oder zwecklos ist (BGE 132 I 157 E. 4.1).

5.4.3 Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat im Übrigen festgestellt, dass im Bereich der Prämientarifgestaltung das Gleichbehandlungsgebot und das Prinzip der Risikogerechtigkeit deckungsgleich sind (vgl. RKUV 1998 Nr. U 294 S. 228 E. 1c). Lässt sich also für eine Betriebsart oder einen Betrieb ein gegenüber anderen Betriebsarten unterschiedliches Risiko feststellen, so gebietet dieser Unterschied, diese Betriebsart ungleich zu behandeln. Bei gleichen Verhältnissen müssen auch gleiche Leistungen beziehungsweise Prämien resultieren (BGE 112 V 291 E. 3b mit Hinweisen), wobei unter Gleichheit nicht Identität zu verstehen ist (siehe Erwägung 5.6 und 6).

5.5 Im Verfahren zur Einreihung des einzelnen Betriebes in den Prämientarif (das im Erlass einer Prämienverfügung mündet) haben die Versicherer weiter den Anspruch auf rechtliches Gehör zu beachten (Art. 42 ATSG, Art. 29 Abs. 2 BV, vgl. auch Art. 29 VwVG).

5.5.1 Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung einer Person eingreift. Dazu gehört insbesondere deren Recht, sich vor Erlass des in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 132 V 368 E. 3.1 mit Hinweisen). Ist eine Verfügung durch Einsprache anfechtbar, genügt es, wenn die Parteien im Einspracheverfahren angehört werden (Art. 42 Satz 2 ATSG; vgl. BGE 132 V 368 E. 4).

5.5.2 Einen wesentlichen Bestandteil des verfassungsrechtlich garantierten Anspruchs auf rechtliches Gehör bildet schliesslich die Begründungspflicht. Diese soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und es der betroffenen Person ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Eine sachgerechte Anfechtung ist nur möglich, wenn sich sowohl die Partei wie auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihre Verfügung stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts I 3/05 vom 17. Juni 2005, Sozialversicherungsrecht – Rechtsprechung [SVR] 2006 IV Nr. 27, E. 3.1.3 mit Hinweisen). Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je weiter der Entscheidungsspielraum der entscheidenden Behörde und je komplexer die Sach- und Rechtslage ist (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N. 1707 mit Hinweis; Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts I 3/05 vom 17. Juni 2005, SVR 2006 IV Nr. 27, E. 3.2.3 f.).

5.6 Einzelne der hier dargelegten Grundsätze können sich widersprechen. So sind das Prinzip der Solidarität und jenes der Risikogerechtigkeit einander entgegengesetzt. Grösstmögliche Solidarität wäre durch eine für alle Betriebe geltende Einheitsprämie zu erreichen, während grösstmögliche Risikogerechtigkeit eine für jeden Betrieb individuell bestimmte Prämie bedingen würde. Die Ausgestaltung des Prämientarifs hat sich zwischen diesen zwei Polen zu bewegen. Aus dem Gegensatz dieser zwei Grundsätze fliesst denn auch, dass das Gleichbehandlungsgebot nicht zur Folge haben kann, dass für jeden einzelnen Betrieb ein individueller Risikosatz bestimmt wird, es fliessen zwangsläufig Faktoren anderer – nicht identischer – Betriebe für die Einreihung mit ein, sei dies im Rahmen der Zuteilung zu den Klassen oder bei der Berücksichtigung von Vergleichswerten (vgl. oben Erwägung 5.4 und nachfolgend Erwägung 6).

6. Der SUVA steht bei der Bildung von Risikogemeinschaften – die vom

Gesetz gefordert und Voraussetzung für risikogerechte Prämiendifferenzierungen sind – ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Die Einteilung in Klassen hat nach sachlichen Gesichtspunkten zu erfolgen, die eine rechtsungleiche Behandlung der Versicherten ausschliessen. Ist ein Unterscheidungsmerkmal sachlich gerechtfertigt, so hält es auch vor dem Erfordernis der Rechtsgleichheit stand (BEATRICE WEBER-DÜRLER, Die Rechtsgleichheit in ihrer Bedeutung für die Rechtssetzung, Diss. Zürich 1973, S. 186 ff.; DIES., Verwaltungsökonomie und Praktikabilität im Rechtsstaat, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 87/1986, S. 193 ff., hiernach: WEBER-DÜRLER, Verwaltungsökonomie; JÖRG PAUL MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1999, S. 397 ff.). Sachlich gerechtfertigt ist das Unterscheidungsmerkmal, wenn es sich auf eine wesentliche Tatsache stützt (vgl. Urteil der Rekurskommission UV vom 28. Juni 1996, VPB 61.23A_I E. 4c; BGE 119 Ia 123 E. 2b, 118 Ia 1 E. 3a, 117 Ia 97 E. 3a und 257 E. 3b). Dabei hält Art. 92 Abs. 2 UVG namentlich fest, dass das Unterscheidungsmerkmal in der Art und in den Verhältnissen des Betriebs zu suchen ist.

Nach welchen konkreten Risikogesichtspunkten im Einzelnen aber solche Risikogemeinschaften zusammenzufassen sind, wird durch die Grundsätze der Gegenseitigkeit (Art. 61 UVG) und der Rechtsgleichheit nicht determiniert. Dies kann innerhalb so weit gesteckter Grenzen auf unterschiedliche Arten geschehen. Bei der Bestimmung der für die Zuteilung wesentlichen Kriterien ist auch der Grundsatz der Verwaltungsökonomie zu beachten, wonach das gewählte Element nicht zu einem derart hohen Verwaltungsaufwand führen darf, dass ein unverhältnismässig grosser Anteil der Prämien für die Kosten der Verwaltung verwendet wird. Es wird also unter Umständen ein gewisser Schematismus notwendig, da auf relativ einfache und praktikable Unterscheidungskriterien abzustellen ist, selbst wenn daraus eine gewisse Rechtsungleichheit erwachsen kann (vgl. BGE 131 I 291 E. 3.2, 112 V 283 E. 4b; SVR 1995 KV Nr. 60; MÜLLER, a.a.O., S. 402 f.); allerdings muss die der Verwaltung geschaffene Erleichterung die in einzelnen Fällen erfolgende Abweichung von der Rechtsgleichheit aufwiegen (WEBER-DÜRLER, Verwaltungsökonomie, S. 212 f.; BGE 107 V 203 E. 3a). Auch wenn neben der von der SUVA gewählten Lösung andere Einteilungen vorstellbar sind, kann daraus noch nicht geschlossen werden, dass diese ihren Ermessensspielraum überschreitet (siehe auch Erwägung 3.2.).

Ideal wäre es, wenn jeder Betrieb für sich eine Risikogemeinschaft bilden könnte. Da aber ein einzelner Betrieb meist zu wenig schlüssige Risikostatistiken aufweist, müssen mehrere Betriebe zu Risikogemeinschaften zusammengefasst werden. Dies gilt insbesondere für kleinere Betriebe, denn das Risiko eines Berufsunfalls mit Invaliditätsfolge verwirklicht sich beispielsweise durchschnittlich pro Jahr einmal auf 900 Beschäftigte (siehe Prämienbemessung Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung, Informationsbroschüre SUVA, Nr. 2736.d - 2006, S. 4). In der Realität existieren jedoch keine völlig identischen Betriebe, weshalb jede Zusammenfassung

von Betrieben zu einer Risikogemeinschaft gewisse Schematisierungen mit sich bringt. Dies liegt allerdings in der Natur der Sache begründet. Bei Betrachtung eines konkreten Betriebs sind somit in den meisten Fällen gewisse Merkmale anzutreffen, die sich bei anderen Betrieben der gleichen Gemeinschaft nicht oder anders ausgestaltet finden (vgl. zum Ganzen unveröffentlichtes Urteil der Rekurskommission UV vom 22. Juli 2005, REKU 586/04, E. 5a).

7. Die Beschwerdeführerin fordert gestützt auf die Risikogerechtigkeit eine Umteilung in eine andere Risikoklasse. Konkret wird nicht ausgeführt, welche andere Klasse des SUVA-Tarifs auf ihren Betrieb zur Anwendung gelangen sollte; es wird vielmehr auf den positiven Risikoverlauf, den Einsatz im Bereich der Arbeitssicherheit und die Tatsache verwiesen, dass die ausgeübten Arbeiten nicht typisch für die Branche seien. Die Beschwerdeführerin sei angesichts des Umfangs der kaufmännischen Tätigkeiten, der Architektur- und Ingenieurarbeiten kein klassischer Schlosserbetrieb mehr; es werde auch ein Hauswart beschäftigt. Im Gegensatz zu vergleichbaren Betrieben der Branche würden keine Planungs- und Ingenieurarbeiten im Unterakkord vergeben. Der "übergrosse" Büroanteil von 45% ergebe sich aus der Lohnliste. Auch im technischen Bereich (55%) würden branchenunübliche Arbeiten ausgeführt, insbesondere im Bereich Blechverarbeitung, Konstruktionsschlosserei, Metallrohrerzeugnisse, Fahrzeugbau und auch Beschattungsanlagen.

7.1 Die Klasse 11C des SUVA-Tarifs, in der Betriebe des Stahl-, Metall- und Apparatebaus, allgemeine Schlossereien und Schmieden zusammengefasst sind, wird in der als Verwaltungsweisung bezeichneten Wegleitung zur Einreihung der Betriebe in den Prämientarif der SUVA für das Jahr 2006 (im Folgenden: Prämien-Wegleitung) wie folgt beschrieben:

> Betriebe, die vorwiegend aus Blechen, Profilen und Rohren – je nach Fachrichtung entweder mittels Verfahren der Stahl- bzw. Leichtmetallbautechnik, der Konstruktions- und Apparatebautechnik sowie der Schweiss- oder Schmiedetechnik – Bau- bzw. Bauwerksteile herstellen und diese in der Regel zu Baugruppen, ganzen Bauwerken oder Apparaten zusammenbauen. Dazu zählen insbesondere die Betriebe des Stahl- und Metallbaus, des Kessel- und Behälterbaus sowie des Apparate- und Anlagenbaus.
>
> Im Weiteren sind hier die Betriebe des allgemeinen Schlossereigewerbes, sodann die Schweissereien und die gewerblichen Schmieden untergebracht. Ferner gehören dieser Klasse die Rollladen- und Storenbaubetriebe sowie die Stahlrohrmöbelfabriken an.
>
> Die gebräuchlichsten Ausgangsmaterialien für die obgenannten Betriebsarten sind Halbzeuge, wie Bleche, Profile und Rohre unterschiedlichster Dimensionen, vorwiegend aus Stahl und Leichtmetall, z. T. aber auch aus Buntmetall.
>
> Typische Arbeitsverfahren sind:
> - das Zuschneiden, wie Sägen, Scheren, Brennschneiden
> - die spanlose Formung, wie Abkanten, Biegen, Stanzen, Schmieden
> - die spanende Formung, wie Feilen, Bohren und Schleifen
> - das Fügen, wie Schweissen, Schrauben, Nieten und z.T. auch Kleben
> - die Oberflächenbehandlung – von eher untergeordneter Bedeutung – wie Sandstrahlen, Nasslackieren und Pulverbeschichten
> - ferner der Zusammenbau in der Werkstatt und die Auswärtsmontage.

Charakteristisch für die Klasse 11C ist, dass sie sich weitgehend aus Betrieben zusammensetzt, die der Schlossereibranche entstammen. Das Spektrum der hier vereinigten Schlossereitypen reicht von den Stahlbau- und Metallbauschlossereien über die Apparatebau-, Konstruktions-, Rohrbau- und allgemeinen Schlossereien bis zu den Kunstschlossereien.

Die Klasse 11C hat ihrerseits vier Unterklassen mit verschiedenen Unterklassenteilen:

Unterklasse A	Stahl- und Metallbau, allgemeine Schlossereien, Schmieden
- Unterklassenteil A0	Metallbau, Schlosserei, Schmieden (Stufe 103)
- Unterklassenteil A4S	Metall-, Stahl-, Grossbehälter-, Pipelinebau (Stufe 109)
Unterklasse B	Apparatebau, Konstuktionsschlossereien
- Unterklassenteil B0	Konstruktionsschlosserei (Stufe 94)
- Unterklassenteil B4S	Bühnenbau, Metallgestaltung, Feinschlosserei (Stufe 89)
Unterklasse C	Herstellung, Montage und Reparatur von Rollläden und Storen
- Unterklassenteil C0	Herstellung, Montage und Reparatur von Rollläden und Storen (Stufe 97)
Unterklasse D	Herstellung von Stahlrohrmöbeln und leichten Metallrohrerzeugnissen
- Unterklassenteil D0	Herstellung leichter Metallrohrerzeugnisse (Stufe 90)

Die Unterklasse A wird wie folgt beschrieben:

Betriebe, die sich vorwiegend mit der ingenieurmässigen Herstellung und Errichtung von Bauwerken oder Bauwerksteilen aus Stahl und Leichtmetall befassen und dabei entweder im Stahlhoch-, Stahlbrücken-, Stahlwasser- und Stahlbehälterbau oder im Metallbau tätig sind. Ferner Betriebe, die jedenfalls allgemeine Schlosserarbeiten ausführen, im Übrigen aber ein stark diversifiziertes Tätigkeitsfeld aufweisen. Diesem Bereich sind auch die auf Farmtechnik spezialisierten Betriebe und die Zaunfabriken zugeteilt. Ausserdem sind hier die nichtindustriellen Schmieden, die Huf- und Kunstschmieden sowie die Kunstschlossereien untergebracht.

(...)

Stahl- und Metallbau: Eine Grosszahl von Betrieben dieser Sparte treten als Mischformen in Erscheinung, wobei die vorwiegend im Stahlbau tätigen Betriebe, kombiniert mit Metallbauarbeiten, bedeutend häufiger anzutreffen sind als Metallbaubetriebe, die auch Stahlbauarbeiten ausführen.

(...)

Erzeugnisse des Metallbaus: Insbesondere Bauwerksteile oder ganze Einbaugruppen, wie Tür- und Fensterzargen, Fassadenelemente, Türen, Tore, Fenster, Trenn- und Schiebewände, Schaufensteranlagen, Schaukästen, Schutzraumabschlüsse; ferner leichte Ingenieurbauwerke, wie Metallkonstruktionen für Treppen und Zwischenböden, Unterstände, Vorbauten, Kabinen, Treib- und Gewächshäuser, Wintergärten, Gerüste u. a. m. (...)

7.2 Die Regelung der Klasse 11C ist angesichts des weiten Ermessensspielraums der SUVA (siehe Erwägung 6) nicht zu beanstanden. Die Bildung der Risikogemeinschaft erfolgt gestützt auf sachliche Kriterien; es werden generelle Merkmale aufgegriffen, welche eine gewisse Wirtschaftstätigkeit

anhand der verwendeten Produktionsverfahren, Materialien und Produkte zu einer Gemeinschaft zusammenfasst. Ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit liegt somit nicht vor.

8. Es ist im Weiteren zu untersuchen, ob der Beschwerde führende Betrieb korrekt dieser Klasse und ihrer Unterklasse A beziehungsweise dem Unterklassenteil A0 zugeordnet wurde.

8.1 Zunächst sind die in der Prämien-Wegleitung unter "Allgemeines zur Prämienbemessung" erläuterten Grundsätze, soweit sie für die vorliegende Frage von Bedeutung sind, sowie die dazu gehörende Erklärung der Terminologie wieder zu geben:

Die *Risikoeinheit* ist derjenige Teil der Lohnsumme eines Betriebes oder mehrerer Betriebe, welcher zur Beurteilung eines gemeinsamen Prämiensatzes verwendet wird. Der *Unterklassenteil* ist eine Menge von Risikoeinheiten mit gleichartigen Tätigkeiten und Unfallrisiken und somit auch gleichen Basisprämiensätzen. Eine *Risikogemeinschaft* (oder Amortisationsgemeinschaft) ist ein Unterklassenteil oder eine Menge von Unterklassenteilen, die bezüglich der Unfallversicherung in der Regel finanziell selbsttragend ist und Fehlbeträge oder Überschüsse weitgehendst selbst prämienproportional (im Verhältnis zur Prämie) amortisiert. Die Risikogemeinschaften in der BUV sind in der Regel die Klassen.

Die Broschüre «Prämientarif» (Form. 335) enthält für jede Klasse einen 10- bis 150-stufigen Prämientarif. Im Prämientarif einer Klasse sind die für die Betriebe dieser Klasse zulässigen Nettoprämiensätze in Prozenten aufgeführt. Unter *Einreihung* eines Betriebes versteht man dessen Zuweisung zur Klasse, zur Unterklasse und zum Unterklassenteil sowie die Festsetzung des Prämiensatzes. Die für die Prämienbemessung notwendige Erhebung der Betriebsmerkmale erfolgt mit der sogenannten Betriebsbeschreibung.

Der Abschnitt "Einreihung der Risikoeinheiten/Basis-Einreihung" enthält zudem folgende allgemeine Einreihungsregeln:

Die Zuweisung einer Risikoeinheit zur Klasse, zur Unterklasse und zum Unterklassenteil erfolgt aufgrund der erhobenen Betriebsmerkmale. Massgebend für die Zuweisung sind diejenigen Merkmale, die exklusive Administration überwiegende Anteile haben.

Beim Basis-Prämiensatz bei besonderen Betriebsverhältnissen gilt Folgendes:

Weist ein Betrieb mehrere Klassen, Unterklassen oder Unterklassenteile betreffende Merkmale auf, so wird er der Klasse und dem Unterklassenteil zugewiesen, der bzw. dem der überwiegende Teil der Merkmale entspricht. Es kann aber ein von der Regel abweichender Prämiensatz bestimmt werden.

Bei der Einreihung von Betrieben mit hohem Anteil Bürolöhne gilt für die Zuweisung zur Risikogemeinschaft folgender Grundsatz:

Betriebe, die einen hohen Anteil Löhne in der Administration haben, werden der Klasse und dem Unterklassenteil zugewiesen, der bzw. dem die Betriebe dieser Art mit grösseren Lohnanteilen in den branchenüblichen Tätigkeiten zugewiesen würden. Der Prämientarif der betreffenden Klasse muss aber eine angemessene Einreihungsmöglichkeit aufweisen. Der Anteil Administration wird in jeder Risikogemeinschaft bis zu einem sogenannten Schwellwert nicht als betriebliche Besonderheit berücksichtigt.

8.2 Gemäss Handelsregisterauszug führt die Beschwerdeführerin einen Betrieb der Metallbauschlosserei. Die Gesellschaft kann sich an ähnlichen

Unternehmungen beteiligen sowie Liegenschaften erwerben und veräussern. Aus der Betriebsbeschreibung vom 30. Januar 2006 (siehe SUVA-Akte 5) ergeben sich für die Beschwerdeführerin folgende Merkmale.

Branchenübliche Arbeiten	
Metallbau, Bauschlosserei, gewerbliche Schmiede	
Werkstattarbeiten	44 %
externe Montagearbeiten	10 %
Lager, Spedition, Transport für Eigenbedarf	6 %
Unterhalt und Reparatur für Eigenbedarf	2 %
Administration, kaufmännische Tätigkeiten	38 %

In einer früheren Betriebsbeschreibung (vom 12. Februar 2003; vgl. hiezu SUVA-Akte 1) wird der Anteil Administrativarbeiten auf 45% beziffert, der Anteil branchenüblicher Metallbauarbeiten auf 55% (45% in der Werkstatt und 10% in der externen Montage).

Anlässlich eines Betriebsbesuchs vom 28. März 2006 wurde die Beschwerdeführerin von der SUVA als "typischer Metallbaubetrieb, Klasse 11C" qualifiziert (vgl. Rapport vom 4. April 2006, SUVA-Akte 7).

Auf der Homepage der Beschwerdeführerin (...) stellt sich diese wie folgt vor: "...". In der CH-Firmen-Suchmaschine (...) erscheint folgende Mitteilung: "...".

Die Beschwerdeführerin zählt auf ihrer Homepage folgende Produkte auf: (...)

8.3 Die Beschwerdeführerin erfüllt damit eindeutig die Kriterien der Klasse 11C. In der Klassenumschreibung werden explizit die durch den Betrieb verwendeten Materialien und teilweise auch seine Produkte genannt. Auch die Entwicklung derartiger Betriebe aus den herkömmlichen Schlossereien, auf welche auch die Beschwerdeführerin verweist, wird bei den Einreihungsregeln berücksichtigt. Selbstverständlich ist, dass sich der Betrieb in seinen 88 Jahren Existenz auch in Bezug auf die angebotenen Produkte entwickelt hat. Im SUVA-Tarif sind keine anderen Klassen ersichtlich, die besser auf die breit diversifizierten Tätigkeiten der Beschwerdeführerin passen würden.

Betreffend Unterklassenzuteilung kommen jedenfalls die Unterklassen D (leichte Metallrohrerzeugnisse) und C (Rollläden und Storen) klar nicht in Frage. Ebenfalls nicht passend ist die Unterklasse B (Apparate, Konstruktionsschlosserei); dabei handelt es sich um "Betriebe, die sich vorwiegend mit der Herstellung von Bauteilen oder Baugruppen aus Halbzeug befassen und diese entweder nur zu Konstruktionen im Sinne von Halbfabrikaten für den Maschinen-, Apparate- und Einrichtungsbau oder – und das gilt für die Mehrzahl der Betriebe – zu Fertigprodukten wie Geräten mit konstruktiven Anforderungen, in der Hauptsache aber verfahrenstechnische Apparate zusammenfügen und diese mit z.T. weitverzweigten Rohrsystemen zu ganzen Anlagen verbinden" (Prämien-Wegleitung, Klasse 11C, Unterklasse B). Die Beschwerdeführerin hingegen bietet Metall- und Stahlprodukte an, die nicht als Apparate, sondern als Bauwerksteile zu verstehen sind. Insbesondere sind auch die von der

Beschwerdeführerin als branchenunüblich erachteten Produkte (Beschattungsanlagen, Fahrzeugteile) keine Apparate, sondern Produkte des allgemeinen Stahl- und Metallbaus. Die Zuteilung in den Unterklassenteil A0 der Klasse 11C erfolgte insoweit korrekt.

9. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ihren grossen Büroanteil und verlangt deshalb die Zuteilung in eine ihrem Risiko angemessenere Klasse.

9.1 Wie in Erwägung 8.1 dargelegt, gilt bei der Einreihung eines Betriebes mit hohem Anteil Bürolöhne der Grundsatz, dass dieser nach Massgabe der grösseren Lohnanteile in den branchenüblichen Tätigkeiten der entsprechenden Klasse und dem Unterklassenanteil zugewiesen wird. Ein überdurchschnittlich hoher Anteil in der Administration wird dann aber als betriebliche Besonderheit berücksichtigt, wenn dieser einen bestimmten Schwellwert übersteigt. Gemäss den Einreihungsregeln für die Klasse 11C ist ein überdurchschnittlich grosser Anteil Büroarbeiten als risikovermindernd zu berücksichtigen (Prämien-Wegleitung, 11C Gliederungskriterien/Betriebsverhältnisse). Wie die SUVA in ihrer Vernehmlassung festhält, wurde bei der Beschwerdeführerin der gemäss Betriebsbeschreibung vom 12. Februar 2003 ausgewiesene Büroanteil von 45 Prozent in Form von besonderen Betriebsverhältnissen berücksichtigt. Ohne diese würde der Basissatz der Branche in Ziffer 4.1 des Grundlagenblattes nämlich 2.90 Prozent betragen (Vernehmlassung S. 5). Demgegenüber wird bei der Beschwerdeführerin in dieser Position ein Nettoprämienansatz von 2.3860 Prozent angegeben (SUVA-Akt. 3). Weiter verweist die SUVA auf den im Grundlagenblatt ganz unten rechts angegebenen Code 11C A2M2: Aus dessen Ziffer 2 gehe hervor, dass diese besonderen Betriebsverhältnisse berücksichtigt worden seien (Vernehmlassung S. 5).

9.2 Diese Erläuterungen der SUVA sind wesentlich, wenn auch noch nicht ausreichend, um die Einreihung eines Betriebes in den Prämientarif nachzuvollziehen. Dennoch hat die SUVA die Beschwerdeführerin weder im Verfügungs- noch im Einspracheverfahren darüber aufgeklärt, dass und in welcher Weise sie den hohen Anteil Administration als risikovermindernd berücksichtigt hat und wie sich dies auf die Prämienberechnung auswirkt. Die Beschwerdeführerin rügt denn auch in ihrer Replik, sie habe das Vorgehen der SUVA bezüglich Einreihung "als verschleierte Taktik erlebt, welche nach und nach klarer wurde". Es stellt sich deshalb die Frage, ob die SUVA ihrer Begründungspflicht nachgekommen ist.

9.3 Dem Anspruch auf hinreichende Begründung als Bestandteil des rechtlichen Gehörs hat insbesondere der Einspracheentscheid zu genügen (vgl. Art. 52 Abs. 2 Satz 2 ATSG). Auch wenn die Anforderungen an die Begründungsdichte bei Einspracheentscheiden in der Regel weniger hoch anzusetzen sind als bei Gerichtsentscheiden (Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts I 3/05 vom 17. Juni 2005, SVR 2006 IV Nr. 27, E. 3.2.2), gilt es zu beachten, dass den Versicherern bei der Tarifgestaltung ein grosser Ermessensspielraum zusteht und es sich bei der Einreihung in den Prämientarif um eine komplexe Materie handelt (vgl.

auch Erwägung 3.2). Die Begründung hat entsprechend ausführlicher und umfassender zu sein, um die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte darzulegen (siehe Erwägung 5.5.2).

9.4 Im Weiteren ist auf die Aufklärungs- und Beratungspflicht der Versicherer hinzuweisen. Gemäss Art. 27 Abs. 1 ATSG sind die Versicherungsträger und Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen verpflichtet, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches die interessierten Personen über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären. Diese allgemeine und permanente Aufklärungspflicht, die nicht erst auf persönliches Verlangen der interessierten Personen zu erfolgen hat, wird hauptsächlich durch die Abgabe von Informationsbroschüren, Merkblättern und Wegleitungen erfüllt. Die Beratungspflicht des Versicherungsträger ist in Abs. 2 und Abs. 3 derselben Bestimmung geregelt (vgl. dazu BGE 131 V 472 E. 4). Die SUVA trifft demnach eine Informationspflicht, die sich in zeitlicher Hinsicht nicht auf das Einspracheverfahren beschränkt.

Nach der Rechtsprechung der Rekurskommission UV bildet die weit gehende Informationspflicht der Versicherer gegenüber den Versicherungsnehmern ein Gegengewicht zu ihrer Satzungskompetenz. Die SUVA habe den bei ihr versicherten Betrieben den Zugang zu den Tarifgrundsätzen und -regeln zu gewährleisten. Die im konkreten Fall massgebenden Einreihungsregeln müssten dem Betrieb bekannt sein beziehungsweise bekannt gegeben werden. Weiter hat die Rekurskommission UV mehrfach kritisiert, dass gewisse Tarifregeln einerseits geheim gehalten werden beziehungsweise wurden, andererseits nicht in der Form von generell-abstrakten Regeln schriftlich formuliert seien (unveröffentlichtes Urteil der Rekurskommission UV [REKU 627/05] vom 4. August 2006, E. 2d mit Hinweisen).

Anzufügen ist, dass das Legalitätsprinzip als rechtsstaatlicher Grundsatz (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV) für alle Arten von Verwaltungstätigkeit gilt, namentlich auch für die SUVA als autonome öffentlich-rechtliche Anstalt und als dem Gesetzesvollzug verpflichtetes Verwaltungsorgan (vgl. BGE 104 V 209 E. c). Im Vordergrund steht hier das Erfordernis des Rechtssatzes, wonach sich eine Verfügung auf eine genügend bestimmte, generell-abstrakte (und publizierte) Norm stützen muss. Als Rechtssätze sind auch die autonomen Satzungen der SUVA zu qualifizieren, soweit dadurch Rechte oder Pflichten von Privaten begründet werden (siehe unveröffentlichtes Urteil der Rekurskommission UV, REKU 622/05, vom 1. Mai 2006, E. 5). Demgegenüber kommt einer Verwaltungsverordnung keine Rechssatzqualität zu (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 384).

Unabhängig davon, ob beziehungsweise welchen den im vorliegenden Fall massgebenden Tarifregeln Rechtssatzcharakter zukommt oder ob es sich um Verwaltungsverordnungen handelt, welche (lediglich) offene Normen konkretisieren und die einheitliche, sachrichtige Anwendung des Tarifs bezwecken, muss die Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit als Grundanliegen des Bestimmtheitsgebotes (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 383 f.) gewährleistet sein. Angesichts der Komplexität und Veränderlichkeit der zu

regelnden Sachverhalte lässt sich eine gewisse Unbestimmtheit der Normen oft nicht vermeiden. Die bei der Anwendung offener Normen verminderte Voraussehbarkeit einer Entscheidung ist jedoch durch verfahrensrechtliche Garantien möglichst weitgehend zu kompensieren. Dabei kommt dem Anspruch auf rechtliches Gehör entscheidende Bedeutung zu (BGE 127 V 431 E. 2b).

9.5 Die von der SUVA als Verwaltungsweisungen bezeichnete – und in der Regel den Betrieben nicht zugängliche – Prämien-Wegleitung enthält Erläuterungen, Grundsätze und Regelungen, die eine wesentliche Grundlage dafür bilden, dass ein Betrieb seine Einreihung in den Prämientarif anhand der im Grundlagenblatt aufgeführten Daten nachvollziehen kann. Dies gilt in besonderem Mass in denjenigen Fällen, bei denen besondere Betriebsverhältnisse vorliegen, kann doch allein aufgrund der von der SUVA abgegebenen oder zugänglich gemachten Informationen ein Betrieb gar nicht wissen, dass allenfalls besondere Betriebsverhältnisse berücksichtigt werden könnten und welche Auswirkungen dies gegebenenfalls hätte. Daran ändert auch der in Ziffer 3.1 auf dem Grundlagenblatt angeführte Vermerk "Basissatz 2006, unter Berücksichtigung allfälliger besonderer Betriebsverhältnisse" nichts. Selbst wenn die SUVA – wie im vorliegenden Fall – solche besonderen Betriebsverhältnisse als risikovermindernd bei der Prämienbemessung berücksichtigt hat, kann dies der Betrieb ohne entsprechende Information nicht erkennen, weil diese Tatsache lediglich aus einem Code auf dem Grundlagenblatt hervorgeht (vgl. Erwägung 9.1). Über die Bedeutung dieses Codes wurde die Beschwerdeführerin, soweit aus den Akten ersichtlich, bis zum Abschluss des Einspracheverfahrens nie aufgeklärt.

Die Beschwerdeführerin konnte somit weder überprüfen, ob die SUVA vom – ihrer Meinung nach – richtig erhobenen Sachverhalt ausgegangen ist, noch ob die geltenden Regeln und Grundsätze (jedenfalls in den Grundzügen) richtig angewendet wurden. Eine sachgerechte Anfechtung des Einspracheentscheides war auf dieser Grundlage nicht möglich. Demnach ist die SUVA ihrer Begründungspflicht im vorliegenden Fall nicht nachgekommen und hat den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführerin verletzt.

10. Zu prüfen sind noch die Rechtsfolgen der festgestellten Gehörsverletzung.

10.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Dessen Verletzung führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung (BGE 127 V 431 E. 3d/aa, BGE 126 V 130 E. 2b mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung kann eine – nicht besonders schwerwiegende – Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann. Die Heilung eines allfälligen Mangels soll aber die Ausnahme bleiben (BGE 127 V 431 E. 3d/aa, BGE 126 V 130 Erw. 2b, je mit Hinweisen).

10.2 Ein solcher Ausnahmefall liegt hier zweifellos nicht vor. Einerseits kann die

Gehörsverletzung nicht als leicht bezeichnet werden, geht es doch um die Einsicht in die für die Einreihung im Prämientarif grundlegenden Regeln (vgl. unveröffentlichte Urteile der Rekurskommission UV, REKU 627/05, vom 4. August 2006, E. 4a sowie REKU 515/02, vom 21. November 2003, E. 5). Wie bereits ausgeführt, kommt dem rechtlichen Gehör hier zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit eine erhebliche Bedeutung zu (siehe Erwägung 9.4). Andererseits kann das Bundesverwaltungsgericht, trotz gegebener Kognition (siehe Erwägung 3), aufgrund der Akten und der Prämien-Wegleitung die Richtigkeit der streitigen Verfügung nicht überprüfen.

10.3 Selbst die Prämien-Wegleitung enthält keine abschliessenden Angaben darüber, wann konkret besondere Betriebsverhältnisse bestehen und wie diese bei der Prämienbemessung im Einzelfall zu berücksichtigen sind. Die Einreihungsrichtlinien zur Klasse 11C weisen unter "Besondere Betriebsverhältnisse" lediglich darauf hin, dass sich ein überdurchschnittlich grosser Anteil an Büroarbeiten risikovermindernd auswirke. Gemäss den allgemeinen Erläuterungen zur Einreihung von Betrieben mit hohem Anteil Bürolöhne wird der Anteil Administration "in jeder Risikogemeinschaft bis zu einem sogenannten Schwellwert nicht als betriebliche Besonderheit berücksichtigt." Wie dieser Schwellwert zu berechnen ist oder – konkreter – ab welchem Prozensatz in der Klasse 11C die Administration als betriebliche Besonderheit zu berücksichtigen ist, lässt sich der Prämien-Wegleitung nicht entnehmen. Im Übrigen verweist die Wegleitung mehrmals auf das besondere Informatikprogramm (WEkl), welches beispielsweise aus dem Anteil Administration, dem Schwellwert und dem Anteil branchenüblicher Tätigkeiten einen Ziel-Prämiensatz errechnet, welcher bei der Einreihung zu beachten ist. Die Regeln und Kriterien auf welchen diese Berechnung beruht, enthält die Wegleitung aber nicht. Ebenso fehlen die (generell-abstrakten) Regeln zu den Auswirkungen der besonderen Betriebsverhältnisse auf den Basissatz. Deshalb lässt sich für das Gericht auch nicht überprüfen, ob die Reduktion des Basissatzes von 2.90 Prozent (für den Unterklassenteil A0 der Klasse 11C) auf 2.3860 Prozent (wie im Fall der Beschwerdeführerin) korrekt vorgenommen wurde. Die Rekurskommission UV hat bereits mehrfach festgehalten, dass diesbezüglich nicht nur ein Informationsdefizit, sondern ein Regelungsdefizit vorliege (Urteil der Rekurskommission UV [REKU 627/05] vom 4. August 2006, E. 3b mit Hinweis). Dieser Mangel betrifft bereits das Verfügungsverfahren und wiegt um so schwerer, als den Betrieben auch die erforderlichen Grundlagen fehlen, um zu entscheiden, ob sie eine Verfügung anfechten wollen. Ihnen bleibt letztlich nur die Wahl, auf die Richtigkeit der erlassenen Verfügung zu vertrauen oder vorsorglich Einsprache zu erheben. Dies widerspricht aber den Grundsätzen eines effektiven und effizienten Rechsschutzes.

10.4 Hinzuweisen ist überdies auf die zurückhaltende Überprüfung des Gerichts bei (versicherungs-)technischen Fragen (vgl. Erwägung 3.1), die im vorliegenden Fall ebenfalls gegen eine ausnahmsweise Heilung spricht. Die zurückhaltende Überprüfung der Gerichte bei technischen Fragen ist

dadurch begründet, dass deren Beurteilung einen hohen Wissensstand im entsprechenden Fachgebiet erfordern, über den primär die spezialisierte Verwaltungsabteilung verfügt. Das Gericht muss sich in erster Linie auf die Angaben der Fachbehörde verlassen (beziehungsweise verlassen können) und die angestammten Rollen von Justiz und Verwaltung beachten. Deshalb hat das Gericht nur ausnahmsweise – wenn dazu keine fachtechnischen Abklärungen erforderlich sind sowie nur eine Lösung möglich und rechtmässig erscheint, mithin der Verwaltung kein Ermessensspielraum verbleibt – in der Sache selber zu entscheiden. In den übrigen Fällen ist eine Rückweisung an die Verwaltung angezeigt (vgl. BGE 129 II 331 E. 3.2; Christoph Bandli, Die Rolle des Bundesverwaltungsgerichts, in: Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für juristische Praxis – BTJP 2006, Bern 2007, S. 215).

Im vorliegenden Fall müsste das Gericht, um in der Sache selber zu entscheiden, zunächst die auch ihm noch nicht bekannten (siehe Erwägung 10.3), von der SUVA erlassenen (beziehungsweise zu erlassenden), generell-abstrakten Regeln ermitteln, um diese anschliessend auf den konkreten Fall anzuwenden. Bei diesem Vorgehen würde jedoch die sachgerechte Abgrenzung der Rollen zwischen Justiz und Verwaltung missachtet. Der weite Ermessensspielraum der SUVA bei der Festsetzung des Prämientarifs und der Einreihung der Betriebe in diesen Tarif ist durch die erforderliche versicherungstechnische Fachkompetenz begründet. Das Gericht hat deshalb nicht an Stelle der Verwaltung zu entscheiden, sondern lediglich deren Entscheid – mit der erforderlichen Zurückhaltung – zu überprüfen.

10.5 Unter diesen Umständen ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit infolge eines schwerwiegenden Verfahrensfehlers an die SUVA zurückzuweisen, damit diese der Beschwerdeführerin die Tarifregeln und die massgebenden Elemente des Sachverhalts zugänglich mache, sie sich dazu äussern lasse und anschliessend neu verfüge. Dies rechtfertigt sich um so mehr, als offenbar auch betreffend des massgebenden Sachverhaltes (Anteil Administration) unterschiedliche Angaben vorliegen (siehe Erwägung 8.2).

11. Zu befinden bleibt noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

11.1 Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Bei einer Verletzung der Begründungspflicht als wesentlicher Bestandteil des verfassungsrechtlichen Gehörsanspruchs ist zudem der allgemeine Rechtsgrundsatz zu beachten, wonach jene Partei für die Kosten eines Verfahrens aufkommen muss, welche dieses verursacht hat (Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts U 150/02 vom 11. November 2002 E. 1.2 mit Hinweisen). Die Rückweisung wegen des festgestellten Verfahrensmangels kommt insofern einem Obsiegen der Beschwerdeführerin gleich. Sie hat deshalb keine Verfahrenskosten zu tragen und der geleistete Kostenvorschuss ist ihr zurückzuerstatten.

Der SUVA sind in Anwendung von Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Verfahrens-

kosten aufzuerlegen.

11.2 Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Da der Beschwerdeführerin, die insbesondere nicht anwaltlich vertreten ist, keine unverhältnismässig grossen Kosten entstanden sind und sie zu Recht auch keinen entsprechenden Antrag gestellt hat, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. auch Art. 7 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass der Einspracheentscheid vom 28. Februar 2006 aufgehoben und die Sache an die SUVA zurückgewiesen wird, damit diese im Sinne der Erwägungen verfahre.

2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.-- zurückerstattet.

3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4. Dieses Urteil wird eröffnet (Gerichtsurkunde):

   - der Beschwerdeführerin
   - der Vorinstanz (Ref-Nr. ...)
   - dem Bundesamt für Gesundheit, Abteilung Unfallversicherung und -verhütung

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Johannes Frölicher	Susanne Fankhauser

Rechtsmittelbelehrung
Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand am: