Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

8C 600/2014

Urteil vom 27. März 2015

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,
Bundesrichter Ursprung, Frésard, Maillard, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiberin Kopp Käch.

Verfahrensbeteiligte
Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA),
Beschwerdeführerin,

gegen

1. Basler Versicherung AG,
vertreten durch Advokat Prof. Dr. Pascal Grolimund,
2. Universitäre Psychiatrische Kliniken Basel (UPK),
vertreten durch Advokat Prof. Dr. Felix Uhlmann,

Beschwerdegegnerinnen.

Gegenstand
Unfallversicherung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Juni 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a. Gestützt auf das Gesetz über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt (Öffentliche Spitäler-Gesetz, ÖSpG) vom 16. Februar 2011 wurden die Universitären Psychiatrischen Kliniken (nachfolgend: UPK), das Felix Platter-Spital sowie das Universitätsspital Basel, welche als Dienststellen des Kantons geführt worden und dadurch bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) unfallversichert gewesen waren, per 1. Januar 2012 in öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons überführt. Im Rahmen dieser Neuorganisation des Spitalwesens schrieben die drei Spitäler am 4. August und 10. September 2011 die obligatorische Unfallversicherung im Kantonsblatt aus. An der Submission beteiligten sich die SUVA sowie Privatversicherungsunternehmen, wobei die SUVA ein Wahlrecht der Spitäler in Abrede gestellt und ihre Offerte unter Vorbehalt der Wirksamkeit des Wahlrechts abgegeben hatte. Mit Verfügung vom 14. November 2011 wurde die SUVA von der Ausschreibung ausgeschlossen und mit Schreiben vom 24. November 2011 wurde ihr mitgeteilt, dass der Zuschlag betreffend UPK an die Basler Versicherungs-Gesellschaft (nachfolgend: Basler) gegangen sei. Die SUVA erhob gegen beides Rekurs beim Appellationsgericht Basel-Stadt; das Verfahren ist
derzeit sistiert.

A.b. Mit Verfügung vom 24. November 2011 verneinte die SUVA ein Wahlrecht der UPK betreffend Unfallversicherer, bestätigte die unveränderte Zuständigkeit der SUVA für die obligatorische Unfallversicherung des Personals der UPK und legte die Prämiensätze für die Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung für das Jahr 2012 fest. Im Rahmen des Einspracheverfahrens gab die SUVA der beantragten Beiladung der Basler ohne Präjudiz statt und wies die Einsprache mit Entscheid vom 27. Juli 2012 ab.

B.
Beschwerdeweise liessen die Basler und die UPK die Aufhebung des Einspracheentscheids der SUVA vom 27. Juli 2012 beantragen und u.a. ein Rechtsgutachten des PD Dr. iur. Ueli Kieser vom 9. Dezember 2011 auflegen. Das Bundesverwaltungsgericht vereinigte die beiden Verfahren. M it Entscheid vom 13. Juni 2014 hiess es die Beschwerden, soweit es darauf eintrat, im Sinne der Erwägungen gut und hob den angefochtenen Einspracheentscheid vom 27. Juli 2012 auf.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt die SUVA, Ziffer 1 des Erkanntnisses des Entscheids des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Juni 2014 sei aufzuheben, soweit die Vorinstanz auf die Beschwerden eingetreten sei und diese gutgeheissen habe; die Ziffern 2 und 3 seien aufzuheben.

Die UPK lassen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, und auf Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids schliessen; sie lassen u.a. ein aktualisiertes Gutachten des Prof. Dr. iur. Ueli Kieser zur Auslegung von Art. 98 UVV vom 9. Oktober 2014 auflegen. Die Basler lässt die Abweisung der Beschwerde beantragen. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) spricht sich in seiner Vernehmlassung im Wesentlichen für die Gesetzmässigkeit von Art. 98 Abs. 2- 4 UVV aus, verneint jedoch aus unfallversicherungsrechtlicher Sicht das Vorliegen einer neu geschaffenen Verwaltungs- und Betriebseinheit im Sinne von Art. 98 Abs. 2 UVV und somit eines Wahlrechts betreffend Unfallversicherer. Die UPK lassen zur Vernehmlassung des BAG Stellung nehmen und unter Beilage eines ergänzenden Kurzgutachtens des Prof. Dr. iur. Ueli Kieser vom 20. Januar 2015 an ihrem Standpunkt festhalten.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die (weiteren) Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 139 V 42 E. 1 S. 44 mit Hinweisen).

1.2. Soweit die Beschwerdegegnerin 2 Nichteintreten auf die Beschwerde mangels Beschwerdelegitimation der SUVA bzw. mangels Substantiierung des schutzwürdigen Interesses durch die SUVA beantragt, ist dies unbegründet. Abgesehen davon, dass die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen zu prüfen sind, erfüllt die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 BGG. Sie hat am vorinstanzlichen Verfahren als Partei teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und ihr schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung ist offensichtlich. Da auch die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG erhoben werden. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG), und kann eine - für den Ausgang des Verfahrens entscheidende (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG) - Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft indessen - unter Beachtung der allgemeinen Begründungspflicht in Beschwerdeverfahren (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) -

grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 mit Hinweisen).

2.2. Gemäss Art. 99 Abs. 1 BGG sind Noven im letztinstanzlichen Verfahren grundsätzlich unzulässig. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin 2 fallen die von der Beschwerdeführerin eingereichten Materialien nicht unter diese Bestimmung, erfolgt doch deren Berücksichtigung durch das Bundesgericht im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Bezüglich der neu aufgelegten Jahresrechnungen der UPK 2007 bis 2011 braucht auf die Frage nicht näher eingegangen zu werden, da darauf ohnehin nicht abgestellt wird.

3.
Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz Bundesrecht verletzt hat, indem sie in Aufhebung des Einspracheentscheids der SUVA vom 27. Juli 2012 die Berechtigung der UPK zur Neuwahl des Unfallversicherers aufgrund der per 1. Januar 2012 erfolgten Umwandlung von einer Dienststelle des Kantons Basel-Stadt in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannte. Nicht Streitgegenstand des Verfahrens bilden - wie bereits vor Bundesverwaltungsgericht - die Höhe der von der SUVA verfügten Prämiensätze sowie die Fragen betreffend die Belange des öffentlichen Ausschreibungsverfahrens und der Vergabe.

4.
Das Wahlrecht der öffentlichen Verwaltungen ist in Art. 75 UVG geregelt. Demgemäss können Kantone, Bezirke, Kreise, Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften für die Versicherung ihres Personals, das nicht bereits bei der SUVA versichert ist, innert einer vom Bundesrat festzusetzenden Frist zwischen der SUVA und einem Versicherer nach Art. 68 UVG wählen (Abs. 1). Verwaltungen und Betriebe, die eine Einheit bilden, werden beim gleichen Versicherer versichert (Abs. 2). In Art. 98 UVV hat der Bundesrat dazu festgelegt, dass Zweige der öffentlichen Verwaltungen und öffentliche Betriebe je eine Einheit bilden, wenn sie organisatorisch selbstständig sind. Solche Einheiten müssen beim gleichen Versicherer versichert werden (Abs. 1). Neu geschaffene Verwaltungs- und Betriebseinheiten müssen die Wahl des Versicherers spätestens einen Monat vor der Aufnahme der Tätigkeit treffen. Den Vertretern der Arbeitnehmer ist ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen (Abs. 2). Übt eine öffentliche Verwaltung das Wahlrecht nicht rechtzeitig aus, so sind ihre Arbeitnehmer bei der SUVA versichert (Abs. 3). Gemäss Art. 98 Abs. 4 UVV üben die öffentlichen Verwaltungen ihr Wahlrecht aus, indem sie dem gewählten Versicherer einen schriftlichen
Versicherungsantrag unter Angabe der davon betroffenen Verwaltungs- und Betriebseinheiten zustellen.

5.

5.1. Das Bundesverwaltungsgericht hat zunächst erwogen, Art. 75 UVG habe nicht bloss eine intertemporalrechtliche Bedeutung für das Wahlrecht vor Inkrafttreten des UVG gehabt und sei damit nicht obsolet geworden. Die in Art. 75 Abs. 1 UVG normierte Delegation an den Bundesrat - so die Vorinstanz - sei verfassungsmässig nicht ausgeschlossen und die Voraussetzungen zur Zulässigkeit der Gesetzesdelegation seien erfüllt. Die gestützt darauf erlassene Verordnungsvorschrift von Art. 98 UVV falle nicht aus dem Rahmen der dem Bundesrat delegierten Kompetenzen und erweise sich daher weder als gesetzwidrig noch als rechtsungleich oder willkürlich.

5.2. Soweit die Beschwerdeführerin Art. 75 UVG lediglich eine intertemporalrechtliche Bedeutung zuerkennt und daher das Vorliegen einer ausreichenden Delegationsnorm für Art. 98 UVV bestreitet, ist Art. 75 UVG einer Auslegung zu unterziehen.

5.2.1. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Ma-

terialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 138 II 440 E. 13 S. 453, 557 E. 7.1 S. 565; 138 IV 232 E. 3 S. 234; 138 V 17 E. 4.2 S. 20; 137 III 217 E. 2.4.1 S. 221).

5.2.2. Die intertemporalrechtliche Bedeutung des Art. 75 Abs. 1 UVG ist offensichtlich und unbestritten. So wollte der Gesetzgeber bei der Ausarbeitung des UVG den Besitzstand der SUVA wahren, gleichzeitig jedoch der Autonomie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften soweit als möglich Rechnung tragen und den privaten Versicherungsgesellschaften ermöglichen, ihre Tätigkeit weiterzuführen und den neuen gesetzlichen Bestimmungen anzupassen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 18. August 1976, BBl 1976 III 176 f. und 212; RKUV 1989 Nr. U 77 S. 348, U 54/87 E. 2c und 3a). Mit Art. 75 UVG räumte er daher den Kantonen, Bezirken, Kreisen, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften das Recht ein, für die Versicherung ihres Personals, das nicht bereits bei der SUVA versichert war, innert einer vom Bundesrat festzusetzenden Frist zwischen der SUVA und einem Versicherer nach Art. 68 UVG zu wählen (Abs. 1); das Wahlrecht war so auszuüben, dass Verwaltungen und Betriebe, die eine Einheit bilden, beim gleichen Versicherer versichert werden (Abs. 2). In der Verordnung vom 20. September 1982 über die Inkraftsetzung und Einführung des UVG (AS 1982 1724), mit welcher die vorgenannte
Gesetzesbestimmung auf den 1. Oktober 1982 in Kraft gesetzt wurde (Art. 1 Abs. 2), hat der Bundesrat die Frist zur Ausübung des Wahlrechts bis zum 31. Oktober 1983 festgelegt (Art. 3 Abs. 1); bei nicht rechtzeitiger Ausübung des Wahlrechts waren die Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltungen bei der SUVA versichert (Art. 3 Abs. 5). Dieses einmalige Wahlrecht betraf somit nur die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des UVG bereits bestehenden öffentlichen Verwaltungen.

5.2.3. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann sich der Inhalt von Art. 75 UVG jedoch nicht nur auf die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden öffentlichen Verwaltungen beschränken, sondern delegiert diese Bestimmung auch eine Regelungskompetenz für neue, nach Inkraftsetzung des UVG geschaffene öffentliche Verwaltungen. Dies ergibt sich - wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat - bereits aus der systematischen Stellung von Art. 75 UVG unter den gemeinsamen Vorschriften (5. Abschnitt) und nicht in den Schluss- und Übergangsbestimmungen. Zudem ist die Möglichkeit organisatorischer Veränderungen von Gemeinwesen in Art. 75 Abs. 2 UVG zwingend enthalten, zeigt doch diese Bestimmung, dass ein Gemeinwesen nicht bloss aus einer einzigen Verwaltungs- oder Betriebseinheit bestehen und nicht unverändert bleiben muss. Dementsprechend wurde im Kommentar des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) vom 22. November 1982 zum Verordnungsentwurf ausgeführt, in der UVV bleibe nur noch die Wahlfrist für nach Inkrafttreten des Gesetzes geschaffene öffentliche Verwaltungen zu bestimmen. Die Modalitäten des Wahlrechts solcher neu geschaffener Verwaltungs- und Betriebseinheiten hat der Bundesrat in Art. 98 Abs.
2-4 UVV geregelt. Die Regelung des Wahlrechts von nach dem Inkraftsetzen des UVG geschaffenen öffentlichen Verwaltungen war erforderlich, um das rechtmässige Funktionieren des UVG zu garantieren. Eine andere Auslegung von Art. 75 UVG hätte - wie das BAG in seiner Vernehmlassung aufzeigt - zur Folge, dass alle neu geschaffenen öffentlichen Verwaltungen kein Wahlrecht ausüben könnten und somit Unklarheit bezüglich des UVG-Versicherers bestünde, was nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen kann.

5.2.4. Inwiefern dieses Verständnis von Art. 75 mit Art. 76 UVG in Widerspruch stehen sollte - wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht - ist nicht ersichtlich, befasst sich doch Art. 76 UVG mit der Frage der periodisch vorzunehmenden Überprüfung der festen Zuteilung bestimmter Betriebs- und Berufskategorien sowie einer allfälligen Neuzuteilung und nicht mit der Frage des Wahlrechts von im Zuge der Dezentralisation oder Ausgliederung neu geschaffener Verwaltungs- und Betriebseinheiten.

5.3. Die in Art. 98 UVV erfolgte Regelung des Wahlrechts der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Betriebe, namentlich der neu geschaffenen Verwaltungs- und Betriebseinheiten, liegt innerhalb des gesetzlichen abgesteckten Kompetenzrahmens und ist daher gesetzmässig und anwendbar. Neu geschaffenen Verwaltungs- und Betriebseinheiten steht somit ein einmaliges Wahlrecht des Unfallversicherers zu, welches spätestens einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit getroffen werden muss.

5.4. Auf das Vorbringen der UPK, die SUVA sei zur Rüge der Gesetzwidrigkeit einer Verordnungsbestimmung gar nicht berechtigt, braucht bei diesem Ergebnis nicht weiter eingegangen zu werden.

6.
Zu prüfen ist demzufolge, ob die UPK durch die per 1. Januar 2012 erfolgte Umwandlung von einer Dienststelle des Kantons Basel-Stadt in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit aus unfallversicherungsrechtlicher Sicht als neu geschaffene Verwaltungs- und Betriebseinheit im Sinne von Art. 98 Abs. 2 UVV gelten.

6.1. Das Bundesverwaltungsgericht hat unter Hinweis auf die Bestimmungen des am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Gesetzes über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt (ÖSpG) dargelegt, dass die Voraussetzung der organisatorischen Selbstständigkeit der UPK gemäss Art. 98 Abs. 1 UVV erfüllt sei, die UPK als neu geschaffene Einheit zu gelten haben und ihnen daher ein Wahlrecht des Unfallversicherers zustehe. Die SUVA und das BAG bestreiten das Vorliegen eines Wahlrechts und stellen sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, die UPK hätten bereits vor dem 1. Januar 2012 eine organisatorisch selbstständige Einheit gebildet; das BAG sieht das entscheidende Kriterium für die Bejahung einer neu geschaffenen Verwaltungs- und Betriebseinheit im Sinne von Art. 98 Abs. 2 UVV in der Einführung einer eigenen Rechnung als neues Element. Demgegenüber bejahen die UPK und die Basler ein Wahlrecht gestützt auf die per 1. Januar 2012 erfolgte Verselbstständigung der UPK.

6.2. Gemäss Art. 98 Abs. 1 UVV bilden Zweige der öffentlichen Verwaltungen und öffentliche Betriebe je eine Einheit, wenn sie organisatorisch selbstständig sind, wobei solche Einheiten beim gleichen Versicherer versichert werden. Neu geschaffene Verwaltungs- und Betriebseinheiten müssen die Wahl des Versicherers gemäss Art. 98 Abs. 2 UVV spätestens einen Monat vor der Aufnahme der Tätigkeit treffen.

6.2.1. Zur Bedeutung von "organisatorisch selbstständig", sind - wie das BAG in seiner Vernehmlassung aufgezeigt hat - zunächst die Materialien beizuziehen. Im Vorentwurf zur UVV vom 4. September 1980 wurde in Art. 95 Abs. 1-5 unter dem Titel "Wahlrecht der öffentlich-rechtlichen Körperschaften" die Ausübung des Wahlrechts gemäss Art. 75 UVG präzisiert. Art. 96 UVV sah unter dem Titel "Betriebs- und Verwaltungseinheiten" vor, dass Zweige der Verwaltung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die betriebswirtschaftlich selbstständig sind und eine eigene Rechnung führen, als Betriebseinheit gelten, wohingegen die übrige Verwaltung der Körperschaft eine Verwaltungseinheit bildet. Diese Bestimmung wurde anlässlich der Debatte der Expertenkommission vom 23. September 1980 im Nachgang zur 1. Lesung angenommen. Anlässlich der Debatte vom 29./30. April 1981 im Nachgang zur 2. Lesung wurden bezüglich Art. 96 UVV keine Bemerkungen angebracht, wobei im darauffolgenden Vorentwurf aus den Art. 95 und 96 UVV die Art. 96 und 97 UVV wurden. Im Verordnungsentwurf vom Februar 1982 erfolgte die Regelung des Wahlrechts in Art. 96 UVV unter dem Titel "Wahlrecht der öffentlichen Verwaltungen". Unter dem Titel "Verwaltungs- und Betriebseinheiten" wurde neu in Art. 97 UVV vorgesehen, dass öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe, die organisatorisch selbstständig sind und eine eigene Rechnung führen, eine Einheit bilden und beim gleichen Versicherer versichert werden. Anlässlich der Debatte der Expertenkommission vom 29./30. März 1982 im Nachgang zur 3. Lesung zu Art. 97 UVV äusserte sich der damalige Vizedirektor des Bundesamtes für Sozialversicherungen zum Verhältnis von Art. 66 Abs. 1 lit. q und Art. 75 UVG. Er führte aus, Art. 66 Abs. 1 lit. q UVG stelle eine Sonderregel dar, hingegen gewähre Art. 75 UVG dem übrigen Bereich der Verwaltung ein Wahlrecht. So könnten denn Spitäler oder andere Betriebe der Verwaltung diese Wahl treffen. Art. 97 UVV sei durchaus notwendig, da darin der im Gesetz verwendete Begriff der Einheit, die je zur SUVA oder zu den anderen Versicherern gehen könne, näher umschrieben werde. Der Verordnungstext - so der Votant - könnte allenfalls noch etwas verdeutlicht werden, indem präzisiert werde, dass von Zweigen der öffentlichen Verwaltung die Rede sei. Dem Kommentar des EDI vom 22. November 1982 zum Verordnungsentwurf kann schliesslich entnommen werden, dass die bisherigen Art. 96 und 97 UVV neu in Art. 98 UVV in der heutigen Fassung unter dem Titel "Wahlrecht der öffentlichen Verwaltungen" zusammengefasst worden sind.

6.2.2. Das Bundesverwaltungsgericht hat sodann zur Ergänzung und Verdeutlichung des Wortlauts von Art. 98

Abs. 1 und 2 UVV auf zwei bundesrätliche Antworten zu Interpellationen verwiesen. So hielt der Bundesrat in seiner Antwort vom 6. Juni 2011 auf die Interpellation Miesch im Zusammenhang mit dem Wahlrecht bezüglich Unfallversicherer und der Teilnahme der SUVA an öffentlichen Ausschreibungen fest, dass diejenigen Verwaltungen, die ihr Wahlrecht gemäss Art. 75 UVG bei Inkrafttreten des UVG ausgeübt hätten, nicht ein zweites Mal zwischen der SUVA und einem Privatversicherer wählen könnten. Durch Gemeindefusionen könnten jedoch neue Einheiten entstehen, die noch nie eine Wahl getroffen hätten. Bei neuen Einheiten, die ihre einmalige Wahl noch nicht getroffen hätten, könne somit auch die SUVA eine Offerte für die obligatorische Unfallversicherung derjenigen Arbeitnehmer einreichen, welche nicht bereits obligatorisch bei der SUVA versichert seien (vgl. Antwort des Bundesrates vom 6. Juni 2011 auf die Interpellation Nr. 11.3159 von Christian Miesch betreffend "Änderungen des Prämientarifs der SUVA" [abrufbar unter parlament.ch:Dokumentation/Curia Vista]). Auf die Interpellation Stahl im Zusammenhang mit der Teilnahme der SUVA an
öffentlichen Ausschreibungen antwortete der Bundesrat am 22. Februar 2012 dahingehend, dass eine öffentliche Verwaltung dann als neue Einheit gelte, wenn sie als organisatorisch selbstständige Einheit mit eigener Rechnung neu geschaffen worden sei. Organisatorisch selbstständig sei eine Verwaltungseinheit nach den Materialien zur Verordnung namentlich dann, wenn sie eine eigene Rechnung führe. Nicht erforderlich sei, dass die neue Verwaltungseinheit eine Tätigkeit aufnehme, die vorher nicht wahrgenommen worden sei (vgl. Antwort des Bundesrates vom 22. Februar 2012 auf die Interpellation Nr. 11.4139 von Jürg Stahl betreffend "Teilnahme der SUVA an öffentlichen Ausschreibungen" [abrufbar unter parlament.ch:Dokumentation/Curia Vista]).

6.2.3. Aus den obigen Erwägungen geht - wie das BAG zu Recht ausführt - hervor, dass der Verordnungsgeber die organisatorische Selbstständigkeit einer Verwaltungs- oder Betriebseinheit in engen Zusammenhang mit der eigenen Rechnungsführung stellt, auch wenn Letztere im Art. 98 Abs. 1 UVV nicht ausdrücklich erwähnt ist. Gemeint sind effektiv neu geschaffene Einheiten.

6.3. Die mit Inkraftsetzung des ÖSpG per 1. Januar 2012 erfolgte Überführung der öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt, u.a. der UPK, von einer Dienststelle des Kantons in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons erfolgte - wie dem Ratschlag des Regierungsrates zum ÖSpG vom 24. August 2010 zu entnehmen ist - im Zusammenhang mit der per 1. Januar 2012 erfolgten eidgenössischen Neuregelung der Spitalfinanzierung und der damit beabsichtigten grundlegenden Umgestaltung der Schweizer Spitallandschaft, insbesondere der Intensivierung des Wettbewerbs unter den Spitälern. Mit der rechtlichen Verselbstständigung in die Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten sollte den kantonalen Spitälern der operative Handlungsspielraum gewährt werden, um im künftig verschärften Wettbewerb ihre profilierte Position zu erhalten und zu festigen. Dass die UPK durch diese rechtliche Umgestaltung und die damit verbundene organisatorische Loslösung vom Kanton neue Autonomien gewonnen haben und innerhalb ihres Leistungsauftrages neu eigene strategische Zielsetzungen verfolgen können, ist offensichtlich und unbestritten. Zweifellos haben sie als organisatorisch selbstständig im Sinne von Art. 98 Abs. 1 UVV zu gelten, was im Gutachten des Prof.
Dr. iur. Ueli Kieser vom 9. Oktober 2014 dargelegt und nicht bestritten wird.

6.4. Trotz der rechtlichen Umgestaltung der UPK und der daraus resultierenden Erweiterung des Autonomiebereichs kann aus unfallversicherungsrechtlicher Sicht nicht von einer per 1. Januar 2012 neu geschaffenen Verwaltungs- und Betriebseinheit im Sinne von Art. 98 Abs. 2 UVV gesprochen werden. Die UPK bestanden - wie die SUVA und das BAG zu Recht geltend machen - schon vor der rechtlichen Umgestaltung als organisatorisch selbstständige Einheit im unfallversicherungsrechtlichen Sinne. Sie bildeten bereits als Dienststelle des Kantons eine in sich abgeschlossene selbstständige Einheit mit eigener betrieblicher Spitalorganisation und -verwaltung und führten auch vor der Umstrukturierung schon eine eigene Rechnung sowie eine eigene Personal- und Finanzabteilung, was unbestritten ist. Die UPK wurden dementsprechend mit in Rechtskraft erwachsener Verfügung der SUVA vom 30. Dezember 1983 unter der Betriebsnummer 412-6020.2 der SUVA unterstellt. Diese Verfügung erging, nachdem der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt der SUVA seinen Beschluss vom 14. Juni 1983 mitgeteilt hatte, wonach er in Anwendung des Art. 75 UVG unter Mitwirkung der Mitarbeiter die SUVA als Versicherer gewählt habe. Bei der Tarifierung wurden die UPK als eigenes
Mitglied des für den Kanton Basel-Stadt begründeten Prämienkonzerns geführt und jeweils mit einem eigenen Versicherungsausweis bedient. Zudem traten sie im Kontakt mit der SUVA als eigenständiger Arbeitgeber mit eigener Personalabteilung auf. Ergänzend ist - wie im Gutachten des Prof. Dr. iur. Ueli Kieser vom 9. Oktober

2014 erwähnt - darauf hinzuweisen, dass in der Lehre im Zusammenhang mit Art. 75 UVG bzw. Art. 98 UVV die öffentlichen Spitäler als "Wahlkunden" genannt wurden. So hätten sowohl die SUVA als auch die andern Versicherer gemäss Art. 68 UVG um diese "Wahlkunden" vor Ablauf der Wahlfrist intensiv geworben (vgl. ALFRED MAURER, Schweizerisches Unfallversicherungsrecht, 1985, S. 51 Fn. 42). Auch dies deutet darauf hin, dass aus unfallversicherungsrechtlicher Sicht bereits damals von der organisatorischen Selbstständigkeit der öffentlichen Spitäler ausgegangen wurde. Ob die UPK das Wahlrecht effektiv selbstständig ausgeübt haben oder das Wahlrecht durch den Regierungsrat ausgeübt wurde, ist für die Frage eines aus der per 1. Januar 2012 erfolgten rechtlichen Umgestaltung resultierenden Wahlrechts der UPK nicht relevant.

6.5. Zusammenfassend ist mit der SUVA und dem BAG davon auszugehen, dass die UPK bereits vor dem 1. Januar 2012 organisatorisch selbstständig im Sinne von Art. 98 Abs. 1 UVV waren und demzufolge nicht als neu geschaffene Verwaltungs- und Betriebseinheit im Sinne von Art. 98 Abs. 2 UVV gelten können. Das Wahlrecht des Unfallversicherers ist gemäss Art. 75 UVG bereits ausgeübt worden. Mit der Anerkennung der Berechtigung der UPK zur Neuwahl des Unfallversicherers aufgrund der per 1. Januar 2012 erfolgten Umstrukturierung hat das Bundesverwaltungsgericht demzufolge Bundesrecht verletzt. In Gutheissung der Beschwerde ist der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben.

7.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdegegnerinnen je zur Hälfte aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Juni 2014 wird aufgehoben und der Einspracheentscheid der SUVA vom 27. Juli 2012 bestätigt.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3000.- werden den Beschwerdegegnerinnen je zur Hälfte auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesamt für Gesundheit schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 27. März 2015
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Die Gerichtsschreiberin: Kopp Käch