



Urteil vom 9. Dezember 2015

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richter Michael Peterli, Richter David Weiss
Gerichtsschreiber Urs Walker.

Parteien

A. _____ **AG**, CH-X. _____,
vertreten durch Martin Thomann und Dr. iur. Franz Hoffet,
Homburger AG, Hardstrasse 201, Postfach 314, 8037 Zü-
rich,
Beschwerdeführerin,

gegen

SUVA, Abteilung Arbeitssicherheit, Fluhmattstrasse 1,
Postfach 4358, 6002 Luzern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Marktüberwachung PrSG; Verfügung der SUVA vom
13. März 2014.

Sachverhalt:**A.**

Die A. _____ AG mit Sitz in X. _____ (*nachfolgend: Beschwerdeführerin*) bezweckt Handel, Konstruktion und Unterhalt von Anbaugeräten und Verschleissteilen zu Erdbewegungs- und Baumaschinen aller Art (<http://www.zefix.ch>, abgerufen am 2. September 2015).

B.

B.a Mit Schreiben vom 26. Juni 2013 (Akten der Vorinstanz [doc.] 2) eröffnete die SUVA (*nachfolgend: Vorinstanz*) gegenüber diversen Inverkehrbringern von Schnellwechseleinrichtungen (*nachfolgend: SWE*) ein Produktkontrollverfahren gemäss Art. 10 des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG, SR 930.11) mit der Begründung, es hätten sich zwei tragische Unfälle im Zusammenhang mit SWE für Bagger ereignet. Die SUVA forderte in diesem Schreiben die Beschwerdeführerin auf, Angaben und Unterlagen über alle SWE-Typen, die von ihr in Verkehr gebracht würden, einzureichen. Für Typen, die sich nur in der Grösse unterschieden, nicht aber im Funktions-Prinzip, benötige sie nur einen Satz Unterlagen. Gleichzeitig wies sie darauf hin, dass SWE als Maschinen im Sinne von Art. 1 der Verordnung über die Sicherheit von Maschinen (MaschV, SR 819.14) zu betrachten seien. Es gälten die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen nach Anhang I der europäischen Maschinenrichtlinie 2006/42/EG (*nachfolgend: MRL*). Auch beim Inverkehrbringen in der Schweiz seien diese Anforderungen einzuhalten (Art. 2 Abs. 1 Bst. b MaschV i. V. m. Art. 5 Bst. b MRL).

B.b Nach Prüfung der am 2. Dezember 2013 per E-Mail eingereichten Unterlagen (Betriebsanleitung zur SWE "Ca. _____" inkl. Konformitätserklärung [doc. 6, 7]) sandte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 3. Dezember 2013 (doc. 8) einen achtseitigen Verfügungsentwurf mit ausführlicher Begründung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zu. Im Entwurf wurde der Beschwerdeführerin hauptsächlich ein Verbot zur weiteren Inverkehrbringung von SWE "Ca. _____" und vergleichbaren SWE ab dem 1. Januar 2015 (recte: 2016) in Aussicht gestellt, solange sie nicht der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, insbesondere den Anforderungen gemäss Erwägungen 2.1-2.5, entsprächen.

B.c In der Stellungnahme vom 31. Januar 2014 (doc. 10) wies die Beschwerdeführerin darauf hin, dass ein Verkaufsverbot nicht akzeptierbar

sei, weil dies ein unverhältnismässiger Eingriff sei und die Schweizer Unternehmen benachteilige. Die Europäische Norm (EN) 474-1, Anhang B, sei eingehalten, auch die von der Vorinstanz aufgeworfenen Risiken seien in der Norm berücksichtigt. Im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4440/2008 sei bei einer gleichartigen Verfügung der SUVA festgehalten worden, sie sei nicht haltbar. Die MRL gelte auch in der Schweiz. Als Mitglied des Europäischen Komitees für Normung (CEN) könne die Schweiz ein Normvereinigungs- oder ein Schutzklausel-Verfahren einleiten, die in diesen Fällen als einzige Wege vorgesehen seien.

C.

Mit angefochtener Verfügung vom 13. März 2014 (doc. 11, B-act. 1 Beilage 2) verbot die SUVA der Beschwerdeführerin das weitere Inverkehrbringen (gemäss Erwägung 2.8) von Schnellwechseleinrichtungen "Ca. _____" und vergleichbaren SWE (gemäss Erwägungen 2.7) ab dem 1. Januar 2016, solange diese nicht der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, insbesondere nicht den Anforderungen gemäss Erwägungen 2.1-2.5, entsprächen. Gleichzeitig entzog sie einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung und auferlegte der Beschwerdeführerin eine Gebühr von Fr. 800.-.

Zur Begründung führte sie aus, mit der eingangs genannten SWE sei es möglich, dass ein Maschinenführer absichtlich oder unabsichtlich ein Anbaugerät nicht korrekt ankupple. Trotzdem sei in diesem Zustand ein Anheben des Anbaugerätes möglich. Das nicht korrekt angekuppelte Anbaugerät könne herunterfallen und gefährde somit Personen, die sich unmittelbar in der Nähe des Baggers befänden (doc. 11 Ziff. 1).

Die SWE unterlägen den Vorschriften der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, insbesondere den in Anhang I aufgeführten grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen (Ziff. 2). Das darin festgelegte Risikobeurteilungsverfahren werde durch die Anwendung harmonisierter Normen erleichtert, entbinde den Maschinenhersteller jedoch nicht – unter Hinweis auf § 159 des Leitfadens für die Anwendung der Maschinenrichtlinie – von der Pflicht, eine Risikobeurteilung durchzuführen. In der Norm SN EN 474-1 im Anhang B seien einige Anforderungen der MRL für Schnellwechseleinrichtungen konkretisiert. Diese reichten jedoch nicht aus, um alle Anforderungen der MRL abzudecken. Risiken durch herabfallende Gegenstände und durch vorhersehbare Fehlanwendungen seien im Anhang B der SN EN 474-1 nicht berücksichtigt. Diese Risiken müssten über die Risikobeurteilung abgehandelt werden (Ziff. 2.1).

Von den SWE gingen trotz Einhaltung der Schweizer Norm (SN) EN 474-1 relevante Gefährdungen von Personen aus (Ziff. 2.2). Das Nichtdurchführen des Verriegelungstests sei als voraussehbare Fehlanwendung zu qualifizieren (Ziff. 2.3). Deshalb habe der Hersteller – unter Hinweis auf die MRL, Anhang I, Allgemeine Grundsätze, Nummer 1.1.2 Bst. b – zur Risikominderung die Gefährdung auszuschalten oder durch Anwendung von Schutzmassnahmen in der in der MRL festgelegten Rangfolge zu mindern. Warnhinweise und Betriebsanleitungen seien – unter Hinweis auf § 175 des Leitfadens – kein Ersatz (Ziff. 2.4). Ein Schutzklauselverfahren könne die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied nicht beantragen. Im von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Fall (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4440/2008) seien die Anforderungen an Stellteile in der entsprechenden Norm abgehandelt worden; vorliegend seien die Anforderungen an herabfallende Anbauteile betroffen und in der entsprechenden SN EN Norm 474-1 nicht geregelt. Zudem sei im Urteil festgehalten, dass die Konformitätsvermutung umgestossen werden könne, wenn mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit nachgewiesen werde, dass eine erhebliche Gefährdung von diesem Mangel ausgehe. Den Nachweis der Nichtkonformität habe die Vorinstanz vorliegend bereits durch ihre Ausführungen erbracht, wonach sich mehrere Unfälle, davon zwei tödliche, ereignet hätten, welche auf die erwähnten Mängel zurückzuführen seien (Ziff. 2.5).

Somit könnten die eingangs gemachten Feststellungen nicht widerlegt werden; die SWE entsprächen den gesetzlichen Anforderungen von Art. 3 PrSG nicht vollumfänglich. Die Beschwerdeführerin sei verpflichtet, technische Massnahmen umzusetzen, damit ein Herunterfallen des Anbaugerätes zukünftig verhindert werde (Ziff. 2.6).

Den verfügten Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde begründete die Vorinstanz damit, dass SWE Leben und Gesundheit der Benutzer und Dritter erheblich gefährdeten.

D.

In der Beschwerde vom 25. April 2014 (B-act. 1) stellte die Beschwerdeführerin folgende Anträge:

1. Die Verfügung vom 13. März 2014 sei aufzuheben.
2. Der Beschwerdeführerin sei eine Frist anzusetzen, um weitere Beweismittel vorzulegen und ihre Beschwerde weitergehend zu begründen.
3. Die Verfahrenskosten seien durch die SUVA zu tragen.

Als Begründung in der Hauptsache führte sie im Wesentlichen aus, die Vorinstanz gehe davon aus, dass die geltende harmonisierte Norm SN EN 474-1 einige Anforderungen der MRL konkretisiere, jedoch das Risiko "herabfallende Gegenstände" nicht abdecke. Dies sei falsch; die Norm berücksichtige alle bekannten Risiken. Die Norm selbst definiere ihren Anwendungsbereich wie folgt: "Diese Norm behandelt alle signifikanten Gefährdungen, Gefährdungssituationen und Gefährdungsereignisse, die auf Erdbaumaschinen zutreffen, wenn sie bestimmungsgemäss verwendet werden. Die nach vernünftigem Ermessen für den Hersteller vorhersehbare Nutzung der Maschine ausserhalb der bestimmungsmässigen Verwendung ist ebenfalls berücksichtigt". Ziffer 5.21 der Norm enthalte die Vorschriften für Arbeitsausrüstungen und SWE. Diese müssten den Anforderungen von Anhang B entsprechen. In Anhang B der Norm seien die Anforderungen an die Verriegelung, die Stellteile, die Kennzeichnung und die Anweisungen festgelegt. Insgesamt seien also sowohl die vorhersehbaren Fehlanwendungen als auch das Risiko herabfallender Gegenstände geregelt. Die Publikation der Norm im Amtsblatt der EU enthalte zudem keinen Hinweis darauf, dass die Norm in einzelnen Bereichen nicht dem Sicherheitsniveau der MRL entspreche.

Die von der SUVA angeordnete Massnahme bewirke eine Inzellösung Schweiz. In keinem anderen Land müssten die SWE Anforderungen erfüllen, die über diejenigen der MRL hinausgingen. Die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) seien nicht erfüllt. Gemäss Art. 1 und Art. 3 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vom 21. Juni 1999 (MRA, SR 0.946.526.81) würden Konformitätserklärungen der Hersteller von Maschinen gegenseitig anerkannt. Die SUVA verletze das Cassis-de-Dijon-Prinzip, ihr Vorgehen sei unzulässig.

Insgesamt seien durch die Norm SN EN 474-1 die Vorschriften der Maschinenrichtlinie vollständig eingehalten; zudem könne die SUVA nicht nachweisen, dass die SWE die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften nicht erfülle (S. 5 der Beschwerde).

Zuletzt beantragte die Beschwerdeführerin, weitere Beweismittel vorzulegen.

E.

Am 13. Mai 2014 wurde der mit Zwischenverfügung vom 2. Mai 2014 verlangte Kostenvorschuss einbezahlt (B-act. 2, 4).

F.

Mit Eingabe vom 22. Juli 2014 stellte die Beschwerdeführerin den Antrag, die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei wiederherzustellen. Es lägen keine überzeugenden Gründe für deren Entzug vor (B-act. 8).

G.

In der Vernehmlassung vom 13. August 2014 zum Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beantragte die Vorinstanz dessen Abweisung. Das Interesse, der von SWE ausgehenden Gefahr rasch zu begegnen, sei höher zu werten, als das von der Beschwerdeführerin vortragene Interesse allein wirtschaftlicher Natur (B-act. 10). In der ergänzenden Vernehmlassung vom 5. September 2014 legte die Vorinstanz eine Zusammenstellung bekannter Ereignisse vom 16. Juli 2014, eine Liste mit 27 Unfällen von M. _____ der BG Bau für den Zeitraum von 2010 bis Juni 2014 sowie den Fachartikel von Rudi Clemens "Baggerschaufeln: die tödliche Gefahr", Stand Mai 2014, ins Recht (B-act. 12).

H.

In der Vernehmlassung in der Hauptsache vom 15. September 2014 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen und die Verfügung vom 13. März 2014 sei zu bestätigen (B-act. 13).

In jüngster Vergangenheit hätten sich zahlreiche schwere Unfälle im Zusammenhang mit SWE ereignet. Viele dieser Ereignisse seien darauf zurückzuführen, dass ein Anbaugerät heruntergefallen sei. Allein diese Tatsache vermöge laut dem Entscheid des Bundesverwaltungsgericht C-4440/2008 vom 11. August 2011, E. 5.4, die Konformitätsvermutung für SWE umzustossen. Die Grundproblematik für die nicht korrekte Aufnahme von Anbaugeräten sei bei allen SWE dieselbe. Ein Hersteller, der die Spezifikation einer Typ-C-Norm anwende, müsse sicherstellen, dass die harmonisierte Norm für die betreffende Maschine geeignet sei und sämtliche davon ausgehenden Risiken abdecke. Ansonsten müsse für die nicht abgedeckten Gefahren eine umfassende Risikobeurteilung durchgeführt werden. Vorliegend sei die Norm SN EN 474 lückenhaft. In der Fassung DIN-EN 474-1:2010-02, welche auf der Konformitätsprüfung angegeben sei, sei die korrekte Aufnahme eines Werkzeugs/Anbaugerätes nicht geregelt. In

den seither erfolgten Anpassungen (+A3 und +A4) würden nur die Vorgänge "Verriegelung" und "Verschliessen" genauer definiert; das eigentliche Aufnehmen des Werkzeuges/Anbaugerätes nicht. Weder für die Gefährdung durch menschliches Fehlverhalten noch für die Gefährdung durch herabfallende oder herausgeschleuderte Gegenstände oder Flüssigkeiten (Ziffern 8.6 und 15 der Liste der signifikanten Gefährdungen [Anhang A] finde sich ein Verweis auf die SWE betreffende Ziff. 5.21 der Norm (B-act. 13 Ziff. 12). Da die Norm in mehrfacher Sicht lückenhaft sei, vermöge die umfassende Konformitätsvermutung nicht zu greifen. Es sei auch kein umfassender Konformitätsnachweis mittels einer Risikobeurteilung erfolgt, da nur eine Betriebsanleitung für SWE Ca. _____ eingereicht worden sei.

Die Voraussetzungen gemäss Art. 19 Abs. 3 THG für das Ergreifen einer Massnahme lägen vor. Das Cassis-de-Dijon-Prinzip werde nicht verletzt, da das Produkt nicht der MRL entspreche. Die Einleitung eines Schutzklau-selverfahrens sei der Schweiz als Nicht-EU-Mitglied nicht möglich.

I.

Mit ihrer Eingabe vom 10. November 2014 ergänzte die Vorinstanz ihre Begründung zum Antrag der Beschwerdeführerin, den Entzug der auf-schiebenden Wirkung der Beschwerde wiederherzustellen (B-act. 15).

J.

Mit Zwischenverfügung vom 8. Januar 2015 hiess das Bundesverwaltungs-gericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der auf-schiebenden Wirkung gut mit der Begründung, das wirtschaftliche Inte-resse der Beschwerdeführerin an einem Weiterverkauf der SWE über wiege das von der Vorinstanz geltend gemachte öffentliche Interesse an einer sofortigen Einschränkung der Gefährdung von Leib und Leben (B-act. 16).

K.

In der Replik vom 9. Februar 2015 (B-act. 20) wiederholte die Beschwer-deführerin, nun vertreten durch die Homburger AG, ihren Antrag auf voll-umfängliche Aufhebung der Verfügung vom 13. März 2014. Sie detaillierte und ergänzte ihre Beschwerde und nahm zur Vernehmlassung der Vor- instanz Stellung. Sie wies darauf hin, dass statistisch lediglich 0,7% der tödlichen Unfälle auf dem Bau auf SWE zurückzuführen seien. Zudem sei oftmals nicht erwiesen, dass die genaue Unfallursache auf eine mangel- hafte Verriegelung zurückzuführen sei. Zuletzt wies sie darauf hin, dass der in der angefochtenen Verfügung angebrachte Hinweis auf "vergleichbare

Produkte" dem Erfordernis der unzweideutigen Identifikation des Produktes nicht genüge. Weiter stellte sie den Verfahrens Antrag auf Einsicht in die Akten der zwei tödlichen Unfälle im Zusammenhang mit SWE. Daneben legte sie u. a. vier Beilagen mit Zeitreihen zum Unfallgeschehen nach der Allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) ins Recht.

L.

In der Duplik vom 30. April 2015 (B-act. 24) erneuerte die Vorinstanz ihren Antrag auf Abweisung der Beschwerde und nahm zur Replik der Beschwerdeführerin Stellung. Gleichzeitig beantragte sie die Abweisung des Gesuchs um Akteneinsicht, legte aber die Unfallrapporte bei (doc. 21, 22).

M.

In der Triplik vom 3. Juni 2015 (B-act. 26) wiederholte die Beschwerdeführerin ihren Antrag auf vollumfängliche Aufhebung der Verfügung und ergänzte die Begründung.

N.

Mit Quadruplik vom 3. Juli 2015 (B-act. 28) erneuerte die Vorinstanz ihren Antrag auf Abweisung der Beschwerde und nahm zur Triplik der Beschwerdeführerin Stellung.

O.

Mit Zwischenverfügung vom 7. Juli 2015 (B-act. 29) stellte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin ein Doppel der Quadruplik zur Kenntnisnahme zu und schloss den Schriftenwechsel ab.

P.

Auf die weiteren Vorbringen und Unterlagen der Parteien wird – soweit für die Entscheidungsfindung notwendig – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG ge-

nannten Behörden. Die sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der Vollzugsorgane im Bereich der Produktesicherheit ergibt sich seit dem 1. Juli 2010 aus Art. 15 Abs.2 PrSG.

1.2 Der SUVA obliegt die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften über das Inverkehrbringen (Art. 20 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 19. Mai 2010 über die Produktesicherheit [PrSV, SR 930.111]); sie ist eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. e VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegen die gestützt auf das PrSG erlassene Verfügung der SUVA vom 13. März 2014 zuständig.

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 PrSG).

1.4 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin durch die angefochtene Verfügung vom 13. März 2014 besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Zudem hat sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist, nachdem auch der Kostenvorschuss rechtzeitig bezahlt wurde, einzutreten.

1.5

1.5.1 Anfechtungsobjekt bildet vorliegend die Verfügung der SUVA vom 13. März 2014, in welcher der Beschwerdeführerin das weitere Inverkehrbringen von Schnellwechseleinrichtungen "Ca. _____" und vergleichbaren SWE ab dem 1. Januar 2016 verboten wurde, solange diese nicht der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, insbesondere nicht den Anforderungen gemäss Erwägungen 2.1-2.5, entsprechen.

1.5.2 Davon zu unterscheiden ist der Streitgegenstand. Im Bereich der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist der Streitgegenstand das Rechtsverhältnis, welches – im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes – den auf Grund der Beschwerdebegehren angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet (BGE 110 V 48 E. 3b und c, mit Hinweisen; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 ff.).

1.5.3 Nicht bestritten ist vorliegend, dass das Produkt den Anforderungen der Norm SN EN 474-1 entspricht (vgl. Verfügung Ziff. 2.2: "trotz Einhaltung der Norm SN EN 474-1" [doc. 11] sowie Vernehmlassung Ziff. 8 [B-act. 13]). In den Akten befindet sich im Rahmen der Betriebsanleitung eine Konformitätsbestätigung zur SWE "Ca. _____" (doc. 7 S. 14). Ebenfalls unbestritten ist, dass es sich bei der Norm SN EN 474-1 um eine vom SECO bezeichnete, im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte und im Sinne von Art. 6 PrSG geeignete Norm handelt (BBI 2007 3810 ff., vgl. Vernehmlassung Ziff. 6 [B-act. 13]).

1.5.4 Umstritten ist, ob die Norm SN EN 474-1 sämtliche Anforderungen der MRL abdeckt, was die Beschwerdeführerin geltend macht und die Vorinstanz bestreitet. Falls das Gericht feststellen würde, dass Schutzlücken vorhanden sind, würde sich die Konformitätsvermutung auf die von der erwähnten Norm abgedeckten Gefahren beschränken. Für die nicht abgedeckten Gefahren hätte die Beschwerdeführerin – wie die Vorinstanz in Ziff. 7 der Vernehmlassung (B-act. 13) diesfalls zurecht erwähnt – im Rahmen einer umfassenden Risikobeurteilung den Nachweis zu erbringen, dass das Produkt die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen nach Art. 3 Abs. 2 PrSG erfüllt (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4440/2008 vom 11. August 2011, E. 5, sowie HANS-JOACHIM HESS, Stämpflis Handkommentar zum PrSG, Bern 2010, Rz 18 zu Art. 5). Falls das Gericht hingegen feststellen würde, dass vorliegend keine Schutzlücke vorhanden ist, und sich damit die Konformitätsvermutung auf alle Anforderungen der MRL bezieht, wäre es Sache der Vorinstanz, die Konformitätsvermutung durch einen Gegenbeweis umzustossen (vgl. Art. 5 Abs. 2 PrSG sowie HESS, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 5).

2.

2.1 Dem beschwerdeweise eingereichten Verfahrens Antrag auf Einreichung von weiteren Beweismitteln wurde insoweit entsprochen, als zwei weitere Schriftenwechsel angeordnet wurden. Der relevante Sachverhalt konnte dadurch vollständig abgeklärt werden.

2.2 Replicando stellte die Beschwerdeführerin am 9. Februar 2015 folgenden Verfahrens Antrag: "Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, der Beschwerdeführerin Akteneinsicht in die Akten der Beschwerdegegnerin zu den Unfällen vom 26. Juli 2012 (Unfall- | Betriebsnummer 3.21811.12.4 und vom 15. Oktober 2012 (Unfall- | Betriebsnummer 8.63495.12.1 – 801-21992.6) zu gewähren."

Am 30. April 2015 hat die Vorinstanz die beiden Unfallrapporte vom 26. Juli 2012 und vom 15. Oktober 2012 ins Recht gelegt (B-act. 24 Beilage 21/22).

Gemäss Art. 33 des Bundesgesetzes vom 6. Juli 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) i. V. m. Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20) haben Personen, die an der Durchführung sowie der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung der Sozialversicherungsgesetze beteiligt sind, gegenüber Dritten Verschwiegenheit zu bewahren. Die Aktenführungspflicht der SUVA (Art. 46 ATSG) fällt unter diesen Schutzbereich. Da die Beschwerdeführerin keinen Ausnahmetatbestand nach Art. 47 Abs. 1 ATSG geltend gemacht hat, hat die SUVA die Einsichtnahme in weitergehende Akten zu Recht verweigert.

Ergänzend ist festzuhalten, dass aus den beiden von der SUVA ins Recht gelegten und der Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 6. Mai 2015 offen gelegten Unfallrapporten die für den vorliegenden Fall massgeblichen Sachverhaltselemente abschliessend hervorgehen, weshalb das Interesse an der Akteneinsicht in die vollständigen bzw. persönlichen Unfallakten der beiden verstorbenen Personen ohnehin entfällt. Die Beschwerdeführerin hat denn auch in ihrer Triplik vom 3. Juni 2015 explizit zu den Unfallrapporten Stellung genommen und ihren Antrag nicht mehr erneuert.

3.

3.1 Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich die Überschreitung oder den Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Der SUVA steht beim Erlass von Verfügungen betreffend Unfallverhütung und Marktüberwachung ein grosser Ermessensspielraum zu. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat auch die Rechtsmittelbehörde, der volle Kognition zusteht, in Ermessensfragen den Entscheidungsspielraum der Vorinstanz zu respektieren. Sie hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, kann aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen überlassen (BGE 133 II 35 E. 3). Daher hat das Bundesverwaltungsgericht nur den Entscheid der unteren Instanzen zu überprüfen und sich nicht an deren Stelle zu setzen (BGE 126 V 75 E. 6). Insbesondere dann, wenn die Ermessensausübung, die Anwendung unbestimmter

Rechtsbegriffe oder die Sachverhaltswürdigung hoch stehende, spezialisierte technische, wissenschaftliche oder wirtschaftliche Kenntnisse erfordert, ist eine Zurückhaltung des Gerichts bei der Überprüfung vorinstanzlicher Bewertungen angezeigt (vgl. BGE 135 II 296 E. 4.4.3; BGE 133 II 35 E. 3). Es stellt daher keine unzulässige Kognitionsbeschränkung dar, wenn das Gericht – das nicht als Fachgericht ausgestaltet ist – nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz abweicht, soweit es um die Beurteilung technischer, wissenschaftlicher oder wirtschaftlicher Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über ein besonderes Fachwissen verfügt (vgl. dazu auch ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2. Aufl. 2013, S. 90, Rz. 2.154).

3.2 Mit Bezug auf das anwendbare Recht ist davon auszugehen, dass in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 132 V 215 E. 3.1.1 S. 220; 127 V 466 E. 1 S. 467). Die angefochtene Verfügung datiert vom 13. März 2014, weshalb das am 1. Juli 2010 in Kraft getretene PrSG (und dessen Ausführungsbestimmungen) anwendbar ist. Im Folgenden werden – soweit nicht anders vermerkt – die im Zeitpunkt des Verfügungserlasses anwendbaren gesetzlichen Grundlagen und Normen dargestellt.

3.3 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 VwVG), von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Parteianträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden indes nur geprüft, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (Rügeprinzip).

4.

4.1 Das PrSG soll die Sicherheit von Produkten gewährleisten und den grenzüberschreitenden freien Warenverkehr erleichtern; es gilt für das gewerbliche oder berufliche Inverkehrbringen von Produkten (Art. 1 f. PrSG). Dabei soll das schweizerische Recht auf das Recht der Europäischen

Union (EU) abgestimmt werden (Botschaft des Bundesrates zum Produktesicherheitsgesetz vom 25. Juni 2008 [BBI 2008 7407]). Eine behördliche Zulassung von Produkten ist – entsprechend der von der EU entwickelten "Neuen Konzeption (New approach)" betreffend die technische Harmonisierung und die Normung (vgl. HESS, a.a.O, Rz. 15 ff. zu Art. 4 mit Hinweisen) – nicht vorgesehen, sondern vielmehr ein System der nachträglichen Kontrolle bzw. der Marktkontrolle (vgl. Art. 10 PrSG i.V.m. Art. 19 PrSV).

4.2 Produkte dürfen gemäss Art. 3 PrSG nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender und Dritter nicht gefährden (Abs. 1). Sie müssen den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen nach Art. 4 PrSG oder, wenn keine solchen Anforderungen festgelegt worden sind, dem Stand des Wissens und der Technik (Abs. 2) entsprechen.

4.3 Der Bundesrat legt die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen fest; er berücksichtigt dabei das entsprechende internationale Recht (Art. 4 PrSG). Wer ein Produkt in Verkehr bringt, muss nachweisen können, dass es die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllt (Art. 5 Abs. 1 PrSG). Wird ein Produkt nach den technischen Normen gemäss Art. 6 PrSG hergestellt, so wird vermutet, dass es die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllt (Art. 5 Abs. 2 PrSG). Das zuständige Bundesamt bezeichnet im Einvernehmen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SE-CO) die technischen Normen, die geeignet sind, die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen nach Art. 4 PrSG zu konkretisieren (Art. 6 Abs. 1 PrSG). Soweit möglich bezeichnet es die international harmonisierten Normen (Art. 6 Abs. 2 PrSG). Wer ein Produkt in Verkehr bringt, das den technischen Normen nach Art. 6 PrSG nicht entspricht, muss nachweisen können, dass das Produkt die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen auf andere Weise erfüllt (Art. 5 Abs. 3 PrSG).

4.4 Gemäss Art. 1 Absatz 1 der Verordnung über die Sicherheit von Maschinen vom 2. April 2008 (MaschV, SR 819.14) regelt diese Verordnung das Inverkehrbringen und die Marktüberwachung betreffend Maschinen nach der Richtlinie 2006/42/EG (EU-Maschinenrichtlinie). Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a MaschV dürfen Maschinen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie bei [...] bestimmungsmässiger oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und die Gesundheit von Personen [...]

nicht gefährden; und (lit. b) die Anforderungen nach den folgenden Bestimmungen der EU-Maschinenrichtlinie erfüllt sind: Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a-e sowie Absätze 2 und 3 und Artikel 12 und 13.

4.5 Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a MRL muss der Hersteller oder sein Bevollmächtigter vor dem Inverkehrbringen und/oder der Inbetriebnahme einer Maschine sicherstellen, dass die Maschine die in Anhang I aufgeführten, für sie geltenden grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen erfüllt. Gemäss Art. 5 Abs. d MRL hat er die zutreffenden Konformitätsbewertungsverfahren gemäss Art. 12 durchzuführen. Gemäss Art. 12 Abs. 2 MRL führt der Hersteller das in Anhang VIII vorgesehene Verfahren der Konformitätsbewertung mit interner Fertigungskontrolle bei der Herstellung der Maschinen durch. Gemäss Anhang VIII Ziffer 3 MRL muss der Hersteller alle erforderlichen Massnahmen ergreifen, damit durch den Herstellungsprozess gewährleistet ist, dass die hergestellten Maschinen [...] den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen.

4.6 Die Norm SN EN 474-1 ist eine technische Norm, die geeignet ist, die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen für Maschinen im Sinne von Art. 3 MaschV zu konkretisieren (vgl. BBI 2013 9756). Die EN Norm 474-1 wurde im Jahr 1997 übernommen (BBI 1997 III 1440). Es erfolgten u.a. Anpassungen im Jahr 2007 (BBI 2007 3811), 2009 (EN 474-1 + A1, vgl. BBI 2009 6560) und im Jahr 2013 (EN 474-1 + A3 sowie EN 474-1 + A4, vgl. BBI 2013 9756).

4.7 Nach Art. 10 Abs. 1 PrSG können die Vollzugsorgane Produkte, die in Verkehr gebracht werden, kontrollieren und nötigenfalls Muster erheben. Die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften über das Inverkehrbringen obliegt der Suva (Art. 20 Abs. 1 Bst. a PrSV in Verbindung mit der Verordnung des WBF [früher EVD] über den Vollzug der Marktüberwachung nach dem 5. Abschnitt der Verordnung über die Produktesicherheit [SR 930.111.5], Anhang Bst. a Ziff. 1).

4.8 Ergibt die Kontrolle, dass ein Produkt den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen oder dem Stand des Wissens und der Technik nicht entspricht, so verfügt das Vollzugsorgan die geeigneten Massnahmen (Art. 10 Abs. 2 PrSG). Gemäss Art. 10 Abs. 3 PrSG kann das Vollzugsorgan zum Schutze der Sicherheit oder Gesundheit der Verwenderinnen oder Verwender oder Dritter insbesondere das weitere Inverkehrbringen eines Produkts verbieten (Bst. a), die Warnung vor den Gefahren eines Produkts, seine Rücknahme oder einen Rückruf anordnen

und nötigenfalls selbst vollziehen (Bst. b), ein Produkt, von dem eine unmittelbare und ernste Gefahr ausgeht, einziehen und vernichten oder unbrauchbar machen (Bst. d). Massnahmen nach Absatz 3 werden, sofern dies zum Schutze der Bevölkerung erforderlich ist, als Allgemeinverfügung erlassen (Art. 10 Abs. 5 PrSG).

4.9 Die Aufgaben und Befugnisse der Kontrollorgane sind in Art. 22 PrSV näher geregelt. Gemäss Abs. 1 führen die Kontrollorgane stichprobenweise Kontrollen über die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften für Produkte durch. Sie verfolgen begründete Hinweise, wonach Produkte den Vorschriften nicht entsprechen. Eine solche Kontrolle umfasst die formelle Überprüfung, ob die Konformitätserklärung (sofern erforderlich) vorliegt und den gesetzlichen Vorschriften entspricht, die technischen Unterlagen vollständig sind, und – sofern erforderlich – eine Sicht- und Funktionskontrolle sowie eine Nachkontrolle des beanstandeten Produkts (Abs. 2). Im Rahmen der Kontrolle sind die Kontrollorgane insbesondere befugt, die für den Nachweis der Konformität des Produkts erforderlichen Unterlagen und Informationen zu verlangen, Muster zu erheben und Prüfungen an-zuordnen sowie während der üblichen Arbeitszeit die Geschäftsräume zu betreten (Abs. 3). Bestehen Zweifel, ob das Produkt a) mit den eingereichten Unterlagen übereinstimmt; oder b) trotz eingereichter korrekter Unterlagen den geltenden Vorschriften entspricht, können die Kontrollorgane eine technische Überprüfung des Produkts anordnen (Abs. 4). Bringt der Inverkehrbringer die verlangten Unterlagen nach Absatz 3 innerhalb der von den Kontrollorganen festgesetzten Frist nicht oder nicht vollständig bei, oder entspricht das Produkt nicht den Vorschriften des PrSG oder der PrSV, so ordnen sie die erforderlichen Massnahmen nach Art. 10 Abs. 3 und 4 PrSG an (Abs. 5). Vor der Anordnung der Massnahme geben sie dem Inverkehrbringer Gelegenheit zur Stellungnahme (Abs. 6). Für das Verfahren der Kontrollorgane ist das VwVG anwendbar (Art. 23 PrSV).

4.10 Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) legt in Art. 4 Abs. 2 fest, dass die technischen Vorschriften auf diejenigen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen sind. In diesem Sinne sind die Sicherheitsanforderungen gemäss Richtlinie 98/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen (Amtsblatt der Europäischen Union [EU], L 207 vom 23. Juli 1998, S.1) in Anwendung des bis Ende Juni 2010 in Kraft gewesenen Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG;

SR 819.1) und der Verordnung vom 12. Juni 1995 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEV; SR 819.11) im Schweizer Recht umgesetzt worden. Am 29. Juni 2006 ist die neue Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Amtsblatt der Europäischen Union [EU], L 157/87 vom 9.6.2006) in der EU in Kraft gesetzt worden. Die Adaption des Schweizer Rechts an die MRL 2006/42/EG erfolgte gestützt auf die Art. 4 und Art. 83 Abs. 1 UVG mit der Verordnung über die Sicherheit von Maschinen vom 2. April 2008 [MaschV; SR 819.14], in Ausführung des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 [EleG; SR 734.0] und des THG).

5.

5.1 Wie vorstehend dargelegt (vgl. E. 4.8 hiavor), können die Vollzugsorgane in Anwendung von Art. 10 Abs. 3 Bst. a PrSG das Inverkehrbringen gefährlicher Produkte verbieten. Unabdingbar sind dabei eine genaue und unzweideutige Identifikation des Produkts sowie die genaue Bezeichnung des Produktesicherheitsmangels, denn die Bindungswirkung darf nur das inkriminierte Produkt, nicht aber andere, ähnliche Produkte desselben Herstellers betreffen. Es muss zudem zweifelsfrei feststellbar sein, ob ein anschliessend verbessertes, nachgerüstetes Produkt der Verbotsbindung der erlassenen Verfügung unterliegt (HESS, a.a.O., Rz 17 zu Art. 10 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6412/2012 vom 3. November 2014 E. 5.2).

5.2 Vorliegend hielt die Vorinstanz in Ziffer 3.1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung vom 13. März 2014 fest, der Beschwerdeführerin werde das weitere Inverkehrbringen von Schnellwechseleinrichtungen "Ca. _____" und vergleichbare SWE (gemäss Erwägungen 2.7) ab dem 1. Januar 2016 verboten [...].

5.3 Aufgrund dieser Formulierung ist zu prüfen, ob die Verbotsweiterung, wonach auch "vergleichbare SWE (gemäss Erwägungen 2.7)" nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürften, dem Gebot der unzweideutigen Identifikation des Produkts entspricht.

5.4 In den Erwägungen (Ziff.) 2.7 der angefochtenen Verfügung wird ausgeführt, dass sich im Produktesortiment der Beschwerdeführerin weitere Schnellwechseleinrichtungen befänden, welche über die in Erwägungen 2.1 – 2.4 erwähnten Mängel verfügen könnten; es seien dies z. B. folgende

Typen: Cb._____, Da._____ und Db._____. Die Beurteilung, welche Typen den erwähnten Mangel ebenfalls aufwiesen, liege in der Verantwortung der Beschwerdeführerin als Inverkehrbringerin; sollten vergleichbare Schnellwechseleinrichtungen in Verkehr gebracht werden, seien die Anforderungen in der obigen Erwägung auch für diese Maschinen zu berücksichtigen.

5.5 Die Beschwerdeführerin macht replicando unter Hinweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6412/2012 vom 3. November 2014 geltend, eine genaue und unzweideutige Identifikation des Produkts sei unabdingbar. Vorliegend genüge der Hinweis auf "vergleichbare Produkte" nicht (B-act. 20 Ziff. 64).

5.6 Die vorinstanzliche Erwägung 2.7 (unter Hinweis auf E. 2.1-2.4), auf welche sich die Vorinstanz bezüglich der Identifizierung in der Vernehmlassung stützt, verweist – nebst auf den explizit betroffenen Typ Ca._____ – auf die Typen Cb._____, Da._____ und Db._____, "welche über die in Erwägungen 2.1 – 2.4 erwähnten Mangel verfügen könnten". Die Vorinstanz überlässt es damit der Beschwerdeführerin als Inverkehrbringerin, aufgrund der Beschreibung der Mängel zu entscheiden, welche Typen betroffen sind. In ihrer Vernehmlassung und in der Duplik verweist sie auf die technischen Erläuterungen zur SWE-Problematik (doc. 20), und hält dazu fest, dass die Grundproblematik der nicht korrekt aufgenommenen Anbaugeräte und der möglichen mangelhaften Verriegelung immer dieselbe bleibe (B-act. 13 Ziff. 5, B-act. 24 Ziff. 19).

Das Vorgehen der Vorinstanz in Bezug auf die "vergleichbaren" Produkte ist unzulässig. Sie überlässt es im Ergebnis den Inverkehrbringern, zu entscheiden, ob ein Produkt den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften entspricht. Es ist Sache der Vorinstanz, im Rahmen des Kontrollverfahrens die notwendigen Prüfungshandlungen für jedes einzelne Produkt vorzunehmen und bei jedem einzelnen Produkt zu entscheiden, ob es die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften erfüllt (vgl. Art. 10 PrSG).

Weiter begründet die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung, die erwähnten Typen "könnten" (Konjunktiv) einen Mangel aufweisen. Sie legt aber auf Seite 3 der Vernehmlassung (B-act. 13) selber dar, es sei davon auszugehen, dass bei einzelnen Herstellern von SWE – so auch bei den Produkten der Beschwerdeführerin – bestimmte Details bei den Verbindungselementen oder Verriegelungselementen anders gestaltet seien als

im vorgenannten Dokument dargestellt (gemeint sind die technischen Erläuterungen zur SWE-Problematik, [doc. 20]). Auch in ihrem Schreiben vom 26. Juni 2013 weist die Vorinstanz auf "unterschiedliche Funktions-Prinzipien" hin (doc. 2 S. 1).

Deshalb vermag die mit Verfügung festgehaltene Beschreibung der Mängel und der Hinweis auf andere Typen dem Gebot der zweifellosen Identifikation des betroffenen Produkts nicht zu genügen, auch wenn die Vorinstanz darauf hinweist, dass die Problematik immer dieselbe sei (mangelhafte Verriegelung, Nichterkennen durch den Maschinenführer).

5.7 Die in Ziffer 3.1 des Verfügungsdispositivs enthaltene Verbotserweiterung "*und vergleichbare SWE (gemäss Erwägungen 2.7)*" erfüllt deshalb die Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit nicht.

5.8 Falls das Gericht nachfolgend zur Feststellung gelangen sollte, das Verkaufsverbot sei rechtmässig, wäre somit lediglich der Typ Ca. _____ betroffen. Die Beschwerde wäre in diesem Punkt gutzuheissen und die angefochtene Verfügung insofern abzuändern, als der erwähnte Verfügungspassus "*und vergleichbare SWE (gemäss Erwägungen 2.7)*" zu streichen ist (vgl. aber auch E. 6 f.).

6.

6.1 Zwischen den Verfahrensbeteiligten streitig und in einem weiteren Schritt zu prüfen ist, ob die Schweizer Norm (SN) EN 474-1 alle Anforderungen der MRL abdeckt, ob sich die Beschwerdeführerin deshalb auf die Vermutung berufen kann, dass die SWE Ca. _____ allen grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften der MRL entspricht (Konformitätsvermutung). In den Akten befindet sich für die SWE Ca. _____ eine Konformitätsbestätigung (doc. 7 S. 12).

6.2 Die Vorinstanz geht in der angefochtenen Verfügung davon aus, dass eine Schutzlücke in dem Sinne besteht, dass die Norm SN EN 474-1 das in der MRL Anhang I Ziff. 1.3.3 definierte Risiko "herabfallende und herausgeschleuderte Gegenstände" bei voraussehbarer Fehlanwendung durch den Maschinenführer nicht abdecke. Die SWE entspreche damit zwar der Norm SN EN 474-1, nicht aber allen Anforderungen der MRL. Da sich durch herabfallende Gegenstände diverse, auch tödliche Unfälle ereignen hätten, müsse die Beschwerdeführerin – in Anwendung der Reihenfolge

nach Ziff. 1.2.2 des Anhangs zur MRL – zusätzliche bauliche Massnahmen ergreifen; organisatorische Massnahmen genüchten nicht.

6.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei eine Risikobeurteilung nach der Norm SN EN 474-1 vorgenommen worden. Es liege ein Konformitätsbestätigung vor, das Produkt entspreche der Norm und erfülle die Anforderungen der MRL vollständig, inkl. dem Risiko der herabfallenden und herausgeschleuderten Gegenstände. Auch seien die Risiken durch vorhersehbare Fehlanwendungen in Ziffer 1 der Norm explizit berücksichtigt. Ziffer 5.21 verweise auf Anhang B, wo Anforderungen an die Verriegelung, an die Stellteile, an die Anweisungen und an die Kennzeichnung von SWE gestellt würden, weshalb auch das Risiko der herabfallenden und herausgeschleuderten Gegenstände (MRL Anhang I Ziff. 1.3.3) abgehandelt werde. Es bestehe keine Schutzlücke, wie dies die Vorinstanz ausführe.

6.4 Wie in E. 3.2 ausgeführt, wird vorliegend auf die zum Zeitpunkt der Verfügung geltende, also zuletzt publizierte Fassung der Norm SN EN 474-1 abgestellt. Die Vorinstanz räumt dazu selber ein, dass die Konformitätserklärung der Beschwerdeführerin zwar auf der älteren Norm DIN EN 474-1:2010-02 beruhe, aber die Anpassungen A3:2013 und A4:2013 vorliegend keine relevanten Änderungen mit sich gebracht hätten (B-act. 13 Ziff. 6).

Die zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung geltende Norm SN EN 474-1:2006+A4:2013 (BBI 2013 9756) regelt die Sicherheit von Erdbaumaschinen.

In Teil I der Norm werden die allgemeinen Anforderungen beschrieben; es wird auch darauf hingewiesen, dass es sich um eine Typ C-Norm handelt. Ziffer 1 des Anwendungsbereichs lautet wie folgt:

"Diese Europäische Norm behandelt alle signifikanten Gefährdungen, Gefährdungssituationen und Gefährdungereignisse, die auf Erdbaumaschinen zutreffen, wenn sie bestimmungsgemäss verwendet werden. Die nach vernünftigem Ermessen für den Hersteller vorhersehbare Nutzung der Maschine ausserhalb der bestimmungsmässigen Verwendung ist ebenfalls berücksichtigt (siehe Abschnitt 4). Abschnitt 4 verweist auf Anhang A, wo alle signifikanten Gefährdungen aufgelistet werden.

Ziffer 5.21 der Norm verweist unter dem Titel "Arbeitsausrüstungen und Schnellwechseleinrichtungen" auf die Anforderungen in Anhang B. Unter dessen Ziffer B.2 "Schnellwechseleinrichtungen" werden die Anforderun-

gen an Verriegelung (B.2.1.1) und Verschiessen (B.2.1.2) ausführlich definiert. Zudem werden in Ziffer B.2.2 die Anforderungen an das Stellteil beschrieben.

So werden im Anhang B konkret u.a. folgende Ausführungen gemacht:

B.2.1.1

"Die Schnellwechseleinrichtung muss über ein Verriegelungssystem verfügen, das folgende Anforderungen erfüllt:

- a) Es muss aus einer formschlüssigen Verbindung oder einer keilförmigen Verbindung oder einer kraftschlüssigen Verbindung bestehen. Eine reibschlüssige Verbindung ist nicht zulässig;
- b) es muss vom Maschinenführerplatz oder von der Position aus, von der die Schnellwechseleinrichtung betätigt wird, möglich sein, die vollständige Verriegelung zu überprüfen;
- c) es darf nicht möglich sein, dass sich die Arbeitsausrüstung durch die Fehlfunktion oder durch Nachlassen der Verriegelungs(-kräfte) löst; [...]

B.2.1.2

Zusätzlich zu B.2.1.1 muss die Schnellwechseleinrichtung ein Verschlussystem haben, das folgende Anforderungen erfüllt:

- a) Es muss sicherstellen, dass das Verriegelungssystem wirksam bleibt und die Arbeitsausrüstung in der vorgesehenen Arbeitsposition, unter Berücksichtigung von vernünftigerweise vorhersehbaren Betriebsbedingungen, hält [...];
- b) bei Schnellwechseleinrichtungen, die über ein Stellteil am Maschinenplatz betätigt werden, muss es [das Verschlussystem] selbständig als Teil des Verriegelungssystems ausgelegt werden;
- c) bei manuell betätigten Schnellwechseleinrichtungen muss es von der Position aus manuell durchgeführt werden, von der aus der Verriegelungsvorgang durchgeführt wird, oder ein selbständig erfolgender Vorgang während der Verriegelung sein;
- d) ein selbständiges Verschlussystem muss entweder ein automatisches oder handbestätigtes System für das Aufschliessen haben;
- e) bei keilförmigen Verbindungen ...[...]
- f) bei kraftschlüssigen Verbindungen... [...]

Die Anforderungen an Verriegelung, Verschiessen und Stellteil verfolgen ohne Zweifel das Ziel, dass keine Anbaugeräte herabfallen. Der Argumentation der Vorinstanz, wonach die Norm SN EN 474-1 die in Ziffer 1.3.3 der MRL beschriebene Gefahr der herabfallenden und herausgeschleuderten Gegenstände nicht abdecke, kann deshalb nicht gefolgt werden. Auch den Ausführungen in der Vernehmlassung, wonach in Anhang B zwar einzelne Hinweise zur Sequenz "Verriegelung" und "Verschiessen" enthalten seien, aber Hinweise zur Aufnahme des Anbaugerätes bzw. zur korrekten Positionierung der SWE im Zeitpunkt der Verriegelung nicht in der Norm enthalten seien (B-act. 13 Ziff. 14), kann nicht gefolgt werden. Denn die obenstehenden Gefahrenbeschreibungen enthalten generelle Ausführungen zur Verriegelung und zum Verschiessen (vgl. auch REINHOLD HARTDEGEN in: Tiefbau 1/2009, Die neue EN 474-Serie (Ausgabe 2006) – Erdbaumaschinen – Sicherheit, S. 20 f.); warum darin nicht auch der Vorgang der Aufnahme des Anbaugerätes enthalten sein soll, ist unklar. Ebenfalls nicht entscheidend ist, dass der Begriff "herabfallende und herausgeschleuderte Gegenstände" im Anhang B nicht explizit verwendet wird. Anzumerken bleibt, dass die im Anhang A beschriebene Gefährdung "herabfallende und herausgeschleuderte Gegenstände und Flüssigkeiten" nicht Anbauteile, sondern z. B. geladenes Material meint; deshalb befindet sich dort auch kein Verweis auf Ziff. 5.21 (SWE).

Bezüglich der Gefährdung "menschliches Fehlverhalten" ist der Vorinstanz insoweit zuzustimmen, als sie ausführt, dass in Ziffer 8.6 der Liste der signifikanten Gefährdungen ein Verweis auf die SWE (entweder Ziff. 5.21 oder Anhang B) fehlt. Hingegen übersieht die Vorinstanz in ihrer Auflistung der für die SWE geltenden signifikanten Gefährdungen (B-act. 13 Ziff. 12), dass in Ziffer 10.6. ein Verweis auf Ziff. 5.21 (SWE) besteht. Ziffer 10.6 enthält das Risiko "Bedienungsfehler (zurückzuführen auf unzureichende Anpassung der Maschine an menschliche Eigenschaften und Fähigkeiten)". Genau diese unzureichende Anpassung wird von der Vorinstanz als Hauptargument für das Verkaufsverbot geltend gemacht. Somit wird in Ziffer 10.6 das von den Parteien als "menschliches Fehlverhalten" umschriebene Risiko abgedeckt. Es liegt somit keine Schutzlücke vor.

6.5 Die Vorinstanz weist weiter darauf hin, dass die in der Norm vorgesehene Möglichkeit zur Überprüfung nicht als in ausreichendem Masse angesehen werden könne, da weder die Autoren noch die Anwender der Norm Gewähr hätten, dass eine theoretisch mögliche Überprüfung tatsächlich auch immer durchgeführt werde. Folglich müsse die Norm in diesem Punkt als lückenhaft angesehen werden (B-act. 24 Ziff. 10).

Dazu ist festzuhalten, dass die Tatsache, dass Überprüfungsöglichkeiten nicht immer wahrgenommen werden, in der Natur der Sache liegt. Daraus allein jedoch den Schluss zu ziehen, dass die Norm lückenhaft sei, ist nach Auffassung des Gerichts unzulässig.

6.6 Aus den Akten ergeben sich zwei weitere wichtige Indizien, welche dagegen sprechen, dass das Produkt Ca. _____ die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen nicht erfüllt. Einerseits ist dies die Tatsache, dass über die Anordnungen der SUVA die Schweiz als einziges Land in Europa die SWE "Ca. _____" verbieten will. Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise darauf, dass ein anderes Land der EU die SWE "Ca. _____" (oder andere SWE) als so gefährlich betrachtet, dass es ein Marktaufsichtsverfahren eröffnet hätte, wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt und was von der Vorinstanz nicht bestritten wird. Weiter ist die Tatsache zu beachten, dass vorliegend die Norm ohne Warnhinweis im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden ist, wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht (B-act. 1 S. 3) und was von der Vorinstanz ebenfalls nicht bestritten wird. Normen, welche in einzelnen Bereichen nicht dem Sicherheitsniveau der EU-Richtlinie entsprechen, werden jeweils mit einem entsprechenden Warnhinweis im Amtsblatt der EU veröffentlicht und die Mitgliedstaaten werden angewiesen, dies ebenfalls zu tun (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4440/2008 vom 11. August 2011 E. 5.3.3 mit exemplarischem Hinweis auf die Entscheidung der Kommission vom 11. März 2009 betreffend Norm EN 12312-9:2005, ABI. L 67 vom 12. März 2009, S. 85).

6.7 Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass das Produkt den Anforderungen der Norm SN EN 474-1 entspricht (vgl. Verfügung Ziff. 2.2 [doc. 11], Vernehmlassung Ziff. 8 [B-act. 13]). Da – wie oben festgestellt – in der Norm SN EN 474-1 auch die Gefahr der herabfallenden und herausgeschleuderten Gegenstände abgehandelt wird, zudem die vorhersehbare nicht bestimmungsmässige Nutzung (Ziff. 1 des Anwendungsbereichs), was menschliches Fehlverhalten miteinschliesst (Abschnitt 4 mit Verweis auf Anhang A, Ziff. 10.6), geregelt ist, erweist sich das Produkt SWE "Ca. _____" als maschinenrichtlinienkonform; es entspricht allen Anforderungen der MRL. Damit kann die Vorinstanz keine zusätzliche Risikobewertung verlangen, wie sie dies vorliegend getan hat (vgl. dazu letzter Abschnitt von Ziff. 2.1 der angefochtenen Verfügung [doc. 11] sowie Vernehmlassung Ziff. 16 f. [B-act. 13]). Die Feststellung der Konformität hat zudem eine Umkehr der Beweislast zur Folge (vgl. Art. 5. Abs. 2 PrSG): die Vorinstanz muss mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit

nachweisen, dass das Produkt Ca. _____ nicht den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen entspricht (vgl. HESS, a.a.O, Rz. 19 zu Art. 5; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4440/2008 vom 11. August 2011 E. 5.4).

Ob dieser Beweis gelingt, bleibt nachfolgend zu prüfen.

7.

7.1 Die Vorinstanz macht geltend, es hätten sich viele Unfälle mit Personenschäden, davon zwei tödlich, im Zusammenhang mit dem Herunterfallen eines Anbaugerätes ereignet. Diese Ereignisse seien – unter Hinweis auf das Dokument "Technische Erläuterungen zur SWE-Problematik" – darauf zurückzuführen, dass sich eine Baggerschaufel oder ein anderes Anbaugerät gelöst habe und heruntergefallen sei. Allein schon diese Vorfälle bzw. Gefährdungen vermöchten – unter Hinweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4440/2008 vom 11. August 2011 E. 5.4 – die Konformitätsvermutung umzustossen (B-act. 13 Ziff. 4).

Zur konkreten Unfallursache führt die Vorinstanz in der Verfügung aus, es sei möglich, dass ein Maschinenführer ein Anbaugerät absichtlich oder unabsichtlich nicht korrekt ankupple. Die Gefährdungen entstünden durch eine fehlerhafte oder unvollständige Verriegelung der SWE in Kombination mit einem Fehlverhalten des Maschinenführers (doc. 11 Ziff. 2.2). Dieses Fehlverhalten sei vernünftigerweise voraussehbar und werde durch etliche bekannte Ereignisse und Unfälle belegt (Ziff. 2.3). In Ziffer 2.2 der angefochtenen Verfügung und in der Vernehmlassung (B-act. 13 Ziff. 11) beschreibt die Vorinstanz ausführlich, welche Gefährdungen spezifisch beim Ankuppelungsvorgang durch die fehlerhafte Verriegelung entstehen.

Als Beweismittel befinden sich in den Akten ein Artikel von Rudi Clemens "Baggerschaufeln: Die tödliche Gefahr" (doc. 19), die Unfallrapporte der beiden tödlichen Unfälle (doc. 21, 22), eine Aufzeichnung der SUVA zu Unfällen mit SWE (doc. 17), eine Auflistung von Unfällen der BG Bau (doc. 18) sowie technische Erläuterungen zur SWE-Problematik (doc. 20).

7.2 Die Beschwerdeführerin wendet in der Beschwerde ein, die Tatsache, dass Unfälle passiert seien, sei noch kein Nachweis, dass die SWE die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften nicht erfüllten (B-act. 1 S. 5). In der Replik macht sie zusätzlich geltend, die Unfälle seien auf menschliches Versagen zurückzuführen, wie dies die Vorinstanz in ihren Unfallberichten eingeräumt habe (B-act. 20 Ziff. 10, 40). Zudem

seien die beiden Unfälle unbestrittenermassen nicht durch eine von der Beschwerdeführerin vertriebene SWE geschehen; die Unfälle würden das Produkt einer anderen Herstellerin betreffen (Ziff. 12).

7.3

7.3.1 Weder der Artikel von Rudi Clemens (doc. 10) noch die Aufzeichnungen der SUVA und der BG Bau zu Unfällen mit SWE (doc. 17, 18) enthalten Hinweise auf Marke oder Typ der involvierten SWE. Nicht nur ein tödlicher Unfall, wie die Beschwerdeführerin ausführt, sondern beide Unfälle wurden aktenkundig durch eine SWE einer anderen Herstellerfirma verursacht (doc. 21, 22). Da bestimmte Details bei den Verbindungselementen oder Verriegelungselementen anders gestaltet sind als im Dokument "Technische Erläuterungen zur SWE-Problematik" (B-act. 13 Ziff. 5) und unterschiedliche Funktions-Prinzipien bestehen (doc. 2), wie die Vorinstanz selber einräumt, ist es unzulässig, aufgrund der Unfallereignisse darauf zu schliessen, dass alle SWE, so auch die SWE "Ca. _____", Mängel aufwiesen und die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften verletzen. Die eingereichte Broschüre "Technische Erläuterungen zur SWE-Problematik" (doc. 11) vermag daran nichts zu ändern, da unklar bleibt, ob bei anderen Funktions-Prinzipien dieselben Probleme auftauchen können (Bolzen unterhalb der Aufnahmeachse, Bolzen nicht vollständig ausgefahren) und ob bei anderen Funktions-Prinzipien die optischen und akustischen Warnungen ebenfalls wegfallen bzw. ob nicht die gesamte Handhabung des Stellteils anders ausgestaltet ist.

7.3.2 Auch die genaue Ursache der Unfälle bleibt nach Durchsicht der Akten weitgehend unklar. Im Artikel von Rudi Clemens (doc. 10) werden zwar die meisten Unfälle auf das Lösen der Baggerschaufel zurückgeführt; warum genau sich die Baggerschaufel jeweils gelöst hat, wird in den meisten Fällen aber nicht beschrieben, auch wenn sich Hinweise dafür ergeben, dass einige der Unfälle durch ein mangelhaft verriegeltes Anbaugerät verursacht wurden. Wie viele Unfälle auf genau diejenige Gefahr zurückgeht, welche in der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz beschrieben wird (doc. 11 Ziff. 2.2, B-act. 13 Ziff. 11), bleibt somit unklar. Die von der SUVA und der BG Bau erstellten Auflistungen (doc. 17, 18) beschreiben Unfälle, bei welchen sich das Anbaugerät gelöst hat; auch hier bleibt die genaue Ursache weitgehend unbekannt.

Nur bei den beiden tödlichen Unfällen wird die Unfallursache in den Berichten genau beschrieben (doc. 21, 22). Sie besteht darin, dass die Bolzen

zwar ausgefahren sind, aber nicht unterhalb der unteren Achse des Geräterahmens zu liegen kommen, gleichzeitig erlöschen die optische und die akustische Warnung und der Maschinist kann – irrtümlich – davon ausgehen, dass das Anbaugerät korrekt angekuppelt ist. Ob diese Fehlerkette auch beim Einsatz der SWE Ca. _____ auftritt, hat die Vorinstanz nicht nachgewiesen.

7.3.3 Insgesamt hat die Vorinstanz die genaue Ursache der vielen Unfälle nicht nachweisen können; zudem ist nicht nachgewiesen, dass bei den aufgelisteten Unfällen auch SWE der Marke Ca. _____ involviert sind. Mit den beiden tödlichen Unfällen hat die Marke Ca. _____ nachweislich nichts zu tun. Der Nachweis im Sinne der E. 6.7 ist damit nicht gelungen.

8.

8.1 Insgesamt hat die Vorinstanz selber eingeräumt, dass das Produkt der Norm SN EN 474-1 entspricht. Die Prüfung der Norm durch das Gericht hat vorliegend ergeben, dass sie in Bezug auf das Herabfallen und Herausschleudern von Gegenständen sowie in Bezug auf das menschliche Fehlverhalten keine Schutzlücke aufweist und damit auch den Anforderungen der MRL entspricht, weshalb die Konformitätsvermutung greift. Der Nachweis, wonach das Produkt den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen gemäss Art. 3 PrSG bzw. gemäss den MRL nicht entspreche, ist der Vorinstanz nicht gelungen.

Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen.

8.2 Die Vorinstanz hat zwar glaubhaft machen können, dass von SWE eine Gefahr ausgeht. Eine Glaubhaftmachung genügt indessen nicht, um eine Konformitätsvermutung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 PrSG umzustossen. Tatsächlich ergeben sich aus den Akten einige Indizien, wonach bei SWE eine mangelhafte Verriegelung bei der Aufnahme von Anbaugeräten zu Unfällen führen kann. Nicht bekannt ist indes, wie viele Unfälle durch den Wechsel von Anbaugeräten verursacht wurden, bei denen (k)eine SWE eingesetzt worden sind; damit fehlen Vergleichsdaten. Generell fehlen statistische Daten, welche belegen würden, dass von SWE – im Vergleich zu herkömmlichen Systemen – eine erhöhte Gefahr ausginge.

8.3 Das Gericht hält fest, dass das Produkt Ca. _____ rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist. Es handelt sich um ein ausländisches Produkt, weshalb vorliegend auch das THG anwendbar ist. Artikel 19 Abs. 5

THG verbietet Vollzugsorganen bzw. vorliegend der Vorinstanz ausdrücklich, Massnahmen anzuordnen, die eine nachträgliche bauliche Änderung rechtmässig in Verkehr gebrachter Produkte erfordern würden. Zuletzt ist auf Art. 3 Abs. 5 PrSV hinzuweisen, wonach ein Produkt nicht allein deshalb gefährlich zu betrachten ist, weil ein sichereres Produkt in Verkehr gebracht wurde.

8.4 Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist nicht (mehr) relevant, dass die Beschwerdeführerin im Rahmen des vorliegenden Kontrollverfahrens keine umfassende Risikoprüfung durchgeführt hat, wie dies die Vorinstanz verlangt hat (vgl. B-act. 13 Ziff. 16), da eine solche Risikoprüfung gar nicht hätte verlangt werden dürfen. Ebenfalls nicht zu prüfen ist, ob die Vorinstanz beim angeordneten Verkaufsverbot das Prinzip der Verhältnismässigkeit verletzt hat, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht (B-act. 20 Ziff. 49)

9.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

9.1 Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der unterliegenden Vorinstanz sind allerdings keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführerin ist der geleistete Verfahrenskostenvorschuss von Fr. 3'000.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

9.2 Die Beschwerdeführerin hat gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) Anspruch auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz. Mangels Kostennote ist die Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung des gebotenen und aktenkundigen Aufwandes der mit Replik erstmals eingesetzten Rechtsvertretung erscheint eine Entschädigung von pauschal Fr. 3'500.- (einschliesslich Auslagen und Mehrwertsteuer) angemessen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung wird aufgehoben.

2.

Der Verfahrens Antrag der Beschwerdeführerin vom 25. April 2014 auf Einreichung weiterer Beweismittel wird abgewiesen.

3.

Der Verfahrens Antrag der Beschwerdeführerin vom 9. Februar 2015 auf Akteneinsicht wird abgewiesen.

4.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

5.

Der Beschwerdeführerin wird eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.- zugesprochen, welche von der Vorinstanz zu leisten ist.

6.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Einschreiben)
- das SECO, Ressort Produktesicherheit (Einschreiben; Kopie zur Kenntnis)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Beat Weber

Urs Walker

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 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art.42 BGG).

Versand: