



---

Abteilung III  
C-2330/2014

## Urteil vom 4. Dezember 2015

---

Besetzung

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

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_ **AG**, X. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**SUVA**, Fluhmattstrasse 1, Postfach 4358, 6002 Luzern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

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

**Sachverhalt:****A.**

Die A. \_\_\_\_\_ AG mit Sitz in X. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) bezweckt u. a. den Handel mit und die Vermietung von Materialien, Einrichtungen, Maschinen und Geräten für die Bautechnik (<http://www.zefix.ch>, abgerufen am 26. November 2015).

**B.**

**B.a** Mit Schreiben vom 27. Juni 2013 (Akten der Vorinstanz [doc.] 2) eröffnete die SUVA (*nachfolgend: Vorinstanz*) gegenüber diversen Inverkehrbringern 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 Schnellwechseleinrichtungen für Bagger (SWE) 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, welche sich nur in der Grösse unterschieden, nicht aber im Funktionsprinzip, benötige sie nur einen Satz Unterlagen. Gleichzeitig wies sie darauf hin, dass die 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** Am 30. Juli 2013 übermittelte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz Produktdokumentationen zu drei verschiedenen, von der Firma B. \_\_\_\_\_ GmbH, mit Sitz in Österreich, produzierten Schnellwechselsystemen (Typ Ca. \_\_\_\_\_ [Schnellwechselsystem mit mechanischer Ver- und Entriegelung], Cb. \_\_\_\_\_ [Schnellwechselsystem mit hydraulischer Ver- und Entriegelung] und Cc. \_\_\_\_\_ [Schnellwechselsystem mit hydraulischer Ver- und Entriegelung und integrierten Energieführungsleitungen für die Anbaugeräte; doc. 3-6]).

**B.c** Mit E-Mail vom 25. Oktober 2013 (doc. 7) teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass die SWE – nach Prüfung der eingereichten Unterlagen – die grundlegenden Sicherheitsschutzanforderungen der MRL teilweise nicht erfüllten. Weiter sandte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin

rerin mit E-Mail vom 29. November 2013 (doc. 8) einen achtseitigen Verfügungsentwurf mit ausführlicher Begründung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zu. Im Entwurf wurde der Beschwerdeführerin hauptsächlich ein Verbot für das weitere Inverkehrbringen von SWE Cbx.\_\_\_\_\_ und vergleichbaren SWE ab dem 1. Januar 2015 in Aussicht gestellt, solange sie nicht der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, insbesondere den Anforderungen gemäss Erwägungen 2.1-2.4 entsprechen.

**B.d** Mit Schreiben vom 19. Dezember 2013 nahm die Beschwerdeführerin zum Verfügungsentwurf Stellung (doc. 10). Im Wesentlichen machte sie geltend, die SWE entsprächen dem neusten Stand der Technik. Trotzdem sei es nicht möglich, Unfälle zur Gänze zu verhindern. Im vorderen Bereich sei eine Fangeinrichtung angebracht, welche Unfälle wegen Fehlanwendungen des Maschinisten auf ein Minimum reduziere. Die von der SUVA erwähnten sicheren SWE-Systeme vorwiegend aus England wiesen nach ersten Erfahrungen ebenfalls Sicherheitslücken auf. Die beanstandeten SWE erfüllten die gültigen gesetzlichen Anforderungen (Art. 3 PrSG) vollumfänglich. Der Stellungnahme legte die Beschwerdeführerin die Baumusterprüfungsbestätigung der deutschen gesetzlichen Unfallversicherung vom 13. April 2010 für die SWE Typ Cdx.\_\_\_\_\_, Cdx.\_\_\_\_\_ und Cdx.\_\_\_\_\_ bei (doc. 9). Als Prüfnorm wird dort die Europäische Norm (EN) 474-1: 2006 + A1: 2009 Anhang B genannt.

**B.e** Mit E-Mail vom 19. Dezember 2013 gab die Vorinstanz eine erste Rückmeldung zum Schreiben der Beschwerdeführerin gleichen Datums ab und lud sie zu einer gemeinsamen Besprechung ein (doc. 11 S. 2).

**B.f** Mit angefochtener Verfügung vom 31. März 2014 (doc. 13) verbot die SUVA der Beschwerdeführerin das weitere Inverkehrbringen (gemäss Erwägung 8) von Schnellwechseleinrichtungen Cbx.\_\_\_\_\_ 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 2.1-2.4, entsprechen. 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 ankuppelt. Trotzdem sei in diesem Zustand ein An-

heben des Anbaugerätes möglich. Das nicht korrekt angekuppelte Anbaugerät könne herunterfallen und gefährde somit Personen, die sich in unmittelbarer Nähe des Baggers befänden (doc. 13 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 Norm SN-EN 474-1 relevante Gefährdungen von Personen aus (Ziff. 2.2). Das Nichtdurchführen des Verriegelungstests sei als voraussehbare Fehlanwendung zu qualifizieren und in der Norm SN EN 474-1 nicht geregelt (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 (Ziff. 2.4). Erfahrungen hätten gezeigt, dass auch baumustergeprüfte Produkte nicht konform sein könnten. Die eingereichte Baumusterprüfbescheinigung sei am 12. April 2015 abgelaufen. Risiken seien soweit wie möglich zu reduzieren; die Fangeinrichtung sei ein guter Lösungsansatz und reduziere die Wahrscheinlichkeit des Herabfallens, jedoch nicht in genügendem Masse. Es seien einige Lösungen bekannt, welche den Anforderungen der MRL entsprächen. Es seien sowohl mechanische als auch elektronische Lösungen (Sensortechnik) am Markt erhältlich (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 die Wahrscheinlichkeit des Herunterfallens von Anbaugeräten weiter vermindert werde (2.6).

**C.**

In der Beschwerde vom 22. April 2014 (B-act. 1) stellte die Beschwerdeführerin folgende Anträge:

1. Die Verfügung vom 31. 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.
4. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu gewähren.

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin aus, die harmonisierte Norm SN EN 474-1 decke entgegen den Ausführungen der Vorinstanz auch die Risiken durch herabfallende Gegenstände sowie durch vorhersehbare Fehlanwendungen ab. Die Norm SN EN 474-1 definiere ihren Anwendungsbereich in Ziffer I so, dass sie alle signifikanten Gefahren bei bestimmungsgemäsem Gebrauch und auch die Nutzung der Maschine ausserhalb der bestimmungsmässigen Verwendung berücksichtige. Weiter seien in dieser Norm die Massnahmen beschrieben, um Risiken zu verhindern und zu minimieren. Abschnitt 5 der Norm enthalte Sicherheitsanforderungen und/oder Massnahmen. In Ziffer 5.1 der Norm, Allgemeines, werde festgehalten, dass Erdbaumaschinen den Sicherheitsanforderungen und/oder Schutzmassnahmen der Norm entsprechen müssten, soweit sie nicht durch die Anforderungen im relevanten speziellen Teil dieser Normenreihe modifiziert würden. Ausserdem müsse die Maschine im Hinblick auf Gefährdungen, die relevant, aber nicht signifikant seien und die nicht in dieser Norm behandelt würden, nach den Leitsätzen der EN ISO 12100-1 2003 und EN ISO 12100-2 2003 konstruiert sein. Ziff. 5.21 der Norm enthalte Vorschriften für Arbeitsausrüstungen und Schnellwechseleinrichtungen. Diese müssten dem Anhang B entsprechen. Anhang B der Norm handle Schnellwechseleinrichtungen. Dort würden u. a. Anforderungen an die Verriegelung (B.2.1) und die Stellteile (B2.2) festgelegt. Die Gefährdung durch herabfallende Gegenstände nach Ziff. 1.3.3 MRL sei in der Norm ebenfalls berücksichtigt. Die Risiken durch vorhersehbare Fehlanwendungen seien gemäss Ziff. 1 der Norm explizit berücksichtigt (B-act. 1 S. 6)

Die Norm SN-EN 474-1:2006 sei am 8. September 2009 im Amtsblatt der EU publiziert worden. Die Publikation habe keinen Hinweis darauf enthalten, dass die Norm nicht in allen Bereichen dem Sicherheitsniveau der MRL

entspreche. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seinem Urteil C-4440/2008 vom 11. August 2008 festgehalten, dass eine in der Norm selbst nicht vorgesehene, sondern durch Auslegung ermittelte Einschränkung des Wirkungsbereichs nicht für einen Einzelfall festzustellen sei, sondern ein Schutzklauselverfahren zur Folge habe.

Der Erlass eines Verkaufsverbots der SUVA gegen einzelne Hersteller bewirke eine "Insellösung" Schweiz und sei nicht korrekt. Zudem verstosse die SUVA damit gegen Art. 19 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51), da nur in krassen, die Personensicherheit unmittelbar gefährdeten Fällen Massnahmen ergriffen werden dürften, welche den Gebrauch von Produkten einschränkten und welche in der EU zugelassen seien. Ein solcher Fall liege hier nicht vor. 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.

Insgesamt umfasse die Norm SN EN 474-1:2009 alle Gefährdungen und Gefährdungssituationen.

#### **D.**

Mit Zwischenverfügung vom 2. Mai 2014 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin auf, einen Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- zu leisten. Dieser Betrag wurde am 8. Mai 2014 einbezahlt (B-act. 2, 4)

#### **E.**

In ihrer Vernehmlassung vom 12. September 2014 (B-act. 8) stellte die Vorinstanz das Rechtsbegehren, die Beschwerde sei abzuweisen und die Verfügung vom 13. (recte: 31.) März 2014 sei zu bestätigen. Zudem beantragte sie in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Abweisung des Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde.

Zur Begründung in der Hauptsache führte sie aus, in letzter Zeit hätten sich zahlreiche schwere Unfälle ereignet, die darauf zurückzuführen seien, dass sich eine Baggerschaufel oder ein anderes Anbaugerät gelöst habe und heruntergefallen sei. Allein diese Tatsache vermöge laut dem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts C-4440/2008 vom 11. August 2011, E. 5.4, die Konformitätsvermutung für die 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 (detaillierte Sicherheitsanforderungen für eine bestimmte Maschine oder Gruppe von gleichartigen Maschinen, vgl. <https://www.vdma.org/article/-/articleview/2804197>, abgerufen am 26. November 2015) 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 SN EN 474-1+A1:2009, auf welche sich die Beschwerdeführerin berufe, 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 Werkzeugs/Anbaugerätes nicht. Weder für die Gefährdung menschlichen Fehlverhaltens 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 die SWE betreffende Ziff. 5.21 der Norm (B-act. 8 Ziff. 14). Somit sei die Norm in mehrfacher Sicht lückenhaft, insbesondere auch bezüglich des menschlichen Fehlverhaltens. Deshalb vermöge die umfassende Konformitätsvermutung nicht zu greifen. Die Beschwerdeführerin habe einzig den Typ Cbx. \_\_\_\_\_ beurteilt, die eingereichten Unterlagen enthielten jedoch keine Risikobeurteilung.

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 Schutzklauselverfahrens sei der Schweiz als Nicht-EU-Mitglied nicht möglich.

#### **F.**

Mit Zwischenverfügung vom 9. Oktober 2014 (B-act. 9) forderte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin auf, zum Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde weitere Beweismittel einzureichen.

#### **G.**

Am 10. November 2014 nahm die Vorinstanz zur Frage der aufschiebenden Wirkung Stellung (B-act. 10) und erneuerte ihre Anträge.

**H.**

Mit Zwischenverfügung vom 15. Januar 2015 (B-act. 11) hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gut mit der Begründung, das wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin am Weiterverkauf der SWE überwiege das von der Vorinstanz geltend gemachte öffentliche Interesse an einer sofortigen Einschränkung der Gefährdung von Leib und Leben. Gleichzeitig forderte es die Beschwerdeführerin auf, bis am 16. Februar 2015 eine Replik und entsprechende Beweismittel abzugeben.

**I.**

Am 2. März 2015 nahm das Bundesverwaltungsgericht zur Kenntnis, dass die Beschwerdeführerin auf die Einreichung einer Replik verzichtete und schloss den Schriftenwechsel ab (B-act. 12).

**J.**

Auf die weiteren Vorbringen und Unterlagen der Parteien wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – 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 genannten 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 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 31. 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 31. 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 31. März 2014, in welcher der Beschwerdeführerin das weitere Inverkehrbringen von Schnellwechseleinrichtungen Cbx. \_\_\_\_\_ und vergleichbaren SWE ab dem 1. Januar 2016 verboten wurde, solange diese nicht der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, insbesondere nicht den Anforderungen gemäss Erwägungen 2.1-2.4, 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 nicht gegen die Norm SN EN 474-1 verstösst (vgl. Verfügung Ziff. 2.2: trotz Einhaltung der Norm SN EN 474-1" [doc.13 Ziff. 2.2] sowie Vernehmlassung (B-act. 8 Ziff. 10). 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. 8 [B-act. 8]).

**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 wäre – wie die Vorinstanz in Ziff. 9 der Vernehmlassung (B-act. 8) diesfalls zu recht erwähnt – eine umfassende Risikobeurteilung durch die Beschwerdeführerin für diese Gefährdungen notwendig (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 beschwerdewiese eingereichte Verfahrens Antrag auf Einreichung weiterer Beweismittel wurde insoweit entsprochen, als die Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 15. Januar 2015 aufgefordert wurde, eine Replik in der Hauptsache und entsprechende Beweismittel einzureichen. Der relevante Sachverhalt konnte dadurch vollständig abgeklärt werden.

## **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 Kenntnis-

se 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. auch ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, 74 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 31. März 2014, weshalb das am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen 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 Harmoni-

sierung 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 sie 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 2007 übernommen (BBI 2007/3811). Es erfolgten Anpassungen im Jahr 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, so fern

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 31. März 2014 fest, der Beschwerdeführerin werde das weitere Inverkehrbringen von Schnellwechseleinrichtungen Cbx.\_\_\_\_\_ 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 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: Cba.\_\_\_\_\_, Cdx.\_\_\_\_\_ und Cdy.\_\_\_\_\_. 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 vorinstanzliche Ziff. 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 Cbx. \_\_\_\_\_ – auf die Typen Cba. \_\_\_\_\_, Cdx. \_\_\_\_\_ und Cdy. \_\_\_\_\_ "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 verweist sie auf die technischen Erläuterungen zur SWE-Problematik (doc. 17) und hält dazu fest, dass die Grundproblematik der nicht korrekt aufgenommenen Anbaugeräte und der möglichen mangelhaften Verriegelung immer dieselbe bleibe (B-act. 8 Ziff. 7).

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. 8) 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. 17]). Auch in ihrem Schreiben vom 27. 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 Identi-

fikation des betroffenen Produkts nicht zu genügen, auch wenn die Vorinstanz darauf hinweist, dass die Problematik immer dieselbe sei (mangelhafte Verriegelung, Nichterkennen durch den Maschinenführer).

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

**5.7** Falls das Gericht nachfolgend zur Feststellung gelangen sollte, das Verkaufsverbot sei rechtmässig, wäre somit lediglich der Typ Cbx.\_\_\_\_\_ 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, und sich die Beschwerdeführerin deshalb auf die Vermutung berufen kann, dass die SWE Cbx.\_\_\_\_\_ allen grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften der MRL entspricht (Konformitätsvermutung). In den Akten befindet sich eine Baumusterprüfbescheinigung der deutschen gesetzlichen Unfallversicherung für SWE der Marke Cdx.\_\_\_\_\_, Cdx.\_\_\_\_\_, Cdx.\_\_\_\_\_ (doc. 9). Laut Beschwerdeführerin handelt es sich bei der zurzeit in Verkehr gebrachten SWE um einen baugleichen Typ, was von der Vorinstanz nicht bestritten wird. Dies deckt sich mit der Tatsache, dass die Vorinstanz nicht bestreitet, dass das Produkt der Norm SN EN 474-1 entspricht.

**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. 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 die SWE betreffende Ziff. 5.21 der Norm (B-act. 8 Ziff. 14). Auch die Gefährdung des menschlichen Fehlverhaltens sei deshalb nicht abgedeckt. Die SWE entspreche damit zwar der Norm SN EN 474-1, nicht

aber allen Anforderungen der MRL. Deshalb hätte die Beschwerdeführerin für die von der Norm nicht abgedeckten Gefährdungen eine Risikobeurteilung beibringen müssen (Ziff. 17). Die von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen enthielten keine Risikobeurteilung, weshalb sie keinen ausreichenden Nachweis erbracht habe, dass das Produkt den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen (vgl. Art. 3 und 4 PrSG) entspreche (Ziff. 18). Da sich durch herabfallende Gegenstände diverse, auch tödliche Unfälle ereignet hätten, müsse die Beschwerdeführerin – in Anwendung der Reihenfolge nach Ziff. 1.2.2 des Anhangs zur MRL – zusätzliche bauliche Massnahmen ergreifen; organisatorische Massnahmen genügten nicht.

**6.3** Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Norm SN EN 474-1 alle Gefährdungen abdecke und deshalb die Vermutung greife, dass alle grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllt seien. Insbesondere decke die Norm auch die Risiken durch herabfallende Gegenstände sowie vorhersehbare Fehlanwendungen ab. Die Norm SN EN 474-1 definiere ihren Anwendungsbereich in Ziffer I so, dass sie alle signifikanten Gefahren bei bestimmungsgemäsem Gebrauch und auch die Nutzung der Maschine ausserhalb der bestimmungsmässigen Verwendung berücksichtige. Die Norm beschreibe die Massnahmen, um Risiken zu verhindern und zu minimieren. Abschnitt 5 der Norm SN EN 474-1 verweise darauf, dass Erdbaumaschinen nach den Leitsätzen der Normen EN ISO 12100-1 und EN ISO 12100-2:2003 konstruiert sein müssten. Ziff. 5.21 der Norm EN 474-1 enthalte Vorschriften für Arbeitsausrüstungen und Schnellwechseleinrichtungen. Diese müssten dem Anhang B der Norm entsprechen, was vorliegend der Fall sei. Berücksichtigt seien in der Norm (Anhang I, Ziff. 1.3.3. der MRL) auch Risiken durch herabfallende Gegenstände und durch vorhersehbare Fehlanwendungen. Zudem sei bei der Publikation der Norm EN 474-1 im Amtsblatt der EU kein Hinweis erfolgt, dass die Norm nicht in allen Bereichen dem Sicherheitsniveau der MRL entspreche. Deshalb sei das Vorgehen der SUVA gegenüber der Beschwerdeführerin nicht korrekt. Zudem verletze die Vorinstanz Art. 19 Abs. 3 THG. Die SUVA hätte nur bei krassen, die Personensicherheit unmittelbar gefährdenden Fällen Massnahmen ergreifen dürfen. Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vom 21. Juni 1999 (MRA, SR 0.946.526.81) habe das Ziel, durch gegenseitige Konformitätsanerkennungen den Handel zwischen der Schweiz und der EU zu fördern. Gemäss Art. 1 und 3 MRA würden Konformitätserklärungen der Hersteller von Maschinen gegenseitig anerkannt.

**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, sie habe sich in der angefochtenen Verfügung auf diejenige Fassung bezogen, auf welche sich auch die Beschwerdeführerin berufen habe (SN EN 474-1+A1:2009); die Anpassungen A3:2013 und A4:2013 hätten vorliegend keine relevanten Änderungen mit sich gebracht (B-act. 8 Ziff. 8).

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 Anforderungen 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, Verschliessen 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 (B-act. 8 Ziff. 13), kann deshalb offensichtlich nicht gefolgt werden. Auch den Ausführungen in der Vernehmlassung, wonach in Anhang B zwar einzelne Hinweise zur Sequenz "Verriegelung" und "Verschliessung" 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. 8 Ziff. 16), kann nicht gefolgt werden. Denn die obenstehenden Gefahrenbeschreibungen enthalten generelle Ausführungen zur Verriegelung und zum Verschliessen (vgl. auch REINHOLD HARTDEGEN in: Tiefbau 1/2009, Die neue EN 474-Serie (Ausgabe 2006) – Erdbaumaschinen – Sicherheit, S. 20 f.). 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. 8 Ziff. 11), 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 es zwar theoretisch möglich sei, die korrekte Verriegelung vom Maschinenführerplatz aus mittels Sichtkontrolle zu überprüfen. Dies verlange nach einer konstruktiven und nicht nur organisatorischen Massnahme. Da eine solche nicht vorliege, seien die gebotenen Sicherheitsanforderungen nicht erfüllt (B-act. 8 Ziff. 15).

Dazu ist festzuhalten, dass die Tatsache, dass Überprüfungsmöglichkeiten 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 Cbx.\_\_\_\_\_ 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 Cbx.\_\_\_\_\_ verbieten will. Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise darauf, dass ein anderes Land der EU die SWE Cbx.\_\_\_\_\_ (oder andere SWE) als so gefährlich betrachtet, dass es ein Marktaufsichtsverfahren eröffnet hätte, was die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend macht und was von der Vorinstanz nicht bestritten wird. Weiter ist die Tatsache zu beachten, dass die Norm ohne Warnhinweis im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden ist, wie die Beschwerdeführerin ebenfalls zu Recht geltend macht (B-act. 1 S. 3) und von der Vorinstanz 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 C-4440/2008 E. 5.3.3 mit exemplarischem Hinweis auf die Entscheidung der Kommission vom 11. März 2009 betreffend Norm EN 12312-9:2005, ABl. 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. 13], Vernehmlassung Ziff. 10, [B-act. 8]). 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 bestimmungsgemässe 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 Cbx.\_\_\_\_\_ als maschinenrichtlinienkonform; es entspricht allen Anforderungen der MRL. Damit kann die Vorinstanz keine zusätzliche Risikobeurteilung verlangen, wie sie dies vorliegend getan hat (vgl. dazu letzter Abschnitt von Ziff. 2.1 der angefochtenen Verfügung [doc. 13] sowie Vernehmlassung Ziff. 9 [B-act. 8]). 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 Cbx.\_\_\_\_\_ nicht den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen entspricht (vgl. HESS, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 5; Urteil C-4440/2008 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 und Gefährdungen vermöchten – unter Hinweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4440/2008 vom 11. August 2011 E. 5.4 – die Konformitätsvermutung umzustossen (B-act. 8 Ziff. 6).

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. 13 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. 8 Ziff. 13) 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 "Baggerschaukeln: Die tödliche Gefahr" (doc. 18), eine Aufzeichnung der SUVA zu Unfällen mit SWE (doc. 19/20) sowie technische Erläuterungen zur SWE-Problematik (doc. 17).

**7.2** Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, die Tatsache, dass Unfälle passiert seien, sei noch lange kein Beweis, dass die SWE die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen nicht erfüllten (B-act. 1 S. 5).

### **7.3**

**7.3.1** Weder der Artikel von Rudi Clemens (doc. 18) noch die Aufzeichnungen der SUVA zu Unfällen mit SWE (doc. 19, 20) enthalten Hinweise auf Marke oder Typ der involvierten SWE. Da bestimmte Details bei den Verbindungselementen oder Verriegelungselementen anders gestaltet sind als im Dokument "Technische Erläuterungen zur SWE-Problematik" (B-act. 8 Ziff. 7) und unterschiedliche Funktions-Prinzipien bei SWE bestehen (doc. 2), wie die Vorinstanz selber einräumt, ist es unzulässig, aufgrund der Unfallereignisse darauf zu schliessen, dass alle SWE, so auch die SWE Cbx. \_\_\_\_\_, Mängel aufwiesen und die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften verletzen. Die eingereichte Broschüre "Technische Erläuterungen zur SWE-Problematik" (doc. 17) 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 gestaltet ist.

**7.3.2** Auch die genaue Ursache der Unfälle bleibt nach Durchsicht der Akten weitgehend unklar. Im Artikel von Rudi Clemens (doc. 18) 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. 13 Ziff. 2.2, B-act. 8 Ziff. 13), bleibt somit unklar. Die von der SUVA erstellten Auflistungen (doc. 19, 20) beschreiben Unfälle, bei welchen sich das Anbaugerät gelöst hat; auch hier bleibt die genaue Ursache weitgehend unbekannt.

**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 Cbx. \_\_\_\_\_ involviert sind. 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 Cbx.\_\_\_\_\_ 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. 8 Ziff. 18), da eine solche Risikoprüfung gar nicht hätte verlangt werden dürfen.

## **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 auf eine von ihr zu nennende Zahladresse zurückzuerstatten.

**9.2** Der nicht vertretenen Beschwerdeführerin sind keine verhältnismässig hohen Kosten entstanden, weshalb ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht**

### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung wird aufgehoben.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auf eine von ihr zu nennende Zahladresse zurück-erstattet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Zahlungsformular)
- 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 Rechtschrift 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: