



Urteil vom 18. Dezember 2023

Besetzung

Richterin Viktoria Helfenstein (Vorsitz),
Richter Regina Derrer,
Richterin Caroline Gehring,
Gerichtsschreiberin Rahel Schöb.

Parteien

A. _____ AG,
vertreten durch lic. iur. Urs Hochstrasser, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,
gegen

SUVA,
Vorinstanz.

Gegenstand

Unfallversicherung, Verhütung Unfälle und Berufskrankheiten; Einspracheentscheid vom 31. Juli 2018.

Sachverhalt:**A.**

Die A. _____ AG (nachfolgend: Arbeitgeberin oder Beschwerdeführerin) mit Sitz in B. _____ bezweckt die Ausführung von Hoch- und Tiefbau-Abdichtungen, ist in den Bereichen des Dachservice und des Dachunterhaltes tätig sowie übernimmt die Planung, die Lieferung, den Bau und den Betrieb von Photovoltaik-Energieanlagen und die Erbringung von Beratungs-Dienstleistungen im Zusammenhang mit solchen Anlagen (vgl. www.zefix.ch > Firmenname > suchen > kantonaler Auszug; zuletzt besucht am 6. Dezember 2023). Als Betrieb des Baugewerbes ist sie für die obligatorische Unfallversicherung der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (nachfolgend: Suva oder Vorinstanz) angeschlossen (Akten gemäss Aktenverzeichnis der Vorinstanz vom 15. Oktober 2018 [nachfolgend: Suva-act.] 1, S. 2).

B.

B.a Am 24. April 2018 ereignete sich auf der Baustelle C. _____ in D. _____ ein Berufsunfall. Gemäss Polizeirapport vom 18. Mai 2018 (Akten im Beschwerdeverfahren [nachfolgend: BVGer-act.] 18, Beilage 2 [nachfolgend: Polizeirapport], S. 2 f.) habe der Kranführer, ein Mitarbeiter der E. _____ AG, eine von einem Mitarbeiter der Arbeitgeberin angeschlagene Ladung, enthaltend Rollen mit Isolationsmaterial, auf einem Palett mittels Palettgabel hochgehoben. In der Folge sei die Ladung in einer ungefähren Höhe von sieben Metern in Bewegung geraten und die Rollen seien in die Tiefe auf einen weiteren Mitarbeiter gefallen, welcher dadurch schwerste Verletzungen erlitten habe. Im Nachgang eröffnete die Staatsanwaltschaft F. _____ des Kantons B. _____ ein Strafverfahren gegen den Kranführer und den Anschläger wegen fahrlässiger Körperverletzung (Art. 125 Abs. 1 StGB [SR 311]) und der fahrlässigen Gefährdung durch Verletzung der Regeln der Baukunde (Art. 229 StGB; vgl. BVGer-act. 46, Beilage 2 [Anklageschrift vom 22. April 2020]).

B.b Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 sprach die Suva aufgrund des Unfalereignisses vom 24. April 2018 eine Ermahnung Stufe 1 aus mit der Begründung, sie habe festgestellt, dass nicht alle zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten erforderlichen Massnahmen umgesetzt worden seien. Die Suva sprach die folgenden zwei Sofort-Massnahmen und mehrere Massnahmen aus, deren Umsetzung innert Frist bis zum 8. Juni 2018 zu erfolgen habe und gab der Arbeitgeberin Gelegenheit, sich innert 20

Tagen dazu zu äussern sowie begründete Einwände zu erheben (Suva-act. 6):

Feststellung 1 Lasten anschlagen

Ein Mitarbeiter der Firma A. _____ AG hat Lasten ungesichert angeschlagen, sodass ein Mitarbeiter der Firma E. _____ AG schwer verletzt wurde (Art. 6 KranV).

Sofort-Massnahme

Lasten müssen sicher angeschlagen und vorschriftsgemäss angehoben werden. Ist dies nicht sichergestellt, sind die Arbeiten zu stoppen.

Für das Anschlagen von Lasten dürfen nur geprüfte Anschlagmittel verwendet werden.

Es ist sicherzustellen, dass sich keine Personen im Gefahrenbereich der hängenden Last aufhalten.

Die Anschlagmittel dürfen keine Beschädigungen aufweisen und müssen funktionsstüchtig sein. Defekte Anschlagmittel sind zu reparieren oder zu entsorgen.

Die Mitarbeitenden müssen für ihre Tätigkeiten beim Anschlagen von Lasten instruiert sein.

Massnahme

Der Arbeitgeber muss den Mitarbeitenden bekannt geben, dass bei Gefahr für Leben und Gesundheit gilt: «Stopp bei Gefahr - Gefahr beheben - weiterarbeiten.»

Die Mitarbeitenden sind im Rahmen der betrieblichen Instruktion regelmässig mit der Lerneinheit «Anschlagen von Lasten» unter www.Suva.ch/88801.d zu instruieren.

Feststellung 2 Zusammenwirken mehrerer Betriebe

Am Arbeitsplatz mit Arbeitnehmenden von mehreren tätigen Betrieben wurde die Wahrung der Arbeitssicherheit mit den erforderlichen Absprachen und notwendigen Massnahmen nicht eingehalten (Art. 9 Abs.1 VUV)

Sofort-Massnahme

2.1 Es ist gemeinsam sicherzustellen, dass die erforderlichen Absprachen und die entsprechenden Massnahmen getroffen werden.

Massnahme

2.2 Vor Beginn der Bauarbeiten ist sicherzustellen, dass die Risiken betreffend Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz abgeklärt und die notwendigen Sicherheitsmassnahmen definiert werden.

Feststellung 3 Planung von Bauarbeiten

Die Arbeiten wurden nicht so geplant, dass das Risiko von Berufsunfällen und Gesundheitsschäden möglichst klein ist (Art. 3 Abs. 1 BauAV).

Massnahme

3.1 Vor Beginn der Bauarbeiten ist sicherzustellen, dass die Risiken betreffend Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz abgeklärt und die notwendigen Sicherheitsmassnahmen definiert werden.

3.2 Baustellenspezifische Massnahmen sind in den Werkvertrag aufzunehmen und in der gleichen Form zu spezifizieren wie die übrigen Inhalte des Werkvertrages.

B.c Mit Rückmeldung vom 8. Juni 2018 erhob die Arbeitgeberin Einwand und nahm Stellung zu den Feststellungen und Massnahmen der Suva. Sie führte im Wesentlichen aus, die Massnahme 1 (Lasten anschlagen) sei am 7. Juni 2018 umgesetzt worden. Die Massnahme 3 (Planung von Bauarbeiten) würde sie bereits seit längerem umsetzen. Die Massnahme 3.2 (*«Baustellenspezifische Massnahmen sind in den Werkvertrag aufzunehmen und in der gleichen Form zu spezifizieren wie die übrigen Inhalte des Werkvertrages.»*) sei insoweit nicht umsetzbar, da der Werkvertrag geschlossen werde, lange bevor eine Baustelle vorhanden sei. Für ihre spezifischen Sicherheitsvorkehrungen sei sie selber besorgt. Da davon der GU (Anmerkung des Gerichts: Generalunternehmer) nicht betroffen sei, gehöre das nicht in den Werkvertrag. Für die Baustelle insgesamt sei in der Regel eine Generalunternehmung verantwortlich und nicht sie. Baustellenspezifische Sicherheits-Massnahmen (wie beispielsweise das Stellen von Gerüsten oder Auffangnetzen) könnten und würden – soweit diese zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bekannt seien – im Werkvertrag mit dem GU spezifiziert. Dies einerseits mit einem monatlichen Sicherheitsaudit und andererseits mit täglichen Kontrollen durch den Baustellenverantwortlichen. Die Massnahme 2 (Zusammenwirken mehrerer Betriebe) sei noch nicht erfolgt. Es sei ihr unklar, wie die Suva zum Schluss komme, dass sie nicht alle zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten erforderlichen Massnahmen treffe und umsetze. Gestützt auf ihre Stellungnahme beantragte die Arbeitgeberin, die Ermahnung Stufe 1 sei aufzuheben, die Feststellungen 1 und 3 seien zu begründen sowie die Feststellung 2 sei zu konkretisieren (Suva-act. 4).

B.d Mit Schreiben vom 31. Juli 2018 hielt die Vorinstanz an der Ermahnung Stufe 1 vom 24. Mai 2018 fest und wies die Einwände der Arbeitgeberin als unbegründet ab (Suva-act. 1).

C.

Mit Eingabe vom 30. August 2018 liess die Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Urs Hochstrasser, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben und beantragen, die Verfügung vom 31. Juli 2018 und die Ermahnung Stufe 1 der Suva vom 24. Mai 2018 seien aufzuheben (BVGer-act. 1).

D.

Mit Zwischenverfügung vom 5. September 2018 wurde die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf die Säumnisfolgen (Nichteintreten auf die Beschwerde) aufgefordert, innert Frist einen Kostenvorschuss von Fr. 3'000.–

in der Höhe der mutmasslichen Verfahrenskosten zu leisten (BVGer-act. 2 und 5); dieser Aufforderung wurde nachgekommen (BVGer-act. 4).

E.

Mit Vernehmlassung vom 29. Oktober 2018 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (BVGer-act. 7).

F.

Das mit Eingabe vom 13. November 2018 gestellte Gesuch der Beschwerdeführerin um Zustellung der vorinstanzlichen Akten (BVGer-act. 9), wurde mit Verfügung vom 15. November 2018 gutgeheissen (BVGer-act. 10).

G.

Innert erstreckter Frist liess die Beschwerdeführerin in der Replik vom 11. Januar 2019 die beschwerdeweise gestellten Anträge wiederholen (BVGer-act. 13).

H.

In ihrer Duplik vom 30. Januar 2019 (BVGer-act. 15) hielt die Vorinstanz am in der Vernehmlassung gestellten Antrag auf Beschwerdeabweisung sowie den dort gemachten Ausführungen fest.

I.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 30. Januar 2019 liess die Instruktionsrichterin die Duplik der Vorinstanz zur Kenntnisnahme der Beschwerdeführerin zukommen und schloss den Schriftenwechsel unter Vorbehalt weiterer Instruktionsmassnahmen ab (BVGer-act. 16).

J.

Mit Nachinstruktion vom 28. Februar 2019 wurde die Vorinstanz aufgefordert, dem Bundesverwaltungsgericht den Polizeirapport zu den Akten einzureichen (BVGer-act. 17). Dieser ging am 14. März 2019 beim Gericht ein (BVGer-act. 18) und wurde der Beschwerdeführerin am 20. März 2019 zur Kenntnisnahme zugestellt (BVGer-act. 19).

K.

Mit unaufgeforderter Eingabe vom 2. April 2019 (Datum Poststempel) liess die Beschwerdeführerin insbesondere ausführen, dass sich dem Polizeirapport vom 18. Mai 2018 nichts entnehmen lasse, was auf eine Pflichtverletzung ihrerseits schliessen lasse (BVGer-act. 20). Die Eingabe der Beschwerdeführerin wurde der Vorinstanz am 4. April 2019 zur Kenntnisnahme zugestellt (BVGer-act. 21).

L.

Mit Eingabe vom 15. Januar 2020 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin dem Gericht eine Kostennote ein (BVGer-act. 24).

M.

Mit Nachinstruktion vom 3. März 2023 wurde der Vorinstanz Gelegenheit gegeben, dem Gericht allfällige Veränderungen im entscheidewesentlichen Sachverhalt bekannt zu geben und abschliessende Bemerkungen einzureichen. Die Vorinstanz wurde insbesondere aufgefordert, mitzuteilen, ob nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen zwischenzeitlich ein im vorliegenden Verfahren massgeblicher Entscheid in Strafsachen betreffend den Arbeitsunfall vom 24. April 2018 ergangen sei und dem Gericht einen allfälligen Entscheid zuzustellen (BVGer-act. 40).

N.

Die Vorinstanz führte mit Stellungnahme vom 21. März 2023 im Wesentlichen aus, dass sich der entscheidrelevante Sachverhalt seit Abschluss des Schriftenwechsels nicht geändert habe und im Arbeitssicherheits-Dossier der Beschwerdeführerin bei der Suva keine Kopie eines oder mehrerer Strafurteile existiere. Der Ausgang des Strafverfahrens sei für das Durchführungsverfahren in der Arbeitssicherheit ohnehin nicht entscheidend (BVGer-act. 41).

O.

Mit Eingabe vom 26. April 2023 liess die Beschwerdeführerin das Gericht darüber informieren, dass der beschuldigte Mitarbeiter im vergangenen Jahr vom Obergericht des Kantons B. _____ rechtskräftig vollumfänglich von Schuld und Strafe freigesprochen worden sei (BVGer-act. 44).

P.

Auf Ersuchen vom 9. Juni 2023 (BVGer-act. 45) liess das Obergericht des Kantons B. _____ dem Bundesverwaltungsgericht am 12. Juni 2023 das Urteil der I. Strafkammer vom 15. September 2022, Verfahrensnummer (...), zukommen (BVGer-act. 46 inkl. Beilagen). Dieses wurde den Parteien am 15. Juni 2023 zur Kenntnisnahme und allfälliger Stellungnahme zugestellt (BVGer-act. 47). Der Beschwerdeführerin liess mit Eingabe vom 26. Juni 2023 eine entsprechende Stellungnahme einreichen (BVGer-act. 48). Die Vorinstanz liess sich hierzu nicht vernehmen.

Q.

Auf den weiteren Inhalt der Akten sowie der Rechtsschriften und Beweismittel ist – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (Art. 7 Abs. 1 VwVG [SR 172.021]; BVGE 2016/15 E. 1; 2014/4 E. 1.2).

1.1 Gemäss Art. 31 VGG (SR 173.32) 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 genannten Behörden. Die Suva ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. e VGG. Bei der vorliegend strittigen Ermahnung gemäss Art. 62 der Verordnung über die Unfallverhütung vom 19. Dezember 1983 (VUV; SR 832.30) handelt es sich um eine Anordnung zur Unfallverhütung (vgl. E. 1.5 hernach), zu deren Überprüfung gemäss Art. 109 Bst. c in Verbindung mit Art. 105a UVG (SR 832.20) im Beschwerdefall das Bundesverwaltungsgericht zuständig ist.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Vorbehalten bleiben gemäss Art. 3 Bst. d^{bis} VwVG die besonderen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1). Gemäss Art. 1 Abs. 1 UVG sind die Bestimmungen des ATSG auf die Unfallversicherung anwendbar, soweit nicht im UVG ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorgesehen ist; sodann sind einzelne Bereiche in Art. 1 Abs. 2 UVG von der Anwendung ausgenommen, die Unfallverhütung gehört indes nicht dazu, weshalb auf den Bereich der Unfallverhütung (Art. 81 ff. UVG) das ATSG anwendbar ist (UELI KIESER, Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts 4. Aufl. 2020, [nachfolgend: ATSG-Kommentar], N 74 zu Art. 2 ATSG).

1.3 Nach Art. 59 ATSG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den Einspracheentscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. auch Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eine von der Suva gemäss Art. 62 VUV ausgesprochene Ermahnung stellt in der Regel eine notwendige Voraussetzung für eine allfällige spätere Sanktionierung in Form einer Prämienerrhöhung nach Art. 92 Abs. 3 UVG i.V.m. Art. 66 Abs. 1 VUV dar und verschlechtert die aktuelle Rechtsstellung eines betroffenen Betriebs. Die behördliche Ermahnung ist somit rechtsprechungsgemäss einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG gleichzustellen und folglich grundsätzlich anfechtbar (vgl. BVGE 2010/37 E. 2.4.3 und 2.2 mit Hinweisen; Urteile des BVGer C-5426/2015 vom 1. Juni 2017 E. 1.5.2.3; C-2450/2021 vom 20. Oktober 2022 E. 1.3.2; vgl. auch ROGER ANDRES, Arbeitssicherheit: Die Sanktionierung fehlbarer Arbeitgeber und Arbeitnehmer, in: HAVE 2017, S. 357). Aufgrund des Sanktionscharakters der Ermahnung ist der betroffene Betrieb – wie vorliegend die Beschwerdeführerin – durch diese berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung bzw. an der Aufhebung des die Ermahnung ersetzenden Einspracheentscheids (vgl. BGE 131 V 407 E. 2.1.2.1). Die Beschwerdeführerin, welche am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, ist als Adressatin des Schreibens vom 31. Juli 2018 (vgl. hierzu E. 1.5 nachfolgend) somit vorliegend zur Erhebung der Beschwerde legitimiert.

1.4 Die Beschwerde wurde im Weiteren frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 38 ff. und Art. 60 ATSG, Art. 50 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 VwVG), und auch der Kostenvorschuss wurde innert Frist geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG; BVGer-act. 4).

1.5

Zu prüfen bleibt, ob ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt.

1.5.1 Die vorliegend zu beurteilende Beschwerde ist gegen das Schreiben der Vorinstanz vom 31. Juli 2018 gerichtet. Dieses Schreiben ist weder als Einspracheentscheid bezeichnet noch wird eine Rechtsmittelbelehrung wiedergegeben. Zudem enthält das Schreiben zwar die Teile «Sachverhalt» und «Erwägungen», jedoch wird das Dispositiv nicht ausdrücklich als solches bezeichnet («Fazit»).

1.5.2

1.5.2.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Suva sei eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes und deshalb gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG

dazu verpflichtet ihre Verfügungen als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Die angefochtene Verfügung sei nicht als solche bezeichnet, in Briefform abgefasst und es werde darin ein «Sachverhalt» dargestellt und in den «Erwägungen» (teilweise) zu ihren Anträgen und Einwendungen vom 8. Juni 2018 Stellung bezogen. Am Schluss werde ein «Fazit» gezogen. Die Bezeichnung «Verfügung» finde sich nirgends, obwohl die Vorinstanz mit ihrem Schreiben an der Ermahnung Stufe 1 vom 24. Mai 2018 festhalte und die Rechtsbeziehung zur Beschwerdeführerin mit den festgestellten (angeblichen) «Regelverstössen», den angeordneten Massnahmen und der ausgesprochenen Ermahnung der Stufe 1 einseitig, hoheitlich und rechtsgestaltend regele. Die angefochtene Verfügung sei bereits aus diesem Grund (formell) mangelhaft. Schliesslich enthalte die angefochtene Verfügung auch keine Rechtsmittelbelehrung (BVGer-act. 1, Rz. 1.1 f.).

1.5.2.2 Die Vorinstanz macht geltend, sie halte sich strikt an den EKAS Leitfaden für das Durchführungsverfahren in der Arbeitssicherheit (EKAS 6030.d). Das im Leitfaden skizzierte Verfahren sehe weder bei einer Ermahnung noch bei der Antwort auf Einwände eine Rechtsmittelbelehrung vor. Es wäre auch unverhältnismässig und würde weit über das Ziel hinausschiessen, wenn die Durchführungsorgane der Arbeitssicherheit bei jeder Ermahnung eine Rechtsmittelbelehrung anbringen müssten (vgl. BVGer-act. 7, Rz. 4).

1.5.2.3 Replicando wiederholt die Beschwerdeführerin ihren beschwerdeweisen gemachten Ausführungen und bringt ergänzend vor, die Vorinstanz unterlasse es konkret anzugeben, auf welche Ausführungen des Leitfadens sie sich konkret beziehe. Zudem sei festzuhalten, dass es sich bei einem «Leitfaden» wie dem genannten lediglich um eine verwaltungsinterne Richtlinie handle, was nichts darüber aussage, ob diese tatsächlich gesetzeskonform sei (BVGer-act. 13, S. 7 f.).

1.5.2.4 In ihrer Duplik hält die Vorinstanz dem entgegen, die Beschwerdeführerin verkenne, dass der EKAS Leitfaden nicht nur empfehlenden Charakter habe. Er enthalte verbindliche Regeln für alle Durchführungsorgane und es sei insofern rechtens, wenn sie sich als Durchführungsorgan an den EKAS Leitfaden halte (BVGer-act. 15, Rz. 6).

1.5.3

1.5.3.1 Über erhebliche Leistungen, Forderungen oder Anordnungen oder über solche, mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, hat

der Versicherungsträger schriftlich Verfügungen zu erlassen (Art. 49 Abs. 1 ATSG). Als Beispiel einer Anordnung im Sinne von Art. 49 Abs. 1 ATSG wird in den Materialien explizit die Massnahme zur Unfallverhütung erwähnt, wobei auch sie inhaltlich einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG entsprechen muss (BBl 1991 II 185 ff., S. 261; KIESER, ATSG-Kommentar, N 23 zu Art. 49 ATSG). Dabei ist die Erheblichkeit einer Anordnung, da sie sich in der Regel frankenmässig nicht bestimmen lässt, kaum zu fassen, lässt sich aber aus Sicht der versicherten Person bestimmen, die bei Nichteinverständnis eine schriftliche Verfügung verlangen kann (KIESER, ATSG-Kommentar, N 31 zu Art. 49 ATSG). Verfügungen sind mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen und zu begründen, wenn sie den Begehren der Parteien nicht voll entsprechen (Art. 49 Abs. 3 Satz 1 und 2 ATSG). Aus einer mangelhaften Eröffnung einer Verfügung darf der betroffenen Person kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG i.V.m. Art. 49 Abs. 3 letzter Satz ATSG).

1.5.3.2 Gegen Verfügungen kann innerhalb von 30 Tagen bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden (Art. 52 Abs. 1 ATSG). Die Einspracheentscheide sind innert angemessener Frist zu erlassen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 52 Abs. 2 ATSG; vgl. KIESER, ATSG-Kommentar, N 62 ff. zu Art. 52 ATSG).

1.5.4 Zunächst ist auf die Verfügung vom 24. Mai 2018 einzugehen, welche den Hinweis enthält, die Beschwerdeführerin habe das Recht, sich innert 20 Tagen zu den Feststellungen und den Massnahmen zu äussern. Ebenso könne sie bis dann begründete Einwände erheben (vgl. Suva-act. 6). Dieser Hinweis entspricht dem Musterdokument in dem von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) erlassenen «Leitfaden für das Durchführungsverfahren in der Arbeitssicherheit» in der 5. Auflage vom Mai 2013 ([nachfolgend: EKAS-Leitfaden 5. Auflage], S. 65). Wie dem EKAS Leitfaden 5. Auflage zu entnehmen ist, dient der Hinweis der Gewährleistung des rechtlichen Gehörs. Ein formelles Einspracheverfahren ist bei Ermahnungen gemäss Art. 62 VUV demgegenüber nicht vorgesehen.

1.5.5 Bereits in BVGE 2010/37 (Urteil des BVGer C-1454/2008 vom 8. Juni 2010) wurde festgehalten, dass die im EKAS-Leitfaden (damals noch in der 4. Auflage) nicht vorgesehene Anfechtungsmöglichkeit von Ermahnungen für das Gericht unbeachtlich ist. Weiter wurde im erwähnten Urteil festgehalten, dass abweichend von den Musterdokumenten im EKAS-Leitfa-

den, welche als Verwaltungsverordnung allein keine Grundlage zur Begründung oder Einschränkung von Rechten bilden, Ermahnungen, die im Hinblick auf eine Prämienhöhung berücksichtigt werden könnten, mit einer Rechtsmittelbelehrung im Sinne von Art. 49 Abs. 3 Satz 1 ATSG (vgl. auch Art. 35 Abs. 1 VwVG) zu versehen seien. Erhebe der ermahnte Betrieb dagegen Einwände, habe das Kontrollorgan darüber in einem Einspracheentscheid zu befinden (vgl. BVGE 2010/37 E. 2.5.3). Seit Eintritt der Rechtskraft des zitierten Urteils ist bei Ermahnungen folglich – gleich wie bei Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG – die Möglichkeit eines formellen Einspracheverfahrens vorzusehen. Dass diese Rechtsprechung offensichtlich keinen Eingang in die 5. Auflage des EKAS-Leitfadens gefunden hat (in der neusten 6. Auflage des EKAS-Leitfadens vom März 2020 wird demgegenüber explizit auf BVGE 2010/37 verwiesen, vgl. S. 27 Ziff. 5.2.8) ist vorliegend unbeachtlich. Für die Ermahnung Stufe 1 vom 24. Mai 2018, die im Hinblick auf eine Prämienhöhung berücksichtigt werden könnte und somit gleich wie eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG anfechtbar ist, bestand bereits damals im Zeitpunkt des Erlasses rechtsprechungsgemäss die Möglichkeit, formell Einsprache zu erheben.

1.5.6 Das Festhalten an der Ermahnung Stufe 1 sowie die Abweisung der Einwände der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 31. Juli 2018 stellt eine hoheitliche Anordnung der Vorinstanz dar, die einseitig erlassen wurde. Die Vorinstanz hat sich zu den Einwänden der Beschwerdeführerin geäußert und ihre Entscheidung im Sinne von Art. 52 Abs. 1 ATSG begründet. Daraus, dass den Parteien aus mangelhafter Eröffnung keine Nachteile erwachsen dürfen, kann nicht ohne Weiteres eine Nichtigkeit der Entscheidung abgeleitet werden (KIESER, a.a.O., Art. 49 N. 71). Massgebend ist, dass die Möglichkeit, ein Rechtsmittel zu ergreifen, nicht eingeschränkt oder vereitelt wurde (KIESER, ATSG-Kommentar, N 72 zu Art. 49 ATSG m.H.). Da die Beschwerdeführerin trotz der fehlenden Bezeichnung des Schreibens als Einspracheentscheid und auch ohne Rechtsmittelbelehrung oder angesetzte Beschwerdefrist rechtzeitig an die zuständige Behörde gelangt ist, erlitt sie daraus keinerlei Nachteile. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass auch der EKAS-Leitfaden ab der 6. Auflage (Ausgabe vom März 2020) ausdrücklich auf die massgebenden Bestandteile einer Verfügung – und damit unter anderem ebenfalls auf die Bezeichnung als Verfügung, das Dispositiv sowie die Rechtsmittelbelehrung – hinweist (vgl. Rz. 4.8.8).

1.5.7 Anfechtungsobjekt bildet damit das Schreiben der Vorinstanz vom 31. Juli 2018, welches als Einspracheentscheid zu betrachten ist (nachfolgend: Einspracheentscheid vom 31. Juli 2018), und es ist diesbezüglich auf die Beschwerde einzutreten. Soweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung der Verfügung vom 24. Mai 2018 beantragt, ist hierauf nicht einzutreten, da diese Verfügung im Rahmen des einheitlichen Verwaltungsverfahrens durch den Einspracheentscheid vom 31. Juli 2018 ersetzt worden war (vgl. BGE 131 V 407 E. 2.1.2) und ihre selbstständige Beanstandung ausgeschlossen ist (vgl. Urteil des BGer 2C_300/2014 vom 9. Februar 2015 E. 1.2 [nicht publ. in BGE 141 II 141]; 136 II 539 E. 1.2 mit Hinweisen).

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

2.2 In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen materiellen Rechtsätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (vgl. BGE 130 V 445 E. 1.2.1 f. m.H.; 127 V 466 E. 1; 126 V. 134 E. 4b). Der angefochtene Einspracheentscheid datiert vom 31. Juli 2018. Massgebend für die Beurteilung der Streitsache sind somit grundsätzlich diejenigen Normen, die zu diesem Zeitpunkt in Kraft standen. Soweit nicht anders erwähnt, werden sie in dieser Fassung zitiert.

Dabei ist festzuhalten, dass am 1. Januar 2022 die neue Verordnung über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Bauarbeiten (Bauarbeitenverordnung, BauAV, SR 832.311.141) in Kraft getreten ist, und die Bauarbeitenverordnung vom 29. Juni 2005 aufgehoben wurde (Art. 122 Abs. 1 BauAV). Vorliegend stehen indes die Rechtsfolgen der aufgrund des Arbeitsunfalls vom 24. April 2018 auf der Baustelle C._____ in D._____ festgestellten Beanstandungen zur Beurteilung. Die Arbeitgeberin hatte sich damals noch an die Bestimmungen der aBauAV zu halten und es steht die Verletzung der aBauAV zur Diskussion, weshalb der nachfolgenden Beurteilung die bis zum 31. Dezember 2021 in Kraft gewesene Version der Bauarbeitenverordnung (aBauAV) zugrunde zu legen ist (vgl. dazu auch TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 541).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht eine Verletzung der Begründungspflicht sowie des Akteneinsichtsrechts und damit des rechtlichen Gehörs.

3.1 Da der Anspruch auf rechtliches Gehör formeller beziehungsweise selbständiger Natur ist, womit seine Verletzung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt (BGE 147 I 433 E. 5.1, 137 I 195 E. 2.2, 135 I 187 E. 2.2 m.H.; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, [nachfolgend: Kommentar-VwVG], N 17 zu Art. 29; WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], N 106 zu Art. 29 VwVG), ist diese Rüge vorab zu prüfen.

3.2 Die Parteien äussern sich dazu folgendermassen:

3.2.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe die in der Ermahnung geltend gemachten Rechtsverletzungen nicht begründet bzw. keine konkrete, jeweils auf die einzelnen Feststellungen bezogene Begründung abgegeben. Sie habe im Einwand vom 8. Juni 2018 ausdrücklich um die Begründung der Ermahnung ersucht. Aus der nachgelieferten Begründung gehe jedoch nicht hervor, welches konkrete Fehlverhalten vorgeworfen werde bzw. welche konkreten Pflichten durch welches tatsächliche Verhalten wie verletzt worden seien (BVGer-act. 1, S. 6; vgl. auch BVGer-act. 13, S. 8). Sodann führte sie aus, der im Einspracheentscheid vom 31. Juli 2018 erwähnte Polizeirapport sei ihr nicht bekannt, und die Vorinstanz habe ihr diesen nie zur Kenntnisnahme und Stellungnahme vorgelegt (vgl. BVGer-act. 1, S. 8).

3.2.2 Die Vorinstanz hält dem entgegen, es sei nicht notwendig, dass sie sich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetze. Es genüge, wenn sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränke. Sie habe im Schreiben vom 31. Juli 2018 und in der diesem Schreiben (recte: Einspracheentscheid) zugrundeliegenden «Ermahnung Stufe 1» vom 24. Mai 2018 kurz die Überlegungen dargelegt, auf welche sie sich stütze. Damit sei sie ihrer Begründungspflicht in rechtsgenügender Weise nachgekommen. Der Vorwurf, sie habe das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt, er-

weise sich als unbegründet (BVGer-act. 7, Rz. 5). In Bezug auf den Polizeirapport führt sie aus, es sei nicht Sache der Vorinstanz, diesen der Beschwerdeführerin vorzulegen, sofern dieses Dokument nicht Bestandteil des Arbeitssicherheits-Dossiers sei. Die Beschwerdeführerin hätte als Verfahrensbeteiligte ohne weiteres Akteneinsicht bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft verlangen können (BVGer-act. 7, Rz. 7).

3.2.3 Replicando bringt die Beschwerdeführerin ergänzend vor, die Vorinstanz halte eigens fest, dass sie sich bei der Ermahnung – offenbar ausschliesslich – auf den ihr überlassenen Polizeirapport stütze. Es sei schlichtweg unverständlich, weshalb dieser Polizeirapport nicht Bestandteil des Arbeitssicherheits-Dossiers sein solle. Es sei rechtstaatlich unhaltbar, dass ein Dokument, welches wesentliche Grundlage einer Verfügung bilde, nicht zu den Akten genommen und dem Beschwerderten nicht zur Einsichtnahme zugestellt werde. Die Beschwerdeführerin sei weder Partei noch Verfahrensbeteiligte im Strafverfahren. Das Strafverfahren richte sich gegen natürliche Personen, die am Unfallhergang irgendwie beteiligt gewesen seien und die allenfalls eine Sorgfaltspflichtverletzung begangen resp. denen allenfalls ein Verschulden nachgewiesen werden könne. Selbst wenn gegen einen Mitarbeiter der Beschwerdeführerin ermittelt werde, mache das die Beschwerdeführerin nicht zur Verfahrensbeteiligten im Strafverfahren. Weder die Staatsanwaltschaft und schon gar nicht die Polizei seien berechtigt, ihr Einsichtnahme in die Verfahrensakten des Strafverfahrens zu gewähren. Zudem sei es nicht die Aufgabe der Beschwerdeführerin, selber an Akten aus einem (unabhängig geführten) Strafverfahren zu gelangen, die ihr von der Vorinstanz im Verfahren betreffend die Arbeitssicherheit unberechtigtweise vorenthalten worden seien (BVGer-act. 13, S. 9 f.).

Zur Begründungspflicht bringt die Beschwerdeführerin im Weiteren vor, die Vorinstanz habe ihre Ermahnung nie rechtsgenügend begründet. Sie habe lediglich Gesetzesartikel zitiert, ohne konkret vorzuhalten, was genau nicht eingehalten worden sei. Sie stelle lediglich Vermutungen auf. Dadurch habe die Vorinstanz ihr rechtliches Gehör gleich mehrfach verletzt, wobei eine Heilung des Mangels nicht möglich sei (BVGer-act. 13, S. 13 f.).

3.2.4 Duplikweise hält die Vorinstanz daran fest, dass in der Ermahnung Stufe 1 vom 24. Mai 2018 der Beschwerdeführerin die Möglichkeit eingeräumt worden sei, sich innert 20 Tagen zu den Feststellungen und Massnahmen zu äussern und begründete Einwände zu erheben. Die Beschwerdeführerin habe mit Eingabe vom 8. Juni 2018 davon Gebrauch gemacht.

Insofern sei das rechtliche Gehör gewahrt worden. Sie sei mit Schreiben vom 31. Juli 2018 auf die Einwände der Beschwerdeführerin eingegangen (BVGer-act. 15, Rz. 5). Zum Polizeirapport führt sie aus, Zugang zum Arbeitssicherheits-Dossier habe nur der Arbeitgeber, zum Unfalldossier nur der Verunfallte, ausser es würden entsprechende Vollmachten vorliegen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin habe lediglich eine Vollmacht der Beschwerdeführerin eingereicht, weshalb ihm keine Akten des Unfalldossiers zur Verfügung gestellt werden dürften (BVGer-act. 15, Rz. 7).

3.2.5 Mit unaufgeforderter Eingabe vom 1. April 2019 verwies die Beschwerdeführerin auf die Duplik der Vorinstanz (vgl. BVGer-act.15). Letztere führe dort aus, dass der Sachverhalt intern von Experten diskutiert worden sei und diese zum Schluss gekommen seien, dass beide Firmen gegen Art. 9 Abs. 1 VUV verstossen hätten. Die Beschwerdeführerin rügt, dass sich die Vorinstanz nicht dazu geäussert habe, worin dieser Fehler liege und welche Argumente welcher Experten zu dieser Annahme geführt hätten. Sie sei vor Erlass der Ermahnung Stufe 1 nie dazu befragt worden, womit ihr Anspruch auf rechtliches Gehör ebenfalls verletzt worden sei (BVGer-act. 20).

3.3

3.3.1 Der aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleitete Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachverhaltsaufklärung und stellt andererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Der Anspruch umfasst insbesondere deren Recht, sich vor Erlass des in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 132 V 368 E. 3.1 m.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.80 ff.).

3.3.2 Zum verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör, der für das Verwaltungsverfahren in Art. 26 ff. VwVG konkretisiert worden ist, gehören insbesondere die Garantien bezüglich das Beweisverfahren, die Begründungspflicht der Behörden und die Akteneinsicht. Darin enthalten ist ebenfalls das Recht, sich vor Erlass einer Verfügung zu allen rechtserheblichen Punkten äussern zu können (Art. 30 VwVG), sowie der Anspruch,

dass sich die Behörden mit den rechtserheblichen Parteivorbringen einlässlich auseinandersetzen (Art. 32 Abs. 1 VwVG; BGE 136 I 184 E. 2.2.1, 112 Ia 107, S. 109; SUTTER, Kommentar-VwVG, N 3 zu Art. 29 VwVG).

3.4

3.4.1 Die *Begründungspflicht* verlangt, dass behördliche Anordnungen derart begründet werden, dass die Betroffenen eine Verfügung sachgerecht anfechten können (Art. 35 Abs. 1 VwVG; vgl. BGE 148 III 30 E. 3.1, 129 I 232 E. 3.2). Dabei kann sich die verfügende Behörde auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und muss auf Vorbringen, die nicht entscheidrelevant sind, nicht eingehen (Urteile des BGer 8C_23/2022 und 8C_51/2022 vom 21. September 2022 E. 6.1.1; 2C_851/2021 vom 28. Juli 2022 E. 3.2). Erforderlich ist, dass sich aus der Gesamtheit der Begründung ergibt, weshalb die Behörde den Vorbringen der Partei nicht gefolgt ist (BGE 134 I 83 E. 4.1 m.H.; LORENZ KNEUBÜHLER/RAMONA PEDRETTI, Kommentar-VwVG, N 7 ff. zu Art. 35 VwVG; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 629 ff.).

Ein Verstoß gegen die Begründungspflicht stellt in der Regel keine besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs dar, insbesondere, wenn die Überlegungen der Behörde zumindest im Kern nachvollzogen werden können (Urteil des BGer 1C_39/2017 vom 13. November 2017 E. 2.1). Eine mangelhafte Begründung kann daher im Rahmen des Beschwerdeverfahrens geheilt werden, indem die Vorinstanz dort ihre Entscheidungsgründe darlegt und die Rechtsmittelinstanz der betroffenen Partei im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels die Möglichkeit einräumt, sich dazu zu äussern (BGE 145 I 167 E. 4.4; Urteil des BGer 1C_39/2017 vom 13. November 2017 E. 2.1; KNEUBÜHLER/PEDRETTI, Kommentar-VwVG, N 21 f. zu Art. 35 VwVG). Von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung ist aber selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2, 132 V 387 E. 5.1; Urteil des BVerwA A-2884/2018 vom 23. Juli 2019 E. 6.1.3).

3.4.2 Das *Akteneinsichtsrecht* findet seine Grenzen an öffentlichen Interessen des Staates und berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter (BGE

147 II 227 E. 5.4.5.2). Der Anspruch auf Akteneinsicht kann nach sorgfältiger konkreter Abwägung aus überwiegenden Interessen durch Aussonderung oder Abdeckung eingeschränkt werden (BGE 130 III 42 E. 3.2.1; 132 I 181 E. 4.4). Nach ständiger Rechtsprechung sind verwaltungsinterne Akten sowohl vom verfassungsmässigen Akteneinsichtsrecht nach Art. 29 Abs. 2 BV als auch vom entsprechenden gesetzlichen Anspruch gemäss Art. 26 ff. VwVG ausgeschlossen (BGE 129 II 497 E. 2.2; 125 II 473 E. 4a, 122 I 153 E. 6a je m.w.H.; Urteil des BGer 2C_629/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 2.2.4). Als verwaltungsinterne Akten gelten Dokumente, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt und die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen. Davon erfasst sind Entwürfe, Anträge, Notizen, Gesprächs- und Prüfungsprotokolle, Mitberichte, Hilfsbelege usw. (BGE 129 II 497 E. 2.2; 125 II 473 E. 4a; 122 I 153 E. 6a je m.w.H.; Urteil des BGer 2C_629/2021 vom 19. Oktober 2021 E. 2.2.4). Die Unterscheidung zwischen internen und anderen Akten wird in der Literatur überwiegend abgelehnt (WALDMANN/OESCHGER, Praxis-kommentar VwVG, N 66 zu Art. 26 VwVG; STEPHAN C. BRUNNER, VwVG-Kommentar, N 39 ff. zu Art. 26 VwVG; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 495; vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 875 f.; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, Band II, 3. Aufl. 2011, S. 327). Die Rechtsprechung präzisiert diese Praxis dahingehend, dass im Einzelfall nicht die formale Einstufung als internes Dokument massgeblich ist, sondern vielmehr die objektive Bedeutung der Akte für den verwaltungswesentlichen Sachverhalt (Urteil des BGer 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3; Urteile des BVerfG B-1363/2020 vom 15. März 2022 E. 5.3.1 ff.; B-831/2011 vom 18. Dezember 2018 E. IV.3 Rz. 174).

Auf ein Aktenstück, in welches die Einsichtnahme im Sinne von Art. 27 VwVG verweigert respektive eingeschränkt wurde, darf sodann gemäss Art. 28 VwVG zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen (Urteile des BVerfG 2C_766/2019 vom 14. September 2020 E. 3.2; 2C_112/2015 vom 27. August 2015 E. 2.1). Im Übrigen darf bei der Entscheidungsfindung auf Geheimakten, über die nicht wenigstens in zusammenfassender Weise informiert worden ist, auch dann nicht abgestellt werden, wenn gar keine Einsicht in diese verlangt worden ist (Urteile des BVerfG 2A.587/2003 und 2A.588/2003 vom 1. Oktober 2004 E. 6.5).

3.5 Bezüglich der Begründungspflicht ist festzustellen, dass die vorinstanzliche Verfügung vom Mai 2018 nur rudimentär begründet wurde. Nachdem die Beschwerdeführerin in ihrer Einsprache vom 8. Juni 2018 (Suva-act. 4) um Begründung der Feststellungen 1 und 3 sowie um Konkretisierung der Feststellung 2 ersucht hatte, ist dem Einspracheentscheid vom 31. Juli 2018 zu entnehmen, gestützt auf welchen Sachverhalt die Vorinstanz von einer Verletzung von Art. 82 Abs. 1 UVG, Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über die sichere Verwendung von Kranen (Kranverordnung [KranV]; SR 832.312.15), Art. 6 Abs. 3 und 9 Abs. 1 VUV sowie Art. 3 Abs. 1 aBauAV ausging. Sie hat damit die Überlegungen dargelegt, auf welche sie ihren Entscheid stützt. Die Begründung umfasst den relevanten Sachverhalt, die wichtigsten einschlägigen Rechtsnormen und materiellen Erwägungen, welche die Überlegungen der Vorinstanz für die Beschwerdeführer nachvollziehbar machen. Der angefochtene Einspracheentscheid enthält deshalb, wenn auch nur knapp, hinsichtlich des vorliegend relevanten Streitgegenstandes alle Elemente, die für eine sachgerechte Anfechtung erforderlich sind. Selbst bei einem Verstoss gegen die Begründungspflicht ist aufgrund des umfangreichen Schriftenwechsels im vorliegenden Beschwerdeverfahren davon auszugehen, dass die Vorinstanz ihre Entscheidungsgründe genügend dargelegt hat und sich die Beschwerdeführerin mehrfach dazu äussern konnte. Eine allfällige Verletzung hätte damit als geheilt zu gelten.

3.6

3.6.1 Zur Rüge der Beschwerdeführerin, der Sachverhalt sei gemäss Duplik der Vorinstanz Suva-intern von Experten diskutiert worden (vgl. BVGer-act. 15, S. 2), ohne dass ihr hierzu das rechtliche Gehör gewährt worden sei, ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei gemäss den Ausführungen der Vorinstanz um die Würdigung des Sachverhalts durch verwaltungsinterne Experten gehandelt hatte, welche lediglich zur verwaltungsintern Meinungsbildung erfolgte. Es besteht demnach kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf Akteneinsicht in die entsprechenden verwaltungsintern Akten. Entsprechend war der Beschwerdeführerin auch hierzu nicht vorweg das rechtliche Gehör zu gewähren.

3.6.2 Soweit die Vorinstanz zur Begründung auf den Polizeirapport der Kantonspolizei B._____ vom 18. Mai 2018 (vgl. Beilage 2 zu BVGer-act. 18) verweist, ist festzuhalten, dass aufgrund der vorinstanzlichen Akten sowie den eigenen Angaben der Vorinstanz feststeht, dass dieser der Vorinstanz zur Ermittlung des massgeblichen Sachverhalts diene. Dieses Vorgehen der Vorinstanz war denn auch ohne Weiteres zulässig. So kann

sie gemäss Art. 54 UVV (SR 832.202) zur Unfallermittlung bei der zuständigen Behörde die erforderlichen Auskünfte einholen und Kopien von amtlichen Berichten und Polizeirapporten einfordern. Soweit die Vorinstanz jedoch wie vorliegend keine eigenen Untersuchungen vornimmt und sich zur Sachverhaltsermittlung auf den Polizeirapport stützt, ist dieser als Beweisergebnis zu betrachten. Unter diesen Umständen wäre die Vorinstanz gehalten gewesen, der Beschwerdeführerin vor Erlass des Einspracheentscheids Akteneinsicht zu gewähren und hierzu Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, was sie jedoch unstreitig unterlassen hat. Allerdings wurde der Beschwerdeführerin im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht Einsicht in den Polizeirapport gewährt (BVGer-act. 19), und sie konnte hierzu Stellung nehmen (vgl. BVGer-act. 20). Eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin kann somit als geheilt gelten; zumal eine Rückweisung, insbesondere auch aufgrund des zwischenzeitlich ergangenen Urteils der I. Strafkammer des Obergerichts des Kantons B. _____ (...) vom 15. September 2022 (vgl. dazu E. 5.3 hernach), zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der Beschwerdeführerin an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären.

4.

In materieller Hinsicht streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz mit dem angefochtenen Einspracheentscheid vom 31. Juli 2018 zu Recht die Einsprache der Beschwerdeführerin vom 8. Juni 2018 abgewiesen und die Ermahnung Stufe 1 bestätigt hat.

Nachfolgend sind die vorliegend massgebenden gesetzlichen Grundlagen und die dazu von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze darzulegen:

4.1 Im Sozialversicherungsrecht gilt grundsätzlich der Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit. Dieser Grad übersteigt einerseits die Annahme einer blossen Möglichkeit beziehungsweise einer Hypothese und liegt andererseits unter demjenigen der strikten Annahme der zu beweisenden Tatsache. Die Wahrscheinlichkeit ist insoweit überwiegend, als der begründeten Überzeugung keine konkreten Einwände entgegenstehen (KIESER, ATSG-Kommentar, N 53 und 59 ff. zu Art. 43 ATSG; LOCHER/GÄCHTER, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 4. Aufl. 2014, § 70, Rz. 58 ff.). Ausserdem gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung. Danach ist für den Beweiswert grundsätzlich weder die Herkunft eines Beweismittels noch dessen Kennzeichnung massgebend (KIESER,

ATSG-Kommentar, N 61 ff. zu Art. 43 ATSG; BGE 125 V 351 E. 3a; 122 V 157 E. 1c). Das Sozialversicherungsgericht hat somit alle Beweismittel, unabhängig davon, von wem sie stammen, objektiv zu prüfen und danach zu entscheiden, ob die verfügbaren Unterlagen eine zuverlässige Beurteilung der streitigen Frage gestatten (BGE 122 V 157 E. 1c; 125 V 351 E. 3a). Die Praxis misst dabei dem Prinzip Bedeutung zu, wonach den sogenannten «Aussagen der ersten Stunde» ein besonderes Gewicht zukommt (BGE 121 V 45 E. 2a; 143 V 168 E. 5.2.2). Der Sachverhalt ist gestützt auf den Untersuchungsgrundsatz von der Behörde soweit zu ermitteln, dass über die infrage stehende Tatsache zumindest mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit entschieden werden kann (KIESER, ATSG-Kommentar, N 20 zu Art. 43 ATSG m.H.). Beweislosigkeit wird angenommen, wenn der Sachverhalt nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit als erstellt betrachtet werden kann (KIESER, ATSG-Kommentar, N 68 ff. zu Art. 43 ATSG m.H.).

4.2 Der Suva steht beim Erlass von Verfügungen betreffend Unfallverhütung ein grosser Ermessensspielraum zu. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat auch die Rechtsmittelbehörde, der volle Kognition zusteht, in Ermessensfragen einen 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 m.H.). 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 hochstehende, 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, 133 II 35 E. 3). Das Bundesverwaltungsgericht darf seine Prüfungsdichte zurücknehmen, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme, Fachfragen oder sicherheitsrelevante Einschätzungen betrifft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist, oder wenn sich Auslegungsfragen stellen, welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als die Beschwerdeinstanz (vgl. auch MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., S. 103 Rz. 2.154 m.H).

4.3 Gemäss Art. 82 Abs. 1 UVG ist der Arbeitgeber verpflichtet, zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den gegebenen Verhältnissen angemessen sind. Gestützt auf Art. 83 Abs. 1 UVG hat der Bundesrat Ausführungsbestimmungen erlassen, in welchen die Anforderungen an die Arbeitssicherheit für bestimmte Tätigkeiten konkretisiert werden. Dazu gehört namentlich auch die BauAV und die Kranverordnung (KranV).

4.4 Vorliegend sind insbesondere die folgenden Bestimmungen massgebend:

4.4.1 Gemäss Art. 6 Abs. 1 VUV sorgt der Arbeitgeber dafür, dass alle in seinem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer, einschliesslich der dort tätigen Arbeitnehmer eines anderen Betriebes, ausreichend und angemessen informiert und angeleitet werden über die bei ihren Tätigkeiten auftretenden Gefahren sowie über die Massnahmen der Arbeitssicherheit. Diese Information und Anleitung haben im Zeitpunkt des Stellenantritts und bei jeder wesentlichen Änderung der Arbeitsbedingungen zu erfolgen und sind nötigenfalls zu wiederholen. Nach Art. 6 Abs. 3 VUV sorgt der Arbeitgeber dafür, dass die Arbeitnehmer die Massnahmen der Arbeitssicherheit einhalten.

4.4.2 Art. 9 Abs. 1 VUV sieht vor, dass, wenn an einem Arbeitsplatz mehrere Betriebe tätig sind, deren Arbeitgeber die zur Wahrung der Arbeitssicherheit erforderlichen Absprachen zu treffen und die notwendigen Massnahmen anzuordnen haben. Sie haben sich gegenseitig und ihre jeweiligen Arbeitnehmer über die Gefahren und die Massnahmen zu deren Behebung zu informieren. Der Arbeitgeber muss gemäss Art. 9 Abs. 2 VUV einen Dritten auf die Anforderungen der Arbeitssicherheit in seinem Betrieb ausdrücklich aufmerksam machen, wenn er ihm den Auftrag erteilt, für seinen Betrieb Arbeitsmittel sowie Gebäude und andere Konstruktionen zu planen, herzustellen, zu ändern oder in Stand zu halten (Bst. a), Arbeitsmittel oder gesundheitsgefährdende Stoffe zu liefern (Bst. b) oder Arbeitsverfahren zu planen oder zu gestalten (Bst. c).

4.4.3 Nach Art. 3 Abs. 1 aBauAV müssen Bauarbeiten so geplant werden, dass das Risiko von Berufsunfällen, Berufskrankheiten oder Gesundheitsbeeinträchtigungen möglichst klein ist und die notwendigen Sicherheitsmassnahmen, namentlich bei der Verwendung von Arbeitsmitteln, eingehalten werden können.

4.4.4 Gemäss Art. 60 aBauAV müssen die Sicherheits- und Gesundheitsrisiken abgeklärt werden, bevor mit den Arbeiten begonnen werden darf (Abs. 1). Die erforderlichen Massnahmen müssen getroffen werden, um insbesondere zu verhindern, dass Bauteile unbeabsichtigt einstürzen (Abs. 2 Bst. b) oder Arbeitnehmende durch herumfliegendes, herunter- und einstürzendes Material getroffen werden (Abs. 2 Bst. d).

4.4.5 Lasten sind für den Hebevorgang so zu sichern, so am Kranhaken zu befestigen (anzuschlagen) und nach dem Hebevorgang so abzustellen, dass sie nicht in Gefahr bringender Weise umstürzen, herabzustürzen oder abrutschen können (Art. 6 Abs. 1 KranV). Lastaufnahmeeinrichtungen und Anschlagmittel müssen für den jeweiligen Transport geeignet und in betriebssicherem Zustand sein (Art. 6 Abs. 2 KranV) und Personen, die Lasten anschlagen, sind zu dieser Arbeit anzuleiten (Art. 6 Abs. 3 KranV).

4.5

4.5.1 Der Vollzug der Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten obliegt gemäss Art. 85 Abs. 1 UVG den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes vom 13. Mai 1964 (ArG, SR 822.11) und der Suva. Die gestützt auf Art. 85 Abs. 2 UVG eingesetzte eidgenössische Koordinationskommission für die Arbeitssicherheit (EKAS) stimmt die einzelnen Durchführungsbereiche aufeinander ab, soweit der Bundesrat hierüber keine Bestimmungen erlassen hat; sie sorgt für eine einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten in den Betrieben (Art. 85 Abs. 3 Satz 1 UVG). Die Beschlüsse der EKAS sind für die Versicherer und die Durchführungsorgane des ArG verbindlich (Art. 85 Abs. 4 UVG). Die EKAS kann insbesondere Ausführungsbestimmungen zum Verfahren erlassen (Art. 53 Bst. a VUV), was sie mit Richtlinien und einem Leitfaden (nachfolgend: EKAS-Leitfaden, 5. Aufl. 2013 [die 6. überarbeitete Auflage – Ausgabe März 2020 – ist vorliegend mit Blick auf das Datum des angefochtenen Entscheids vom 31. Juli 2018 nicht anwendbar]) gemacht hat. Die EKAS-Richtlinien stellen nicht unmittelbar verbindliches Recht dar, sondern sind konkretisierende Bestimmungen, welche den Arbeitgeber nicht verpflichten (vgl. EKAS-Leitfaden Ziff. 2.3.3). Gleiches gilt auch für den EKAS-Leitfaden, welcher den Durchführungsorganen, die den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften betreffend Arbeitssicherheit zu überwachen und notfalls durchzusetzen haben, Anleitungen gibt in der Absicht, ein einheitliches und rechtsgleiches Vorgehen in der Praxis zu fördern (EKAS-Leitfaden Ziff. 1; vgl. auch Art. 52a Abs. 1 VUV).

4.5.2 Laut Ziff. 4.2 des EKAS-Leitfadens für das Durchführungsverfahren in der Arbeitssicherheit erlaubt das ordentliche Durchführungsverfahren den zuständigen Organen, die Unfallverhütungsvorschriften in den Betrieben durchzusetzen. Gemäss Ziff. 5.2.1 des EKAS-Leitfadens greift in Fällen, in denen ein sicherheitswidriger Zustand nur vorübergehend und während verhältnismässig kurzer Zeit besteht (etwa bei Bau-, Installations- und Montagearbeiten), ein besonderes Verfahren Platz, das ermöglichen soll, auch solchen Betrieben gegenüber Sanktionen zu ergreifen (ausserordentliches Durchführungsverfahren). Das ausserordentliche Durchführungsverfahren hat Ausnahmecharakter und ist ergänzend dort anzuwenden, wo eine dringliche Erledigung angezeigt ist (EKAS-Leitfaden Ziff. 5.2.2 und 5.2.3).

4.5.3 Gemäss Ziff. 5.3 des EKAS-Leitfadens spricht das Durchführungsorgan im ausserordentlichen Durchführungsverfahren im Normalfall dreimal eine Ermahnung aus und verfügt erst bei der vierten Feststellung eines sicherheitswidrigen Zustandes eine Prämienhöhung. In der Ermahnung ist anzuführen, welche Mängel festgestellt und welche Bestimmungen über die Arbeitssicherheit verletzt wurden. Mit der dritten Ermahnung wird dem Betrieb angedroht, dass bei einem weiteren Verstoss gegen Arbeitssicherheitsvorschriften eine Prämienhöhung verfügt werde (EKAS-Leitfaden Ziff. 5.3.4).

5.

Zunächst ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt richtig festgestellt hat.

5.1

5.1.1 Die Beschwerdeführerin bringt beschwerdeweise (BVGer-act. 1) vor, es sei Gegenstand des hängigen Strafverfahrens, ob ihr Mitarbeiter die Last ungenügend angeschlagen habe oder nicht und wer das Verschulden an der herabgefallenen Last trage. Es gelte bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Strafurteils die Unschuldsumutung. Sodann basiere die Annahme der Vorinstanz, wonach auf das Verschulden ihres Mitarbeiters zurückzuführen sei, dass eine offenbar ungenügend gesicherte Last angehoben und schlussendlich abgestürzt sei, offensichtlich auf reinen Vermutungen, ohne jeden Beweis. Aus diesem Grund könne auch nicht der Schluss gezogen werden, ihr Mitarbeiter habe Art. 6 KranV verletzt. Noch weniger könne ohne weiterführende Begründung darauf geschlossen werden, es liege ein Verschulden der Arbeitgeberin vor. In ihrer Verfügung vom 31. Juli 2018 halte die Vorinstanz zur Feststellung 2 sogar selber fest, dass

die Last angehoben worden sei, ohne dass das genormte Handzeichen gegeben worden sei. Damit hält die Vorinstanz sogleich selber explizit ein Verschulden des Kranführers fest. Werde nämlich eine Last angehoben, ohne dass zuvor klar und deutlich das genormte Handzeichen durch den Anschläger an den Kranführer erteilt worden sei (und somit bevor die Last ausreichend gesichert werden konnte), verletze der Kranführer seine elementarsten Sorgfaltspflichten. Gleichzeitig werde damit ein Verschulden des Anschlägers – und damit verbunden auch ein Verschulden der Beschwerdeführerin – ausgeschlossen. Unabhängig von den hier vorliegenden Umständen könnten sich Unfälle (generell) auch ereignen, ohne dass die Beteiligten ihre Sorgfaltspflichten verletzt hätten. Die sinngemässe Schlussfolgerung der Vorinstanz sei vorliegend unzutreffend.

Zur Feststellung 2 führt die Beschwerdeführerin aus, die Behauptung, dass die «gebotene Koordination» zwischen den beiden Arbeitnehmenden grundsätzlich nicht funktioniert haben soll, sei schlichtweg falsch. Dies gehe selbst aus dem Polizeirapport hervor. Denn Tatsache sei, dass – bevor die besagte Kranlast, welche schliesslich zum Personenunfall geführt habe, angehoben worden sei – die beiden Arbeitnehmer der Firmen A. _____ AG und E. _____ AG bereits mehrere Lastenzüge durchgeführt hätten und die Kommunikation zwischen ihnen dabei offenbar funktioniert habe. Der Mitarbeiter der Beschwerdeführerin habe die Last jeweils gesichert, sich von der gesicherten Last wegbewegt und das vorschriftsgemässe Zeichen zum Anheben der Last (deutliches Kreisen über dem Kopf) gemacht. Dann habe der Kranführer die Last angehoben. Wie und weshalb es später zum Unfall gekommen sei, ob dabei Kommunikationsschwierigkeiten ausschlaggebend gewesen seien, sei (noch) ungeklärt und Gegenstand des hängigen strafrechtlichen Untersuchungsverfahrens.

5.1.2 Dem hält die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung entgegen, aufgrund des Unfallhergangs bestehe eine sehr grosse Wahrscheinlichkeit, dass die Ladung ungenügend angeschlagen gewesen sei. Dies decke sich mit den Angaben im Polizeirapport. Insofern sei der Hinweis auf eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 KranV angebracht. Für den Fall, dass der Kranführer die Last zu früh angehoben habe, hätte der Anschläger immer noch die Möglichkeit gehabt, das Zeichen zu geben, damit der Hebevorgang gestoppt werde. Dies sei offensichtlich unterlassen worden. Von einer unrichtigen Feststellung des Sachverhalts könne keine Rede sein (BVGer-act. 7, Rz. 9). Aus der Tatsache, dass die Arbeitnehmer der A. _____ AG bzw. der E. _____ AG vor dem Unfall mehrere Lastenzüge durchgeführt hät-

ten, könne nicht geschlossen werden, dass die in Art. 9 Abs. 1 VUV erforderlichen Absprachen getroffen worden seien. Es sei auch zwischen der generellen Absprache zwischen den beiden Arbeitgeberinnen und der Absprache zwischen den Arbeitnehmern im Einzelfall vor Ort zu unterscheiden. Finde die generelle Koordination auf Arbeitgeberstufe statt, so sei auch sicherzustellen, dass sich die involvierten Arbeitnehmer ebenfalls absprechen würden. Art. 9 VUV komme insofern eine selbständige Bedeutung zu, als es kein zusätzliches Fehlverhalten brauche. Erfolge die notwendige Koordination nicht, so sei Art. 9 VUV verletzt. Weil es für eine Absprache immer zwei Seiten brauche, werde die Bestimmung in der Regel von den zwei involvierten Parteien gleichzeitig verletzt. Die Beschwerdeführerin gebe auch selbst zu, dass Kommunikationsschwierigkeiten ausschlaggebend sein könnten. Gerade hier greife das Verwaltungsverfahren ein, weil mangelnde Koordination, wie im vorliegenden Fall, zu schweren Unfällen führen könne (BVGer-act. 7, Rz. 10). Vorliegend sei eine Ladung so befestigt und angehoben worden, dass sich ein schwerer Unfall ereignet habe. Dies sei geschehen, ohne die erforderlichen Massnahmen getroffen zu haben, welche das Risiko minimiert hätten. Dadurch sei gegen Art. 3 Abs. 1 aBauAV verstossen worden (BVGer-act. 7, Rz. 11).

5.1.3 Replicando führt die Beschwerdeführerin ergänzend aus, es sei unzutreffend, dass im Verwaltungsverfahren generell der Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit genüge. Dieser sei eine sozialversicherungsrechtliche Eigenheit, die bei der Feststellung der für den materiellen Leistungsanspruch erheblichen Tatsachen zur Anwendung gebracht werde. Er genüge bei der Durchsetzung von Vorschriften zur Arbeitssicherheit nicht, insbesondere nicht beim Aussprechen einer Ermahnung Stufe 1. Zudem basierten die Feststellungen der Vorinstanz auf blossen Mutmassungen und genügten somit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit nicht (BVGer-act. 13, S. 10). Es gehe sodann auch aus der Vernehmlassung der Vorinstanz nicht hervor, weshalb und woraus diese auf eine Verletzung von Art. 9 VUV schliesse. Vielmehr zitiere sie einmal mehr lediglich den Verordnungstext ohne Subsumtion (BVGer-act. 13, S. 12).

5.1.4 Duplikweise legt die Vorinstanz im Weiteren dar, die Feststellung der Beschwerdeführerin, es gehe darum, ob ihr Mitarbeiter beim Anschlagen der Last oder ob der Kranführer beim Anheben derselben den entscheidenden Fehler gemacht habe, sei nicht ganz richtig. Erstens könnten beide einen Fehler begangen haben und zweitens regle Art. 9 VUV gerade die Zusammenarbeit mehrerer Betriebe. Der Sachverhalt sei Suva-intern von

Experten vertieft diskutiert worden. Diese seien zum Schluss gekommen, dass beide Firmen gegen Art. 9 Abs. 1 VUV verstossen hätten. Bei Art. 9 VUV handle es sich um eine Arbeitssicherheitsvorschrift, die missachtet worden sei. Es gehe auch nicht um die Feststellung einer abstrakten Gefährdung der Arbeitssicherheit. Mit dem schweren Unfall habe sich die Gefährdung konkretisiert (BVGer-act. 15, Rz. 2). Zum Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit verwies sie auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-472/2016 vom 14. Februar 2018, in welchem festgehalten worden sei, dass von einer Verletzung der Untersuchungspflicht und damit einer Beweislosigkeit erst dann auszugehen sei, wenn über die fraglichen Sicherheitsmängel gestützt auf sämtliche verfügbaren Unterlagen nicht mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit entschieden werden könne. Nach dem Unfallhergang könne mit Fug behauptet werden, dass die Ermahnung Stufe 1 vom 24. Mai 2018 rechtmässig ergangen sei (BVGer-act. 15, Rz. 8).

5.1.5 Nach Zustellung des Polizeirapports der Kantonspolizei B. _____ vom 18. Mai 2018 (Beilage 2 zu BVGer-act. 18) macht die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 1. April 2019 im Wesentlichen geltend, es handle sich lediglich um eine Bestandesaufnahme bezüglich des Unfallhergangs. Sofern überhaupt eine Schlussfolgerung aus dem Polizeibericht gezogen werden könne und dürfe, so müsste von einer Pflichtverletzung des Kranführers ausgegangen werden. Wenn der Kranführer die Last zu früh anhebe, d.h. bevor ihm der Anschläger das Zeichen dazu gegeben habe, könne der Anschläger die Last auch nicht sichern. In einem solchen Fall von einer Pflichtverletzung des Anschlägers auszugehen und zu behaupten, der Anschläger habe die Last ungesichert angeschlagen und damit Art. 6 Abs. 1 KranV verletzt, widerspreche klar der bislang bekannten Sach- und Rechtslage. Sodann halte der Polizeibericht ausdrücklich fest, dass der zuständige Mitarbeiter der Suva am 17. Mai 2018 gegenüber der Polizei bestätigt habe, dass das Anschlagen von Lasten Bestandteil des Schulungsplans des Anschlägers gewesen sei (BVGer-act. 20).

5.1.6 Nach Zustellung des Urteils der I. Strafkammer des Obergerichts des Kantons B. _____ (...) vom 15. September 2022 (vgl. Beilage 1 zu BVGer-act. 46) hält die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 26. Juni 2023 fest, das Obergericht habe ihren Mitarbeiter vom Tatbestand der fahrlässigen Gefährdung durch Verletzung der Regeln der Baukunde freigesprochen. Aus dieser Gerichtsentscheid gehe hervor, dass der Kranführer die Last ohne Zeichengebung des Anschlägers angehoben habe und dieser dadurch beim Anschlagen/Sichern der Last unterbrochen worden sei. Das

Gericht sei klar zum Schluss gekommen, dass der Unfall auf das eigenständige, sorgfalts- und regelwidrige Handeln des Kranführers zurückzuführen sei, der die Last unerwartet – ohne entsprechende (Suva-konforme) Zeichengebung und damit ohne Freigabe des Anschlägers – angehoben habe. Damit sei die unbegründete Feststellung 1 der Suva klarerweise unzutreffend und widerlegt. Zutreffend sei die Feststellung der Vorinstanz allerdings insofern, dass die Ladung bei zusätzlicher Sicherung mit der Kette nicht herabgestürzt wäre. Zu diesem Schluss komme auch das Gericht gestützt auf eine gerichtlich angeordnete Expertise (BVGer-act. 48).

5.2 Die Begründung eines Strafurteils entfaltet für die Verwaltungsbehörden grundsätzlich keine Bindungswirkung. Hingegen gebietet der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, widersprüchliche Entscheide im Rahmen des Möglichen zu vermeiden, weshalb eine Verwaltungsbehörde nicht ohne Not von den tatsächlichen Feststellungen der mit demselben Sachverhalt befassten Strafbehörde abweichen soll. Falls keine klaren Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der Tatsachenfeststellungen bestehen, darf die Verwaltungsbehörde nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung deshalb von den tatsächlichen Feststellungen im Strafurteil nur abweichen, wenn sie Tatsachen feststellt und ihrem Entscheid zugrunde legt, die dem Strafgericht unbekannt waren, wenn sie zusätzliche Beweise erhebt oder wenn das Strafgericht bei der Rechtsanwendung nicht sämtliche Rechtsfragen abgeklärt hat (vgl. BGE 139 II 95 E. 3.2; 137 I 363 E. 2.3.2; 136 II 447 E. 3.1; Urteil des BGer 2C_606/2020 vom 5. März 2021 E. 3.3.1).

5.3 Im rechtskräftigen Urteil (...) vom 15. September 2022 (vgl. Beilage 1 zu BVGer-act. 46) stellt die I. Strafkammer des Obergerichts des Kantons B. _____ fest, es sei vom Mitarbeiter der Beschwerdeführerin anerkannt und aufgrund des Untersuchungsergebnisses erstellt, dass er die herabgefallenen Bitumenrollen mittels Kran abtransportieren lassen musste und dafür die Palette mit den Bitumenrollen an eine Palettgabel anschlug. Die Palette mit den Bitumenrollen war nicht mehr fabrikneu, sondern die noch angebrachte Plastikhülle war auf der Seite, auf welcher der Anschläger die Palettgabel hineinschob, vertikal aufgeschnitten, und es waren zuvor mindestens zwei Bitumenrollen entfernt worden. Der Mitarbeiter der Beschwerdeführerin hatte weder vor, eine Palette mit Schutzkorb zu nutzen, noch die Bitumenrollen einzeln (ohne Palette) mittels Kettenzug transportieren zu lassen. Stattdessen legte er eine textile Gurte um die Bitumenrollen, zog diese mit Körperkraft, jedoch ohne Verwendung von Spannset und Spanner an und fixierte sie mit einem Knopf. Dabei positionierte er die Palettgabel leicht linksseitig unter der Palette. Der Kranführer, ein Mitarbeiter

der Firma E. _____ AG, hob diese mit dem Kran an und schwenkte sie nach links. Dabei fielen die Bitumenrollen von der Palette unkontrolliert in die Baugrube, wo sich mindestens fünf Personen aufhielten (vgl. dortige E. III.2).

Das Obergericht ging gestützt auf die Aussagen des Anschlägers und zu dessen Gunsten davon aus, dass dieser beabsichtigte, die an der Palettgabel hängende Sicherungskette waagrecht um die stehenden Rollen zu legen und die Palettgabel mittig zu platzieren, jedoch nicht mehr dazu gekommen sei, ehe der Kranführer die Palette angehoben habe bzw. dass er ohne eigenständiges Anheben der Last durch den Kranführer die Absicht auch umgesetzt hätte. Sodann stellte das Obergericht fest, dass ein Handzeichen zum Anheben der Last oder eine missverständliche Handbewegung des Mitarbeiters der Beschwerdeführerin nicht bewiesen werden konnten (vgl. dortige E. III.4).

5.4 Wie den vorinstanzlichen Akten, aber auch den eigenen Angaben der Vorinstanz zu entnehmen ist, hat diese keine eigenen Sachverhaltsermittlungen vorgenommen, sondern ihre Feststellungen auf den Polizeirapport der Kantonspolizei B. _____ gestützt. Dieser wurde im Rahmen des Strafverfahrens erhoben, welches mit dem obgenannten Urteil des Obergerichts rechtskräftig abgeschlossen wurde und entsprechend durch das Gericht gewürdigt. Folglich ist gestützt auf die Feststellungen des Obergerichts und entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin mit überwiegender Wahrscheinlichkeit als erstellt zu erachten, dass – selbst wenn, wie im Strafurteil zugunsten des Anschlägers davon ausgegangen wird, dass der Kranführer die Last zu früh und ohne Handzeichen angehoben hat (vgl. Urteil [...], E. IV. 5) – der Mitarbeiter der Beschwerdeführerin die geltenden Suva-Vorschriften sowie die Berufsregeln verletzte. So muss die Ware, wenn die Ladung bereits zum Teil ausgepackt ist, mit Folie, in einem Korb oder mit einem Netz gegen Auseinanderfallen und Absturz gesichert werden, d.h. eine nicht mehr fabrikneue Palette mit Bitumenrollen muss entweder zusätzlich mit einem Netz bzw. Schutzkorb gesichert werden oder die Bitumenrollen müssen komplett ausgepackt und ohne Palette (mittels Kettenzug) gehoben werden (vgl. Instruktionsanleitung der Suva, Lerneinheit «Wahl der Anschlagmittel»; vgl. auch die ab 1. Juli 2023 gültige Instruktionshilfe «10 lebenswichtige Regeln für das Anschlagen von Lasten» der Suva; vgl. Urteil [...], E. IV.4.1 mit Hinweis auf die Infobroschüre der Beratungsstelle für Arbeitssicherheit Nr. 58). Aus dem unerwarteten Verhalten des Kranführers kann die Beschwerdeführerin demnach nichts zu ihren Gunsten ableiten. Ebenfalls ist für das vorliegende Verfahren – im

Gegensatz zum Strafverfahren – unbeachtlich, ob die Bitumenrollen mit dem textilen Gurt selbst bei Umlegung der Palettgabelkette und mittiger Platzierung der Palettgabel heruntergestürzt wären.

5.5 Im Weiteren ist festzustellen, dass gestützt auf den Polizeirapport und die darin erfassten Zeugenaussagen (vgl. Beilage 2 zu BVGer-act. 18) mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass es der Mitarbeiter der Beschwerdeführerin unterlassen hat, ein Stoppschild zu geben. Ein solches wäre nach dem für ihn unerwarteten Anheben der Last durch den Kranführer und im Wissen um die (noch) nicht korrekt angeschlagene Last zwingend erforderlich gewesen (vgl. Instruktionsanleitung der Suva, Lerneinheit «Anschlagen von Lasten», Regel 9).

6.

Damit ist der Unfallverlauf beziehungsweise der rechtserhebliche Sachverhalt mit überwiegender Wahrscheinlichkeit erstellt. Mit dem erforderlichen Beweismass steht vorliegend fest, dass die Last nicht richtig angeschlagen wurde und es der Mitarbeiter der Beschwerdeführerin als Anschläger unterliess, das erforderliche Stoppschild zu geben. Damit ist ein Verstoss gegen Art. 82 Abs. 1 UVG, Art. 6 Abs. 1 KranV sowie Art. 6 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 1 VUV aufgrund der vorliegenden, vollständigen Akten erstellt und die Vorinstanz hat zu Recht eine Ermahnung Stufe 1 ausgesprochen:

6.1 Anlässlich der Unfallabklärung stellte die Vorinstanz fest, es gelte nun, alles daran zu setzen, dass solche Unfälle sich nicht mehr ereigneten. Die Vorinstanz hat die vorgenannten Massnahmen (vgl. B.b) ausgesprochen, um in Zukunft ähnlich gelagerte Unfälle zu vermeiden. Aus diesem Grund ist auch unerheblich, ob es sich vorliegend um ein einmaliges Ereignis handelte oder nicht, zumal es lebensgefährliche Verletzungen mit einer seither bestehenden kompletten Querschnittslähmung für einen Mitarbeiter zeitigte (vgl. Urteil [...], E. I.1). Die Folgen waren derart gravierend, dass sie inskünftig zu vermeiden sind. Hierfür sind die von der Vorinstanz ausgesprochenen Massnahmen geeignet, verhältnismässig und zumutbar. Selbst wenn bis zum Unfall keine Anzeichen dafür bestanden haben sollten, dass sich Mitarbeitende der Beschwerdeführerin entgegen klarer Instruktionen verhielten und Sicherheitsvorrichtungen umgingen, bestand nach dem Ereignis hinreichende Gewissheit über sicherheitswidrige Zustände. Hierzu ist im Übrigen auf die Feststellung des Obergerichts zu verweisen, wonach gemäss konstanter und glaubhafter Darstellung des Anschlägers in seinen 12 Jahren Tätigkeit auf Baustellen nie ein solches Netz bzw. ein Schutzkorb zum Transport von Bitumenrollen verwendet worden

sei. Das Obergericht hielt fest, dass entsprechend davon ausgegangen werden müsse, dass die Sicherheitsverantwortlichen auf den Baustellen, auf welchen der Anschläger bislang tätig war – und damit auch die Baustelle der Beschwerdeführerin –, entgegen den einschlägigen Vorschriften bzw. Faustregeln während Jahren den Transport von Bitumenrollen, bei welchen der Plastik aufgeschnitten war, mittels Sicherungskette toleriert bzw. ihre Untergebenen sogar in dieser Weise instruiert hatten (vgl. Urteil [...], E. IV.4.1). Es ist sodann darauf hinzuweisen, dass das Anschlagen von Lasten seit dem 1. Januar 2022 als Arbeit mit besonderen Gefahren im Sinne von Art. 82a UVG in Verbindung mit Art. 8 VUV gilt und nur noch von ausgebildeten Personen durchgeführt werden darf (vgl. auch die entsprechende Broschüre der Suva «Ausbildung für das Anschlagen von Lasten», Ausgabe vom 5. Januar 2022; vgl. auch die vorgesehene Änderung vom 16. Juni 2023 von Art. 6 Abs. 3 E-KranV [AS 2023 343; in Kraft ab dem 1. September 2023]: «*Personen, die Lasten anschlagen, sind für diese Arbeit auszubilden.*» sowie Bundesamt für Gesundheit, Erläuternder Bericht zur Revision der Verordnung über die sichere Verwendung von Kranen, 2023, S. 3 f.).

6.2 Angesichts des schwerwiegenden Ereignisses trifft die Arbeitgeberin die gesetzliche Pflicht, in ihrem Betrieb nachdrücklich für die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften zu sorgen und ihre bisherigen Massnahmen, die zur Vermeidung des tragischen Ereignisses offensichtlich nicht genügt haben, zu verschärfen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 VUV muss die Arbeitgeberin dafür sorgen, dass die Schutzmassnahmen und Schutzeinrichtungen in ihrer Wirksamkeit nicht beeinträchtigt werden. Sie hat dies in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen. Nach Art. 6 Abs. 3 VUV sorgt die Arbeitgeberin dafür, dass die Arbeitnehmer die Massnahmen der Arbeitssicherheit einhalten. Dokumentierte Schulungen, schriftliche Bestätigungen der Fahrzeugüberprüfungen und eine Einarbeitung der Mitarbeitenden reichen nicht aus, um die konkrete Umsetzung der Massnahmen der Arbeitssicherheit sicherzustellen (vgl. auch BGE 109 IV 15 E. 2a; HANS-JAKOB MOSIMANN in: Basler Kommentar, Unfallversicherungsgesetz, 2019, N 7 zu Art. 82 UVG). Letztlich trifft die Arbeitgeberin die Verantwortung für die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften – selbst die Übertragung von Aufgaben an einen Arbeitnehmer entbindet die Arbeitgeberin nicht von ihren Verpflichtungen zur Gewährleistung der Arbeitssicherheit (Art. 7 Abs. 2 VUV). Daher ist auch ihr Hinweis auf den Ausgang des Strafverfahrens in Bezug auf einen betroffenen Mitarbeiter für das vorliegende Verfahren nicht von Belang und unbehelflich (vgl. BVGer-act. 5 samt Beilage 9).

6.3 Schliesslich haben die Arbeitgeberinnen beim Zusammenwirken mehrerer Betriebe die zur Wahrung der Arbeitssicherheit erforderlichen Absprachen zu treffen und die notwendigen Massnahmen anzuordnen. Sie haben sich gegenseitig und ihre jeweiligen Arbeitnehmer über die Gefahren und die Massnahmen zu deren Behebung zu informieren (Art. 9 Abs. 1 VUV). Am vorliegend massgeblichen schweren Arbeitsunfall waren unstreitig Mitarbeitende mehrerer Betriebe, darunter jener der Beschwerdeführerin, beteiligt. Wie mit überwiegender Wahrscheinlichkeit feststeht (vgl. E. 6 hier-
vor), ereignete sich der Arbeitsunfall unter anderem aufgrund der mangelhaften Zusammenarbeit zwischen Kranführer und Anschläger, wurde doch einerseits die Palette durch den Kranführer wohl ohne Handzeichen angehoben, andererseits aber auch das weitere Anheben und Schwenken der Last nicht durch ein Stoppzeichen des Anschlägers verhindert. Auch wenn das Verhalten des Kranführers der Beschwerdeführerin nicht anzulasten ist, sind Absprachen zwischen den verschiedenen Betrieben gemäss Art. 9 Abs. 1 VUV, aber auch die Bauplanung gemäss Art. 3 Abs. 1 aBauAV geeignet, in Zukunft die vorliegend festgestellte fehlende resp. mangelhafte, betriebsübergreifende Kommunikation – und die daraus folgenden, gravierenden Auswirkungen – zu verhindern.

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Verstoss gegen Art. 82 Abs. 1 UVG, Art. 6 Abs. 1 KranV sowie Art. 6 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 1 VUV aufgrund der vorliegenden Akten erstellt ist. Damit erweist sich die am 24. Mai 2018 verfügte (Suva-act. 6) und mit angefochtenem Einspracheentscheid vom 31. Juli 2018 (Suva-act. 21) bestätigte Ermahnung Stufe 1 als korrekt, weshalb die dagegen erhobene Beschwerde vom 30. August 2018, soweit darauf einzutreten ist (vgl. E. 1.5.7 hier-
vor), als unbegründet abzuweisen ist.

8.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteient-schädigung.

8.1 Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG sind die Verfahrenskosten der unterlie-genden Partei aufzuerlegen. Da die Beschwerdeführerin unterlegen ist, hat sie die Verfahrenskosten zu tragen. Diese bemessen sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten sind vorliegend auf

Fr. 3'000.– festzulegen und dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu entnehmen.

8.2 Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat als mit einer öffentlichen Aufgabe betraute Organisation jedoch keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (BGE 133 V 450 E. 13; 126 V 143 E. 4a). Die unterliegende Beschwerdeführerin hat ebenfalls keinen solchen Anspruch (vgl. BGE 128 V 124 E. 5b sowie Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und dem geleisteten Verfahrenskostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und an das Bundesamt für Gesundheit, Dienstbereich Kranken- und Unfallversicherung.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Viktoria Helfenstein

Rahel Schöb

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: