



---

Abteilung III  
C-891/2018

## **Urteil vom 10. Juli 2018**

---

Besetzung

Einzelrichter Beat Weber,  
Gerichtsschreiberin Tatjana Bont.

---

Parteien

**C.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch Dr. iur. Franz Hoffet und Martin Thomann,  
Rechtsanwalt, Homburger AG, Hardstrasse 201,  
8005 Zürich,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**SUVA**, Fluhmattstrasse 1, Postfach 4358, 6002 Luzern,  
handelnd durch SUVA, Rechtsabteilung, Fluhmattstrasse 1,  
Postfach 4358, 6002 Luzern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Unfallverhütung (VUV), Ankündigung eines Verwendungs-  
verbots für Schnellwechseleinrichtungen der Suva vom  
10. Januar 2018.

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

Im März 2014 verfügte die Suva (nachfolgend: Vorinstanz) gegenüber diversen Inverkehrbringern von Schnellwechseleinrichtungen ein *Vertriebsverbot* ab dem 1. Januar 2016. Schnellwechseleinrichtungen (nachfolgend: SWE) sind das Verbindungsstück zwischen einer Baumaschine und einem Anbaugerät, funktionieren in der hier interessierenden Bauweise hydraulisch und ermöglichen es dem Maschinisten, ohne auszusteigen und ohne Beizug einer Zweitperson, mittels Sichtprüfung und bestenfalls mittels Gegendruckprüfung sicherzustellen, dass das Anbaugerät korrekt angekuppelt ist. Grund für das Vertriebsverbot waren zwei schwere Unfälle im Zusammenhang mit dem Ankuppeln von SWE. In ihren Verfügungen wies die Suva auf die Möglichkeit einer Umrüstung nach neuester Technik und der damit verbundenen höheren Sicherheit von SWE hin. Die dagegen gerichteten Beschwerden von drei Inverkehrbringern hiess das Bundesverwaltungsgericht teilweise gut und hob die drei Verfügungen der Suva teilweise auf (Urteile des BVGer C-2016/2014 vom 9. Dezember 2015, C-2257/2014 vom 9. Dezember 2015 und C-2330/2014 vom 4. Dezember 2015). Das Schweizerische Bundesgericht seinerseits hob die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts teilweise auf (Urteile des Bundesgerichts 2C\_75/2016, 2C\_76/2016, 2C\_77/2016, 2C\_78/2016, 2C\_79/2016 und 2C\_80/2016, alle vom 10. April 2017) und bestätigte damit dem Grundsatz nach die Rechtmässigkeit des Vertriebsverbots.

**B.**

**B.a** Gleichzeitig mit dem Erlass des Vertriebsverbots kündigte die Suva auf ihrer Website unter dem Titel „Verwendungsverbot ab 2020“ an, ab dem 1. Januar 2020 auch die *Verwendung* von problematischen SWE zu verbieten (act. 1 Beilage 3). Als rechtliche Grundlagen erwähnte die Suva die Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten, das Produktesicherheitsgesetz und die Maschinenrichtlinie (Richtlinie 2006/42 EG); zudem verwies sie auf die Eidgenössische Maschinenverordnung. Das beabsichtigte Verwendungsverbot beziehe sich nur auf solche hydraulischen SWE, welche noch nicht nach neuester Technik gefertigt und noch nicht umgerüstet worden seien, die sogenannten „problematischen“ SWE.

**B.b** Mit Schreiben vom 17. Oktober 2017 forderte die Beschwerdeführerin die Suva auf, die Ankündigung des Verwendungsverbots zurückzunehmen und insbesondere von ihrer Website zu entfernen. Das Verwendungsverbot sei nicht rechtmässig (act. 1 Beilage 5).

**C.**

Mit Schreiben vom 16. November 2017 teilte die Suva der Beschwerdeführerin mit, dass per Ende 2019 alle gefährlichen SWE umzurüsten seien mit dem Ziel, weitere gravierende Personenschäden mit SWE zu verhindern. Ausserdem teilte sie mit, dass Gespräche mit den involvierten Verbänden stattfinden würden, um die Konsequenzen des Bundesgerichtsurteils und die Umsetzung des Urteils zu besprechen (act. 1 Beilage 6).

**D.** Mit Schreiben vom 19. Dezember 2017 teilte die Beschwerdeführerin der Suva mit, dass sich das Bundesgericht in seinen Urteilen vom 10. April 2017 nur mit dem Vertriebsverbot befasst habe und sich aus diesen Urteilen nichts für das angekündigte Verwendungsverbot ableiten lasse. Die Ankündigung des rechtlich unzulässigen Verwendungsverbot für SWE sei zurückzunehmen und es sei auf der Website klarzustellen, dass die Suva kein Verwendungsverbot per 1. Januar 2020 oder zu einem späteren Zeitpunkt verfügen oder durchsetzen werde. Ausserdem stelle man den Antrag, dass über den Widerruf des Verwendungsverbot eine Verfügung über Realakte im Sinne von Art. 25a VwVG zu erlassen sei (act. 1 Beilage 7).

**E.** Mit Schreiben vom 10. Januar 2018 teilte die Suva der Beschwerdeführerin mit, sie beabsichtige, Massnahmen gemäss Art. 60 ff. VUV durchzuführen, welche sich gegen einzelne Betriebe richteten, und die entsprechenden individuell-konkreten Verfügungen zu erlassen. Sie beabsichtige nicht, Massnahmen nach dem PrSG oder dem THG zu treffen. Der Begriff „Verwendungsverbot“ werde von der Website entfernt. Dem Antrag auf Erlass einer Verfügung über Realakte könne nicht entsprochen werden, da heute Unkenntnis über die Umstände herrsche, welche im Einzelfall künftig vorliegen werden. Eine Verfügung über die Nichtvornahme bestimmter Massnahmen ab dem 1. Januar 2020 sei nicht möglich (act. 1 Beilage 1).

**F.**

Seit Februar 2018 lautet der Titel der beabsichtigten Massnahmenaktion der Suva „Massnahmen nach UVG ab 2020 im Einzelfall“. Ansonsten blieb die Darstellung auf der Website der Suva dieselbe.

**G.**

In der Beschwerde vom 12. Februar 2018 (act. 1) stellte die Beschwerdeführerin folgende Rechtsbegehren:

„1. Es sei die Verfügung vom 10. Januar 2018 aufzuheben und

a) der Beschwerdegegnerin (recte: Vorinstanz) sei die Behauptung zu untersagen, dass sie ab dem 1. Januar 2020 problematische hydraulische Schnellwechseleinrichtungen (d.h. Schnellwechseleinrichtungen, für welche ein Vertriebsverbot gestützt auf die Produktesicherheitsgesetzgebung gilt) nicht mehr akzeptieren und deren Verwendung gestützt auf die Bestimmungen über die Unfallverhütung im Einzelfall verbieten werde; und

b) die Vorinstanz sei anzuweisen, das von ihr angekündigte Verwendungsverbot für problematische hydraulische Schnellwechseleinrichtungen ab dem 1. Januar 2020 zu widerrufen und auf ihrer Website darauf hinzuweisen, dass keine Rechtsgrundlage für das von ihr angekündigte Verwendungsverbot besteht.

2. Das Verbot und/oder die Anweisung gemäss Rechtsbegehren Ziff. 1a und 1b seien für die Dauer des Beschwerdeverfahrens als vorsorgliche Massnahme i.S.v. Art. 56 VwVG anzuordnen.

3 *Eventualiter* zu Rechtsbegehren Ziff. 1 sei festzustellen, dass die Vorinstanz mit der Weigerung, eine formelle, beschwerdefähige Verfügung über Realakte i.S.v. Art. 25a VwVG zum von ihr angekündigten Verwendungsverbot zu erlassen, eine Rechtsverweigerung begeht, und die Vorinstanz sei anzuweisen, unverzüglich eine solche Verfügung zu erlassen.

4. Über die vorliegende Beschwerde sei beförderlich zu entscheiden.

5. Unter Entschädigungsfolge zu Lasten der Vorinstanz.“

Zur Begründung in der Hauptsache führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, das von der Vorinstanz angekündigte Verwendungsverbot verletze Art. 19 Abs. 5 THG und sei deshalb unzulässig. Für ein Verwendungsverbot fehlten die rechtlichen Grundlagen. Zudem sei das Verwendungsverbot unverhältnismässig, denn die Kosten für die Umrüstung der heute in der Baubranche verwendeten SWE betrügen insgesamt ca. Fr. 120 Mio. Der Baumeisterverband gehe im Gegensatz zu den Baumaschinenherstellern davon aus, dass die rechtlichen Grundlagen für den Erlass eines Verwendungsverbots vorhanden seien, was zu einer erheblichen Verunsicherung in der Baubranche geführt habe.

Weiter führte die Beschwerdeführerin aus, dass auch die blosser Ankündigung des Verwendungsverbots unzulässig sei, da das Verwendungsverbot selbst unzulässig sei. Die Ankündigung habe bereits Marktwirkung erzielt, da die Bauunternehmen bereits jetzt eine technische Umrüstung der SWE in Betracht zögen, um einem allfälligen Verwendungsverbot zu entgehen. Die Kosten der Umrüstung von Fr. 120 Mio. sollten laut Baubranche von

den Baumaschinenherstellern getragen werden (act. 1 Ziff. 39). Es entstehe der Eindruck, die Suva wolle durch die Ankündigung des Verwendungsverbots einen fait accompli schaffen, ohne eine rechtliche Überprüfung zu ermöglichen. Dieser Eindruck werde noch verstärkt durch die Tatsache, dass die Suva nicht bereit sei, eine Verfügung im Sinne von Art. 25a VwVG zu erlassen.

Zur Begründung des Antrags auf vorsorgliche Massnahmen führte die Beschwerdeführerin aus, die Baumaschinenhersteller gerieten durch die bereits eingetretene Marktwirkung unter Druck und es entstünden erhebliche Kosten. Diese würden nicht ersetzt, falls sich später herausstellen würde, dass das Verwendungsverbot unzulässig sei. Somit lägen überzeugende Gründe für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen vor. Der eingetretenen Marktwirkung mit den entsprechenden Folgen könne nur durch ein vorsorgliches Verbot der Ankündigung oder durch eine vorsorgliche Anweisung entgegengetreten werden. Dem Entscheid in der Hauptsache werde durch die vorsorgliche Massnahme nicht vorgegriffen. Falls sich die Rechtmässigkeit des Verwendungsverbots ergeben würde, könne die Suva im Jahr 2020 immer noch die Verwendungsverbote im Einzelfall erlassen. Durch die Anordnung vorsorglicher Massnahmen solle einzig erreicht werden, dass keine faktische Vorwirkung entsteht. Auf jeden Fall sei die Suva zu verpflichten, auf ihrer Website darauf hinzuweisen, dass die Rechtmässigkeit des von ihr angekündigten Verwendungsverbots Gegenstand eines hängigen Verfahrens sei.

#### **H.**

Mit Zwischenverfügung vom 22. Februar 2018 sandte das Bundesverwaltungsgericht ein Doppel der Beschwerdeschrift inkl. Beilagen an die Vorinstanz mit dem Ersuchen, eine Vernehmlassung zum Antrag der Beschwerdeführerin auf Erlass vorsorglicher Massnahmen einzureichen (act. 3). Der mit gleicher Zwischenverfügung eingeforderte Kostenvorschuss von Fr. 5'000.- ging am 7. März 2018 beim Bundesverwaltungsgericht ein (doc. 3, 5).

#### **I.**

In ihrer Vernehmlassung vom 3. April 2018 (act. 8) stellte die Vorinstanz folgende Rechtsbegehren:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Eventualiter sei der Antrag auf Erlass vorsorglicher Massnahmen abzuweisen.

### 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

In einer Vorbemerkung führte die Suva aus, die Beschwerde erweise sich offensichtlich als unbegründet. Die Angelegenheit sei spruchreif, weshalb sich die nachfolgenden Ausführungen in erster Linie mit dem Hauptantrag auf Abweisung der Beschwerde befassten.

Das Bundesgericht habe in seinen drei Entscheiden festgestellt, dass die Norm SN EN 474-1, welche eine Vermutung der Rechtmässigkeit der SWE begründe, widerlegt worden sei. Der Vertrieb der SWE sei v.a. deshalb unzulässig, weil darin für vernünftigerweise vorhersehbare Fehlanwendungen nur organisatorische Massnahmen vorgesehen seien.

Die Beschwerdeführerin sei zudem materiell nicht beschwert. Die möglichen zukünftigen Handlungen ab dem 1. Januar 2020 richteten sich gegen jene Arbeitgeber, die dann noch unsichere SWE einsetzten. Die möglichen zukünftigen Handlungen richteten sich nicht gegen die Beschwerdeführerin. Soweit sie Umrüstungskosten von Fr. 120 Mio. für die Bauindustrie ins Feld führe, werde diese im Umfang bestritten. Zudem sei nicht nachgewiesen, dass und in welchem Umfang die Beschwerdeführerin dafür aufkommen müsste. Wenn man den Ausführungen im Merkblatt bezüglich Schnellwechseleinrichtungen für Baumaschinen des Verbandes der Schweizerischen Baumaschinenwirtschaft (VSBM) vom 9. Februar 2018 (act. 1 Beilage 16) folge, fielen die Kosten einer Umrüstung beim betroffenen Erwerber, d.h. dem Endnutzer an, weil für eine Weiterbelastung der entsprechenden Kosten an die Baumaschinenbranche keine rechtliche Grundlage bestehe.

Falls es der Beschwerdeführerin an einem schutzwürdigen Interesse fehle, bestehe kein Anspruch auf Erlass einer Verfügung nach Art. 25a Abs. 2 VwVG. Es sei daher fraglich, ob auf die vorliegende Beschwerde einzutreten sei. Vorliegend liege zudem keine behördliche Handlung im Sinne von Art 25a VwVG vor, weshalb kein Anspruch auf Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG bestehe. Weiter sei – falls doch ein Realakt nach Art. 25a VwVG vorläge – dieser nicht widerrechtlich und nicht unangemessen, weshalb die Beschwerde abzuweisen wäre.

### **J.**

Mit Zwischenverfügung vom 12. April 2018 bot das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin Gelegenheit, eine Replik mit entsprechenden Beweismitteln einzureichen (act. 10). Auf telefonische Anfrage von RA M. Thomann vom 18. April 2018 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht,

dass die Einladung zur Stellungnahme auch die Hauptsache betreffe (act. 11).

#### **K.**

In ihrer Replik vom 22. Mai 2018 führte die Beschwerdeführerin zunächst aus, die Suva verbreite zu Unrecht die Behauptung, dass alle bereits vor dem Vertriebsverbot in Verkehr gebrachten SWE allesamt umgerüstet oder ersetzt werden müssten. Diese seien rechtmässig in Verkehr gesetzt worden. Die Suva habe neu das angedrohte Verwendungsverbot nicht nur auf ihrer Website, sondern auch in einem Rundschreiben an alle Verwender, d.h. an die ganze Bauwirtschaft, angekündigt und die Verwender aufgefordert, in Absprache mit ihrem Lieferanten die Nachrüstung oder den Ersatz zu organisieren. Damit hetze die Suva die Kunden gegen die Beschwerdeführerin auf, obwohl sie wissen müsste, dass sie keine Nachrüstung verlangen dürfe und dass die Lieferanten solcher SWE nicht verpflichtet seien, eine solche Umrüstung vorzunehmen. Viele Kunden würden sich von der Beschwerdeführerin abgewandt haben, bis gerichtlich geklärt sei, dass die Suva nicht berechtigt sei, die nachträgliche Umrüstung anzuordnen.

Zum schutzwürdigen Interesse führte die Beschwerdeführerin aus, die Ausführungen der Suva, wonach die Kosten für die verlangte Umrüstung nicht von der Beschwerdeführerin getragen werden müssten, dass das Verwendungsverbot sich gegen die einzelnen Arbeitgeber richte, und dass das Merkblatt des VSMB ergebe, dass für eine Weiterbelastung der Kosten der Umrüstung an die Baumaschinenbranche keine rechtliche Grundlage bestehe, sei in mehrfacher Hinsicht unrichtig. Die Beschwerdeführerin habe die Kosten von Fr. 120 Mio. nicht als Beleg für die Beschwer, sondern als Beleg für die Unverhältnismässigkeit der Massnahme angeführt. Tatsächlich sei die Beschwerdeführerin aber auch von den Umrüstungskosten direkt betroffen, da sie eine Mietflotte an Baggern betreibe, welche mit SWE ausgerüstet seien. Die Beschwerdeführerin sei vom angekündigten Verwendungsverbot aber auch dadurch betroffen, dass auf Seiten der Bauwirtschaft der Eindruck entstehe, die Lieferanten solcher SWE seien in der Pflicht, die von der Suva verlangte Umrüstung kostenfrei vorzunehmen. Dies führe – unter Hinweis auf die in der Beschwerde gemachten Ausführungen, wonach die Baubranche von der Rechtmässigkeit des Verwendungsverbots ausgeht und der Baumaschinenverband von dessen Unrechtmässigkeit – zu einer nachhaltigen Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Beschwerdeführerin und ihren Kunden. Die Berufung der Suva auf das Merkblatt des VSMB sei zudem zynisch. Die Suva fordere

die Bauwirtschaft in ihrem jüngsten Rundschreiben ja selbst dazu auf, die von ihr verlangte Umrüstung „in Absprache mit dem Lieferanten“ vorzunehmen. Dadurch insinuieren sie, dass die Lieferanten verpflichtet seien, die fraglichen SWE umzurüsten.

Weiter führte die Beschwerdeführerin aus, die Ankündigung eines Verwendungsverbots sei – entgegen der Auffassung der Suva – ein Realakt im Sinne von Art 25a VwVG, weshalb ein Anspruch auf eine Verfügung gemäss Art 25a VwVG bestehe.

Zuletzt hielt die Beschwerdeführerin daran fest, dass die von der Suva getroffene Massnahme rechtswidrig und unverhältnismässig sei.

#### **L.**

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

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Die SUVA ist eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. e VGG. Sie vollzieht die Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten (vgl. Art. 85 Abs. 1 UVG).

**1.2** Gemäss Art. 25a VwVG entscheidet die Behörde mit Verfügung über Realakte. Realakte sind diejenigen Verwaltungsmassnahmen, die nicht auf einen rechtlichen, sondern einen tatsächlichen Erfolg gerichtet sind. Sie begründen keine unmittelbaren Rechte oder Pflichten der Privaten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, 7. Auflage, 2016 Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 313, Rz. 1408; Urteil des BGer 2C\_601/2016 vom 15. Juni 2018 E. 4.1 [zur Publikation vorgesehen]).

**1.3** Die Beschwerde richtet sich gegen das Schreiben der Suva vom 10. Januar 2018 (Anfechtungsobjekt). Darin bestätigt die Suva gegenüber der Beschwerdeführerin, sie beabsichtige, im Jahr 2020 Massnahmen gemäss

Art. 60 ff. VUV (Verwendungsverbote für SWE im Einzelfall) durchzuführen, welche sich gegen einzelne Betriebe richteten, und die entsprechenden individuell-konkreten Verfügungen zu erlassen. Ob das Schreiben der Vorinstanz vom 10. Januar 2018 alle Voraussetzungen an eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG erfüllt, kann aufgrund der nachstehenden Erwägungen offengelassen werden.

**1.4** Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.5** Die Beschwerdeführerin ist Adressatin des angefochtenen Schreibens. Sie hat die Beschwerde formgerecht und innert Frist erhoben und den Kostenvorschuss rechtzeitig einbezahlt.

## **2.**

**2.1** Zu prüfen ist zunächst die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin. Die Suva bestreitet, die Beschwerdeführerin sei materiell beschwert im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst b und c VwVG.

**2.2** Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a [formelle Beschwerde]), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (Urteil des BVGer C-2375/2006 vom 30. Juni 2009 E. 2).

**2.3** Schutzwürdig ist das Interesse, wenn die Beschwerdeführerin aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids einen praktischen Nutzen ziehen bzw. einen materiellen oder ideellen Nachteil vermeiden kann, den dieser Entscheid mit sich bringen würde. In soweit muss die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführerin durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise unmittelbar beeinflusst werden können (VERA MARANTELLI/SAID HUBER in: Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.] 2. Auflage 2016; Rz. 10 zu Art. 48 Abs. 1 VwVG)

**2.4** Ob die Legitimation zum Verfahren vorliegt, ist von Amtes wegen zu prüfen. Ist sie nicht ohne Weiteres ersichtlich, muss der Beschwerdeführer

sie eingehend erörtern und belegen (substanziieren), wofür er beweislaster ist (VERA MARANTELLI/SAID HUBER a.a.O. Rz. 5 zu Art. 48 VwVG).

**2.5** Beschwerdebefugt ist in erster Linie der materielle (primäre) Adressat einer Verfügung, [...] dessen Rechtsstellung durch die Verfügung oder den Entscheid direkt beeinträchtigt wird (VERA MARANTELLI/SAID HUBER a.a.O. Rz. 24 zu Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c).

**2.6** Der bloss an Geschäftsbeziehungen interessierte oder vertraglich mit dem Verfügungsadressaten verbundene Dritte ist in der Regel nicht beschwerdeberechtigt. Denn blosser Rückwirkungen, die eine Verfügung auf ein Vertragsverhältnis zwischen dem Adressaten und dem Dritten zeitigen kann, indem dieser deswegen z.B. als Garant oder Versicherer zahlungspflichtig werden könnte, begründen in der Regel kein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse des Dritten. Um in die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache zu kommen, muss der Dritte durch die Verfügung einen „unmittelbaren Nachteil“ erleiden bzw. unmittelbar in seinen Vermögensrechtlichen Interessen berührt sein, weshalb bloss „mittelbare, faktische Interessen“ an einer Aufhebung der Verfügung nicht genügen (mit diversen Beispielen: VERA MARANTELLI/SAID HUBER a.a.O., Rz. 35 zu Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG; BGE 135 II 172 E. 2.1 m.w.H.).

### **3.**

**3.1** Die Suva macht geltend, die Beschwerdeführerin sei nicht materiell beschwert. Die möglichen zukünftigen Handlungen ab dem 1. Januar 2020 richteten sich gegen jene Arbeitgeber, die dann noch unsichere SWE einsetzten. Die möglichen zukünftigen Handlungen richteten sich dagegen nicht gegen die Beschwerdeführerin selbst. Wenn man den Ausführungen im Merkblatt bezüglich Schnellwechseleinrichtungen für Baumaschinen des VSBM vom 9. Februar 2018 (act. 1 Beilage 19) folge, fielen die Kosten einer Umrüstung beim betroffenen Erwerber, d.h. dem Endnutzer, an, weil für eine Weiterbelastung der entsprechenden Kosten an die Baumaschinenbranche keine rechtliche Grundlage bestehe.

**3.2** Die Beschwerdeführerin macht replikweise geltend, sie habe die Kosten für die Umrüstung sämtlicher betroffener SWE in Höhe von rund 120 Mio. nicht als Beleg für ihre Beschwer angeführt, sondern um aufzuzeigen, dass ein Verwendungsverbot unverhältnismässig wäre. Tatsächlich wäre die Beschwerdeführerin aber von den Umrüstungskosten direkt betroffen,

da sie eine Mietflotte an Baggern betreibe, die mit solchen SWE ausgerüstet seien. Die Beschwerdeführerin macht ausserdem geltend, dass sie durch das angekündigte Verwendungsverbot deshalb beschwert sei, weil auf Seiten der Bauwirtschaft der Eindruck entstehe, die Lieferanten solcher SWE wären in der Pflicht, die von der Suva verlangte Umrüstung kostenfrei vorzunehmen. Dies führe – unter Hinweis auf die in der Beschwerde gemachten Ausführungen, wonach die Baubranche von der Rechtmässigkeit des Verwendungsverbots ausgehe und der Baumaschinenverband von dessen Unrechtmässigkeit – zu einer nachhaltigen Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Beschwerdeführerin und ihren Kunden. Die Berufung der Suva auf das Merkblatt des VSMB sei zudem zynisch. Die Suva fordere die Bauwirtschaft in ihrem jüngsten Rundschreiben ja selbst dazu auf, die von ihr verlangte Umrüstung „in Absprache mit dem Lieferanten“ vorzunehmen. Dadurch insinuiere sie, dass die Lieferanten verpflichtet seien, die fraglichen SWE umzurüsten (act. 14 S. 4, 5)

#### **4.**

**4.1** Aus Sicht des Gerichts sind die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur materiellen Beschwer nicht nachvollziehbar, wie nachfolgend aufzuzeigen ist.

#### **4.2**

**4.2.1** Zur Kostenübernahme weist die Suva darauf hin, dass eine gesetzliche Grundlage für die Überwälzung der Kosten an die Baumaschinenhersteller nicht bestehe. Dem ist zuzustimmen. Auch die Beschwerdeführerin nennt für eine allfällige Pflicht, Umrüstungskosten ganz oder teilweise zu übernehmen, keine konkrete gesetzliche Grundlage und macht auch nicht geltend, allenfalls solche vertraglichen Verpflichtungen eingegangen zu sein oder entsprechende Mietverträge abgeschlossen zu haben. Tatsächlich geht der Verband der Schweizerischen Baumaschinenwirtschaft (nachfolgend: VSMB) nicht davon aus, dass die Kosten von den eigenen Mitgliedern übernommen werden müssten (vgl. „Merkblatt bezüglich Schnellwechseleinrichtungen für Baumaschinen“ vom 9. Februar 2018; act. 1 Beilage 16). Auch dem Rundschreiben des Schweizerischen Baumeisterverbandes vom Februar 2018 und dem entsprechenden Merkblatt „Schnellwechsler für Bauunternehmer“ (act. 1 Beilage 17) kann nicht entnommen werden, dass die Baubranche ihrerseits davon ausginge, die Lieferanten hätten die Kosten der Umrüstung ganz oder teilweise zu bezahlen.

**4.2.2** Der Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach bei der Bauwirtschaft der Eindruck entstehe, die Baumaschinenhersteller hätten die Umrüstung kostenfrei zu übernehmen, und die Textstelle des Rundschreibens „in Absprache mit dem Lieferanten“ insinuieren, dass die Lieferanten die Kosten zu übernehmen hätten, kann nicht gefolgt werden. „In Absprache mit dem Lieferanten“ heisst aus Sicht des Gerichts, dass zunächst – mit dem Lieferanten als dem Spezialisten für die Baumaschinen – zu prüfen ist, ob es sich um eine „problematische“ SWE handelt, welche zwingend umzurüsten ist. Falls dies der Fall ist, sind die verschiedenen Möglichkeiten der Umrüstung – laut Suva seien 30 verschiedene Lösungen von SWE bekannt (act. 8 Ziff. 8) – zu diskutieren, wozu ebenfalls der Lieferant als Spezialist für Änderungen an den Baumaschinen zu kontaktieren ist. Von einer Kostenübernahme durch die Lieferanten ist nicht die Rede.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, sie betreibe eine Mietflotte an Baggern, welche mit SWE ausgerüstet seien. Nichts ändert sich jedoch dadurch, dass die Beschwerdeführerin als Betreiberin einer Mietflotte an Baggern (nur) vordergründig von der Ankündigung des Verwendungsverbots direkt betroffen scheint. Zum einen hat die Suva ein Verwendungsverbot nur für „problematische“ SWE angekündigt und hat die Beschwerdeführerin weder geltend gemacht noch aufgezeigt, sie vertreibe oder vermiete Bagger mit SWE der besagten Kategorie. Zum andern ändert auch das Betreiben einer Mietflotte an Baggern aufgrund des weiter oben Gesagten nichts daran, dass von einer Kostenübernahme durch den Vermieter nicht die Rede ist. Die Beschwerdeführerin wird durch das Betreiben einer Mietflotte nicht zur Verwenderin und potentiellen Adressatin eines Verwendungsverbots.

**4.2.3** Es ist schliesslich nicht nachvollziehbar, warum die Kundenbeziehungen schwieriger werden sollten. Die Baubranche geht von der Rechtmässigkeit des Verwendungsverbots aus. Zudem geht sie nicht davon aus, dass die Kosten der Umrüstung ganz oder teilweise von den Lieferanten oder den Vermietern zu tragen seien. Es ist deshalb auch nicht davon auszugehen, dass einzelne Kunden die Beschwerdeführerin auf einer Kostenübernahme behaften. Konkrete Gründe, warum ihre Kunden von einer Kostentragung durch die Beschwerdeführerin ausgehen sollten und inwiefern sich infolge Diskussion um die Kostentragung die Kundenbeziehungen verschlechtern, macht sie denn auch nicht geltend.

**4.2.4** Insgesamt ist es der Beschwerdeführerin nicht gelungen darzulegen, dass ihr die Kosten für die Umrüstung ganz oder teilweise überwältigt werden sollen oder dass die Kundenbeziehungen schwieriger werden könnten. Es ist ihr damit nicht gelungen aufzuzeigen, dass sie durch die Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Schreibens beziehungsweise der damit verbundenen Ankündigung von Massnahmen per 1.1.2020 im Einzelfall einen praktischen Nutzen ziehen bzw. einen materiellen oder ideellen Nachteil abwenden kann und dass ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise unmittelbar beeinflusst wird (vgl. vorne E. 2.3). Sie hat damit kein schutzwürdiges Interesse an einer Beschwerde nachweisen können.

**4.3** Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin zwar konkret das Schreiben der Suva anfecht, welches bestätigt, dass sie im Jahr 2020 ein Verwendungsverbot für „problematische“ SWE erlassen werde. Eigentliches Ziel der Anfechtung ist allerdings nicht das erwähnte Schreiben, sondern das Verwendungsverbot. Vom Verwendungsverbot ist aber nicht die *Baumaschinenwirtschaft* direkt betroffen beziehungsweise – wie die Beschwerdeführerin – einzelne Mitglieder, sondern die *Bauwirtschaft*. Deren Mitglieder werden Adressat der einzelnen Verfügungen der Suva sein und diese werden dafür sorgen müssen, dass die bei ihnen im Einsatz befindlichen SWE umgerüstet werden. Damit ist die Beschwerdeführerin nicht unmittelbar von einem allfälligen Verwendungsverbot betroffen (vgl. vorne E. 2.6). Damit wäre sie auch nicht beschwerdelegitimiert, wenn es ihr gelungen wäre, ein schutzwürdiges Interesse aufzuzeigen, was nicht der Fall ist.

**4.4** Wie bereits ausgeführt, konnte die Beschwerdeführerin kein schutzwürdiges Interesse nachweisen und ist aufgrund von Art. 48 Abs. 1 VwVG nicht beschwerdelegitimiert (vgl. E. 4.2.4). Soweit der Eindruck entstehen sollte, dass die Beschwerdeführerin als Verbandsvertreterin Beschwerde erhebt, sei festgehalten, dass auch in diesem Sinne keine Legitimation vorliegt (Art. 48 Abs. 1 VwVG bzw. Art. 48 Bst. a aVwVG und Art. 89 Abs. 1 BGG; BGE 131 I 200 E. 2.1). Die Beschwerdeführerin kann höchstens als Vertreterin der Baumaschinenindustrie, nicht aber als Vertreterin der Bauwirtschaft betrachtet werden. Somit ist die Beschwerdeführerin aus beiden Optiken nicht aktivlegitimiert. Auch eine bundesgesetzliche Ermächtigung gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG ist nirgends zu erblicken und wird nicht geltend gemacht.

**5.**

**5.1** Auf die Beschwerde ist deshalb im einzelrichterlichen Verfahren (Art. 23 Abs. 1 Bst. b VGG) nicht einzutreten. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist auf die materielle Argumentation der Beschwerdeführerin nicht weiter einzugehen.

**5.2** Mit Ergehen des vorliegenden Urteils fällt der Antrag auf Anordnung vorsorglicher Massnahmen als gegenstandslos dahin.

**6.**

Zu befinden ist schliesslich über die Verfahrenskosten und die Parteientschädigung.

**6.1** Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind gemäss dem Reglement vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 183.320.2) zu bestimmen. Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 2 Abs. 1 VGKE). Vorliegend sind die Verfahrenskosten auf Fr. 2'500.- festzusetzen und dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.- zu entnehmen. Demzufolge ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils der Betrag von Fr. 2'500.- auf ein von ihr zu bezeichnendes Konto zurückzuerstatten.

**6.2** Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE). Keinen Anspruch auf Parteientschädigungen haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Der obsiegenden Vorinstanz ist demzufolge keine Parteientschädigung zuzusprechen.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Der Antrag auf Anordnung vorsorglicher Massnahmen wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

**2.**

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

**3.**

Die Verfahrenskosten betragen Fr. 2'500.–, sind von der Beschwerdeführerin zu tragen und werden aus dem bereits geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 2'500.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auf ein von ihr zu bezeichnendes Konto zurückerstattet.

**4.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. \_\_\_\_\_; Gerichtsurkunde; Beilage im Doppel: Replik vom 22. Mai 2018)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Einschreiben)
- das SECO, Ressort Produktesicherheit (Einschreiben; Kopie zur Kenntnis)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Beat Weber

Tatjana Bont

**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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: