Urteilskopf

101 V 241

50. Urteil vom 29. Oktober 1975 i.S. Liser AG gegen Schweizerische Unfallversicherungsanstalt und Bundesamt für Sozialversicherung
Regeste (de):
Unfallverhütung (Art. 65 KUVG, Art. 8 und Art. 71 lit. a ArbG).

Verhältnis der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes über Unfallverhütung zu den entsprechenden Vorschriften der obligatorischen Unfallversicherung.

Regeste (fr):
Prévention des accidents (art. 65 LAMA, art. 8 et art. 71 lit. a LTr).

Relation entre les dispositions de la loi fédérale sur le travail concernant la prévention des accidents et les dispositions correspondantes de l'assurance obligatoire.

Regesto (it):
Prevenzione degli infortuni (art. 65 LAMI, art. 8 e art. 71 lit. a LL).

Relazione fra le norme della legge federale sul lavoro concernenti la prevenzione degli infortuni e i disposti corrispondenti dell'assicurazione obbligatoria.

Sachverhalt ab Seite 241

A.- Am 26. Mai 1970 erteilte die Gemeinde Spreitenbach der Liser AG die Bewilligung, ein "Verteilzentrum/Hochregallager mit Abfertigungsbau" (heute als "Verteilzentrum Nestlé-Maggi" in Betrieb) zu errichten. Nach Ziff. 4 der gemeinderätlichen Verfügung war das Projekt dem kantonalen Industrie- und Gewerbeamt in Aarau (im folgenden IGA genannt) zu unterbreiten. Die Bedingungen dieser Instanz wurden zu einem integrierenden Bestandteil der Baubewilligung erklärt. Die vom IGA am 25. Juni 1970 erteilte Plangenehmigung enthielt - entsprechend den bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) vor Erteilung der Baubewilligung eingeholten Weisungen - folgende Anordnung: "Die Laderampen entlang den Geleisen sind überkragend auszubilden, damit Personen darunter Schutz finden können. Der Schutzraum muss ein Mindestmass von 80 x 80 cm aufweisen." Das IGA erliess diese Anordnung allem Anschein nach, ohne zu beachten, dass das Eidgenössische Arbeitsinspektorat

ca. 3 Wochen früher, nämlich am 2. Juni 1970, dem IGA und der SUVA folgendes mitgeteilt hatte: "Das

vorliegende Projekt ist anlässlich einer früheren Besprechung ... auf Ihrem Inspektorat behandelt worden. Wie bekannt, handelt es sich eindeutig um einen nichtindustriellen Betrieb, auf welchen die Sondervorschriften für industrielle Betriebe nicht angewendet werden können ... Der Betrieb ist auf Art. 6 ArbG aufmerksam zu machen, dessen Bestimmungen zu beachten und einzuhalten sind. Wir haben keine weiteren Bemerkungen anzubringen und senden Ihnen die Planunterlagen zurück." Mit Wirkung ab 1. Oktober 1971 wurde die Liser AG der obligatorischen Unfallversicherung unterstellt, nachdem der unmittelbar nach Erlass der Baubewilligung begonnene Bau im September 1971 vollendet worden war. Am 2. November 1972 stellte die SUVA unter anderem fest, dass die Laderampen des Verteilzentrums nicht "überkragend" ausgestaltet worden waren. In der Folge setzte sie das IGA über die festgestellten Mängel in Kenntnis mit dem Ersuchen, dem Betrieb in einer Nachtragsverfügung die zur Behebung dieser Mängel notwendigen Massnahmen bekanntzugeben. Das IGA teilte der SUVA hierauf mit: "Wir sehen uns ... veranlasst, Sie ... darauf hinzuweisen, dass unsere seinerzeitige Plangenehmigung in der damals noch unbestimmten Annahme, dass der Betrieb möglicherweise später den Sondervorschriften für industrielle Betriebe des Arbeitsgesetzes unterstellt werden könnte, erteilt wurde. In der Folge hat sich jedoch ergeben, dass die Voraussetzungen für eine derartige Unterstellung nicht vorhanden sind. Unter diesen Umständen sehen wir deshalb keine rechtliche Handhabe, dem Betrieb die von Ihnen gewünschte Nachtragsverfügung zuzustellen (Art. 8 ArbG). Wir müssen Sie deshalb bitten, die zu treffenden Massnahmen dem Betrieb direkt bekanntzugeben." Mit Schreiben an die Liser AG vom 25. April 1973 forderte die SUVA die Behebung der festgestellten Mängel, worauf die Firma der Anstalt das Gesuch unterbreitete, statt des vorgesehenen Schutzraumes einen Auftritt erstellen zu können, wie er bei bereits bestehenden Bahnrampen ausgeführt werde. Die SUVA lehnte diesen Vorschlag am 31. Oktober 1973 als ungenügend ab und ersuchte die Liser AG, die im Schreiben vom 25. April 1973 genannten Massnahmen als Weisungen im Sinne von Art. 65 Abs. 2 KUVG zu betrachten

und für deren Ausführung bis zum 31. Mai 1974 besorgt zu sein.

B.- Die Liser AG zog diese Verfügung an das Bundesamt für Sozialversicherung weiter mit dem Antrag, die Weisung der SUVA sei aufzuheben und es sei ihr zu gestatten, "die Laderampen statt mit einem Schutzraum mit einem Auftritt auszugestalten, wie dies hinsichtlich bestehender Anlagen in der Wegleitung zur Verordnung III zum Arbeitsgesetz in den Bemerkungen zu Art. 23 (Abbildung 8c) vorgesehen ist. Die Liser AG sei ferner zusätzlich zu verpflichten, die gesamten Geleiseanlagen längs allen drei Rampen mit einem festen Belag aus Bitumenkies zu versehen." Die Beschwerdeführerin machte unter anderem geltend, eine Abänderung der Rampen gemäss der SUVA-Verfügung sei mit Kosten von ca. Fr. 800'000.– verbunden, was nicht verhältnismässig und auch volkswirtschaftlich nicht verantwortbar sei. Das Bundesamt für Sozialversicherung wies die Beschwerde mit Entscheid vom 22. August 1974 im wesentlichen mit folgender Begründung ab: In tatbeständlicher Hinsicht sei davon auszugehen, dass die von der SUVA erhobene Forderung, die Verladerampen überkragend auszugestalten, dem von der Rekurrentin mit der Bauleitung beauftragten Architekten rechtzeitig bekanntgegeben worden sei. Von entscheidender Bedeutung sei die Tatsache, dass das IGA diese Weisung in die Plangenehmigung vom 25. Juni 1970 übernommen habe. Das IGA sei bei Erlass der Verfügung zwar davon ausgegangen, das Verteilzentrum sei nach der Inbetriebnahme den Sondervorschriften für industrielle Betriebe des Arbeitsgesetzes zu unterstellen, was sich nachträglich als unzutreffend erwiesen habe. Es sei jedoch zu beachten, dass das Verwaltungsrecht die Nichtigkeit rechtswidriger Verwaltungsakte grundsätzlich ausschliesse. Nachdem die Beschwerdeführerin die in Frage stehende Verfügung nicht angefochten habe, sei diese in formelle Rechtskraft erwachsen "und deshalb insofern zumindest einzuhalten, als sie Weisungen zur Unfallverhütung zum Gegenstand hat, die ursprünglich von der SUVA ausgegangen sind". In materieller Hinsicht schützte das Bundesamt die Auffassung der SUVA, wonach die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Ersatzmassnahmen den Anforderungen der Unfallverhütung nicht genügten. Die Weisung der SUVA verstosse weder gegen die in Art. 65 Abs. 1 KUVG vorgeschriebene

Rücksichtnahme auf die Verhältnisse des Betriebes noch gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit des Verwaltungshandelns. Der voraussichtliche Aufwand für die notwendigen Anpassungsarbeiten übersteige - gemessen an den Gesamtkosten des Verteilzentrums - den Rahmen des Zumutbaren nicht.

C.- Mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde erneuert die Liser AG das erstinstanzliche Rechtsbegehren. In der Begründung wird zur Hauptsache geltend gemacht, die Beschwerdeführerin führe keinen industriellen Betrieb, weshalb das IGA nicht zuständig gewesen sei, ihr im Plangenehmigungsverfahren gemäss Arbeitsgesetz Weisungen zu erteilen. Die Praxis, wonach bei fehlerhaften Verwaltungsakten Nichtigkeit nur ausnahmsweise anzunehmen sei, schütze das Interesse des auf die Rechtmässigkeit der Verfügung vertrauenden Bürgers, welchem Kriterium im vorliegenden Fall jedoch keine Bedeutung zukomme. Die SUVA-Verfügung vom 31. Oktober 1973 sei nicht im Sinne von Art. 65 Abs. 1 KUVG "den Verhältnissen des Betriebes angemessen" und verstosse gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Dieser Grundsatz lasse sich keinesfalls einschränkend auslegen, wenn ein unbestrittenermassen fehlerhafter Verwaltungsakt nicht befolgt worden sei. Eine Gleichbehandlung von Verstössen gegen rechtmässige und unrechtmässige behördliche Verfügungen verletze auch den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Im übrigen sei zu beachten, dass Bahnrampen bisher meist ohne den von der SUVA vorgeschriebenen Fluchtweg erstellt worden seien und es keineswegs sicher sei, dass es sich dabei um eine Massnahme handle, welche gemäss Art. 65 Abs. 1 KUVG "nach der Erfahrung notwendig" sei. Dies sei in Verbindung mit den örtlichen Gegebenheiten (Fluchtweg nach einer Seite offen) und der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen zusätzlichen Massnahme (Erstellen eines Auftrittes und eines Belages aus Bitumenkies längs der Rampen) bei der Beurteilung zu berücksichtigen.
Die SUVA beantragt Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. In ihrer Vernehmlassung beruft sich die Anstalt auf das Verfahren der Plangenehmigung gemäss Art. 8 des Arbeitsgesetzes und pflichtet der Auffassung des Bundesamtes für Sozialversicherung bei, wonach das IGA über die streitige Ausgestaltung der Bahnrampen rechtskräftig verfügt habe.

Nach der aargauischen Vollziehungsverordnung vom 18. August 1966 zum Arbeitsgesetz könne das Plangenehmigungsverfahren auch bei nichtindustriellen Betrieben Platz greifen, wenn es diese verlangten und sofern deren Unterstellung unter die Sondervorschriften für industrielle Betriebe in absehbarer Zeit in Betracht fallen könnte. Diese Vorschrift habe im vorliegenden Fall die Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens erlaubt. Die entsprechende Verfügung sei daher rechtsgültig und infolge Nichtanfechtung seitens der Liser AG auch rechtskräftig geworden. Erst als sich nach der Betriebsaufnahme im Jahre 1971 herausgestellt habe, dass das Unternehmen in Form eines nichtindustriellen Betriebes geführt werde, sei die Zuständigkeit des IGA zum Erlass von Unfallverhütungsvorschriften dahingefallen und der Vorbehalt des KUVG in Art. 71 lit. a ArbG wirksam geworden. Trotz der rechtskräftigen kantonalen Verfügung vom 25. Juni 1970 habe sich die SUVA zum Erlass einer neuen Verfügung entschlossen, "um der Rekurrentin den Rechtsweg nicht mit einer rein formellen Begründung zu verschliessen". Die Verfügung stütze sich auf Art. 65 KUVG und entspreche Art. 23 Abs. 2 der Verordnung III zum Arbeitsgesetz und der zugehörigen Praxis (Wegleitung des BIGA vom 3. April 1970), wie sie als Richtlinie auch für nichtindustrielle Betriebe Geltung hätten. Im übrigen hält die SUVA an ihrer Auffassung fest, wonach die der Beschwerdeführerin auferlegte Pflicht zur Abänderung der Laderampen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht verletze.

D.- Mit Verfügung vom 8. Oktober 1974 hat der Präsident des Eidg. Versicherungsgerichts dem Antrag der Beschwerdeführerin auf Erteilung aufschiebender Wirkung entsprochen (Art. 111 Abs. 2 OG).

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 65 Abs. 1 KUVG haben die Inhaber obligatorisch versicherter Betriebe oder deren Stellvertreter zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten "alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stande der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind". Gemäss Abs. 2 der Bestimmung ist die SUVA befugt, nach Anhörung der Beteiligten entsprechende Weisungen zu erlassen.

Gestützt auf Art. 65 KUVG hat der Bundesrat eine Reihe von Verordnungen erlassen, welche die Unfallverhütung in einzelnen Sachbereichen zum Gegenstand haben. Dagegen sind die in Art. 10 der Verordnung II über die Unfallversicherung vorgesehenen allgemeinen Vorschriften betreffend die Verhütung von Unfällen bisher nicht erlassen worden. Eine allgemeine Verordnung besteht lediglich hinsichtlich der Berufskrankheiten (Verordnung über die Verhütung von Berufskrankheiten vom 23. Dezember 1960).

2. a) Art. 8 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArbG) vom 13. März 1964 schreibt vor: Wer einen industriellen Betrieb errichten oder umgestalten will, hat die Genehmigung der geplanten Anlage bei der kantonalen Behörde nachzusuchen. Diese holt das Gutachten des Eidgenössischen Arbeitsinspektorates und durch dessen Vermittlung die Weisungen der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt ein (Abs. 1). Entspricht die geplante Anlage den Vorschriften des Bundes und der Kantone, so genehmigt die kantonale Behörde die Pläne, nötigenfalls mit der Auflage, dass besondere Schutzmassnahmen getroffen werden (Abs. 2). Die kantonale Behörde erteilt die Betriebsbewilligung, wenn Bau und Einrichtung des Betriebes dem Entscheid über die Genehmigung der Pläne entsprechen (Abs. 3). Die Art. 22 bis 29 der Verordnung I (Allgemeine Verordnung) vom 14. Januar 1966 zum ArbG regeln das Verfahren der Plangenehmigung und der Betriebsbewilligung; die materiellen Bestimmungen über die Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung in industriellen Betrieben sind in der Verordnung III vom 26. März 1969 zum ArbG enthalten. b) Entsprechend der allgemeinen Bestimmung des Art. 41 ArbG, wonach der Vollzug des Gesetzes unter Vorbehalt der Bundesaufsicht den kantonalen bzw. den von ihnen bezeichneten Vollzugsbehörden zusteht, bestimmt Art. 51 ArbG, dass es Sache der kantonalen Behörde, des Eidgenössischen Arbeitsinspektorates oder des Arbeitsärztlichen Dienstes ist, für die Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften und der Verfügungen - nötigenfalls verbunden mit einer Strafandrohung nach Art. 292 StGB - besorgt zu sein. Sodann unterliegen die auf Grund von Art. 8 ArbG erlassenen Verfügungen der kantonalen Behörden - auch soweit sie

Weisungen der SUVA enthalten - dem Beschwerdeverfahren gemäss Art. 56 ArbG.

3. a) Über das Verhältnis zwischen den Bestimmungen des ArbG über Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung einerseits und den entsprechenden Vorschriften im Rahmen der obligatorischen Unfallversicherung an-

derseits bestimmt Art. 71 lit. a ArbG, dass die Bundesgesetzgebung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten vorbehalten bleibt. Wie der Bundesrat in der Botschaft vom 30. September 1960 zum Arbeitsgesetz festgestellt hat, ergibt sich hieraus, dass für die Errichtung von Betrieben grundsätzlich die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes massgebend sind. Dabei unterliegen industrielle Betriebe sowohl den materiellen Vorschriften nach Art. 6 und 7 ArbG als auch dem Verfahren der Plangenehmigung und Betriebsbewilligung gemäss Art. 8 ArbG; für die Errichtung nichtindustrieller Betriebe sind dagegen lediglich die Art. 6 und 7 ArbG anwendbar. Nach der Eröffnung von Betrieben, die der obligatorischen Unfallversicherung unterstehen, wird die Anwendbarkeit von Art. 6 und 7 ArbG im Umfange anderslautender Bestimmungen des KUVG eingeschränkt (BBl 1960 II 960; vgl. auch SCHAETTI, Unfall- und Krankheitsverhütung als Rechtsproblem, in SZS 1970, S. 14 ff., insbesondere S. 30/31). b) Gestützt auf Art. 65 Abs. 3 KUVG und Art. 40 Abs. 1 lit. c ArbG hat der Bundesrat am 8. Mai 1968 eine Verordnung über die Koordination der Durchführung des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes und des Arbeitsgesetzes auf dem Gebiete der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten erlassen (veröffentlicht in BBl 1972 I 802 ff.). Die Verordnung regelt die Vorbereitung und den Vollzug der Vorschriften über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten durch die SUVA und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit in Betrieben, die sowohl dem KUVG als auch dem Arbeitsgesetz unterstehen (Art. 1), zu welchem Zweck gemischte Ausschüsse gebildet werden (Art. 2 bis 4). Art. 7 der Verordnung hält fest, dass es im Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 8 Abs. 1 ArbG Sache der Arbeitsinspektorate ist, die Gesuche auf deren Übereinstimmung mit den Schutzvorschriften zu prüfen, bei Abweichungen die entsprechenden Massnahmen zu verfügen und, soweit besondere Schutzmassnahmen auf Grund des KUVG erforderlich sind,

Weisungen im Sinne von Art. 65 Abs. 2 KUVG zu erlassen. Aus Art. 10 der Verordnung geht ferner hervor, dass bei Nichtbefolgung von Vorschriften die SUVA auf Veranlassung des Arbeitsinspektorates oder von sich aus eine Verfügung gemäss Art. 103 Abs. 2 KUVG erlässt, "sofern sich eine Versetzung in eine höhere Gefahrenstufe des Prämientarifes rechtfertigt" (Abs. 2). In den übrigen Fällen, in welchen Verwaltungsmassnahmen gemäss Art. 51 und 52 ArbG notwendig sind, erlässt das Arbeitsinspektorat auf Veranlassung der Anstalt oder von sich aus eine Anordnung im Sinne von Art. 82 der Verordnung I zum ArbG. Nötigenfalls ersucht das Arbeitsinspektorat die kantonale Behörde um den Erlass einer entsprechenden Verfügung im Sinne von Art. 51 Abs. 2 ArbG (Abs. 3).

4. a) Mit Verfügung vom 25. Juni 1970 erteilte die zuständige kantonale Behörde der Beschwerdeführerin die Plangenehmigung mit der Auflage, die Laderampen entlang den Geleisen "überkragend" auszugestalten, wie dies von der SUVA im Hinblick auf die Unterstellung des Betriebes unter die obligatorische Unfallversicherung verlangt worden war. Bereits vor Erlass der Plangenehmigungsverfügung, nämlich am 2. Juni 1970, hatte das Eidgenössische Arbeitsinspektorat dem IGA und der SUVA indessen mitgeteilt, bei der Liser AG handle es sich eindeutig um einen nichtindustriellen Betrieb. In der Folge unterstellte das IGA den Betrieb dennoch dem Plangenehmigungsverfahren, wobei es möglicherweise davon ausging, § 6 der aargauischen Vollziehungsverordnung vom 18. August 1966 zum Arbeitsgesetz finde Anwendung. Nach dieser Bestimmung kann das Plangenehmigungsverfahren auch für nichtindustrielle Betriebe durchgeführt werden, "sofern diese es verlangen und sofern deren Unterstellung unter die Sondervorschriften für industrielle Betriebe in absehbarer Zeit in Betracht fallen könnte". Am 14. Februar 1973 teilte das IGA der SUVA jedoch mit, die Voraussetzungen zur Unterstellung der Liser AG unter die Sondervorschriften für industrielle Betriebe des Arbeitsgesetzes seien nicht gegeben, weshalb keine Rechtsgrundlage bestehe zum Erlass einer Nachtragsverfügung hinsichtlich der von der SUVA festgestellten Mängel. b) Nach dem Gesagten ist die SUVA befugt, Weisungen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten bei industriellen

Betrieben schon im Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 8 ArbG erteilen zu lassen. Solche Weisungen bilden rechtlich jedoch einen Bestandteil der kantonalen Verfügung, welche sich auf Art. 8 ArbG stützt, und stellen keine selbständige Verfügung der SUVA im Sinne von Art. 65 Abs. 2 KUVG dar (vgl. HUG, Kommentar zum Arbeitsgesetz, N 11 zu Art. 8 ArbG). Erst mit dem Wegfall des Plangenehmigungsverfahrens wurde die SUVA im Sinne des Vorbehaltes von Art. 71 lit. a ArbG zum Erlass selbständiger Weisungen befugt. Es stellt sich die Frage, ob die Anstalt materiell an der gestützt auf Art. 8 ArbG erteilten Weisung auf "überkragende" Ausgestaltung der Laderampen festhalten durfte.

5. Die SUVA ist in der Anordnung konkreter Unfallverhütungsmassnahmen nicht frei. Massgebend ist für sie Art. 65 Abs. 1 KUVG, wonach sich die Pflicht des Betriebes auf Massnahmen beschränkt, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stande der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Entscheidend sind die konkreten Verhältnisse, wie sie im Zeitpunkt des Verfügungserlasses bestehen. a) Im vorliegenden Fall hat die SUVA den nichtindustriellen Betrieb der Beschwerdeführerin einer Weisung unterstellt, die das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit gemäss der Vo III zum Arbeitsgesetz erlassen hat. Mit dieser Verordnung hat der Bundesrat nähere Vorschriften aufgestellt über die "Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung in industriellen Betrieben". Die in Art. 23 und 24 der Verordnung enthaltenen Bestimmungen über "Gleise und Rampenauffahrten" werden ergänzt durch Weisungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Die Wegleitung zur Vo III vom 3. April 1970 führt zu Art. 23 und 24 Vo III aus, es müsse "bei Laderampen von mehr als 10 m Länge und mehr als 0,8 m Höhe über Schienenoberkante ein Schutzabstand vorhanden sein ..., oder die Rampen sind überkragend auszuführen ... Bei bestehenden Rampen kann ein Auftritt ... angebracht werden, um das Verlassen des Gleisfeldes über die Rampe zu erleichtern." b) Um bestehende Rampen im Sinne der Wegleitung handelt es sich im vorliegenden Fall nicht: Die streitige Weisung war der Beschwerdeführerin schon vor Erhalt der Baubewilligung bekannt; auch ist die in der Baubewilligung ausdrücklich

vorbehaltene Verfügung des IGA unbestrittenermassen rechtzeitig erfolgt. Wie die Beschwerdeführerin ausführt, soll die Nichtbefolgung der Weisung auf einen Planungsfehler der für die Projektausführung verantwortlichen Architekten und Ingenieure zurückzuführen sein. Dass die Rampen bereits fertig erstellt waren, als die SUVA die angefochtene Verfügung erliess, ist daher grundsätzlich von der Beschwerdeführerin zu vertreten. Bei der Beurteilung des Falles ist aber zu berücksichtigen, dass auch das Vorgehen der zuständigen Instanzen als mangelhaft erscheint. So hat das IGA die Beschwerdeführerin dem Plangenehmigungsverfahren gemäss Art. 8 ArbG unterstellt und ihr am 25. Juni 1970 eine entsprechende Verfügung zugestellt, obgleich das Eidgenössische Arbeitsinspektorat ihm am 2. Juni 1970 mitgeteilt hatte, bei der Liser AG handle es sich eindeutig um einen nichtindustriellen Betrieb, auf welchen die Sondervorschriften für industrielle Betriebe nicht angewendet werden könnten. Selbst wenn sich das IGA beim Erlass auf die erwähnte kantonale Vollzugsbestimmung gestützt haben sollte, hat es sich in der Folge jedenfalls nicht um die Durchsetzung der verfügten Auflagen bemüht. Erst im Februar 1973, somit rund 1 1/2 Jahre nach der Betriebsaufnahme, teilte das Amt der SUVA mit, dass entgegen "der damals noch unbestimmten Annahme, dass der Betrieb möglicherweise später den Sondervorschriften für industrielle Betriebe des Arbeitsgesetzes unterstellt werden könnte", die Voraussetzungen für eine solche Unterstellung nicht gegeben seien. Anderseits hat auch die SUVA vom Inhalt des Schreibens des Eidgenössischen Arbeitsinspektorates an das IGA schon anfangs Juni 1970 Kenntnis erhalten. Es wäre daher zu erwarten gewesen, dass die Anstalt auf Grund dieser Mitteilung eigene Vorkehren zur Durchsetzung der

von ihr verlangten Unfallverhütungsmassnahmen treffen würde. Jedenfalls hätte ungeachtet der nachfolgenden Plangenehmigung Anlass dazu bestanden, den Sachverhalt näher abzuklären, nachdem sich die Verfügung des IGA vom 25. Juni 1970 nicht mit der Stellungnahme des Eidgenössischen Arbeitsinspektorates vom 2. Juni 1970 vereinbaren liess. Die SUVA hat es somit ebenfalls an der notwendigen Sorgfalt, wie sie angesichts der Tragweite der in Frage stehenden Massnahme vorauszusetzen war, fehlen lassen; insbesondere hat sie nicht alles ihr Zumutbare zur Sicherstellung

der verlangten Unfallverhütungsmassnahme vorgekehrt.
Die genannten verfahrensmässigen Mängel haben dazu beigetragen, dass der Planungsfehler von der Beschwerdeführerin nicht rechtzeitig erkannt und behoben wurde. Es kann daher nicht allein der Liser AG angelastet werden, dass die Laderampen entgegen den Weisungen der SUVA erstellt worden sind. Da keine Anhaltspunkte dafür bestehen, die Beschwerdeführerin habe der Weisung bewusst zuwidergehandelt, rechtfertigt es sich, den Sachverhalt rechtlich gleich zu beurteilen, wie wenn es sich um eine rechtmässig erstellte bestehende Anlage handeln würde. Für bestehende Rampen genügt es nach den erwähnten Vorschriften, wenn ein Auftritt angebracht wird, welcher das Verlassen des Gleisfeldes über die Rampe erleichtert. Solange diese Massnahme bei bestehenden Rampen als zwar nicht ideale, immerhin jedoch den Verhältnissen angemessene Unfallverhütungsmassnahme betrachtet wird, darf nach dem Gesagten im vorliegenden Fall nicht darüber hinausgegangen werden.

6. Aus den genannten Gründen kann die angefochtene Verfügung nicht bestätigt werden. Die Beschwerdeführerin wird dagegen den Unfallverhütungsvorschriften, wie sie für bestehende Rampen Geltung haben (Erstellen eines Auftrittes), nachzukommen haben. Es wird Sache der SUVA sein, eine entsprechende Verfügung im Sinne von Art. 65 Abs. 2 KUVG zu erlassen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde werden der vorinstanzliche Entscheid und die Verfügung der SUVA vom 31. Oktober 1973 aufgehoben.