

00.000

**Botschaft
zum Produktesicherheitsgesetz
(Totalrevision des Bundesgesetzes über die Sicherheit von
technischen Einrichtungen und Geräten)**

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Produktesicherheitsgesetz (PrSG), einer Totalrevision des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG), mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

dd. MM. 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG) soll ein Produktesicherheitsgesetz werden.

Die Totalrevision des STEG bringt eine Angleichung an die Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft (EG) über die allgemeine Produktsicherheit. Damit wird gewährleistet, dass die schweizerischen Anforderungen an die Sicherheit von Konsumprodukten mit den Anforderungen des europäischen Binnenmarktes – einem Markt mit über 490 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten – identisch sind. Europakompatible Lösungen liegen sowohl im Interesse der Verwenderinnen und Verwendern von Produkten als auch der Hersteller:

- Die Verwenderinnen und Verwender in der Schweiz erhalten wie diejenigen im Ausland die Gewähr, dass die Produkte nach einem einheitlich hohen Sicherheitsniveau produziert wurden. Für die Verwenderinnen und Verwender von schweizerischen Produkten wird damit das Vertrauen in die Sicherheit gestärkt.*
- Die Hersteller sollen sich nach dem gleichen Sicherheitsstandard richten können, ob sie nun für den Schweizer Markt oder für den Wirtschaftsraum der EG- und der EWR-Staaten produzieren und damit auch ihre Produktheftungsrisiken im In- und Ausland minimieren. Produkte schweizerischer Hersteller sind durch die Einhaltung der schweizerischen Produktesicherheitsvorschriften ohne weiteres europakompatibel. Der Mehraufwand für die Berücksichtigung zweier unterschiedlicher Produktesicherheitsvorschriften fällt damit weg, Produktionskosten können so gesenkt werden.*

Ein mit dem europäischen Recht identisches Schutzniveau stärkt zudem das Vertrauen in die schweizerischen Hersteller und ihre Produkte bei europäischen Importeuren und den europäischen Konsumentinnen und Konsumenten.

Auch die europäischen Hersteller von Produkten, welche ihre Produkte nach den europäischen Sicherheitsvorgaben produzieren, müssen beim Export ihrer Produkte in die Schweiz keine unterschiedlichen Schutzniveaus berücksichtigen, was den Zugang zum schweizerischen Markt erleichtert und den Wettbewerb belebt.

Der zunehmende grenzüberschreitende Handel und die Importe aus aller Welt bergen die Gefahr, dass vermehrt gefährliche Waren auf den Schweizer Markt gelangen. Die Europakompatibilität der schweizerischen Produktesicherheitsvorschriften ist auch die Grundlage für eine engere Zusammenarbeit zwischen den für die Sicherheit von Produkten zuständigen Behörden der Schweiz und der Mitgliedstaaten der EG. Die Verwendung einheitlicher Anforderungskriterien an die Sicherheit von Produkten wird es der Schweiz ermöglichen, sich am europaweiten Schnellwarnsystem für gefährliche Konsumgüter RAPEX (Rapid Alert System for non-food consumer products) zu beteiligen. Zusammen mit einer Beteiligung an weiteren europäischen Schnellwarnsystemen in den Bereichen Lebens- und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) sowie übertragbarer Krankheiten (Early Warning and Response System, EWRS) wird damit eine einheitliche Grundlage geschaffen für eine enge Zusammenarbeit mit 30 europäischen Staaten zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung. Der Umstand, dass in der EU im Jahr 2007 die Anzahl der vom Markt zurückgenommenen gefährlichen Produkte gegenüber dem Vorjahr um 53 Prozent gestiegen ist, belegt, dass eine enge Zusammenarbeit auf der Basis eines

einheitlichen Instrumentariums, welches schnelle Reaktionszeiten der verantwortlichen Behörden erlaubt, auch für die Schweiz von erheblichem Interesse ist.

Bisher ist die Produktesicherheit in der Schweiz ausschliesslich durch eine Vielzahl von Erlassen sektoriell oder produktspezifisch und teilweise nur lückenhaft geregelt. Die EG hat demgegenüber mit der Produktsicherheitsrichtlinie zusätzlich harmonisierte Anforderungen an die Sicherheit der Konsumgüter aufgestellt. Im Rahmen des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR wurde das schweizerische STEG revidiert, so dass es ein umfassendes Gesetz zumindest über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten darstellt.

Das geltende STEG weist jedoch im Vergleich mit der EG-Richtlinie in verschiedener Hinsicht nicht das gleiche Schutzniveau auf. Die wichtigsten Unterschiede, die mit einer Totalrevision des STEG beseitigt werden sollen, betreffen:

- Erfasste Produkte und das Verhältnis zu anderen Gesetzen: Das STEG ist anwendbar auf technische Einrichtungen und Geräte. Der Geltungsbereich soll ausgedehnt werden auf Produkte allgemein. Das Produktesicherheitsgesetz soll immer dann zur Anwendung kommen, wenn nicht andere bundesrechtliche Bestimmungen in den sektoriellen Gesetzen bestehen, mit denen das gleiche Ziel verfolgt wird.*
- Pflichten der Hersteller: Nach dem Inverkehrbringen eines Produktes ist der Hersteller oder Importeur zu verpflichten, geeignete Massnahmen zu treffen, um Gefahren zu erkennen und die Kontrollbehörden über die Gefahr zu informieren. Das geltende STEG auferlegt dem Inverkehrbringer keine derartigen Pflichten hinsichtlich der Sicherheit seiner technischen Einrichtungen und Geräte. Gemäss dem „New Approach“ hat hingegen das Inverkehrbringen grundsätzlich in Selbstverantwortung der Hersteller und Importeure zu erfolgen.*
- Kompetenzen der Behörden: Die Kontrollbehörden sollen die zum Schutz der Sicherheit oder Gesundheit erforderlichen Massnahmen ergreifen können. Die Kompetenzen im geltenden STEG sind unzureichend.*

Mit dem Produktesicherheitsgesetz wird eine Änderung von Artikel 3 des Produkthaftpflichtgesetzes vorgeschlagen. Damit wird die Haftung auf unverarbeitete Produkte der Landwirtschaft, Tierzucht, Fischerei und Jagd ausgedehnt. Der Grund liegt darin, dass Produkte einheitlich ab Inverkehrbringen (und nicht etwa erst nach einer ersten Verarbeitung) erfasst werden sollen, wie das auch die EG-Richtlinien vorsehen. Die Ausdehnung der Haftung ist sachlich gerechtfertigt, und ihre Auswirkungen sind vertretbar, zumal bisher bei unverarbeiteten Produkten keine Fälle bekannt wurden, welche die Frage der Haftung aufwarfen.

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.1.1 Gewachsene Regelung der Produktesicherheit	5
1.1.2 Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR	5
EG-Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit	6
1.1.4 Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG)	7
1.1.5 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)	8
1.1.6 Produktheftpflichtgesetz (PrHG)	9
1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	10
1.2.1 Die Berichte über die Konsumgütersicherheit in der Schweiz	10
1.2.2 Vergleich zwischen STEG und Richtlinie 2001/95/EG	10
1.2.3 Vernehmlassungsvorlage	11
1.2.4 Ergebnisse der Vernehmlassung	13
1.3 Die beantragte Neuregelung	14
Produktesicherheitsgesetz als Totalrevision des STEG	14
1.3.2 Teilnahme an RAPEX	14
1.3.3 Prüfung des Anpassungsbedarfs bei weiteren Gesetzen	15
1.3.4 Revision des THG (Cassis-de-Dijon)	18
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	20
1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	22
1.6 Umsetzung	22
2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	23
3 Auswirkungen	40
3.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	40
3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	40
3.2.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	40
3.2.2 Auswirkungen auf die Inverkehrbringer von Produkten	40
3.2.3 Auswirkungen auf die Verwenderinnen und Verwender von Produkten	41
3.2.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	41
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	42
5 Rechtliche Aspekte	42
5.1 Verfassungsmässigkeit	42
5.2 Verhältnis zum europäischen Recht und zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	42
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	43

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Gewachsene Regelung der Produktesicherheit

Die schweizerischen Vorschriften über die Produktesicherheit finden sich in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen. Für den Vollzug und die Kontrolle sind unterschiedliche Verwaltungseinheiten verschiedener Departemente und zudem Organisationen ausserhalb der Verwaltung zuständig. Angesichts der Fülle der Produkte und ihrer vielgestaltigen Eigenschaften ist das allerdings nicht erstaunlich. Die Sicherheit von Lebensmitteln, Arzneimitteln und Medizinprodukten, elektrischen Niederspannungserzeugnissen, Motorfahrzeugen und Anlagen wie Kernkraftwerke, Rohrleitungen oder Staudämmen lassen sich nicht durch einen einzigen Erlass gewährleisten, und die Konzentration der Kontrollbefugnisse und Vollzugsaufgaben auf eine Behörde erscheint wenig zweckmässig.

Diese gewachsene Regelung der Produktesicherheit und die Zuständigkeit verschiedener Stellen für Belange der Produktesicherheit ist nicht unbedingt in allen Teilen logisch. Während die EG mit der Richtlinie 92/59/EWG über die allgemeine Produktsicherheit¹ harmonisierte Anforderungen an die Sicherheit der Konsumgüter aufstellte, welche mit dem EWR auch Geltung für die Schweiz erlangt hätten, blieb die Produktesicherheit in der Schweiz weiterhin durch eine Vielzahl von Erlassen sektoriell oder produktspezifisch geregelt. Eine horizontale Gesetzgebung besteht bisher in der Schweiz nicht. Die Produktesicherheit, insbesondere die Sicherheit von Konsumgütern, gewann jedoch namentlich seit der Ablehnung des EWR-Abkommens am 6. Dezember 1992 auch in der Schweiz zunehmend an Bedeutung.

1.1.2 Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR

Im Rahmen des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR und der Beschlüsse zur marktwirtschaftlichen Erneuerung im Jahre 1993 wurden statt der Übernahme der Richtlinie 92/59/EWG verschiedene Gesetzgebungsprojekte, die den Bereich Produktesicherheit betreffen, in das Paket aufgenommen, was zumindest eine Angleichung der schweizerischen Gesetzgebung an das Recht der EG zur Folge hatte. Zu erwähnen sind namentlich die Revision des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG; SR 819.1), das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) und das Bundesgesetz vom 18. Juni 1993 über die Produktheftpflicht (PrHG; SR 221.112.944).

Im Folgenden werden die Grundzüge der (heutigen) EG-Richtlinie und dieser drei Bundesgesetze dargelegt.

¹ ABl. L 228 vom 11.8.1992, S. 24; aufgehoben durch Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4.

1.1.3 EG-Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit

Am 15. Januar 2002 trat die revidierte Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit² in Kraft. Die Richtlinie löste die Vorgängerrichtlinie von 1992 ab. Sie stellt insofern eine allgemeine Produktsicherheitsrichtlinie dar, als sie nicht nur auf eine bestimmte Gruppe von Produkten anwendbar ist, sondern generell auf "jedes Produkt, das – auch im Rahmen der Erbringung einer Dienstleistung – für Verbraucher bestimmt ist oder unter vernünftigerweise vorhersehbaren Bedingungen von Verbrauchern benutzt werden könnte, selbst wenn es nicht für diese bestimmt ist, und entgeltlich oder unentgeltlich im Rahmen einer Geschäftstätigkeit geliefert oder zur Verfügung gestellt wird, unabhängig davon, ob es neu, gebraucht oder wiederaufgearbeitet ist"³. Trotz diesem im Grundsatz umfassenden Geltungsbereich kommen die Bestimmungen der Richtlinie nur insoweit zur Anwendung, als es im Rahmen gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften keine spezifischen Bestimmungen über die Sicherheit der betreffenden Produkte gibt, mit denen dasselbe Ziel verfolgt wird. Sind für Produkte in Gemeinschaftsvorschriften spezifische Sicherheitsanforderungen festgelegt, so gilt die Richtlinie nur für Aspekte, Risiken oder Risikokategorien, die nicht in den betreffenden Gemeinschaftsvorschriften geregelt sind⁴. Die Richtlinie 2001/95/EG will erreichen, dass nur sichere Erzeugnisse in Verkehr gelangen, wobei die Sicherheit abstrakt definiert wird. Demgemäss darf jedes Produkt während seiner Gebrauchsdauer bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung keine oder nur geringe, mit seiner Verwendung vertretbare Gefahren für die Gesundheit und die Sicherheit aufweisen. Die Hersteller müssen Massnahmen zur Produktbeobachtung ergreifen. Sie müssen dadurch in der Lage sein, die Gefahren beurteilen zu können, die von einem Produkt ausgehen, um geeignete Massnahmen zur Gefahrenvermeidung treffen zu können (Rücknahme der Produkte vom Markt, Warnung der Konsumentinnen und Konsumenten sowie Rückruf). Ebenso hält die Richtlinie die Hersteller an, ihre Produkte zu kennzeichnen, eingehende Beschwerden zu prüfen und allenfalls ein Beschwerdebuch zu führen. Eine Neuerung der Richtlinie 2001/95/EG bildet die Meldepflicht. Sowohl Hersteller als auch Händler müssen den zuständigen Behörden Meldung erstatten, wenn sie erfahren, dass Produkte, welche sie in Verkehr gebracht haben, für die Konsumentinnen und Konsumenten eine Gefahr darstellen. Die Meldung umfasst auch die Vorkehrungen, welche sie zur Abwendung der Gefahr getroffen haben⁵. Die Mitgliedstaaten der EG müssen Sicherheitsbehörden schaffen, welche die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überwachen. Bei Zuwiderhandlungen können die Sicherheitsbehörden die in der Richtlinie 2001/95/EG vorgeschlagenen Massnahmen erlassen. So können sie unter anderem das Inverkehrbringen von Produkten verbieten, die Konsumentinnen und Konsumenten vor gefährlichen Produkten warnen oder Rückrufe anordnen⁶.

2 Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4

3 Art. 2 Bst. a Richtlinie 2001/95/EG

4 Art. 1 Abs. 2 Richtlinie 2001/95/EG

5 Art. 5 Richtlinie 2001/95/EG

6 Art. 6 und 8 Richtlinie 2001/95/EG

1.1.4 Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG)

Mit dem STEG war 1976 erstmals ein umfassendes Gesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten erlassen worden. Im Rahmen des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR wurde das STEG revidiert.

Das STEG gilt für das Inverkehrbringen von technischen Einrichtungen und Geräten (TEG). Als TEG gelten insbesondere verwendungsbereite Maschinen, Apparate, Anlagen, Werkzeuge und Schutzausrüstungen. Der Geltungsbereich ist weit gefasst und nicht abschliessend definiert; er umfasst sowohl Produkte, die in Industrie und Gewerbe zum Einsatz kommen, als auch Produkte, die in den Bereichen Haushalt, Hobby und Sport verwendet werden. Wenn im Gesetz Maschinen, Apparate, Anlagen, Werkzeuge und Schutzausrüstungen ausdrücklich genannt werden, handelt es sich dabei bloss um typische Beispiele. Das STEG kommt subsidiär zur Anwendung, wo für TEG keine spezifische sektorielle Gesetzgebung vorhanden ist, und ergänzend dort, wo TEG zwar spezifisch sektoriell geregelt sind, aber nicht so umfassend wie im STEG.

Das STEG hat einen doppelten Zweck: Primär bezweckt das Gesetz, dass nur sichere TEG in Verkehr gebracht werden, d.h. sie dürfen bei bestimmungsgemässer und sorgfältiger Verwendung Leben und Gesundheit der Benutzerinnen und Benutzer wie auch Dritter nicht gefährden. Der zweite Zweck liegt in der Vermeidung technischer Handelshemmnisse. Die schweizerischen Sicherheitsvorschriften für technische Einrichtungen und Geräte sollen bestmöglich auf das Recht unserer wichtigsten Handelspartner (d.h. vor allem der EG) abgestimmt sein. Hersteller sollen ihre Produkte möglichst ohne Veränderungen oder zusätzliche Verfahren sowohl im In- wie im Ausland verkaufen können. Für die Konsumentinnen und Konsumenten bedeuten international verkehrsfähige Produkte ein breiteres und günstigeres Angebot. Durch die Abstimmung auf das neue europäische Produktrecht ergibt sich zudem ein tendenziell erhöhtes Sicherheitsniveau.

Kern der Revision des STEG war die Einführung des „neuen Systems“ bei den besonderen Sicherheitsvorschriften. Es ist deshalb auf das entsprechende Regelungsmodell der EG abgestimmt („Global and New Approach“ der EG auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und Normen). Im Sinne dieses gemeinschaftsrechtlichen Prinzips geht das Gesetz von der primären Selbstverantwortung des Inverkehrbringers aus. Die staatlichen Zulassungen sind abgeschafft; dafür erfolgen Kontrollen der in Eigenverantwortung durch die Hersteller und Importeure auf den Markt gebrachten Produkte. Sie müssen bei einer Kontrolle nachweisen können, dass das Produkt den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen entspricht. Mit der Anwendung von anerkannten Normen wird vermutet, dass dieses Erfordernis erfüllt ist. Bestehen keine Anforderungen, muss nachgewiesen werden, dass das Produkt nach den anerkannten Regeln der Technik hergestellt worden ist.

Durch die Übernahme von drei EG-Richtlinien⁷ unter dem STEG wurde damals das Schweizer Recht mit demjenigen der EG in den für die Schweizer Wirtschaft wichtigen Bereichen Maschinen, Gasgeräte und persönliche Schutzausrüstungen harmonisiert und das Prinzip des "New Approach" eingeführt. Mit der seitherigen Übernahme von drei weiteren EG-Richtlinien (Aufzüge, Druckgeräte und einfache Druckbehälter)⁸ und der vor Kurzem erfolgten Anpassung an das neue Maschinenrecht der EG⁹ (Maschinenverordnung vom 2. April 2008; SR 819.14) ist das STEG zu einem wichtigen Instrument zum Vollzug des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Anerkennung von Konformitätsbewertungen¹⁰ und damit der Gewährleistung des freien Warenverkehrs mit der EG und dem EWR geworden.

1.1.5 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)

Technische Handelshemmnisse beeinträchtigen den grenzüberschreitenden Warenverkehr. Sie können auf unterschiedlichen Produkthanforderungen, auf unterschiedlicher Anwendung von Vorschriften oder auch auf der Nichtanerkennung von Prüfungen und Zulassungen beruhen. Das THG stellt ein Rahmengesetz zum freien Warenverkehr dar. Es gilt für alle Bereiche, in denen der Bund technische Vorschriften aufstellt und enthält horizontale Bestimmungen, die sich auf die Sektorgesetze auswirken. Das THG ergänzt die sektoriellen Bestimmungen soweit nötig. Entsprechend umfasst das Gesetz Grundsätze für die Rechtsetzung im Bereich der technischen Vorschriften und enthält Regelungen zur Anerkennung von Prüfungen und Zulassungen sowie über die Akkreditierung und die Normung und zum Konformitätsnachweis.

⁷ Richtlinie 98/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen, ABl. L 207 vom 23.7.1998, S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 98/79/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 1998, ABl. L 331 vom 7.12.1998, S. 1 (die Richtlinie 98/37/EG wird am 28.12.2009 aufgehoben)

Richtlinie 90/396/EG des Rates vom 29. Juni 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Gasverbrauchseinrichtungen, ABl. L 196 vom 26.7.1990, S. 15; zuletzt geändert durch Richtlinie 93/68/EG des Rates vom 22. Juli 1993, ABl. L 220 vom 30.8.1993, S. 1

Richtlinie 89/686/EG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für persönliche Schutzausrüstungen, ABl. L 399 vom 30.12.1989, S. 18; zuletzt geändert durch Richtlinie 96/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. September 1996, ABl. L 236 vom 18.9.1996, S. 44

⁸ Richtlinie 95/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge, ABl. L 213 vom 7.9.1995, S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006, ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24

Richtlinie 97/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Mai 1997 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Druckgeräte, ABl. L 181 vom 9.7.1997, S. 1, berichtigt in ABl. L 265 vom 27.9.1997, S. 110 und in ABl. L 250 vom 23.9.1999, S. 14

Richtlinie 87/404/EG des Rates vom 25. Juni 1987 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für einfache Druckbehälter, ABl. L 220 vom 8.8.1987, S. 84, berichtigt in ABl. L 31 vom 2.2.1990, S. 46; zuletzt geändert durch Richtlinie 93/68/EG des Rates vom 22. Juli 1993 ABl. L 220 vom 30.8.1993, S. 1

⁹ Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung), ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24, berichtigt in ABl. L 76 vom 16.3.2007, S. 35 (die Richtlinie 2006/42/EG ist in Kraft ab 29.12.2009)

¹⁰ SR 0.946.526.81

Das THG geht vom Grundsatz aus, dass die technischen Vorschriften weitgehend auf unsere wichtigsten Handelspartner abgestimmt sein sollen. Die Vorschriften sind so auszugestalten, dass sie sich möglichst wenig als technische Handelshemmnisse auswirken. Diese Abstimmung mit den wichtigsten Handelspartnern bedeutet nicht, dass eine Harmonisierung der schweizerischen Anforderungen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners angestrebt wird. Das erreichte Schutzniveau soll gewahrt bleiben. Abweichungen sind zulässig, soweit überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern. Bezogen auf die Produktesicherheit bedeutet dies, dass beispielsweise der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen zu Abweichungen berechtigen kann. Unsere sektoriellen Erlasse können strengere Bestimmungen als jene anderer europäischer Länder enthalten. Derartige Abweichungen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten sind GATT-verträglich und entsprechen auch der Regelung und Praxis der EG.

Bedeutsam für die Produktesicherheit sind die THG-Bestimmungen über die Befugnisse der Vollzugsorgane und die Ausübung der Kontrolle. Das THG selbst schafft keine Vollzugsorgane. Die aufgrund der jeweiligen sektoriellen Bestimmungen für die Aufsicht zuständigen Organe haben die erforderliche Kontrolle vorzunehmen. Geht von einem geregelten Produkt, obwohl es den Vorschriften der Sektorgesetzgebung entspricht, dennoch eine unmittelbare und ernste Gefahr aus, können die Kontrollbehörden Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten ergreifen. Diese Bestimmung ermöglicht, auch bisher unbekannte Gefahren von geregelten Produkten zu erfassen und die Sicherheit besser zu gewährleisten.

Das THG soll revidiert werden (s. Ziff. 1.3.4).

1.1.6 Produkthaftungsgesetz (PrHG)

Das PrHG sieht eine verschuldensunabhängige Haftung des Herstellers für Schäden vor, die durch einen Fehler seines Produkts verursacht werden (Mängelfolgeschäden). Haftbar sind der Hersteller, der Quasihersteller oder der Importeur; sind sie nicht feststellbar, haftet der Lieferant.

Ein Produkt ist fehlerhaft, wenn es nicht die Sicherheit bietet, die unter Berücksichtigung aller Umstände berechtigterweise erwartet wird. Dabei sind insbesondere die Art und Weise der Präsentation, der Gebrauch, mit dem vernünftigerweise zu rechnen ist, und der Zeitpunkt des Inverkehrbringens zu berücksichtigen. Ein Produkt ist indes nicht allein deshalb fehlerhaft, weil später ein verbessertes, sichereres Produkt in Verkehr gebracht wurde. Die Haftung gilt für Personenschäden sowie für Schäden an Sachen, die dem privaten Konsum dienen. Mängel am Produkt selbst fallen nicht unter das PrHG, sondern unter vertragliche Garantiebestimmungen. Bei Sachschäden gilt ein Selbstbehalt von 900 Franken. Im Übrigen ist die Haftung unbeschränkt. Die Haftung kann nicht wegbedungen werden. Die Ansprüche verirken zehn Jahre nach Inverkehrbringen des Produkts; die geschädigte Person kann während drei Jahren seit Kenntnis der massgebenden Fakten ihre Ansprüche geltend machen.

1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten

1.2.1 Die Berichte über die Konsumgütersicherheit in der Schweiz

Das Thema Produktesicherheit oder Konsumgütersicherheit bildete wie erwähnt seit der Ablehnung des EWR-Abkommens im Jahre 1992 wiederholt Gegenstand von Abklärungen. Als Alternativen zur Übernahme der EG-Richtlinie wurden im „Zwischenbericht zur Konsumgütersicherheit in der Schweiz“ vom 2. Oktober 1995 ein Gesetz zur Konsumgütersicherheit oder die Umsetzung der Grundsätze der Richtlinie durch eine Ausweitung des STEG oder des Lebensmittelgesetzes oder aber durch eine Übernahme der Grundsätze in den jeweiligen sektoriellen Gesetzen erwähnt. Auch der zweite Bericht vom Oktober 1999 zog den Schluss, dass angesichts der laufenden Weiterentwicklung der sektoriellen Gesetzgebung vorerst keine Notwendigkeit für die Übernahme der Richtlinie bestehe. Hingegen müssten im Interesse der Gewährleistung der Produktesicherheit namentlich die Zusammenarbeit, die Koordination und die Information weiter verbessert werden.

Gestützt auf die Empfehlungen dieses zweiten Berichtes sind in der Folge folgende Vorschläge realisiert worden:

Das Büro für Konsumentenfragen wurde beauftragt, namentlich im Hinblick auf die Information, mit den anderen Diensten der Verwaltung zusammenzuarbeiten, die für den Vollzug der Gesetze und der Verordnungen im Bereich des Konsumentenschutzes – insbesondere der allgemeinen Produktesicherheit – verantwortlich sind. Das Büro für Konsumentenfragen wurde zudem beauftragt, eine Datenbank der entsprechenden Erlasse bereitzustellen und deren laufende Aktualisierung in Zusammenarbeit mit den Diensten der Verwaltung zu gewährleisten. Für Fragen der allgemeinen Produktesicherheit und der Information wurde eine zusätzliche Stelle geschaffen.

Was die Gesetzgebung betrifft, bestand auch gemäss dem weiteren Bericht „Sécurité générale des produits de consommation en Suisse“ vom 27. März 2002 kein dringender allgemein anerkannter Handlungsbedarf. Immerhin wurde die Änderung des STEG zur Diskussion gestellt, wonach der Geltungsbereich des Gesetzes allgemein auf Produkte und Dienstleistungen erweitert werden sollte.

1.2.2 Vergleich zwischen STEG und Richtlinie 2001/95/EG

Der Vorschlag, die Regelung der Produktesicherheit durch eine Revision des STEG zu verbessern, ist 2004 nach dem Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Information und den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten aufgenommen worden.

Wegen der Bestrebungen, das Produkterecht der Schweiz möglichst kompatibel mit dem der EG zu gestalten, ist es sinnvoll, die Angleichung auch des Produktesicherheitsrechts der Schweiz an dasjenige der EU zu prüfen.

Die Frage lautet, ob das STEG Mängel aufweist und ob eine Revision mit einer Angleichung an die Richtlinie 2001/95/EG geeignet ist, sie zu beheben. Deshalb werden im Folgenden die Kernelemente dieser Richtlinie mit dem STEG verglichen.

Die Richtlinie 2001/95/EG zeichnet sich dadurch aus, dass sie

- ein Auffangnetz bildet für Produkte, für welche es keine oder bloss lückenhafte spezifische Bestimmungen über die Sicherheit der betreffenden Produkte gibt;
- ein hohes Schutzniveau gewährleistet: die Richtlinie definiert das Produkt als sicher, das bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung keine oder nur geringe, unter Wahrung eines hohen Schutzniveaus mit seiner Verwendung zu vereinbarende und für die Gesundheit und Sicherheit von Personen vertretbare Gefahren birgt;
- den Hersteller dafür verantwortlich erklärt, dass er nur sichere Produkte in Verkehr bringt;
- die Pflichten des Herstellers darüber hinaus detailliert regelt: der Katalog enthält beispielsweise die Verpflichtung, den Verwenderinnen und Verwendern einschlägige Informationen zu erteilen, damit sie die Gefahren, die vom Produkt während der üblichen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Gebrauchsdauer ausgehen und die ohne entsprechende Warnhinweise nicht unmittelbar erkennbar sind, beurteilen und sich dagegen schützen können;
- die Herstellerpflichten auch in der Nachmarktphase umfassend regelt: der Hersteller muss – den Produkteigenschaften angemessene – Massnahmen treffen, damit er imstande ist, etwaige Gefahren zu erkennen und zweckmässige Vorkehrungen zur Gefahrenvermeidung, wie Rücknahme vom Markt, Warnung oder Rückruf, zu ergreifen;
- den Behörden die erforderlichen Kompetenzen verschafft: die Behörden verfügen über zahlreiche im Einzelnen aufgelistete Befugnisse zum Ergreifen von Massnahmen. Diese reichen von der Möglichkeit, Informationen über von Produkten ausgehende Gefahren der Öffentlichkeit zugänglich zu machen bis hin zur Anordnung der Rücknahme oder des Rückrufes der Produkte.

Das geltende STEG weist demgegenüber in verschiedener Hinsicht nicht dasselbe Schutzniveau auf.

1.2.3 Vernehmlassungsvorlage

Im Vernehmlassungsverfahren, das vom März bis Juni 2006 stattfand, schlug der Bundesrat vor, die wichtigsten Unterschiede zwischen STEG und der Richtlinie 2001/95/EG mit einer Revision des STEG zu beseitigen und unterbreitete dafür den Entwurf eines Produktesicherheitsgesetzes.

Die Änderungen umfassten namentlich:

- *Erfasste Produkte*

Das geltende Gesetz ist anwendbar für technische Einrichtungen und Geräte. Auch wenn dieser Geltungsbereich relativ weit gefasst und nicht abschliessend definiert ist, hat das Gesetz nicht den weiten Geltungsbereich der Richtlinie 2001/95/EG oder beispielsweise des sie in nationales Recht umsetzenden Gesetzes zur Neuordnung der Sicherheit von technischen Arbeitsmitteln und Verbraucherprodukten vom 6. Januar 2004¹¹.

¹¹ Deutsches Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil I Nr. 1 vom 9.1.2004, S. 2, berichtigt in BGBl. 2004 I S. 219

Mit einer Revision des STEG ist deshalb der Geltungsbereich auf Produkte allgemein auszuweiten.

– *Verhältnis zu anderen Gesetzen*

Das STEG gilt für das Inverkehrbringen von technischen Einrichtungen und Geräten nur, sofern die Sicherheit nicht durch andere bundesrechtliche Bestimmungen gewährleistet ist, unabhängig vom verlangten Sicherheitsniveau.

Bei einer Revision des STEG ist nicht nur der Geltungsbereich zu erweitern (indem die Begriffe der “technischen Einrichtungen und Geräte“ durch “Produkt“ ersetzt werden), sondern es ist das Verhältnis zu den andern Gesetzen neu zu umschreiben.

– *Sicherheitsdefinitionen*

Das STEG enthält den Grundsatz auf, dass technische Einrichtungen und Geräte in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie bei bestimmungsgemässer und sorgfältiger Verwendung Leben und Gesundheit der Benutzerinnen und Benutzer und Dritter nicht gefährden. Dieses Schutzniveau ist unzureichend. Auch bei vorhersehbarem Fehlgebrauch darf ein Produkt keine Personen gefährden.

– *Pflichten der Hersteller*

Gemäss der Richtlinie 2001/95/EG dürfen die *Hersteller* nur sichere Produkte in Verkehr bringen. Das STEG wählt einen andern Ansatz, indem es vorschreibt, dass nur sichere Einrichtungen und Geräte *in Verkehr gebracht* werden dürfen, jedoch ohne die entsprechende Verpflichtung primär dem Hersteller aufzuerlegen. Dieser Grundsatz des geltenden Gesetzes hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Hingegen erscheint es richtig, den zentralen Begriff des Inverkehrbringens eingehender zu umschreiben. In jedem Fall muss das Produkt sicher sein.

Während die Richtlinie 2001/95/EG dem Hersteller (und Händler) ausführlich umschriebene Pflichten zur Produktbeobachtung auferlegt, damit er auch im Stande ist, die Gefahren beurteilen zu können, die von einem Produkt ausgehen, und somit geeignete Massnahmen zur Gefahrenvermeidung zu treffen, fehlen solche Pflichten im STEG.

Mit einer Ergänzung sind deshalb der *Hersteller oder der Importeur*, die ein Produkt in Verkehr bringen, für die voraussichtliche Gebrauchsdauer des Produktes zu verpflichten, geeignete Massnahmen zu treffen, um Gefahren zu erkennen, die von einem Produkt ausgehen können, damit sie in der Lage sind, diese abzuwenden.

– *Kompetenzen der Behörden*

Die Richtlinie 2001/95/EG räumt den Behörden zahlreiche, im Einzelnen aufgelistete Befugnisse zum Ergreifen von Massnahmen ein, um Schäden zu verhüten oder zu reduzieren. Das STEG sieht demgegenüber nur beschränkt Verwaltungsmassnahmen vor.

Die entsprechende Bestimmung ist so zu ergänzen, dass den Behörden alle geeigneten Massnahmen zur Verfügung stehen. Das kann beispielsweise im Einzelfall eine Warnung sein; wenn es zum Schutz der Sicherheit erforderlich ist, muss das Vollzugsorgan jedoch (selbst wenn im Einzelnen alle Sicherheitsanforderungen erfüllt worden sind) auch die Möglichkeit haben, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit das weitere Inverkehrbringen eines Produkts zu verbieten oder seinen Rückruf, die Beschlagnahme oder die Einziehung zu verfügen.

– *Strafbestimmungen*

Das STEG enthält zwar Strafbestimmungen, die allerdings den denkbaren Verstössen nur ungenügend Rechnung tragen. So macht sich, wer vorsätzlich ein Gerät in Verkehr bringt, das

den Sicherheitsanforderungen nicht genügt und deshalb Menschenleben gefährden könnte, bloss einer Übertretung schuldig. Mit der Revision sind deshalb sowohl die erfassten Tatbestände als auch die Strafandrohungen unter Berücksichtigung des revidierten Strafgesetzbuches den Gegebenheiten anzupassen.

1.2.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Insgesamt sind 74 Stellungnahmen eingegangen. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (65 Stellungnahmen) stimmte der Vorlage grundsätzlich zu, namentlich die Kantone (mit Ausnahme von SG), die Parteien (ausser die SVP) und die Konsumentenorganisationen. Dabei wurde insbesondere begrüsst, dass das Produktesicherheitsgesetz dem Schutzniveau der EG-Richtlinie entsprechen soll, wobei zugleich verlangt wurde, dass das Gesetz nicht über die Anforderungen der EG-Richtlinie hinausgeht und dass insbesondere auch die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) nicht durch zusätzliche administrative Erschwernisse belastet werden. Namentlich deshalb wurden Anpassungen einzelner Bestimmungen oder sogar eine gründliche Überarbeitung des Gesetzesentwurfes (so *economiesuisse* und der Schweizerische Arbeitgeberverband) vorgeschlagen.

Neun Vernehmlassungsteilnehmer (SG, SVP, Schweizerischer Gewerbeverband sowie sechs Fachverbände) wollten einen Verzicht auf die Vorlage.

Die Kritik an der Vorlage oder an einzelnen Bestimmungen ist nicht auf einen Nenner zu bringen.

Einerseits wurden Ergänzungen oder zusätzliche Massnahmen im Interesse der Produktesicherheit gefordert (Regelung der Sicherheit von Dienstleistungen, Beitritt der Schweiz zum Schnellinformationssystem der EG für gefährliche Produkte RAPEX, Schaffung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz, das mit allen Vollzugsaufgaben im Bereich der Sicherheit von Konsumprodukten beauftragt werden soll).

Auf der anderen Seite wurde vereinzelt der Handlungsbedarf verneint. Die Produktesicherheit weise in der Schweiz bereits ein hohes Niveau auf.

Die meisten Stellungnahmen unterstützten jedoch, wie gesagt, das Vorhaben grundsätzlich und äussern allenfalls Kritik an einzelnen Punkten. So wurde insbesondere verlangt, dass sich das Produktesicherheitsgesetz strikter am Wortlaut der Richtlinie 2001/95/EG orientiert und seine Regelungen auf keinen Fall über die der Richtlinie hinausgehen sollen. Die Revision soll zu keiner zusätzlichen administrativen Belastung der Unternehmen (namentlich auch der KMU) führen. Eine weitere Sorge war, dass die Vorlage zu neuen technischen Handelshemmnissen führen könnte, weshalb verlangt wurde sicherzustellen, dass Produkte, welche den Produktesicherheitsvorschriften der EG beziehungsweise einzelner Mitgliedstaaten entsprechen, auch in der Schweiz ohne Weiteres in Verkehr gesetzt werden können.

1.3 Die beantragte Neuregelung

1.3.1 Produktesicherheitsgesetz als Totalrevision des STEG

Der zunehmende grenzüberschreitenden Handel und die Importe aus aller Welt bergen die Gefahr, dass vermehrt gefährliche Waren auf den Schweizer Markt gelangen. In letzter Zeit ist diese Gefahr durch die auch in die Schweiz importierten unsicheren, giftigen oder leicht brennbaren Spielzeuge veranschaulicht worden. Die zahlreichen Rückrufe gefährlicher Produkte – nicht nur aus Fernost – zeigen jedoch auf, dass nicht nur Spielzeuge betroffen sind.

Angesichts des zunehmenden Güterverkehrs bleibt es für die Schweiz wichtig, ein hohes Schutzniveau auch im Bereich der allgemeinen Produktesicherheit zu gewährleisten. Dies wird mit der Totalrevision des STEG angestrebt, die inhaltlich weitgehend die Bestimmungen der Richtlinie 2001/95/EG übernimmt. Eine solche Anpassung der schweizerischen Produktesicherheitsvorschriften ist auch Voraussetzung für die Teilnahme der Schweiz am europäischen Früh- und Schnellwarnsystem RAPEX.

1.3.2 Teilnahme an RAPEX

Der Bundesrat hat am 14. März 2008 das Verhandlungsmandat für ein Gesundheitsabkommen mit der EG verabschiedet. Es deckt die Bereiche Gesundheit, allgemeine Produktesicherheit sowie Lebensmittelsicherheit ab und sieht die Schweizer Teilnahme an zwei Agenturen (Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten ECDC; Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA), den Anschluss an drei Früh- und Schnellwarnsysteme (Rapid Alert System for Non-Food Products RAPEX; das Rapid Alert System for Food and Feed RASFF im Bereich Lebensmittel und Futtermittel sowie das Early Warning and Response System EWRS bei übertragbaren Krankheiten) und die Teilnahme am Europäischen Gesundheitsprogramm vor.

RAPEX basiert auf der Richtlinie 2001/95/EG und dient der schnellen Information über gefährliche Konsumgüter im "Nicht-Lebensmittel-Bereich". Jeder Mitgliedstaat der EU und des EWR verfügt über einen eigenen RAPEX-Kontaktpunkt, welcher Meldungen über gefährliche Konsumgüter der anderen nationalen Behörden entgegennimmt und verbreitet. Die Kommission koordiniert das System und kann in Notfällen in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Anweisungen in Bezug auf konzertierte Massnahmen treffen.

Der Anschluss der Schweiz an RAPEX ist ein Anliegen sowohl der Schweiz als auch der EG, das seit längerer Zeit besteht.

In Anbetracht des zunehmenden internationalen Warenverkehrs ist RAPEX ein wichtiges Instrument zum Schutz der schweizerischen Konsumentinnen und Konsumenten. Vor dem Hintergrund, dass Produkte nach dem in der Schweiz und der EG gleichermaßen geltenden neuen System des "New Approach" grundsätzlich nicht mehr vor dem Inverkehrbringen durch eine staatliche Stelle auf ihre Sicherheit geprüft werden, sondern die staatlichen Behörden sich nur noch auf nachträgliche Stichprobenkontrollen beschränken, stellt RAPEX ein wichtiges Instrument zur europaweit flächendeckenden Sicherstellung eines hohen Sicherheitsniveaus dar. Bei einer Teilnahme der Schweiz an RAPEX ist sichergestellt, dass die Schweiz schnell und vollständig über Konsumgüter informiert wird, bei denen im EU-Raum eine Gefahr festgestellt wurde. Dieses "Viel-Augen-Prinzip" vervielfacht die Informationsquellen der schweizerischen Behörden. Dabei werden nicht nur Produkte erfasst, die im EU-Raum hergestellt wurden und aufgrund des bestehenden Freihandelsabkommens und der

gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen auch in der Schweiz frei zirkulieren, sondern auch Produkte, die von Drittstaaten (wie beispielsweise China) in den EU-Raum und auch in die Schweiz importiert wurden. Die im Internet veröffentlichten RAPEX-Meldungen reichen heute für die Schweizer Behörden nicht aus, da sie die für das Risikomanagement unabdingbaren Angaben über die Hersteller und Importeure nicht enthalten. Diese Informationen werden erst durch eine Teilnahme an RAPEX zugänglich.

Die Exploration zu einem Gesundheitsabkommen mit der EG hat ergeben, dass eine Teilnahme der Schweiz an RAPEX möglich und seitens der EG auch erwünscht ist. Für das gute Funktionieren des Warnsystems hält es jedoch die EG für erforderlich, dass die schweizerischen Produktesicherheitsvorschriften an jene der Richtlinie 2001/95/EG angeglichen werden. Im Bereich der "New Approach"-Richtlinien (z.B. Richtlinien über die Sicherheit von Maschinen, Aufzügen, persönlichen Schutzausrüstungen, Niederspannungserzeugnissen) gibt es sogenannte Schutzklauselverfahren, welche ebenfalls die Möglichkeit eines Informationsaustausches über gefährliche Produkte bieten. Diese Verfahren dienen jedoch vorrangig der Überprüfung, ob Massnahmen der nationalen Marktüberwachungsbehörden gegenüber einzelnen (Import)Produkten vor dem Hintergrund der Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt sind. Im Rahmen des Schutzklauselverfahrens machen die Mitgliedstaaten von ihrem Recht Gebrauch, den freien Warenverkehr gefährlicher Produkte vorläufig einzuschränken, bis die EG-Kommission endgültig darüber befunden hat.

Einige EG-Mitgliedstaaten haben auf eigene Initiative ausserhalb der EG-Institutionen das ICSMS¹²-Konsortium gegründet, um den Mitgliedstaaten der EG und des EWR eine gemeinsame Plattform für die verschiedenen Verfahren zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig Informationen über die Sicherheit von Produkten und die getroffenen Massnahmen austauschen zu können. Anders als RAPEX erfasst ICSMS neben Konsumgütern auch Investitionsgüter. Die Schweiz, unter der Federführung des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO, ist dem Konsortium 2004 im Zuge der Umsetzung der Bilateralen I als Vollmitglied beigetreten. Inzwischen wird ICSMS in 10 EG-Staaten¹³ und der Schweiz von den Marktüberwachungsbehörden eingesetzt. ICSMS wird fortlaufend ausgebaut. Im System können neben Schutzklauselverfahren auch RAPEX-Meldungen generiert, verwaltet und rasch von einer Behörde an die andere zur Bearbeitung weitergegeben werden. ICSMS ist somit ein Hilfsmittel, welches den Mitgliedern die Erfüllung der in den Richtlinien vorgeschriebenen unterschiedlichen Meldepflichten wesentlich erleichtert. ICSMS und RAPEX unterscheiden sich jedoch grundsätzlich in Bezug auf ihren primären Zweck und die erfassten Produkte. Zurzeit wird diskutiert, die beiden Systeme in Zukunft zusammenzufassen. Vor diesem Hintergrund ist für die Schweiz eine Beteiligung (und damit auch eine Mitsprache) bei beiden Systemen von Vorteil.

1.3.3 Prüfung des Anpassungsbedarfs bei weiteren Gesetzen

Wenn das STEG, wie skizziert, zu einem allgemeinen Produktesicherheitsgesetz (PrSG) wird, ist auch die Frage des Verhältnisses zu den sektoriellen Gesetzen zu regeln.

¹² Internet-supported information and communication system for the pan-European market surveillance of technical products

¹³ Belgien, Deutschland, Estland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Slowenien und Vereinigtes Königreich

Das Produktesicherheitsgesetz soll immer dann zur Anwendung kommen, wenn nicht andere bundesrechtliche Bestimmungen in den sektoriellen Gesetzen bestehen, mit denen dasselbe Ziel verfolgt wird. Wenn ein sektorieller Erlass zwar das Sicherheitsniveau für diesen Bereich entsprechend dem vom PrSG verfolgten Ziel regelt, jedoch für die Hersteller und Händler bei Produkten, die für die Konsumentinnen und Konsumenten bestimmt sind, keine Pflichten in der Nachmarkphase festlegt oder den Behörden keine Befugnisse zum Ergreifen von Massnahmen gegen gefährliche Erzeugnisse einräumt, kommen die entsprechenden Bestimmungen des PrSG zum Zuge.

So regelt das Bauproduktengesetz vom 8. Oktober 1999 (BauPG; SR 933.0) die Brauchbarkeit von Bauprodukten im Hinblick auf die Erfüllung der wesentlichen Anforderungen der Bauwerke, in welche sie eingebaut werden (Art. 3 BauPG). Nicht geregelt wird die Sicherheit der Bauprodukte vor ihrem Einbau in ein Bauwerk. Das PrSG ist somit anwendbar, wenn es um die Sicherheit des Bauprodukts im Sinne des PrSG (Art. 3) geht.

Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a BauPG hält fest, dass das Gesetz nicht gilt, soweit ein Bauprodukt unter den Geltungsbereich des STEG fällt. Diese Bestimmung kann gestrichen werden. Ein entsprechender Vorbehalt für das Produktesicherheitsgesetz ist nicht nötig, weil sich die beiden Gesetze ergänzen und nicht gegenseitig ausschliessen.

Anstelle der ergänzenden Anwendung des Produktesicherheitsgesetzes in Bereichen, die durch sektorielle Erlasse geregelt sind, kommt die Anpassung und Weiterentwicklung der entsprechenden sektoriellen Erlasse in Frage. Die Revision des STEG soll deshalb auch Anlass sein, die bestehenden sektoriellen Gesetze daraufhin zu überprüfen, ob sie im Vergleich zu den Bestimmungen der Richtlinie 2001/95/EG Lücken aufweisen, die im Rahmen des PrSG beseitigt werden können.

Die Totalrevision des STEG lässt zunächst eine Anpassung des Produkthaftpflichtgesetzes (PrHG) als sinnvoll erscheinen:

Im PrHG gelten landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Tierzucht-, Fischerei- und Jagderzeugnisse erst dann als Produkte, wenn sie einer ersten Verarbeitung unterzogen worden sind. Im Lichte des Produktesicherheitsgesetzes, das diese Einschränkung – wie übrigens auch die geltende EG-Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte¹⁴ – nicht vorsieht, soll die Einschränkung im PrHG gestrichen werden.

Darüber hinaus haben die Abklärungen ergeben, dass es in den sektoriellen Erlassen kaum Lücken gibt, welche im Zuge des Erlasses eines Produktesicherheitsgesetzes zu füllen sind.

Eingehend geprüft worden sind insbesondere die folgenden Bereiche mit Produkten, welche von breiten Bevölkerungskreisen benutzt werden:

– *Lebensmittelgesetzgebung*

Die Lebensmittelgesetzgebung stellt detaillierte Normen auf, welche dieselben Ziele verfolgen wie das Produktesicherheitsgesetz. Die Lebensmittelgesetzgebung geht von einem vergleichbaren Schutzniveau aus. Eine Abweichung gegenüber der Regelung der EG besteht hingegen in Bezug auf den Täuschungsschutz bei den ebenfalls dem Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR 817.0) unterstellten Gebrauchsgegenständen. Diese Abweichung soll indessen im Rahmen einer separaten Revision beseitigt werden. Anlässlich dieser Revision

¹⁴ Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte; ABI. Nr. L 210/29 vom 7.8.1985, geändert durch die Richtlinie Nr. 1999/34 vom 10.5.1999, ABI. Nr. L 141/20 vom 4.6.1999

wird auch zu prüfen sein, ob der Täuschungsschutz auf alle Gebrauchsgegenstände ausgeweitet werden soll. Eine zusätzliche Anpassung des Lebensmittelgesetzes im Rahmen des Erlasses eines Produktesicherheitsgesetzes ist demzufolge nicht erforderlich.

– *Chemikalienrecht*

Das Chemikalienrecht ist kürzlich EG-konform neu geregelt worden. Es weist (aufgrund der teilweisen Beibehaltung des „Old Approaches“) eine hohe Regulierungsdichte auf mit dem Ziel, Mensch und Umwelt vor schädlichen Einwirkungen chemischer Produkte zu schützen. Wie in den EG-Ländern erweist sich auch für die Schweiz eine von allgemeinen Bestimmungen über die Produktesicherheit getrennte Regelung der Chemikaliengesetzgebung als richtig.

– *Heilmittelgesetzgebung*

Die Heilmittelgesetzgebung der Schweiz entspricht derjenigen in der EG. Sie ist umfassend und sorgt für die Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit dieser Produkte. Die Regelungen entsprechen auch der Zielsetzung und den Grundsätzen eines Produktesicherheitsgesetzes. Teilweise gehen sie jedoch noch deutlich weiter, als es die allgemeinen Regelungen der Richtlinie 2001/95/EG oder ein Produktesicherheitsgesetz vorsehen, beispielsweise in Bezug auf die Pflicht zur Meldung von Vorkommnissen bei Arzneimitteln und Medizinalprodukten an die Kontrollbehörde Swissmedic. Eine Anpassung der Heilmittelgesetzgebung an die Grundsätze eines Produktesicherheitsgesetzes erweist sich nicht als nötig.

– *Strahlenschutzgesetzgebung*

Die Strahlenschutzgesetzgebung bezweckt, Mensch und Umwelt vor Gefährdungen durch ionisierende und nicht ionisierende Strahlen zu schützen. Das Strahlenschutzgesetz gilt für alle Tätigkeiten, Einrichtungen, Ereignisse und Zustände, die eine Gefährdung durch ionisierende Strahlen mit sich bringen kann, beispielsweise für den Umgang mit radioaktiven Stoffen und mit Anlagen, Apparaten und Gegenständen, die radioaktive Stoffe enthalten oder ionisierende Strahlen aussenden können. Die Anforderungen für das Inverkehrbringen dieser Produkte sind in den jeweiligen sektoriellen Erlassen – beispielsweise für Medizinprodukte oder Maschinen – geregelt. Nur für die in einer Maschine enthaltenen radioaktiven Teile sieht die Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994 (StSV, SR 814.501) – entsprechend der EG-Maschinenrichtlinie – Bestimmungen über die Bauart und Kennzeichnung von geschlossenen radioaktiven Strahlenquellen vor (Art. 65 ff StSV). Es ist sinnvoll, der Gefährdung durch ionisierende Strahlen weiterhin mit diesen Erlassen vorzubeugen.

Zum Thema Nichtionisierende Strahlung (NIS) und Gesundheitsschutz in der Schweiz hat eine Arbeitsgruppe einen Grundlagenbericht erstellt¹⁵, den der Bundesrat am 24. Mai 2006 gutgeheissen hat.

– *Sicherheit elektrischer Erzeugnisse*

Die Sicherheit elektrischer Erzeugnisse richtet sich grundsätzlich nach den Vorschriften der Elektrizitätsgesetzgebung. Gestützt auf das Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 (SR 734.0) hat der Bundesrat verschiedene Verordnungen erlassen (Verordnung vom 9. April 1997 über elektrische Niederspannungserzeugnisse, SR 734.26; Verordnung vom 9. April 1997 über die elektromagnetische Verträglichkeit, SR 734.5; Verordnung vom 2. März 1998 über Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen, SR 734.6), die sowohl die Anforderungen an die Sicherheit solcher Erzeugnisse festlegen als auch deren Kontrolle

¹⁵ Nichtionisierende Strahlung und Gesundheitsschutz in der Schweiz – Überblick, Handlungsbedarf und Empfehlungen; www.bag.admin.ch/themen/strahlung

und die Überwachung des Marktes durch die zuständigen Behörden regeln. Diese Verordnungen enthalten aber – wie das geltende STEG – im Allgemeinen keine Pflichten des Herstellers oder Importeurs zur Produktbeobachtung und zur Vorkehr von Massnahmen für die Gefahrenvermeidung nach dem Inverkehrbringen. Weil sich für die elektrischen Erzeugnisse in dieser Beziehung keine spezifischen Vorschriften aufdrängen, kommt die Regelung des Produktesicherheitsgesetzes direkt zur Anwendung. Da es somit nicht notwendig ist, für die elektrischen Erzeugnisse eine abweichende Regelung zu treffen, muss die Gesetzgebung über die Sicherheit von elektrischen Erzeugnissen nicht geändert werden.

– *Strassenverkehrsgesetzgebung (Motorfahrzeuge und Fahrräder)*

Das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) und die Ausführungsverordnungen dazu enthalten zahlreiche Vorschriften, welche die Sicherheit und Gesundheit der (Fahrzeug-)Benutzerinnen und Benutzer und Dritter schützen. Die Gesetzgebung regelt namentlich die Typenprüfung der Motorfahrzeuge, Motorfahrzeuganhänger und deren Bestandteile sowie der Ausrüstungsgegenstände. Die Anordnung eines Rückrufs nicht typenkonformer Produkte durch die Behörde ist nur auf Verordnungsstufe, nicht aber im SVG selber geregelt. Heute startet aber der Hersteller oder der Importeur den Rückruf in der Regel nach eigenem Ermessen, wobei ihm das Bundesamt für Strassen die Halteradressen aus dem Fahrzeugregister liefert. Nicht geregelt sind zudem die Meldepflichten des Herstellers an die Behörden, der Informationsaustausch und die Überwachung der Produktesicherheit. Weiter fehlt die Möglichkeit, nötigenfalls das weitere Inverkehrbringen, die Beschlagnahme oder die Einziehung von gefährlichen Fahrzeugen oder Bestandteilen anzuordnen. Deshalb soll das SVG ergänzt werden, sodass für die Belange, die im SVG nicht geregelt werden, künftig das Produktesicherheitsgesetz Anwendung findet.

– *Umweltschutzgesetzgebung*

Die Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01), die einzelne Produktkategorien oder Stoffe regeln, beruhen auf einem umfassenden Schutzgedanken (Schutz von Menschen, Tieren, Pflanzen, ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen). Im Vergleich zum Schutzniveau der Richtlinie 2001/95/EG oder des Produktesicherheitsgesetzes weist das Umweltschutzrecht keine Lücken oder Mängel auf, sodass kein Anpassungsbedarf besteht.

– *Sicherheitskontrollgesetzgebung*

Auch das Sicherheitskontrollgesetz, zu dem der Bundesrat die Botschaft verabschiedet hat (BBl 2006 5925), regelt Aspekte der Sicherheit. Darin wird geregelt, nach welchen Prozessen die Sicherheit von Anlagen, Geräten, Fahrzeugen, Sicherheitssystemen und Komponenten geprüft und kontrolliert wird und wer dafür zuständig ist. Das Sicherheitskontrollgesetz befasst sich somit, im Gegensatz zum Produktesicherheitsgesetz, ausschliesslich mit formellen und organisatorischen Aspekten und enthält keine materiellen Vorschriften im Bereich der Sicherheit. Das Gesetz gilt immer dann, wenn ein sektorielles Gesetz dies ausdrücklich vorsieht.

1.3.4 Revision des THG (Cassis-de-Dijon)

Die Revision des THG bezweckt, dass Produkte, die in der EG bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr gesetzt worden sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren können, sei es, weil die schweizerischen Produktvorschriften mit jenen der EG

harmonisiert sind, sei es aufgrund von Abkommen mit der EG oder aufgrund der neuen THG-Bestimmungen zur autonomen Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz.

Nun ändert sich mit der Ausweitung des STEG zu einem umfassenden Produktesicherheitsgesetz auch die Natur dieses Gesetzes. So wird sein Geltungsbereich, welcher sich auf die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten beschränkte, neu auf die Sicherheit sämtlicher Produkte ausgeweitet; gleichzeitig wird das Verhältnis zu den anderen, produktesektorspezifischen Gesetzen neu umschrieben, indem das PrSG immer subsidiär zur Anwendung kommen soll, soweit nicht andere bundesrechtliche Bestimmungen bestehen, mit denen dasselbe Ziel verfolgt wird. Damit bestehen künftig zwei Gesetze, das THG und das PrSG, mit der Ausrichtung auf die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Produkten, wobei sich beide als horizontale Rahmenerlasse gegenüber der produktespezifischen Sektorgesetzgebung abgrenzen.

Die Frage stellt sich daher, wie sich die beiden Gesetze voneinander unterscheiden. Beide regeln die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Produkten. Das THG gilt nach Artikel 2 Absatz 1 für alle Bereiche, in denen der Bund technische Vorschriften aufstellt. Als technische Vorschriften gelten rechtsverbindliche Regeln, deren Einhaltung die Voraussetzung bildet, damit Produkte angeboten, in Verkehr gebracht, in Betrieb genommen, verwendet oder entsorgt werden dürfen. Nach Artikel 1 Absatz 2 gilt das PrSG für das gewerbliche oder berufliche Inverkehrbringen von Produkten durch Hersteller, Importeure, Händler und Erbringer von Dienstleistungen. Beide Gesetze enthalten eine identische Umschreibung des Begriffs des Inverkehrbringens. Die Geltungsbereiche beider Gesetze sind insoweit aufeinander abgestimmt.

Hingegen grenzen sich die beiden Gesetze durch einen unterschiedlichen Regelungszweck voneinander ab. So bezweckt das THG durch die Schaffung einheitlicher Grundlagen, dass unnötige technische Handelshemmnisse in allen Phasen und auf allen Stufen der Vorbereitung, des Erlasses und der Anwendung von Produktvorschriften vermieden werden. Das PrSG hingegen bezweckt in erster Linie, die Sicherheit von Produkten zu gewährleisten. Die beiden Gesetze stellen in diesem Sinn zwei komplementäre Rahmenerlasse dar; diese Komplementarität gilt auch für die beiden entsprechenden Revisionsvorlagen. Während im Rahmen der THG-Revision mit der Verankerung des Cassis-de-Dijon-Prinzips der schweizerische Markt – unter gewissen Voraussetzungen – auch für Produkte geöffnet wird, die den schweizerischen technischen Vorschriften nicht entsprechen, werden mit dem Ausbau des STEG zu einem umfassenden Produktesicherheitsgesetz das Schutzniveau angehoben und die Befugnisse der Behörden zum Ergreifen von Massnahmen erweitert.

Da beide Gesetze Interventionskompetenzen der Vollzugsorgane zur Marktüberwachung und Beanstandung von Produkten enthalten, stellt sich weiter die Frage, in welchem Verhältnis die entsprechenden Bestimmungen zueinander stehen. Den Bestimmungen gemeinsam ist die Subsidiarität gegenüber Bestimmungen des Sektorrechts, mit Ausnahme von Artikel 20 THG, welchem Vorrang gegenüber dem Sektorrecht zukommt. Im Gegensatz zum PrSG ist die Interventionsbefugnis der Behörden gemäss THG nicht auf die Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender oder Dritter beschränkt, sondern kann – unter gewissen Voraussetzungen – auch eine Intervention der Behörden zum Schutz anderer öffentlicher Interessen rechtfertigen. Genannt seien in diesem Zusammenhang beispielsweise der Tier- oder der Umweltschutz. In diesem Sinne ist die Interventionsmöglichkeit der Behörden gemäss THG umfassender als jene gemäss PrSG. In Bezug auf die Interventionskompetenzen ergeben sich in der Praxis jedoch keine Widersprüche zwischen den beiden Erlassen. Für die Beanstandung von Produkten, die aufgrund des Cassis-de-Dijon-

Prinzips in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, finden auch im Bereich der Sicherheit von Produkten ausschliesslich die Bestimmungen des THG (Art. 20 THG) Anwendung.

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Der Bundesrat beantragt eine Totalrevision des STEG, welche inhaltlich die Richtlinie der EG über die allgemeine Produktsicherheit übernimmt. Damit werden namentlich folgende Verbesserungen der Produktsicherheitsvorschriften erzielt:

Das STEG findet nur dann Anwendung, wenn die Sicherheit eines Produkts nicht bereits durch andere bundesrechtliche Erlasse geregelt ist, selbst wenn diese den Anforderungen der Richtlinie 2001/95/EG nicht in allen Teilen entsprechen. Das PrSG hingegen ist – wie die Richtlinie 2001/95/EG – ein horizontaler Erlass, der für alle Produkte geltende allgemeine Anforderungen enthält. Es soll als Auffanggesetz immer dann Anwendung finden, wenn die Regelungen in einem sektoriellen Erlass nicht das gleiche Ziel verfolgen, wie die Regelungen des PrSG. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn der sektorspezifische Erlass keine Produktbeobachtung nach dem Inverkehrbringen vorsieht oder den Vollzugsorganen nicht die Kompetenzen zum Ergreifen von Massnahmen erteilt wie das PrSG.

Das STEG gilt nur für die technischen Einrichtungen und Geräte (TEG), die es definiert als "insbesondere verwendungsbereite Maschinen, Apparate, Anlagen, Werkzeuge und Schutzausrüstungen, die beruflich oder ausserberuflich benützt werden." Auch wenn heute von einem grossen Produktbereich auszugehen ist, der vom STEG geregelt ist – unter anderem auch Sport- und Hobbygeräte –, werden manche Produkte, die Gefahren für Gesundheit und Sicherheit beinhalten können, vom STEG nicht erfasst. Deshalb gilt das PrSG generell für alle verwendungsbereiten beweglichen Sachen. Damit wird sichergestellt, dass wie in der EU alle Produkte von den allgemeinen Sicherheitsanforderungen erfasst werden und keine Lücken entstehen.

Anders als im STEG erfasst die Richtlinie 2001/95/EG auch Produkte, die im Rahmen der Erbringung einer Dienstleistung verwendet, angewendet oder durch einen Dienstleister zur Benutzung durch einen Kunden bereitgehalten werden, wobei die Dienstleistung als solche von der Richtlinie 2001/95/EG nicht erfasst wird. Das PrSG schafft auch in diesem Punkt eine kompatible Regelung.

Die Sicherheit eines Produkts kann nicht beurteilt werden, ohne dass auch seine Darbietung berücksichtigt wird. Darunter versteht man die Aufmachung, Etikettierung, Gebrauchsanleitung, Warnhinweise etc. Im STEG fehlt ein Hinweis auf die Darbietung als grundsätzliches Element der Produktsicherheit. Das PrSG nennt hingegen sämtliche Faktoren, welche für die Sicherheit eines Produkts grundsätzlich massgeblich sind, entsprechend der Regelung im PrHG und in der Richtlinie 2001/95/EG und befindet sich damit in Übereinstimmung zu diesen Erlassen. Das Produkthaftpflichtrecht verweist ausdrücklich auf die Darbietung (Art. 4 Abs. 1 Bst. b PrHG). Die Richtlinie 2001/95/EG definiert das sichere Produkt unter anderem aufgrund seiner Aufmachung, Etikettierung und Warnhinweise.

Die Sicherheitsdefinition im STEG bietet im Vergleich zur EG-Richtlinie auch in anderer Hinsicht nur ein ungenügendes Schutzniveau. Es schützt nämlich Benutzerinnen und Benutzer und Drittpersonen nur dann vor Gefährdung, wenn sie das die Einrichtung oder das Gerät bestimmungsgemäss und sorgfältig verwenden. So wie in der Richtlinie 2001/95/EG (aber auch bereits etwa im PrHG für die Haftungsbeefreiung des Herstellers) ist zu verlangen,

dass ein Produkt nicht nur bei bestimmungsgemässer, sondern bei jeder normalen und vernünftigerweise vorhersehbaren Verwendung – die auch einen Fehlgebrauch umfassen kann – sicher sein muss. Wichtig ist die Übereinstimmung des Schutzniveaus mit dem PrHG. Der dort geltende haftpflichtrechtliche Massstab für die Produktesicherheit ist kongruent mit jenem der Richtlinie 2001/95/EG. Es ist unbegründet, dem Hersteller eine verwaltungsrechtliche Sicherheitsdefinition vorzugeben, die hinter jener im Produktheftpflichtrecht hinterher hinkt. Ein Hersteller in der Schweiz riskiert nämlich, dass sein im Inland vermarktungsfähiges, im Lichte der EG-Richtlinie jedoch nicht genügend sicheres Produkt in der EG von den Vollzugsbehörden beschlagnahmt wird oder dass er es zurückrufen muss. Und für den Schaden durch derartige Produkte wird er sowohl in der Schweiz wie auch in der EG und in zahlreichen anderen Ländern nach den gleichen Produktheftungsprinzipien ersatzpflichtig. Will ein Hersteller Haftungsrisiken im In- und Ausland vermeiden, muss er dafür sorgen, dass seine Produkte jedenfalls dem im Produktesicherheitsgesetz vorgesehenen Sicherheitsniveau entsprechen.

Unter Inverkehrbringen versteht das STEG nur die entgeltliche und unentgeltliche Übertragung eines Erzeugnisses zum Vertrieb oder Gebrauch in der Schweiz. Deshalb ist es möglich, dass Hersteller Erzeugnisse aus Eigenproduktion in ihrem Betrieb selbst verwenden oder durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verwenden lassen und sich oder diese dadurch gefährden. Auch die Verwendung oder Anwendung eines Produkts im Rahmen des Erbringens einer Dienstleistung wird vom STEG nicht erfasst, ebenso wenig das Bereithalten eines Produkts durch einen Dienstleister zur Benutzung durch seine Kundinnen und Kunden. Alle diese Sachverhalte werden vom PrSG als Inverkehrbringen qualifiziert.

Nach der Richtlinie 2001/95/EG darf ein Produkt, welches für die Konsumentinnen und Konsumenten bestimmt ist, in der EU nur dann auf den Markt gebracht werden, wenn Hersteller oder Importeure sicherstellen, dass die Sicherheit der Produkte auch nach dem Inverkehrbringen laufend beobachtet wird. Die Hersteller oder Importeure sind zudem verpflichtet, erkannte Produktegefahren den zuständigen Vollzugsbehörden zu melden und Angaben über die Rückverfolgbarkeit der Produkte zu liefern. Diese in der Schweizerischen Lebensmittelgesetzgebung bereits bekannten Verpflichtungen fehlen im STEG. Das PrSG schliesst diese Lücke und erleichtert damit, dass bei einer Gefahr rasch die wirksamen Massnahmen zur Eindämmung der Risiken ergriffen werden können.

Das STEG gibt den Vollzugsorganen nur beschränkte Möglichkeiten zum Eingreifen im Falle einer Gefahr. Mit dem PrSG erhalten sie die Kompetenz zum Ergreifen geeigneter Massnahmen. Abgesehen vom Verbot des weiteren Inverkehrbringens oder der Einziehung des gefährlichen Produkts können sie auch einen Produktrückruf verfügen und die Öffentlichkeit vor gefährlichen Produkten warnen. Die Vollzugsorgane in der Schweiz verfügen damit über die gleichen Kompetenzen wie die Kontrollbehörden in den EG-Staaten.. Weil Produkte meist auf dem gesamten europäischen Markt sind, ist es im Falle einer Gefährdung sinnvoll, dass die einzelstaatlichen Behörden überall die gleichen Massnahmen möglichst konzertiert ergreifen können.

Die im STEG verankerten Strafbestimmungen entsprechen weder den Risiken noch den Schäden, die durch das Inverkehrbringen gefährlicher Produkte hervorgerufen werden. Deshalb werden die Straftatbestände und die Strafandrohungen angepasst und auf den revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches ausgerichtet.

Mit dem PrSG wird zudem die Voraussetzung geschaffen, dass die Schweiz an RAPEX teilnehmen kann, dem Schnellwarnsystem der EG für gefährliche Konsumgüter im Nicht-Lebensmittelbereich.

1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Da das geltende STEG in verschiedener Hinsicht nicht dasselbe Schutzniveau aufweist wie die Richtlinie der EG über die allgemeine Produktsicherheit, sollen die wichtigsten Unterschiede mit einer Totalrevision beseitigt werden. Europakompatible Lösungen vorgeschlagen werden, liegen sowohl im Interesse der Hersteller als auch der Verwenderinnen und Verwender von Produkten. Die Hersteller sollen sich nach demselben Sicherheitsstandard richten können, ob sie nun für den Schweizer Markt oder für den Wirtschaftsraum der EG- beziehungsweise des EWR produzieren. Dieser Sicherheitsstandard entspricht im Übrigen auch bereits den heutigen Anforderungen des PrHG. Die Verwenderinnen und Verwender in der Schweiz sollen in den Genuss desselben Sicherheitsniveaus gelangen, wie ihn die Richtlinie 2001/95/EG für ihren Geltungsbereich verlangt.

Die Sicherheitsanforderungen an ein Produkt liegen heute in der EG aufgrund der beiden Richtlinien über die Produkthaftung und die Produktesicherheit sowohl haftpflichtrechtlich wie auch verwaltungsrechtlich auf gleich hohem Niveau. Die Produktesicherheitsdefinition von Artikel 3 des Produktesicherheitsgesetzes entspricht diesem Niveau. Sie übernimmt sinngemäss die Umschreibung des fehlerfreien Produkts in Artikel 4 PrHG. Danach definiert sich die von der Öffentlichkeit berechtigterweise zu erwartende Produktesicherheit nach der Art und Weise, wie das Produkt dem Publikum präsentiert wird, sowie nach dem Gebrauch, mit dem vernünftigerweise gerechnet werden kann, und nach dem Zeitpunkt, in dem es in Verkehr gebracht wurde. Nach dem PrHG bestimmt sich die zivilrechtliche Haftung der Hersteller und Inverkehrbringer für Schadenersatz. Eine Diskrepanz zwischen den beiden Erlassen durch eine Sicherheitsdefinition im Produktesicherheitsgesetz, die eine geringere Sicherheit vorschreibt als jene, die im PrHG und in der EG-Richtlinie verankert ist, wäre nicht zu begründen.

1.6 Umsetzung

Der Vollzug des STEG liegt bei den Kantonen und den ermächtigten Fachorganisationen und Institutionen. Der Bund übt die Oberaufsicht aus. Das Gesetz sieht eine Trennung der Aufgaben vor: Rechtsetzung, Aufsicht und Koordination des Vollzugs erfolgen durch das SECO; die Beobachtung des Marktes erfolgt durch die meldepflichtigen eidgenössischen und kantonalen Organe des Arbeitsrechts; die konkreten Kontrollen der TEG erfolgen im betrieblichen Bereich weitgehend durch die Suva, im ausserbetrieblichen Bereich vor allem durch die bfu (Haushalt, Sport, Freizeit, öffentliche Anlagen etc.) und in beiden Bereichen für bestimmte Produktkategorien durch verschiedene Fachorganisationen, wie die Stiftung agriss (Landwirtschaft und Gartenbau), den Schweizerischen Verein des Gas und Wasserfaches SVGW (Gasgeräte), den Schweizerischen Verein für Schweisstechnik SVS (gasgestütztes Schweißen), den Schweizerischen Verein für technische Inspektionen SVTI (Druckbehälter, Dampfkessel, Rohrleitungsanlagen etc.; Aufzüge) sowie die Kontrollstelle des Interkantonalen Konkordates für Seilbahnen und Skilifte IKSS. Ziel der Aufteilung in Marktbeobachtung und -Kontrolle ist die Sicherstellung eines gesamtschweizerisch einheitlichen Vollzugs. Damit wird

nicht nur der Abgleich mit der Vollzugspraxis der EG erleichtert, sondern durch die Konzentration der Kontrollen auf einige wenige spezialisierte Vollzugsorgane auch der Einsatz der Mittel optimiert.

Die bestehenden Vollzugskompetenzen sollen beibehalten werden. Wenn das PrSG in sektoriell geregelten Produktbereichen ergänzend anwendbar ist, soll der Vollzug durch die gemäss Spezialrecht zuständigen Vollzugsorgane erfolgen. Nur wenn keine spezialrechtliche Regelung vorhanden ist, wird die Zuständigkeit beim SECO, der Suva, der bfu und den vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement EVD bezeichneten Vollzugsorganen begründet.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Vorbemerkungen

Es rechtfertigt sich eine Totalrevision des STEG. Zu nennen sind insbesondere die folgenden Gründe: Das Gesetz bekommt einen erweiterten Geltungsbereich, was sich im Begriff des "Produkts" anstelle der "technischen Einrichtungen und Geräte (TEG)" und im neuen Titel des Gesetzes zeigt. In vielen Bestimmungen, auch wenn sie nicht materiell geändert werden, müssen Begriffe ersetzt werden. Das Gesetz erhält einen neuen Abschnitt über die Pflichten der Hersteller, Importeure und anderer Inverkehrbringer nach dem Inverkehrbringen. Die bisherige Gliederung des STEG entspricht zudem nicht mehr den heute geltenden gesetzestechischen Richtlinien, und es drängt sich eine bessere Strukturierung und Abfolge der Bestimmungen auf. Parallele Bestimmungen im Produktesicherheitsgesetz und im THG werden einheitlich formuliert. Mit der Totalrevision wird schliesslich der Ingress des STEG, der sich noch auf die alte Bundesverfassung bezog, durch einen Ingress mit Bezügen auf die neue Bundesverfassung ersetzt.

In den nachstehenden Erläuterungen werden Bestimmungen, die materiell unverändert aus dem STEG übernommen und allenfalls nur redaktionell angepasst werden, mit dem Hinweis auf das geltende Recht lediglich nur kurz erläutert.

Titel

Das STEG gilt für „technische Einrichtungen und Geräte“ (TEG). Der Geltungsbereich des STEG erstreckt sich damit nicht nur auf die in Artikel 2 Absatz 1 STEG als Beispiele genannten beruflich und ausserberuflich benutzten Maschinen, Apparate, Anlagen, Werkzeuge und Schutzausrüstungen. Neben Produkten, die in Industrie und Gewerbe zum Einsatz kommen, fallen auch Erzeugnisse für Haushalt, Hobby und Sport darunter. Gleichwohl ist der Geltungsbereich des STEG mit der Beschränkung auf TEG zu eng. Der Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Menschen verlangt den Einbezug sämtlicher Produkte, für die nicht bereits in der sektoriellen Produktesicherheitsgesetzgebung die verlangten Sicherheitsanforderungen bestehen. Mit der Totalrevision des STEG ist deshalb der Geltungsbereich auf Produkte allgemein auszuweiten. Deshalb steht anstelle des Begriffs „technische Einrichtungen und Geräte“ sowohl im Titel des Produktesicherheitsgesetzes wie auch im Gesetzestext selbst durchgehend der Begriff „Produkte“. Der umfassende Begriff „Produkte“ findet sich auch im PrHG. Weil der Hersteller und die ihm gleichgestellten Personen gemäss PrHG verschuldensunabhängig für Schadenersatz für Schäden durch unsichere Produkte jeglicher Art belangt werden können, ist es sinnvoll, dass sich auch die Sicherheitsanforderungen im PrSG grundsätzlich auf alle Produkte erstrecken.

Ingress

Die massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 entsprechen den im Ingress des STEG aufgeführten Bestimmungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (vgl. Ziff. 5.1).

Artikel 1

Die Umschreibung des Zwecks in *Absatz 1* dient der Rechtssicherheit. Sie ist Interpretationshilfe bei der Auslegung der einzelnen Gesetzesbestimmungen durch die Adressaten des Produktesicherheitsgesetzes, nämlich die Inverkehrbringer und die Vollzugsbehörden. Der Zweckartikel begrenzt den Spielraum der rechtsanwendenden Behörden. Ihre Tätigkeit muss sich am Zweck des Gesetzes messen lassen, also daran, ob ihre Massnahmen der Produktesicherheit und damit dem Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Bevölkerung dienen.

Der Schutz der Sicherheit und der Gesundheit ist nicht auf die in der schweizerischen Gesetzgebung restriktiv umschriebenen „Konsumentinnen und Konsumenten“ beschränkt. Die Produktesicherheit muss jeder natürlichen Person zugute kommen, gleichgültig, ob sie das Produkt für „den persönlichen oder familiären Gebrauch“ (Art. 40a Abs. 1 des Obligationenrechts, OR) erworben hat, benutzt oder anwendet, oder ob sie es im Rahmen ihrer beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit anschafft oder verwendet. Ob eine Kaffeemaschine, ein Werkzeug oder ein Stuhl im Privathaushalt oder in einem Betrieb verwendet werden, macht für die Produktesicherheit keinen Unterschied. Das Gesetz soll auch die Gefährdung von unbeteiligten Drittpersonen, also des „innocent bystander“, verhindern. Darunter versteht man Personen, die in keinerlei Beziehung zum gefährlichen Produkt stehen – es weder besitzen, noch damit umgehen – und die gleichwohl durch das Produkt einen Schaden erleiden (Beispiel: von einem Rasenmäher löst sich im Betrieb ein Messer, das im Wegfliegen einen zufällig vorbeigehenden Passanten verletzt). Ob ein Produkt in Verkehr gebracht werden darf, kann also grundsätzlich auch nicht davon abhängen, ob es im privaten, familiären oder in einem gewerblichen oder kommerziellen Kontext benutzt oder verbraucht wird. Unterschiede sind ausschliesslich gerechtfertigt, wenn der gefahrlose Umgang mit dem Produkt besondere Ansprüche an die berufliche Erfahrung oder das Fachwissen der Verwender verlangt. Solche Produkte mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial sind nicht für Laien bestimmt. Diesem Unterschied ist mit einer entsprechenden Produktedeklaration sowie mit Vertriebs- und Abgabebeschränkungen in den einschlägigen sektoriellen Produktesicherheitserlassen Rechnung zu tragen.

Das Gesetz geht von der grundsätzlichen Selbstverantwortung aus und entspricht damit dem „New Approach“ der Produktesicherheitsgesetzgebung der EG. Es überlässt den Herstellern, Importeuren, dem Handel und den übrigen Dienstleistern, wie sie vorgehen, damit ausschliesslich sichere Produkte in Verkehr gelangen. Durch weitergehende, die Selbstverantwortung der Hersteller beschränkende Vorschriften könnten sonst technische Handelshemmnisse entstehen. Für eine Präventivkontrolle der Produkte durch staatliche Vollzugsorgane fehlen zudem die Mittel.

Indem das Gesetz in den Artikeln 4 und 6 dazu auffordert, bei der Festlegung der grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen und bei der Bezeichnung technischer Normen das entsprechende internationale Recht zu berücksichtigen, leistet es auch einen Beitrag zur Erleichterung des grenzüberschreitenden freien Warenverkehrs (vgl. auch die Erläuterungen unter Ziff. 1.1.4).

Absatz 2 hält fest, dass nur das gewerbliche oder berufliche Inverkehrbringen von Produkten unter das Gesetz fällt, jedoch nicht das Inverkehrbringen durch Privatpersonen. Es ist nicht sinnvoll, Privaten die Vorschriften über die Produktesicherheit aufzuerlegen, noch wäre eine Kontrolle darüber in der Praxis umsetzbar.

Die Verantwortung für die Produktesicherheit wird den Personen auferlegt, die das Produkt in Verkehr bringen, nämlich dem Hersteller, dem Importeur, dem Händler und dem Erbringer von Dienstleistungen.

Hersteller ist, wer die Verantwortung für die Konzeption und Herstellung inklusive der Ausstattung des Produkts trägt. Hersteller ist auch derjenige, der aus Fertigerzeugnissen oder Teilen ein Produkt herstellt, also der sogenannte Assembler. Hersteller ist ebenfalls, wer Arbeiten an Unterteilern vergibt und dabei die Oberaufsicht über das Produkt behält. Auch wer ein Produkt wesentlich umarbeitet, sodass sich sein Zweck verändert, ist Hersteller, ebenso wer am Produkt Tätigkeiten ausübt, welche seine Sicherheit beeinflussen, beispielsweise durch Aufarbeitung, Nachrüstung, Einbau von Ersatzteilen anlässlich einer Reparatur oder Revision, durch Umbau, Produktergänzung oder Funktionsänderung. Wer einzelne oder alle Produktionstätigkeiten auslagert (Entwurf, Herstellung, Zusammenbau, Verarbeitung, Veredlung, Verpackung, Etikettierung etc.), um das Produkt unter seinem Namen oder seiner Marke in den Verkehr zu bringen, ist ebenfalls Hersteller. Als Hersteller muss sodann der im PrHG (Art. 2 Abs. 1. Bst. b) besonders erwähnte Quasi- oder Anscheinshersteller gelten, der sich durch Anbringen seines Namens, Warenzeichens oder eines anderen Erkennungszeichens auf dem Produkt als Hersteller ausgibt, auch wenn er am Produkt keine eigentlichen Herstellertätigkeiten ausübt.

Auch der Erbringer von Dienstleistungen bringt das Produkt in Verkehr, wenn er es im Rahmen seiner Tätigkeit anwendet oder verwendet – beispielsweise der Betreiber eines Fitness-Instituts, der seinen Kundinnen und Kunden Trainingsmaschinen zur Verfügung stellt. Mit der Auferlegung von Produktesicherheitspflichten an Dienstleister betritt der Gesetzgeber kein Neuland. Auch das Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21, HMG) oder die Medizinprodukteverordnung vom 17. Oktober 2001 (SR 812.213) auferlegen den Dienstleistern im Gesundheitswesen Produktesicherheitspflichten. Der Schutz vor unsicheren Produkten wäre nicht gewährleistet, wenn sich die Pflicht, nur sichere Produkte in Verkehr zu bringen, nicht auch auf die Dienstleister als Verwender von Produkten erstrecken würde. Dem entspricht auch die Haftung der Dienstleister gemäss Auftrags- und Werkvertragsrecht im Obligationenrecht.

Absatz 3 regelt das Verhältnis des Produktesicherheitsgesetzes zu den sektoriellen Erlassen.

Das Gesetz soll soweit anwendbar sein, als nicht andere bundesrechtliche Bestimmungen in den sektoriellen Gesetzen bestehen, mit denen dasselbe Ziel verfolgt wird. Dies heisst zunächst, dass das Produktesicherheitsgesetz Anwendung findet, wenn in einem sektoriellen Erlass zu einem Gegenstand, den das Produktesicherheitsgesetz regelt, nichts normiert ist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die spezifische Gesetzgebung keine Vorkehrungen zur Gefahrenerkennung oder Meldepflichten nach dem Inverkehrbringen gemäss Artikel 8 vorschreibt oder keine der in Artikel 10 aufgeführten Verwaltungsmassnahmen vorsieht. Dasselbe ist der Fall, wenn die spezifische Gesetzgebung keine dem Gefährdungspotenzial des Produkts entsprechende Kennzeichnung, Warnhinweise etc. verlangt, wie es Artikel 3 Absatz 4 vorschreibt. Das Produktesicherheitsgesetz ergänzt somit einen sektoriellen Erlass, wenn er einen Gegenstand, den das Produktesicherheitsgesetz regelt, nicht normiert.

Sieht der sektorielle Erlass zu einer bestimmten Problematik eine Lösung vor, die von jener abweicht, die im Produktesicherheitsgesetz enthalten ist, so geht der sektorielle Erlass vor, wenn er dabei dasselbe Ziel verfolgt wie die im Produktesicherheitsgesetz vorgesehene Lösung mit den hohen Standards der EG-Richtlinie. Dabei wird vorausgesetzt, dass ein sektorieller Erlass unterhalb der Gesetzesstufe sich im Rahmen des übergeordneten Gesetzes hält und Abweichungen vom Produktesicherheitsgesetz somit auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen. Ist diese Voraussetzung im Einzelfall nicht erfüllt, so ist die entsprechende Bestimmung des Produktesicherheitsgesetzes anwendbar.

Das sektorielle Recht ist insbesondere in jedem Fall auch für die Regelung des Vollzugs massgebend. Das Produktesicherheitsgesetz ändert die Zuständigkeitsbereiche der Vollzugsbehörden gemäss den sektoriellen Gesetzgebungen nicht.

Es ist aber zu betonen, dass das Produktesicherheitsgesetz punkto Schutzniveau und Massnahmen der Inverkehrbringer und der Vollzugsorgane den Massstab setzt, der grundsätzlich auch für die sektoriellen Erlasse massgebend ist. Die sektoriellen Erlasse sollen also die Sicherheit vorschreiben, die dem Stand des „Wissens und der Technik“ entspricht und sich nicht mit einer dem „Stand der Technik“ entsprechenden Sicherheit begnügen. Wo die sektoriellen Erlasse dem Standard des Produktesicherheitsgesetzes nicht genügen, stellt sich die Frage einer künftigen Anpassung dieser sektoriellen Erlasse. Diese laufende Anpassung der sektoriellen Bestimmungen erscheint sowohl aus der Sicht der Produzenten wie der Benutzerinnen und Benutzer sinnvoller als jeweilige Korrekturen mittels des Rückgriffs auf das Produktesicherheitsgesetz.

Absatz 4 stellt klar, dass das Gesetz nicht für das Anbieten und Inverkehrbringen von gebrauchten Produkten und Ausschussware gilt, sofern die Produkte unter die Kategorien Antiquitäten oder reparaturbedürftige Produkte fallen: Wer ein Produkt als Antiquität erwirbt (d.h. als sammelwürdiger Gegenstand, meist künstlerischer oder kunsthandwerklicher Art, der je nach Stilrichtung zumindest 50 oder auch 100 Jahre alt ist), kann von ihm nicht erwarten, dass es die Sicherheit aufweist, die heutzutage durch moderne Materialien, Fabrikationstechniken und Kontrollmethoden erreichbar ist. Er muss auch wegen des Alters des Produkts von überholter Technik, Funktionsstörungen, Abnutzungsschäden und Soliditätseinbusse ausgehen. Dasselbe gilt für Produkte, von denen der Erwerber weiss, dass sie vor der Verwendung instand gesetzt oder wiederaufbereitet werden müssen, also für die Occasions- und Secondhand-Produkte. Voraussetzung ist aber, dass der Inverkehrbringer den Erwerber darüber informiert, dass er das Produkt nicht ohne vorhergehende Instandstellung oder Wiederaufarbeitung benutzen darf.

Artikel 2

Mit der Definition des „Produkts“ in *Absatz 1* als „verwendungsbereite bewegliche Sache“ soll die Anwendung des Produktesicherheitsgesetzes auf Produkte ausgeschlossen werden, die erst im Entstehen sind und deshalb auch nicht dazu bestimmt sind, von jemandem als benutzbares, verwendungsfähiges Produkt behandelt zu werden, wie beispielsweise unbearbeitetes Holz.

Mit der Formulierung „bewegliche Sache“ wird klargestellt, dass Gebäude als solche und Bauwerke wie Strassen, Brücken, Gleisanlagen nicht unter das Gesetz fallen. Andererseits muss sichergestellt sein, dass Produkte auch dann noch erfasst werden, wenn sie in eine andere bewegliche Sache oder in eine Immobilie eingebaut oder einverarbeitet wurden. Eigentlich würden sie bei Einarbeitung und Verbindung mit einer anderen Sache gemäss Sachenrecht in dieser aufgehen. Doch muss es nach wie vor möglich sein, die produktesicherheitsrelevanten

Vorschriften auch auf eine eingearbeitete oder vermischte Sache anzuwenden, welche die Sicherheit oder die Gesundheit gefährdet (z.B. auf Produkte, für welche Ekzeme verursachendes Leder oder Textilien verarbeitet wurden). Entsprechendes gilt für die Teile einer unbeweglichen Sache. Grundsätzlich verlieren bewegliche Sachen nach dem Sachenrecht des Zivilgesetzbuches durch den Einbau oder die Einarbeitung in ein Gebäude oder in das Erdreich ihre Fahrniseigenschaft und werden Immobilie. Deshalb muss im Produktesicherheitsgesetz ausdrücklich statuiert werden, dass solche Gegenstände hinsichtlich der Sicherheitsanforderungen nach wie vor als bewegliche Sache gelten. Der gleiche Grundsatz ist im Übrigen auch im PrHG (Art. 3 Abs. 1 Bst. a) verankert. Danach lösen auch jene fehlerhaften Produkte eine Haftung aus, die Teil einer anderen beweglichen oder unbeweglichen Sache bilden.

Absatz 2: Immer öfter müssen die Verwender eines Produkts dieses vor der Inbetriebnahme aus Einzelteilen zusammenbauen, wie beispielsweise Haushaltgeräte und Haushaltmaschinen, Computerkonfigurationen, Möbel, Sport- und Hobbygeräte. Sodann werden heute Ersatzteile für Haushalt-, Hobby- und Sportgeräte zum Einbau durch die Verwenderinnen und Verwender angeboten. Es rechtfertigt sich deshalb, auch solche Einzelteile als verwendungsbereite Produkte zu definieren.

Absatz 3 umschreibt den Begriff „Inverkehrbringen“. Er umfasst die verschiedensten Formen von Abgeben, Überlassen oder Anwenden eines Produkts, gleichgültig, ob es gegen Entgelt oder unentgeltlich erfolgt, und auch ohne Rücksicht auf die Art des zugrundeliegenden Rechtsgeschäfts. Das Publikum soll vor den Risiken unsicherer Produkte geschützt werden, auch wenn diese in gewerblichem oder beruflichem Rahmen gratis in Verkehr gebracht werden. So werden häufig Eigenprodukte an das Personal kostenlos abgegeben, was als Teil des Lohnes oder als Fringe Benefit betrachtet wird. Den Kundinnen und Kunden eines Geschäftes oder dem breiten Publikum wird ein Produkt in der Regel ohnehin nur dann kostenlos abgegeben, wenn sich der Inverkehrbringer davon eine Werbewirkung verspricht. Es wäre auch nicht gerechtfertigt, einen Unterschied zwischen dem Inverkehrbringen eines neuen und eines gebrauchten, wiederaufbereiteten oder wesentlich veränderten Produkts zu machen.

Vier Sachverhalte werden in Buchstabe a - d dem Inverkehrbringen gleich gestellt:

- a. Der gewerbliche *Eigengebrauch* eines Produkts kommt häufig vor. Fabrikationsbetriebe benützen häufig selbst hergestellte Geräte, Apparate und Vorrichtungen. Es wäre nicht gerechtfertigt, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Betriebes mit Produkten zu gefährden, die nicht den gleichen Sicherheitsanforderungen entsprechen wie die dem Publikum abgegebenen Erzeugnisse. Das Kriterium der Produktesicherheit muss auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Betriebsinhaber und ihre Angehörigen Gültigkeit haben. Selbstverständlich gelten aber auch hier die Vorbehalte hinsichtlich der in Industrie und Gewerbe vorhandenen besonderen Erfahrung und der Fachkenntnisse im Umgang mit risikoreichen Produkten. Unter entsprechenden Voraussetzungen ist der betriebsinterne Umgang und Verbrauch risikolos und demzufolge erlaubt.
- b. Es wäre nicht gerechtfertigt, die Dienstleister von der Pflicht, nur sichere Produkte in Verkehr zu bringen, auszunehmen. Deshalb wird die Verwendung oder Anwendung eines Produkts im Rahmen des Erbringens einer Dienstleistung ebenfalls dem Inverkehrbringen gleichgestellt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 1 Abs. 2). Die Kundinnen und Kunden der Dienstleister haben den gleichen Anspruch auf sichere

Lasengeräte, Trainings- und Sportgeräte etc. wie die Erwerber solcher Produkte in einem Laden oder im Versandhandel.

- c. Dasselbe gilt für das Bereithalten eines Produkts zur Benutzung durch Dritte, etwa wenn eine Verkaufsstelle einem Interessenten ein Hobby- oder Heimwerkergerät oder eine Küchenmaschine zum Gebrauch zur Verfügung stellt oder wenn das Publikum an Ausstellungen oder Messen Vorführobjekte testen kann.
- d. Das Gesetz gilt nicht erst für das eigentliche Inverkehrbringen, sondern bereits für das Anbieten des Produktes. Die Sicherheitserwartungen der Verwender bilden sich bereits in dieser Phase, also unter Umständen schon bevor das Produkt für den Erwerber greifbar ist. So werden Prototypen an Ausstellungen vorgestellt und deren Handhabung vorgeführt, noch bevor das erste Exemplar in die Serienproduktion geht. Auch Werbung und Public Relations für neue Produkte in den gedruckten und elektronischen Medien starten bisweilen sehr früh und schaffen im Publikum bereits eine Vorstellung über die Produktesicherheit. Die Werbung als solche stellt kein Inverkehrbringen dar. Das Anpreisen eines Produkts zum Kauf oder Gebrauch fällt jedoch dann als „Anbieten“ unter das PrSG, wenn in Inseraten, Prospekten, Katalogen etc. ein Bestellcoupon enthalten ist; dasselbe gilt für Angebote auf einer Website, bei der auch eine Bestellung aufgegeben werden kann.

Absatz 4 umfasst Klarstellungen zum Begriff des Herstellers. Nach Buchstabe a gilt auch die Person als Herstellerin, die sich durch das Anbringen ihres Namens, ihres Warenzeichens oder eines anderen Erkennungszeichens am Produkt als Herstellerin ausgibt. Diese Bestimmung entspricht der Herstellerdefinition in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Produkthaftungsgesetzes.

Auch für Importprodukte soll eine Person im Inland als Hersteller verantwortlich gemacht werden können. Deshalb gilt gemäss Buchstabe b auch der in der Schweiz ansässige Vertreter eines ausländischen Produzenten als Hersteller.

Wer ein Produkt wiederaufbereitet oder durch eine andere Tätigkeit dessen Sicherheitseigenschaften beeinflusst, übt ebenfalls Herstellertätigkeit aus und fällt deshalb gemäss Buchstabe c unter den Herstellerbegriff. Hinsichtlich der Verantwortung für die Produktesicherheit kann es keinen Unterschied machen, ob ein Produkt erstmals aus dem Betrieb des Produzenten auf den Markt kommt oder ob es später nach einer Umarbeitung, Generalüberholung mit Ersatzteilaustausch oder nach Ausstattung mit anderem Zubehör, Zusatzvorrichtungen und dergleichen, die seine Sicherheit beeinflussen, erneut in Verkehr gebracht wird.

Artikel 3

Absatz 1: Produkte müssen ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit und Sicherheit von Personen gewährleisten. Das PrSG verlangt, dass sie bei normaler oder bei vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und die Gesundheit der Verwenderinnen und der Verwender und Dritter nicht oder nur geringfügig gefährden. Es wird demnach keine absolute Sicherheit verlangt. So birgt beispielsweise ein Messer oder eine Schere per se die Gefahr kleinerer Schnittverletzungen. Solche geringfügigen Gefahren sollen das PrSG nicht erfasst werden. Vorausgesetzt wird jedoch – wie es die EG-Richtlinie in Artikel 2 formuliert – dass ein Produkt höchstens geringe, mit seiner Verwendung zu vereinbarende und unter Wahrung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit und Sicherheit von Personen vertretbare Gefahren birgt.

Während das geltende STEG und einzelne sektorielle Gesetze und Verordnungen ausschliesslich den sorgfältigen und bestimmungsgemässen Gebrauch eines Produkts im Auge haben, stellt das Produktesicherheitsgesetz auf den Gebrauch ab, der als landläufig und üblich, zumindest nicht als abwegig oder gar völlig unvorhersehbar gilt. Das Produkt muss demzufolge für jede bestimmungsgemässe oder vernünftigerweise vorhersehbare Verwendung sicher sein. Dadurch wird Übereinstimmung geschaffen mit der Sicherheitsdefinition im schweizerischen PrHG und in der Richtlinie 2001/95/EG. Die Grenze der Verantwortung des Inverkehrbringers liegt dort, wo grobe Fahrlässigkeit der Benutzerin oder des Benützers vorliegt. Der Inverkehrbringer muss also die landläufige Unvorsichtigkeit der Menschen einkalkulieren, ebenso das Verhalten von Kindern und das allenfalls reduzierte Geschick betagter Personen, beispielsweise deren geringere Kraft oder nachlassende Sehschärfe wie auch gewisse Schwierigkeiten der Menschen mit Behinderungen im Umgang mit Produkten des täglichen Gebrauchs. Er ist hingegen nicht verantwortlich, wenn ein nicht vorhersehbarer, völlig abwegiger Produktgebrauch vorliegt.

Konkretisiert wird die Sicherheitsdefinition so, dass die Produkte gemäss *Absatz 2* den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen nach Artikel 4 entsprechen müssen. Bei diesen handelt es sich um Anforderungen, die der Bundesrat unter Berücksichtigung des entsprechenden internationalen Rechts aufstellt. Wenn keine solchen Anforderungen festgelegt worden sind, müssen die Produkte dem Stand des Wissens und der Technik entsprechen. Das stellt gegenüber dem STEG, wonach die anerkannten Regeln der Technik genügen (Art. 3 und Art. 4b Abs. 4 STEG), eine Verschärfung der Herstellerverantwortung dar. Das PrHG stellt für die Entlastung des Herstellers darauf ab, ob der Produktfehler im Zeitpunkt des Inverkehrbringens nach dem Stand von Wissenschaft und Technik überhaupt erkennbar war (Art. 5 Abs. 1 Bst. e PrHG).

Absatz 3 listet verschiedene *Begleitumstände* auf, anhand derer die Produktesicherheit beurteilt wird.

- a. Die *Gebrauchsdauer* wird dann rechtlich relevant, wenn es darum geht, die Sicherheit eines Produkts zu beurteilen, das bereits ein gewisses Alter aufweist. Bei Erzeugnissen, die vom Hersteller mit einem Haltbarkeits- oder Verbrauchsdatum versehen werden, ist klar ersichtlich, wie lange das Produkt gefahrlos verwendet werden darf. Wer ein erkennbar überaltertes Produkt benutzt oder nach seinem Ablaufdatum anwendet, muss es seiner eigenen Unvorsichtigkeit zuschreiben, falls er erkrankt oder sonst Schaden erleidet. Bei langlebigen Erzeugnissen wie Werkzeugen, Möbeln, Leitern, Elektrogeräten, Haushalt- und Heimwerkermaschinen ist es dem Inverkehrbringer nicht möglich, verbindlich anzugeben, wie lange sie gefahrlos ihren Dienst versehen. Die Gebrauchstauglichkeit dieser Produkte im Zeitverlauf hängt wesentlich davon ab, wie häufig und wie sorgfältig sie benutzt, gewartet und wie sie aufbewahrt werden. Auch spielt während der Lebensdauer von Produkten der wissenschaftliche und technische Fortschritt eine Rolle. Was nach heutigen Vorstellungen als sicher gilt, wird unter Umständen schon nach wenigen Jahren dank neuer Materialien, Konstruktionsmöglichkeiten und Fabrikationsmethoden und der entsprechend geänderten Vorstellungen der Allgemeinheit nicht mehr als akzeptable Produktesicherheit hingenommen. Es bleibt dem Inverkehrbringer überlassen, den Zeitraum, in dem ein gefahrloser Gebrauch des Produkts möglich ist, durch einen eindeutigen Hinweis zu begrenzen. Ohne diesen Hinweis wird auf die voraussichtliche Gebrauchsdauer abgestellt.

- b. Als weiterer Begleitumstand der Produktesicherheit wird die zu erwartende Beeinflussung von Produkten genannt. Es spielt für die Sicherheit eines Produkts eine Rolle, ob mit einer Einwirkung auf andere Produkte zu rechnen ist. Der Hersteller muss das Produkt entweder so konzipieren, dass durch die zu erwartenden oder vernünftigerweise vorhersehbaren Verbindungen oder Vermischungen keine Gefahr entsteht, oder er muss sie durch technische Vorkehrungen oder entsprechende Warnungen verhindern.
- c. Das PrSG schützt jedermann in der Schweiz, Laien wie Fachleute. Zahlreiche, ausschliesslich für gewerblichen Gebrauch und Verbrauch konzipierte Arbeitsgeräte und Maschinen werden in Heimwerkermärkten auch an Laien verkauft, in der Regel sogar ohne fachkundige Bedienung. Durch diese "Migration" der ursprünglich für Fachleute bestimmten Produkte in Verkaufsstellen für jedermann oder durch die Vermietung werden unerfahrene Konsumentinnen und Konsumenten ebenfalls einer „grösseren Gefahr“ ausgesetzt. Diese Produkte müssen demzufolge entsprechend konzipiert oder mit Hinweisen für den sicheren Umgang mit ihnen versehen sein.
- d. Wenn vorhersehbar ist, dass ein Produkt von einem besonders gefährdeten Personenkreis – wie beispielsweise von Kindern, Menschen mit Behinderungen oder älteren Personen – verwendet wird, ist diesem Umstand Rechnung zu tragen. Die Produkte sind entsprechend zu entschärfen oder so zu deklarieren, dass man davon ausgehen darf, dass sie nicht in die Hände von unbeaufsichtigten Kindern geraten oder von älteren Personen falsch eingesetzt werden.

Absatz 4: Die Produktesicherheit wird einerseits durch innere, also dem Produkt als solchem immanente Faktoren bestimmt (Konzeption, Konstruktion, Rezeptur, Fabrikation des Produkts). Andererseits gibt es für die Produktesicherheit massgebende äusserliche Faktoren, die man als Darbietung bezeichnen kann. Das PrHG umschreibt sie in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a als „die Art und Weise, wie es [das Produkt] dem Publikum präsentiert wird“. Darunter fallen im Zusammenhang mit Produktesicherheit und Produktehaftpflicht alle Faktoren, welche dafür sorgen, dass ein Produkt als sicher oder riskant wahrgenommen wird, die aber auch über die Gefährlichkeit eines Produkts hinwegtäuschen können: Verpackung, Farbgebung (z.B. sicherheitsrelevante Teile, Gefahrenbereiche, Berührungsverbote bei Maschinen), Kennzeichnung und weitere Informationen, graphische Gestaltung, Zusammenbau-, Gebrauchs- und Beseitigungshinweise, Warnungen etc. Auch die Art und Weise, wie ein Produkt der Öffentlichkeit durch Werbung oder Public Relations präsentiert wird, ist für seine Sicherheit konstitutiv. Werbung und PR können Gefahren verhüten, aber auch Gefahren schaffen. Wird beim Vorführen einer Kreissäge an einer Verkaufsausstellung der Handschutz weggeklappt, dann nimmt der Inverkehrbringer den späteren gefährlichen Gebrauch durch die Erwerberin oder den Erwerber in Kauf. Ein Prospekt mit der Abbildung einer „Sonnenanbeterin“, die sich ohne Schutzbrille unter ein Heimsolarium legt, macht das Gerät gefährlich, weil seine derart geschilderte Verwendung zu Augenschädigungen führt. Werbung und PR sind also ebenfalls konstitutive Elemente der Produktesicherheit.

Das Gesetz nennt die verschiedenen äusserlichen Faktoren, die den Verwenderinnen und Verwendern eine Vorstellung über die Sicherheit oder den Gefährlichkeitsgrad eines Produkts verschaffen.

- a. Buchstabe a nennt die Kennzeichnung sowie die Aufmachung, somit die formale und optische Gestaltung des Produkts und seiner Verpackung. Die Aufmachung vermittelt durch das Verpackungsdesign, also den für ein Produkt charakteristischen

Verpackungstyp und die grafische Gestaltung, eine bestimmte Vorstellung über das Produkt, beispielsweise den Eindruck von „Waschmittel“, „Zahnpasta“, „Fruchtsaft“, „Babyfood“, „Pinselreiniger“, „Autoschmieröl“. Es wäre beispielsweise nicht zulässig, ein aggressives oder stark schäumendes Wasch- oder Reinigungsmittel in die typischerweise für Getränke verwendete Kartonbrik abzufüllen und mit einer Fruchtabbildung noch zusätzlich den Eindruck eines Fruchtsaftes zu vermitteln.

- b. Der gefahrlose Umgang mit einem Produkt verlangt eine dem Risiko durch Material und Konstruktion adäquate Verpackung. Sie muss je nach Inhalt und Verwendungssituation nässe-, hitze-, kälte-, lösungsmittel- oder säurebeständig, standfest, auslaufsicher, wieder verschliessbar sein. Anleitungen müssen mit Blick auf einen sicheren Zusammenbau, die gefahrlose Installation und eine Risiken verhütende Wartung des Produkts korrekt abgefasst sein. Solche Anleitungen können die allenfalls noch vorhandenen Restgefahren des Produkts, die nicht durch Konstruktion oder besondere Sicherheitsvorkehrungen beseitigt werden konnten, eliminieren. Umgekehrt kann eine lückenhafte, ungeschickt formulierte oder fehlerhaft aus einer Fremdsprache übersetzte Anleitung ein ursprünglich sicheres Produkt gefährlich machen.
- c. Die dem Produkt innewohnenden Gefahren, die nicht anderweitig beseitigt werden können, müssen durch geeignete Warnhinweise sowie durch Gebrauchs- und Bedienungsanleitungen entschärft werden. Die Möglichkeit, durch eine andere Konstruktion oder durch technische Vorkehrungen ein sicheres Produkt herzustellen, hat allerdings Vorrang. Dasselbe gilt für die Entsorgung. Die Angaben müssen eine gefahrlose Beseitigung des Produkts aufzeigen. Es ist für die Verständlichkeit solcher Instruktionen hilfreich, wenn statt verbaler Aussagen wo immer möglich eindeutige und allgemein verständliche Piktogramme verwendet werden. Den Verwenderinnen und Verwendern sind nur Informationen und Warnungen hinsichtlich jener Risiken geschuldet, die sie nicht bereits kennen oder kennen müssten. Dabei ist von mündigen Konsumentinnen und Konsumenten auszugehen, die über das landesübliche Allgemeinwissen und Gefahrenbewusstsein verfügen. Die Inverkehrbringer dürfen dieses auch bei den konkreten Verwenderinnen und Verwendern ihres Produkts voraussetzen.
- d. Die Sicherheitserwartungen hinsichtlich eines Produkts bilden sich auch anhand von Aussagen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Herstellers oder des Importeurs anlässlich von Produktvorführungen, Ausstellungen und Fachreferaten. Auch durch Werbe- und Public-Relations-Massnahmen erweckt der Hersteller Erwartungen an die Produktesicherheit. Diese Vorstellung bildet sich bei den Käuferinnen und Käufern oft lange vor dem Zeitpunkt, in welchem sie sich eine Anschaffung leisten können.

Absatz 5 stellt klar, dass die Tatsache, dass ein neues, innovatives Produkt einen höheren Sicherheitsgrad bietet, für sich allein nicht dazu führt, dass andere Erzeugnisse, die noch nicht auf diesem Niveau sind, als gefährlich qualifiziert werden. Das gilt aber nur, wenn sich das ältere Produkt nicht bereits aus einem anderen Grund als gefährlich erweist. Die dem PrHG entsprechende Bestimmung entzieht auch der Befürchtung den Boden, Produktesicherheitsvorschriften würden die Entwicklung neuer Produkte behindern.

Artikel 4 – 7

Die Bestimmungen über die Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen im Produktesicherheitsgesetz entsprechen im Wesentlichen denjenigen des STEG.

Bereits das geltende STEG geht von der primären Selbstverantwortung des Inverkehrbringers aus. Es verwirklicht damit das gemeinschaftsrechtliche Prinzip des „New Approach“, das auf der Abschaffung der staatlichen Zulassung der Produkte gründet. An deren Stelle tritt die Kontrolle der in Eigenverantwortung durch die Hersteller in Verkehr gebrachten Produkte. Bei der Kontrolle muss der Inverkehrbringer nachweisen können, dass sein Produkt den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen entspricht. Diese grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen werden vom Bundesrat festgelegt (*Art. 4*).

Wie der Inverkehrbringer den Nachweis erbringt, dass sein Produkt den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen entspricht, steht ihm frei, ausser in jenen Fällen, wo eine schweizerische Vorschrift oder eine von der Schweiz übernommene spezielle Richtlinie der EG bestimmte Nachweisverfahren beziehungsweise Dokumente verlangt. Für diesen Konformitätsnachweis verweist *Artikel 5 Absatz 1* auf die Artikel 17 und 18 des THG.

Artikel 5 Absatz 2 schafft eine Vermutung, wonach ein Produkt, das nach den technischen Normen hergestellt ist, die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllt.

Nach *Artikel 6* ist für die Bezeichnung von technischen Normen – wie unter dem STEG – das SECO zuständig. Nach Möglichkeit ist auf international harmonisierte technische Normen zurückzugreifen. Unter dem STEG wurden bis heute ausschliesslich Normen bezeichnet, welche von europäischen Normungsorganisationen, dem Comité Européen de Normalisation (CEN), Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC) und dem European Telecommunications Standards Institute (ETSI) beschlossen und in der EG zur Konkretisierung der betreffenden Richtlinien anerkannt worden sind.

Die Vermutung von *Artikel 5 Absatz 2* kann widerlegt werden durch den Nachweis, dass das Produkt gleichwohl die Sicherheit oder die Gesundheit gefährdet. Die Sicherheitsvermutung erstreckt sich nur auf die von der technischen Norm abgedeckten Elemente oder Bereiche der Produktesicherheit. Technische Normen erstrecken sich nämlich nicht immer auf alle sicherheitsrelevanten Aspekte eines Produkts, sodass dieses trotz Normenkonformität gewisse weitere Gefahren aufweist. Sodann kann ein Produkt zwar aufgrund von technischen Normen hinsichtlich Bauweise, Material und Herstellung fehlerfrei sein, doch kann ein Element seiner Darbietung oder können mehrere solche Elemente eine Gefahr für die Benutzerinnen und Benutzer und für Drittpersonen schaffen. Überdies kann die durch technische Normen bewirkte Sicherheit im Zeitpunkt des Inverkehrbringens eines Produkts von dem seit der Schaffung der Normen eingetretenen Fortschritt überholt sein. Die Erarbeitung von Normen in den internationalen Gremien dauert erfahrungsgemäss jeweils etliche Jahre.

Wenn ein Produkt die in *Artikel 6* genannten technischen Normen nicht erfüllt, muss der Inverkehrbringer nachweisen können, dass das Produkt die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen auf andere Weise erfüllt (*Art. 5 Abs. 3*). Die Art und Weise, wie er diesen Nachweis zu erbringen hat, ist ihm wiederum freigestellt.

Sind für ein Produkt keine grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen festgelegt worden, so muss der Inverkehrbringer nach *Artikel 5 Absatz 4* nachweisen können, dass das Produkt nach dem Stand des Wissens und der Technik hergestellt wurde. Dass lediglich der Stand der Technik befolgt wurde, genügt nicht für die erforderliche Sicherheit. Beim Stand von Wissen und Technik handelt es sich um gefestigtes Wissen, das in zugänglicher Weise veröffentlicht wurde, also nicht etwa um Geheimwissen eines Herstellers oder um eine in irgendeiner Publikation veröffentlichte Ansicht. Nach der Rechtsprechung des

Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 1997¹⁶ zum Begriff der Wissenschaft und Technik (W&T), der allerdings mit dem Begriff Wissen und Technik nicht identisch ist, bezieht sich W&T auf einen objektiven Wissensstand und nicht bloss auf die in einer Branche üblichen Sicherheitsstandards. Es gilt ein hoher Standard, von dem aber anzunehmen ist, dass der Hersteller Zugang zu ihm hatte und er ihn kannte. Für Produktrisiken, zu deren Erkennung oder Vermeidung das erforderliche Wissen und die Technik im Zeitpunkt des Inverkehrbringens noch fehlen, kann der Hersteller nicht verantwortlich gemacht werden. So kann sich der Hersteller unter Berufung auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e PrHG von der Haftung entlasten, wenn er beweist, dass der Fehler nach dem Stand von W&T im Zeitpunkt des Inverkehrbringens nicht erkannt werden konnte. Einen Sicherheitsgrad zu erreichen, für den zwar die wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, wogegen aber die technischen Möglichkeiten zur Realisierung des Wissens noch fehlen, ist nicht möglich. So ist denkbar, dass zwar schlüssige wissenschaftliche Theorien über neue Möglichkeiten zur Gefahrenvermeidung oder -erkennung bei Produkten bekannt sind, diese wissenschaftlichen Erkenntnisse jedoch noch nicht in die Praxis umgesetzt werden können, weil die dafür erforderlichen Geräte oder Instrumente noch nicht existieren. Es besteht eine Entwicklungslücke.

Artikel 8

Artikel 8 statuiert neue Pflichten der Hersteller oder Importeure und der Händler nach dem Inverkehrbringen von Produkten.

Diese "Nachmarktpflichten" betreffen – analog dem EG-Recht – nur Produkte, die für Konsumentinnen und Konsumenten bestimmt sind oder unter vernünftigerweise vorhersehbaren Bedingungen auch von Konsumentinnen und Konsumenten benutzt werden könnten.

Die Absätze 2 und 3 verpflichten die Hersteller oder die Importeure, Massnahmen zu treffen, damit sie in der Lage sind, auch nach dem Inverkehrbringen die vom Produkt ausgehenden Gefahren zu erkennen und das Erforderliche zur Gefahrenabwehr vorzukehren. Dazu gehört eine Meldepflicht an die Vollzugsorgane, wenn der Hersteller oder ein anderer Inverkehrbringer feststellt, dass ein Produkt die Sicherheit oder Gesundheit von Personen gefährdet.

Diese Pflichten nach dem Inverkehrbringen stellen indes kein Neuland dar. Die Pflicht zur Produktebeobachtung und zur Information der Vollzugsorgane entspringt der Eigenverantwortung der Hersteller und Inverkehrbringer, wie sie ihren Niederschlag etwa bereits in der Lebensmittelgesetzgebung gefunden hat. Die Verantwortung der Hersteller und Importeure endet auch im Zivilrecht nicht im Zeitpunkt, in dem sie ein Produkt in Verkehr bringen. Im ausservertraglichen Bereich lässt sich die Pflicht, den von einem Produkt drohenden Schaden auch nach dem Inverkehrbringen zu verhüten, aus dem Gefahrensatz ableiten, den das Bundesgericht aufgrund von Artikel 41 des Obligationenrechts entwickelt hat. Bekommt nämlich der Inverkehrbringer Kenntnis von einer Gefahr, die von einem Produkt ausgeht, so hat er die erforderlichen und zumutbaren Massnahmen zu ergreifen, damit niemand geschädigt wird. Andernfalls wird er aufgrund von Artikel 41 OR schadenersatzpflichtig (Verschuldenshaftung).

¹⁶ Urteil des EuGH vom 29. Mai 1997, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Vereinigtes Königreich Grossbritannien und Nordirland, Rechtssache C-300/95, Sammlung der Rechtsprechung 1997, S. 2649.

Die *Absätze 2 und 3* auferlegen den Herstellern oder Importeuren verschiedene Pflichten, die es ihnen ermöglichen, Gefahren zu erkennen, die sich erst nach dem Inverkehrbringen des Produkts manifestieren, sodass sie imstande sind, angemessene Massnahmen zur Gefahrenabwehrung zu treffen. Welche Massnahmen zur Gefahrenerkennung getroffen werden müssen, hängt namentlich vom Gefahrenpotential des Produkts und der Anzahl der in Verkehr gebrachten Produkte ab. Hinweise dazu finden die Produzenten in den einschlägigen Normen zur Qualitätssicherung der Normenreihe SN EN ISO 9000 ff. Dabei wird von ihnen nur verlangt, was sie ohnehin schon in ihrem eigenen Interesse zur Erkennung von Produktegefahren vorkehren müssen. Denn nur im Wissen um die Produktegefahren können sie Massnahmen ergreifen, um Schadenersatzansprüche oder eine Reduktion der Versicherungsleistung zu vermeiden. Das Produktesicherheitsgesetz auferlegt ihnen somit keine ausdrückliche Pflicht, auf eigene Initiative hin vor Produktegefahren zu warnen, das Produkt aus den Vertriebskanälen zurückzunehmen oder es zurückzurufen. Hingegen sind die Vollzugsorgane nach Artikel 10 berechtigt, solche Massnahmen anzuordnen.

Das Produktesicherheitsgesetz begrenzt die Zeit, während derer der Hersteller oder Importeur Vorkehren zur Gefahrenerkennung treffen muss, auf die eindeutig durch Datumsangabe definierte oder voraussichtliche Gebrauchsdauer des Produkts. Wenn eine Gebrauchsdauer angegeben wird, endet die Produktebeobachtungspflicht mit Ablauf dieser Frist. Die zivilrechtliche Herstellerverantwortung für die von einem fehlerhaften Produkt verursachten Schäden dauert gemäss PrHG 10 Jahre, und zwar ohne Rücksicht auf die mutmassliche Lebensdauer des Produkts. Obgleich diese bei Lebensmitteln, Kosmetika, Wasch- und Reinigungsprodukten viel kürzer ist, haften der Hersteller und die ihm gleichgestellten Inverkehrbringer des fehlerhaften Produkts gleichwohl während 10 Jahren seit dem Inverkehrbringen. Somit haften sie auch für Spätschäden, die nach Ablauf der aufgedruckten Konsumationsfrist oder der angegebenen Gebrauchsdauer erstmals auftreten, oder für schädigende Wirkungen, die erst nach dem Ablauf des Konsumationsdatums oder der üblichen Gebrauchsdauer aufhören. Im Unterschied dazu wirken die verwaltungsrechtlichen Pflichten nach Artikel 8 PrSG nicht über die angegebene oder voraussichtliche Gebrauchsdauer hinaus. Voraussetzung dafür ist, dass die Frist für den Verbrauch, die Benutzung oder Anwendung des Produkts klar und deutlich angegeben wird, wo immer möglich auf dem Produkt selbst. Andernfalls wird auf die mutmassliche Gebrauchsdauer abgestellt. Die Hersteller und Importeure haben sich dafür an einem durchschnittlichen, normalen Konsum oder Gebrauch zu orientieren und nicht etwa an einem besonders strapazierenden oder verschwenderischen Gebrauch, den ein Produkt nur kurze Zeit übersteht.

Wer Produkte in Verkehr bringt, muss den Vollzugsbehörden darüber Auskunft geben können, von wem das Produkt bezogen wurde (Rückverfolgung „upstream“) und an wen es geliefert wurde (Rückverfolgung „downstream“). Diese Informationspflicht erstreckt sich „downstream“ nur bis zur letzten Vertriebsstufe, nicht aber auf die Abgabe an die Benutzerinnen und Benutzer. Die Rückverfolgbarkeit eines Produkts hat auch Eingang gefunden in die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (SR 817.02), die es in ihrem Artikel 23a als wichtiges Instrument der Selbstkontrolle erwähnt.

Die Massnahmen zur Erkennung der sich erst nach dem Inverkehrbringen manifestierenden Produktegefahren und eines allfälligen Fehlgebrauchs haben dem Charakter des Produkts und seinem Benutzerkreis zu entsprechen. Hersteller und Importeure dürfen Augen und Ohren nicht verschliessen vor Meldungen in den Medien über Pannen, Beinahe-Unfälle, tatsächliche Unfälle, Verletzungen oder Erkrankungen, die durch ihr Produkt verursacht wurden. Sie müssen auch Vorfälle mit gleichen oder ähnlichen Erzeugnissen ihrer Konkurrenten beachten

und daraus die nötigen Schlüsse ziehen. Unter Umständen wurden für das Konkurrenzprodukt die gleiche riskante Konstruktion, gleich gefährliche Materialien und Teile oder die gleiche problematische Fertigungsweise eingesetzt.

Der Hersteller und der Importeur sind in der Regel die einzigen Personen, die über die erforderlichen Kenntnisse hinsichtlich ihres Produkts und seines Gefahrenpotenzials verfügen. Sie können aus ihrer Beobachtung nachträglich Rückschlüsse aus diesem ihnen vorher nicht bekannten Schadenspotenzial ziehen und auch die Vorkehrungen beurteilen, um einen Schaden oder, nach einem Schadenfall, weitere Schäden zu verhüten. Falls der Hersteller auf einen Fehlgebrauch stösst, kann er seine Produktion ab diesem Zeitpunkt dem neu entdeckten Gefahrenpotenzial anpassen, sofern es sich bei diesem Fehlgebrauch nicht um eine ausgesprochen abwegige Verwendung handelt, die vermutlich ohne Nachahmer bleibt.

Die Hersteller und Importeure müssen nach Absatz 3 alle bei ihnen eingehenden Meldungen, die auf ein Sicherheitsdefizit des Produkts hinweisen, sorgfältig prüfen. Sie müssen dafür sorgen, dass Kundenreklamationen, Meldungen aus der Vertriebskette, den Reparatur- und Servicestellen oder aus dem eigenen Betrieb zu ihnen gelangen und nicht irgendwo versickern oder gar beiseitegeschafft werden, um Schwachstellen zu vertuschen. Nötigenfalls müssen sie bei den noch im Lager oder im Absatzkanal liegenden Exemplaren Stichproben machen, um Gewissheit über die Sicherheit des Produkts oder aber Klarheit über das Schädigungspotenzial zu gewinnen.

Alle diese Vorkehrungen erlauben dem Hersteller und dem Importeur, zu erkennen, ob sie eine unter Umständen auch aus dem Zivilrecht ableitbare Warn-, Rücknahme- oder Rückrufpflicht wahrnehmen müssen und wie rasch die Massnahme erfolgen muss. Unter Umständen genügt es jedoch, das Produkt beim nächsten Service wieder in einen sicheren Zustand zu versetzen, sei es durch Austausch von Teilen, durch andere Einstellungen oder durch den Einbau von Sicherheitsvorrichtungen. Die Frage, ob der Hersteller und der Importeur das unsichere Produkt kostenlos austauschen oder nachrüsten müssen, ist zivilrechtlicher Natur und demzufolge nicht im PrSG zu regeln. Das PrHG schliesst die Haftung für Schaden am fehlerhaften Produkt ausdrücklich aus (Art. 1 Abs. 2 PrHG).

Gemäss *Absatz 4* hat der Händler eine Mitwirkungspflicht bei der Einhaltung der Sicherheitsanforderungen und der Überwachung der Sicherheit. Zudem muss er sich so organisieren, dass er mit dem Hersteller oder Importeur zusammenarbeiten kann.

Die Meldepflichten von *Absatz 5* sollen die Vollzugsbehörden in die Lage versetzen, ihrer Aufgabe nachzukommen, die Sicherheit und die Gesundheit von Personen zu gewährleisten. Im Unterschied zu den Absätzen 1 und 2 richten sich die Meldepflichten an alle Inverkehrbringer und damit auch an den Gross- und Einzelhandel. Wenn ein Inverkehrbringer feststellt oder Grund zur Annahme hat, dass von seinem Produkt eine Gefahr für die Sicherheit oder Gesundheit von Verwenderinnen und Verwendern oder Drittpersonen ausgeht, muss er die zuständigen Vollzugsorgane über diesen Sachverhalt informieren. Der Inhalt der Informationspflichten ist in den Buchstaben a - d aufgelistet: Der Inverkehrbringer muss alle Angaben zur Identifizierung des Produkts machen, eine umfassende Gefahrenbeschreibung sowie alle verfügbaren Informationen liefern, die zur Rückverfolgung des Produkts führen können. Es soll sichergestellt werden, dass die Vollzugsorgane nicht nur hinsichtlich jener Produkte, die in den Verkaufskanälen liegen oder sich bereits bei ihren Benutzerinnen und Benutzern befinden, Massnahmen treffen können, sondern auch für die Erzeugnisse, die noch im Lager des Importeurs, Grossisten oder Herstellers sind. Sodann müssen dem Vollzugsorgan die bereits getroffenen Gefahrenabwendungsmaßnahmen gemeldet werden wie

Verkaufsstopp, Warnung, Rücknahme vom Markt oder Rückruf. Diese Informationen versetzen die Vollzugsbehörden in die Lage, allenfalls noch erforderliche weitere Massnahmen im Sinne von Artikel 10 zu ergreifen.

Artikel 9

Artikel 9 ermächtigt den Bundesrat, wie bisher (Art. 6 zweiter Satz STEG) die Marktüberwachung zu regeln. Die heutigen Vollzugsregelungen im Bereich der Produktesicherheit sollen beibehalten werden. Auch die bestehende Regelung für TEG soll nicht geändert werden (s. Ziff. 1.6). Damit jedoch diese Vollzugskompetenzen (als subsidiäre Bestimmungen im PrSG) nicht auch auf sektoriell geregelte Produktbereiche Anwendung finden, soll die Vollzugsregelung nicht im Gesetz selbst aufgeführt werden. Das Produktesicherheitsgesetz beschränkt sich darauf, dem Bundesrat die Aufsicht über den Vollzug zuzuweisen. Artikel 10

Absatz 1 entspricht grundsätzlich Artikel 10 Absatz 1 STEG und ermächtigt die Vollzugsorgane, Kontrollen vorzunehmen.

Das STEG gibt den Vollzugsorganen jedoch nur beschränkte Möglichkeiten zum Eingreifen im Falle einer Gefahr. Mit dem PrSG erhalten die Vollzugsorgane neu die gleichen Kompetenzen zum Ergreifen geeigneter Massnahmen, wie sie die Richtlinie 2001/95/EG vorsieht. Die Vollzugsorgane werden nach Absatz 3 verpflichtet, die zum Schutze der Sicherheit und der Gesundheit erforderlichen Massnahmen zu treffen. Selbstverständlich müssen diese dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen.

Ergibt eine Kontrolle, dass ein Produkt hervor, dass das Produkt weder den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen noch dem Stand des Wissens und der Technik entspricht, und ist es zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit erforderlich, hat das Vollzugsorgan die geeigneten Massnahmen zu verfügen. *Absatz 3* nennt das Verbot des Inverkehrbringens und das Verbot des Exports der davon betroffenen Produkte, den Rückruf und die Rücknahme, die Einziehung, das Unbrauchbarmachen und die Vernichtung des Produkts. Für die Anordnung solcher Massnahmen findet das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) Anwendung (*Absatz 6*).

Absatz 4: Hat der Inverkehrbringer die ihm bekannten Besitzer von gefährlichen Produkten oder nötigenfalls die Öffentlichkeit nicht bereits selbst rechtzeitig und wirksam informiert, haben die zuständigen Behörden die Bevölkerung vor gefährlichen Produkten zu warnen. Die Sicherheit und die Gesundheit der Bevölkerung, wie auch der Grundsatz der Transparenz der Staatstätigkeit erfordern sodann, dass Informationen der Behörden über die Gefährlichkeit von Produkten sowie über die getroffenen Massnahmen der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Haben die Behörden davon Kenntnis oder müssen sie davon ausgehen, dass von den anzuordnenden Massnahmen neben den bekannten Verfügungsadressaten auch weitere nicht namentlich bekannte Inverkehrbringer betroffen sind, sind die Massnahmen als Allgemeinverfügung zu erlassen (*Absatz 5*). Eine Allgemeinverfügung drängt sich demnach immer dann auf, wenn nicht alle Inverkehrbringer bekannt sind und sich ein solches Vorgehen zum Schutz der Bevölkerung als erforderlich erweist.

Die Verwaltungsmassnahmen im PrSG entsprechen denjenigen im Entwurf zur Revision des THG (vgl. Art. 19 E-THG). Das Verhältnis dieser beiden Vorlagen im Allgemeinen und der Bestimmungen über die Marktüberwachung im Besonderen wird in Ziff. 1.3.4 dargelegt.

Artikel 11

Die Auskunftspflicht, wie sie bereits im STEG (Art. 10 Abs. 2 STEG) verankert ist, wird um die Pflicht ergänzt, soweit nötig beim Vollzug mitzuwirken. Diese Mitwirkungspflicht obliegt allen betroffenen Personen. So muss beispielweise der Hauseigentümer oder –besitzer dem Vollzugsorgan, welches einen Aufzug kontrollieren will, den Zutritt gewähren. Gleiches gilt, wenn der Inverkehrbringer als Folge der behördlichen Kontrolle eine Nachbesserung des Aufzugs vornehmen muss.

Artikel 12

Die Schweigepflicht der Vollzugsorgane wird aus dem STEG (Art. 10 Abs. 3) übernommen, aber in einem separaten Artikel geregelt, weil die Adressaten der Auskunftspflicht beziehungsweise der Mitwirkungspflicht und der Schweigepflicht unterschiedlich sind.

Artikel 13

Absatz 1: Die Ermächtigung der Vollzugsorgane, auch besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten, ist für eine effiziente Aufsicht über die Produktesicherheit erforderlich. Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1) verlangt dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

Absatz 2: Auch die elektronische Aufbewahrung von Daten und der Datenaustausch zwischen den Vollzugsorganen sowie die Amtshilfe an das Ausland im Interesse der Gesundheit und Sicherheit von Personen sind für den wirksamen Vollzug des Gesetzes unabdingbar. Für die Amtshilfe verweist *Absatz 3* auf die Artikel 21 und 22 THG. Danach können die zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone einander Auskünfte und Unterlagen übermitteln, soweit dies für den Vollzug von technischen Vorschriften notwendig ist. Die Voraussetzungen für die internationale Amtshilfe sind in Artikel 22 THG ausführlich geregelt.

Artikel 14

Mit *Absatz 1* wird nun ausdrücklich festgehalten, dass die Regelung des Vollzugs durch den Bundesrat auch dessen Finanzierung umfasst. Das ergab sich bisher nur implizit aus Artikel 6 STEG. Auf Verordnungsstufe wurde diese der Praxis seit 1996 entsprechende Regelung bereits im März 2002 in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung vom 12. Juni 1995 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (SR 819.11) festgehalten. Absatz 2 sieht vor, dass die Vollzugsorgane für ihre Tätigkeit Gebühren erheben können. Er entspricht in Teilen Artikel 7 STEG, doch wird die Kompetenz, die Gebührenordnung zu erlassen, nicht mehr an das Amt delegiert.

Artikel 15

Der Rechtsschutz nach dem Produktesicherheitsgesetz bleibt gegenüber dem STEG (art. 12 STEG) unverändert.

Artikel 16 - 19

Gegenüber dem geltenden STEG werden die Straftatbestände entflochten und unter differenzierte Strafdrohungen gestellt.

Nach *Artikel 16* wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig ein gefährliches Produkt in Verkehr bringt. Die Strafdrohungen orientieren sich an jenen nach Artikel 86 des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21, HMG). Dort wird zum Beispiel das Inverkehrbringen von Medizinprodukten unter Strafe gestellt, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen (Art. 86 Abs. 1 Bst. e HMG). Gegenüber dem HMG sind die Höchststrafen im Produktesicherheitsgesetz jedoch deutlich geringer. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Heilmittel und Medizinprodukte ganz besonderen Anforderungen genügen müssen und dass sich gefährliche Produkte aus diesen Branchen ganz besonders verhängnisvoll auswirken können.

Artikel 17 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 13 STEG. Die Strafdrohung wird indessen angemessen erhöht. Dabei dient wiederum das HMG als Vorbild (vgl. Art. 87 HMG). Zu betonen ist dabei, dass eine einfache Verletzung von Produktesicherheitsvorschriften nach dem HMG bereits unter die schärfere Strafdrohung fällt. Eine einfache Verletzung von Produktesicherheitsvorschriften soll hingegen nach dem Produktesicherheitsgesetz nur dann mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft werden, wenn das Produkt tatsächlich gefährlich ist (Art. 13). In allen übrigen Fällen, in denen Produktesicherheitsvorschriften verletzt werden, soll der Täter oder die Täterin bei Vorsatz nur mit höchstens 40'000 bzw. bei Fahrlässigkeit nur mit höchstens 20'000 Franken bestraft werden. Erfasst werden damit zum Beispiel die ungenügende Deklaration von Gefahren. Das unbefugte Verwenden von Prüfzeichen wird von Artikel 28 THG erfasst. Ergänzt wird der Tatbestand, indem der Verstoss gegen eine Ausführungsvorschrift oder eine Verfügung trotz Strafandrohung unter Strafe gestellt wird. Die Vollzugsorgane sollen nicht hinnehmen müssen, dass ihre Anordnungen ignoriert werden.

Die Artikel 18 und 19 sind den Artikeln 29 und 30 THG nachgebildet.

Artikel 20

Das Produktesicherheitsgesetz stellt eine Totalrevision des STEG dar; dieses muss somit aufgehoben werden.

Mit dem Produktesicherheitsgesetz werden überdies drei andere Gesetze geändert:

Produktehaftpflichtgesetz (PrHG)

Das Produktehaftpflichtgesetz vom 18. Juni 1993 (SR 221.112.944, PrHG) kennt in Artikel 3 Absatz 2 noch die Einschränkung, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Tierzucht-, Fischerei- und Jagderzeugnisse erst dann als Produkte gelten, wenn sie einer ersten Verarbeitung unterzogen worden sind. Diese Ausnahmeregelung war von der EG-Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte übernommen worden. Inzwischen schreibt diese Richtlinie aber die strenge Haftung auch für unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte zwingend vor. Da zudem beim Produktesicherheitsgesetz die Produkte einheitlich ab Inverkehrbringen (und nicht etwa erst nach einer ersten Verarbeitung) erfasst werden, soll für die Produktehaftpflicht dieselbe Regelung gelten. Daher soll Artikel 3 Absatz 2 PrHG aufgehoben werden.

In diesem Zusammenhang ist auch auf das Transplantationsgesetz vom 8. Oktober 2004 (SR 810.21) hinzuweisen, das diese Änderung bereits teilweise vorgenommen hat. Artikel 3 Absatz 2 PrHG wurde nämlich damit geändert: Auch Tiere gelten bereits vom Zeitpunkt des Inverkehrbringens an als Produkte, wenn deren Organe, Gewebe oder Zellen oder daraus hergestellte Transplantatprodukte zur Transplantation auf den Menschen bestimmt sind.

Strassenverkehrsgesetz

Im Strassenverkehrsrecht ist die Anordnung eines Rückrufs nicht typenkonformer Produkte durch die Behörde nur auf Verordnungsstufe, nicht aber im Gesetz selber geregelt. Auch die Meldepflichten des Herstellers an die Behörden, der Informationsaustausch und die Überwachung der Produktesicherheit sind nicht geregelt. Ebenso fehlt die Möglichkeit, nötigenfalls das weitere Inverkehrbringen, den Rückruf oder die Rücknahme von gefährlichen Fahrzeugen oder Bestandteilen anzuordnen. Angesichts der zahlreichen, zum Teil weit zurückreichenden Erlasse im Bereich des Strassenverkehrs und der Komplexität einzelner Themenbereiche ist es nicht erstaunlich, dass gewisse Fragestellungen und Entwicklungen nicht vorhergesehen wurden. In Artikel 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01, SVG) soll deshalb die Bestimmung eingefügt werden, dass für das Inverkehrbringen von Motorfahrzeugen und Fahrrädern und deren Bestandteilen das Produktesicherheitsgesetz Anwendung findet für die Belange, die im SVG nicht geregelt werden.

Weil das SVG die Typenprüfung zwar für Motorfahrzeuge, Motorfahrzeuganhänger und deren Bestandteile sowie Ausrüstungsgegenstände vorsieht, nicht aber für Fahrräder, wird insbesondere für diesen Bereich eine Lücke geschlossen.

Bauproduktengesetz

Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a des Bauproduktgesetzes vom 8. Oktober 1999 (SR 933.0) hält fest, dass dieses Gesetz nicht gilt, soweit ein Bauprodukt unter den Geltungsbereich des STEG fällt. Tatsächlich regeln die beiden Gesetze jedoch verschiedene Aspekte: das Bauproduktgesetz regelt die Brauchbarkeit und das STEG die Sicherheit von Bauprodukten. Somit sollen sich die beiden Gesetze ergänzen und nicht ausschliessen. Dies entspricht auch der EG-Lösung.

Die Bestimmung im Bauproduktengesetz kann daher gestrichen werden.

Artikel 21

Den betroffenen Unternehmen, die Produkte in Verkehr bringen, soll mit den Übergangsbestimmungen eine zweijährige Übergangsfrist eingeräumt werden (geht man davon aus, dass das Produktesicherheitsgesetz anfangs 2010 in Kraft tritt, bedeutet dies: bis Ende 2011). Während dieser Frist können sie noch Produkte in Verkehr bringen, die nur dem bisherigen Recht entsprechen. Diese Frist dürfte namentlich für allenfalls notwendige Modifikationen in der Produktion und für einen allfälligen Lagerabbau von Produkten nach bisherigem Recht ausreichen. Ebenso soll den Herstellern und Importeuren eine zweijährige Frist eingeräumt werden, während welcher sie die Vorbereitungen treffen müssen, um ihre Pflichten nach Artikel 8 Absatz 1 erfüllen zu können.

3 Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Das Produktesicherheitsgesetz stellt eine Totalrevision des STEG dar. Es folgt, wie das STEG, dem New Approach. Das heisst, dass der Inverkehrbringer weiterhin seine Produkte in eigener Verantwortung auf den Markt bringt und die Behörden sich auf Stichprobenkontrollen auf dem Markt beschränken. An den bestehenden Aufsichts- und Vollzugskompetenzen ändert sich damit weder auf Kantons- noch auf Bundesebene etwas. Damit bleibt die Gesetzgebung schlank und der Vollzug muss nur geringfügig ergänzt werden, indem die für die betroffenen Produktbereiche verantwortlichen Vollzugsorgane entsprechend instruiert werden.

Sowohl in personeller wie auch in finanzieller Hinsicht ist der Mehraufwand für den Bund und die Kantone sehr beschränkt. Ein Mehraufwand im Bereich, den heute das STEG regelt, wird, wenn überhaupt, marginal sein. Einen gewissen Mehraufwand wird die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes zur Folge haben, weil damit bestehende Lücken geschlossen werden, was beispielsweise neu zu einer Überwachung des Fahrradmarktes führen wird. Wenn auch im Bauproduktesektor eine zweckmässige Marktüberwachung erfolgt, ist das ebenfalls mit einem Mehraufwand verbunden.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

3.2.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Mit dem Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR ist bis heute praktisch der ganze Bereich der Produkthanforderungen des New Approach-Prinzips der EG in das Schweizer Recht übernommen worden. Daher ist es konsequent und sachlich begründet, nun auch die Anforderungen der Richtlinie 2001/95/EG in das Schweizer Recht zu integrieren und damit ein umfassendes und gleichwertiges Produktesicherheitsrecht zu erlassen. Dies vereinfacht einerseits das Inverkehrbringen von Produkten auf den Schweizer Markt und erleichtert andererseits auch den Behörden allfällige Kontrollen, da dabei nicht zwei verschiedene rechtliche Anforderungen berücksichtigt werden müssen. Einheitliche Anforderungen an Produkte stärken auch das Vertrauen der Kundinnen und Kunden in die Sicherheit der angebotenen in- und ausländischen Waren.

3.2.2 Auswirkungen auf die Inverkehrbringer von Produkten

Die Verantwortlichkeiten und Pflichten, welche das Produktesicherheitsgesetz dem Inverkehrbringer (Hersteller, Importeure, Händler etc.) auferlegt, scheinen auf den ersten Blick mit einem erhöhten Aufwand für ihn verbunden zu sein. Da das Inverkehrbringen von Produkten in den meisten Fällen bereits ein Qualitätssicherungssystem und damit auch einen Prozess zur "Lenkung fehlerhafter Produkte" und ein Beschwerdemanagement erfordert, können die Inverkehrbringer auf bestehende Strukturen zurückgreifen und diese, falls notwendig, ergänzen. Zudem auferlegen die Policen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Betriebspflichtversicherer im Hinblick auf die Produkthaftpflicht dem Versicherungsnehmer in der Regel ähnlich lautende Pflichten. Der administrative Mehraufwand für die Inverkehrbringer dürfte deshalb marginal sein. Mit der Angleichung der sicherheitsrelevanten Anforderungen an diejenigen des PrHG sowie mit der Verpflichtung, nur

sichere Produkte auf den Markt zu bringen und Vorkehrungen zur Gefahrenerkennung zu treffen, werden sich auch die Haftungsrisiken der Inverkehrbringer vermindern. Im Gegensatz zum PrHG greift das Produktesicherheitsgesetz jedoch präventiv und nicht erst dann, wenn ein Schaden bereits eingetreten ist. Ziel des Produktesicherheitsgesetzes ist, Schäden durch fehlerhafte Produkte und die damit verbundenen Folgeschäden zu vermeiden. Die Haftungsrisiken der Inverkehrbringer werden sich durch die Verpflichtung im Produktesicherheitsgesetz, nur sichere Produkte in Verkehr zu bringen und Vorkehrungen zur Gefahrenerkennung zu treffen, reduzieren.

Schweizer Hersteller, welche in die EG beziehungsweise den EWR exportieren, haben seit dem Inkrafttreten der EG-Richtlinie diese Verantwortlichkeiten ohnehin wahrzunehmen und die Pflichten zu erfüllen. Darüber hinaus sind Schweizer Hersteller, welche ihre Produkte exportieren, nicht nur in Europa, sondern weltweit in einer wachsenden Zahl von Ländern mit den gleichen Produktheftpflicht-Grundsätzen und der gleichen Haftungssituation konfrontiert.

Mit dem Produktesicherheitsgesetz wird zugleich eine Änderung von Artikel 3 PrHG vorgeschlagen mit der Ausdehnung der Haftung auf unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte. Produkte sollen einheitlich ab Inverkehrbringen (und nicht etwa erst nach einer ersten Verarbeitung) erfasst werden, wie das auch die EG-Richtlinien vorsehen. Die Ausdehnung der Haftung ist sachlich gerechtfertigt, und ihre Auswirkungen sind vertretbar, zumal bisher bei unverarbeiteten Produkten keine Fälle bekannt wurden, welche die Frage der Haftung aufwarfen.

Das Produktesicherheitsniveau ist heute zumindest in haftungsrechtlicher Hinsicht in vielen Ländern gleich hoch. Denn die kausale Produktheftpflicht mit ihrer Definition des fehlerhaften Produkts, die jener der Richtlinie 2001/95/EG entspricht, hat von der EG aus in den letzten 15 Jahren Eingang in die Gesetzgebung zahlreicher auch aussereuropäischer Länder gefunden. Das bedeutet, dass die Hersteller von Produkten sozusagen weltweit nach den gleich hohen Sicherheitsanforderungen zur Rechenschaft gezogen werden können, falls ihre Erzeugnisse einen Schaden verursachen. Das Produktesicherheitsgesetz setzt also die Messlatte für die Produktesicherheit nicht zu hoch an.

3.2.3 Auswirkungen auf die Verwenderinnen und Verwender von Produkten

Die Verwenderinnen und Verwender werden von einer Erhöhung der Sicherheit der Produkte und der Transparenz der Produktdeklaration profitieren können. Wenn die Inverkehrbringer und die Vollzugsbehörden ihren Pflichten nachkommen, ist zu erwarten, dass die Öffentlichkeit den Risiken durch gefährliche Produkte weniger ausgesetzt ist. Die Vergleichbarkeit der Produkte hinsichtlich ihres Gefahrenpotenzials wird für sie einfacher, was den Wettbewerb belebt und somit auch einen Beitrag zur Vergünstigung überteuerter Waren leisten sollte.

3.2.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Übernahme der Anforderungen der Richtlinie 2001/95/EG im Produktesicherheitsgesetz stellt einen zusätzlichen Schritt im Sinne der Wachstumspolitik dar, von dem alle Marktteilnehmer ihren Nutzen haben werden.

Von praktischem Nutzen ist auch eine Teilnahme der Schweiz am RAPEX-System (s. Ziff. 1.3.2), wofür die Anpassung der Gesetzgebung an die Richtlinie 2001/95/EG Voraussetzung ist. Der zunehmende grenzüberschreitende Handel und die Importe aus aller Welt bergen die Gefahr, dass vermehrt gefährliche Waren auf den Schweizer Markt gelangen. Der Umstand, dass in der EU im Jahr 2007 die Anzahl der vom Markt zurückgenommenen gefährlichen Produkte gegenüber dem Vorjahr um 53 Prozent gestiegen ist, belegt, dass eine enge Zusammenarbeit auf der Basis eines einheitlichen Instrumentariums, welches schnelle Reaktionszeiten der verantwortlichen Behörden erlaubt, auch für die Schweiz von erheblichem Interesse ist.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Produktesicherheitsgesetz ist in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007 - 2011 angekündigt (BBl 2008 818).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Das STEG vom 19. März 1976 stützte sich auf die Artikel 31bis, 31sexies und 34ter der Bundesverfassung. In der neuen Bundesverfassung entsprechen diesen Verfassungsnormen die Artikel 95 Absatz 1 (Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit), Artikel 97 Absatz 1 (Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten), Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe a (Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) und 118 (Gesundheitsschutz). Sie bilden auch eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage für das Produktesicherheitsgesetz.

5.2 Verhältnis zum europäischen Recht und zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Totalrevision des STEG wird autonom inhaltlich die Richtlinie der EG über die allgemeine Produktsicherheit übernommen.

Die Exploration zu einem Gesundheitsabkommen mit der EG hat ergeben, dass eine Teilnahme der Schweiz an RAPEX bedingen dürfte, dass die schweizerischen Produktesicherheitsvorschriften an jene der Richtlinie 2001/95/EG angeglichen werden.

Das Produktesicherheitsgesetz findet einheitlich Anwendung auf das gewerbliche oder berufliche Inverkehrbringen von Produkten, soweit nicht sektorspezifische Bestimmungen gelten. Die Vorlage ist damit mit den von der Schweiz im Rahmen der WTO eingegangenen Verpflichtungen vereinbar.

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat wird ermächtigt, Regelungen für die Durchführung und die Finanzierung zu treffen (Art. 9 und 14). Vollzug und Aufsicht in dem heute vom STEG geregelten Bereich sollen zwar beibehalten werden. Diese Regelung soll jedoch nicht mehr im Produktesicherheitsgesetz stehen, damit kein Zweifel aufkommt, dass sie nicht subsidiär auf andere sektoriell geregelte Produktbereiche anwendbar ist. Auch im Bereich der Finanzierung ist keine Änderung vorgesehen, doch wird in Artikel 14 ausdrücklich festgehalten, dass die Regelung des Vollzugs durch den Bundesrat auch dessen Finanzierung umfasst.

Aus dem STEG übernommen werden die Ermächtigungen des Bundesrates, die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen festzulegen (Art. 4) und die Konformitätsbewertung zu regeln (Art. 7).

