

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Generalsekretariat
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Zürich, 14. Juni 2006

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Produktsicherheit

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. März 2006 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG) und dessen Umwandlung in ein Bundesgesetz über die Produktsicherheit (PSG) Stellung zu nehmen. Für die gebotene Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Zusammenfassung der Stellungnahme:

Der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf weist zahlreiche Mängel auf, die zu Rechtsunsicherheit und zu neuen technischen Handelshemmnissen führen würden. Damit das im Zweckartikel enthaltene Ziel der Förderung des grenzüberschreitenden freien Warenverkehrs nicht verfehlt wird, ist eine weitgehende Überarbeitung des Vorentwurfs nötig. Die Verhinderung von preistreibenden Handelshemmnissen setzt insbesondere voraus, dass die Bestimmungen im PSG nicht über die Regelungen der Europäischen Richtlinie hinausschiessen.

1. Allgemeine Beurteilung

Aus den in die Vernehmlassung geschickten Unterlagen geht an sich nichts hervor, was aus Sicht der Schutzbedürftigkeit der Abnehmer auf eine Notwendigkeit des Nachvollzugs der Bestimmungen der europäischen Produktsicherheitsrichtlinie und damit für den Erlass des PSG in der Schweiz schliessen lassen könnte. Im Gegenteil, der erläuternde Bericht enthält gar mehrere Stellen, die auf eine Unnötigkeit eines neuen Gesetzes hinweisen (vgl. Seite 5: *„Auch wenn diese gewachsene Regelung der Produktsicherheit und die Zuständigkeit verschiedener Stellen für Belange der Produktsicherheit nicht unbedingt in allen Teilen logisch erscheint, ist daraus nicht zwingend auf die Notwendigkeit zu schliessen, eine neue Regelung zu treffen. (...) Was die Gesetzgebung betrifft, bestand auch gemäss dem weiteren Bericht ‚Sécurité générale des produits de consommation en Suisse‘ vom 27. März 2002 kein allgemein anerkannter Handlungsbedarf. Einigkeit bestand darin, dass keine horizontale Gesetzgebung über die Produktsicherheit nötig erschien (...)“*; Seite 9 f.: *„Überzeugende Gründe oder die Notwendigkeit einer solchen Übernahme der Richtlinie konnten allerdings nicht dargelegt werden (...). Auch der zweite Bericht vom Oktober 1999 zog den Schluss, dass angesichts der laufenden Weiterentwicklung der sektoriellen Gesetzgebung keine Notwendigkeit für die Übernahme der Richtlinie besteht“*).

Aus rein ordnungspolitischer Sicht müsste die Vorlage wegen der nicht dargelegten Notwendigkeit eigentlich zurückgewiesen werden. Da sich das PSG im Zweckartikel begrüssenswerterweise auch dem Ziel der Erleichterung des grenzüberschreitenden freien Warenverkehrs verschreibt und es vor dem Hintergrund der Bestrebungen zur Schaffung von Kompatibilität des Produktrechts auch gute Gründe für eine Angleichung des Produktsicherheitsrechts der Schweiz an dasjenige der EU gibt, stellt sich die überwiegende Mehrheit unserer Mitglieder aber nicht grundsätzlich gegen die Vorlage. Bereits heute müssen die Unternehmen aus Haftpflichtgründen dafür Sorge tragen, dass sie keine unsicheren Produkte herstellen und auf den Markt bringen. Absolute Bedingung für die Zustimmung zum vorgeschlagenen PSG ist jedoch, dass das neue Gesetz auf keinen Fall Vorschriften enthält, die weiter gehen als die Produktsicherheitsrichtlinie der EU. Das im Zweckartikel des PSG genannte Ziel kann nur erreicht werden, wenn bei der Revision des STEG tatsächlich keine überschüssenden helvetischen Sonderlösungen resultieren. Mit Blick darauf müssen diverse Punkte der Vorlage unbedingt korrigiert werden.

Schliesslich sollte die Revision des STEG auch zum Anlass genommen werden, die bestehenden sektoriellen Erlasse auf ihre EU-Kompatibilität zu überprüfen, zumal jede im Verhältnis zur europäischen Regelung überschüssende schweizerische Produktsicherheitsvorschrift ein neues technisches Handelshemmnis schafft.

2. Subsidiarität und Rechtssicherheit

Das Verhältnis des PSG zu den sektoriellen Gesetzen wird im Vorentwurf so geregelt, dass das „allgemeine“ PSG subsidiär zur Anwendung gelangt, soweit andere bundesrechtliche Erlasse keine abweichenden Regeln vorsehen. Gemäss erläuterndem Bericht soll das PSG andere Erlasse ergänzen, nicht korrigieren. Als Ergänzung kommt es zur Anwendung, wenn ein sektorieller Erlass einen Gegenstand nicht normiert, den das PSG regelt (z.B. wenn der Erlass keine Vorkehrungen zur Gefahrenerkennung enthält).

Die vorgeschlagene Subsidiarität der Anwendung des PSG entspricht dem allgemeinen Grundsatz, dass Spezialvorschriften den allgemeinen Vorschriften vorgehen. Den Besonderheiten der unterschiedlichen Güter mit besonderen Gefahrenpotenzialen kann in der Spezial-Gesetzgebung besser, detaillierter und sachgerechter Rechnung getragen werden. Die im Vorentwurf vorgeschlagene Lösung bringt aber auch neue Rechtsunsicherheiten, da es in jedem Einzelfall herauszufinden gilt, ob für ein bestimmtes Produkt das PSG oder andere bundesrechtliche Bestimmungen zur Anwendung gelangen. Insbesondere bei Fällen, in denen sich die Abweichung von den Vorschriften des PSG aus dem qualifizierten Schweigen eines sektoriellen Erlasses ergibt, könnte das nicht immer einfach sein und für die Anbieter zu aufwändigen Abklärungen und allenfalls bleibenden Unsicherheiten führen. Auch hier zeigt sich die Schwierigkeit des Erlasses von allgemeinen Bestimmungen in einem Bereich, der bereits durch mehrere sektorische Erlasse geregelt ist. Daraus macht auch der Verfasser des erläuternden Berichts keinen Hehl, indem er auf Seite 14 schreibt: *„Gerade weil die Frage heikel ist, ob das Produktsicherheitsgesetz die sektoriellen Gesetze nur ergänzen oder allenfalls auch korrigieren soll, stellt eine laufende Anpassung und beständige Weiterentwicklung der einzelnen sektoriellen Gesetze im Grundsatz die bessere Lösung dar, um die Produktsicherheit zu gewährleisten, als der Rückgriff auf allgemeine subsidiäre Bestimmungen.“*

Wir begrüßen und unterstützen klar den Grundsatz der Subsidiarität. Für die Unternehmen ist aber Klarheit unabdingbar und entsprechend verlangen wir eine einfache, transparente und rechtssichere Regelung des Verhältnisses zu den Spezialgesetzen. Wenn in einem bestimmten Bereich die Produktsicherheit in einem Spezialgesetz geregelt ist, muss dieses abschliessend gelten. Im Sinne der Rechtssicherheit ist deshalb darauf zu verzichten, bestehende Erlasse durch Bestimmungen im PSG ergänzen zu wollen. Sollte es tatsächlich sektorische Gesetze geben, welche ein Produkt resp. dessen Hersteller keiner Sicherheits- oder Verantwortlichkeitsregelung unterwerfen, die mindestens dem Niveau des PSG entspricht, so sind – falls nötig – die entsprechenden Anpassungen im jeweiligen sektoriellen Gesetz vorzunehmen resp. ausdrückliche Verweise auf die Geltung des PSG anzubringen. Letzteres schlägt der Bundesrat ja auch mit der Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vor.

3. Mängel des Vorentwurfs und Korrekturvorschläge

Es ist strikt darauf zu achten, dass die Bestimmungen des PSG nicht über die Regelungen der Europäischen Richtlinie 2001/95/EG (PSRL) hinausgehen. Solche überschüssenden Punkte würden verfehlt neue Handelshemmnisse schaffen. Dies lehnen wir entschieden ab. Jedes neue Handelshemmnis steht auch im Widerspruch zu den Verpflichtungen aus dem Freihandelsabkommen Schweiz-EG von 1972. Die unten aufgeführten Bestimmungen gehen aber weiter als die europäische Regelung. Zur Verhinderung von handelshemmenden schweizerischen Sonderlösungen müssen sie unbedingt korrigiert bzw. aufgegeben werden.

Art. 1 Abs. 2 VE-PSG: Fokussierung auf Hersteller, Streichen von „Anpreisen“

Als Adressaten des PSG werden insbesondere „Hersteller, Importeure, Händler und Erbringer von Dienstleistungen“ genannt. In den nachfolgenden Bestimmungen wird der Kreis der Verantwortlichen jedoch nicht konsequent geregelt. Gemäss der EU-Richtlinie ist in erster Linie der Hersteller verantwortlich, während die Händler zur Einhaltung der Sicherheitsanforderungen mitwirken sollen. Diese Regelung erscheint uns sinnvoll und rechtssicher und sollte auch im PSG klarer zum Vorschein kommen. Das PSG sollte sich deshalb an Art. 3 Abs. 1 PSRL orientieren, wo es kurz und klar heisst: „Die Hersteller dürfen nur sichere Produkte in Verkehr bringen.“ Ist die Erfassung der Importeure ebenfalls notwendig, sollte sich das PSG am Anwendungsbereich des Produkthaftpflichtgesetzes (PrHG) orientieren.

Sodann ist es falsch, bereits das „Anpreisen“ eines Produktes vom PSG zu erfassen. Eine Gefahr für die Sicherheit kann nicht alleine durch die Werbung entstehen. In der EU-Richtlinie ist diese Formulierung ebenfalls nicht enthalten. Gegenstand des PSG ist die Sicherheit von Produkten, nicht die Werbung. Werbevorschriften sind in anderen Erlassen geregelt. Der Tatbestand des Anpreisens ist deshalb aus dem PSG zu streichen.

Art. 3 Abs. 1 und Art. 5a Abs. 1 lit. a VE-PSG: Streichen von „Fehlgebrauch“

Im Vorentwurf wird die Produktsicherheit nicht nur für den bestimmungsgemässen und sorgfältigen Gebrauch, sondern auch für den „vernünftigerweise voraussehbaren Fehlgebrauch“ verlangt. Diese Formulierung geht über den Anwendungsbereich der PSRL hinaus, welche Sicherheit bei „normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung“ fordert (Art. 2 lit. b PSRL). Der im Vorentwurf des PSG erwähnte „Fehlgebrauch“ geht viel weiter und ist entsprechend schwieriger abzuschätzen. Einem „Fehlgebrauch“ kann beispielsweise durchaus auch eine Absicht zum Missbrauch zugrunde liegen, während die „Verwendung“ nach EU-Recht eine missbräuchliche Fehlanwendung ausschliesst.

Die Formulierung in Art. 3 Abs. 1 und Art. 5a Abs. 1 lit. a VE-PSG ist deshalb dahingehend zu ändern, dass der Begriff „vernünftigerweise voraussehbaren Fehlgebrauch“ jeweils durch die Formulierung „Gebrauch, mit dem vernünftigerweise gerechnet werden kann“, ersetzt wird. Damit wird auch im Verhältnis zum Produkthaftpflichtgesetz (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b PrHG) die Einheitlichkeit der Begriffe gewahrt.

Art. 3 Abs. 1 und Art. 4b Abs. 4 VE-PSG: „Wissenschaft und Technik“

In diesen Artikeln wird verlangt, dass die Produkte dem „Stand der Wissenschaft und Technik“ entsprechen. Das ist eine Verschärfung gegenüber dem „Stand der Technik“, wie er in Art. 3 STEG gefordert wird, es ist aber auch eine Verschärfung gegenüber der EU-Richtlinie. In Art. 3 Abs. 3 lit. e PSRL ist vom „Stand des Wissens und der Technik“ die Rede. Die Kenntnisse der „Wissenschaft“ können durchaus weiter gehen als das zugängliche „Wissen“ der Hersteller, Händler oder Behörden.

Sofern nicht das heutige Erfordernis des „Standes der Technik“ unverändert übernommen wird, sollte anstelle des ergänzenden Begriffs „Wissenschaft“ der im PSRL verwendete Begriff „Wissen“ übernommen werden. Wollte man tatsächlich am Begriff der „Wissenschaft“ festhalten, so müsste dieser zumindest konkretisiert werden. Dabei könnte z.B. die Umschreibung im erläuternden Bericht zu Hilfe genommen werden, wo es auf Seite 26 heisst: *„Beim Stand von W&T 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.“*

Darüber hinaus erscheint es uns unter dem Stichwort der Verhältnismässigkeit angezeigt, in der Botschaft auch den Aspekt der Wirtschaftlichkeit zu erwähnen. So sollte die Berücksichtigung des Wissens im Rahmen des wirtschaftlich Vertretbaren erfolgen müssen. Ohne Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit wären Anbieter gezwungen, ständig die teuerste Variante zu wählen, was im Extremfall dazu führen könnte, dass Produkte des Alltags unerschwinglich würden. So haben beispielsweise die im Autorennsport verwendeten Karbonbremsen die höchstbekannte Bremswirkung und sind damit nach dem heutigen Wissensstand am sichersten. Trotzdem können sie aus Kostengründen nicht für den Einbau in normale Personenwagen eingesetzt werden. In Art. 2 Abs. 2 PSRL gilt für solche Fälle: *„Die Möglichkeit, einen höheren Sicherheitsgrad zu erreichen, oder die Verfügbarkeit anderer Produkte, von denen eine geringere Gefährdung ausgeht, ist kein ausreichender Grund, um ein Produkt als gefährlich anzusehen.“* Eine entsprechende Klarstellung sollte auch in das schweizerische PSG Eingang finden.

Art. 3 Abs. 2 lit. b VE-PSG: Einwirkungen anderer Produkte

In Art. 3 Abs. 2 lit. b VE-PSG wird für die Gewährleistung der Sicherheit und der Gesundheit die Berücksichtigung des Umstands verlangt, dass *„das Produkt auf andere Produkte einwirkt oder dass andere Produkte auf es einwirken, sofern seine Verwendung mit andern Produkten vernünftigerweise vorhersehbar ist.“* Das zweitgenannte Erfordernis findet sich in der PSRL nicht. In Art. 2 lit. b ii) PSRL ist lediglich von *„Einwirkung auf andere Produkte, wenn eine gemeinsame Verwendung mit anderen Produkten vernünftigerweise vorhersehbar ist“*, die Rede. Es ist für jemanden, der ein Produkt in Verkehr bringt, wohl auch kaum möglich, abschliessend vorauszusehen, inwiefern irgendwelche „anderen Produkte“ auf das von ihm in Verkehr gebrachte Produkt einwirken können. Zur Vermeidung einer überschüssenden, handelshemmenden und letztlich auch unpraktikablen Regelung in der Schweiz ist der Satzteil *„... oder dass andere Produkte auf es einwirken“* ersatzlos zu streichen.

Art. 4b VE-PSG: Fokussieren auf Hersteller und Importeure; Cassis-de-Dijon

Im Sinne der oben zu Art. 1 Abs. 2 VE-PSG gemachten Ausführungen ist in Art. 4b Abs. 1 VE-PSG die Formulierung „*Wer ein Produkt in Verkehr bringt, muss nachweisen können (...)*“ durch „*Der Hersteller muss nachweisen können (...)*“ zu ersetzen. Unter Art. 4b Abs. 2 VE-PSG ist die Formulierung „*Wer ein Produkt in Verkehr bringt, das den technischen Normen (...)*“ zu ersetzen durch „*Wer ein Produkt herstellt oder importiert, das den technischen Normen (...)*“.

Mit Blick auf die Erfüllung der grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen sind die laufenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Einführung des Cassis-de-Dijon Prinzips im THG zu berücksichtigen, und es ist auf eine genügende Koordination der beiden Gesetzgebungsverfahren zu achten.

Art. 5a Abs. 1 VE-PSG: Fokussieren auf Hersteller

Der Vorentwurf verlangt, dass der Hersteller oder Importeur (also auch der Händler), der ein Produkt in Verkehr gebracht hat, während längstens 10 Jahren Massnahmen treffen muss, um Gefahren zu erkennen und abzuwenden. Die EU-Richtlinie verlangt von den Händlern, zur Einhaltung der Sicherheitsanforderungen beizutragen und an der Überwachung der Sicherheit mitzuwirken – die Hauptverantwortung liegt aber bei den Herstellern. In dieser Beziehung schiesst das PSG über die EU-Richtlinie hinaus (siehe dazu auch die Ausführungen oben zu Art. 1 Abs. 2 VE-PSG). Will man dem Cassis-de-Dijon Prinzip Rechnung tragen, muss sichergestellt werden, dass Produkte, die im EWR-Raum legal auf den Markt gebracht wurden, in der Schweiz in Verkehr gesetzt werden, ohne dass der Importeur besondere schweizerische Sicherheitsvorschriften beachten muss. Die hier vorgeschlagenen Pflichten des Importeurs sind deshalb auf die Vereinbarkeit mit dem erwähnten Grundsatz zu überprüfen.

Art. 13 und 13a VE-PSG: Strafbestimmungen

Ausgehend von den oben zu Art. 1 Abs. 2 VE-PSG gemachten Ausführungen sind auch die Strafbestimmungen auf Hersteller und Importeure zu fokussieren. Deshalb beantragen wir bei Art. 13 Abs. 1 Abs. 1 VE-PSG die Streichung der Formulierung „*Wer vorsätzlich ein Produkt in Verkehr bringt (...)*“ und den Ersatz durch „*Wer vorsätzlich ein Produkt herstellt oder importiert (...)*“.

Entsprechend den weiter oben unter Art. 1 Abs. 2 VE-PSG gemachten Ausführungen zum „Anpreisen“ ist die in Art. 13a Abs. 1 lit. a VE-PSG festgehaltene Strafbarkeit des „Anpreisers“ eines Produkts zu streichen. Bei Art. 13a Abs. 1 lit. b VE-PSG ist die Formulierung „*ein Produkt in Verkehr bringt, ohne die Anforderungen*“ durch die Formulierung „*ein Produkt herstellt oder importiert, ohne die Anforderungen*“ zu ersetzen.

4. Hinweise und Angaben

Art. 3 Abs. 3 lit. c VE-PSG lässt weitgehend offen, wie weit die Warnhinweise, Gebrauchs- und Bedienungsanleitungen und Angaben für die Beseitigung zu gehen haben. Eine zu grosse Fülle an Piktogrammen, Klebern und Texten führt zu einer Verwässerung, mit welcher die Gefahr verbunden ist, dass in Anbetracht der Flut von Informationen wichtige Hinweise auf echte Gefahren unwirksam bleiben. Um dieser Informationsflut zu begegnen, ist – wie im erläuternden Bericht ausgeführt – von einem mündigen Bürger auszugehen, der über ein durchschnittliches Allgemeinwissen und Gefahrenbewusstsein verfügt. Damit Hinweise auf echte Gefahren nicht untergehen, gehört eine entsprechende Formulierung auch in das Gesetz. Deshalb schlagen wir in Art. 3 Abs. 3 lit. c VE-PSG folgende Ergänzung vor: *„Auf Hinweise und Anleitungen, die Allgemeinwissen sind und dem durchschnittlichen Gefahrenbewusstsein entsprechen, soll verzichtet werden.“*

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen
economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Urs Furrer
Issue Manager

Dreifach

Cc: kanzlei@gs-evd.admin.ch