

08.054

**Botschaft
zur Teilrevision des Bundesgesetzes
über die technischen Handelshemmnisse**

vom 25. Juni 2008

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

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2006 | M | 04.3473 | Aufhebung von technischen Handelshemmnissen
(S 2.6.2005, Hess Hans; N 15.3.2006) |
| 2006 | M | 05.3336 | Naturweine mit über 15 Volumenprozent Alkohol
(N 7.10.2005, Germanier; S 26.9.2006) |

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

25. Juni 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das seit 12 Jahren geltende Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse soll revidiert werden. Kern der Vorlage ist die autonome Einführung des sogenannten «Cassis-de-Dijon-Prinzips» durch die Schweiz, d.h. dessen Anwendung durch die Schweiz auf bestimmte Einfuhren aus der Europäischen Gemeinschaft (EG) und dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

Als technische Handelshemmnisse werden Behinderungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs bezeichnet, die auf unterschiedliche Anforderungen an Produkte, auf die unterschiedliche Anwendung von Produktvorschriften oder auf die Wiederholung beispielsweise von Produktprüfungen oder -zulassungen zurückgehen. Für ein international stark verflochtenes Land wie die Schweiz sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten solcher Behinderungen erheblich.

Der Bundesrat hat seit den 1990er-Jahren zwei Strategien zum Abbau technischer Handelshemmnisse verfolgt: die autonome Harmonisierung der schweizerischen Vorschriften mit dem EG-Recht sowie den Abschluss staatsvertraglicher Vereinbarungen über den gegenseitigen Marktzugang. Im Vordergrund stand dabei der Abbau technischer Handelshemmnisse mit der EG, namentlich über die beiden im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossenen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.

Trotz dieser Instrumente bestehen noch zahlreiche technische Handelshemmnisse, die zu überhöhten Preisen in der Schweiz beitragen. Deshalb soll mit der vorliegenden Revision das bestehende Instrumentarium zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse durch ein zusätzliches Instrument, die einseitige Anwendung des sogenannten «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf bestimmte Importe aus der EG und dem EWR, erweitert werden.

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip geht auf einen Entscheid des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) von 1979 über die Vermarktung des französischen Likörs Cassis-de-Dijon in Deutschland zurück und soll zur Vollendung des Binnenmarktes beitragen. Gemäss diesem Prinzip gilt: Aus einem anderen EG-Mitgliedstaat importierte Produkte, die nach den nationalen Vorschriften des Exportlandes hergestellt worden sind, dürfen grundsätzlich überall in der EG in Verkehr gebracht werden. Beschränkungen sind nur zulässig, soweit sie aus übergeordneten öffentlichen Interessen zwingend erforderlich sind.

Zur Vermeidung der Inländerdiskriminierung ist vorgesehen, dass auch schweizerische Produzenten, die Produkte für den EG- oder EWR-Markt produzieren, diese nach den in den EG- oder EWR-Staaten geltenden Vorschriften hergestellten Produkte in der Schweiz in Verkehr bringen dürfen. Voraussetzung ist jedoch, dass diese Produkte im betreffenden EG- oder EWR-Staat rechtmässig in Verkehr sind. Mit dieser den Produktionsstandort Schweiz stärkenden Massnahme soll gewährleistet werden, dass die schweizerischen Hersteller künftig für den gesamten europäischen Markt nach den Vorschriften eines einzigen Landes produzieren und im

Inland zu den gleichen Bedingungen Produkte in Verkehr bringen können wie ihre Konkurrenten aus der EG bzw. dem EWR. Um zu vermeiden, dass inländische Hersteller, die nur für den nationalen Markt produzieren, schlechtergestellt sind, ist folgende zusätzliche Massnahme vorgesehen: Werden Benachteiligungen aufgrund schweizerischer Sondervorschriften festgestellt, so können diese dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gemeldet werden. Für solche Fälle ermächtigt die Revisionsvorlage den Bundesrat, ein Bewilligungsverfahren vorzusehen, damit in Härtefällen schweizerische Unternehmen, denen sonst unzumutbare Nachteile erwachsen würden, ihre für den schweizerischen Markt bestimmten Produkte nach denselben Vorschriften herstellen können, nach denen ein ausländisches Konkurrenzprodukt hergestellt worden ist. Diese Bewilligungen sollen nur so lange gelten, bis die Inländerdiskriminierung durch die Anpassung der Vorschriften beseitigt ist.

Für Lebensmittel gilt zudem eine Sonderregelung zur Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips», die sich an einer in Deutschland seit über 20 Jahren geltenden Regelung orientiert. Lebensmittel, die nach den technischen Vorschriften der EG und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung des EG-Rechts, nach den technischen Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats hergestellt und dort rechtmässig in Verkehr sind, sollen Zugang zum schweizerischen Markt haben, wenn sie über eine vom Bundesamt für Gesundheit erteilte Bewilligung verfügen. Diese wird erteilt, sofern das betreffende Lebensmittel die Sicherheit und Gesundheit von Personen nicht gefährdet und die Anforderungen an die Produktinformation erfüllt sind. In diesem Fall wird eine Allgemeinverfügung erlassen, auf die sich sowohl Importeure wie inländische Produzenten berufen können, womit Benachteiligungen von Unternehmen, die ausschliesslich für den schweizerischen Markt produzieren, a priori vermieden werden. Diese Sonderregelung für Lebensmittel ermöglicht die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auch im Lebensmittelbereich, in dem der Gesundheitsschutz eine besonders hohe Bedeutung hat. Gleichzeitig verhindert diese Sonderregelung die Inländerdiskriminierung. In den übrigen Produktbereichen genügen zur Vermeidung einer allfälligen Inländerdiskriminierung die weiter oben dargelegten Massnahmen. Ausserhalb des Lebensmittelbereichs wäre ein Bewilligungssystem unverhältnismässig, da dort kaum kostenrelevante Unterschiede der Produktvorschriften festgestellt wurden (die zudem durch Harmonisierung mit dem EG-Recht beseitigt werden konnten) und die Marktüberwachung demzufolge die Einhaltung des allgemeinen schweizerischen Schutzniveaus zu gewährleisten vermag.

Verschiedentlich wurde in der Vernehmlassung die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auch auf Produkte gefordert, die in der EG ein Zulassungsverfahren durchlaufen haben. Da Zulassungsverfahren insbesondere für jene Produkte bestehen, von denen eine potenziell hohe Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Mensch, Tier oder für die Umwelt ausgeht, soll das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» analog zur Regelung in der EG nicht auf solche Produkte angewendet werden. Stattdessen sollen die Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte vereinfacht werden. Da es sich bei 90 Prozent der aus der EG importierten zulassungspflichtigen Produkte, deren Marktzugang noch nicht staatsvertraglich geregelt ist, um Arzneimittel handelt, kommt diesem Bereich oberste Priorität zu. In einem Bericht im Anhang zur Bot-

schaft werden die Stossrichtungen der Massnahmen dargelegt, mit denen Handelshemmnisse insbesondere gegenüber der EG weiter abgebaut werden sollen. Weiteren Vereinfachungen bei den Arzneimitteln kommt oberste Priorität zu. Das EDI wird beauftragt, entsprechende Gesetzes- oder Ordnungsrevisionen vorzubereiten.

Die vorliegende Botschaft ist Teil eines Massnahmenpakets des Bundesrates, das neben der Teilrevision des THG den konsequenten Abbau schweizerischer Sondervorschriften durch Harmonisierung des schweizerischen Produkterechts mit demjenigen der EG, wie ihn der Bundesrat am 31. Oktober 2007 beschlossen hat, sowie vertragliche Vereinbarungen mit der EG zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse umfasst. Sie wird ergänzt durch die Botschaft über die Ausweitung des Bundesgesetzes über die technischen Einrichtungen und Geräte (STEG) zu einem umfassenden Produktesicherheitsgesetz (PrSG).

Die Bekämpfung der hohen Preise in der Schweiz ist eine Priorität der Wachstumspolitik 2008–2011 des Bundesrates.

Durch ihre marktabstottende und wettbewerbsbehindernde Wirkung tragen technische Handelshemmnisse massgeblich zum hohen Preisniveau in der Schweiz bei. Die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Revision zeigt, dass der Einfluss der technischen Handelshemmnisse auf die Preise je nach Produkt 10-25 % ausmacht.

Die verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen bezwecken, den Zugang zum Schweizer Markt für Produkte aus der EG zu vereinfachen; diese Produkte machen 82 % der gesamten Schweizer Importe aus. Vorsichtige Schätzungen eines Teils der Auswirkungen der Reformen auf die Preisentwicklung zeigen, dass diese zu jährlichen Einsparungen auf die Importe aus der EG in Milliardenhöhe führen dürften.

Angesichts des volkswirtschaftlichen Nutzens, welche diese Revision für die Schweiz bringen wird, sind die Zusatzkosten für Bund und Kantone minimal. Für die Bundesverwaltung wird während einer Anfangsphase von maximal fünf Jahren mit einem vorübergehenden Mehrbedarf von 2,65 Millionen Franken pro Jahr gerechnet (11 Stellen sowie 1 Mio. für Nachforschungen). Die Vorlage hat ein bedeutendes volkswirtschaftliches Potenzial und gehört zur Kategorie von Vorhaben der laufenden Legislatur, die einen Wachstumseffekt von jeweils über 0,5 % des BIP erwarten lassen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	7276
1 Grundzüge der Vorlage	7282
1.1 Ausgangslage	7282
1.1.1 Wie aus technischen Vorschriften technische Handelshemmnisse werden können	7282
1.1.2 Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)	7283
1.1.3 Instrumente zum Abbau technischer Handelshemmnisse in der EG und im EWR: Rechtsharmonisierung und das Cassis-de-Dijon-Prinzip	7286
1.1.4 Parlamentarische Vorstösse	7288
1.2 Massnahmenpaket zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse	7289
1.2.1 Teilrevision des THG	7289
1.2.2 Beseitigung der Abweichungen des schweizerischen Produktrechts vom in der EG geltenden Recht	7290
1.2.3 Vertragliche Regelungen	7291
1.3 Beantragte Neuregelung	7292
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	7294
1.4.1 Wirtschaftliche Begründung der Vorlage	7294
1.4.2 Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassung	7294
1.4.3 In der Vernehmlassung aufgeworfene Einzelfragen	7296
1.4.4 Überarbeitung des Vorentwurfs	7300
1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	7301
1.6 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	7302
1.7 Umsetzung	7304
1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	7305
2 Besonderer Teil	7306
2.1 1. Kapitel: Zweck, Geltungsbereich und Begriffe	7306
2.1.1 Artikel 1: Zweck und Gegenstand	7306
2.1.2 Artikel 2: Geltungsbereich	7306
2.1.3 Artikel 3: Begriffe	7307
2.2 2. Kapitel: Rechtsetzung im Bereich der technischen Vorschriften	7309
2.2.1 Artikel 4: Ausgestaltung der technischen Vorschriften im Allgemeinen	7309
2.2.2 Artikel 4a (neu): Ausgestaltung der technischen Vorschriften über die Produktinformation	7311
2.2.3 Artikel 5: Ausgestaltung der technischen Vorschriften über die Verfahren zum Inverkehrbringen von Produkten	7313
2.2.4 Artikel 5a (neu): Ausgestaltung der technischen Vorschriften über Einbau, Inbetriebnahme und Verwendung	7314
2.3 3. Kapitel: Kompetenzen und Aufgaben des Bundesrates	7315
2.3.1 Artikel 10: Akkreditierung	7315
2.3.2 Artikel 11: Normung	7316
2.3.3 Artikel 14: Abschluss internationaler Abkommen	7317

2.4 Kapitel 3a (<i>neu</i>): Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten	7317
2.4.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen – Artikel 16a: Grundsatz	7318
2.4.2 Artikel 16b: Massnahmen zur Verhinderung einer Diskriminierung inländischer Hersteller	7323
2.4.3 2. Abschnitt: Lebensmittel	7324
2.4.4 Artikel 16c: Bewilligungspflicht	7324
2.4.5 Artikel 16d: Bewilligungsvoraussetzungen	7324
2.4.6 Artikel 16e: Form und Wirkung der Bewilligung	7325
2.4.7 3. Abschnitt: Produktinformation – Artikel 16f	7327
2.5 4. Kapitel: Rechte und Pflichten der Betroffenen	7328
2.5.1 1. Abschnitt: Erforderliche Nachweise	7328
2.5.2 Artikel 17: Grundsatz	7328
2.6 2. Abschnitt: Marktüberwachung	7329
2.6.1 Artikel 19: Befugnisse der Vollzugsorgane	7330
2.6.2 Artikel 19a: Mitwirkungs- und Auskunftspflicht	7332
2.6.3 Artikel 20: Marktüberwachung von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten	7332
2.6.4 Artikel 20a: Rechtspflege	7334
2.6.5 Verhältnis des THG zum Produktesicherheitsgesetz (PrSG)	7335
2.7 3. Abschnitt: Datenschutz und Amtshilfe	7336
2.7.1 Artikel 20b: Datenschutz	7336
2.8 Artikel 21 und 22: Amtshilfe	7336
2.9 5. Kapitel: Strafbestimmungen	7337
2.9.1 Artikel 27: Ausländische Urkunden	7337
2.9.2 Artikel 28: Unberechtigtes Ausstellen von Konformitätserklärungen, unberechtigtes Anbringen und Verwenden von Konformitätszeichen	7337
2.9.3 Artikel 28a: Nichteinholen einer Bewilligung nach Artikel 16c	7338
2.10 6. Kapitel: Schlussbestimmungen	7338
2.10.1 Artikel 31a (<i>neu</i>): Vollzug	7338
2.11 Änderung bisherigen Rechts	7338
2.11.1 Alkoholgesetz	7338
2.11.2 Fernmeldegesetz	7341
2.11.3 Landwirtschaftsgesetz (LwG)	7342
2.11.4 Bauproduktengesetz	7345
2.11.5 Sprengstoffgesetz	7345
3 Auswirkungen	7349
3.1 Auswirkungen auf den Bund	7349
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	7350
3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	7351
3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	7351
3.3.2 Untersuchte Massnahmen und Anwendungsbereich	7352
3.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	7355
3.3.4 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	7359

3.3.5 Alternative Regelungen	7362
3.3.6 Zweckmässigkeit im Vollzug	7363
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	7363
5 Rechtliche Aspekte	7364
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	7364
5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	7364
Anhang: Bericht über die Vereinfachung bestehender Zulassungsverfahren für bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassene Produkte	7367
Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) (Entwurf)	7393

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Wie aus technischen Vorschriften technische Handelshemmnisse werden können

Bei technischen Vorschriften handelt es sich um verbindliche Regeln der staatlichen Rechtsordnung. Durch den Erlass solcher Vorschriften verknüpft der Gesetzgeber das Anbieten, das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme, die Verwendung oder die Entsorgung von Erzeugnissen mit dem Erfordernis, dass bestimmte technische oder qualitative Merkmale erfüllt sind. Solche Anforderungen betreffen beispielsweise Herstellung, Zusammensetzung, Masse, Gewicht, Form, Leistungen, Energieverbrauch, Emissionen, Bezeichnung oder Verpackung eines Produkts. Darüber hinaus können technische Vorschriften verlangen, dass das Erzeugnis nach bestimmten Verfahren geprüft, dass seine Konformität mit den geltenden Vorschriften bewertet, dass es bei einer Behörde angemeldet oder von einer solchen formell zum Markt zugelassen wird.

Mit dem Erlass von Produktvorschriften werden in der Regel legitime Ziele verfolgt, die primär nicht handelspolitischer Natur sind. Namentlich der Schutz der Sicherheit und der Gesundheit von Konsumentinnen und Konsumenten sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bilden seit einiger Zeit Anlass zu zahlreichen solchen Regelungen. Auf der anderen Seite können Produktvorschriften aber auch den Güteraustausch behindern oder sogar gezielt dazu dienen, einheimische Wirtschaftsinteressen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen.

Zu einem technischen Handelshemmnis kommt es, wenn ein Hersteller zwar sämtliche für den Markt A erforderlichen Produktvorschriften erfüllt, für dasselbe Produkt aber keinen Zugang zum Markt B findet, da auf diesem andere Anforderungen gelten, identische Anforderungen anders angewendet werden oder die im Land A durchgeführten Prüfungen, Konformitätsbewertungen, Anmeldungen oder Zulassungen im Land B nicht anerkannt werden.

In Artikel 3 Buchstabe b Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995¹ über die technischen Handelshemmnisse (THG) werden «technische Vorschriften» definiert als «rechtsverbindliche Regeln, deren Einhaltung die Voraussetzung bildet, damit Produkte angeboten, in Verkehr gebracht, in Betrieb genommen, verwendet oder entsorgt werden dürfen, insbesondere Regeln hinsichtlich:

1. der Beschaffenheit, der Eigenschaften, der Verpackung, der Beschriftung oder des Konformitätszeichens von Produkten,
2. der Herstellung, des Transportes oder der Lagerung von Produkten,
3. der Prüfung, der Konformitätsbewertung, der Anmeldung, der Zulassung oder des Verfahrens zur Erlangung des Konformitätszeichens».

¹ SR 946.51

Folglich stellen namentlich folgende Vorschriften keine technischen Vorschriften im Sinne dieser Definition dar:

- Strafbestimmungen, Abgabe- und Bezugsbestimmungen, Lenkungsabgaben, vorgezogene Entsorgungsgebühren im Sinne des Umweltschutzgesetzes, Zölle, Mehrwertsteuern;
- bestimmte Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums, z.B. die in ein Register eingetragenen Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben sowie die Frage der Erschöpfung im geistigen Eigentum;
- Vorschriften, die sich nicht auf Produkte beziehen; eine Ware gilt dann als Produkt im Sinne des THG, wenn mit ihr Handel getrieben werden kann².

1.1.2 Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)

Mit der Ablehnung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 hat das Problem der technischen Handelshemmnisse für die Schweiz eine neue Dimension erlangt. Unser Land sieht sich seither Handelspartnern – wirtschaftlich den mit Abstand wichtigsten – gegenüber, die unter sich diese Behinderungen weitgehend beseitigt haben, ohne dass die Schweiz an dieser Entwicklung teilhaben konnte. Als Reaktion darauf wurde im Rahmen des Revitalisierungsprogramms u.a. das THG erlassen.

Das am 1. Juli 1996 in Kraft getretene THG hat zum Ziel, dass bestehende technische Handelshemmnisse so weit wie möglich abgebaut werden und dass die von den Fachämtern der Bundesverwaltung vorbereiteten und vom Bundesrat erlassenen technischen Vorschriften keine neuen Handelshemmnisse schaffen. Das als Rahmenerlass konzipierte Gesetz enthält allgemeine, bereichsübergreifend geltende Grundsätze für die umfangreiche schweizerische Gesetzgebung in den einzelnen Produktsektoren. Diese sollen bewirken, dass unnötige technische Handelshemmnisse in allen Phasen und auf allen Stufen der Vorbereitung, des Erlasses und der Anwendung von Produktvorschriften vermieden werden.

Eine erste Kategorie von Bestimmungen des THG (2. Kapitel, Art. 4–6) richtet sich an den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber auf Bundesebene. Es handelt sich um Grundsätze, die bei der Vorbereitung, dem Erlass sowie der Änderung von Produktvorschriften zu beachten sind. Diese legen die Voraussetzungen fest, unter denen Produkte angeboten, in Verkehr gebracht, in Betrieb genommen, verwendet oder entsorgt werden dürfen. Es handelt sich namentlich um Regeln über Beschaffenheit, Eigenschaften, Verpackung, Beschriftung, Herstellung, Transport, Lagerung, Prüfung, Konformitätsbewertung, Anmeldung und Zulassung von Produkten.

² Zum Beispiel sind ortsfeste Anlagen nach Anhang 1 der Verordnung vom 23. Dez. 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR **814.710**) keine Produkte, weil sie nicht als Ganzes ein- oder ausgeführt werden können. Abfälle gelten nicht als Produkte, sofern sie nach Artikel 7 Absatz 6 des Umweltschutzgesetzes (SR **814.01**) nur bewegliche Sachen sind, deren sich der Inhaber entledigt (kein positiver Geldwert) oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist (bei der Entsorgung wird der Abfall nicht in Verkehr gebracht, sondern aus dem Verkehr gezogen). Weiter sind gefährliche Abfälle im Sinne des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 (SR **0.814.05**) keine Produkte.

Gemäss Artikel 4 sind technische Vorschriften so auszugestalten, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken. Zu diesem Zweck sind sie auf die Vorschriften unserer wichtigsten Handelspartner, d.h. in der Regel auf jene der EG, abzustimmen. Abweichungen von diesem Grundsatz sind nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 nur zulässig, soweit überwiegende öffentliche Interessen, namentlich aus Gründen des Gesundheits-, des Umwelt- oder des Konsumentenschutzes, dies erfordern³. Für die Bürgerinnen und Bürger begründet diese erste Kategorie von Bestimmungen des THG keine Rechte oder Pflichten.

Eine zweite Kategorie von Bestimmungen (3. Kapitel, Art. 7–16; 4. Kapitel, 2. und 3. Abschnitt, Art. 19–22) regelt die Zuständigkeiten und Befugnisse von Kontrollorganen und beschreibt das Verfahren zur Ausübung dieser Befugnisse. Adressat dieser Vorschriften sind in erster Linie die Vollzugsbehörden.

Die dritte Kategorie von Bestimmungen (4. Kapitel, 1. Abschnitt, Art. 17 und 18; 5. Kapitel, Art. 23–30) richten sich an die Rechtssubjekte, indem sie Grundsätze bezüglich der Erfüllung von Produktvorschriften und des diesbezüglichen Nachweises sowie strafrechtliche Sanktionen bei Missachtung solcher Vorschriften vorsehen.

Gestützt auf das THG verfolgte der Bundesrat bis heute zwei Strategien zum Abbau technischer Handelshemmnisse: die autonome Harmonisierung der schweizerischen Vorschriften mit dem EG-Recht sowie staatsvertragliche Vereinbarungen mit der EG zum Abbau technischer Handelshemmnisse.

Autonome Harmonisierung

Gelten innerhalb der EG einheitliche technische Vorschriften (sog. *«harmonisierter Bereich»*)⁴, so lassen sich technische Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und den EG- bzw. EWR-Staaten dadurch beseitigen, dass der schweizerische Gesetzgeber seine Produktgesetzgebung an die in der EG geltende anpasst und dadurch Inkompatibilitäten vermeidet. Der Bundesrat verfolgt dieses Ziel seit den frühen 1990er-Jahren. Da technische Vorschriften immer wieder an den technischen Fortschritt angepasst werden müssen, sind solche Vorschriften periodisch auf ihre Aktualität zu überprüfen. Der Bundesrat hat im Rahmen der Vorarbeiten zu dieser Botschaft eine umfassende Überprüfung der schweizerischen Produktvorschriften vorgenommen⁵.

³ Interessen nach Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a sind der Schutz:
a. der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit;
b. des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen;
c. der natürlichen Umwelt;
d. der Sicherheit am Arbeitsplatz;
e. der Konsumenten und der Lauterkeit des Handelsverkehrs;
f. des nationalen Kulturgutes;
g. des Eigentums.

⁴ Siehe Ziff. 1.1.3

⁵ Siehe Ziff. 1.2.2

Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG)⁶

Im Rahmen der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (EG) von 1999 («Bilaterale I») wurde mit verschiedenen staatsvertraglichen Instrumenten die Grundlage für den gegenseitigen Abbau von technischen Handelshemmnissen geschaffen. Es geht dabei namentlich um das *Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen* (Mutual Recognition Agreement; MRA)⁷ im Bereich der Industrieprodukte sowie um das *Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen* (Agrarabkommen)⁸.

Das MRA sieht die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Zertifizierungen, Inspektionen) und teilweise auch der Produktezulassungen für gegenwärtig 16 Bereiche des Industriesektors vor⁹. Sofern die schweizerischen Vorschriften im Abkommen als gleichwertig mit denjenigen der EG anerkannt werden, genügt eine einzige Konformitätsbewertung der betreffenden Produkte durch eine nach dem Abkommen anerkannte Konformitätsbewertungsstelle für die Vermarktung auf dem schweizerischen wie auf dem EG-Markt. Die vor dem Inkrafttreten des Abkommens erforderliche doppelte Konformitätsbewertung – nach den schweizerischen Anforderungen und nach denjenigen der EG – entfällt. In den übrigen vom Abkommen erfassten Bereichen, in denen sich die schweizerischen Vorschriften von denjenigen der EG unterscheiden, sind weiterhin zwei Konformitätsnachweise erforderlich, die aber beide von einer schweizerischen oder von einer EG-Konformitätsbewertungsstelle ausgestellt werden können. Für Produktbereiche, die nicht unter das Abkommen fallen, ist für den Export in die EG weiterhin eine Konformitätsbewertung durch eine EG-Stelle erforderlich.

⁶ Die Bezeichnung *Europäische Union (EU)* hat in der Umgangssprache die Bezeichnung *Europäische Gemeinschaft (EG)* ersetzt. Gemäss (noch) geltendem Recht sind jedoch EU und EG juristisch unterschiedliche Begriffe. Nachdem der Vertrag von Lissabon am 13. Dezember 2007 unterzeichnet wurde, wird er am 1. Januar 2009 in Kraft treten, wenn er von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Alle Bezeichnungen, die sich auf die EG beziehen, werden mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verschwinden, und die Bezeichnungen «Union» oder «EU» werden die Begriffe «Gemeinschaft» oder «EG» ersetzen. Da der Vertrag von Lissabon im Zeitpunkt der Ausarbeitung dieser Botschaft noch nicht in Kraft ist, wird nachfolgend der Begriff *Europäische Gemeinschaft* bzw. *EG* («erster Pfeiler» der EU) verwendet, es sei denn, es soll auf die Dachorganisation EU verwiesen werden.

⁷ SR **0.946.526.81**

⁸ SR **0.916.026.81**

⁹ Maschinen, Persönliche Schutzausrüstungen, Spielzeug, Medizinprodukte, Gasverbrauchseinrichtungen und Heizkessel, Druckgeräte, Funkanlagen und Telekommunikationsendgeräte, Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen, Elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit, Baugeräte und Baumaschinen, Messgeräte und Fertigpackungen, Kraftfahrzeuge, Land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen, Gute Laborpraxis (GLP), Inspektion der guten Herstellungspraxis (GMP) für Arzneimittel und Zertifizierung der Chargen und seit dem 12. März 2008 neu auch Bauprodukte.

Das Agrarabkommen verbessert den gegenseitigen Marktzugang zwischen der Schweiz und der EG nicht nur durch Zollkonzessionen, sondern vor allem auch durch den Abbau technischer Handelshemmnisse in zahlreichen Produktbereichen des Agrarsektors¹⁰. Zum grössten Teil geschieht dies durch die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen, womit auf die Vorlage von Zeugnissen verzichtet werden kann. Auch über die gegenseitige Anerkennung von gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Erfordernissen (Gesundheitszeugnisse, amtliche Kontrollen usw.) oder von qualitätsbezogenen Bescheinigungen wird der gegenseitige Marktzugang verbessert.

1.1.3 Instrumente zum Abbau technischer Handelshemmnisse in der EG und im EWR: Rechtsharmonisierung und das Cassis-de-Dijon-Prinzip

Der Grundsatz des freien Warenverkehrs bildet einen der Eckpfeiler des EG-Binnenmarkts und verlangt, dass alle nationalen Beschränkungen des Warenverkehrs innerhalb der EG zu beseitigen sind.

Viele Handelshemmnisse wurden im Rahmen der Rechtsharmonisierung beseitigt. Hierbei legt die EG in Richtlinien einheitliche Produktvorschriften fest, die in der Folge von den Mitgliedstaaten in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen sind. Ist eine Richtlinie in Kraft gesetzt und der Umsetzungsprozess in den Mitgliedstaaten abgeschlossen, so gelten für die betroffenen Produkte im Binnenmarkt zwar je nach Ausgestaltung des nationalen Rechts unterschiedliche, aber materiell vereinheitlichte Regeln (sog. *«harmonisierter Bereich»*). Nach einer ursprünglichen Tendenz zur Vollharmonisierung wurde mit der Einführung der Neuen Konzeption für den Erlass technischer Vorschriften (*New Approach*) im Jahre 1985¹¹ die gemeinschaftliche Harmonisierung auf eine neue Grundlage gestellt. Die Neue Konzeption besteht darin, dass sich die Gesetzgebung auf die Harmonisierung der wesentlichen Produktanforderungen beschränkt (Mindestharmonisierung) und im Übrigen das Prinzip

¹⁰ Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, Weinbauprodukte, Spirituosen und aromatisierte Getränke aus Wein, Bio-Produkte, Obst- und Gemüse, Tiere und Produkte tierischer Herkunft (z.B. Käse).

¹¹ Entschliessung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung, ABl. C 136 vom 4.9.1985, S. 1.

des «Normenverweises» zur Anwendung kommt¹². In Bereichen, für die sich die Neue Konzeption nicht eignet (z.B. Lebensmittel oder Arzneimittel), erfolgt die Rechtsvereinheitlichung in jüngster Zeit vermehrt über Verordnungen und Entscheidungen der EG, wobei erstere keiner Umsetzung im Recht der Mitgliedstaaten bedürfen, sondern direkt in allen Mitgliedstaaten gelten.

Für Produkte, die nicht Gegenstand der gemeinschaftlichen Harmonisierung sind («*nichtharmonisierter Bereich*»), gelten die Artikel 28–30 des EG-Vertrags, die – ausser in den in Artikel 30 genannten Fällen – Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs verbieten. Diese Bestimmungen sind die Basis des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, der die Mitgliedstaaten in allen auf Gemeinschaftsebene nicht oder nicht vollständig harmonisierten Bereichen verpflichtet, rechtmässig in einem anderen EG-Mitgliedstaat hergestellte oder in Verkehr gebrachte Produkte in ihrem Hoheitsgebiet zu akzeptieren. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im nicht harmonisierten Bereich ist unter dem auf ein gleichnamiges Urteil des EuGH zurückgehenden Begriff Cassis-de-Dijon-Prinzip bekannt. In diesem Urteil wurde das Verbot der Vermarktung des französischen Likörs Cassis-de-Dijon in Deutschland beurteilt¹³. Vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung kann von den Mitgliedstaaten insbesondere zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Gesundheit oder der Umwelt abgewichen werden. Ausserdem müssen in diesen Fällen getroffene einschränkende Massnahmen den Grundsätzen der Eignung, der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne entsprechen.

¹² Folgende Elemente zeichnen die Neue Konzeption aus:

- Durch die technischen Vorschriften (Richtlinien) werden nur die wesentlichen bzw. grundlegenden Anforderungen an das Produkt, insbesondere die Schutzziele und das Schutzniveau, festgelegt.
- Nur Produkte, die den grundlegenden Anforderungen entsprechen, dürfen in Verkehr gebracht werden.
- Die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen wird vermutet, wenn das Produkt harmonisierten Normen entspricht, auf die im EU-Amtsblatt verwiesen wird.
- Zum Nachweis der Konformität mit den grundlegenden Anforderungen steht dem Hersteller eine Auswahl unterschiedlicher Konformitätsbewertungsverfahren zur Verfügung. Diese richten sich nach dem Gefährdungspotenzial eines Produkts.
- Sieht ein Konformitätsbewertungsverfahren den Einbezug einer unabhängigen Konformitätsbewertungsstelle vor, so muss diese Stelle für das entsprechende Verfahren von einem Mitgliedstaat benannt und bei der EG-Kommission notifiziert sein. Diese Stellen werden «notified bodies» («benannte Stellen») genannt.
- Je nach Produktbereich ermächtigt der erfolgreiche Abschluss des vorgeschriebenen Konformitätsbewertungsverfahrens zum Anbringen der CE-Kennzeichnung.

Kernelement des *New-Approach-Konzepts* sind die harmonisierten Normen. Harmonisierte Normen sind europäische Normen, die von europäischen Normungsorganisationen (Comité Européen de Normalisation [CEN], Comité Européen de Normalisation Electrotechnique [CENELEC], European Telecommunication Standard Institute [ETSI]) aufgrund eines von der EG-Kommission erteilten Mandats erarbeitet wurden (sog. mandatierte Normen). Diese Mandate werden in der Regel von der EFTA unterstützt und mitfinanziert. Die Fundstellen harmonisierter Normen (z.B. Titel und Nummer) werden im EU-Amtsblatt veröffentlicht.

Die Neue Konzeption hat sich sehr bewährt und wurde nach einer umfassenden Überprüfung im Frühjahr 2008 durch Grundsätze zur Akkreditierung und Marktüberwachung ergänzt (siehe Ziff. 1.6).

¹³ Rechtssache 120/78 (Cassis-de-Dijon), Rewe / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Sammlung der Rechtsprechung 1979, S. 649.

Mit dem EWR-Vertrag wurde diese Regelung auch auf die dem EWR beigetretenen EFTA-Staaten ausgeweitet. Aufgrund der Zollunion zwischen der EG und der Türkei gilt das Cassis-de-Dijon-Prinzip im EWR auch für türkische Produkte und in der Türkei für EWR-Produkte¹⁴.

1.1.4 **Parlamentarische Vorstösse**

Seit 2004 sind verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, die den Themenkomplex der schweizerischen Produktvorschriften, der technischen Handelshemmnisse sowie das Cassis-de-Dijon-Prinzip betreffen:

Mit dem *Postulat 04.3390 Leuthard* wird der Bundesrat beauftragt, folgende Fragen zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten:

- Was würde die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips für die Schweizer Preise und den hiesigen Markt bedeuten und wie beurteilt der Bundesrat die Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten sowie auf KMU?
- Müsste die Einführung des Prinzips einseitig oder auf Basis von Gegenseitigkeit mit der EG erfolgen?

Die *Motion 04.3473 Hess*¹⁵ will durch eine Teilrevision des THG die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, damit

- die in der EG bzw. im EWR geltenden technischen Vorschriften in der Schweiz grundsätzlich anerkannt werden;
- die Produkte, die innerhalb der EG bzw. des EWR frei zirkulieren dürfen, auch in der Schweiz grundsätzlich zugelassen sind, und
- Abweichungen von diesem Grundsatz im Einzelfall ausdrücklich gesetzlich geregelt sind.

Die *Interpellation 05.3054 Bühler* stellt die Frage, ob die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in verschiedenen Branchen zu einer Intensivierung des Wettbewerbs, zu Kosteneinsparungen und zu tieferen Konsumentenpreisen führen würde und ob der Bundesrat bereit ist, bis Ende des dritten Quartals 2005 einen Bericht über die diesbezüglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen vorzulegen.

Die *Interpellation 05.3116 Sommaruga* wirft die Frage auf, in welchen Bereichen der wichtigsten Kategorien von Konsumgütern, landwirtschaftlichen Hilfsstoffen und Arzneimitteln Differenzen zwischen der europäischen und der schweizerischen Gesetzgebung bestehen und welche dieser Differenzen einen echten und namhaften Unterschied im Schutzniveau darstellen.

¹⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen – Erleichterung des Marktzugangs für Waren in einem anderen Mitgliedstaat: praktische Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung; ABl. C 265 vom 4.11.2003, S. 2.

¹⁵ Der Ständerat hat die Motion Hess am 2. Juni 2005, der Nationalrat am 15. März 2006 angenommen.

Mit dem *Postulat 05.3122 der Sozialdemokratischen Fraktion* wird der Bundesrat eingeladen, dem Parlament einen Bericht darüber zu unterbreiten, welche nichttarifären Bestimmungen den Warenverkehr mit dem Ausland behindern und zur Verteuerung der Preise im Inland beitragen.

Das *Postulat 06.3151 Baumann* beauftragt den Bundesrat, im Hinblick auf eine einseitige Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips mit der EG eine vollständige Liste derjenigen schweizerischen Vorschriften zu veröffentlichen, die als Konsequenz dieser Regelung ausser Kraft gesetzt würden bzw. die zwar von den schweizerischen Herstellern zu befolgen wären, nicht aber von den Herstellern der nach diesen Regeln importierten Erzeugnisse.

Die beiden nahezu identischen *Interpellationen 06.3260 Freisinnig-demokratische Fraktion* und *06.3275 Hess Hans* «Cassis-de-Dijon als Testfall für die Reformbereitschaft» sprechen sich für die einseitige Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips als Massnahme für mehr Wettbewerb und Wachstum aus und fordern, dass künftig nur sehr wenige Ausnahmen von diesem Grundsatz gelten sollen.

1.2 Massnahmenpaket zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse

Diese Botschaft ist Teil eines Massnahmenpakets des Bundesrates, das die Teilrevision des THG (Ziff. 1.2.1), den konsequenten Abbau schweizerischer Sondervorschriften durch Harmonisierung des schweizerischen Produktrechts mit demjenigen der EG (Ziff. 1.2.2) sowie vertragliche Vereinbarungen mit der EG zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse (Ziff. 1.2.3) umfasst. Durch das Zusammenwirken dieser komplementären Massnahmen wird der Effekt der einzelnen Massnahme zusätzlich verstärkt. Gegenstand dieser Botschaft ist die Teilrevision des THG. Diese wird ergänzt durch die Botschaft zur Ausweitung des Gesetzes über die technischen Einrichtungen und Geräte (STEG) zu einem umfassenden Produktesicherheitsgesetz (PrSG), die nicht nur inhaltlich abgestimmt, sondern auch gleichzeitig mit der THG-Revision den eidgenössischen Räten überwiesen wird.

1.2.1 Teilrevision des THG

In der Folge der oben genannten parlamentarischen Vorstösse hat der Bundesrat am 25. Mai 2005 beschlossen, die Teilrevision des THG an die Hand zu nehmen.

Mit dieser Revision soll das bestehende Instrumentarium zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse durch ein zusätzliches Instrument, das «Cassis-de-Dijon-Prinzip», erweitert werden. Damit soll sichergestellt werden, dass Produkte, die in der EG bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren können, sei es, weil die schweizerischen Produktvorschriften mit denjenigen der EG harmonisiert sind, oder sei es aufgrund von Abkommen mit der EG oder aufgrund der neuen THG-Bestimmung, mit der das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» autonom eingeführt wird. Der Ausdruck «Cassis-de-Dijon-Prinzip» hat in der Schweiz allerdings eine andere Bedeutung als in der EG. Während in der EG die Produkte gemäss dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» infolge der im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit nach EG-Vertrag geforderten gegenseitigen Anerkennung der EG-weit nicht harmonisierten nationa-

len Vorschriften frei zwischen den Mitgliedstaaten zirkulieren können, bedeutet der Begriff für die Schweiz das Inverkehrbringen von nach den Vorschriften eines EG- bzw. EWR-Staates hergestellten Produkten auf dem schweizerischen Markt gemäss Artikel 16a (einseitige Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips»).

Abklärungen haben gezeigt, dass sehr viele technische Handelshemmnisse auch durch unterschiedliche Vorschriften über die Produktinformation (Anforderungen an Etikettierung, Kennzeichnung usw.) und durch die Zulassungspflicht für im Ausland bereits zugelassene Produkte verursacht werden. Um auch solche Handelshemmnisse zu vermindern, enthält die Revisionsvorlage Bestimmungen über die Anforderungen an die Produktinformation und werden Vereinfachungen von Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte vorgeschlagen¹⁶.

1.2.2 Beseitigung der Abweichungen des schweizerischen Produktrechts vom in der EG geltenden Recht

Wie in der EG soll auch in der Schweiz das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht Ersatz, sondern Ergänzung zur Harmonisierung der nationalen Vorschriften mit dem EG-Recht darstellen. Der Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit denjenigen der EG kommt auch weiterhin grosse Bedeutung zu.

Im Rahmen der THG-Revision wurde das schweizerische Produktrecht umfassend auf Abweichungen von demjenigen der EG überprüft. Von den ursprünglich 128 von den zuständigen Bundesämtern gemeldeten Abweichungen des schweizerischen Produktrechts wurden nach einer ersten internen Bereinigung insgesamt 69 im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des THG zur Diskussion gestellt. Alle diese Abweichungen wurden in der Folge auf ihre Vereinbarkeit mit dem THG überprüft, das vorsieht, dass technische Vorschriften so auszugestalten sind, dass sie sich nicht als Handelshemmnisse auswirken.

Am 31. Oktober 2007 hat der Bundesrat einen entsprechenden Bericht¹⁷ verabschiedet und über das weitere Vorgehen in Bezug auf diese Abweichungen entschieden. Dabei hat er sich im Sinne einer Praxisänderung vom Grundsatz leiten lassen, solche Abweichungen in Zukunft nur noch vorzusehen, wenn sonst wesentliche öffentliche

¹⁶ Für einen umfassenden Überblick über die Ziele der THG-Revision siehe Ziff. 1.3.

¹⁷ Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produktrecht vom in der EG geltenden Recht – Bericht in Erfüllung der Postulate 05.3122 Sozialdemokratische Fraktion und 06.3151 Baumann. Der Bericht ist auf folgender Internetseite abrufbar: <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=15377>

Interessen erheblich gefährdet wären¹⁸. Dieser neu statuierte Grundsatz sowie die dem Entscheid vorausgegangene umfassende Überprüfung wird auch den Massstab für künftige Entscheide bilden.

1.2.3 Vertragliche Regelungen

Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» stellt keinen Ersatz für die bestehenden Abkommen mit der EG zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse dar, wie sie im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossen wurden (vgl. Ziff. 1.1.2). Parallel zur Revision des THG sollen die Bestrebungen zur Erweiterung dieser Abkommen auf neue Produktbereiche weitergeführt werden. Die von der Schweiz bereits während der Ausarbeitung des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) geforderte Aufnahme der Bauprodukte in das MRA ist am 12. März 2008 erfolgt. Es handelt sich dabei um die erste Erweiterung des Geltungsbereichs des MRA seit dessen Inkrafttreten. Die Aufnahme weiterer Produktbereiche in das MRA, insbesondere Seilbahnen und Aufzüge, ist in Vorbereitung. Zudem wurde die am 1. Februar 2007 in Kraft getretene Änderung des MRA, wonach Konformitätsbewertungen für alle Produkte unabhängig von ihrem Ursprung gegenseitig anerkannt werden, am 23. April 2007 durch eine analoge Änderung des Anhangs I der EFTA-Konvention auf den gesamten EWR ausgedehnt.

¹⁸ Mit Beschluss vom 31. Oktober 2007 hat der Bundesrat entschieden, dass das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in 18 Fällen nicht zur Anwendung gelangen soll. In 5 Fällen hat der Bundesrat die bestehenden, vom in der EG geltenden Recht abweichenden Produktvorschriften voll bestätigt; in 13 Fällen soll die Ausnahme eingeschränkt werden oder nur vorläufig gelten. Vollständig bestätigt wurde beispielsweise die dem Jugendschutz dienende Pflicht zur Angabe des Alkoholgehalts alkoholischer Süssgetränke oder das Verbot der Verwendung von Blei in Anstrichfarben zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt. Auch das seit Jahren geltende Phosphatverbot für Waschmittel wurde bestätigt, die Pflicht zur Etikettierung in zwei schweizerischen Amtssprachen jedoch aufgehoben. Stattdessen genügt in Zukunft eine Beschriftung in einer Amtssprache. Mit dieser Massnahme soll der Import phosphatfreier Waschmittel namentlich aus Deutschland erleichtert werden. In 34 Fällen hat der Bundesrat entschieden, auf Abweichungen vom in der EG geltenden Produkterecht zu verzichten. In 23 Fällen erfolgt die Beseitigung der bestehenden Handelshemmnisse durch eine Anpassung des schweizerischen Rechts an die technischen Vorschriften der EG. Dies betrifft beispielsweise die Kennzeichnung von Chemikalien, die nicht als gefährlich eingestuft sind. Der Bundesrat hat den Departementen die erforderlichen Aufträge erteilt. In 5 dieser Fälle handelt es sich um Aufträge zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage im Hinblick auf die Revision des Lebensmittelgesetzes oder zur Revision der Chemikalienverordnung. In 4 Fällen ergibt sich aufgrund der seit der Vernehmlassung eingetretenen Entwicklung kein weiterer Handlungsbedarf. In 7 weiteren Fällen werden die Vorschriften beibehalten, aber die bestehenden Handelshemmnisse beseitigt, indem mit dem Inkrafttreten des revidierten THG das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» zur Anwendung gelangen soll. Dies betrifft beispielsweise Jogurt. Zudem wurden im Rahmen der THG-Revision auch die vom in der EG geltenden Recht abweichenden Zulassungs- und Importbewilligungsverfahren bzw. -kriterien sowie die abweichenden Importverbote überprüft. Diesbezüglich hat der Bundesrat insgesamt 20 Abweichungen bestätigt. Dazu gehören beispielsweise der strengere Cadmiumgrenzwert von Mineraldüngern zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit sowie das Importverbot für Hunde- und Katzenfelle. In einzelnen Fällen hat er die Abweichungen eingeschränkt, befristet oder beseitigt. Aufgehoben wurde beispielsweise die Abweichung bezüglich der Zulassung von Ausgangsstoffen bei der Herstellung von Futtermitteln. Hier sollen die schweizerischen Vorschriften denjenigen der EG angepasst werden.

Der Bundesrat hat am 14. März 2008 Mandate für Verhandlungen mit der EG verabschiedet, die eine engere Zusammenarbeit mit der EG in den Bereichen Gesundheit, allgemeine Produktsicherheit und Lebensmittelsicherheit sowie Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich zum Ziel haben.

Im Rahmen dieser Verhandlungen soll u.a. eine Teilnahme der Schweiz an folgenden EG-Gesundheits- und Konsumentenschutzeinrichtungen ermöglicht werden: Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Gesundheitsschutz (2007–2013) sowie verschiedene in diesem Bereich bestehende Informationsaustausch- und Warnsysteme. Eine engere Zusammenarbeit mit der EG in diesen Bereichen würde den Vollzug des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in der Schweiz erheblich erleichtern.

1.3 Beantragte Neuregelung

Mit der Teilrevision des THG geht es in dieser Botschaft um das erste der drei unter Ziffer 1.2 genannten Elemente des Massnahmenpakets zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse.

Beim zweiten und dritten Element des Massnahmenpakets, der autonomen Harmonisierung und der Weiterführung und Ausweitung vertraglicher Regelungen, handelt es sich um Daueraufgaben, die parallel zur Teilrevision des THG und darüber hinaus konsequent weiterverfolgt werden. Sie sind nicht Gegenstand dieser Botschaft.

Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips»

Mit der Teilrevision des THG soll das bestehende Instrumentarium zur Verhinderung technischer Handelshemmnisse durch ein zusätzliches Instrument, die Anwendung des sogenannten «Cassis-de-Dijon-Prinzips», erweitert werden. Zu diesem Zweck wird ein neues Kapitel (Kapitel 3a) ins THG eingefügt.

Durch die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf bestimmte Importe aus der EG sollen auch solche Produkte in der Schweiz in Verkehr gebracht werden können, die nach den Vorschriften der EG oder eines EG-/EWR-Mitgliedstaats hergestellt und dort rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, auch wenn sie den schweizerischen technischen Vorschriften nicht oder nicht vollständig entsprechen. Voraussetzung ist, dass diese Produkte bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung kein erhebliches Risiko für überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e darstellen. Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» wird nicht gelten für Produkte, die einer Zulassungspflicht oder einem Einfuhrverbot unterliegen oder einer vorgängigen Einfuhrbewilligung bedürfen. Produkte, die aus diesen Gründen keinen Zugang zum schweizerischen Markt haben, werden auf einer speziellen Liste aufgeführt. Diese wird sowohl für Vollzugsbehörden wie für Unternehmen ein wichtiges Hilfsmittel darstellen.

Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung

Zur Vermeidung der Inländerdiskriminierung ist vorgesehen, dass die schweizerischen Produzenten, die Produkte für den EG- oder EWR-Markt produzieren, diese nach den in EG- oder EWR-Staaten geltenden Vorschriften hergestellten Produkte auch in der Schweiz in Verkehr bringen dürfen. Voraussetzung ist jedoch, dass diese Produkte im betreffenden EG- oder EWR-Staat rechtmässig in Verkehr sind. Mit

dieser den Produktionsstandort Schweiz stärkenden Massnahme soll gewährleistet werden, dass die Hersteller künftig für den gesamten europäischen Markt nach den Vorschriften eines einzigen Landes produzieren und auch im Inland zu den gleichen Bedingungen Produkte in Verkehr bringen können wie ihre Konkurrenten aus der EG bzw. dem EWR. Zur Verhinderung einer Schlechterstellung auch derjenigen inländischen Hersteller, die nur für den nationalen Markt produzieren, ist folgende zusätzliche Massnahme vorgesehen: Werden Benachteiligungen aufgrund schweizerischer Sondervorschriften festgestellt, so können diese dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gemeldet werden. Für solche Fälle ermächtigt die Revisionsvorlage den Bundesrat, ein Bewilligungsverfahren vorzusehen, damit in Härtefällen schweizerische Unternehmen, denen sonst unzumutbare Nachteile erwachsen würden, ihre für den schweizerischen Markt bestimmten Produkte nach denselben Vorschriften herstellen können, nach denen ein ausländisches Konkurrenzprodukt hergestellt worden ist. Diese Bewilligungen sollen nur so lange gelten, bis die Inländerdiskriminierung durch die Anpassung der Vorschriften beseitigt ist.

Sonderregelung im Lebensmittelbereich

Für Lebensmittel gilt eine Sonderregelung zur Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips», die sich an einer in Deutschland seit über 20 Jahren geltenden Regelung orientiert. Lebensmittel, die nach den technischen Vorschriften der EG und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung des EG-Rechts, nach den technischen Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats hergestellt wurden und dort rechtmässig in Verkehr sind, sollen Zugang zum schweizerischen Markt haben, wenn sie über eine vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) vorgängig erteilte Bewilligung verfügen. Diese wird erteilt, wenn das betreffende Lebensmittel die Sicherheit und Gesundheit von Personen nicht gefährdet und die Anforderungen an die Produktinformation erfüllt sind. In diesem Fall wird eine Allgemeinverfügung erlassen, auf die sich sowohl Importeure wie inländische Produzenten berufen können, womit Benachteiligungen auch von Unternehmen, die nur für den schweizerischen Markt produzieren, vermieden werden. Die Sonderregelung für Lebensmittel ermöglicht die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auch im Lebensmittelbereich, in dem der Gesundheitsschutz besonders wichtig ist. Gleichzeitig verhindert diese Sonderregelung die Inländerdiskriminierung. In den übrigen Produktbereichen genügen zur Vermeidung einer allfälligen Inländerdiskriminierung die weiter oben dargelegten Massnahmen. Ausserhalb des Lebensmittelbereichs wäre eine vorgängige Bewilligung unverhältnismässig, da kostenrelevante Unterschiede der Produktvorschriften nur in Einzelfällen festgestellt wurden und die Marktüberwachung demzufolge die Einhaltung des allgemeinen schweizerischen Schutzniveaus zu gewährleisten vermag.

Weitere Revisionspunkte

Weitere wichtige Revisionspunkte betreffen Kapitel 2 des THG, das der Rechtsetzung im Bereich der technischen Vorschriften gewidmet ist. So wird im THG der Grundsatz verankert, dass technische Vorschriften gemäss der Neuen Konzeption ausgestaltet sein sollten (Art. 4 Abs. 5)¹⁹. Weitere Artikel sind der Ausgestaltung der technischen Vorschriften über die Produktinformation (Art. 4a), über die Verfahren zum Inverkehrbringen von Produkten (Art. 5) sowie über den Einbau, die Inbetriebnahme und Verwendung von Produkten (Art. 5a) gewidmet. Für Produkte, die im

¹⁹ Zum Begriff der Neuen Konzeption siehe Ziff. 1.1.3.

Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassen sind, wird eine vereinfachte Zulassung vorgesehen. Ebenso enthält die Vorlage Erleichterungen hinsichtlich der Produktinformation. Diese Aspekte waren in der Vergangenheit häufig Ursache von technischen Handelshemmnissen.

Die Teilrevision wird zum Anlass genommen, die Artikel 10 (Akkreditierung) und 11 (Normung) anzupassen, um den seit dem Inkrafttreten des THG erfolgten Entwicklungen auf europäischer Ebene im Bereich der Akkreditierung und der Normung Rechnung zu tragen.

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.4.1 Wirtschaftliche Begründung der Vorlage

Aufgrund des schon früher einsetzenden Abbaus bzw. der Eliminierung von Zöllen und Einfuhrquoten im Rahmen der europäischen Integration und der weltweiten Handelsliberalisierung hat die relative Bedeutung technischer Handelshemmnisse in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Technische Handelshemmnisse behindern den grenzüberschreitenden Austausch von Produkten und tragen damit zur Abschottung der inländischen Märkte bei. Dies schafft eine Reihe von Problemen. Dazu gehören höhere Preise, eine eingeschränkte Wettbewerbsintensität auf dem Binnenmarkt, eine verringerte internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produzenten sowie unausgeschöpfte Skaleneffekte im Zusammenhang mit der internationalen Arbeitsteilung (Spezialisierung auf die Produktion grösserer Stückzahlen mit geringeren Stückkosten für grössere Absatzmärkte). Aufgrund einer vom SECO im Herbst 2005 durchgeführten Erhebung lässt sich anhand einer Auswahl von 50 Produkten aus allen Wirtschaftszweigen zeigen, dass die Preisunterschiede in Bereichen mit technischen Handelshemmnissen bedeutend höher (ca. 30 %) sind als in Bereichen ohne solche Hindernisse. Wenn die Schweiz im Einkauf ungehindert auf die grösseren Produktionsserien für den europäischen Markt zugreifen kann, ermöglicht dies im Inland ein tieferes Preisniveau und ein differenzierteres Produktangebot, was den Nutzen für die Konsumentinnen und Konsumenten erhöht und die internationale Konkurrenzfähigkeit unserer Exportindustrie verbessert. Die vorliegende THG-Revision hat insgesamt ein bedeutendes volkswirtschaftliches Potenzial. Alleine schon die vorsichtige Abschätzung eines Teils der Effekte der Reformen auf die Preisentwicklung zeigt, dass die Vorlage zu jährlichen Einsparungen in Milliardenhöhe führen dürfte (vgl. Ziff. 3.3.3). Zusätzliche Effekte lassen sich quantitativ zwar nicht abschätzen, sind aber mittelfristig mindestens ebenso bedeutsam. Die vorliegende Reform ist ein Kernelement der bundesrätlichen Wachstumspolitik. Im Bericht des Bundesrates zur Wachstumspolitik 2008–2011 gehört sie denn auch zur Kategorie der wichtigsten wirtschaftspolitischen Vorhaben der laufenden Legislatur.

1.4.2 Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 29. November 2006 hat der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, zum Entwurf der Teilrevision des THG ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Im Rahmen dieser Vernehmlassung

wurden auch die damals im schweizerischen Produkterecht bestehenden Abweichungen vom in der EG geltenden Recht zur Diskussion gestellt. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 16. März 2007. Begrüssert wurden 130 Adressaten. Es wurden insgesamt 155 Stellungnahmen eingereicht; darin eingeschlossen sind diejenigen, die indirekt über die Dachverbände eingegangen sind.

Der Bundesrat hat am 4. Juli 2007 vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis genommen²⁰. Im Folgenden wird eine Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassung gegeben, und es werden einzelne Fragen dargestellt, die im Rahmen der Vernehmlassung aufgeworfen wurden (Ziff. 1.4.3).

Die Vorlage wird von einem Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmer²¹ unterstützt. Die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlage wie auch deren wachstumsfördernde Wirkung werden betont; die Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» wird als geeignetes Instrument im Kampf gegen die Hochpreisinsel Schweiz betrachtet. Es gehe um die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und der im Inland produzierenden und zu diesem Zweck aus der EG bzw. dem EWR importierenden Unternehmen; die THG-Revision werde daher auch der Sicherung von Arbeitsplätzen in der Schweiz dienen.

Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer betrachtet die THG-Revision nur als eines von verschiedenen Instrumenten zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz; weitere Schritte seien nötig, zum Beispiel die Zulassung von Parallelimporten auch bei patentgeschützten Arzneimitteln, die Bekämpfung vertikaler Absprachen zwischen ausländischen Lieferanten und Importeuren oder Grossisten, der Abbau von Zöllen bei landwirtschaftlichen Produkten und der Abbau von bürokratischen Hürden.

Andere Teilnehmer²² sprechen sich nicht grundsätzlich gegen die Vorlage aus, melden aber z.T. Vorbehalte an. So werden insbesondere Zweifel bezüglich der Einseitigkeit der Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» sowie Befürchtungen einer Benachteiligung schweizerischer KMU gegenüber Konkurrenten aus dem EG-Raum geäußert. Weiter wird befürchtet, dass die Vernehmlassungsvorlage nicht vollziehbar sei und eine Aufblähung des Verwaltungsapparates bewirken würde. Ferner wird Skepsis bezüglich der Auswirkungen der THG-Revision auf die Preisentwicklung geäußert, die im erläuternden Bericht genannten Zahlen seien überhöht; die THG-Revision allein genüge nicht, um einen entscheidenden Schritt zum Abbau der Hochpreisinsel Schweiz darzustellen.

²⁰ Der Bericht ist unter folgendem Link abrufbar:

<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2006.html#EVD>

²¹ Die Kantone AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH; die Parteien CVP, FDP, SP, Grüne Partei; die Dachverbände economiesuisse, KV Schweiz, SGB, Travail.Suisse; die Konsumentenorganisationen Acsi, FRC, kf, SKS, die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen; die Vertreter des Detailhandels IG DHS, Coop, Denner, Migros, Swiss Retail Federation, Veledes sowie der AGVS, auto-schweiz, Bündner Gewerbeverband, Gastrosuisse, hotelleriesuisse, Interpharma, IP-Suisse, KGL, Kleinbauern-Vereinigung, Nestlé Schweiz, SAA, Schweizerischer Baumeisterverband, Schweizerischer Drogistenverband, SFF, SGCI, SIHK, SMU, suissetec, SVTI, swisscofel, TCS, TVS, Veledes, Verband der Schweizerischen Schmierstoffindustrie, VIPS, Viscom, VSEI, VSIG, WEKO; ebenso EVP, CSP, bfu, CGN, electrosuisse, Handelskammer Schweiz-Deutschland, motosuisse, Retest GmbH, Swissmem, SwissTnet, Verband schweizerischer Schreinermeister und Möbelfabrikanten.

²² Die Kantone AI, OW, TG, die LPS, der SGV, chemsuisse, fial, Gallosuisse, Schweizerischer Brauerei-Verband, Schweizerischer Drogistenverband, Schweizerischer Obstverband, St. Gallischer Gewerbeverband, vmi, VKCS.

Die ablehnenden Teilnehmer²³ begründen ihre Haltung mit der fehlenden Gegenseitigkeit und der Benachteiligung der KMU. Weiter werden Zweifel betreffend die Auswirkungen auf das Preisniveau genannt. Es wird die Ansicht geäußert, dass prioritär die schweizerische Gesetzgebung mit der EG-Gesetzgebung zu harmonisieren sei, damit der gegenseitige Handel und der Marktzugang für schweizerische Produkte in der EG verbessert würden.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer²⁴ äusserten sich zu punktuellen Aspekten der Vorlage, ohne zu dieser gesamthafter Stellung zu nehmen.

1.4.3 In der Vernehmlassung aufgeworfene Einzelfragen

Konsequente Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit dem EG-Recht

Verschiedentlich wurde gefordert, dass die Bestrebungen zur Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit dem EG-Recht auch nach Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» weitergeführt werden sollten; schweizerische Sondervorschriften mit abweichenden oder zusätzlichen Anforderungen seien gezielt abzubauen, und gleichzeitig mit der Teilrevision des THG sei das schweizerische Recht zu harmonisieren und zu entschlacken; eine Angleichung an das EG-Recht wird insbesondere für den Bereich des Lebensmittelrechts verlangt. Zudem wird eine Abstimmung der Teilrevision des THG mit dem Produktesicherheitsgesetz und mit dem Lebensmittelgesetz verlangt.

Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass die Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit dem EG-Recht auch weiterhin konsequent voranzutreiben ist. Wie bereits dargestellt (Ziff. 1.2.2), wurde im Rahmen der Arbeiten zur Teilrevision des THG eine umfassende Überprüfung der schweizerischen Produktvorschriften auf Abweichungen vom in der EG geltenden Recht vorgenommen und mit dem Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 2007 eine Praxisänderung hinsichtlich des Erlasses von Produktvorschriften vorgenommen, gemäss der Abweichungen vom EG-Recht nur noch dann vorgesehen werden sollen, wenn sonst überwiegende öffentliche Interessen erheblich gefährdet wären. An dieser neuen Praxis ist auch in Zukunft festzuhalten. Diverse Anpassungen an das EG-Recht im Bereich des Lebensmittelrechts sind bereits erfolgt. Für die Jahre 2010/11 ist eine umfassende Revision des Lebensmittelgesetzes geplant. Ziel ist es, eine vollständige EG-Kompatibilität zu erreichen. Aufgrund des engen inhaltlichen Bezugs der Teilrevision des THG und der Revision des STEG, das zu einem Produktesicherheitsgesetz (PrSG) ausgebaut werden soll, wurden die beiden Revisionsvorlagen, wie bereits erwähnt, nicht nur inhaltlich abgestimmt, sondern auch gleichzeitig ausgearbeitet und den eidgenössischen Räten unterbreitet, um diesen zu ermöglichen, beide Vorlagen parallel zu behandeln.

²³ VD, BPUK, SVP, NEBS, SAB, SBV (dem SBV schliessen sich diverse Verbände des Agrarsektors an), die gewerblichen Verbände Chambre vaudoise des arts et métiers, Gewerbeverband des Kantons GL, Schweizerischer Detaillistenverband sowie die Ascopa, Centre patronal, FER, Promarca, SKW, VKF, VZLS.

²⁴ Association Suisse des fabricants et Commerçants de métaux précieux, Bundesgericht, Fyrosol AG, Greenpeace, Industriegasverband Schweiz, Institut de droit de la santé der Universität Neuenburg, KVN, Krebsliga Schweiz, nutrinet, Pro Natura, strasseschweiz, Suva, SVGW, Schweizerischer Verein für Schweisstechnik, Swiss Cigarette, TFB, VÖV, VSSU.

Anpassung des Konsumentenschutzes an denjenigen der EG

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer fordern eine Anpassung des Konsumentenschutzes an denjenigen der EG. So wird eine Anpassung des schweizerischen Rechts an das EG-Recht vor allem im Bereich der Produktsicherheit verlangt, und der Bundesrat wird aufgefordert, die STEG-Revision und die Teilrevision des THG gemeinsam zu erarbeiten; weiter wird Kompatibilität mit dem EG-Recht auch in den Bereichen der allgemeinen Geschäftsbedingungen, Gewährleistung/Garantiebestimmungen, E-Commerce, Time-Sharing und im Bereich der grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen gefordert. Ferner wird eine Teilnahme der Schweiz an den EG-Schnellwarnsystemen RAPEX²⁵ und RASFF²⁶ gefordert. Ausserdem werden Begleitmassnahmen zum «Cassis-de-Dijon-Prinzip» verlangt: Die für die Marktüberwachung zuständigen Behörden müssten Kompetenzen und Mittel haben, um die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» zu garantieren.

Auf die inhaltliche und zeitliche Abstimmung zwischen STEG-Revision und THG-Revision wurde bereits hingewiesen. Wie in der Botschaft zur STEG-Revision dargelegt, verfolgt diese das Ziel, die Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit²⁷ ins schweizerische Recht zu übernehmen.

Hinsichtlich der Forderung nach weiteren Anpassungen ans EG-Recht hat der Bundesrat bereits mehrmals darauf hingewiesen, dass er zu einer Übernahme bereit ist, wenn diese sowohl den Konsumentinnen und Konsumenten dient als auch im Interesse des Wirtschaftsstandorts Schweiz liegt. Verschiedene parlamentarische Vorstösse sind in diesem Zusammenhang kürzlich erledigt worden oder noch hängig²⁸.

Bezüglich der Teilnahme der Schweiz an den EG-Schnellwarnsystemen RASFF und RAPEX sowie der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hat der Bundesrat am 14. März 2008 entschieden, Verhandlungen mit der EG aufzunehmen. Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass die für die Marktüberwachung zuständigen

²⁵ Das «Rapid Exchange of Information System» ist ein Schnellwarnsystem der EG im Bereich Verbraucherschutz. RAPEX basiert auf der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit (Fussnote 27).

²⁶ Das «Rapid Alert System for Food and Feed» ist ein Schnellwarnsystem der EG im Bereich der Lebensmittel. RASFF basiert auf der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1; zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 202/2008 der Kommission vom 4. März 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 60 vom 5.3.2008, S. 17.

²⁷ 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.

²⁸ Namentlich die Motion 04.3790 Leutenegger Oberholzer, die Motion 05.3117 SP Fraktion, die parlamentarische Initiative 05.458 Sommaruga und die parlamentarische Initiative 06.490 Leutenegger Oberholzer, die hauptsächlich eine Angleichung des Kaufrechts (allgemeine Geschäftsbedingungen, Gewährleistung, Garantiebestimmungen, elektronischer Handel) an das EG-Recht fordern, sind noch nicht von beiden Räten behandelt worden. Der parlamentarischen Initiative 06.457 zur Verbesserung des Konsumentenschutzes im elektronischen Geschäftsverkehr hat der Nationalrat im Dezember 2007 keine Folge gegeben. Die parlamentarische Initiative 00.421 De Dardel betreffend Teilzeitznutzungsrechte an Immobilien wurde im Juni 2007 vom Nationalrat abgeschrieben. Die Motion 06.3291 Sozialdemokratische Fraktion, die im Bereich der grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen eine Anpassung an das EG-Niveau verlangt, und die Motion 07.3357 Berberat, die eine Erhöhung der finanziellen Beiträge an die Konsumentenorganisationen fordert, wurden im Plenum noch nicht behandelt.

Behörden über Kompetenzen und Mittel verfügen müssen, um die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» überprüfen zu können. Mit der Sonderregelung im Lebensmittelbereich (vgl. Ziff. 2.4.3) und der Möglichkeit, im Einzelfall Ausnahmen im Sinne des Vorrangs schweizerischer Vorschriften anzuordnen, wenn von einem Produkt eine Gefahr ausgeht, werden den Marktüberwachungsbehörden die nötigen Kompetenzen und Mittel zur Verfügung gestellt, damit ein effizienter Vollzug gewährleistet ist.

Vereinfachte Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte

Die vorgesehene Vereinfachung von Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte wurde in der Vernehmlassung einhellig begrüsst. Diverse Vernehmlasser fordern eine Konkretisierung dieser Vereinfachungen; es sei zu skizzieren, wie das vereinfachte Zulassungsverfahren auszugestalten ist. Andere Vernehmlassungsteilnehmer sprechen sich für eine breite und generelle Vereinfachung der Zulassungsverfahren für alle im Ausland zugelassenen Produkte aus; die Zulassungsverfahren seien auf ein absolutes Minimum zu reduzieren. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer verlangen, dass auch die Arzneimittel unter das vereinfachte Zulassungsverfahren fallen sollen.

Verschiedentlich wird die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf Produkte gefordert, die in der EG ein Zulassungsverfahren durchlaufen haben. Auch bei zulassungspflichtigen Produkten habe das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» zu gelten. Andererseits ist ein Vernehmlassungsteilnehmer der Ansicht, dass aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes für zulassungspflichtige Produkte das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht gelten dürfe.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass Zulassungsverfahren insbesondere für diejenigen Produkte bestehen, von denen eine potenziell hohe Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Mensch, Tier oder für die Umwelt ausgeht. Würde der schweizerische Markt durch eine Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auch für zulassungspflichtige Produkte geöffnet, so hätten die schweizerischen Vollzugsbehörden kein Zulassungsdossier, was die Marktüberwachung wesentlich erschweren und in einigen Fällen gar verunmöglichen würde. Dadurch könnte das bestehende Schutzniveau nicht aufrechterhalten werden. Entsprechend sollen zulassungspflichtige Produkte keinen erleichterten Marktzugang aufgrund des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» erhalten. Auch in der EG gilt das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht für zulassungspflichtige Produkte. Im Gegenteil, für viele Produkte (z.B. Pestizide, Biozide, die meisten Arzneimittel) ist sogar eine Zulassung in jedem einzelnen EG-Staat erforderlich. Aus denselben Überlegungen kann auch keine automatische Anerkennung aller im Ausland zugelassenen Produkte erfolgen, wie sie von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern gefordert wurde.

Während das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» aus den genannten Gründen auf zulassungspflichtige Produkte nicht angewendet werden soll, wurde im Rahmen der Ausarbeitung dieser Botschaft eine Überprüfung der bestehenden Zulassungsverfahren vorgenommen, mit dem Ziel, für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte Vereinfachungen vorzusehen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind im Anhang zu dieser Botschaft zu finden. Die Abklärungen haben gezeigt, dass sich die einzelnen Zulassungsverfahren von ihrer Art und Ausgestaltung her stark unterscheiden. Folglich ist eine Konkretisierung der Vereinfachung, die für alle im Rahmen von Sektorerlassen geregelten Verfahren unterschiedslos zur

Anwendung käme, nicht sinnvoll. Die Konkretisierung ist im Rahmen der einzelnen Sektoreralle vorzunehmen. Die entsprechenden Massnahmen werden im Anhang dargestellt.

Autonome oder staatsvertragliche Regelung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips»

Zahlreiche Vernehmlassungsadressaten haben sich zur Frage einer autonomen oder einer staatsvertraglichen Regelung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» geäussert. Die Stimmen zugunsten der einen oder der anderen Option halten sich die Waage. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer äusserten die Ansicht, dass die Frage der autonomen oder der staatsvertraglichen Regelung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» nicht als gegensätzliche Anliegen zu betrachten seien.

Der Bundesrat betrachtet die autonome und die staatsvertragliche Regelung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» nicht als einander ausschliessende Handlungsoptionen, sondern vielmehr als ergänzende Strategien zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse. Am 14. März 2008 hat der Bundesrat das Mandat für Verhandlungen über ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EG erteilt. Mit den Verhandlungen über ein Agrarfreihandelsabkommen wird das Ziel verfolgt, den gegenseitigen Marktzugang für Agrarprodukte und Lebensmittel, einschliesslich einer vertraglichen Regelung zur Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips», zu vereinbaren. Weil auch eine einseitige Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» volkswirtschaftlich vorteilhaft ist²⁹ und eine vertragliche Regelung für alle Produkte kaum in naher Zukunft möglich sein wird, wird das Prinzip im Rahmen der vorliegenden THG-Revision auf autonomer Basis eingeführt. Je nach Ergebnis der geplanten Verhandlungen würde die einseitige Anwendung später im Lebensmittel- und Agrarbereich durch eine auf Gegenseitigkeit beruhende vertragliche Vereinbarung ganz oder teilweise abgelöst.

Massnahmen zur Vermeidung der Inländerdiskriminierung

Ein Grossteil der Vernehmlassungsadressaten spricht sich dafür aus, dass Massnahmen getroffen werden, um eine Benachteiligung von Herstellern in der Schweiz zu verhindern, ist jedoch der Ansicht, dass das Ziel konsequenter als in der Vernehmlassungsvorlage umgesetzt werden sollte. Eine Diskriminierung von auf den inländischen Markt ausgerichteten Unternehmen wird abgelehnt. Entsprechend werden Massnahmen gefordert, um eine solche Diskriminierung zu verhindern.

Zahlreiche Vernehmlassungsadressaten schlagen vor, auf das Erfordernis, dass die Ware effektiv exportiert werden müsse, um von den Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung profitieren zu können, sei zu verzichten.

Andere Vernehmlassungsteilnehmer verlangen, inländischen Betrieben sei zu gestatten, Produkte abweichend von geltenden nationalen Bestimmungen herzustellen und im Inland in Verkehr zu bringen, wenn sie durch entsprechende Importprodukte auf dem Inlandmarkt konkurrenziert werden.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer sind der Ansicht, dass das Hauptgewicht darauf liegen müsse, schweizerische Vorschriften mit über das EG-Recht hinausgehenden Anforderungen abzubauen, so z.B. durch eine Übernahme des EG-Lebensmittelrechts ohne Ausnahmen. Damit würde sich das Problem der Inländerdiskriminierung verringern.

²⁹ Siehe Ziff. 3.3

Einige Vernehmlassungsteilnehmer meinen, dass das Problem der Inländerdiskriminierung überschätzt werde, und lehnen die vorgeschlagenen Massnahmen aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Ein Vernehmlassungsteilnehmer vertritt die Meinung, dass – mangels konkreter Beispiele von Bereichen, wo eine Diskriminierung tatsächlich Schaden anrichten würde – davon auszugehen sei, dass die Einwände ohne volkswirtschaftliche Relevanz seien.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Schweizer Produzenten möglichst nicht benachteiligt werden dürfen. Dieses Ziel darf aber kein Grund dafür sein, weitere Marktöffnungen abzulehnen. Entscheidend ist nicht die potenzielle Diskriminierung infolge unterschiedlicher Vorschriften zwischen der Schweiz und einem bestimmten EG-Mitgliedstaat, sondern eine allfällige tatsächliche Benachteiligung der inländischen Produzenten, die sich nur dann ergibt, wenn die schweizerischen Sondervorschriften die Kosten signifikant beeinflussen.

Bisher sind nur wenige Fälle bekannt geworden, bei denen eine Benachteiligung der Schweizer Produzenten wegen nationaler Sondervorschriften tatsächlich ein Problem darstellt. Sie betreffen ausnahmslos den Agrar- und Lebensmittelbereich.

In erster Linie werden die folgenden beiden Lösungsansätze verfolgt, die sich gegenseitig ergänzen:

1. Die wichtigste Massnahme ist eine konsequente Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit dem EG-Recht in allen Bereichen, in denen die EG harmonisierte Vorschriften kennt. So hat der Bundesrat am 31. Oktober 2007 entschieden, schweizerische Sondervorschriften durch eine Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit dem EG-Recht konsequent abzubauen³⁰. Damit werden beispielsweise die Probleme bezüglich Inländerdiskriminierung aufgrund unterschiedlicher Produktvorschriften im Futtermittelbereich gelöst. Von grosser Bedeutung ist ferner die geplante Revision des Lebensmittelgesetzes.
2. In Bereichen, in denen die EG keine harmonisierten Vorschriften kennt, kann eine allfällige Diskriminierung inländischer Produzenten nicht durch eine Harmonisierung mit dem EG-Recht, sondern nur durch eine Beseitigung kostentreibender schweizerischer Produktvorschriften verhindert werden.

Für allfällig verbleibende Inländerdiskriminierungen werden die in Ziffer 1.3 dargestellten Massnahmen eingeführt.

1.4.4 Überarbeitung des Vorentwurfs

Die Ausarbeitung der Botschaft erfolgte auf der Grundlage der Vernehmlassungsvorlage, wobei die Einwände, Bemerkungen und Vorschläge der Vernehmlassung so weit wie möglich eingearbeitet wurden. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage:

- Da die Rechtsetzung im Bereich des Produktrechts auch in der Schweiz vermehrt nach der Neuen Konzeption³¹ erfolgt, bei der sich der Gesetzgeber

³⁰ Siehe Ziff 1.2.2

³¹ Siehe Ziff. 1.1.3

auf das Festlegen der grundlegenden Anforderungen beschränkt und zu deren Konkretisierung auf technische Normen verweist, werden die Grundsätze dieses Konzepts neu im THG ausdrücklich verankert (Art. 4 Abs. 5).

- Mit der Vorlage zur Teilrevision des THG werden konkrete Vorschläge für die Vereinfachung von Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte unterbreitet, wie sie im Rahmen der Vernehmlassung verschiedentlich gefordert wurden³². Eine Darlegung des diesbezüglichen Handlungsbedarfs sowie entsprechender Massnahmen sind im Anhang zu finden.
- Wie in Ziffer 1.3 bereits erwähnt, wird für Lebensmittel eine Sonderregelung zur Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» vorgesehen. Mit dieser Regelung wird ein Instrument (Allgemeinverfügung) eingeführt, das den Vollzug im Lebensmittelbereich erleichtert. Gleichzeitig kann damit die Diskriminierung der nur für den schweizerischen Markt produzierenden Unternehmen verhindert werden.
- Zur Verhinderung wirtschaftlich relevanter Diskriminierungen inländischer, nur für den nationalen Markt produzierender Hersteller auch ausserhalb des Lebensmittelbereichs sieht die Vorlage vor, dass der Bundesrat ein Bewilligungsverfahren vorsehen kann, um in Härtefällen schweizerischen Herstellern zu ermöglichen, ihre für den schweizerischen Markt bestimmten Produkte nach denselben Vorschriften herstellen zu können, nach denen ein ausländisches Konkurrenzprodukt hergestellt worden ist (vgl. Ziff. 1.3).

1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Bekämpfung der hohen Preise in der Schweiz ist eine Priorität der Wachstumspolitik 2008–2011 des Bundesrates.

Durch ihre marktabschottende und wettbewerbsbehindernde Wirkung tragen technische Handelshemmnisse massgeblich zum hohen Preisniveau in der Schweiz bei. Die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Revision (Ziff. 3.3) zeigt, dass der Einfluss der technischen Handelshemmnisse auf die Preise je nach Produkt 10–25 % ausmacht und bei gewissen zulassungspflichtigen Produkten bis zu 60 % erreichen kann.

Die verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen bezwecken, den Zugang zum Schweizer Markt für Produkte aus der EG zu vereinfachen; diese Produkte machen 82 % der gesamten Schweizer Importe aus. Vorsichtige Schätzungen eines Teils der Auswirkungen der Reformen auf die Preisentwicklung zeigen, dass diese zu jährlichen Einsparungen auf die Importe aus der EG in Milliardenhöhe führen dürften (vgl. Ziff. 3.3).

Die Senkung der Preise der Importe aus der EG wird Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft haben, auch wenn diese schwer abzuschätzen sind. So wird der zunehmende Wettbewerb die Innovation in der Schweiz fördern. Die Schweizer Produzenten profitieren von günstigeren Zwischenprodukten aus der EG, was die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporte erhöht. Die Schweizer Konsumentinnen und

³² Siehe Ziff. 1.4.3

Konsumenten profitieren nicht nur von Preissenkungen, sondern auch von einer grösseren Produktauswahl. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wirken sich die von den Produzenten sowie den Konsumentinnen und Konsumenten realisierten Einsparungen positiv auf den Konsum und die Investitionen aus.

In einer Anfangsphase dürfte die Einführung der vorgeschlagenen Massnahmen zusätzliche Kosten für die Information und die Schulung der betroffenen eidgenössischen und kantonalen Behörden sowie der Wirtschaftsteilnehmer verursachen. Zudem sind die unter Ziffer 1.7. dargelegten Vollzugshilfen auszuarbeiten, namentlich Listen von Produktkategorien oder von Produkten, die keinen freien Zugang zum schweizerischen Markt haben.

Mittelfristig werden Bund und Kantone die Kosten für die Information und insbesondere für die Marktüberwachung zu tragen haben. Diese Kosten werden allerdings durch Einsparungen aufgrund der Anpassungen der Schweizer Vorschriften an das EG-Produktrecht sowie durch eine mögliche stärkere Zusammenarbeit mit der EG bei der Marktüberwachung und der Risikoanalyse kompensiert werden.

Angesichts des volkswirtschaftlichen Nutzens, den die Revision für die Schweiz bringen wird, sind diese Zusatzkosten für Bund und Kantone minimal. Für die Bundesverwaltung wird während einer Anfangsphase von maximal fünf Jahren ein vorübergehender Mehrbedarf von 2,65 Millionen Franken pro Jahr gerechnet (11 Stellen sowie eine 1 Mio. für Untersuchungen, vgl. Ziff. 3.1). Andererseits gehört die vorliegende Revision zur Kategorie der wirtschaftspolitischen Vorhaben der laufenden Legislatur und lässt einen Wachstumseffekt von über 0,5 % des BIP erwarten.

1.6 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

In der EG wird das Cassis-de-Dijon-Prinzip³³ bereits seit über 25 Jahren angewendet und bildet Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung sowie einer aufmerksamen und konstanten Überprüfung durch die Europäische Kommission. Diese hat mehrere Mitteilungen³⁴ und Berichte³⁵ verabschiedet, um eine korrekte Umsetzung des Prinzips durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Die Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung durch die Mitgliedstaaten der EG stösst in der Praxis allerdings auf gewisse Probleme, namentlich den Mangel an Transparenz, das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes zur Bestimmung der Äquivalenz der Schutzniveaus sowie die mangelnde Klarheit hinsichtlich der Rechtsmittel, die gegen eine negative Entscheidung eines Mitgliedstaates ergriffen

³³ In der EG wird für das «Cassis-de-Dijon»-Prinzip der Begriff «Prinzip der gegenseitigen Anerkennung» verwendet.

³⁴ Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 («Cassis de Dijon»), ABl. C 256 vom 3.10.1980, S. 2; Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen – Erleichterung des Marktzugangs für Waren in einem anderen Mitgliedstaat: praktische Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung; ABl. C 265 vom 4.11.2003, S. 2.

³⁵ Zweiter Zweijahresbericht über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, KOM(2002) 419 endg.

werden können³⁶. Aufgrund dieser Feststellung hat die Europäische Kommission beschlossen, das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung klarer zu strukturieren, und hat zu diesem Zweck am 14. Februar 2007 einen Verordnungsentwurf vorgelegt³⁷.

Dieser Verordnungsentwurf ist Teil des Pakets zum freien Warenverkehr, welches das Funktionieren des Binnenmarktes stärken soll. Das Paket enthält ferner einen Entwurf für eine Verordnung über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten³⁸ und einen Entwurf für einen Beschluss über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten³⁹.

Das Europäische Parlament hat am 21. Februar 2008 den soeben genannten Entwürfen für die beiden Verordnungen und den Beschluss zugestimmt, wobei es einige Änderungen anbrachte. Der EU-Rat hat diese am 23. Juni 2008 genehmigt.

Im Folgenden wird nur auf die Verordnung zur Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung im auf EG-Ebene nicht harmonisierten Bereich eingegangen. Ihr Inhalt, in der vom Europäischen Parlament geänderten und vom EU-Rat genehmigten Form, enthält die folgenden Elemente:

Die Verordnung beinhaltet Regeln und Verfahren, welche die zuständigen Behörden eines EG-Mitgliedstaats beachten müssen, wenn sie das Inverkehrbringen von aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführten Produkten verbieten wollen oder wenn sie die Änderung des Produkts oder die Durchführung zusätzlicher Tests verlangen oder gar das Produkt vom Markt nehmen wollen. Wenn eine Behörde eine solche Entscheidung treffen will, muss sie den betroffenen Wirtschaftsteilnehmer schriftlich von ihrer Absicht unterrichten und den Beweis erbringen, dass die Entscheidung durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet. Somit obliegt die Beweislast der Behörde, die den Zugang zu ihrem Markt einschränkt oder verbietet. Folgende Fristen sind einzuhalten: Der Wirtschaftsteilnehmer verfügt über 20 Arbeitstage ab dem Empfang der Mitteilung der zuständigen Behörde, um dieser seine Stellungnahme zukommen zu lassen. Die Behörde verfügt anschliessend über 20 Arbeitstage, um ihre Entscheidung zu treffen. Diese Frist kann einmal um höchstens 20 Arbeitstage verlängert werden. Dieses Verfahren gilt auch für die Zulassung von Produkten, die nur in gewissen Mitgliedstaaten einem Bewilligungsverfahren unterworfen sind. Zudem muss gegen die Entscheidungen der nationalen Behörden ein Rekurs vor nationalen Gerichten oder vor anderen Rekursinstanzen möglich sein. Schliesslich sieht die Verordnung auch die Einrichtung von Produktinformationsstellen in jedem Mitgliedstaat vor, um die Transparenz des Verfahrens zu fördern (z.B. Informationen über die geltenden technischen Vorschriften, über das allfällige Bestehen eines Bewilligungsverfahrens, über die Kontaktadressen der zuständigen Behörden im Mitgliedstaat sowie über die verfügbaren Rechtsmittel).

³⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die vorrangigen Aufgaben 2003–2006 der Binnenmarktstrategie, KOM(2003)238 endg.

³⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmässig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung 3052/95/EG, KOM(2007) 36 endg.

³⁸ KOM(2007) 37 endg.

³⁹ KOM(2007) 53 endg.

Die Vorlage zur THG-Revision wurde auf diese EG-Verordnung abgestimmt. Das in Artikel 20 THG dargelegte Verfahren zur Beanstandung von Produkten, die nach ausländischen technischen Vorschriften in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, entspricht den in der EG-Verordnung verankerten verfahrensrechtlichen Eckwerten. Die Verordnung 3613/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Entscheidung 3052/95/EG könnte allenfalls als Grundlage für eine vertragliche Regelung zur Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in einem allfälligen Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich dienen.

Die Teilrevision des THG im Hinblick auf die autonome Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ist mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, unterscheidet sich jedoch in drei Aspekten von der Anwendung dieses Prinzips in der EG. So sieht die Schweizer Vorlage aufgrund ihres autonomen Charakters die Anwendung des Prinzips ausschliesslich auf die in die Schweiz importierten Produkte vor, während in der EG das Prinzip gegenseitig angewendet wird. Die einseitige Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in der Schweiz gilt für dieselben Produkte wie in der EG sowie zusätzlich für Produkte, die nach harmonisierten EG-Vorschriften hergestellt worden sind, die von der Schweiz noch nicht übernommen worden sind und für die keine Ausnahme festgelegt worden ist. Ferner wird zur Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» im Bereich der Lebensmittel ein spezielles Verfahren vorgesehen (vgl. Ziff. 1.3), das sich an der in Deutschland angewandten Praxis orientiert: In § 54 des deutschen Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuches wird der Grundsatz des freien Warenverkehrs eingeschränkt, indem Produkte, die den deutschen Rechtsvorschriften nicht entsprechen, nur dann verkehrsfähig sind, wenn hierfür eine entsprechende Allgemeinverfügung erlassen worden ist. Solche Allgemeinverfügungen müssen beim zuständigen Bundesministerium beantragt werden. Dieses prüft gemeinsam mit anderen Behörden, ob gesundheitliche Einwände gegen das Produkt bestehen, und kann dem Antrag stattgeben oder ihn zurückweisen. Eine einmal erlassene Allgemeinverfügung gilt auch für gleichartige Produkte, die sich bereits in anderen EG-Mitgliedstaaten im Verkehr befinden. Weitere Importeure können sich daher auf bereits erlassene Allgemeinverfügungen berufen und ihre Produkte unter den in der Allgemeinverfügung genannten Auflagen nach Deutschland einführen.

1.7 Umsetzung

Der Vollzug des revidierten THG erfolgt im Rahmen der bestehenden eidgenössischen und kantonalen Strukturen (Bundesämter, kantonale Behörden, z.B. Kantonschemiker, oder mit Vollzugsaufgaben beauftragte Fachorganisationen). Bereitstellung, Organisation, Durchführung und vor allem auch Finanzierung der betreffenden Strukturen bzw. Tätigkeiten für den Vollzug sind und bleiben Sache der sektoriellen Gesetzgebung. Mit der Teilrevision des THG werden weder die in der Sektorgesetzgebung geregelten Strukturen geändert noch neue Zuständigkeiten geschaffen.

Die Revisionsvorlage sieht ein besonderes Verfahren zur Beanstandung von Produkten vor, die nach ausländischen technischen Vorschriften in der Schweiz in Verkehr gebracht werden. Weiter wird die Schaffung von Vollzugshilfen vorgesehen. Als Vollzugshilfen sind verschiedene Listen vorgesehen. Einerseits sollen sämtliche rechtskräftige Allgemeinverfügungen, mit denen das Inverkehrbringen von Lebensmitteln nach ausländischen technischen Vorschriften bewilligt wird, in einer Liste zusammengefasst werden (siehe Erläuterungen zu Art. 31a unter Ziff. 2.10.1). Auf einer weiteren Liste werden diejenigen Produkte figurieren, deren Inverkehrbringen mittels einer Allgemeinverfügung nach den Artikeln 19 Absatz 7 und 20 verboten oder mit Auflagen versehen worden ist. Zusätzlich ist das Erstellen einer Negativliste durch das SECO vorgesehen, auf der sämtliche Produkte oder Produktkategorien aufgeführt sind, die nicht gestützt auf das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in der Schweiz in Verkehr gebracht werden können. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang diejenigen Produkte oder Produktkategorien, auf die das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» keine Anwendung findet (Art. 16a Abs. 2), d.h. Produkte, die einer Zulassungspflicht unterliegen, anmeldepflichtige Stoffe nach der Chemikaliengesetzgebung, Produkte, die einer vorgängigen Einfuhrbewilligung bedürfen, Produkte, die einem Einfuhrverbot unterliegen, sowie Produkte, für die der Bundesrat nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 eine Ausnahme beschliesst.

Alle auf den Negativlisten nicht aufgeführten Produkte bzw. Produktkategorien, die in der EG rechtmässig auf dem Markt sind, können ohne zusätzliche Kontrolle auch in der Schweiz in Verkehr gebracht werden. Diese Listen werden nicht nur für Marktüberwachungsbehörden, sondern auch für Hersteller, Importeure und Händler ein wichtiges Arbeitsinstrument darstellen.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Botschaft wird dem Anliegen der Motionen 04.3473 Hess⁴⁰ und 05.3336 Germanier⁴¹ entsprochen. Somit wird die Abschreibung dieser beiden Motionen beantragt.

Die Postulate 04.3390 Leuthard, 05.3122 Sozialdemokratische Fraktion und 06.3151 Baumann⁴² wurden bereits am 23. September 2005 mit der Veröffentlichung des Berichts zur Cassis-de-Dijon-Thematik⁴³ bzw. am 31. Oktober 2007 mit der Verabschiedung des Berichts zur Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produktrecht vom in der EG geltenden Recht⁴⁴ erfüllt.

⁴⁰ Siehe Ziff. 1.1.4

⁴¹ Siehe Ziff. 2.11.1

⁴² Siehe Ziff. 1.1.4

⁴³ Bericht in Erfüllung des Postulats 04.3390 Leuthard; der Bericht ist unter folgendem Link abrufbar: <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=9621>.

⁴⁴ Siehe Fussnote 17

2.1 1. Kapitel: Zweck, Geltungsbereich und Begriffe**2.1.1 Artikel 1: Zweck und Gegenstand**

Bisher verfolgte das THG das Ziel, im Regelungsbereich des Bundes technische Handelshemmnisse zu vermeiden, zu beseitigen oder abzubauen (Art. 1 Abs. 1). Entsprechend war es bisher primär ein Gesetz mit Bestimmungen betreffend Vorbe-
 reitung, Erlass und Änderung von technischen Vorschriften, Kompetenzen und
 Aufgaben des Bundesrates und allgemeine Rechte und Pflichten der Betroffenen
 sowie allgemein anwendbare Strafbestimmungen (Art. 1 Abs. 2).

Mit dieser Revision soll das THG eine zusätzliche Stossrichtung erhalten. Im neuen
 Kapitel 3a soll das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen technischen
 Vorschriften geregelt werden. Die Auflistung von *Absatz 2* ist entsprechend durch
 einen neuen *Buchstaben b^{bis}* («Vorschriften für das Inverkehrbringen von Produkten,
 die nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellt worden sind») zu ergän-
 zen.

2.1.2 Artikel 2: Geltungsbereich

In Artikel 2 wird das Verhältnis des THG als horizontaler Rahmenerlass zur sektori-
 ellen Produktegesetzgebung des Bundes geregelt. Unter sektorieller Gesetzgebung
 sind all jene Bundesgesetze und Verordnungen zu verstehen, die Vorschriften über
 bestimmte Produkte, bestimmte Produktgruppen oder bestimmte Produkteaspekte
 enthalten, namentlich hinsichtlich des Inverkehrbringens.

Die bestehende Regelung hält als Grundsatz in *Absatz 1* fest, dass das THG für alle
 Bereiche gilt, in denen der Bund technische Vorschriften aufstellt. Des Weiteren
 wird in *Absatz 2* festgelegt, dass abweichende oder weitergehende Bestimmungen
 der Gesetzesstufe (Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse)
 oder internationale Abkommen dem THG vorgehen. Umgekehrt kommt dem THG
 Vorrang gegenüber dem bereichsbezogenen Verordnungsrecht zu, soweit dort auf-
 tretende Abweichungen nicht bereits ausdrücklich im jeweiligen Sektorgesetz vor-
 gesehen sind.

Absatz 2 legt fest, dass sich das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen
 technischen Vorschriften nach dem THG richtet. Damit wird verdeutlicht, dass dem
 THG in Bezug auf das Kapitel 3a wie auch in Bezug auf Artikel 20 Vorrang gegen-
 über dem Sektorrecht zukommt. Mit der Totalrevision der Bundesverfassung ist die
 Erlassform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, die in der Bundesverfas-
 sung von 1874 verankert war, abgeschafft worden. Im revidierten Artikel 2 Absatz 2
 wird deshalb die Erwähnung von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gestri-
 chen.

In Bezug auf zwei seiner Bestimmungen – Artikel 3 (Begriffe) und 19 (Befugnisse
 der Vollzugsorgane) – sieht *Absatz 3* zudem, in Abweichung von Absatz 2, einen
 generellen Vorbehalt zugunsten sektorieller Regelungen vor. In diesen Fällen soll
 Spezialrecht also auch dann vorgehen, wenn sich eine Abweichung erst auf Verord-
 nungsstufe manifestiert.

2.1.3

Artikel 3: Begriffe

Artikel 3 enthält eine ganze Reihe von Begriffsbestimmungen, die unverändert beibehalten werden.

Einzig in Bezug auf die Buchstaben d, e und p werden Änderungen vorgenommen. Zudem wird in Buchstabe q ein neuer Begriff, nämlich die Produktinformation, definiert.

Buchstabe d 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 Ziffer 1–4 dem Inverkehrbringen gleichgestellt:

1. Der gewerbliche oder berufliche *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 Produktsicherheit 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.
2. 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. Die Kundinnen und Kunden der Dienstleister haben den gleichen Anspruch auf sichere Lasergeräte, Trainings- und Sportgeräte usw. wie die Erwerber solcher Produkte in einem Laden oder im Versandhandel.
3. 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.

4. Das Gesetz gilt nicht erst für das eigentliche Inverkehrbringen, sondern bereits für das Anbieten des Produkts. Die Sicherheitserwartungen der Verwender bilden sich bereits in dieser Phase, also unter Umständen schon bevor das Produkt für die Erwerberin oder 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 Produktsicherheit.

Buchstabe e: In der deutschen Fassung werden Begriffe, die sich ausschliesslich auf natürliche Personen beziehen, neu nach den Regeln der sprachlichen Gleichbehandlung formuliert, hier also «Endbenutzerinnen und Endbenutzer» und in Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe e «Konsumentinnen und Konsumenten».

In Bezug auf die in *Buchstabe p* erfasste hoheitliche Tätigkeit von Kontrollorganen im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten, mit der durchgesetzt werden soll, dass angebotene, in Verkehr gebrachte oder in Betrieb genommene Produkte die technischen Vorschriften erfüllen, wird eine kleine Änderung vorgenommen. So wird für diese Tätigkeit nicht mehr die Bezeichnung «nachträgliche Kontrolle», sondern der in der EG und im EWR verwendete Begriff «Marktüberwachung» benutzt. Die terminologische Übereinstimmung des schweizerischen und des gemeinschaftsrechtlichen Begriffs ist notwendig, um in der Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern Missverständnisse auszuschliessen.

In *Buchstabe q* wird neu der Begriff «Produktinformation» eingeführt. Bei dieser handelt es sich um rechtsverbindlich vorgeschriebene Angaben und Kennzeichnungen, die in staatlichen Regelungen enthalten sind. Freiwillige Angaben und Kennzeichnungen (Labels) fallen nicht unter diesen Begriff. Vorschriften betreffend die Produktinformation sind technische Vorschriften in Sinne von Buchstabe b.

Welche Angaben und Kennzeichnungen zur Produktinformation gehören, wird durch eine nicht abschliessende Aufzählung in Buchstabe q umschrieben. Der immaterialgüterrechtliche Schutz von Kennzeichnungen bleibt vorbehalten.

Die Werbung wird in der Definition bewusst nicht erwähnt, weil Vorschriften, welche die Werbung einschränken, in der Regel Verkaufsmodalitäten betreffen. Nur Werbung, die auf dem Produkt aufgedruckt oder dem Produkt beige packt ist, fällt unter den Begriff Produktinformation, da es sich um eine Packungsaufschrift oder einen Beipackzettel handelt. Bestimmungen, die diese Art von Werbung betreffen, können sich handelshemmend auswirken, weil sie das Unpacken von Produkten notwendig machen. Diese Art von Werbung ist unmittelbar und physisch mit dem Produkt verbunden und soll nur beanstandet werden, wenn ein öffentliches Interesse im Sinne von Artikel 4 Absätze 3 und 4 dies erfordert.

Konformitätsbescheinigungen und Konformitätserklärungen fallen ebenfalls nicht unter den Begriff der Produktinformation. Bei diesen Dokumenten handelt es sich um Nachweise der Konformität, die den Bestimmungen des 1. Abschnitts des 4. Kapitels genügen müssen.

Wie bereits unter Ziffer 2.1.2 dargelegt, beanspruchen die Definitionen nach Artikel 3 keinen rechtlichen Vorrang gegenüber abweichenden Begriffsbestimmungen in Bundesvorschriften zu den einzelnen Produktesektoren. Definitionen spielen auf dem sehr technisch geprägten Gebiet der Produktvorschriften eine wichtige Rolle,

werden aber im Rahmen der sektoriellen Gesetzgebung nicht selten erst auf Verordnungsebene näher festgelegt. Würden abweichende Definitionen des THG hierbei vorgehen, so könnte sich dies negativ auf das Funktionieren des betroffenen sektoriellen Regelungssystems auswirken.

2.2 2. Kapitel: Rechtsetzung im Bereich der technischen Vorschriften

Wie bereits aus Artikel 1 hervorgeht, misst das THG der Vermeidung von technischen Handelshemmnissen oberste Priorität zu. Eine bedeutende Rolle fällt dabei den Prinzipien über den Erlass von Produktvorschriften zu, wie sie im 2. Kapitel enthalten sind. Die bisherigen Artikel 4 (Ausgestaltung der technischen Vorschriften im Allgemeinen) und 5 (Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Verfahren) werden ergänzt. Zusätzlich wird in zwei neuen Artikeln die Ausgestaltung der technischen Vorschriften über die Produktinformation (Art. 4a neu) sowie über Einbau, Inbetriebnahme und Verwendung (Art. 5a neu) geregelt. Einzig Artikel 6 über internationale Information und Konsultation bleibt unverändert bestehen.

2.2.1 Artikel 4: Ausgestaltung der technischen Vorschriften im Allgemeinen

Artikel 4 ist der Ausgestaltung der technischen Vorschriften im Allgemeinen gewidmet und richtet sich somit an den Gesetzes- und Ordnungsgeber. *Absatz 1* verankert den Grundsatz, dass Produktvorschriften so auszugestalten sind, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken. Um dieses Ziel zu erreichen, gilt es, wie *Absatz 2* festhält, die schweizerischen technischen Vorschriften auf diejenigen der wichtigsten Handelspartner unseres Landes abzustimmen. Aufgrund der intensiven wirtschaftlichen Verflechtung stehen die Vorschriften der EG bzw. des EWR dabei im Vordergrund. In besonderen Fällen könnten dies aber auch Regelungen anderer Staaten, etwa der USA oder Japans, sein.

Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur nach den Kriterien von *Absatz 3* zulässig, d.h., soweit entgegenstehende, als überwiegend zu beurteilende öffentliche Interessen dies erfordern (Bst. a). Zudem muss im Falle nationaler Sonderregelungen einerseits jede willkürliche Diskriminierung ausländischer Produkte unterlassen werden. Andererseits dürfen Massnahmen zum Schutz öffentlicher Interessen nicht eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen (Bst. b). Die Gesetzesrevision soll zum Anlass genommen werden, das Verhältnismässigkeitsgebot, das bereits nach geltendem Recht als Grundprinzip rechtsstaatlichen Handelns (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV, SR 101) anzuwenden war, mit einem neuen *Buchstaben c* explizit im THG zu verankern. Mit dieser Ergänzung soll lediglich eine Anpassung an das revidierte Binnenmarktgesetz (Art. 3 Abs. 1 Bst. c; SR 943.02) vorgenommen werden. *Absatz 4* enthält eine abschliessende Auflistung öffentlicher Interessen, die von der Revision unangetastet bleibt.

Nachdem die EG die dem Binnenmarkt zugrunde liegende Neue Konzeption zum Erlass technischer Vorschriften nach einer umfassenden Überprüfung bestätigt und auf neue Bereiche erweitert hat (vgl. Ziff. 1.1.3), soll diese mit dem neuen *Absatz 5* auch im THG verankert werden. Grundsätzlich handelt es sich dabei jedoch nicht um etwas Neues, da nach Artikel 4 Absatz 2 THG die schweizerischen Produktvorschriften schon bisher weitgehend an diejenigen der EG angeglichen wurden und die Neue Konzeption damit indirekt ins schweizerische Recht Eingang fand.

Neu sollten technische Vorschriften grundsätzlich nur noch nach der Neuen Konzeption ausgestaltet werden. Abweichungen von diesem Grundsatz sollen nur noch zulässig sein, wenn unsere wichtigsten Handelspartner solche ebenfalls vorsehen.

Bei der Ausgestaltung technischer Vorschriften soll neu explizit auf das Schutzniveau und die zu erreichenden Ziele fokussiert werden und nicht darauf, mit welcher technischen Lösung das Schutzniveau zu erreichen ist (Bst. a).

Die in den Verkehr gebrachten oder in Betrieb genommenen Produkte sind legal auf dem Markt, wenn sie den grundlegenden Anforderungen genügen.

Mit welcher technischen Lösung das geforderte Schutzniveau erreicht werden kann, wird in technischen Normen konkretisiert, die in der Regel aufgrund eines Mandats der EG und der EFTA von europäischen Normenorganisationen erarbeitet werden. Diese technischen Normen sind nicht rechtsverbindlich, sondern haben freiwilligen Charakter. Von einer Erfüllung der grundlegenden Anforderungen und somit der Erfüllung der rechtsverbindlichen Voraussetzungen wird ausgegangen, wenn das Produkt bezeichneten Normen entspricht, die im Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 4 Abs. 5 Bst. b und c). Im Rahmen dieser Veröffentlichung im Bundesblatt sind insbesondere der Titel, die Nummer und die Fundstelle der entsprechenden Norm anzugeben.

Wählt der Hersteller eine andere technische Lösung, die nicht auf bezeichneten Normen basiert, so kann er nicht von der Konformitätsvermutung profitieren, sondern muss seinerseits nachweisen, dass er die grundlegenden Anforderungen auf eine andere Weise eingehalten hat.

Diese Art der technischen Rechtsetzung hat somit nicht nur den Vorteil, dass sie die Behörden von der Festlegung technischer Details entlastet. Sie fördert gleichzeitig auch die Innovation, da es dem Hersteller grundsätzlich freigestellt ist, ob er seine Produkte nach den bezeichneten technischen Normen herstellt oder ob er andere technische Lösungen wählt. Wichtig ist nur, dass er die in den Vorschriften festgelegten grundlegenden Anforderungen erfüllt. Innovationen, die für das Wachstum in der Schweiz eine zentrale Rolle spielen, bleiben so jederzeit möglich, da der technische Fortschritt nicht durch verbindliche Detailregelungen behindert wird.

Die Neue Konzeption für den Erlass technischer Vorschriften ersetzt in weiten Bereichen des technischen Rechts den sogenannten *Old Approach*⁴⁵, bei dem der Gesetzgeber sehr detaillierte technische Vorschriften erlässt, durch ein Konzept der Co-Regulierung. Damit etabliert die Neue Konzeption wieder eine vermehrte Arbeitsteilung zwischen hoheitlichen Tätigkeiten und privatwirtschaftlicher Verantwortungsübernahme. Mit den in der Schweiz seit Langem bestehenden gut ausgebauten Konsultationsverfahren wurden optimale Voraussetzungen geschaffen, um diesen Ansatz der Co-Regulierung künftig noch vermehrt zu nutzen.

Da Zulassungspflichten einen schweren Eingriff in den freien Warenverkehr darstellen, sind diese auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen dies zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absätze 3 und 4 unerlässlich ist und mit weniger einschneidenden Massnahmen wie einer Konformitätsbewertung durch Dritte nur ein ungenügender Schutz erzielt werden könnte (Abs. 6). Sieht das Bundesrecht für das Inverkehrbringen eines Produkts oder einer Produktgruppe keine Zulassungspflicht vor, so ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber in Anwendung des Grundsatzes nach Absatz 6 im Sinne eines qualifizierten Schweigens auf eine solche Zulassungspflicht verzichtet hat und somit eine umfassende bundesrechtliche Regelung vorliegt. Entsprechend ist es in solchen Fällen nicht möglich, das Inverkehrbringen von Produkten in einzelnen Kantonen oder Gemeinden einer Zulassungspflicht zu unterstellen, wie dies offenbar teilweise für Geräte geschehen ist, die für den Anschluss an das Wasser-, Gas- oder Elektrizitätsnetz bestimmt sind.

2.2.2 Artikel 4a (neu): Ausgestaltung der technischen Vorschriften über die Produktinformation

Artikel 4a ist der Ausgestaltung der technischen Vorschriften über die Produktinformation gewidmet und richtet sich an den Gesetz- und Verordnungsgeber, aber auch an weitere mit der Vorbereitung, dem Erlass oder der Änderung technischer Vorschriften betraute Stellen. Der Artikel ist als Ergänzung zu Artikel 4 zu verstehen.

Die heute bestehenden Vorschriften betreffend Produktinformation sind teilweise sehr umfangreich und detailliert. Obwohl nach Artikel 4 Absatz 2 auch Produktinformationsvorschriften, die technische Vorschriften im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b sind, auf die technischen Vorschriften der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abgestimmt werden müssen, gibt es viele Abweichungen vom EG-Recht, die den Anforderungen von Artikel 4 Absätze 3 und 4 nicht genügen. Dies hat in der Praxis zu zahlreichen technischen Handelshemmnissen geführt. Wie die Erfahrung zeigt, sind heute zahlreiche Handelshemmnisse auf Kennzeichnungsvorschriften zurückzuführen. Dazu hat auch beigetragen, dass viele Vollzugsorgane und Gerichte diese Vorschriften überaus weit ausgelegt und angewendet haben⁴⁶. Die im neuen Artikel 4a enthaltenen ergänzenden Grundsätze sollen gewährleisten, dass die Vor-

⁴⁵ Zur Vereinheitlichung technischer Vorschriften hat die EG ursprünglich sehr detaillierte Anforderungen an die Produkte festgelegt. Dieser Ansatz wird heute als «Old Approach» bezeichnet. Er kommt in der EG insbesondere noch für Arzneimittel und Lebensmittel zur Anwendung.

⁴⁶ Siehe auch die Ausführungen zu Art. 19 Abs. 4.

schriften über die Produktinformation sich nicht mehr als unnötige Handelshemmnisse erweisen.

Absatz 1 Buchstabe a wurde in Anlehnung an die heute geltende Regelung für Lebensmittel formuliert⁴⁷. Er hat zum Ziel, den Handel in den einzelnen Sprachregionen der Schweiz zu erleichtern. Nach Buchstabe a können beispielsweise Produkte aus Deutschland in die deutschsprachige Schweiz importiert werden, ohne dass die Produktinformation in alle Amtssprachen übersetzt werden muss. Im Gesetz wird nicht festgelegt, in welcher Region welche Sprache verwendet werden muss. Die Durchsetzung einer solchen Vorschrift wäre mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden und kaum praktikabel. Die Erfahrungen aus dem Lebensmittelbereich zeigen, dass die Produktinformation in der Regel dennoch in allen Amtssprachen oder in der Sprache der Verkaufsregion erfolgt, obwohl dies nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Letztlich soll die Nachfrage darüber entscheiden, in welcher Sprache oder in welchen Sprachen die Produktinformation abgefasst wird.

Warn- und Sicherheitshinweise einschliesslich der für die Sicherheit von Personen relevanten Anleitungen werden vorzugsweise mit allgemeinverständlichen Symbolen dargestellt. Umfassen diese Hinweise aber Wörter oder Sätze, so kann nach *Buchstabe b* im Sektorrecht verlangt werden, dass Warn- oder Sicherheitshinweise in mehr als einer schweizerischen Amtssprache oder in der Sprache des Verkaufsorts abgefasst sein müssen. Um zu bestimmen, in welcher Sprache die Warn- und Sicherheitshinweise sowie die für die Sicherheit relevanten Anleitungen abgefasst sein müssen, sind die kantonalen Verfassungen und die Bestimmungen von Gemeinden und Kreisen massgebend. In zweisprachigen Orten müssen sie in beiden Amtssprachen abgefasst sein.

Nach *Absatz 2* können unter gewissen Umständen auch fremdsprachige Ausdrücke (zum Beispiel «*made in*») verwendet werden. Weiter können Produkte, die an Fachpersonen abgegeben werden, nur auf Englisch gekennzeichnet sein. Exotische Spezialitäten und ausländische Delikatessen sollen verkauft werden können, ohne dass sie in einer Amtssprache angeschrieben sein müssen. Beispielsweise kann Wein aus Übersee bereits heute in einer Fremdsprache etikettiert und so verkauft werden. Bedingung ist, dass die Information für die Käuferin oder den Käufer leicht verständlich bleibt. Es versteht sich im Übrigen von selbst, dass die Produktinformation auch gleichzeitig in mehreren Amts- und Fremdsprachen abgefasst werden kann.

In den in *Absatz 3* abschliessend genannten Fällen kann für importierte Produkte zusätzlich zur ausländischen Adresse die Angabe einer verantwortlichen Person in der Schweiz (z.B. des schweizerischen Importeurs) verlangt werden. Ohne diese Angabe bestünde die Gefahr, dass der Vollzug übermässig erschwert würde. Bei den Chemikalien müsste ausserdem damit gerechnet werden, dass die Meldepflichten für das Produktregister, das insbesondere vom Toxikologischen Informationszentrum für Auskünfte in Notfällen verwendet wird, kaum mehr durchgesetzt werden könnten. Aus diesem Grund müssen gefährliche Chemikalien mit einer Schweizer Adresse gekennzeichnet werden, sofern die Meldepflicht nicht zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens erfüllt wurde. Ausserdem muss im Sicherheitsdatenblatt gefährlicher und bestimmter nichtgefährlicher Chemikalien neben anderen

⁴⁷ Vgl. Art. 26 Abs. 4 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. Nov. 2005, SR 817.02.

nationalen Informationen zu Auflagen aus dem Arbeitnehmerschutz und Umweltrecht, die europaweit nicht harmonisiert sind, die in der Schweiz verantwortliche Person angegeben werden. *Buchstabe c* bezieht sich auf Tabak und Tabakwaren sowie gebranntes Wasser, auf die der Bund nach Artikel 131 BV eine besondere Verbrauchssteuer erheben kann. Die steuerliche Kontrolle stellt zwar kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 THG dar. Massnahmen zur Sicherstellung einer wirksamen steuerlichen Kontrolle sind jedoch auch gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs vereinbar, sofern sie notwendig, d.h. angemessen und verhältnismässig sind⁴⁸. Mit den Buchstaben b und c wird dem Entscheid des Bundesrates vom 31. Oktober 2007 über die Abweichungen vom in der EG geltenden Recht Rechnung getragen⁴⁹.

2.2.3

Artikel 5:

Ausgestaltung der technischen Vorschriften über die Verfahren zum Inverkehrbringen von Produkten

Die bisherigen *Absätze 1 und 2* von Artikel 5 bleiben unverändert bestehen. Sie werden aber mit *Absatz 3* durch eine neue Bestimmung betreffend Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte ergänzt.

Aus verschiedenen Umfragen geht hervor, dass Zulassungsverfahren besonders marktabstottend wirken und zu gegenüber dem Ausland erhöhten Preisen beitragen. Die erneute Zulassung für im Ausland bereits zugelassene Produkte wurde als zweitwichtigstes technisches Handelshemmnis identifiziert. Kritisiert wird insbesondere, dass ein bereits im Ausland zugelassenes Produkt in der Schweiz nochmals einer Zulassung bedarf. Unter formellen Gesichtspunkten ist dies jedoch völlig korrekt, sehen doch die ausländischen wie die schweizerischen Vorschriften vor, dass zulassungspflichtige Produkte vor dem Inverkehrbringen von einer nationalen Behörde beurteilt und bewilligt werden müssen.

Da von zulassungspflichtigen Produkten potenziell eine hohe Gefahr für das Leben und die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder für die Umwelt ausgeht, wäre es aus Gründen des Gesundheits-, Tier-, Umwelt- oder Konsumentenschutzes nicht zu verantworten, die Zulassungsentscheide ausländischer Behörden unesehen zu übernehmen. Eine Anerkennung ausländischer Zulassungen setzt in der Regel eine staatsvertragliche Regelung voraus, in der unter anderem die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Austausch von vertraulichen Informationen geregelt werden. Ohne Kenntnis der ausländischen Entscheidungsgrundlagen wäre es beispielsweise nicht möglich, die für eine sichere Verwendung von Arzneimitteln erforderliche Marktüberwachung zu gewährleisten. Zudem erfolgt die Erfassung und Beurteilung der bei der Anwendung auftretenden Risiken nicht unabhängig von der Evaluation der Risiken im Rahmen des Zulassungsverfahrens. Um den Marktzutritt von zulassungspflichtigen Produkten zu erleichtern, bestimmt

⁴⁸ Siehe Fussnote 13.

⁴⁹ Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produkterecht vom in der EG geltenden Recht- Bericht in Erfüllung der Postulate 05.3122 Sozialdemokratische Fraktion und 06.3151 Baumann, Formulare Nr. A4 (13), A5.1 (16), A7 (2) und V2 (41). Siehe Fussnote 17.

Absatz 3, dass für bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassene Produkte ein vereinfachtes Verfahren, namentlich in Bezug auf die Begutachtung, sowie ermässigte Gebühren vorzusehen sind. «Nach gleichwertigen Vorschriften zugelassen» bedeutet, dass ein gleichwertiges Schutzniveau bezüglich der öffentlichen Interessen nach Artikel 4 Absatz 4 gewährleistet ist. Demzufolge hat eine ausländische Behörde das Produkt bereits einmal nach Kriterien beurteilt, die im Vergleich zur Schweiz ein gleichwertiges Gesundheits-, Tier-, Umwelt- oder Konsumentenschutzniveau gewährleisten. Der Schutz öffentlicher Interessen kann somit durch eine weniger handelsbeschränkende Massnahme erreicht werden, indem in der Schweiz das Zulassungsverfahren vereinfacht wird. Dabei gilt namentlich der Grundsatz, dass die Überprüfung umso stärker reduziert werden soll, je geringer das Gefährdungspotenzial des zu beurteilenden Produkts ist. Die Anforderungen an Gesuchsunterlagen sind in der Regel auf internationaler und/oder europäischer Ebene harmonisiert. Namentlich können die Unterlagen entweder in einer Amtssprache oder in Englisch abgefasst werden. Somit kann in der Schweiz erfahrungsgemäss dasselbe Gesuchsdossier eingereicht werden wie im Ausland, da die Gesuchsunterlagen für Produkte, die in mehreren Ländern vertrieben werden sollen, meist in Englisch abgefasst sind. In jedem Fall soll jedoch die Vollständigkeit der Gesuchsunterlagen geprüft werden.

Im Rahmen der vereinfachten Verfahren soll auch die Gleichwertigkeit der Produktinformation geprüft werden. Vorbehalten bleiben die Sprachanforderungen und die Angabe der in der Schweiz verantwortlichen Person (Art. 4a). Bei der Ausgestaltung dieser Vorschrift ist jedoch darauf zu achten, dass zulassungspflichtige Produkte nicht aufgrund schweizerischer Sondervorschriften umgepackt oder umetikettiert werden müssen, ausser wenn dies zum Schutz eines überwiegenden öffentlichen Interesses unerlässlich ist.

2.2.4 Artikel 5a (neu): Ausgestaltung der technischen Vorschriften über Einbau, Inbetriebnahme und Verwendung

In einem neuen Artikel 5a wird die Ausgestaltung der technischen Vorschriften über Einbau, Inbetriebnahme und Verwendung (beispielsweise Vorschriften betreffend den Betrieb) von Produkten geregelt. Analog zur EG-Regelung wird diesbezüglich der Grundsatz verankert, dass technische Vorschriften über den Betrieb von Produkten nicht im Widerspruch stehen dürfen zu den für die Vermarktung oder die Herstellung (inkl. grundlegende Anforderungen für Wartung und Unterhalt) des betreffenden Produkts geltenden Vorschriften. Dasselbe gilt auch für Richtlinien und Empfehlungen, die den Einbau, die Inbetriebnahme oder die Verwendung regeln.

Erlaubt sind dagegen beispielsweise Vorschriften für den Einbau, die Inbetriebnahme oder die Verwendung bzw. Benutzung eines Produkts, sofern sie keine Veränderungen betreffend die Konstruktion an rechtmässig in Verkehr gebrachten Produkten (d.h. bauliche Änderungen) erfordern.

Ebenso ist die Einschränkung der Verwendung zulässig, insofern gefordert wird, dass zum Beispiel in Bauten nur geeignete Bauprodukte oder in Unternehmen geeignete Arbeitsmittel eingesetzt werden dürfen. Falls die Vorschriften für das Inverkehrbringen betreffend Brandverhalten oder Schallisolation aber bestimmte Leistungsklassen vorsehen, dürfen in Vorschriften betreffend die Verwendung keine

davon abweichenden Klassen oder gar eine Zulassungspflicht für die Verwendung vorgeschrieben werden. Solche kantonalen Bestimmungen wurden jedoch gemeldet. Beispielsweise wird in einem Kanton die Verwendung von Wärmepumpen zur Warmwasseraufbereitung ausgeschlossen. Diese kantonalen Energiesparvorschriften sehen vor, dass zur Aufbereitung von Warmwasser in allen neuen Gebäuden mindestens 30 Prozent der Energie aus erneuerbaren Quellen (namentlich Sonnenenergie, Geothermie, Windenergie, Biomasse usw.) stammen muss. Die Ausführungsbestimmungen sehen jedoch vor, dass die Verwendung von Wärmepumpen für die Warmwasseraufbereitung nicht erlaubt ist, obwohl sie auf Bundesebene im Rahmen der Förderung erneuerbarer Energien auch für die Warmwasseraufbereitung empfohlen sind.

Gemäss Fernmeldegesetz⁵⁰ und der EG-Richtlinie über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen⁵¹ kann das Betreiben von Funkanlagen aus Gründen im Zusammenhang mit der effektiven Nutzung des Funkspektrums oder der Vermeidung von funktechnischen Störungen beschränkt werden.

Weiter wird durch diese Bestimmung in Artikel 5a nicht die Befugnis berührt, Anforderungen festzulegen, die zum Schutz von Personen (z.B. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) bei der Verwendung eines Produkts für erforderlich gehalten werden, sofern diese keine Änderungen des Produkts zur Folge haben.

Durch diese Bestimmung soll lediglich verhindert werden, dass nach dem Inverkehrbringen von Produkten, die den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, der Einbau, die Verwendung oder die Inbetriebnahme durch andere Vorschriften erschwert oder gar verunmöglicht wird. Von dieser neuen Bestimmung bleiben die kantonalen Zuständigkeiten hinsichtlich des Einbaus, der Inbetriebnahme und der Verwendung von Produkten grundsätzlich unberührt, doch hat die Ausübung dieser Kompetenzen durch die Kantone nach Massgabe dieser Bestimmung zu erfolgen.

2.3

3. Kapitel: Kompetenzen und Aufgaben des Bundesrates

2.3.1

Artikel 10: Akkreditierung

Nach über 20 Jahren Erfahrung hat die EG nach einer Überprüfung die Neue Konzeption im Bereich der technischen Vorschriften⁵² mit Bestimmungen über Akkreditierung und Marktüberwachung ergänzt. In diesem Zusammenhang ist auch eine

⁵⁰ FMG, SR **784.10**

⁵¹ Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität, ABl. L 91 vom 7.4.1999, S. 10.

⁵² Siehe Ziff. 1.1.3

explizite Rechtsgrundlage für die Akkreditierung⁵³ im EG-Recht geschaffen worden, um die Zusammenarbeit zwischen der EG, der EFTA und der European Cooperation for Accreditation (EA), der europäischen Dachorganisation der nationalen Akkreditierungsstellen, zu stärken. In Zukunft wollen die EG und die EFTA die EA unter anderem beauftragen, Richtlinien und Empfehlungen auszuarbeiten, um namentlich im gesetzlich geregelten Bereich ein einheitliches Vorgehen bei der Akkreditierung und Bezeichnung von Konformitätsbewertungsstellen zu gewährleisten. Der neue Absatz 3 schafft die rechtlichen Grundlagen, damit auch die Schweiz sich an diesen Aufträgen im Bereich der Akkreditierung beteiligen kann. Die Formulierung entspricht der geltenden Regelung im Bereich der Normung (Art. 11).

2.3.2 Artikel 11: Normung

Die EG hat die ursprünglich auf den Bereich der Produktvorschriften beschränkte Neue Konzeption inzwischen auf die Gesetzgebung betreffend Dienstleistungen und Umweltschutz ausgedehnt. Auch in diesen Bereichen wird vermehrt auf Normen verwiesen, die im Auftrag von EG und EFTA von den europäischen Normenorganisationen ausgearbeitet werden. Aus diesem Grund soll die in Artikel 11 bestehende Rechtsgrundlage zur Mitfinanzierung solcher Aufträge erweitert werden, damit wieder alle Mandate zur Ausarbeitung von Normen abgedeckt sind, auf die in Vorschriften verwiesen werden soll. Diese Art der Rechtsetzung gemäss der Neuen Konzeption, bei der sich der Gesetzgeber auf das Festlegen der grundlegenden

⁵³ Um sicherzustellen, dass Produkte die in technischen Vorschriften festgelegten Anforderungen beispielsweise zum Schutz der Gesundheit oder der Umwelt erfüllen, schreibt der Staat zusätzlich die Verfahren vor, mit denen das Einhalten der gesetzlichen Anforderungen nachgewiesen werden muss. Zu diesen sogenannten *Konformitätsbewertungsverfahren* gehören namentlich Prüfungen, Inspektionen, Zertifizierungen und Zulassungen. Der Gesetzgeber entscheidet aufgrund des Gefährdungspotenzials der Produkte, welche Konformitätsbewertungsverfahren zur Anwendung gelangen. Diese reichen von einer Selbstkontrolle, z.B. für Maschinen, über eine Bewertung durch unabhängige von den Behörden anerkannte Konformitätsbewertungsstellen, z.B. für Druckgeräte, bis hin zu einer staatlichen Zulassung, z.B. für Arzneimittel. Die Nichtanerkennung von in der Schweiz durchgeführten Konformitätsbewertungsverfahren im Ausland ist ein häufiges technisches Handelshemmnis.

Die *Akkreditierung* ist ein wichtiges Instrument, um diese Art von technischen Handelshemmnissen abzubauen und zu eliminieren. Mittels Akkreditierung wird die technische und wissenschaftliche Kompetenz von Konformitätsbewertungsstellen aufgrund bestimmter, international anerkannter Kriterien (Normen der Reihe EN 45 000 sowie ISO 17 000) überprüft und formell bestätigt. Mit der Akkreditierung soll sichergestellt werden, dass Konformitätsbewertungsstellen ein bestimmtes, international anerkanntes Kompetenzniveau aufweisen. Dies trägt ganz wesentlich zur Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der von diesen Stellen ausgestellten Konformitätsbescheinigungen bei und soll die internationale Anerkennung von Konformitätsbewertungen fördern.

Zudem ist die Akkreditierung ein ausgezeichnetes Instrument zur Umsetzung zwischenstaatlicher Verträge, sogenannter Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (*Mutual Recognition Agreements*, MRA). Das Vorliegen einer Akkreditierung erleichtert das Anerkennungsverfahren für Konformitätsbewertungsstellen, indem mit der Akkreditierung der Nachweis erbracht wird, dass eine Stelle diesen Anforderungen entspricht.

Das Funktionieren eines internationalen Akkreditierungssystems hängt massgeblich von der Fachkompetenz und der Arbeitsweise der nationalen Akkreditierungsstellen ab. Ziel muss es sein, dass eine Akkreditierung den gleichen Wert hat, unabhängig davon, in welchem Land sie ausgestellt wird. Damit wird die Grundlage geschaffen, dass Berichte und Zertifikate international anerkannt werden können.

Anforderungen beschränkt und zur Konkretisierung auf Normen verweist, entlastet nicht nur die staatlichen Stellen von der Ausarbeitung umfangreicher Detailregelungen, sondern fördert zugleich die Innovation (s. Ziff. 2.2.1).

2.3.3 Artikel 14: Abschluss internationaler Abkommen

Die Änderung von *Absatz 1 Buchstabe e* ist eine Folge der in den Artikeln 10 und 11 vorgeschlagenen Anpassungen.

2.4 Kapitel 3a (neu): Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten

Der Kern der vom Bundesrat beantragten Revision des THG ist das neue Kapitel 3a, welches das Inverkehrbringen von Produkten regelt, die nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellt worden sind.

Vorab muss festgehalten werden, dass sich das Inverkehrbringen von Produkten auch nach der Teilrevision des THG in erster Linie nach den schweizerischen Produktvorschriften richtet. Diese sind in der produktesektorspezifischen Gesetzgebung des Bundes enthalten.

Das Inverkehrbringen von Produkten kann auch staatsvertraglich geregelt sein. Zu denken ist dabei insbesondere an Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen oder an Äquivalenzabkommen, in denen die Vertragspartner die Gleichwertigkeit ihrer technischen Vorschriften anerkennen, wie sie im Rahmen der sektoriellen Abkommen von 1999 zwischen der Schweiz und der EG («Bilaterale I») abgeschlossen worden sind (Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen [Agrarabkommen])⁵⁴. Denkbar sind aber auch Abkommen, in denen der Marktzugang trotz nicht bestehender Gleichwertigkeit von technischen Vorschriften gewährt wird, z.B. über eine vertraglich vereinbarte gegenseitige Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips».

Als Ergänzung zu diesen beiden traditionellen Marktzugangskanälen wird mit der einseitigen Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf bestimmte Importe aus der EG bzw. dem EWR ein neues Marktzutrittsinstrument eingeführt, das – unter gewissen Voraussetzungen – das Inverkehrbringen von Produkten ermöglicht, selbst wenn die schweizerischen technischen Vorschriften nicht vollumfänglich erfüllt sind. Wie in der EG, wo das Prinzip im harmonisierten Bereich nicht anwendbar ist, soll es für Produkte, für welche die schweizerischen technischen Vorschriften mit denjenigen der EG harmonisiert sind, keine Anwendung finden.

⁵⁴ Siehe auch Ziff. 1.1.2

2.4.1

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen – Artikel 16a: Grundsatz

Mit Artikel 16a Absatz 1 wird das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in der schweizerischen Rechtsordnung verankert. Nach erfolgter Revision des THG können Produkte, die in der EG bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren, sei es, weil die schweizerischen Produktvorschriften mit denjenigen der EG harmonisiert sind, sei es aufgrund von Abkommen mit der EG oder aufgrund der neuen THG-Bestimmungen zur einseitigen Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in der Schweiz. In Absatz 2 werden diejenigen Fälle aufgelistet, in denen das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht zur Anwendung kommen soll. Absatz 3 enthält eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat, unter strengen Voraussetzungen die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auszusetzen.

Art. 16a Abs. 1

Absatz 1 regelt die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips». Diese ist an die Erfüllung von drei Bedingungen geknüpft:

- a. Das entsprechende Produkt muss nach den technischen Vorschriften der EG und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung des EG-Rechts, nach den technischen Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats hergestellt worden sein.
- b. Das Produkt muss im betreffenden EG- oder EWR-Mitgliedstaat, nach dessen Vorschriften es hergestellt worden ist, rechtmässig in Verkehr sein.
- c. Das Produkt darf bei normaler oder bei vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung kein erhebliches Risiko für überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e darstellen. Analog zur Praxis in der EG soll es auch schweizerischen Vollzugsbehörden möglich sein, ein Produkt, das aufgrund des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in Verkehr gebracht wird, zu beanstanden und nötigenfalls zu verbieten, wenn von diesem eine Gefahr ausgeht. Das Verfahren für die Kontrolle und gegebenenfalls die Beanstandung solcher Produkte ist in Artikel 20 geregelt.

Absatz 1 gilt sowohl für Waren, die in einem EG- oder EWR-Mitgliedstaat hergestellt und rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, wie auch für Waren aus einem anderen Staat⁵⁵, die den EG-Vorschriften oder den technischen Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats entsprechen und im EG- oder EWR-Raum rechtmässig in Verkehr sind. Somit können schweizerische Hersteller die für den Export in einen EG- oder EWR-Mitgliedstaat hergestellten Produkte auch in der Schweiz in Verkehr bringen. Damit werden die schweizerischen Exporteure mit

⁵⁵ Produkte aus Drittstaaten, die in die EG importiert worden sind, sind dann als «rechtmässig in der EG in Verkehr gebracht» zu betrachten, wenn sie «im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich» sind. Gemäss Artikel 24 des EG-Vertrags gelten als «im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich» diejenigen Waren aus Drittstaaten, für die im betreffenden Mitgliedstaat die Einfuhr-Förmlichkeiten erfüllt sowie die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben und nicht ganz oder teilweise rückvergütet worden sind. Sobald diese Voraussetzungen erfüllt sind, sind Waren aus Drittstaaten solchen aus EG-Mitgliedstaaten gleichgestellt und kommen in den Genuss des freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 23 Abs. 2 EG-Vertrag) und damit auch des «Cassis-de-Dijon-Prinzips».

ihren Konkurrenten aus der EG bzw. dem EWR gleichgestellt, die ihre nach den Vorschriften des Ursprungslandes gefertigten Produkte gestützt auf das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in die anderen EG- und EWR-Mitgliedstaaten und nach Artikel 16a Absatz 1 THG neu auch in die Schweiz exportieren können.

Damit Missbräuche ausgeschlossen sind, müssen die schweizerischen Produzenten im entsprechenden Markt auch wirklich tätig und deren Produkte müssen dort rechtmässig in Verkehr sein. Dies bedeutet aber nicht, dass jedes Produkt zuerst exportiert werden muss, um später im Sinne eines Reimports in der Schweiz in Verkehr gebracht werden zu können. Es genügt, wenn Produkte der entsprechenden oder einer früheren analogen Serie im betreffenden Staat tatsächlich in Verkehr gebracht worden sind. Dies darf wiederum nicht so verstanden werden, dass solche Produkte in den entsprechenden Staat exportiert werden können, um dort eingelagert zu werden; die Produkte müssen vielmehr auch tatsächlich an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden. So soll verhindert werden, dass die schweizerische Gesetzgebung durch missbräuchliche Exporte umgangen wird. Das rechtmässige Inverkehrbringen im Ausland ist im Rahmen der Marktüberwachung zu überprüfen. Die im Rahmen dieser Kontrolle vorzulegenden Nachweise richten sich nach Artikel 20⁵⁶.

Werden Produkte in der Schweiz nach ausländischen technischen Vorschriften in Verkehr gebracht, ohne dass diese im massgebenden Staat auch wirklich rechtmässig in Verkehr sind, so soll dies als Verletzung der schweizerischen Produktvorschriften nach den Strafbestimmungen der betreffenden Sektorgesetzgebung verfolgt werden.

Es ist zu präzisieren, dass sich die Möglichkeit, auch für den heimischen Markt nach EG-Vorschriften und, bei fehlender oder unvollständiger Harmonisierung, nach den Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats zu produzieren, ausschliesslich auf die technischen Vorschriften im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bezieht. Davon nicht betroffen sind somit z.B. Vorschriften betreffend Steuern sowie nicht produktbezogene Vorschriften, beispielsweise hinsichtlich Arbeitnehmerschutz⁵⁷. Gleiches gilt für Bestimmungen hinsichtlich des Tierschutzes.

Art. 16a Abs. 2

In Absatz 2 sind diejenigen Fälle, in denen das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» keine Anwendung findet, aufgeführt. Dabei handelt es sich um Produkte, die einer Zulassungspflicht unterliegen (Bst. a), um anmeldepflichtige Stoffe nach der Chemikaliengesetzgebung (Bst. b), um Produkte, die einer vorgängigen Einfuhrbewilligung bedürfen (Bst. c) oder einem Einfuhrverbot unterliegen (Bst. d), sowie um Produkte, für die der Bundesrat nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 generelle Ausnahmen beschliesst (Bst. e).

Produkte, die einer Zulassungspflicht unterliegen, sowie anmeldepflichtige Stoffe nach der Chemikaliengesetzgebung (Bst. a und b)

Da Zulassungsverfahren insbesondere für diejenigen Produkte bestehen, von denen eine potenziell hohe Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Mensch, Tier oder für die Umwelt ausgeht, sind Produkte, die nach schweizerischem Recht einer

⁵⁶ Siehe auch Ziff. 2.6.3

⁵⁷ Siehe auch Ziff. 1.1.1

Zulassung bedürfen, von der Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ausgenommen (Bst. a). Würde der schweizerische Markt auch für solche Produkte vorbehaltlos geöffnet, so würden die schweizerischen Vollzugsbehörden über kein Zulassungsdossier verfügen, was die Marktüberwachung wesentlich erschweren und in einigen Fällen gar verunmöglichen würde. Dadurch könnte das bestehende Schutzniveau nicht aufrechterhalten werden. Entsprechend sollen zulassungspflichtige Produkte keinen freien Marktzugang aufgrund des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» geniessen. Stattdessen legt Artikel 5 Absatz 3 fest, dass für Produkte, die bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassen sind, vereinfachte Zulassungsverfahren vorgesehen werden⁵⁸. Auch in der EG gilt das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht für zulassungspflichtige Produkte. Im Gegenteil, für viele Produkte (z.B. Pestizide, Biozide, die meisten Arzneimittel) ist sogar eine Zulassung in jedem einzelnen EG-Staat erforderlich.

Aus analogen Gründen sind Produkte, bei denen es sich um anmeldepflichtige Stoffe gemäss Chemikalienrecht handelt, ebenfalls von der Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ausgenommen (Bst. b).

*Produkte, die einer vorgängigen Einfuhrbewilligung bedürfen (Bst. c)
oder die einem Einfuhrverbot unterliegen (Bst. d)*

Die schweizerische Gesetzgebung verbietet in einzelnen Fällen die Einfuhr bestimmter Produkte oder macht diese von einer vorgängigen Bewilligung abhängig. Als Beispiele zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa Einfuhrverbote gestützt auf Artikel 24 Absatz 2 des Tierseuchengesetzes⁵⁹ oder auf Artikel 2 des Embargogesetzes⁶⁰ oder vorgängig erforderliche Einfuhrbewilligungen nach dem Kriegsmaterialgesetz⁶¹ sowie dem Güterkontrollgesetz⁶². Es kann sich dabei um Massnahmen handeln, die in Bundesgesetzen, Bundesrats-, Departements- oder Amtsverordnungen vorgesehen sind (so z.B. die vom Bundesrat zur Bekämpfung der Vogelgrippe erlassenen Einfuhrverbote für Geflügelprodukte aus bestimmten Ländern). Damit diese Verbote und Bewilligungspflichten nicht unterlaufen werden, findet das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» auf solche Produkte keine Anwendung.

*In Gesetzen oder Verordnungen vorgesehene Ausnahmen
vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» (Bst. e)*

Generelle Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen sind nur möglich, sofern die in Artikel 4 Absätze 3 und 4 festgelegten Anforderungen erfüllt sind. Der Bundesrat wird diese Ausnahmen, gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 2007, spätestens bis zum Inkrafttreten der THG-Revision in der Vollzugsverordnung zum THG festlegen. Der Bundesrat hat damals beschlossen, dass in 18 Fällen das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht oder nicht vollständig zur Anwendung kommen soll.

⁵⁸ Siehe auch die Ausführungen zu Art. 5 unter Ziff. 2.2.3.

⁵⁹ SR **916.40**

⁶⁰ SR **946.231**

⁶¹ SR **514.51**

⁶² SR **946.202**

In den folgenden fünf Fällen hat er die bestehenden vom EG-Recht abweichenden Vorschriften voll bestätigt und eine entsprechende Ausnahme vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» beschlossen:

- Verbot von Blei in Anstrichfarben und Lacken;
- sicherheitsrelevante Produktvorschriften für Eisenbahnen;
- Angabe des Alkoholgehalts alkoholischer Süssgetränke;
- Kontrollzeichen auf gebrannten Wassern zu Trinkzwecken;
- Angabe der Firmenbezeichnung, des Kleinhandelspreises und kombinierter Warnhinweise auf Tabakerzeugnissen und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen⁶³.

In 13 Fällen soll die Ausnahme eingeschränkt werden oder nur vorläufig gelten⁶⁴:

- Feuerungen für Öl, Gas, Holz und Kohle: lufthygienische Anforderungen;
- Angabe einer Schweizer Firma als für das Inverkehrbringen verantwortliche Person auf der Etikette bestimmter chemischer Stoffe und Zubereitungen und im Sicherheitsdatenblatt;
- in der Luft stabile (klimaaktive) Stoffe: Einschränkungen, Vorschriften zur Verhinderung von Emissionen und Kennzeichnungsvorschriften;
- Verbot von kurzketigen Chlorparaffinen in Anstrichfarben, Lacken, Dichtungsmassen, Textilien, Kunststoffen und Gummi;
- Anforderungen an mit Holzschutzmitteln behandeltes Holz und Holzwerkstoffe;
- Verbot von Phosphat und Beschränkung der Komplexbildner in Wasch- und Reinigungsmitteln;
- Feingehalt, Kennzeichnung und Prüfung von Edelmetallwaren;
- Deklaration nicht zugelassener Käfighaltung von Hühnern;
- Deklarationspflicht für unbeabsichtigte Vermischungen mit allergenen Substanzen bei Lebensmitteln;
- Anforderungen bezüglich Brennbarkeit textiler Materialien (Kleidungsstücke, Vorhänge, Gardinen);
- Anforderungen an den Wärmeverlust von Wassererwärmern, Warmwasser- und Wärmespeichern;
- Angabe des Produktionslandes bei Lebensmitteln;
- Angabe des Produktionslandes von Rohstoffen bei Lebensmitteln.

⁶³ Das Kontrollzeichen auf gebrannten Wassern und die Angabe der Firmenbezeichnung und des Kleinhandelspreises beim Tabak dienen zwar keinem der in Artikel 4 Absatz 4 THG genannten öffentlichen Interessen. Gemäss Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs müssen technische Handelshemmnisse aber auch hingenommen werden, wenn sie notwendig sind, um in Artikel 30 EG-Vertrag nicht genannten zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle; EuGH *Cassis de Dijon* (s. Fussnote 13).

⁶⁴ Siehe Fussnote 17, Liste A.1 und Liste A.2.

Zur Angabe des Produktionslandes ist anzumerken, dass die EG- Kommission am 30. Januar 2008 eine neue Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vorgeschlagen hat. Der Verordnungsentwurf sieht keine generelle Verpflichtung zur Angabe des Produktionslandes von Lebensmitteln vor. Neu ist aber, dass bei Angabe des Produktionslandes im Falle einer Täuschungsgefahr – wie heute in der Schweiz – auch das Produktionsland der Hauptrohstoffe des betreffenden Lebensmittels anzugeben ist. Zudem wird im EG-Recht für immer mehr Lebensmittel die Angabe des Produktionslandes verlangt. Eine entsprechende Deklarationspflicht gilt für Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse, frisches Obst und Gemüse sowie Eier (Stempelung in Form eines Ländercodes). Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich nicht abschliessend beurteilen, inwieweit die endgültige Verordnung eine freiwillige oder eine zwingende Angabe der Herkunft vorsehen wird. Es zeichnet sich jedoch ab, dass sich die neue EG-Regelung der derzeitigen schweizerischen Regelung annähern wird. Der Bundesrat hält an der gegenwärtigen Deklarationspflicht vorderhand fest, wird diese aber im Kontext der Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelsektor und unter Berücksichtigung der innenpolitischen Bedürfnisse sowie der weiteren Entwicklung des europäischen Rechts zu gegebener Zeit überprüfen.

Für alle im Rahmen dieser Vorlage nicht bestätigten Abweichungen, welche die schweizerische Sektorgesetzgebung vom in der EG bzw. im EWR geltenden Recht vorseiht, soll Artikel 16a Absatz 1 Vorrang haben, entsprechend der Regelung in Artikel 2 Absatz 2 zweiter Satz, wonach sich das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen technischen Vorschriften nach dem THG richtet. Sollen nach Inkrafttreten des revidierten THG weitere Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» vom Gesetz- oder Ordnungsgeber beschlossen werden, so haben diese den Anforderungen von Artikel 4 Absätze 3 und 4 zu genügen. Ausnahmen, die in Bundesgesetzen festgelegt werden, sind ausdrücklich als solche zu bezeichnen. Zu denken ist an Formulierungen folgender Art: «Diese Bestimmung stellt eine Ausnahme im Sinne von Artikel 16a Absatz 2 Buchstabe e THG dar; entsprechend ist Artikel 16a Absatz 1 THG nicht anwendbar.»

Es versteht sich von selbst, dass es schweizerischen Herstellern nur so weit möglich ist, ihre für den EG- oder EWR-Markt bestimmten Produkte auch in der Schweiz in Verkehr zu bringen, als dies auch für Importprodukte zutrifft. Entsprechend dieser Logik können sich schweizerische Produzenten nicht auf diese Möglichkeit berufen, wenn für ein identisches Produkt aus einem EG- oder EWR-Staat das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» gestützt auf Absatz 2 nicht zur Anwendung käme.

Art. 16a Abs. 3

Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat, die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auszusetzen, wenn die EG oder ein EG- oder EWR-Mitgliedstaat das Inverkehrbringen schweizerischer Produkte, die den technischen Vorschriften des Bestimmungslandes entsprechen, grundlos behindert. Der Bundesrat kann eine solche Sistierung für alle oder gewisse Produkte eines Handelspartners verordnen. Dabei sind die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, insbesondere die aussenwirtschaftspolitischen, zu berücksichtigen.

2.4.2

Artikel 16b: Massnahmen zur Verhinderung einer Diskriminierung inländischer Hersteller

Da mit der Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in der Schweiz künftig auch Produkte in Verkehr gebracht werden können, die nicht vollumfänglich den schweizerischen Produktvorschriften, sondern denjenigen eines EG-/EWR-Mitgliedstaats entsprechen, sind im Rahmen der Vorlage auch Massnahmen zu treffen, um damit verbundene Kostennachteile für Schweizer Hersteller bestmöglich zu verhindern bzw. abzubauen. Dazu werden folgende sich ergänzende Massnahmen getroffen.

Massnahme 1: konsequente Beseitigung schweizerischer Sondervorschriften im Rahmen der THG-Revision und über den Zeitpunkt der THG-Revision hinaus, um das Entstehen von Inländerdiskriminierungen aufgrund unterschiedlicher Produktvorschriften zu verhindern. Mit dieser Massnahme lassen sich solche Diskriminierungen auf der Ebene generell-abstrakter Regelungen verhindern. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die Ursachen der Inländerdiskriminierung direkt bekämpft werden. Mit dem Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 2007 und der konsequenten Beseitigung schweizerischer Sondervorschriften konnte ein wichtiger Erfolg erzielt werden⁶⁵. Damit auch nach Abschluss der THG-Revision neu entstehenden Diskriminierungen aufgrund schweizerischer Sondervorschriften wirkungsvoll begegnet werden kann, wird beim SECO eine Kontaktstelle eingerichtet, bei der schweizerische Hersteller, die eine Benachteiligung aufgrund spezifischer schweizerischer Produktvorschriften feststellen, entsprechende Meldung erstatten können (Art. 16b Abs. 1).

Diese Meldungen werden vom SECO in Zusammenarbeit mit dem jeweils zuständigen Bundesamt geprüft. Das SECO kann den Behörden die Änderung oder die Aufhebung schweizerischer technischer Vorschriften empfehlen, die nicht dem Schutz überwiegender öffentlicher Interessen dienen oder die sich zum Schutz dieser Interessen als unverhältnismässig erweisen.

Massnahme 2: Lassen sich diese Benachteiligungen nicht durch eine Harmonisierung mit dem EG-Recht oder eine Ausnahme vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» beseitigen, so ist für begründete Fälle vorgesehen, dass Schweizer Firmen ihre Produkte für den schweizerischen Markt nach denjenigen Vorschriften herstellen können, nach denen das Konkurrenzprodukt in der EG produziert wird. Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat, ein entsprechendes Verfahren für befristete Bewilligungen in Härtefällen festzulegen, damit schweizerische Unternehmen, denen sonst unzumutbare Nachteile erwachsen würden, ihre für den schweizerischen Markt bestimmten Produkte nach denselben Vorschriften herstellen können, nach denen ein ausländisches Konkurrenzprodukt hergestellt worden ist. Solche Bewilligungen sind vom zuständigen Bundesamt auszustellen und werden befristet, bis eine definitive Lösung durch eine Anpassung der schweizerischen Sondervorschriften gefunden werden kann.

Die meisten gemeldeten Fälle von Inländerdiskriminierung betreffen den Lebensmittelbereich, für den die im folgenden Abschnitt dargestellte Sonderregelung zur Anwendung kommen soll. Für alle übrigen im Rahmen der Vorarbeiten gemeldeten Fälle konnte die Inländerdiskriminierung durch eine Anpassung entsprechend Massnahme 1 beseitigt werden.

⁶⁵ Siehe Ziff. 1.2.2

2.4.3

2. Abschnitt: Lebensmittel

Für Lebensmittel wird folgende Sonderregelung vorgesehen, die sich an einer in Deutschland angewandten Praxis zur Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» im Lebensmittelbereich orientiert.

Die Sonderregelung ist motiviert durch die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips», bei gleichzeitiger Wahrung des Gesundheitsschutzes und Verhinderung der Inländerdiskriminierung. Sie soll zumindest so lange gelten, wie die Schweiz keinen vertraglich vereinbarten Zugang zur Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA und zum Frühwarnsystem für Lebens- und Futtermittel RASFF⁶⁶ hat.

2.4.4

Artikel 16c: Bewilligungspflicht

Lebensmittel im Sinne des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992 (SR 817.0), die nicht ausdrücklich nach den technischen Vorschriften der Schweiz hergestellt worden sind, aber die technischen Vorschriften der EG und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung des EG-Rechts, die technischen Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats erfüllen und dort rechtmässig in Verkehr sind, können auch in der Schweiz in Verkehr gebracht werden. Sie bedürfen dafür einer vorgängigen Bewilligung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Das Gesuch wird vom BAG unter Einbezug der weiteren beteiligten Behörden geprüft. Die Bewilligung wird in Form einer Allgemeinverfügung erteilt (Art. 16e Abs. 1). Der Logik von Artikel 16c entsprechend gilt diese Bestimmung nur für Lebensmittel nach Artikel 16a Absatz 1, d.h. Lebensmittel, die nicht unter Artikel 16a Absatz 2 fallen.

Von dieser Bewilligungspflicht nicht betroffen sind Lebensmittel, die nach den schweizerischen technischen Vorschriften, d.h. spezifisch für den schweizerischen Markt, hergestellt worden sind. Für diese Produkte stellt sich die Frage einer Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» naturgemäss nicht.

2.4.5

Artikel 16d: Bewilligungsvoraussetzungen

Nach *Artikel 16d Absatz 1* können folgende Personen ein Gesuch um Erteilung einer Bewilligung (Allgemeinverfügung) stellen: Importeure und schweizerische Vertreter ausländischer Unternehmen sowie schweizerische Hersteller, die für den Export in den EG-/EWR-Raum in der Schweiz hergestellte Lebensmittel auch in der Schweiz in Verkehr bringen wollen (damit auch Massnahme zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung).

Nach *Absatz 2* müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Bewilligung vom BAG erteilt wird:

- a. Der Gesuchsteller muss nachweisen, dass das Lebensmittel den technischen Vorschriften der EG und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung des EG-Rechts, den technischen Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats erfüllt; ebenso hat er glaubhaft zu machen, dass das

⁶⁶ Siehe Fussnote 26

Lebensmittel in einem EG- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr ist (Bst. a).

Als solcher Nachweis gilt das Vorlegen einer Erklärung, dass das Lebensmittel den erwähnten Vorschriften entspricht. Wie Absatz 3 weiter vorsieht, muss diese Erklärung einen Verweis auf die für das Inverkehrbringen massgebenden technischen Vorschriften, denen das Produkt entspricht, enthalten; diese sind genau und vollständig zu benennen. Ist nach diesen technischen Vorschriften eine Konformitätserklärung oder eine Konformitätsbescheinigung erforderlich, so ist auch eine solche vorzulegen.

Die vom Gesuchsteller eingereichten Nachweise und Unterlagen werden in der Folge vom BAG geprüft.

- b. Ebenso prüft das BAG, gegebenenfalls gemeinsam mit den weiteren beteiligten Ämtern, ob das betreffende Lebensmittel dem allgemeinen schweizerischen Schutzniveau betreffend Gesundheitsschutz entspricht, d.h. ob von dem Lebensmittel keine konkrete Gesundheitsgefährdung ausgeht. Zweite Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung ist somit, dass das Lebensmittel die Sicherheit und Gesundheit von Personen nicht gefährdet.
- c. Ferner muss das Lebensmittel die Anforderungen an die Produktinformation nach Artikel 16f erfüllen (s. Ziff. 2.4.7).

2.4.6 Artikel 16e: Form und Wirkung der Bewilligung

Bei einem positiven Entscheid (d.h. wenn das Lebensmittel in der Schweiz in Verkehr gebracht werden kann) wird eine Bewilligung in Form einer Allgemeinverfügung erteilt; diese wird nach Eintritt der Rechtskraft publiziert.

Ein negativer Entscheid (d.h. das Lebensmittel kann in der Schweiz nicht in Verkehr gebracht werden) wird mittels Einzelverfügung gefällt und dem Betroffenen eröffnet. Diese Einzelverfügung kann mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Wie *Absatz 2* vorsieht, gilt die vom BAG erteilte Allgemeinverfügung für gleichartige Lebensmittel aus der EG oder dem EWR, soweit diese die der Allgemeinverfügung zugrunde liegenden Vorschriften des betreffenden EG-/EWR-Mitgliedstaats erfüllen und in diesem rechtmässig in Verkehr sind. Ebenso gilt die Allgemeinverfügung für gleichartige Lebensmittel aus der Schweiz, soweit diese die der Allgemeinverfügung zugrunde liegenden technischen Vorschriften erfüllen. Dadurch wird eine Diskriminierung inländischer Hersteller verhindert.

Produktionsmethoden, die in der Schweiz aus Tierschutzgründen verboten sind, dürfen von schweizerischen Produzenten nicht mittels einer Allgemeinverfügung umgangen werden können. Dasselbe gilt für Bestimmungen zum Arbeitnehmerschutz. Absatz 2 Buchstabe b Ziffer 2 enthält einen entsprechenden Vorbehalt.

Bereits nach geltendem Recht ist es so, dass die schweizerischen Tierschutzbestimmungen auf die Tierhaltung und Schlachtung in der Schweiz Anwendung finden, nicht aber – von wenigen Ausnahmen⁶⁷ abgesehen – auf Importprodukte. Mit der

⁶⁷ Die Ausnahmen betreffen beispielsweise die Deklaration der in der Schweiz verbotenen Käfighaltung von Hühnern.

oben erwähnten Präzisierung wird sichergestellt, dass bezüglich Tierhaltungs- und Tierschutzvorschriften die gleichen Anforderungen gelten wie bis anhin.

Vorteile dieser Regelung:

1. Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» für Lebensmittel: Mit dieser Regelung können – unter Vorbehalt einer Bewilligung – auch Lebensmittel in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, die nicht ausdrücklich nach den technischen Vorschriften der Schweiz hergestellt worden sind, aber die technischen Vorschriften der EG und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung des EG-Rechts, die technischen Vorschriften eines EG/EWR-Mitgliedstaats erfüllen und dort rechtmässig in Verkehr sind.

2. Vereinfachung des Vollzugs des «Cassis-de-Dijon-Prinzips»: Im Rahmen der Vorarbeiten zur THG-Revision wurde von den zuständigen Vollzugsbehörden die Befürchtung geäußert, dass die Öffnung des schweizerischen Marktes für Lebensmittel, die den schweizerischen Produktvorschriften nicht entsprechen, zu Vollzugsproblemen führen könnte. Entsprechend wurde gefordert, solche Lebensmittel einer vorgängigen Bewilligungspflicht zu unterstellen. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird der Kontrollaufwand, der mit der Lösung gemäss Vernehmlassungsvorlage im Rahmen der Marktüberwachung anfiel, auf den Zeitpunkt *vor dem Inverkehrbringen* verlagert. Liegt für ein Lebensmittel eine Allgemeinverfügung vor, so bedarf es für dieses Produkt im Rahmen der Marktüberwachung keiner Abklärung mehr, was eine mögliche Gesundheitsgefährdung infolge der Nichtübereinstimmung mit den schweizerischen Vorschriften betrifft.

Als erster Anhaltspunkt im Vollzug für die Identifikation von Lebensmitteln, die einer vorgängigen Bewilligung bedürfen, kann die Erfüllung der schweizerischen Vorschriften hinsichtlich der Kennzeichnung von Lebensmitteln dienen. Aufgrund dieses Kriteriums dürfte es für die Vollzugsbehörden relativ einfach sein festzustellen, ob ein Lebensmittel, das in der Schweiz auf dem Markt ist, einer Allgemeinverfügung bedarf oder nicht. Entspricht die Kennzeichnung (Etikette, Verpackungsaufschrift) den schweizerischen Vorschriften, so kann von der widerlegbaren Vermutung ausgegangen werden, dass das Lebensmittel für den schweizerischen Markt hergestellt worden ist und keiner vorgängigen Bewilligung bedarf. Entspricht die Kennzeichnung nicht den schweizerischen Vorschriften, so ist davon auszugehen, dass das Produkt nicht in erster Linie für den schweizerischen Markt hergestellt worden ist und deshalb einer Bewilligung bedarf.

3. Massnahme zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung: Weil sämtliche Importprodukte aus der EG bzw. dem EWR, die nicht allen schweizerischen technischen Vorschriften entsprechen, einer vorgängigen Bewilligung bedürfen, die Allgemeinwirkung entfaltet und auch gegenüber inländischen Herstellern gilt, welche Produkte nach denselben Vorschriften in der Schweiz in Verkehr bringen wollen, wird eine Diskriminierung inländischer Hersteller im Lebensmittelbereich verhindert: Liegt für ein nach den Vorschriften der EG bzw. eines EG-/EWR-Mitgliedstaats hergestelltes Lebensmittel eine Allgemeinverfügung vor, so ist es auch dem inländischen Hersteller möglich, entsprechende Lebensmittel nach diesen Vorschriften zu produzieren und zwar unabhängig davon, ob er diese Lebensmittel exportiert oder nicht.

Wie die Praxis zeigt, sind zahlreiche technische Handelshemmnisse auf unterschiedliche Vorschriften betreffend die Produktinformation zurückzuführen. Daher regelt der neue *Artikel 16f* die Produktinformation für Produkte, die nach Kapitel 3a in der Schweiz in Verkehr gebracht werden.

Mit *Absatz 1* soll erreicht werden, dass importierte Produkte wenn möglich nicht umgepackt oder umetikettiert werden müssen. Die Bestimmung sieht vor, dass für Produkte, die nach Kapitel 3a Zugang zum schweizerischen Markt haben, die Produktinformation nach den technischen Vorschriften, nach denen die Produkte hergestellt worden sind, ausreicht. Vorbehalten bleiben die Anforderungen von Artikel 4a bezüglich Schweizer Amtssprachen und Angabe des Herstellers oder einer verantwortlichen Person in der Schweiz.

Absatz 2 legt fest, dass für nach Kapitel 3a in Verkehr gebrachte Produkte die Angabe der Warn- und Sicherheitshinweise in der Sprache des Verkaufsortes ausreicht, selbst wenn das Sektorrecht mehrere Amtssprachen erfordert. Diese Regelung entspricht der heutigen Regelung für Fernmeldeanlagen sowie einem Grundsatz der Verordnung über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten⁶⁸. Um zu bestimmen, in welcher Sprache die Warn- und Sicherheitshinweise sowie die für die Sicherheit relevanten Anleitungen abgefasst sein müssen, sind die kantonalen Verfassungen und die Bestimmungen von Gemeinden und Kreisen massgebend. In zweisprachigen Orten müssen sie in beiden Amtssprachen abgefasst sein. Die Sprache des Verkaufsortes gewährleistet das gleiche und unter Umständen sogar ein höheres Schutzniveau als das heute häufig gebräuchliche Erfordernis zweier Amtssprachen, da zum Beispiel im Tessin Warn- und Sicherheitshinweise künftig nicht mehr nur auf Deutsch und Französisch deklariert werden können. Gleichzeitig erleichtert dieser neue Grundsatz Parallelimporte.

In *Absatz 3* wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Produktinformation sowie die Aufmachung des Produktes nicht vortäuschen dürfen, dass dieses schweizerischen Vorschriften entspricht. Eine Änderung der Produktinformation soll jedoch nur verlangt werden, wenn dies aufgrund eines öffentlichen Interesses nach Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e unerlässlich ist. Bei Lebensmitteln kann beispielsweise angenommen werden, dass eine Konsumentin oder ein Konsument, die oder der sich beim Kaufentscheid nach der Zusammensetzung eines Erzeugnisses richtet, das Zutatenverzeichnis liest. Es braucht keinen speziellen Hinweis in Verbindung mit der Verkehrsbezeichnung, der angibt, dass ein Produkt nicht der Zusammensetzung nach schweizerischem Recht entspricht. Beanstandungen müssen ausserdem stets verhältnismässig sein und dürfen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen⁶⁹.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass in der Schweiz geografische Herkunftsangaben, darunter die in das vom Bundesamt für Landwirtschaft geführte Register eingetragenen Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für landwirt-

⁶⁸ Art. 3 Abs. 5 der Verordnung des BAKOM vom 14. Juni 2002 über Fernmeldeanlagen, SR 784.101.21; Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 12. Juni 1995 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEV), SR 819.11.

⁶⁹ Siehe auch die Ausführungen zu Art. 19 Abs. 4 (Ziff. 2.6.1).

schaftliche Erzeugnisse⁷⁰, auch nach Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» geschützt sind.

2.5

4. Kapitel: Rechte und Pflichten der Betroffenen

2.5.1

1. Abschnitt: Erforderliche Nachweise

Die Artikel 17 und 18 regeln die Nachweispflichten, die im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Produkten zu erfüllen sind. So regelt Artikel 17 die Frage, *wer gegenüber wem wann* einen Nachweis zu erbringen hat. Artikel 18 regelt den Nachweis von Prüfungen und Konformitätsbewertungen. Das Verfahren, nach dem diese Nachweise zu erbringen sind, wird in den Erläuterungen zu den Artikeln 19 ff. dargestellt.

2.5.2

Artikel 17: Grundsatz

Die Frage, *wer* einen Nachweis zu erbringen hat, wird in *Absatz 1* geregelt. Dieser Absatz führt die bisherige Regelung weiter, wonach diejenige Person, die das Produkt anbietet, in Verkehr bringt oder in Betrieb nimmt, diesen Nachweis erbringen können muss. Andere Personen, namentlich der Erwerber oder Benutzer des Produkts, sind hierzu nicht verpflichtet. Beim verantwortlichen Inverkehrbringer kann es sich namentlich um den Hersteller im Inland, den Importeur oder den Verteiler handeln.

Absatz 2 behält die bestehende Ausnahmeregelung für das mehrmalige Inverkehrbringen eines unveränderten Produktes sowie das Inverkehrbringen von Produkten aus serieller Fertigung unverändert bei.

In vielen Fällen durchlaufen Produkte mehrere Stationen einer Vertriebskette, ehe sie zur Endabnehmerin oder zum Endabnehmer gelangen. So können – als typisches Beispiel – ein Importeur, ein Grossist und ein Detailhändler beteiligt sein. Aufgrund der Definition von Artikel 3 Buchstabe d handelt es sich bei jedem Vertriebsschritt um ein neues Inverkehrbringen. Entsprechend hat das Produkt jedes Mal, wenn es in Verkehr gebracht wird, konform zu sein, was vom jeweiligen Inverkehrbringer auf Aufforderung hin zu belegen ist. Wird allerdings ein nachfolgendes Glied in der Kette zum Nachweis angehalten, so soll es sich, wie Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a festhält, in dem Umfang entlasten können, als die notwendigen Informationen von einem seiner Vorgänger erhältlich sind.

Mit dieser Regel soll beispielsweise der Detailhändler einerseits von der Verpflichtung befreit werden, alle erforderlichen Unterlagen selbst bereitzuhalten. Andererseits soll er sich nicht von seiner Verantwortung für den Vertrieb von konformen Produkten durch blossen Verweis auf einen vorangehenden Inverkehrbringer befreien können. Sind die erforderlichen Informationen von diesem früheren Glied in der Kette (z.B. dem Generalimporteur) nämlich nicht erhältlich, so wird die Pflicht, den Nachweis zu erbringen, auf das nachfolgende zurückfallen. Vorausset-

⁷⁰ Verordnung vom 28. Mai 1997 über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse, SR 910.12.

zung ist allerdings, dass das betreffende Produkt über alle Vertriebsstufen hinweg unverändert bleibt. Erleidet beispielsweise eine Maschine auf dem Transport vom Hersteller zum Händler einen Schaden, so ist ein Konformitätsnachweis durch den Hersteller nur noch so weit möglich, als es um vom Schaden nicht betroffene Aspekte geht.

Die Frage, *wann gegenüber wem* ein Nachweis zu erbringen ist, ist ebenfalls in Absatz 1 geregelt, auf Verlangen der für die Marktüberwachung zuständigen Vollzugsorgane nämlich. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass vor dem Inverkehrbringen eines Produkts in der Regel keine Überprüfung auf Erfüllung der Erfordernisse für das Anbieten oder Inverkehrbringen eines Produkts stattfindet; anders verhält es sich lediglich mit zulassungspflichtigen Produkten oder Lebensmitteln nach den Artikeln 16c–16e. Ebenso wenig erfolgt beim Grenzübertritt eine Kontrolle (Status quo). Die Kontrolle erfolgt wie heute im Rahmen der Marktüberwachung in der Regel stichprobenweise. Es ist aber auch denkbar, dass die Kontrolle anlassbezogen erfolgt. Die erforderlichen Nachweise sind entsprechend auf Verlangen und gegenüber den Vollzugsorganen zu erbringen. Dies entbindet den Inverkehrbringer jedoch nicht von der Pflicht, bereits zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens die dafür erforderlichen Bedingungen, die Gegenstand der Nachweise sind, zu erfüllen.

Absatz 3 (neu) führt aus, dass der Nachweis in einer schweizerischen Amtssprache oder in Englisch abzufassen ist. Aus der Tatsache, dass der Nachweis auch in englischer Sprache abgefasst werden kann, darf nicht geschlossen werden, dass auch das entsprechende Verwaltungsverfahren auf Englisch abgewickelt werden kann. Dieses wird grundsätzlich in einer schweizerischen Amtssprache durchgeführt.

2.6

2. Abschnitt: Marktüberwachung

Ziel und Zweck des THG ist es, technische Handelshemmnisse, die nicht durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit und in allen Produktesektoren zu vermeiden oder abzubauen. Dies betrifft auch den Vollzug technischer Vorschriften. Er soll innerstaatlich wie grenzüberschreitend möglichst koordiniert ablaufen, und jede unnötige Beeinträchtigung des Warenverkehrs soll unterbleiben.

Gerade ein im Rahmen berechtigter staatlicher Auflagen möglichst freier Warenverkehr setzt, um sich nachhaltig entfalten zu können, aber auch voraus, dass seine Regeln eingehalten werden. Führen zunehmend globalisierte Märkte und vermehrte Eigenverantwortung der Marktteilnehmer zur Missachtung etwa staatlicher Gesundheitsvorschriften, so drohen daraus entweder ein unzureichendes Schutzniveau oder protektionistische Handelsregelungen zu resultieren. Um dem zu begegnen, bedarf es einer effizienten und glaubwürdigen staatlichen Überwachung der auf dem Markt befindlichen Produkte.

Im Gleichschritt mit der Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in die schweizerische Gesetzgebung wird daher auch die Produktsicherheit ausgebaut. Dies geschieht einerseits im Rahmen der THG-Revision mit dem Ausbau der bestehenden Befugnisse der Marktüberwachungsorgane (Art. 19 und 19a) und der Festlegung eines Verfahrens zur Überwachung von auf dem Markt befindlichen Produkten, die nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellt worden sind (Art. 20),

andererseits mit dem neuen Produktesicherheitsgesetz (PrSG). Bereitstellung, Organisation, Durchführung und vor allem auch Finanzierung der betreffenden Strukturen bzw. Tätigkeiten sind und bleiben Sache der sektoriellen Gesetzgebung. Ein horizontaler Erlass würde den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten der einzelnen Bereiche nicht gerecht.

2.6.1 Artikel 19: Befugnisse der Vollzugsorgane

Artikel 19 verfolgt das Ziel, den Organen, die nach dem Recht der einzelnen Produktesektoren mit der Marktüberwachung betraut sind, jene Kompetenzen zur Verfügung zu stellen, die zur Wahrung ihrer Aufgaben im Allgemeinen erforderlich sind, in der betreffenden Gesetzgebung aber allenfalls fehlen. Weitergehende, abweichende oder detailliertere Regelungen in der Spezialgesetzgebung bleiben dabei nicht nur möglich, sondern oft auch notwendig. Artikel 19 untersteht aus diesem Grund, wie die Begriffsbestimmungen nach Artikel 3, einem generellen Vorbehalt zugunsten von Sektorrecht sowohl der Gesetzes- wie der Verordnungsstufe.

Wie bereits ausgeführt⁷¹, soll diese Revision zum Anlass genommen werden, eine terminologische Anpassung vorzunehmen und den bis anhin verwendeten schweizerischen Begriff «nachträgliche Kontrolle» durch den international gebräuchlichen Begriff «Marktüberwachung» zu ersetzen. Entsprechende Anpassungen werden im Text von Artikel 19 vorgenommen.

Nach der Definition von Artikel 3 Buchstabe p handelt es sich bei der hier interessierenden Aufgabe um die hoheitliche Tätigkeit zur Durchsetzung der Konformität angebotener, in Verkehr gebrachter oder in Betrieb genommener Produkte mit technischen Vorschriften. Nach allgemeinem Sprachgebrauch handelt es sich um eine Überwachung, die im Gegensatz zur Zulassung nicht eine Vorbedingung des Marktzutritts darstellt, sondern auf dem Markt erfolgt. Unter Umständen kann die Wahrnehmung dieser Kontrolle allerdings auch einschliessen, dass gewisse Abklärungen bereits vor dem Inverkehrbringen, etwa zur Überprüfung von Herstellungsbedingungen im Veterinärbereich, durchzuführen sind.

Wie bereits erwähnt, werden im Rahmen dieser Teilrevision die Befugnisse der Vollzugsorgane ausgebaut. So wird *Absatz 1* durch die Befugnis ergänzt, Muster anfordern zu können. In *Absatz 2* wird den Vollzugsorganen die Möglichkeit gegeben, bei begründetem Verdacht auf unmittelbare und ernste Gefährdung öffentlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e vorsorgliche Massnahmen anzuordnen.

Die in *Absatz 4* festgelegten Interventionskompetenzen der Vollzugsorgane werden durch einen gleich wie im PrSG festgelegten Massnahmenkatalog ergänzt.

So können die Vollzugsorgane das weitere Inverkehrbringen eines Produkts verbieten (Bst. a), die Warnung vor den Gefahren eines Produkts, seine Rücknahme aus den Verkaufskanälen oder seinen Rückruf anordnen (Bst. b), die Ausfuhr eines Produkts, dessen weiteres Inverkehrbringen nach Buchstabe a verboten worden ist, verbieten (Bst. c) oder ein Produkt, von dem eine unmittelbare und ernste Gefahr ausgeht, einziehen und vernichten oder unbrauchbar machen (Bst. d).

⁷¹ Siehe Ziff. 2.1.3

Bei der Ausübung dieser Befugnisse haben die zuständigen Behörden den Verhältnismässigkeitsgrundsatz nach Artikel 5 BV zu berücksichtigen. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass künftig vermehrt darauf geachtet werden soll, dass seitens der Vollzugsorgane unter Berufung auf den Täuschungsschutz keine Massnahmen angeordnet werden, die über das Ziel hinausgehen. Bei der Beurteilung, ob beispielsweise die Produktinformation auch wirklich nicht zur Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten führt, muss immer davon ausgegangen werden, dass diese durchschnittlich informiert, aufmerksam und verständig sind. Ausserdem reicht es nicht, wenn Konsumentinnen und Konsumenten in Einzelfällen irregeführt werden könnten. Die Gefahr der Irreführung muss gegenüber den wirtschaftlichen Nachteilen eines technischen Handelshemmnisses abgewogen werden. Diese Formel entspricht einer konstanten Rechtsprechung der umliegenden Länder. Es darf nur noch verlangt werden, dass ein Produkt umgepackt oder umetikettiert werden muss, wenn dies zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich ist und der daraus resultierende Nutzen für die Konsumentinnen und Konsumenten den wirtschaftlichen Schaden überwiegt.

Absatz 5 sieht vor, dass die für den Einbau, die Inbetriebnahme oder die Verwendung von Produkten zuständigen Vollzugsorgane keine Massnahmen anordnen dürfen, die eine nachträgliche bauliche Änderung von rechtmässig in Verkehr gebrachten Produkten bedingen würden. Mit dieser neuen Bestimmung bleiben die kantonalen Zuständigkeiten hinsichtlich des Einbaus, der Inbetriebnahme und der Verwendung von Produkten grundsätzlich unberührt, doch hat die Ausübung dieser Kompetenzen durch die Kantone nach Massgabe dieser Bestimmung zu erfolgen.

Absatz 6 ermächtigt die Vollzugsorgane, die Bevölkerung vor gefährlichen Produkten zu warnen, wenn der Inverkehrbringer nicht oder nicht rechtzeitig wirksame Massnahmen trifft. Die Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung wie auch der Grundsatz der Transparenz der Staatstätigkeit erfordern sodann, dass Informationen der Vollzugsorgane über die Gefährlichkeit von Produkten sowie über die getroffenen Massnahmen der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Massnahmen nach Absatz 4 werden, sofern dies zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen nach Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e erforderlich ist, als Allgemeinverfügung erlassen. Sie werden nach Eintritt der Rechtskraft publiziert (*Abs. 7*). 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, so sind die Massnahmen als Allgemeinverfügung zu erlassen. 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.

Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) ist anwendbar (*Abs. 8*).

Im Rahmen der vorliegenden Revision werden zwei Bestimmungen (Art. 19 Abs. 2 Bst. c und 20 Abs. 2) hinsichtlich Massnahmen gegen Produkte, die zwar den schweizerischen Vorschriften entsprechen, von denen aber eine unmittelbare und ernste Gefährdung öffentlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 ausgeht, aufgehoben, da diese Gefahr sowohl von Absatz 4 Buchstabe d wie auch vom PrSG abgedeckt ist. Zudem ist anzumerken, dass dieser theoretisch zwar denkbare Fall in der Praxis nur selten eintreten dürfte. So ist seit Bestehen des THG kein Anwendungsfall dieser beiden Bestimmungen bekannt.

2.6.2

Artikel 19a: Mitwirkungs- und Auskunftspflicht

Die Auskunftspflicht, wie sie bereits in den Artikel 17 und 19 verankert ist, wird um die Pflicht ergänzt, soweit nötig beim Vollzug mitzuwirken. Diese Mitwirkungspflicht obliegt allen betroffenen Personen. So muss beispielsweise der Hauseigentümer oder -besitzer dem Vollzugsorgan, das einen Aufzug kontrollieren will, den Zutritt gewähren. Gleiches gilt, wenn der Inverkehrbringer als Folge der behördlichen Kontrolle eine Nachbesserung des Aufzugs vornehmen muss.

2.6.3

Artikel 20: Marktüberwachung von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten

Analog zur Praxis in der EG soll es auch in der Schweiz den Vollzugsorganen möglich sein, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit Produkte, die gestützt auf das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, zu beanstanden, wenn der Schutz übergeordneter öffentlicher Interessen dies erfordert. Artikel 20 regelt das Verfahren, das in solchen Fällen zu befolgen ist. Während Artikel 19 für alle in der Schweiz in Verkehr gebrachten Produkte anwendbar ist, ist der Geltungsbereich von Artikel 20 eingeschränkt. Der Artikel ist nur anwendbar auf Produkte, die zwar nicht den schweizerischen technischen Vorschriften entsprechen, aber aufgrund des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» oder der Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung Zugang zum schweizerischen Markt haben. Dies setzt voraus, dass die betreffenden Produkte den massgebenden ausländischen technischen Vorschriften entsprechen und im betreffenden Staat rechtmässig in Verkehr sind.

Um den Vollzugsorganen den nötigen Freiraum zu lassen, hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, das konkrete Vorgehen zur Beanstandung von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten im Einzelnen zu regeln. Aufgrund der Erfahrungen der EG sowie des insbesondere in der neuen EG-Verordnung 3613/2008⁷² festgelegten Verfahrens wird folgender Verfahrensablauf empfohlen.

Erster Schritt: Einholen der benötigten Informationen

Wenn das zuständige Vollzugsorgan ein Produkt überprüft, wäre es logisch, dass sich dieses zunächst an den Wirtschaftsteilnehmer wendet, damit dieser die benötigten Informationen innerhalb einer angemessenen Frist liefert. Auf gezielte Fragen wird der betreffende Wirtschaftsteilnehmer die relevanten technischen Informationen und, erforderlichenfalls, ein Muster des Erzeugnisses liefern können (Abs. 2 erster Satz). Wie *Absatz 1* vorsieht, ist im Rahmen der Marktüberwachung auch der Nachweis zu erbringen, dass das Produkt den technischen Vorschriften nach Artikel 16a Absatz 1 Buchstabe a entspricht. Ferner ist glaubhaft zu machen, dass das Produkt im betreffenden EG- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr ist. Eine Frist von 20 Arbeitstagen scheint für die Einreichung dieser Informationen und Nachweise angemessen zu sein. Dabei sind die massgeblichen Vorschriften genau und vollständig zu benennen.

⁷² Siehe Ziff. 1.6

Das zuständige Vollzugsorgan kann verlangen, dass die massgebenden Bestimmungen der ausländischen technischen Vorschriften und eine allfällige Konformitätserklärung oder -bescheinigung in einer schweizerischen Amtssprache oder in englischer Sprache vorgelegt werden (Abs. 2 zweiter Satz). Dieses Befugnis beschränkt sich jedoch auf die für das Inverkehrbringen massgebenden technischen Vorschriften. So wäre es z.B. unverhältnismässig, wenn das Vollzugsorgan eine Übersetzung des gesamten Erlasses verlangen würde.

Zweiter Schritt: Überprüfung der Gleichwertigkeit des Schutzniveaus

Das zuständige Vollzugsorgan überprüft den eingereichten Nachweis, wonach das Produkt mit den Vorschriften des Herkunftslandes konform und im Herkunftsland rechtmässig in Verkehr ist (Abs. 3). Besteht danach gleichwohl noch ein Verdacht, dass vom betreffenden Produkt ein erhebliches Risiko ausgehen könnte, so sind das importierte Produkt sowie die dazugehörige Dokumentation im Lichte der schweizerischen Bestimmungen zu untersuchen. Grundlage für die Überprüfung der Verhältnismässigkeit sind die schweizerischen technischen Vorschriften, denen das betreffende Produkt nicht entspricht. Es ist durchaus möglich, dass die Schweiz ein anderes Schutzsystem kennt als der Herkunftsstaat. Dieser Unterschied hat keine Bedeutung für die Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der in der Schweiz geltenden technischen Vorschriften. Diese sind nur im Lichte der von den nationalen Behörden angestrebten Ziele und des Schutzniveaus, das sie gewährleisten sollen, zu beurteilen. Die zuständige Behörde ist bei der Überprüfung eines Produkts verpflichtet, aus eigenem Antrieb auf die Anwendung technischer Vorschriften zu verzichten, die im Lichte der in Artikel 4 Absatz 4 aufgeführten öffentlichen Interessen nicht verhältnismässig sind. Gestützt auf diese Abklärungen hat die zuständige Behörde ihre Bewertung zu machen. Ergibt die Kontrolle, dass das Produkt den massgebenden technischen Vorschriften nicht entspricht, konnte nicht glaubhaft gemacht werden, dass das Produkt im betreffenden EG- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr ist, oder erweist sich, dass das Produkt ein erhebliches Risiko für überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e darstellt, so trifft das Vollzugsorgan die geeigneten Massnahmen nach Artikel 19.

Dritter Schritt: Ergebnisse der Bewertung und Information des Wirtschaftsteilnehmers

Hat das zuständige Vollzugsorgan das Produkt geprüft, so müssen die Ergebnisse dieser Prüfung – ob negativ oder positiv – dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer umgehend mitgeteilt werden. Es ist wichtig, dass die zuständige Behörde dabei sämtliche Gründe darlegt, und zwar nicht nur im Falle einer negativen, sondern auch einer positiven Entscheidung. Eine positive Bewertung bestätigt, dass das Produkt rechtmässig in der Schweiz in Verkehr gebracht werden kann. Bei einer negativen Bewertung obliegt es dem Vollzugsorgan, das sich auf einen Grund für eine Beschränkung des freien Warenverkehrs beruft, die Realität eines überwiegenden öffentlichen Interesses, die Notwendigkeit der betreffenden Beschränkung und ihre Verhältnismässigkeit im Hinblick auf das verfolgte Ziel nachzuweisen (Art. 4 Abs. 3 und 4).

Bei den zuständigen Vollzugsorganen kann es sich je nach Sektorgesetzgebung um Bundesbehörden oder um kantonale Behörden handeln. Denkbar sind auch vom Bund mit der Marktüberwachung betraute privatrechtliche Fachorganisationen. So ist der Vollzug des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtung-

gen und Geräten sowie der darauf abgestützten Verordnungen zum Teil privatrechtlich organisierten Fachorganisationen⁷³ übertragen worden. Das SECO übt die Aufsicht über den Vollzug dieses Gesetzes aus und koordiniert ihn.

Sofern es zum Schutz der Bevölkerung erforderlich ist, sind Massnahmen der Vollzugsorgane nach Artikel 19 Absatz 7 in Form einer Allgemeinverfügung zu erlassen.

Eine solche Allgemeinverfügung entfaltet gegenüber demjenigen Wirtschaftsteilnehmer Wirkung, der von dieser Massnahme direkt und unmittelbar betroffen ist, ferner gegenüber jedem anderen Wirtschaftsteilnehmer, der ein identisches oder ähnliches Produkt anbieten, in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen möchte.

Hat ein kantonales Kontrollorgan das Produkt überprüft und ist nach seiner Auffassung eine Allgemeinverfügung zu erlassen, so stellt es dem zuständigen Vollzugsorgan des Bundes entsprechend Antrag. Solche Massnahmen sind umgehend der gemäss Sektorgesetzgebung zuständigen Bundesbehörde zur Bestätigung zu melden. Die kantonale Behörde hat auch den Wirtschaftsteilnehmer über die beantragte Massnahme zu informieren. Zweck dieser Bestimmung ist es, die von den kantonalen Vollzugsorganen veranlassten Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» oder von den Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Ohne eine solche Vereinheitlichung wäre die Gefahr einer kantonal unterschiedlichen Vollzugspraxis gross.

Kantonalen Behörden bleibt es unbenommen, bei begründetem Verdacht auf unmittelbare und ernste Gefährdung öffentlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e vorsorgliche Massnahmen zu treffen (Abs. 2 erster Satz).

Betrifft die Kontrolle nach Absatz 3 ein Lebensmittel und ist es zum Schutz der Bevölkerung erforderlich, eine erteilte Bewilligung zu widerrufen, so stellt das kantonale Vollzugsorgan dem BAG den entsprechenden Antrag.

2.6.4 Artikel 20a: Rechtspflege

Der Rechtsschutz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege (Abs. 1). Beschwerdeinstanz ist das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht (Abs. 2).

Gemäss Artikel 48 Absatz 1 VwVG ist gemäss Absatz 1 zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Wettbewerbskommission steht das Beschwerderecht gegen Allgemeinverfügungen nach den Artikeln 19 Absatz 7 und 20 zu.

⁷³ Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva), Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu), Eidgenössisches Inspektorat für Aufzüge im ausserbetrieblichen Bereich (EIA), Interkantonales Konkordat für Seilbahnen und Skilifte (IKSS), Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW), Schweizerischer Verein für Schweisstechik (SVS), Stiftung Agri-Sicherheit Schweiz, Schweizerischer Verein für technische Inspektion (SVTI).

2.6.5

Verhältnis des THG zum Produktesicherheitsgesetz (PrSG)

Mit der Ausweitung des STEG zu einem umfassenden Produktesicherheitsgesetz (PrSG) ändert auch die Natur dieses Gesetzes. So wird sein Geltungsbereich, der 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, THG und PrSG, deren materieller Geltungsbereich mit der Ausrichtung auf die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Produkten in weiten Teilen identisch ist, wobei sich beide als horizontale Rahmenerlasse von der produktespezifischen Sektorgesetzgebung abgrenzen.

Die Frage stellt sich daher, wie sich die beiden Gesetze voneinander unterscheiden. Beide regeln die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Produkten⁷⁴, beide enthalten eine identische Umschreibung des Begriffs des Inverkehrbringens und 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, die Sicherheit von Produkten zu gewährleisten. Die beiden Gesetze stellen in diesem Sinn zwei komplementäre Rahmenerlasse dar; diese Komplementarität gilt auch für die beiden 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 vollumfänglich 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. Diesen Bestimmungen gemeinsam ist die Subsidiarität gegenüber Bestimmungen des Sektorrechts, mit Ausnahme von Artikel 20 THG, dem Vorrang gegenüber dem Sektorrecht zukommt. Im Gegensatz zum PrSG ist die Interventionsbefugnis der Vollzugsorgane nach THG nicht auf die Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender oder Dritter beschränkt, sondern kann – unter gewissen Voraussetzungen – auch eine Intervention zum Schutz anderer öffentlicher Interessen gemäss Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e rechtfertigen. Genannt seien in diesem Zusammenhang beispielsweise der Tier- oder der Umweltschutz. In diesem Sinne ist die Interventionsmöglichkeit der Vollzugsorgane nach THG umfassender

⁷⁴ 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.

als diejenige nach PRSG. Da die Interventionskompetenzen in beiden Gesetzen jedoch identisch sind, dürften sich in der Praxis keine Widersprüche zwischen den beiden Erlassen ergeben. 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.

2.7 3. Abschnitt: Datenschutz und Amtshilfe

2.7.1 Artikel 20*b*: Datenschutz

Die Ermächtigung der Vollzugsorgane, auch besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten (Abs. 1), ist für einen effizienten Vollzug des THG erforderlich. Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1) verlangt dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

Auch die elektronische Aufbewahrung von Daten und der Datenaustausch zwischen den Vollzugsorganen sowie die Amtshilfe an das Ausland sind für den wirksamen Vollzug dieses Gesetzes unabdingbar (Abs. 2).

2.8 Artikel 21 und 22: Amtshilfe

Die bestehenden Artikel 21 und 22 regeln die Amtshilfe. Als Amtshilfe wird ein behördliches Verfahren zur Übermittlung von Informationen im (noch) nicht strittigen Verfahren verstanden. Die Amtshilfe ist von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Straf- und Verwaltungsstrafsachen zu unterscheiden, die Gegenstand der hier nicht speziell erfassten Rechtshilfe ist.

Artikel 21 regelt die Amtshilfe innerhalb der Schweiz, welche insbesondere in jenen Fällen ein Bedürfnis darstellt, in denen verschiedene Behörden unterschiedliche Teilaspekte ein und desselben Produktes zu untersuchen haben. In Artikel 22 wird die Amtshilfe im Verhältnis zu ausländischen Stellen geregelt. Angesichts der intensiven internationalen Verflechtung der Schweiz im Bereich des Warenverkehrs kann unser Land im Zusammenhang mit dem Vollzug von Produktvorschriften ein Interesse daran haben, Informationen etwa über einen ausländischen Hersteller, seine Produktionsverfahren oder durchgeführte Konformitätsbewertungsverfahren zu erhalten. Insbesondere mit der Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» nach Kapitel 3a wird der Bedarf nach generellem Erfahrungsaustausch, aber auch nach Informationsaustausch im Zusammenhang mit der Marktüberwachung für die zuständigen Behörden steigen. Die Artikel 21 und 22 geben den zuständigen Behörden die Möglichkeit, auch im Rahmen dieser Marktüberwachungstätigkeit Informationen mit anderen Behörden oder Institutionen des In- und Auslandes auszutauschen.

Diese beiden Bestimmungen werden geringfügig angepasst:

In den Artikeln 21 und 22 Absätze 1 und 2 wird der bisherige Ausdruck «Stellen des Bundes und der Kantone» (Art. 21) bzw. «Bundesamt» (Art. 22 Abs. 1 und 2) durch «Behörden des Bundes und der Kantone» bzw. «Behörde» ersetzt, und es werden die damit verbundenen redaktionellen Anpassungen vorgenommen. Mit diesen Änderungen soll zum Ausdruck kommen, dass auch Bundesbehörden, die nicht ein

Ferner soll in Artikel 22 Absätze 1 und 2 die Möglichkeit der Amtshilfe von ausländischen Behörden auf ausländische und internationale Institutionen ausgeweitet werden. Dies ist nötig, um die Zusammenarbeit mit Institutionen wie der EG, aber auch internationalen Agenturen wie der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit zu ermöglichen.

Es ist ein Merkmal der neueren Produktegesetzgebung, dass sie die Bewertung, das Kundtun und den Nachweis der Konformität vermehrt in die Eigenverantwortung derjenigen Personen legt, die Produkte herstellen, anbieten, in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen. Der auf diese Weise gestärkten Wirtschaftsfreiheit steht allerdings ein ebenfalls erhöhtes Missbrauchsrisiko gegenüber. Es ist deshalb notwendig, mit glaubwürdigen Strafbestimmungen der Gefahr von Missbrauch zu begegnen. Die Artikel 23–28 tragen diesem Bedürfnis durch einheitliche urkundenrechtliche Spezialstraftatbestände wie der Fälschung, der Fälschbeurkundung, dem Erschleichen falscher Beurkundungen sowie dem Gebrauch unechter und unwahrer Bescheinigungen Rechnung. Als Spezialgesetz gehen sie den entsprechenden allgemeinen Regeln des Strafgesetzbuchs (StGB)⁷⁵ vor. Produktespezifische Strafbestimmungen bezüglich anderer als durch das THG geregelter Tatbestände bleiben indessen in vielen Fällen erforderlich, denn ein horizontales Gesetz vermag den sehr unterschiedlichen sektoriellen Bedürfnissen in dieser Hinsicht nicht gerecht zu werden. Diese Strafbestimmungen werden geringfügig angepasst:

Im Interesse der Rechtssicherheit soll mit dieser Bestimmung klargestellt werden, dass nicht nur schweizerische, sondern auch ausländische Urkunden Gegenstand der Artikel 23–26 bilden können. Damit soll eine Privilegierung desjenigen Täters ausgeschlossen werden, der *ausländische* Bescheinigungen, Berichte oder Zertifikate fälscht, falsch beurkunden lässt, verwendet oder gebraucht. Artikel 27 wird nur geringfügig, nämlich durch den Verweis auf Artikel 28, verändert.

Mit Artikel 28 soll verhindert werden, dass Konformitätserklärungen zu Produkten ausgestellt oder Konformitätszeichen an Produkten angebracht werden, ohne dass die Produkte den technischen Vorschriften entsprechen. Auf diese Weise soll darauf

hingewirkt werden, dass nicht vorschriftskonforme Produkte nicht in Verkehr gelangen.

Dieser Straftatbestand wird in Buchstabe c auf die Erklärungen der Konformität mit ausländischen technischen Vorschriften ausgeweitet.

2.9.3 Artikel 28a: Nichteinholen einer Bewilligung nach Artikel 16c

Im neuen Artikel 28a wird das vorsätzliche Nichteinholen einer Bewilligung für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die den schweizerischen technischen Vorschriften nicht entsprechen, unter Strafe gestellt, ebenso wie die Nichteinhaltung von Bedingungen oder Auflagen, die an eine solche Bewilligung geknüpft sind. Weiter macht sich strafbar, wer in einem Antrag unrichtige oder falsche Angaben macht, die für die Erteilung einer solchen Bewilligung wesentlich sind.

2.10 6. Kapitel: Schlussbestimmungen

2.10.1 Artikel 31a (neu): Vollzug

Der neue Artikel 31a enthält Bestimmungen zum Vollzug. Als Vollzugshilfe ist eine Liste der rechtskräftigen Allgemeinverfügungen, mit denen das Inverkehrbringen von Lebensmitteln nach ausländischen Produktvorschriften bewilligt wird, vorgesehen. Ebenso ist eine Liste der Allgemeinverfügungen nach Artikel 19 Absatz 7 und 20 vorgesehen.

Zweck dieser Listen ist es in erster Linie, die Importeure und Inverkehrbringer zu informieren. Die Listen werden aber auch für die Vollzugsorgane eine nützliche Informationsquelle sein.

2.11 Änderung bisherigen Rechts

2.11.1 Alkoholgesetz⁷⁶

Übersicht

Nach Artikel 2 Absatz 2 des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932 sind die ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Erzeugnisse den Bestimmungen des Gesetzes nicht unterworfen, sofern ihr Alkoholgehalt 15 Volumenprozent nicht übersteigt.

Aufgrund der Entwicklung im Bereich des Rebbaus und der Önologie werden heute immer häufiger Naturweine produziert, die einen Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten aufweisen, ohne dass ihnen gebrannte Wasser zugesetzt werden. Dies führte in den letzten Jahren immer häufiger zu Unsicherheiten bei den Importeuren und Weinproduzenten. Weine mit einem Alkoholgehalt von über 15 Volumenprozenten wurden daher oft nicht zur Besteuerung angemeldet, was Nachbesteuerungs- und Strafverfahren zur Folge hatte. Mit der vorgesehenen Ände-

⁷⁶ AlkG, SR 680

rung des Alkoholgesetzes soll diese Unsicherheit beseitigt und gleichzeitig eine Anpassung an die EG-Gesetzgebung vorgenommen werden.

Ausgangslage

Artikel 32^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 ermächtigte den Bund, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Herstellung, den Verkauf und die fiskalische Belastung gebrannter Wasser zu erlassen. Durch extensive Auslegung dieser Bestimmung schloss der Gesetzgeber die hochgradigen vergorenen Getränke mit mehr als 12 Volumenprozenten Alkohol in die Bundeskompetenz ein. Diese Auslegung verträgt sich dort schlecht, wo der hohe Alkoholgehalt ausschliesslich von der Gärung herrührt.

Gestützt auf Artikel 29 aAlkG (in Kraft bis 30. Juni 1999) wurden Weine mit mehr als 12 Volumenprozenten Alkohol für die überschüssenden Grade bei der Einfuhr mit einer Monopolgebühr belegt. Inländische Weine wurden demgegenüber fiskalisch nicht belastet. Aufgrund handelsvertraglicher Vereinbarungen wurde diese Grenze bereits vor Jahrzehnten auf 15 Volumenprocente erhöht.

Im Rahmen der Teilrevision des Alkoholgesetzes vom 4. Oktober 1996 wurde die in der Praxis angewendete Grenze von 15 Volumenprozenten im Gesetz festgeschrieben. Zudem wurde die bestehende Diskriminierung ausländischer Erzeugnisse beseitigt, indem die Besteuerung auch auf inländische Weine ausgedehnt wurde.

Die Entwicklung im Bereich des Rebbaus und der Önologie führte dazu, dass seit einigen Jahren Weine produziert werden, die einen natürlichen Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten aufweisen. Dies ist namentlich auf die hohen Zuckergehalte verschiedener Rebsorten und auf die Verwendung neu gezüchteter Weinhefen zurückzuführen. Letztere ermöglichen, dass der im Traubenmost enthaltene Zucker vollständiger in Alkohol umgewandelt werden kann. Klimabedingt kann der Alkoholgehalt der fraglichen Weine von Jahr zu Jahr nicht unwesentlichen Schwankungen unterliegen. Derselbe Wein kann also einen Alkoholgehalt von knapp unter bzw. über 15 Volumenprozenten aufweisen. Dies führt sowohl für die Produzenten und Importeure als auch für die veranlagende Behörde zu Problemen. Schenkt der Produzent bzw. Importeur solchen Schwankungen nicht genügend Beachtung, so führt dies zu Nachbesteuerungen und Strafverfahren. Preisschwankungen, die jahrgangs- und steuerbedingt sind, würden auch bei den Konsumentinnen und Konsumenten auf Unverständnis stossen.

Um diese Unsicherheit zu beseitigen, fordert die von Nationalrat Jean-René Germanier am 16. Juni 2005 eingereichte Motion (05.3336), die Grenze von 15 auf 18 Volumenprocente zu erhöhen. In seiner Begründung verweist der Motionär u.a. auch auf die Richtlinie 92/83/EWG⁷⁷. Danach unterliegen Naturweine bis zu einem Alkoholgehalt von 18 Volumenprozenten in der EG nicht den Verbrauchsteuern auf Spirituosen.

⁷⁷ Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke, ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 21; berichtigt in ABl. L 19 vom 27.1.1995, S. 52.

Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat beantragt, die Artikel 2 Absatz 2 sowie 23^{bis} Absätze 1 Buchstabe b und 2 Buchstabe a AlkG zu ändern. Naturweine aus frischen Weintrauben, die ausschliesslich durch Vergärung gewonnen werden, sollen künftig nicht mehr dem Alkoholgesetz unterstehen, wenn ihr Alkoholgehalt 18 Volumenprocente nicht übersteigt. Damit entfällt auch die Besteuerung dieser Naturweine. Zudem sind die aus gesundheitspolitischen Gründen im Alkoholgesetz enthaltenen Handels- und Werberestriktionen auf Naturweine mit einem Alkoholgehalt bis 18 Volumenprocente nicht mehr anwendbar.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 2

Nach Artikel 2 Absatz 2 AlkG sind die ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Erzeugnisse den Bestimmungen dieses Gesetzes nicht unterworfen, sofern ihr Alkoholgehalt 15 Volumenprocente nicht übersteigt. Die Motion 05.3336 verlangt, die Grenze für die Besteuerung von Naturweinen von 15 auf 18 Volumenprocente zu erhöhen. Demgegenüber unterstehen andere vergorene Erzeugnisse wie beispielsweise Weine aus Früchten, Beeren oder anderen Rohstoffen weiterhin ab einem Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten dem Alkoholgesetz. Auch Wermutweine unterstehen nach wie vor dem Alkoholgesetz.

Somit unterstehen künftig die Naturweine der folgenden Zolltarifnummern nicht dem Alkoholgesetz: 2204.2121, 2204.2129, 2204.2131, 2204.2139, 2204.2141, 2204.2149, 2204.2921, 2204.2922, 2204.2929, 2204.2931, 2204.2932, 2204.2939, 2204.2941, 2204.2942.

Aus wirtschaftlichen und praktischen Überlegungen drängt sich auf, die genannten Naturweine nicht nur in Bezug auf die Besteuerung, sondern vollumfänglich aus dem Geltungsbereich des Alkoholgesetzes zu entfernen. Wäre dies nicht der Fall, so würde die bestehende Unsicherheit bei Weinen um 15 Volumenprocente in Bezug auf andere alkoholrechtliche Bestimmungen weiterbestehen. Sie unterständen z.B. nach wie vor den Handels- und Werbebestimmungen. Dies hätte u.a. zur Folge, dass für denselben Naturwein je nach Jahrgang und Alkoholgehalt unterschiedliche Etikettierungs-, Handels- und Werbevorschriften gelten würden. Zudem müssten sie unterschiedlich beworben werden. Schliesslich müsste beim Verkauf und Ausschank auf das unterschiedliche Abgabalter (16 bzw. 18 Jahre) geachtet werden. Eine solche Unterscheidung wäre sowohl für die Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer als auch für die Verwaltung mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

Art. 23^{bis} Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. a

Da Naturweine aus frischen Weintrauben mit einem Alkoholgehalt bis 18 Volumenprozenten künftig nicht mehr dem Alkoholgesetz unterstellt sind, ist Artikel 23^{bis} Absätze 1 Buchstabe b und 2 Buchstabe a, der die Besteuerung regelt, entsprechend anzupassen.

Auswirkungen

Auswirkungen auf den Bund: Die beantragte Gesetzesänderung bewirkt eine administrative Vereinfachung bei der Bewirtschaftung, namentlich bei der Besteuerung, von Naturweinen aus frischen Weintrauben. Die Neuregelung hat einen Fiskalausfall

von rund 450 000 Franken pro Jahr zur Folge. Sie wirkt sich nicht auf den Personalbestand des Bundes aus, da sie keine bedeutende Personalreduktion ermöglicht.

Auswirkungen auf die Kantone: Die beantragte Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Kantone.

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft: Die Neuregelung beseitigt die bestehende Unsicherheit bei den Produzenten und Importeuren von hochgradigen Naturweinen aus frischen Weintrauben und erleichtert damit den Handel mit den genannten Produkten.

Rechtliche Aspekte

Die in dieser Botschaft beantragte Gesetzesänderung stützt sich auf Artikel 105 BV. Sie führt gleichzeitig zu einer Harmonisierung mit dem EG-Recht.

2.11.2 Fernmeldegesetz⁷⁸

Gemäss dem Entscheid des Bundesrates vom 31. Oktober 2007 betreffend die Überprüfung der Abweichungen zwischen dem schweizerischen Recht und dem EG-Recht hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 16. April 2008 Entwürfe für Änderungen der Verordnung über Fernmeldeanlagen (FAV; SR 784.101.2) und der Verordnung über Frequenzmanagement und Funkkonzessionen (FKV; SR 784.102.1) eingereicht. Diese Änderungen erlauben die Streichung der zwei letzten Abweichungen vom EG-Recht im Bereich der Fernmeldeanlagen. Die vom Bundesrat genehmigten Verordnungsanpassungen sehen unter anderem die Aufhebung der Anforderung zur Einhaltung des Nationalen Frequenzzuweisungsplans (Art. 25 FMG) als Voraussetzung für das Inverkehrbringen von Fernmeldeanlagen vor. Als Folge davon dürfen Funkanlagen, die in der Schweiz nicht benutzt werden dürfen, wie in der EG angeboten und in Verkehr gebracht werden.

Entgegen dem EG-Recht⁷⁹ erlaubt die geltende Gesetzgebung nicht, das Inverkehrbringen von Funkanlagen einzuschränken oder zu verbieten, die Störungen von Anwendungen des Frequenzspektrums verursachen könnten, die einen verstärkten Schutz erfordern, wie beispielsweise die Sicherheitsdienste (Flugsicherheit, Armee, Polizei, Feuerwehr, Sanität usw.) und gewisse Telekommunikationsdienste (Mobilfunk usw.). Die heutige Formulierung erlaubt nur ein provisorisches Verbot und kein definitives Verbot von Anlagen, die effektiv Störungen verursacht haben. Die Anpassung dieses Absatzes ermöglicht es, präventiv und definitiv zu handeln, um Probleme in diesem sensiblen Bereich zu verhindern. So kann für ein Mikrofon, das die Vorschriften über das Inverkehrbringen erfüllt und für die Flugsicherheit bestimmte Frequenzbänder nutzt, ein Verkaufsverbot erlassen werden, bevor eine Störung verursacht worden ist. Sie erlaubt im Weiteren eine Angleichung des

⁷⁸ SR 784.10

⁷⁹ Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität, ABl. L 91 vom 7.4.1999, S. 10; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Sept. 2003, ABl. L 284 vom 31.10.2003, S. 1.

schweizerischen Rechts an das EG-Recht im Bereich der Marktüberwachung von Fernmeldeanlagen.

2.11.3 Landwirtschaftsgesetz (LwG)⁸⁰

Übersicht

Nach der Futtermittel-Verordnung vom 26. Mai 1999⁸¹ dürfen Ausgangsprodukte, die für die Herstellung von Futtermitteln bestimmt sind, nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie zugelassen sind. In der EG können Letztere ohne Zulassung in Verkehr gebracht werden. Strenge Hygiene- und Kennzeichnungsvorschriften garantieren die Sicherheit der Tiere und der aus ihnen gewonnenen Lebensmittel.

Diese Divergenz stellt ein technisches Handelshemmnis für den Handel mit Futtermitteln zwischen der Schweiz und der EG dar.

Das LwG räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, die Verwendung eines Ausgangsprodukts zu verbieten, wenn dieses als als Futtermittel ungeeignet erachtet wird. Das Inverkehrbringen kann er jedoch nicht untersagen.

Mit der Aufhebung der Zulassungspflicht hat der Bundesrat nicht mehr die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg das Inverkehrbringen eines als Produktionsmittel ungeeigneten Ausgangsprodukts, z.B. für die Futtermittelherstellung, nicht zu bewilligen.

Zwei Änderungen des LwG sind daher nötig, um die Möglichkeit zu wahren, das Inverkehrbringen gewisser Produktionsmittel zu verbieten und Widerhandlungen zu ahnden:

- im 7. Titel (Pflanzenschutz und Produktionsmittel), 4. Kapitel (Produktionsmittel) die Möglichkeit festschreiben, das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln zu verbieten;
- im 8. Titel, 3. Kapitel (Strafbestimmungen) das Inverkehrbringen eines verbotenen Produktionsmittels unter Strafe stellen.

Grundzüge

Im Rahmen der Vorbereitung der Teilrevision des THG entschied der Bundesrat, 34 Divergenzen gegenüber den technischen Vorschriften der EG abzuschaffen. Die Zulassungspflicht für Ausgangsprodukte, die als Futtermittel verwendet werden, gehört zu den Divergenzen, die der Bundesrat aufheben möchte.

Um gegen das Inverkehrbringen potenziell problematischer Substanzen vorgehen zu können, muss das LwG dahingehend geändert werden, dass dem Bundesrat die entsprechenden Kompetenzen eingeräumt werden.

⁸⁰ SR 910.1

⁸¹ SR 916.307

Gegenstand der Botschaft

Gegenwärtig muss ein Ausgangsprodukt zugelassen sein, um als Futtermittel in Verkehr gebracht zu werden. Die Liste der zugelassenen Ausgangsprodukte steht in Anhang 1 der Futtermittelbuch-Verordnung des EVD vom 10. Juni 1999⁸². Als Ausgangsprodukt gelten pflanzliche Produkte, die direkt als Futtermittel verwendet werden können (z.B. Gerste) oder die für die Herstellung von Mischfuttermitteln eingesetzt werden (z.B. Weizenstärke). Von der Aufhebung der Zulassungspflicht nicht betroffen sind Zusatzstoffe und Ausgangsprodukte, die gentechnisch veränderte Organismen sind oder enthalten.

In der EG sind die Ausgangsprodukte keiner Zulassungspflicht unterworfen. Die gemeinschaftlichen Bestimmungen halten jedoch Mindestanforderungen fest, welche die Ausgangsprodukte für das Inverkehrbringen erfüllen müssen. Die Unternehmen der Futtermittelindustrie sind dafür verantwortlich, nur Ausgangsprodukte zu verwenden, die diese Kriterien erfüllen. Ausserdem sind die Unternehmen verpflichtet, alle Massnahmen zu treffen, die nötig sind, um Sicherheit und Qualität der Futtermittel sicherzustellen. Daneben enthalten die EG-Bestimmungen eine Liste der Substanzen, deren Verwendung und Vermarktung als Ausgangsprodukt verboten sind.

Die gegenwärtigen Bestimmungen des LwG sehen vor, dass der Bundesrat die Verwendung von Produktionsmitteln verbieten kann (Art. 159a). Das Gesetz sieht jedoch nicht vor, deren Inverkehrbringen zu verbieten. Diese Situation stellt kein Problem dar, solange eine Zulassungspflicht für Produktionsmittel besteht. In der Tat wird gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe k LwG bestraft, wer nicht zugelassene Produktionsmittel in Verkehr bringt. Mit der geplanten Abschaffung der Zulassungspflicht für Ausgangsprodukte von Futtermitteln könnten Substanzen, deren Verwendung verboten ist, in Verkehr gebracht werden, ohne dass eine – insbesondere strafrechtliche – Interventionsmöglichkeit bestünde.

Revisionsentwurf

Damit die Zulassungspflicht für Ausgangsprodukte von Futtermitteln unter Beibehaltung der Möglichkeit, problematische Substanzen zu verbieten, abgeschafft werden kann, wird eine Änderung des LwG beantragt. Dem Bundesrat soll die Kompetenz eingeräumt werden, das Inverkehrbringen problematischer Substanzen (z.B. verschiedene Abfallprodukte, deren Hygienequalität nicht garantiert werden kann, Hanf für Nutztiere usw.) als Futtermittel zu verbieten. Die Strafbestimmungen sollen ebenfalls geändert werden, um eine Ahndung von Zuwiderhandlungen zu ermöglichen.

Die Abschaffung der Zulassungspflicht für Ausgangsprodukte von Futtermitteln bezweckt die Beseitigung von Divergenzen gegenüber dem EG-Recht. Da diese ein technisches Handelshemmnis darstellen, wird beantragt, im Rahmen der Teilrevision des THG auch das LwG zu ändern.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 159a LwG

Nach dem geltenden Futtermittelrecht dürfen nur Ausgangsprodukte als Futtermittel in Verkehr gebracht werden, die in der Futtermittelbuch-Verordnung des EVD vom

⁸² SR 916.307.1

10. Juni 1999 aufgeführt sind. Mit der Abschaffung der Zulassungspflicht können Ausgangsprodukte als Futtermittel vermarktet werden, sofern der Hersteller oder der Importeur garantiert, dass sie qualitativ einwandfrei, aus hygienischer Sicht sicher und korrekt gekennzeichnet sind. Die amtliche Futtermittelkontrolle überprüft stichprobenweise die Einhaltung dieser Bestimmungen.

Mit dem Systemwechsel wird das Inverkehrbringen von als Futtermittel ungeeigneten Substanzen auf dem Verordnungsweg verboten werden müssen. In der EG besteht eine Liste der verbotenen Substanzen.

Die vorgesehene Änderung von Artikel 159a erlaubt dem Bundesrat ebenfalls eine solche Liste zu erlassen.

Art. 173 Abs. 1 Bst. k^{quater} (neu) LwG

Mit der Abschaffung der Zulassungspflicht von Ausgangsprodukten für Futtermittel ist Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe k LwG, der die Ahndung eines unerlaubten Inverkehrbringens von Produkten, die einer Zulassung unterliegen, vorsieht, auf Ausgangsprodukte für Futtermittel nicht mehr anwendbar. Der neue Buchstabe k^{quater} schliesst diese Lücke.

Verhältnis zum internationalen Recht

Die Zulassungspflicht von Ausgangsprodukten für Futtermittel, die restriktiver ist als die entsprechenden Anforderungen der EG, stellt ein technisches Handelshemmnis für Futtermittel dar. Ihre Aufhebung stärkt die Annäherung des Schweizer Rechts an das EG-Recht und verbessert die Position der Schweiz im internationalen Handel.

Verfassungsmässigkeit

Die vorliegenden Änderungen des LwG beruhen auf Artikel 104 Absatz 1 BV, der bestimmt, dass der Bund in der Landwirtschaft für eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion sorgt.

Auswirkungen

Auswirkungen auf den Bund: Die vorgesehenen Änderungen des LwG haben für den Bund keine personellen und finanziellen Konsequenzen.

Auswirkungen auf die Kantone: Die Änderungen des LwG haben für die Kantone keine Konsequenzen.

Regulierungsfolgeabschätzung

Futtermittelhersteller dürfen von Gesetzes wegen Ausgangsprodukte nur in Verkehr bringen, wenn sie unverdorben, unverfälscht und von handelsüblicher Qualität sowie vorschriftsgemäss gekennzeichnet sind. Die stichprobenweise durchgeführten amtlichen Kontrollen sorgen für eine strikte Anwendung dieser Bestimmungen.

Die Möglichkeit, die dem Bundesrat eingeräumt wird, das Inverkehrbringen ungeeigneter Produkte zu verbieten, führt zu keiner grundlegenden Änderung der Regeln, da solche Substanzen derzeit nicht zugelassen sind.

Nahrungsmittelsicherheit in der Schweiz

Die Möglichkeit, das Inverkehrbringen bestimmter Substanzen als Produktionsmittel in der Landwirtschaft zu verbieten, fördert die Nahrungsmittelsicherheit des Landes.

Nachhaltigkeitsbeurteilung

Die in diesem Entwurf vorgesehenen Massnahmen haben keine Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit.

Wirtschaft

Mithilfe der vorgesehenen Änderungen werden technische Handelshemmnisse gegenüber der EG abgebaut, was den Warenverkehr vereinfachen wird.

Umwelt

Die in diesem Entwurf vorgesehenen Massnahmen haben keine Auswirkungen auf die Umwelt.

2.11.4 Bauproduktengesetz⁸³

Im Rahmen dieser Botschaft wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Teilrevision des THG der bisherige schweizerische Ausdruck «nachträgliche Kontrolle» dem international üblichen Ausdruck «Marktüberwachung» angepasst werden soll (siehe Ziff. 2.1.3 und 2.6.1). Das Bauproduktengesetz vom 8. Oktober 1999 ist daher entsprechend anzupassen. So soll der Ausdruck «Marktüberwachung» den bisherigen Ausdruck «Nachträgliche Kontrolle (Marktüberwachung)» im Gliederungstitel vor Artikel 11 ersetzen. Gleichzeitig wird der Begriff «Marktüberwachung» neu in die Artikel 11 und 12 Absatz 1 des Bauproduktgesetzes aufgenommen. Es handelt sich dabei um eine rein terminologische Anpassung.

2.11.5 Sprengstoffgesetz⁸⁴

Einleitende Bemerkungen

Der Bundesrat hat am 31. Oktober 2007 im Rahmen der Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produkterecht vom in der EG geltenden Recht beschlossen, eine Anpassung des schweizerischen Rechts an die Richtlinie 2007/23/EG⁸⁵ vorzunehmen. Er hat das EJPD beauftragt, eine entsprechende Änderung der Sprengstoffverordnung (SprstV)⁸⁶ im Rahmen der Revision des THG vorzunehmen und gleichzeitig mit der neuen EG-Richtlinie auf Mitte 2010 in Kraft zu setzen. Damit diese Anpassung an das EG-Recht vorgenommen werden kann, sind auch gewisse Änderungen im Sprengstoffgesetz (SprstG) notwendig, die den eidgenössischen Räten hiermit zur Genehmigung unterbreitet werden. Diese Änderungen werden gleichzeitig zum Anlass genommen, weitere Änderungen im SprstG zu beantragen, die nicht im Zusammenhang mit dem Bundesratsentscheid vom 31. Oktober 2007 stehen, sich jedoch aus der Praxis ergeben haben.

⁸³ SR 933.0

⁸⁴ SR 941.41

⁸⁵ Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände, ABl. L 154 vom 14.6.2007, S. 1.

⁸⁶ SR 941.411

Die im Folgenden beantragten Änderungen waren nicht Gegenstand einer Vernehmlassung im üblichen Rahmen. Die mitinteressierten Bundesämter (EDÖB, BJ, BBT, BSV, EZV) sind jedoch begrüsst worden. Die Änderungen bestehen denn auch hauptsächlich aus formellen Anpassungen, die nur sehr beschränkte Auswirkungen auf die Bundesverwaltung haben und weder die Kantone noch die einzelnen Bürgerinnen und Bürger direkt berühren. Da zu den meisten Anpassungen Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene erforderlich sind, werden die interessierten Kreise und die Kantone im Zuge der Anhörung zur Revision der SprstV begrüsst werden.

Was die Verfassungsgrundlage betrifft, so basiert das geltende SprstG auf 8 Bestimmungen der alten BV. Diese Bestimmungen entsprechen den Artikeln 57, 60, 95, 107 Absatz 1, 118, 123 und 178 Absatz 3 der neuen BV. Relevant ist jedoch eigentlich nur Artikel 118, der den Bund ermächtigt, im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit zu erlassen.

Art. 2a (neu)

Die Richtlinie 2007/23/EG gilt nicht für die nichtkommerzielle Verwendung pyrotechnischer Gegenstände durch die ordentlichen Polizeikräfte und die Feuerwehr (vgl. Art. 1 Abs. 4 Bst. a der Richtlinie). Die geltende nationale Sprengstoffgesetzgebung ist jedoch sowohl auf die ordentlichen Polizeikräfte wie auf die Feuerwehr anwendbar. Da Artikel 8a SprstG den Bundesrat grundsätzlich verpflichtet, internationales Recht zu berücksichtigen, wird es ihm durch diesen neuen Artikel ermöglicht, dieser Auflage bei Bedarf nachzukommen.

Der Bundesrat kann im Weiteren, soweit er die Polizei und die Feuerwehr vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen hat, besondere Bestimmungen für diese Stellen vorsehen (vgl. z.B. die Verordnung vom 27. Juni 1984⁸⁷ über den Verkehr mit Sprengmitteln bei der Polizei).

Art. 12 Abs. 5 erster Satz

Der geltende Artikel 12 Absatz 5 SprstG ermächtigt den Bundesrat, Vorschriften für den Bezug pyrotechnischer Gegenstände zu industriellen, technischen oder landwirtschaftlichen Zwecken zu erlassen, d.h. für pyrotechnische Gegenstände zu gewerblichen Zwecken (vgl. Art. 6 Abs. 1 SprstV). Unter diese Vorschriften fällt z.B. der Erwerbsschein nach Artikel 12 SprstG. Die Struktur von Artikel 12 Absatz 5 wurde an diejenige von Artikel 14 SprstG angepasst (s. nachfolgende Erläuterungen).

Entsprechend wird hier beantragt, in Artikel 12 Absatz 5 SprstG auf Artikel 14 Absatz 2 SprstG zu verweisen. Damit wird dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, die «pyrotechnischen Gegenstände zu Vergnügungszwecken» der Kategorie IV⁸⁸ den Anforderungen für einen Erwerbsausweis zu unterstellen.

⁸⁷ SR **941.413**

⁸⁸ Innerhalb der Zweckkategorien existieren jeweils verschiedene Unterkategorien.

Art. 14

Absatz 2 zweiter Satz: Der geltende Artikel 14 Absatz 2 hält fest, für welche pyrotechnischen Gegenstände ein Sprengausweis erforderlich ist. Der Bundesrat kann den Kreis dieser Gegenstände auf bestimmte Arten einschränken. Nach geltendem Recht unterliegen Gegenstände zu Vergnügungszwecken nicht der Ausweisvorschrift (vgl. Art. 52 Abs. 6 SprstV und Anhang 1 SprstV).

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2007/23/EG sieht wegen der Gefährlichkeit der Gegenstände der Kategorie IV vor, dass Benutzerinnen und Benutzer solcher Gegenstände über Fachkenntnisse verfügen müssen.

Ins nationale Recht übertragen bedeutet das, dass Benutzerinnen und Benutzer solcher Gegenstände der Kategorie IV über einen Sprengausweis verfügen müssen. Diese Gegenstände müssen folglich denselben Vorschriften unterstellt werden wie die gewerblich (industriell, technisch, landwirtschaftlich) genutzten.

Um die Anforderungen des schweizerischen Rechts betreffend Gegenstände der Kategorie IV mit den Anforderungen des EG-Rechts zu vereinheitlichen, muss der Bundesrat die Sprengstoffverordnung in diesem Sinne ändern können. Indem ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, die Anforderungen für einen Sprengausweis auf weitere Arten pyrotechnischer Gegenstände auszudehnen, können die Gegenstände der Kategorie IV den erwähnten Anforderungen unterstellt werden. Darum wird beantragt, Artikel 14 Absatz 2 SprstG in diesem Sinn zu ändern.

Absatz 3^{bis} (neu): Der geltende Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b SprstG überträgt dem Bundesrat die Aufgabe, Vorschriften für Ausbildung und Prüfungen zur Erlangung eines Ausweises zu erlassen.

In der Praxis und gemäss der Sprengstoffverordnung sind es die Berufsverbände und nicht der Bundesrat, denen die Organisation der Ausbildung unter Aufsicht des Bundesamts für Bildung und Technologie (BBT) zusammen mit der Zentralstelle für Sprengstoff und Pyrotechnik (Zentralstelle) obliegt. Artikel 61 SprstV beauftragt die Berufsverbände mit der Erarbeitung der Prüfungsreglemente; diese müssen anschliessend dem BBT zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 63 SprstV). Der Sprengkommission (Art. 61 Abs. 1 SprstV) obliegt die Durchführung der Ausbildung und der Prüfungen. Die Fachausschüsse Sprengwesen (FAS) des BBT haben die Aufgabe, die Vorschriften und Dokumentationen betreffend Ausbildung und Prüfung zu koordinieren und zu evaluieren (Art. 66 SprstV). Schliesslich ist das BBT für Ausstellung und Abgabe der Ausweise zuständig (Art. 57 SprstV).

Diese Praxis hat sich bewährt, und die öffentliche Ordnung und Sicherheit sind gewährleistet. Aus diesen Gründen ist es folgerichtig, das Gesetz der Praxis anzupassen und dem Bundesrat ausdrücklich die Möglichkeit einzuräumen, die Berufsverbände zu ermächtigen, die Vorschriften über Ausbildung und Prüfungen in den hochtechnischen Gebieten Sprengstoffwesen und Pyrotechnik zu erlassen.

Absatz 6 (neu): Nach Artikel 57 SprstV wird der Sprengausweis vom BBT ausgestellt. Das BBT führt ausserdem ein Verzeichnis der abgegebenen Ausweise. Es hat mit der Zentralstelle für Sprengstoff und Pyrotechnik die Daten festgelegt, die auf dem Ausweis figurieren müssen. Bereits heute wird anstelle der Adresse des Ausweisinhabers dessen AHV-Nummer verwendet. Im Gegensatz zu einer Adresse verändert sich die AHV-Nummer im Prinzip nicht. Somit wird die Registerführung vereinfacht. Diese Regelung ist jedoch nicht mehr gesetzeskonform.

Das Parlament hat am 23. Juni 2006 eine Revision des AHVG⁸⁹ beschlossen, die am 1. Dezember 2007 in Kraft getreten ist. Die Revision betrifft nicht nur die AHV, sondern auch die Drittnutzung der neuen AHV-Versichertennummer. Artikel 50e Absatz 1 AHVG⁹⁰ hält fest, dass die AHV-Versichertennummer ausserhalb der Sozialversicherung des Bundes nicht systematisch verwendet werden darf. Artikel 50g Absatz 2 Buchstabe a AHVG bestimmt, dass Drittnutzer für die Verwendung der richtigen Versichertennummer und den Schutz vor deren missbräuchlicher Verwendung technische und organisatorische Massnahmen treffen müssen. Nach Artikel 50g Absatz 3 AHVG werden die Mindeststandards für solche Massnahmen in einer eigenen Verordnung⁹¹ festgelegt.

Entsprechend dieser neuen Regelung und insbesondere entsprechend Artikel 50e Absatz 1 AHVG wird mit Artikel 14 Absatz 6 SprstG eine diesbezügliche gesetzliche Grundlage geschaffen. Damit wird dem BBT als Vollzugsbehörde bezüglich des Ausweises die Möglichkeit eröffnet, die AHV-Versichertennummer systematisch zu benutzen. Die entsprechenden technischen und organisatorischen Massnahmen sollen in der Sprengstoffverordnung oder einer andern Verordnung geregelt werden.

Art. 15 Abs. 4

Artikel 15 Absatz 4 SprstG verbietet demjenigen, der Sprengmittel zur eigenen Verwendung erwirbt, diese an Dritte weiterzugeben. Da die pyrotechnischen Gegenstände, für die ein Ausweis benötigt wird (Gegenstände zu gewerblichen Zwecken und Gegenstände zu Vergnügungszwecken der Kategorie IV), ebenso gefährlich sind wie die Sprengmittel, wird beantragt, das Verbot mit einer Änderung von Artikel 15 Absatz 4 auf solche Gegenstände auszuweiten.

Art. 20 Abs. 1

Der Begriff «Knallzündschnüre» wird durch «Sprengschnüre» ersetzt, um eine einheitliche Terminologie mit Artikel 2 Buchstabe d SprstV zu erzielen.

Art. 28

Absatz 1 zweiter Satz (neu): Nach dem geltenden Absatz 1 sind die Kantone allein für die Überwachung des Verkehrs mit Sprengmitteln und pyrotechnischen Gegenständen zuständig. Gemäss der Sprengstoffverordnung hingegen (vgl. etwa Art. 16 SprstV) ist die Zentralstelle teilweise ebenfalls zuständig für die Kontrolle der in Verkehr gebrachten Sprengmittel. Diese Regelung scheint dem Gesetz zu widersprechen. Deshalb wird der Vorbehalt von Artikel 33 SprstG in Artikel 28 aufgenommen. Artikel 33 SprstG wird aus denselben Gründen angepasst (s. unten).

Absatz 2: Der geltende Absatz 2 überträgt der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) die Aufsicht über die Einfuhr pyrotechnischer Gegenstände. In der Praxis überwacht die EZV jedoch auch die Einfuhr von Sprengmitteln. Aus diesem Grund sollen diese neu explizit im Gesetz erwähnt werden.

⁸⁹ AS 2007 5259; BBl 2006 5777

⁹⁰ SR 831.10

⁹¹ SR 831.101.4

Art. 29 Abs. 4 zweiter Satz (neu)

Die Europäische Kommission hat am 4. April 2008 die Richtlinie 2008/43/EG⁹² erlassen. Gemäss Artikel 13 Absatz 3 dieser Richtlinie müssen Daten und Aufzeichnungen über Sprengstoffe bis zehn Jahre nach der Lieferung bzw. nach Ablauf des Lebenszyklus des Explosivstoffs aufbewahrt werden. Entsprechend erteilt Artikel 29 Absatz 4 zweiter Satz dem Bundesrat neu die Kompetenz, die Aufbewahrungsfrist zu verlängern.

Art. 33 Abs. 3 (neu)

Nach Artikel 16 SprstV ist die Zentralstelle zuständig für die Kontrolle der Konformität der in Verkehr gebrachten Sprengmittel. Diese Bestimmung könnte als Artikel 28 Absatz 1 SprstG widersprechend angesehen werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 28 Abs. 1 zweiter Satz). Deshalb wird Artikel 28 um den Vorbehalt von Artikel 33 SprstG ergänzt, der die Aufgaben der Zentralstelle festlegt, und Artikel 3 wird um die in Artikel 16 SprstV bereits vorgesehene Kontrollfunktion der Zentralstelle ergänzt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse werden der Bundesverwaltung gewisse Einsparungen im Bereich der Reglementierung erlauben. Der Verzicht auf Schweizer Sondervorschriften wird den Erlass und Vollzug technischer Vorschriften erleichtern. Auch der Verweis auf technische Normen zur Konkretisierung technischer Vorschriften ermöglicht substanzielle Einsparungen. Diese werden mit fortschreitender Harmonisierung mit dem EG-Recht noch zunehmen. Zudem sind Einsparungen ebenfalls dank der geplanten Vereinfachung der Zulassungsverfahren, insbesondere im Bereich der Arzneimittel, zu erwarten.

Die autonome Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» wird hingegen einen Schulungs- und Informationsaufwand erfordern. Listen derjenigen Produkte, die ohne zusätzliche Kontrolle keinen Zugang zum Schweizer Markt haben (Art. 31a), müssen erstellt und aktualisiert werden. Weiter muss sichergestellt werden, dass die Listen sowohl den Behörden als auch den Produzenten und Importeuren leicht zugänglich sind. Im Rahmen von Artikel 20 Absätze 3 und 4 ist für die für die Marktüberwachung zuständigen Bundesbehörden mit einem Mehraufwand für die Überprüfung der Nachweise für Produkte zu rechnen, die nach Kapitel 3a angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden. In den Bereichen, in denen der Vollzug den Kantonen obliegt, müssen die Bundesbehörden die Anträge der kantonalen Vollzugsorgane für Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» fortlaufend prüfen. Sie haben über die von den kantonalen Behörden vorgeschlagenen Massnahmen zu entscheiden und – falls diese bestätigt werden – eine entsprechende Allgemeinverfügung zu erlassen.

⁹² Richtlinie 2008/43/EG der Kommission vom 4. April 2008 zur Einführung eines Verfahrens zur Kennzeichnung und Rückverfolgung von Explosivstoffen für zivile Zwecke gemäss der Richtlinie 93/15/EG des Rates, ABl. L 94 vom 5.4.2008, S. 8.

Eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Instanzen der EG bezüglich Risikoanalyse und Marktüberwachung würde es erlauben, die erwarteten Kosten zu reduzieren. Ob sich dieses Anliegen realisieren lässt, wird namentlich vom Resultat der im Agrar- und Lebensmittelbereich geplanten Verhandlungen abhängen, deren Ausgang nicht vorhergesagt werden kann.

Es ist vorgesehen, dass in der Bundesverwaltung die zusätzlichen Kosten innerhalb der Departemente durch die erzielten Einsparungen kompensiert werden. In einer Anfangsphase sind jedoch zusätzliche Ressourcen für Aufbau und Betrieb notwendig. Für die Sonderregelung im Lebensmittelbereich (Art. 16c–16e) wird das BAG mittelfristig acht zusätzliche Vollzeitstellen benötigen. Weiter sind Sachmittel in der Höhe von einer Million Franken pro Jahr erforderlich, um Nachforschungen im Zusammenhang mit der Beurteilung der Anträge vorzunehmen. Das BVET benötigt für den Vollzug der Sonderregelung im Lebensmittelbereich ebenfalls eine zusätzliche Stelle. Nach der Einführungsphase, die 2 bis höchstens 5 Jahre dauern wird, dürfte die Zahl der Anträge, insbesondere aufgrund der bereits in Kraft gesetzten Allgemeinverfügungen und der fortschreitenden Harmonisierung des EG-Rechts im Bereich der Lebensmittel, abnehmen. Die Bedürfnisse werden dann neu evaluiert und der Situation angepasst werden.

Das SECO benötigt zwei zusätzliche Stellen für den Vollzug der neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Kapitels 3a («Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten»), namentlich für das Bereitstellen der Informationen und Listen für Hersteller und Importeure über den Anwendungsbereich der neuen Regelung sowie für das Behandeln von Meldungen über allfällige Inländerdiskriminierungen. Wie bei der Sonderregelung für Lebensmittel wird der Bedarf für die Vorarbeiten im Hinblick auf das Inkrafttreten sowie in der Anfangsphase am grössten sein und danach wieder abnehmen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Für die Kantone entstehen in den Bereichen, in denen sie für die Marktüberwachung zuständig sind, gewisse zusätzliche Aufwendungen für die Kontrolle der Produkte, die nach ausländischen technischen Vorschriften in Verkehr gebracht werden. Die Arbeit der kantonalen Behörden wird jedoch durch die vom Bund erstellten Listen der Produkte, die ohne zusätzliche Kontrolle keinen Zugang zum Schweizer Markt haben, vereinfacht. Der Aufwand für das Ausarbeiten von Informations- und Schulungsunterlagen dürfte vorwiegend auf die Bundesbehörden entfallen. Daher werden die zusätzlichen Kosten für die Kantone geringer sein als für den Bund. Mit der fortschreitenden Harmonisierung der technischen Vorschriften mit dem EG-Recht werden auch die zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit der Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» abnehmen.

3.3

Volkswirtschaftliche Auswirkungen⁹³

3.3.1

Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Wachstumsschwäche der schweizerischen Volkswirtschaft in den 1990er-Jahren führte zur Formulierung einer Wachstumspolitik des Bundes. Im Rahmen der Legislaturplanung 2003–2007 wurde die Stärkung des Wirtschaftswachstums zum ersten Ziel erhoben. Die Wachstumspolitik soll in der laufenden Legislaturperiode weitergeführt werden und die strukturellen Voraussetzungen für bessere Wachstumsaussichten auch unter konjunkturell schwierigeren Umständen verbessern.

Im Rahmen der Wachstumspolitik 2008–2011 hat der Bundesrat eine Senkung des hohen Kostenniveaus in der Schweiz zu einer Priorität gemacht. Im Vergleich zu den umliegenden Ländern ist das schweizerische Preisniveau trotz einiger Verbesserungen noch immer sehr hoch. Zum Beispiel sind die Preise im Nahrungsmittelbereich um 32 % höher als im Durchschnitt der Nachbarländer, im Baugewerbe um 35 % höher, bei der Gesundheitspflege um 30 % höher und im Bereich Wohnungswesen, Wasser, Elektrizität, Gas und andere Brennstoffe sogar um 57 % höher.⁹⁴

Die Ursachen für die Preisniveaunterschiede wurden im Bericht «Preisinsel Schweiz» des SECO dargelegt.⁹⁵ Die vom Staat beeinflussbaren preisbestimmenden Faktoren finden sich insbesondere im Wettbewerbsrecht, im Immaterialgüterrecht, in administrierten Preisen, staatlichen Abgaben und mengenmässigen Handelsbarrieren sowie nicht zuletzt in technischen Handelshemmnissen. Von besonderer Bedeutung für das Preisniveau sind technische Handelshemmnisse, die den grenzüberschreitenden Austausch von Produkten behindern und damit zur Abschottung der inländischen Märkte beitragen. Gemäss den im Jahre 2005 bei der Wettbewerbskommission gemeldeten Importhemmnissen kommt beispielsweise im Nahrungsmittelbereich nebst den Zöllen auch den Divergenzen im technischen Recht grosse Bedeutung zu.

Diese Abschottung der inländischen Märkte schafft eine Reihe von Problemen. Dazu gehören höhere Preise, eine eingeschränkte Wettbewerbsintensität auf dem Binnenmarkt, eine verringerte internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produzenten sowie unausgeschöpfte Skaleneffekte im Zusammenhang mit der internationalen Arbeitsteilung (Spezialisierung auf die Produktion grösserer Stückzahlen mit geringeren Stückkosten für grössere Absatzmärkte). Eine Studie über die Industrieländer für den Zeitraum 1970–1995 zeigt, dass die offeneren Volkswirtschaften ein stärkeres Wachstum (2,5 %) zu verzeichnen hatten als die geschlosseneren (0,7 %).⁹⁶

⁹³ Die Untersuchungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der THG-Revision (Regulierungsfolgenabschätzung) sind auf den Internetseiten des EVD dokumentiert (www.evd.admin.ch, «Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse» im Bereich «Themen»).

⁹⁴ Ungewichteter Durchschnitt der vier Nachbarländer Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Quelle: Bundesamt für Statistik, Preisniveauindizes im internationalen Vergleich 1999–2006/Eigene Berechnungen.

⁹⁵ Vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft, Preisinsel Schweiz, Berichte in Erfüllung des Postulates David (05.3816), Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 16, 2008.

⁹⁶ Jeffrey D. Sachs, Andrew Warner, Anders Åslund und Stanley Fischer (1995), Economic Reform and the Process of Global Integration, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, S. 1–118.

Aufgrund des schon früher einsetzenden Abbaus bzw. der Eliminierung von Zöllen und Einfuhrquoten im Rahmen der europäischen Integration und der weltweiten Handelsliberalisierung hat die relative Bedeutung technischer Handelshemmnisse in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Im besonderen Fall der Schweiz gibt es mehrere Faktoren, welche die Problematik technischer Handelshemmnisse akzentuieren. Dazu gehören etwa der Status der Schweiz als kleines Land mit intensiven wirtschaftlichen Verflechtungen mit der EG, ohne aber Mitglied derselben zu sein, die Fragmentierung bedeutender Rechtsbereiche im föderalistischen Staatswesen und die Tatsache, dass die EG und etliche aussereuropäische Länder schon früher über ein griffigeres Wettbewerbsrecht verfügten.

Abschliessende Aussagen über den Anteil der technischen Handelshemmnisse am überhöhten Preisniveau in der Schweiz lassen sich kaum machen. Aufgrund einer vom SECO im Herbst 2005 durchgeführten Erhebung lässt sich anhand einer Auswahl von 50 Produkten aus allen Wirtschaftszweigen dennoch exemplarisch zeigen, dass in Bereichen mit technischen Handelshemmnissen die Preisunterschiede bedeutend höher sind als in Bereichen ohne (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1

Preisunterschiede und technische Handelshemmnisse

	Anzahl untersuchte Produkte	durchschnittlicher Preisunterschied Schweiz–Deutschland
Produkte mit technischen Handelshemmnissen	28	+ 59 %
Produkte ohne technische Handelshemmnisse	22	+ 27 %

Quelle: Berechnungen auf Basis des Berichts «Preisinsel Schweiz» des SECO. Ungewichteter Durchschnitt.

Die Teilrevision des THG und die damit verbundenen Massnahmen bezwecken, mittels einer weiteren Reduktion der technischen Handelshemmnisse volkswirtschaftlich schädliche Importbarrieren zügig zu beseitigen, den Wettbewerb zu beleben und damit zu einer Senkung des Preisniveaus und zu einer Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft beizutragen. Dies auf möglichst schnelle und nachhaltige Weise sowie unter Wahrung eines angemessenen Schutzniveaus insbesondere hinsichtlich Gesundheit und Umwelt.

3.3.2 Untersuchte Massnahmen und Anwendungsbereich

Die drei Stossrichtungen des Bundesrates zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse wurden im Kapitel 1.2 vorgestellt. Es handelt sich um die Teilrevision des THG (vgl. Ziff. 1.2.1), die Beseitigung der Abweichungen im schweizerischen Recht (vgl. Ziff. 1.2.2) sowie den Ausbau vertraglicher Regelungen (vgl. Ziff. 1.2.3). Von den Massnahmen innerhalb der THG-Revision betreffen die wirtschaftlich bedeutsamsten (1) die autonome Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» für Schweizer Importe aus den EG- bzw. EWR-Mitgliedstaaten und die Beschränkung auf möglichst wenige Ausnahmen bei dessen Anwendung, (2) die Massnahme zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung im Anwendungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips», (3) Vereinfachungen bei der Produktinformation

sowie (4) die Vereinfachung von Zulassungsverfahren für im Ausland bereits nach gleichwertigen Vorschriften zugelassene Produkte.

Die Massnahmen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse führen insgesamt zu einem deutlich verbesserten Marktzugang für Produkte, die nach in der EG geltendem Recht hergestellt worden sind⁹⁷. Dies ist umso bedeutsamer, als 82 % der schweizerischen Importe aus der EG stammen. Tabelle 2 zeigt, dass ein signifikanter Anteil der Importe aus der EG von den Verbesserungen aufgrund des Massnahmenpakets betroffen ist.

Die autonome Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» gemäss Artikel 16a THG findet nach den erfolgten Abschätzungen bei 33 % der Importe aus der EG Anwendung. Betroffen sind vor allem die Importe in den Bereichen Kosmetika, Textilien und Bekleidung, Lebensmittel sowie Wohnungseinrichtungsgegenstände (z.B. Möbel). Betroffen sind auch bestimmte Teile innerhalb der Bereiche Chemie⁹⁸, Metalle und Metallwaren sowie Instrumente. Die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» im Lebensmittelbereich setzt gemäss der Sonderregelung (vgl. Ziff. 2.4.3–2.4.6) allerdings eine Bewilligung in Form einer Allgemeinverfügung vor dem Inverkehrbringen voraus. Die Regelung zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung betrifft von Schweizer Unternehmen für den heimischen Markt hergestellte Produkte in denjenigen Bereichen, in denen für Importe das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» gilt. Vorteilhaft ist diese Massnahme besonders für Schweizer Unternehmen, die ihre Produkte sowohl in der Schweiz als auch in der EG absetzen. Die Vereinfachung der Produktinformation aufgrund von Artikel 4a THG betrifft grundsätzlich alle in der Schweiz in Verkehr gebrachten – und damit auch alle importierten – Produkte. Der Anteil der von einer Zulassungspflicht betroffenen Importe aus der EG bleibt unverändert bei 10 %.⁹⁹ Der Marktzugang soll in diesem Bereich durch die Vereinfachung von Zulassungsverfahren nach Artikel 5 erleichtert werden. Zum überwiegenden Teil betrifft dies die Arzneimittel. Diese machen ungefähr 90 % des Importwerts im Bereich der zu vereinfachenden Zulassungsverfahren aus.¹⁰⁰

Die schon am 31. Oktober 2007 nach Überprüfung der Abweichungen vom EG-Recht vom Bundesrat beschlossene autonome Harmonisierung verschiedener technischer Vorschriften betrifft rund 6 % der Importe aus der EG, die zuvor durch

⁹⁷ Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» soll auch gegenüber EWR-Staaten gelten, was in den nachfolgenden Ausführungen nicht an jeder entsprechenden Stelle einzeln hervorgehoben wird.

⁹⁸ Chemikalien ohne Arzneimittel; unter Vorbehalt der im Bericht vom 31. Okt. 2007 zur Überprüfung der Abweichungen festgehaltenen punktuellen Ausnahmen.

⁹⁹ Nicht mitgezählt werden hier Importe von Produkten (z.B. Motorfahrzeuge), bei denen das MRA mit der EG die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und Produktzulassungen vorsieht. Vgl. «Abkommen mit der EG» in Ziff. 1.1.2.

¹⁰⁰ Vgl. Bericht im Anhang.

Abweichungen der schweizerischen technischen Vorschriften beeinträchtigt wurden.¹⁰¹ Dies stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Vorzustand dar.

Vom Bereich der autonomen Harmonisierung in den staatsvertraglich geregelten Bereich wechseln die Bauprodukte, die auf 3 % der Warenimporte (definiert nach der Verwendung) aus der EG geschätzt werden. Dies ergibt sich aufgrund der im März 2008 erfolgten Ausweitung des bestehenden MRA mit der EG (vgl. Ziff. 1.2.3).

Tabelle 2

Massnahmen zur Vereinfachung des Marktzugangs und betroffene Importanteile

Massnahme	Betroffene Warenimporte aus der EG*	
	in Prozent	in Franken
<i>Revision THG (vgl. Ziff. 1.2.1)</i>		
– Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips»	33 %	47 Mrd.
– Verhinderung der Inländerdiskriminierung	**	**
– Vereinfachung der Produktinformation	***	***
– Vereinfachung der Zulassungsverfahren	10 %	14 Mrd.
<i>Autonome Harmonisierung (vgl. Ziff. 1.2.2)</i>		
– Beseitigung der Abweichungen gemäss Bundesratsbeschluss vom 31. Okt. 2007	6 %	8 Mrd.
<i>Staatsvertragliche Regelungen (vgl. Ziff. 1.2.3)</i>		
– gegenseitige Anerkennung im Bereich Bauprodukte	3 %	4 Mrd.
* Zahlen beruhend auf Zollstatistik 2006. ** Betrifft nicht die Importe, sondern den Marktzugang für Inländer. *** Betrifft grundsätzlich alle Warenimporte.		

Tabelle 3 vergleicht den Marktzugang für Importe aus der EG in die Schweiz vor und nach Wirksamwerden der Massnahmen. Sie zeigt, wie stark der Marktzugang durch das Revisionsprojekt verbessert wird. Während vor der Revision 52 % der Importe von technischen Handelshemmnissen behindert waren, wären es nach der Revision nur noch 19 %. Dabei handelt es sich um jene Bereiche, für die Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» festgelegt wurden (aufgrund von Art. 16a Abs. Bst e; betrifft 9 % der Importe) oder im schweizerischen Recht eine Zulas-

¹⁰¹ Durch die autonome Harmonisierung sind Einsparungen von jährlich über einer halben Milliarde Franken zu erwarten. Basis für diese Abschätzung ist auch hier die Annahme, dass auf den 8 Mrd. Fr. betroffener Importe eine Preisreduktion von gegen 10 % zu erwarten ist. Da bei den von dieser autonomen Harmonisierung betroffenen Produkten nicht alle Vorschriften an diejenigen der EG angeglichen werden konnten, d.h. keine vollständige Harmonisierung stattgefunden hat, erscheinen die genannten 6 % der Importe nicht gesondert in Tabelle 1. Zum Beispiel wurden im Lebensmittelbereich zwar verschiedene Divergenzen aufgehoben, eine vollständige Harmonisierung ist aber nicht möglich, da auch innerhalb der EG nicht alle Vorschriften harmonisiert sind. Somit werden auch diese Produkte in den Anwendungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» fallen.

sungspflicht besteht (aufgrund von Art. 16a Abs. 2 Bst a; betrifft 10 % der Importe).¹⁰²

Tabelle 3

**Marktzugang und entsprechende Importanteile für EG-Produkte
(vorher/nachher)**

Marktzugang	Vorher*		Nachher*	
	in %	in Fr.	in %	in Fr.
I. Nicht behindert durch technische Handelshemmnisse	48 %	66 Mrd.	81 %	113 Mrd.
Gewährleistet durch Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips»	–	–	33 %	47 Mrd.
Gewährleistet durch vollständig harmonisierte Vorschriften	14 %	19 Mrd.	11 %	15 Mrd.
Gewährleistet durch staatsvertragliche Regelung (bestehendes und erweitertes <i>Mutual Recognition Agreement</i> , MRA)	34 %	47 Mrd.	37 %	51 Mrd.
II. Behindert durch technische Handelshemmnisse	52 %	73 Mrd.	19 %	26 Mrd.
davon zulassungspflichtige Produkte	10 %	14 Mrd.	10 %	14 Mrd
davon generelle Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon Prinzip»	–	–	9 %	12 Mrd.
Total der Warenimporte aus der EG	100 %	139 Mrd.	100 %	139 Mrd.
* Die betroffenen Anteile wurden mithilfe der Zollstatistik der Eidgenössischen Zollverwaltung für das Jahr 2006 ermittelt.				

3.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Wenn in der EG frei zirkulierende Produkte auch in der Schweiz verkehrsfähig sind, werden Markteintrittshürden für neue Anbieter gesenkt und die Wettbewerbsintensität positiv beeinflusst. Die Zahl der Wettbewerber ist ein zentraler preisbestimmender Faktor und wird in einer kleinen Volkswirtschaft wie der schweizerischen am einfachsten und schnellsten durch grenzüberschreitende Öffnung erhöht. Darüber hinaus führt eine höhere Wettbewerbsintensität auch zu einem stärkeren Innovationsdruck. Denn nur wer mit Hilfe innovativer Prozesse produziert oder innovative Produkte anbietet, wird in einem wettbewerbsintensiven Markt langfristig bestehen können. Der so begünstigte Strukturwandel wird Wachstumsschwächen nachhaltig überwinden helfen. Nebst den Importen werden durch die Kostensenkungen indirekt auch die Exporte positiv beeinflusst.

Als direkte Folge der verschiedenen Massnahmen des Pakets ist mit günstigeren Preisen bei den betroffenen Kategorien importierter Konsumgüter und Vorprodukte aus EG-Ländern zu rechnen. Dies wird unter anderem zu einer Senkung der Produk-

¹⁰² Auch wenn mit den Zulassungen ein Handelshemmnis verbleibt, bringt hier die Revision von Artikel 5 THG Erleichterungen (Vereinfachung von Zulassungsverfahren).

tionskosten für die Unternehmen führen. Aufgrund der deutlichen Preisunterschiede und der breiten betroffenen Einfuhranteile wird das Einsparpotenzial hier als beträchtlich eingeschätzt. Die Wettbewerbswirkungen der günstigeren Importe lassen indirekt aber auch Einsparungen bei entsprechenden in der Schweiz hergestellten Produkten erwarten. Die Steigerung des realen Haushaltseinkommens aufgrund günstigerer Preise dürfte sich positiv auf die inländische Nachfrage auswirken.

Insgesamt erhöhen die Massnahmen also den Öffnungsgrad der schweizerischen Volkswirtschaft gegenüber dem europäischen Markt, die Wettbewerbsintensität im schweizerischen Binnenmarkt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Damit werden die Preise in der Schweiz gedämpft und die mittel- und längerfristigen Voraussetzungen für das Wachstum sowie für eine nachhaltige Sicherung der Beschäftigung verbessert.

Mit der Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» sind noch weitere dynamische Vorteile im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Rechts zu erwarten. Sollten sich nämlich aufgrund der Weiterentwicklung des schweizerischen oder des EG-Rechts bei den technischen Vorschriften erneut Divergenzen ergeben, so kann die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» dem Entstehen neuer Handelshemmnisse entgegenwirken, denn Ausnahmen vom Prinzip sind zwar jederzeit möglich, müssen aber auf ihre Verhältnismässigkeit überprüft und gegebenenfalls vom Bundesrat festgelegt werden.

Im Folgenden werden zunächst die aus den Preisunterschieden und den betroffenen Importanteilen resultierenden direkten Einsparpotenziale bei den Importen erläutert. In einem weiteren Schritt werden die dadurch indirekt betroffenen Anteile der inländischen Wertschöpfung abgeschätzt, die einem intensiveren Wettbewerb ausgesetzt werden. Zum Schluss werden die möglichen Auswirkungen einzelner Massnahmen auf die Exporte betrachtet.

Einsparpotenziale bei Importen aus der EG

Eine abschliessende Quantifizierung des Einsparpotenzials für Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten sowie für Produzenten als Verwender von Vorprodukten ist nicht möglich. Ein Grund dafür ist, dass technische Handelshemmnisse nur einer von mehreren Erklärungsfaktoren für Preisunterschiede zwischen der Schweiz und dem Ausland sind. Zudem genügt es nicht zu wissen, bei welchem Anteil des Imports die Einfuhr leichter fällt; man muss auch abschätzen, welche Folgen dies für die Preise auf Konsumstufe hat.

Um den Einfluss auf die Preise abzuschätzen, wurde auf ökonometrische Auswertungen von Preisunterschieden zurückgegriffen. In einer vom SECO durchgeführten Analyse bei 50 Produkten erweist sich dabei, dass die Existenz technischer Handelshemmnisse signifikant positiv zur festgestellten Preisdifferenz zwischen der Schweiz und den Nachbarländern beiträgt.¹⁰³ Technische Handelshemmnisse gehen mit Preisunterschieden in der Grössenordnung von 10-25 % für Vorschriften zur Produktzusammensetzung und zur Produktinformation einher. Bei den zulassungspflichtigen Produkten kann der Preisunterschied sogar bis zu 60 % betragen. Bei der

¹⁰³ Staatssekretariat für Wirtschaft (2008): *Preisinsel Schweiz*, SECO: Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 16, Bern.

Abschätzung des Einsparpotenzial wird im Folgenden vorsichtigerweise vom tiefsten Wert, also von einer Preisreduktion um 10 % ausgegangen.

Insgesamt betrachtet führt die autonome Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» zu Einsparungen von jährlich deutlich über 2 Mrd. Franken. Diese ergeben sich insbesondere aus Preissenkungen bei Lebensmitteln, Textilien und Bekleidung, Wohnungseinrichtungsgegenstände (wie Möbel) sowie Kosmetika, d.h. bei jenen Produkten im Anwendungsbereich des «Cassis de Dijon Prinzips», bei denen technische Handelshemmnisse besonders ausgeprägt sind. Die Importe in diesen Bereichen betragen rund 17 Mrd. Franken. Bei einem geschätzten Einsparpotenzial von rund 10 % des Einfuhrwerts lässt sich auf entsprechende Einsparungen in der Grössenordnung von knapp 2 Mrd. Franken schliessen. In den anderen Sektoren im Anwendungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» bestehen weniger technische Vorschriften. Dennoch besteht auch dort ein gewisses, wenn auch entsprechend geringeres Potenzial für Preissenkungen.¹⁰⁴

Das Einsparpotenzial aufgrund der in Artikel 5 THG neu vorgesehenen vereinfachten Zulassungsverfahren lässt sich gegenwärtig noch nicht quantifizieren; es gilt die Umsetzung der im Bericht über die Vereinfachung von Zulassungsverfahren (vgl. Anhang) aufgezeigten Massnahmen abzuwarten. Die beträchtlichen Preisunterschiede bei Produkten mit Zulassungsverfahren (30 % bei einer vorsichtigen Schätzung) und der betroffene Anteil der Importe aus der EG (10 % oder 14 Mrd. Fr.) lassen jedoch auch hier auf ein beträchtliches Einsparpotenzial schliessen. Dies selbst dann, wenn die Preisunterschiede durch die Vereinfachung lediglich um einige Prozentpunkte gemildert werden könnten.

Die Vereinfachung der Produktinformation (insbesondere hinsichtlich der zu verwendenden Sprache) betrifft alle Produkte. In der Schätzung zum Einsparpotenzial aufgrund der Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» sind auch die entsprechenden Einsparungen aufgrund der Vereinfachung der Produktinformation enthalten. Quantitative Schätzungen zu den übrigen in Tabelle 3 aufgeführten Importanteilen liegen zwar nicht vor, aber die vorsichtig geschätzten Preisunterschiede von 10 % aufgrund von Informationspflichten lassen auch hier auf ein bedeutendes Einsparpotenzial schliessen. Dies gilt auch bei jenen 9 % der Importe aus der EG, die aufgrund einer generellen Ausnahme nicht vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» profitieren können.

Erhöhung der Nachfrage aufgrund des höheren verfügbaren Einkommens

Durch die Preissenkungen infolge der Beseitigung technischer Handelshemmnisse steigt das verfügbare Haushaltseinkommen der Konsumentinnen und Konsumenten. Dies wird das Wachstum der Schweiz in dem Umfang positiv beeinflussen, als bisher durch technische Vorschriften verursachte überhöhte Preise das Einkommen ausländischer Anbieter erhöhten.

Das zusätzlich verfügbare Einkommen wird teilweise konsumiert, teilweise gespart und investiert. Vom zusätzlichen Konsum werden in unterschiedlichem Ausmass alle Bereiche der Wirtschaft profitieren. Insbesondere werden die wichtigsten Ausgabenbereiche der Haushalte betroffen sein, so etwa die Bereiche Wohnen, Nahrung, Verkehrsmittel, Freizeit und Kultur sowie das Gastgewerbe. Vermehrtes Sparen

¹⁰⁴ Darunter fallen z.B. die Metalle mit etwa 14 Mrd. Franken Schweizer Importen aus der EG und chemische Erzeugnisse mit einem entsprechenden Einfuhrwert (ohne Kosmetika, Diagnostika und Medikamente) von 7,6 Mrd. Franken.

wird zu einer erhöhten Nachfrage nach Investitionsgütern und zu positiven mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen führen.

Intensiverer Wettbewerb bei Teilen der inländischen Wertschöpfung

Wo technische Handelshemmnisse bei Produkten mit bedeutsamen Preisunterschieden wegfallen, wird die Intensivierung des Wettbewerbs Preissenkungen nicht nur bei importierten, sondern auch bei für den heimischen Markt hergestellten Schweizer Produkten bewirken.

Während Zahlen zur Wertschöpfung nach einzelnen Produkten oder Produktbereichen fehlen, können annäherungsweise zumindest diejenigen Branchen identifiziert werden, die in der Schweiz Produkte herstellen, auf die sich die autonome Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» im Wesentlichen bezieht. Die Summe der Wertschöpfung dieser Branchen entspricht 13 % des Bruttoinlandprodukts.¹⁰⁵ Dabei muss allerdings beachtet werden, dass in einigen dieser Branchen nicht alle Teilbereiche betroffen sind. Dies trifft in besonderem Masse für die chemische Industrie zu, wo der sehr bedeutsame Pharmabereich vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht betroffen ist, da dieses auf zulassungspflichtige Arzneimittel keine Anwendung findet.

Auswirkungen im Bereich der Exporte

Zumindest drei unterschiedliche Wirkungsmechanismen im Zusammenhang mit der autonomen Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» wirken sich positiv auf den Exportbereich aus. Firmen, die für den Export in die EG wie auch für den Schweizer Markt produzieren, müssen in der Regel nicht mehr nach den in der Schweiz und nach den in der EG geltenden technischen Vorschriften produzieren. Dies aufgrund der Regelung zur Vermeidung der Inländerdiskriminierung (vgl. Ziff. 2.4.1). Dasselbe gilt, wo Abweichungen gegenüber dem EG-Recht beseitigt werden. Beide Massnahmen verbessern die Exporttätigkeit der Schweizer Firmen. Firmen, die sowohl für den Export als auch für den Inlandmarkt produzieren, erhalten im Weiteren Zugang zu günstigeren Vorprodukten aus dem EG-Raum; dies senkt die Kosten und erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich. Nebst günstigeren Vorprodukten wirkt auch der intensivierte Wettbewerb auf dem Binnenmarkt preisdämpfend und damit letztlich ebenfalls exportfördernd. Im Rahmen der Eidgenössischen Betriebszählung 2005 kann bei rund 37 000 Unternehmen von einer Exporttätigkeit ausgegangen werden.

¹⁰⁵ Die hergestellten Produkte folgender Branchen befinden sich zumindest in wesentlichen Teilen im Anwendungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» (in Klammern die entsprechende NOGA-Klassifikationsnummer): Land- und Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei, Fischzucht (1–5); Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln (15–16); Textilgewerbe (17); Herstellung von Bekleidung und Pelzwaren (18); Herstellung von Lederwaren und Schuhen (19); chemische Industrie, Mineralölverarbeitung (23–24); Herstellung von sonstigen Produkten aus nichtmetallischen Mineralien (26); Erzeugung und Bearbeitung von Metall (27); Herstellung von Metallerzeugnissen (28); Herstellung von medizinischen und optischen Geräten, Uhren (33); Herstellung von Möbeln (36). Quelle zu den Wertschöpfungsanteilen der einzelnen Branchen: BFS, Produktionskonto nach Branchen (provisorische Zahlen 2005).

Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten

Von der autonomen Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» und den weiteren Massnahmen zum verbesserten Marktzugang für Produkte aus EG-Ländern werden auch die Konsumentinnen und Konsumenten profitieren. Bis heute gelingt es inländischen und insbesondere ausländischen Produzenten, aufgrund bestehender Unterschiede bei den technischen Vorschriften ein im Wesentlichen gleiches Produkt in der Schweiz zu höheren Preisen als im umliegenden Ausland abzusetzen. Die unter Ziffer 3.3.3 beschriebenen Einsparpotenziale sowie der intensivere Wettbewerb werden sich in günstigeren Preisen für Konsum- und Produktionsgüter niederschlagen. Zudem dürfte sich die Auswahl im Produktangebot in den betroffenen Produktbereichen ausweiten.

Das Schutzniveau der Konsumentinnen und Konsumenten bleibt durch die Revision des THG im Wesentlichen unberührt (vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen zum Konsumentenschutz unter Ziff. 1.4.3). Einerseits wird die Revision des THG inhaltlich und zeitlich bewusst auf die Revision des STEG (neu: Produktsicherheitsgesetz, PrSG) abgestimmt. Mit dem PrSG werden die Verwenderinnen und Verwender von einer Erhöhung der Sicherheit profitieren. Wenn die Inverkehrbringer und die Vollzugsbehörden ihren Pflichten nach dem PrSG nachkommen, ist zu erwarten, dass die Bevölkerung den Risiken durch gefährliche Produkte weniger ausgesetzt ist. Weiter hat der Bundesrat am 14. März 2008 ein Verhandlungsmandat für den Agrar- und Lebensmittelbereich sowie Gesundheit verabschiedet, das eine Beteiligung der Schweiz an den entsprechenden Agenturen, Frühwarnsystemen und Programmen der EG beinhaltet. Ausserdem sorgen bisher geltende und neue rechtliche Vorschriften für die Aufrechterhaltung des Schutzniveaus. Gemäss Artikel 16a Absatz 2 Buchstabe e können zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Lauterkeit des Handelsverkehrs generelle Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» sowie Massnahmen im Rahmen der Marktüberwachung beschlossen werden. Weiter sieht Artikel 16f Mindestvorschriften für die Produktinformation der nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkte vor. Im Übrigen gilt es zu beachten, dass der EG-Vertrag im Rahmen der Rechtsharmonisierung ein hohes Schutzniveau hinsichtlich Gesundheit, Sicherheit, Umwelt sowie Konsumentenschutz vorsieht (Art. 95) und einzelstaatliche Vorschriften unter anderem zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen ermöglicht (Art. 30). Im Cassis-de-Dijon-Urteil hat der Europäische Gerichtshof klar festgehalten, dass Hemmnisse hinzunehmen sind, wenn diese notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden. Zu diesen zwingenden Erfordernissen zählt auch der Konsumentenschutz.¹⁰⁶ Somit dürften weder die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf Importe aus der EG und der Verzicht auf verschiedene Abweichungen vom EG-Recht noch die in Ziffer 1.2.2 beschriebene Praxisänderung zu einer Senkung des allgemeinen Schutzniveaus führen, sondern vielmehr ermöglichen, die Schutzziele mit einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen.

¹⁰⁶ Vgl. Fussnote 13

Auswirkungen auf die Hersteller von Gütern und Dienstleistungen

Dank der Beseitigung von Abweichungen und aufgrund der Regelung zur Vermeidung der Inländerdiskriminierung (vgl. Ziff. 2.4.1) im Geltungsbereich des autonomen «Cassis-de-Dijon-Prinzips» können schweizerische Güterproduzenten in Zukunft vermehrt auch für den Schweizer Markt nach den in der EG geltenden technischen Vorschriften produzieren. Für Unternehmen, die sowohl in der Schweiz als auch in der EG tätig sind, senkt dies die administrative Belastung, erlaubt Größeneinsparungen (*economies of scale*) und stärkt damit die Wettbewerbsfähigkeit. Zum Beispiel verteilen sich die durch Forschung und Entwicklung verursachten Fixkosten bei zunehmender Marktgröße und Absatzmenge auf grössere Stückzahlen, was die Stückkosten senkt.

Vorteile ergeben sich auch für die Hersteller von Gütern und Dienstleistungen, die von günstigeren Vorprodukten aus denjenigen Bereichen profitieren können, wo sich bisher unterschiedliche Vorschriften marktabschottend auswirkten. So wird etwa das Gastgewerbe profitieren. Die Auswertung einer Input-Output-Analyse zur Verwendung von Produkten anderer Branchen als Vorleistungen für die eigene Branche hat ergeben, dass in dieser Branche Lebensmittel und Getränke ca. 40 % der verwendeten Vorleistungen ausmachen. Der Schweizer Tourismus dürfte dadurch an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Auch das Sozial- und Gesundheitswesen kann aufgrund des autonomen «Cassis-de-Dijon-Prinzips» von günstigeren Preisen bei den Nahrungsmitteln und teilweise bei medizinischen Instrumenten profitieren, andererseits aber auch von der Vereinfachung der Zulassungsverfahren bei Arzneimitteln. Nahrungsmittel, Instrumente und Arzneimittel machen zusammen ca. 40 % der verwendeten Vorleistungen im Sozial- und Gesundheitswesen aus.

In den von der Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» und den weiteren Massnahmen betroffenen Bereichen dürften die Güterproduzenten aber auch eine Belebung des Wettbewerbs erfahren. Zu denken ist hier insbesondere an die eher gewerblich geprägten Teile der Nahrungsmittelindustrie, die oft noch stark auf den nationalen oder gar den regionalen Markt ausgerichtet sind. Für eine gewisse Abfederung sorgt hier allerdings die vorgeschlagene Sonderregelung im Lebensmittelbereich. Diese Herausforderung dürfte mittel- bis längerfristig zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Branchen führen und sich damit als Vorteil erweisen.

Schliesslich wird das Ansteigen der verfügbaren Haushaltseinkommen, wie unter Ziffer 3.3.3 erwähnt, den Wirtschaftszweigen zugute kommen, die von einer erhöhten Nachfrage nach ihren Produkten profitieren werden.

Auswirkungen auf den Handel

Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» wird dem Handel insbesondere dadurch Erleichterungen bringen, dass nationale Bestimmungen, die sich heute als ungerechtfertigte Handelsschranken auswirken, künftig nicht mehr handelshemmend wirken werden. Importeure von Produkten, die in einem EG-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr sind, können grundsätzlich davon ausgehen, dass der Einfuhr keine technischen Vorschriften entgegenstehen, sofern das betreffende Produkt von keiner bestätigten Abweichung (betreffend Produktvorschriften, Zulassungspflichten und Importverbote oder -bewilligungen) betroffen ist. Dies bedeutet aus Sicht der betroffenen Unternehmen eine wesentliche Vereinfachung. Parallel zu den Vereinfachungen

dürften das zusätzliche verfügbare Haushaltseinkommen sowie der Ausbau des Produktangebots zu einem Anstieg der Verkaufsmenge führen.

Eine Belebung des Wettbewerbs wird auch auf Handelsstufe eintreten. Der ausschliessliche Bezug der Ware beim «offiziellen» Importeur oder Grosshändler, der alle Formalitäten erledigt, die Produkte bereits in der für die Schweiz vorgesehenen Version liefert und dabei auch Vorgaben für die Preiskalkulation macht, entspricht den standortpolitischen Anforderungen im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr. Namentlich Zulassungen erweisen sich als Fixkostenblock, der die Importkonkurrenz deutlich zurückzubinden vermag. Die vorgesehene Vereinfachung der Zulassungsverfahren ist daher von grosser Bedeutung. Dies insbesondere bei den Arzneimitteln. Heute werden rund 70 % der in der Schweiz verwendeten Arzneimittel importiert. Wegen der Kosten des Zulassungsverfahrens sind gewisse Produkte, insbesondere solche zur Behandlung von seltenen Krankheiten, auf dem Schweizer Markt nicht erhältlich. Zudem bleiben die Preise für gewisse Arzneimittel hoch. So waren zum Beispiel die Preise für 908 der vom Preisüberwacher untersuchten Arzneimittel gemäss der vom BAG festgelegten Spezialitätenliste im Jahr 2006 im Durchschnitt um 50 % höher als in Deutschland.¹⁰⁷

Im Übrigen bleibt der allgemeine Trend zu europaweit tätigen Einkaufs- und Vertriebsorganisationen zu beachten. Unser Land besitzt durchaus die Standortqualitäten, um solche Zentralen anzuziehen. Umso weniger macht es Sinn, durch ungegerechtfertigte rechtliche Sonderregelungen einzelstaatliche Vertriebsstrukturen am Leben zu erhalten, für deren Kosten letztlich die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten zahlen.

Eine Verminderung der Handelshemmnisse könnte auch die Gewohnheiten beim Einkaufstourismus verändern, der sich auf etwa 2 Milliarden Franken pro Jahr beläuft. Trotz des weitverbreiteten Vorurteils von der Hochpreisinsel Schweiz sind zahlreiche Produkte in der Schweiz billiger als im Ausland, sofern keine technischen Handelshemmnisse bestehen. Die Analyse von 50 Produkten zeigt, dass etwa 40 % der 22 Erzeugnisse ohne Handelshemmnisse in der Schweiz günstiger waren als in Deutschland.

Auswirkungen auf die Umwelt und den Tierschutz

Differenzen im Schutzniveau zwischen dem in der EG geltenden Recht und dem schweizerischen Recht bestehen insbesondere im Umweltbereich und im Bereich des Tierschutzes. Solche Abweichungen müssen fallweise untersucht werden, wie dies im Rahmen des Berichts des Bundesrats vom 31. Oktober 2007 über die Abweichungen geschah. So wurden in diesem Bericht eine Reihe von umweltrelevanten Abweichungen bei Produktvorschriften bestätigt. Im Wesentlichen betreffen diese bestimmte Vorschriften im Bereich Chemikalien, die lufthygienischen Anforderungen an Brenner und Heizkessel sowie die Anforderungen zum Wärmeverlust von Wassererwärmern, Warmwasser- und Wärmespeichern. In diesen Bereichen hat der Bundesrat bereits Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» beschlossen.

¹⁰⁷ Vgl. Josef Hunkeler, Medikamentenpreise und Medikamentenmarkt in der Schweiz, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement/Preisüberwachung, Bern, 2007, sowie Jahresbericht des Preisüberwachers 2006.

Auch die bestätigten Zulassungspflichten und Importverbote oder -bewilligungen betreffen mehrheitlich den Umwelt- oder Tierschutz. Namentlich soll hier an den geltenden schweizerischen Bestimmungen betreffend gentechnisch veränderte Organismen und Tierschutz festgehalten werden. Weitere umweltrelevante Abweichungen betreffen Grenzwerte für Düngemittel, Abgas- und Lärmvorschriften für Motorfahrzeuge, Schiffe und Boote sowie die Energieetikette für Personenkraftwagen.

3.3.5 Alternative Regelungen

Aus den Erläuterungen unter Ziffer 1.2 geht hervor, dass mit der THG-Revision und den parallel dazu erfolgenden Massnahmen drei alternative Möglichkeiten zur Reduktion technischer Handelshemmnisse komplementär eingesetzt werden. Die THG-Revision sieht die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» bei bestimmten Einfuhren von Produkten aus der EG vor, die nach den technischen Vorschriften der EG und – in nicht oder nur teilweise harmonisierten Bereichen – nach den Vorschriften eines EG-Mitgliedstaats hergestellt und in diesem rechtmässig in Verkehr sind. Die Alternative einer gegenseitigen Anwendung auf Basis einer umfassenden staatsvertraglichen Regelung wird demgegenüber gegenwärtig nicht zur Umsetzung vorgeschlagen. Der Vorteil einer solchen Lösung läge in einer weitergehenden und rechtlich abgesicherten Reduktion technischer Handelshemmnisse für die Exporte. Die Prüfung dieser Alternative ergibt aber, dass deren Verwirklichung aufgrund bedeutender rechtlicher und politischer Unsicherheiten ungewiss ist (z.B. müssten die Abweichungen mit der EG ausgehandelt werden) und im Vergleich zur beantragten autonomen Lösung mit einer bedeutend längeren Vorbereitungszeit verbunden wäre. Dies bedeutet, dass der in den Ziffern 3.3.3 und 3.3.4 abgeschätzte Nutzen der autonomen Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» und der Regelung zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung – wenn überhaupt – erst nach einer mehrjährigen Verzögerung eintreten würde. Zudem würden die unter Ziffer 3.3.1 erwähnten Hauptziele der THG-Revision aus volkswirtschaftlicher Sicht, insbesondere die Senkung des Preisniveaus und die Belebung des Wettbewerbs in der Schweiz, mit einer vertraglichen Lösung nicht wesentlich besser erreicht. Zur autonomen Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» gibt es daher zurzeit keine sektorübergreifende und rasch wirksame Alternative.

Die Arbeiten zur autonomen Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» haben gezeigt, dass insbesondere eine konsequente Harmonisierung mit dem EG-Recht zielführend ist. In denjenigen Bereichen, in denen es innerhalb der EG keine oder nur eine teilweise Harmonisierung der technischen Vorschriften gibt, ist die autonome Harmonisierung durch Anpassung der schweizerischen Vorschriften jedoch nicht möglich. Deshalb muss hier das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ergänzend zur Anwendung kommen. Da hier technische Handelshemmnisse aufgrund von Divergenzen zwischen dem schweizerischen und dem einzelstaatlichen Recht der EG-Mitgliedstaaten existieren, eignet sich das mit der EG abgeschlossene MRA (vgl. Ziff. 1.1.3) ebenso wenig als Alternative zum autonomen «Cassis-de-Dijon-Prinzip». Im Rahmen weiterer, künftiger Abkommen sind mittelfristig staatsvertragliche Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung auch hinsichtlich der innerhalb der EG nicht oder nur teilweise harmonisierten Bereiche jedoch grundsätzlich denkbar und werden vom Bundesrat angestrebt (so etwa bei Agrarprodukten und Lebensmitteln, vgl. Ziff. 1.4.3).

3.3.6

Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Massnahmen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse vereinfachen in verschiedener Hinsicht die technischen Vorschriften, verringern damit die Belastung vor allem der betroffenen Unternehmen und erhöhen gleichzeitig die Vollzugstauglichkeit. Dies gilt etwa für die Vereinfachungen bei der Produktinformation und bei den Zulassungsverfahren (vor allem für Arzneimittel) im Rahmen der THG-Revision, aber auch für die parallel erfolgenden Anstrengungen zur Beseitigung der Abweichungen und zum Ausbau staatsvertraglicher Regelungen im Bereich der technischen Vorschriften.

Die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» muss differenziert betrachtet werden. Während den Unternehmen im Zusammenhang mit dessen Umsetzung im Normalfall keine grösseren administrativen Belastungen erwachsen dürften, ergeben sich für die Vollzugsorgane von Bund und Kantonen gewisse neue Herausforderungen, deren personelle und finanzielle Auswirkungen in den Ziffern 3.1 und 3.2 erläutert werden. Zu den inhaltlichen Herausforderungen für die zuständigen Vollzugsorgane gehören beispielsweise die Überprüfung von Produkten, die nach ausländischen technischen Vorschriften in der Schweiz in Verkehr gebracht werden (Art. 16a). Die Begrenzung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf Importe aus EG- und EWR-Mitgliedstaaten, deren Produktvorschriften im Allgemeinen nicht wesentlich von denjenigen der Schweiz abweichen, erleichtert den Vollzug zusätzlich.

Die Anwendung von (generell-konkreten) Allgemeinverfügungen anstelle von (individuell-konkreten) Verfügungen beim Festlegen von Ausnahmen durch die Vollzugsorgane nach Artikel 16e vereinfacht den Vollzug im Lebensmittelbereich zusätzlich, da gleichgelagerte individuelle Fälle jeweils nicht erneut behandelt werden müssen. Die Vollzugstauglichkeit des Bundesrechts erhöht sich damit besonders in denjenigen Bereichen, in denen der Vollzug an die Kantone delegiert ist. Die vorgesehenen Listen der entsprechenden Ausnahmen bezwecken ebenfalls eine Erleichterung des Vollzugs bzw. eine Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit für die Unternehmen. Eine engere Zusammenarbeit mit den Gesundheits- und Konsumentenschutzeinrichtungen der EG (vgl. Ziff. 1.2.3) dürfte mittelfristig die Effektivität und Effizienz der Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» noch steigern.

4

Verhältnis zur Legislaturplanung

Im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 hatte der Bundesrat angekündigt, dass er den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt erleichtern und staatliche Marktzugangsschranken abbauen wolle¹⁰⁸. Angesichts der anhaltenden Wachstumsschwäche hat der Bundesrat als integralen Bestandteil der Legislaturplanung 2003–2007 ein Paket mit 17 Massnahmen zur Wachstumsförderung verabschiedet. Dieses Wachstumspaket wurde Ende 2005 durch zwei weitere Massnahmen, darunter die Revision

¹⁰⁸ BBl 2004 1149 ff., 1162

des THG, ergänzt¹⁰⁹. In der Legislaturplanung 2007–2011 wird die Revision des THG als Massnahme zur Erreichung des Ziels 1 («Wettbewerb im Binnenmarkt verstärken und Rahmenbedingungen verbessern») genannt¹¹⁰ und wird dessen Überweisung an das Parlament zu einem der Ziele des Bundesrates für das Jahr 2008 erklärt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Das THG wurde noch unter der alten Bundesverfassung (aBV) erlassen und stützte sich seinerzeit auf die Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten sowie Artikel 31^{bis} Absätze 1 und 2 und Artikel 64^{bis} aBV. Diese entsprechen den Artikeln 54, 95, 101 und 123 der neuen Bundesverfassung (BV).

So kann der Bund gemäss Artikel 95 BV Vorschriften erlassen über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. Er sorgt für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum. Diese Bestimmung vermittelt dem Bund nach herrschender Lehre grundsätzlich eine umfassende Kompetenz, Fragen namentlich im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Produkten durch private Wirtschaftssubjekte unter polizeilichen Aspekten zu regeln. Ergänzend ist zu bemerken, dass die Artikel 54 und 101 BV dem Bund Kompetenzen betreffend die auswärtigen Angelegenheiten und betreffend die Aussenwirtschaftspolitik erteilen. Artikel 123 BV schliesslich ist die Grundlage für die im Entwurf enthaltenen zusätzlichen Strafbestimmungen.

Die im Revisionsentwurf enthaltene Regelung für das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Produktvorschriften, die den Schwerpunkt der THG-Revision bildet, verfolgt das Ziel, technische Handelshemmnisse abzubauen und damit den Wettbewerb in der Schweiz zu fördern, entsprechend zu einem tieferen Preisniveau beizutragen und das Wachstum zu fördern. Sie kann sich auf die vorgenannten Artikel stützen. Die unter der Ziffer 2.10 dargelegten Änderungen anderer Bundesgesetze stützen sich auf die Artikel 60 Absatz 1, 95 Absatz 1, 107, 110, 118, 123 Absatz 1 sowie 173 Absatz 1 Buchstabe b (Sprengstoffgesetz), 92 (Fernmeldegesetz), 94 Absatz 2, 95, 97 sowie 101 (Bauproduktengesetz), 104 (Landwirtschaftsgesetz) sowie 105 BV (Alkoholgesetz).

5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Da eine mit der in Artikel 16a Absatz 1 THG vorgesehene Regelung vergleichbare Massnahme bis anhin noch nie Gegenstand eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens war, steht die folgende Rechtsbeurteilung unter Vorbehalt einer allfälligen künftigen WTO-Rechtsprechung. Da das THG die Beseitigung technischer Handelshemmnisse im Warenverkehr bezweckt, liegt dieses Gesetz im Anwendungsbereich des Über-

¹⁰⁹ Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004. Zu beziehen unter folgender Internetadresse: www.seco.admin.ch (Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Nr. 9, Staatssekretariat für Wirtschaft).

¹¹⁰ BBl 2008 753 ff., 783

einkommens über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen, *SR 0.632.20*) der WTO und, in demjenigen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1994, *SR 0.632.21*). Es gilt die THG-Revision zunächst auf ihre Vereinbarkeit mit dem TBT-Abkommen zu prüfen. Aus der Sicht des WTO-Rechts geht es um Artikel 16a Absatz 1 THG, der unter anderem vorsieht, dass Produkte in der Schweiz in Verkehr gebracht werden können, welche die technischen Vorschriften der EG und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung, diejenigen eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats erfüllen (Bst. a) und im betreffenden EG-/EWR-Staat rechtmässig in Verkehr sind (Bst. b).

Die indirekte Anerkennung der technischen Vorschriften der EG- und EWR-Staaten (Art. 16a Abs. 1 Bst. a THG) ist durch Artikel 2.7 TBT abgedeckt. Diese Bestimmung ermuntert die WTO-Mitglieder, sofern sie sich davon überzeugt haben, dass mit der Erfüllung technischer Vorschriften anderer WTO-Mitgliedstaaten die Ziele ihrer eigenen Vorschriften angemessen erreicht werden, die Anerkennung der Gleichwertigkeit derselben wohlwollend zu prüfen, selbst wenn sich diese von ihren eigenen Vorschriften unterscheiden. Diese Bestimmung impliziert die Möglichkeit, die Gleichwertigkeit von Vorschriften im Verhältnis zu einzelnen WTO-Mitgliedstaaten anzuerkennen, ohne dass diese automatisch gegenüber allen anderen anerkannt werden muss. Die Bundesverwaltung hat daher in den vergangenen Jahren die Frage der Gleichwertigkeit der in der EG geltenden Vorschriften mit den schweizerischen Vorschriften einer vertieften Analyse unterzogen. Als Ergebnis dieser Analyse hat der Bundesrat am 31. Oktober 2007 lediglich 18 Divergenzen festgehalten, für die das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nach Artikel 16a THG nicht anwendbar sein wird¹¹¹. Alle übrigen schweizerischen Vorschriften sollen künftig entweder mit dem EG-Recht harmonisiert oder, im Einklang mit Artikel 2.7 TBT, als gleichwertig anerkannt und somit dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» unterstellt werden.

Das Erfordernis des Inverkehrbringens (Art. 16a Abs. 1 Bst. b THG) kann sich auf Artikel 6.1 des TBT-Abkommens stützen. Mit diesem Erfordernis soll sichergestellt werden, dass die Produkte die technischen Vorschriften des betreffenden Staates tatsächlich erfüllen. Im EG-Recht, ebenso wie im schweizerischen Produkterecht, übernimmt in der Regel der Hersteller die Verantwortung für die Einhaltung der technischen Vorschriften. Die Behörden können den Nachweis für die erfolgte Konformitätsbewertung im Rahmen der Überwachung eines auf dem Markt befindlichen Produkts verlangen. Ohne das Erfordernis des rechtmässigen Inverkehrbringens im Staat, nach dessen Vorschriften das Produkt hergestellt ist, könnte die Einhaltung dieser Vorschriften von den zuständigen Behörden des betreffenden Staates gar nie kontrolliert werden. Die Bedingung des rechtmässigen Inverkehrbringens ist somit notwendiger Bestandteil der Konformitätsbewertung. Nach Artikel 6.1 des TBT-Abkommens haben die WTO-Mitglieder bestmöglich sicherzustellen, dass die Ergebnisse von Konformitätsbewertungsverfahren anderer Mitgliedstaaten anerkannt werden, selbst wenn diese Verfahren von ihren eigenen abweichen, sofern sie sich davon überzeugt haben, dass deren Verfahren ihren eigenen gleichwertig sind. Die Schweiz hat schon 1999 mit der EG ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen abgeschlossen. Dabei wurde festgestellt, dass die Konformitätsbewertungen in der EG das gleiche Vertrauen verdienen wie diejenigen in der Schweiz.

¹¹¹ Siehe Fussnote 17

Somit erfüllt auch Artikel 16*a* Absatz 1 Buchstabe b die relevanten Bestimmungen des TBT-Abkommens und ist durch dieses voll abgedeckt. Dies bedeutet, dass Artikel 16*a* Absatz 1 Buchstabe b THG, der auf das Inverkehrbringen in EG- und EWR-Staaten, nicht aber in allen anderen WTO-Mitgliedstaaten Bezug nimmt, nicht gegen das GATT 1994 und dessen Meistbegünstigungspflicht verstösst. Somit ist die THG-Revision mit dem WTO-Recht kompatibel.

Sollte ein WTO-Streitbeilegungsorgan zu einem anderen Ergebnis gelangen, namentlich dass Artikel 16*a* Absatz 1 Buchstabe b durch Artikel 6.1 des TBT-Abkommens nicht voll abgedeckt ist, so könnte eine Unvereinbarkeit mit der Meistbegünstigungspflicht des GATT 1994 nicht a priori ausgeschlossen werden. Eine solche Unvereinbarkeit liesse sich gegebenenfalls durch Artikel XXIV GATT 1994 (Bestimmungen zu Zollunionen und Freihandelszonen) rechtfertigen.

Bezüglich der Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1.6 verwiesen.