

BRIEF

Nr. 49.10

18. August 2010
Philip Schneider, lic. iur., Rechtsanwalt

Verwaltungsrecht: Das neue Bundesgesetz über die Produktesicherheit

Das neue Bundesgesetz über die Produktesicherheit knüpft an Bewährtem an, enthält aber auch zahlreiche Neuerungen. Diese sind vor allem darauf zurückzuführen, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass des Gesetzes eine Angleichung an die Rechtslage in Europa anstrebte. Nachfolgend soll das neue Bundesgesetz über die Produktesicherheit kurz vorgestellt werden.

1. Einleitung

Am 1. Juli 2010 sind das neue Bundesgesetz über die Produktesicherheit (PrSG) und die dazugehörige Verordnung über die Produktesicherheit (PrSV) in Kraft getreten¹.

Das PrSG will in erster Linie die Sicherheit von Produkten (Arbeitsmittel, Konsumgüter usw.) gewährleisten². Es bildet gewissermassen einen allgemeinen Teil des schweizerischen Produktsicherheitsrechts.

Das öffentlich-rechtliche PrSG steht in einem engen Zusammenhang mit dem *privatrechtlichen* Bundesgesetz über die Produkthaftungspflicht (PrHG), das seit 1994 in Kraft ist. Die beiden Gesetze erfüllen komplementäre Funktionen.

Über die Gewährleistung der Sicherheit von Produkten hinaus will das PrSG den grenzüberschreitenden Warenverkehr erleichtern³. Mit dem Inkrafttreten des PrSG erfolgte deshalb eine Angleichung des schweizerischen an das europäische Recht. Das PrSG stellt einen «autonomen Nachvollzug» der europäischen Produktsicherheitsrichtlinie⁴ dar. Ein schweizerischer Hersteller⁵, der für den schweizerischen und für den europäischen Markt produziert, kann sich bei der Produktion deshalb neu an einheitlichen Sicherheitsstandards orientieren.

2. Regelungsgegenstand

Das PrSG regelt das gewerbliche oder berufliche Inverkehrbringen von Produkten⁶ – unabhängig davon, ob die Produkte zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken oder von Konsumenten erworben werden sollen⁷. Das PrSG ist aber bloss ein Auffanggesetz: Die Vorschriften des PrSG sind nur anwendbar, sofern und soweit das gewerbliche oder berufliche Inverkehrbringen von Produkten nicht in anderen Erlassen geregelt wird⁸ – zu denken ist beispielsweise an das Heilmittelgesetz (HMG).

Ein *Produkt* ist eine (bewegliche) Sache. Diese kann Teil einer anderen (beweglichen oder unbeweglichen) Sache bilden⁹. Keine Rolle spielt, ob die Sache in Massenproduktion oder als Einzelanfertigung hergestellt worden ist.

Die Sache muss verwendungsbereit sein¹⁰. Keine derartige Sache bildet beispielsweise un bearbeitetes Holz¹¹. Als verwendungsbereit gilt eine Sache aber bereits dann, wenn ihre Einzelteile dem Empfänger zum Ein- oder Zusammenbau übergeben werden¹².

Ein *Inverkehrbringen* liegt immer dann vor, wenn ein Produkt (entgeltlich oder unentgeltlich) einem Dritten überlassen wird¹³.

Dem Überlassen kann beispielsweise ein Kaufvertrag oder ein Mietvertrag zugrunde liegen. Welches Rechtsgeschäft dem Überlassen zugrunde liegt, spielt allerdings keine Rolle¹⁴. Dem Überlassen muss gar kein Rechtsgeschäft zugrunde liegen. Massgebend ist allein, ob eine Veränderung der Gefährdungslage des Dritten erfolgt.

Dem Inverkehrbringen sind von Gesetzes wegen gleichgestellt:

- der gewerbliche oder berufliche Eigengebrauch eines selber hergestellten Produkts etwa als Arbeitsmittel;
- die Verwendung oder Anwendung eines Produkts, beispielsweise eines Lasergeräts, im Rahmen des Erbringens einer Dienstleistung;
- das Bereithalten eines Produkts zur Benützung durch Dritte, insbesondere eines Prototypen anlässlich einer Ausstellung oder Vorführung zum Test durch das Publikum – die PrSV enthält für Ausstellungen und Vorführungen allerdings eine Ausnahmenbestimmung¹⁵; und
- das Anbieten eines Produkts, etwa mittels Werbung¹⁶.

Beim mehrstufigen Warenvertrieb ist etwa der Zwischenhändler ohne weiteres als Beteiligter eines mehrstufigen Inverkehrbringens anzusehen. Beim Export sind aber gegebenenfalls die ausländischen Gesetze anstatt das PrSG zu beachten.

Ein Inverkehrbringen liegt dann nicht mehr vor, wenn ein Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern (nicht selber hergestellte) Produkte als Arbeitsmittel überlässt. Es liegt ein blosses Zurverfügung-Stellen der Produkte vor. Als Inverkehrbringen gilt zwar auch das Bereithalten eines Produkts zur Benutzung durch Dritte; Arbeitnehmer sind aber kaum als derartige Dritte anzusehen.

Das PrSG regelt nicht nur das erstmalige Inverkehrbringen, sondern auch das Wiederinverkehrbringen. Das PrSG hat daher durchaus Auswirkungen auf den Gebrauchtwarenhandel. Es genügt nicht, dass ein Produkt im Zeitpunkt des erstmaligen Inverkehrbringens sicher war; das Produkt muss auch im Zeitpunkt des Wiederinverkehrbringens etwa dem – sich laufend verändernden – Stand des Wissens und der Technik entsprechen. Das PrSG kommt allerdings nicht zur Anwendung, wenn Produkte in Verkehr gebracht werden, die vor ihrer Verwendung instand gesetzt oder wiederaufbereitet werden müssen, sofern der Inverkehrbringer den Dritten darüber ausreichend unterrichtet hat¹⁷.

3. Pflichten beim Inverkehrbringen von Produkten

Das PrSG kennt kein Zulassungsverfahren für Produkte¹⁸. Nach Art. 3 Abs. 1 PrSG dürfen Produkte jedoch nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie bei normaler oder bei vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und die Gesundheit der Verwender und anderer Dritter nicht oder – wie beispielsweise Scheren¹⁹ – nur geringfügig gefährden. Art. 3 Abs. 1 PrSG bedeutet eine Verschärfung der Rechtslage: Nach dem neuen Recht muss auch mit gewissen Fehlverwendungen des betreffenden Produkts gerechnet werden. Nach dem bisherigen Recht durfte man sich hingegen auf eine bestimmungsgemässe und sorgfältige Verwendung der betreffenden Produkte verlassen²⁰.

Art. 3 Abs. 1 PrSG richtet sich in erster Linie an den Hersteller²¹. Hersteller ist auch derjenige, der bloss von Dritten vorgefertigte Teile zu einer Sache zusammenfügt²². Händler ist demgegenüber auch derjenige, der bloss die Endmontage eines in Einzelteilen zerlegten Produkts vornimmt. Als Inverkehrbringer in die Pflicht genommen werden können ausser dem Hersteller auch der Importeur sowie der Händler (z.B. Zwischenhändler) oder der Erbringer von Dienstleistungen²³. Als Importeur ist auch ein Reimporteur anzusehen. Nicht in die Pflicht genommen wird hingegen der Arbeitgeber. Es liegt denn auch selbst dann kein Inverkehrbringen mehr vor, wenn ein Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern importierte Produkte als Arbeitsmittel überlässt.

Die in Art. 3 Abs. 1 PrSG abstrakt formulierten Erwartungen des Gesetzgebers bedürfen der Konkretisierung. Die grundlegenden Anforderungen, die für das Inverkehrbringen von Produkten bestehen, werden – unter Berücksichtigung des internationalen Rechts²⁴ – insbesondere in der PrSV geregelt²⁵. Sofern keine Anforderungen statuiert worden sind – sei es in der PrSV oder in anderen Erlassen –, haben die Produkte dem Stand des Wissens und der Technik – also nicht nur den anerkannten Regeln der Technik²⁶ – zu entsprechen²⁷. Für Produkte, die ein erhöhtes Risiko darstellen, kann vorgeschrieben sein, dass die Erfüllung der grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen durch eine Konformitätsbewertungsstelle bescheinigt werden muss²⁸.

Der Nachweis dafür, dass ein Produkt die grundlegenden Anforderungen, die für das Inverkehrbringen von Produkten bestehen, erfüllt oder dem Stand des Wissens und der Technik entspricht, obliegt dem Inverkehrbringer²⁹. Wenn ein Produkt nach bestimmten technischen Normen hergestellt worden ist, wird allerdings von Gesetzes wegen vermutet, dass das Produkt die grundlegenden Anforderungen erfüllt³⁰. Um welche technischen Normen es sich handelt, wird vom zuständigen Bundesamt im Bundesblatt veröffentlicht³¹. Die gesetzliche Vermutung ist widerlegbar³².

Die PrSV enthält in einem allgemeinen Teil Vorschriften beispielsweise über die Sprache der Betriebs-, Bedienungs- und Wartungsanleitungen sowie der Informationsbroschüren³³.

Die PrSV regelt im Weiteren die grundlegenden Anforderungen, die beim Inverkehrbringen bestimmter Produkte zusätzlich beachtet werden müssen. Die Bestimmungen kommen aber nur zur Anwendung, sofern und soweit die Anforderungen nicht in anderen Erlassen geregelt werden³⁴.

Die PrSV regelt namentlich die grundlegenden Anforderungen, die für das Inverkehrbringen von *persönlichen Schutzausrüstungen (PSA)* bestehen³⁵. Zur Regelung dieser Anforderungen wird in Art. 13 Abs. 2 PrSV allerdings schlicht auf den Anhang II der europäischen PSA-Richtlinie verwiesen. Die europäische PSA-Richtlinie³⁶ regelt das *Inverkehrbringen* von PSA³⁷. Sie darf nicht verwechselt werden mit der europäischen PSA-Benutzerrichtlinie³⁸. Diese regelt die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der *Benutzung* von PSA.

Der Anhang II zur PSA-Richtlinie enthält die grundlegenden Anforderungen, denen PSA ganz allgemein genügen müssen³⁹. Im Anhang II zur PSA-Richtlinie ist beispielsweise vorgesehen, dass PSA so konzipiert und hergestellt werden müssen, dass sie unter den vorhersehbaren Einsatzbedingungen keine Gefahren und Störungen verursachen⁴⁰. Derartige Bestimmungen bedürfen ebenfalls der Konkretisierung. Dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) obliegt es deshalb, die technischen Normen zu bezeichnen, die geeignet sind, den Anhang II zur PSA-Richtlinie zu konkretisieren⁴¹.

Wer PSA in Verkehr bringt, der muss auf jeden Fall über eine Konformitätserklärung nach Anhang 2 zur PrSV verfügen⁴². Die Konformitätserklärung wird grundsätzlich vom Hersteller ausgestellt⁴³. Sie muss vom Inverkehrbringer auf Verlangen staatlicher Kontrollorgane hin

vorgelegt werden können⁴⁴. Die Konformitätserklärung bescheinigt, dass ein Produkt die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllt und die Konformitätsbewertung korrekt durchgeführt worden ist⁴⁵.

Für die Konformitätsbewertung bei PSA gelten die Grundsätze und die Verfahren nach dem Anhang 1 zur PrSV⁴⁶. Im Anhang 1 zur PrSV wird etwa festgehalten, welche PSA der Hersteller selber auf ihre Konformität hin überprüfen darf und bei welchen PSA eine sog. Baumusterprüfung durch eine offizielle Konformitätsbewertungsstelle erfolgen muss. Die Baumusterprüfung durch eine ausländische Konformitätsbewertungsstelle genügt in der Regel, wenn glaubhaft dargelegt werden kann, dass:

- die von ihr angewandten Prüf- und Konformitätsbewertungsverfahren den schweizerischen Anforderungen genügen; und
- sie über eine gleichwertige Qualifikation wie die in der Schweiz geforderte verfügt⁴⁷.

4. Pflichten nach dem Inverkehrbringen von Produkten

Sofern ein Produkt in Verkehr gebracht worden ist, das für *Konsumenten* bestimmt ist oder unter vorhersehbaren Bedingungen auch von Konsumenten benutzt werden kann⁴⁸, trifft den Hersteller und den Importeur des Produkts unter anderem eine weit gehende Produktbeobachtungspflicht, die dem schweizerischen Recht jedenfalls in diesem Ausmass bisher nicht bekannt war. Den Händler treffen gewisse Mitwirkungspflichten⁴⁹.

Im Einzelnen muss der Hersteller oder der Importeur angemessene Massnahmen treffen, um während der angegebenen oder vorhersehbaren Gebrauchsdauer der Produkte:

- die Gefahren zu erkennen, die von den Produkten bei normaler oder bei vorhersehbarer Verwendung ausgehen können;
- allfällige Gefahren abwenden zu können – Hinweise auf mögliche Massnahmen lassen sich den einschlägigen Normen zur Qualitätssicherung der Normenreihe SN EN ISO 9000 ff. entnehmen⁵⁰; und
- die Produkte rückverfolgen zu können⁵¹.

Die staatlichen Vollzugsorgane können namentlich den Rückruf der betroffenen Produkte anordnen⁵². Der Hersteller und der Importeur müssen daher durch Risikomanagement für den Rückruf-Fall gewappnet sein.

Damit die staatlichen Vollzugsorgane eingreifen können, treffen den Hersteller und die anderen Inverkehrbringer von Produkten eine Mitteilungspflicht gegenüber den Behörden: Wenn der Hersteller oder ein anderer Inverkehrbringer feststellt oder Grund zur Annahme hat, dass von seinen Produkten eine Gefahr für die Sicherheit oder die Gesundheit der Verwender oder anderer Dritter ausgeht, so hat er dem zuständigen Vollzugsorgan unverzüglich folgende Angaben zu machen:

- alle Angaben, die eine genaue Identifizierung der Produkte erlauben;
- eine umfassende Beschreibung der Gefahr, die von den Produkten ausgehen kann;
- alle verfügbaren Angaben darüber, von wem er die Produkte bezogen hat und, angenommen bei der direkten Abgabe an Verwender, an wen er sie geliefert hat; und
- die Massnahmen, die zur Abwendung der Gefahr getroffen worden sind⁵³.

5. Exkurs zum Benutzen von Produkten

Das PrSG regelt insbesondere das Inverkehrbringen von Produkten, nicht aber das Benutzen von in Verkehr gebrachten Produkten. Etwa die Benutzung von Arbeitsmitteln wird durch die Verordnung über die Unfallverhütung (VUV) geregelt. So dürfen nur Arbeitsmittel eingesetzt

werden, die bei ihrer bestimmungsgemässen Verwendung und bei Beachtung der gebotenen Sorgfalt die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer nicht gefährden⁵⁴. Diese Anforderung wird insbesondere dann erfüllt, wenn der Arbeitgeber Arbeitsmittel einsetzt, welche die Bestimmungen der entsprechenden Erlasse für das Inverkehrbringen, namentlich des PrSG, einhalten⁵⁵.

6. Fazit

Das PrSG und die PrSV sind zwar am 1. Juli 2010 in Kraft getreten. Den Betroffenen wird allerdings eine Übergangsfrist gewährt. So dürfen Produkte, welche zwar die Anforderungen nach dem bisherigen Recht erfüllen, nicht aber die Anforderungen des neuen PrSG, noch bis zum 31. Dezember 2011 in Verkehr gebracht werden⁵⁶.

Die Unternehmen tun gut daran, sich frühzeitig auf die neue Rechtslage einzustellen. Es verhält sich nicht nur so, dass die Rechtslage äussert kompliziert ist; es verhält sich vielmehr auch so, dass namentlich die Erfüllung der Produktbeobachtungspflicht teilweise auch organisatorische Vorkehrungen erfordert. So wird die «Reklamationsstelle» der Unternehmen neues Gewicht erhalten. Nach Art. 8 Abs. 3 PrSG muss der Hersteller oder Importeur nämlich Beanstandungen, die sich auf die Sicherheit von Produkten beziehen, mit der gebotenen Sorgfalt prüfen und nötigenfalls Stichproben durchführen. So lassen sich Kundenreklamationen nicht mehr mit der Übergabe eines Warengutscheins erledigen.

7. Links

PrSG:	www.admin.ch/ch/d/sr/9/930.11.de.pdf
Botschaft des BR:	www.admin.ch/ch/d/ff/2008/7407.pdf
PrSV:	www.admin.ch/ch/d/sr/9/930.111.de.pdf
PSA-Richtlinie:	eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0686:DE:HTML
Informationsportal:	www.evd.admin.ch/themen/00202/00205/01527/index.html?lang=de

Für weitere Informationen und Fragen steht Ihnen unsere Geschäftsstelle gerne zur Verfügung. Kontaktieren Sie Philip Schneiter unter der Telefonnummer 062 837 18 04 oder per E-Mail an philip.schneiter@aihk.ch.

¹ Gleichzeitig ist das Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG) aufgehoben worden (Art. 21 PrSG).

² Art. 1 Abs. 1 PrSG.

³ Art. 1 Abs. 1 PrSG.

⁴ Richtlinie 2001/95/EG.

⁵ Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, werden in diesem Text unter «Hersteller» usw. auch «Herstellerinnen» usw. verstanden.

⁶ Art. 1 Abs. 2 PrSG.

⁷ Botschaft des Bundesrats (BR), BBl 2008 7407 (7431 f.).

⁸ Art. 1 Abs. 3 PrSG.

⁹ Art. 2 Abs. 1 PrSG.

¹⁰ Art. 2 Abs. 1 PrSG.

¹¹ Botschaft des BR, BBl 2008 7407 (7434).

¹² Art. 2 Abs. 2 PrSG.

¹³ Art. 2 Abs. 3 Satz 1 PrSG.

¹⁴ Botschaft des BR, BBl 2008 7407 (7434 f.).

¹⁵ Art. 7 PrSV.

¹⁶ Art. 2 Abs. 3 Satz 2 PrSG.

¹⁷ Art. 1 Abs. 4 lit. b PrSG.

¹⁸ Grundsatz der Selbstverantwortung (Botschaft des BR, BBl 2008 7407 [7432]).

-
- ¹⁹ Botschaft des BR, BBl 2008 7407 (7436).
²⁰ Art. 3 STEG.
²¹ Art. 3 Abs. 6 lit. a PrSG.
²² Botschaft des BR, BBl 2008 7407 (7432); Fellmann, HAVE 2010, 3 (9).
²³ Art. 3 Abs. 6 lit. b PrSG.
²⁴ Art. 4 Abs. 2 PrSG.
²⁵ Art. 4 Abs. 1 PrSG.
²⁶ Botschaft des BR, BBl 2008 7407 (7436 f.).
²⁷ Art. 3 Abs. 2 PrSG.
²⁸ Art. 7 Abs. 2 PrSG.
²⁹ Art. 5 Abs. 1 PrSG.
³⁰ Art. 5 Abs. 2 PrSG.
³¹ Art. 6 Abs. 3 PrSG.
³² Botschaft des BR, BBl 2008 7407 (7440);
³³ Art. 8 PrSV.
³⁴ Art. 1 lit. b PrSV.
³⁵ Art. 1 lit. c PrSV.
³⁶ Richtlinie 89/686/EWG.
³⁷ Art. 1 Ziff. 1 Abs. 2 PSA-Richtlinie.
³⁸ Richtlinie 89/656/EWG.
³⁹ Art. 3 PSA-Richtlinie.
⁴⁰ Ziff. 1.2.1 Anhang II zur PSA-Richtlinie.
⁴¹ Art. 14 PrSV.
⁴² Art. 16 Abs. 1 PrSV.
⁴³ Art. 9 Abs. 2 PrSV.
⁴⁴ Art. 16 Abs. 2 PrSV.
⁴⁵ Art. 9 Abs. 1 PrSV.
⁴⁶ Art. 15 Abs. 1 PrSV.
⁴⁷ Art. 17 Abs. 2 PrSV.
⁴⁸ Art. 8 Abs. 1 PrSG.
⁴⁹ Art. 8 Abs. 4 PrSG.
⁵⁰ Botschaft des BR, BBl 2008, 7407 (7441).
⁵¹ Art. 8 Abs. 2 PrSG.
⁵² Art. 10 Abs. 3 lit. b PrSG.
⁵³ Art. 8 Abs. 5 PrSG.
⁵⁴ Art. 24 Abs. 1 VUV.
⁵⁵ Art. 24 Abs. 2 VUV.
⁵⁶ Art. 20 Abs. 1 PrSG.