

# **Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)**

## **Erläuternder Bericht**

---

## Übersicht

Als *technische Handelshemmnisse* werden *Behinderungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs* bezeichnet, welche auf unterschiedliche Anforderungen an Produkte, auf die unterschiedliche Anwendung von Produktvorschriften oder auf die Wiederholung beispielsweise von Produktprüfungen oder –zulassungen zurückzuführen sind. Für ein international überdurchschnittlich intensiv 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 die beiden im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossenen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Beide Strategien sind im Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) verankert.

Mit dieser Revision soll das bestehende Instrumentarium zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse durch ein zusätzliches Instrument, das *Cassis-de-Dijon-Prinzip*, erweitert werden. Das *Cassis-de-Dijon-Prinzip* geht auf einen Entscheid des Europäischen Gerichtshofes (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 Mitgliedstaat der EG importierte Produkte, die nach den nationalen Vorschriften des Exportlandes hergestellt worden sind, dürfen grundsätzlich überall in der EG in Verkehr gesetzt werden. Beschränkungen sind nur zulässig, soweit sie aus übergeordneten öffentlichen Interessen zwingend erforderlich sind.

Die vorliegende Revision des THG soll ermöglichen, dass Produkte, die in der EG, bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr gesetzt worden sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren können, sei es, weil die schweizerischen Produktvorschriften mit jenen der EG harmonisiert sind, sei es aufgrund von Abkommen mit der EG oder aufgrund der neuen THG-Bestimmungen zur Anwendung des *Cassis-de-Dijon-Prinzips* in der Schweiz. Analog zur EG sind auch in der Schweiz Ausnahmen nur im übergeordneten öffentlichen Interesse gemäss Artikel 4 THG, beispielsweise zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder der Konsumenten, möglich. Produkte, die infolge solcher Ausnahmen keinen Zugang zum schweizerischen Markt haben, werden auf speziellen Listen aufgeführt.

Die Revision des THG soll zur Belebung des Wettbewerbs im Inland sowie zur Senkung der Kosten für die Unternehmen und der Konsumentenpreise beitragen. Nur wenn die Schweiz im Einkauf ungehindert auf die effizienten Produktionsserien für den europäischen Markt zugreifen kann, wird im Inland allmählich ein Preisniveau und ein differenziertes Produktangebot erreicht, wie es die Konsumenten wünschen und wie es für die internationale Konkurrenzfähigkeit unserer Exportindustrie erforderlich ist. Gleichzeitig soll dadurch die wettbewerbsfördernde Wirkung des bereits revidierten Kartellgesetzes und des Binnenmarktgesetzes noch verstärkt werden. Entsprechend wurde die Revision des THG als zusätzliche Massnahme in das Wachstumspaket des Bundesrates aufgenommen. Generell werden z. B. folgende, für Privathaushalte bedeutende Produktkategorien aufgrund der Anwendung des *Cassis-de-Dijon-Prinzips* freien Zugang zum schweizerischen Markt haben: die meisten Lebensmittel, Kosmetika, Textilien, Fahrräder sowie Alarmanlagen gegen Feuer und Einbruch.

Gemäss dem vorliegenden THG-Entwurf ist zudem vorgesehen, dass auch die schweizerischen Produzenten ihre Produkte nach den in der EG geltenden Vorschriften in der Schweiz herstellen und in Verkehr bringen dürfen, sofern sie auch im betreffenden EG-

*Staat, dessen Vorschriften sie erfüllen, rechtmässig in Verkehr gesetzt werden. Mit dieser den Produktionsstandort Schweiz stärkenden Massnahme zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung 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. Unternehmen, die nur für den regionalen oder nationalen Markt produzieren und nicht in den europäischen Markt exportieren, können jedoch ihre Produkte in der Schweiz - analog zur geltenden Regelung in den EG-Mitgliedstaaten - weiterhin ausschliesslich nach den nationalen Produktvorschriften in Verkehr bringen.*

*Wie in der EG soll auch in der Schweiz das Cassis-de-Dijon-Prinzip eine Ergänzung zum Prinzip der Harmonisierung oder Angleichung der nationalen Vorschriften an das EG-Recht und nicht einen Ersatz derselben darstellen. Der Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit dem EG-Recht kommt somit auch weiterhin eine grosse Bedeutung zu. So werden im Rahmen der THG-Revision die im schweizerischen Produkterecht zur Zeit bestehenden Abweichungen vom in der EG geltenden Recht überprüft und in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt. Der Bundesrat ist bestrebt, solche Abweichungen in Zukunft noch restriktiver vorzusehen, d. h. nur dann, wenn ohne diese wesentliche öffentliche Interessen gefährdet wären. Der Bundesrat wird diesbezügliche Entscheide in Kenntnis der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens treffen und allfällig erforderliche Gesetzesänderungen - von wenigen in den Vernehmlassungsunterlagen explizit erwähnten Ausnahmen abgesehen - in der Botschaft zur Revision des THG zum Entscheid vorlegen.*

*Parallel zur Revision des THG ist der Bundesrat auch bestrebt, die vertragliche Regelung mit der EG zum Abbau technischer Handelshemmnisse zu intensivieren und auf weitere Produktbereiche auszudehnen. Um die Fortführung und Weiterentwicklung der bestehenden Vereinbarungen mit der EG nicht zu gefährden, soll das Cassis-de-Dijon-Prinzip nur dort Anwendung finden, wo die schweizerischen Produktvorschriften nicht mit denjenigen der EG harmonisiert sind. Sind die Produktvorschriften zwischen der Schweiz und der EG oder dem EWR harmonisiert, gibt es auch keinen Bedarf für eine zusätzliche Marktöffnung über das Cassis-de-Dijon-Prinzip. Da die mit dem EG-Recht konformen Produkte infolge der Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit jenem der EG automatisch auch die schweizerischen Vorschriften erfüllen und ausländische Konformitätsnachweise (Prüfergebnisse, Inspektionen und Zertifizierungen) aufgrund von Artikel 18 Absatz 2 THG auch ohne Staatsvertrag anerkannt werden, ist der Marktzutritt für solche Produkte in der Schweiz ohnehin schon gewährleistet.*

*Da aber die EG im Gegensatz zur Schweiz im Ausland durchgeführte Konformitätsbewertungen nur anerkennt, wenn mit dem betreffenden Land ein Staatsvertrag besteht, sind solche Abkommen über den gegenseitigen Marktzutritt für den Zugang der schweizerischen Exportwirtschaft zum EG-Markt von zentraler Bedeutung. Würde die Schweiz ihren Markt für sämtliche Produkte aus der EG einseitig öffnen, hätte die EG künftig weniger Interesse, für jene Produktbereiche, in denen die schweizerische Gesetzgebung mit dem EG-Recht harmonisiert ist, den Marktzutritt auf vertraglicher Basis zu regeln. Deshalb soll es dem Bundesrat möglich sein, die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auszusetzen, falls die aussenwirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz dies erfordern.*

## **Inhaltsverzeichnis**

- 1 Allgemeiner Teil**
  - 1.1 Ausgangslage**
  - 1.2 Technische Handelshemmnisse**
  - 1.3 Abbau technischer Handelshemmnisse**
    - 1.3.1 Abbau technischer Handelshemmnisse in der EG und im EWR
    - 1.3.2 Abbau technischer Handelshemmnisse in der Schweiz
      - 1.3.2.1 Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)
      - 1.3.2.2 Autonome Harmonisierung
      - 1.3.2.3 Abkommen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse mit der EG
  - 1.4 Das Cassis-de-Dijon-Prinzip in der EG**
  - 1.5 Ziel der Revision des THG**
  - 1.6 Verhältnis der THG-Revision zu anderen Gesetzesrevisionen und Verhandlungen**
- 2 Besonderer Teil**
  - 2.1 Ingress**
  - 2.2 1. Kapitel: Zweck, Geltungsbereich und Begriffe**
    - 2.2.1 Artikel 1: Zweck und Gegenstand
    - 2.2.2 Artikel 2: Geltungsbereich
    - 2.2.3 Artikel 3: Begriffe
  - 2.3 2. Kapitel: Rechtsetzung im Bereich der technischen Vorschriften**
    - 2.3.1 Artikel 4: Ausgestaltung der technischen Vorschriften im allgemeinen
    - 2.3.2 Artikel 4a (neu): Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Produkteinformation
    - 2.3.3 Artikel 5: Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Verfahren
    - 2.3.4 Artikel 5a (neu): Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Inbetriebnahme, des Einbaus und der Verwendung
  - 2.4 3. Kapitel: Kompetenzen und Aufgaben des Bundesrates**
    - 2.4.1 Artikel 10: Akkreditierung
    - 2.4.2 Artikel 11: Normung
    - 2.4.3 Artikel 14: Abschluss internationaler Abkommen
  - 2.5 Kapitel 3a (neu): Marktzutritt**
    - 2.5.1 Artikel 16a: Grundsatz
    - 2.5.2 Artikel 16b: Einseitige Marktöffnung
      - 2.5.2.1 Artikel 16b Absatz 1
      - 2.5.2.2 Artikel 16b Absatz 2
      - 2.5.2.3 Artikel 16b Absatz 3
    - 2.5.3 Artikel 16c: Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung
    - 2.5.4 Artikel 16d: Produkteinformation

<b>2.6</b>	<b>4. Kapitel: Rechte und Pflichten der Betroffenen</b>
	<b>1. Abschnitt: Erforderliche Nachweise</b>
2.6.1	Artikel 17: Grundsatz
2.6.2	Artikel 18: Nachweis für Produkte, die nach Artikel 16a Absatz 1 angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden
2.6.3	Artikel 18a (neu): Nachweise für Produkte, die nach Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe a oder b oder nach Artikel 16c angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden
2.6.4	Artikel 18b (neu): Nachweise für Produkte, die nach Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe c angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden
<b>2.7</b>	<b>4. Kapitel: Rechte und Pflichten der Betroffenen</b>
	<b>2. Abschnitt: Marktüberwachung</b>
2.7.1	Artikel 19: Befugnisse der Marktüberwachungsorgane
2.7.2	Artikel 20: Ausübung der Marktüberwachung
2.7.3	Artikel 20a (neu): Verfahren für das Festlegen von Ausnahmen von Artikel 16b Absatz 1 oder von Artikel 16c Absatz 1
2.7.4	Artikel 20b (neu): Rechtsmittel
<b>2.8</b>	<b>4. Kapitel: Rechte und Pflichten der Betroffenen</b>
	<b>3. Abschnitt: Amtshilfe</b>
<b>2.9</b>	<b>5. Kapitel: Strafbestimmungen</b>
2.9.1	Artikel 23: Fälschungen
2.9.2	Artikel 24 und 25: Falschbeurkundung und Erschleichen falscher Beurkundungen
2.9.3	Artikel 26: Gebrauch von unechten oder unwahren Bescheinigungen
2.9.4	Artikel 27: Ausländische Urkunden
2.9.5	Artikel 28: Unberechtigtes Ausstellen von Konformitätserklärungen, unberechtigtes Anbringen und Verwenden von Konformitätszeichen sowie unberechtigtes Ausstellen von Erklärungen des rechtmässigen Inverkehrbringens im Ausland
2.9.6	Artikel 29 und 30: Unrechtmässige Vermögensvorteile und Strafverfolgung
<b>2.10</b>	<b>6. Kapitel: Schlussbestimmungen</b>
2.10.1	Artikel 31: Ausführungsvorschriften
2.10.2	Artikel 31a (neu): Vollzug
2.10.3	Artikel 31b (neu): Berichterstattung
2.10.4	Artikel 32: Referendum und Inkrafttreten
<b>3</b>	<b>Auswirkungen</b>
<b>3.1</b>	<b>Personelle und finanzielle Auswirkungen für Bund und Kantone</b>
3.1.1	Personelle und finanzielle Auswirkungen für den Bund
3.1.2	Personelle und finanzielle Auswirkungen für die Kantone
<b>3.2</b>	<b>Wirtschaftliche, ökologische und soziale Auswirkungen</b>
3.2.1	Notwendigkeit des Handelns
3.2.2	Auswirkungen auf die einzelnen Akteure
3.2.2.1	Stellenwert der technischen Vorschriften und der anderen preisbestimmenden Faktoren nach grossen Produktkategorien
3.2.2.2	Stellenwert der technischen Handelshemmnisse für Konsumenten, Produzenten und den Handel
3.2.3	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
3.2.4	Auswirkungen auf das Schutzniveau der Konsumentinnen und Konsumenten

- 3.2.5 Auswirkungen auf die Umwelt
- 3.2.6 Alternativen
- 3.2.7 Tauglichkeit im Vollzug

**3.3 Verhältnis zum europäischen Recht und zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

**3.4 Verfassungsmässigkeit**

# 1 Allgemeiner Teil

## 1.1 Ausgangslage

Seit 2004 sind verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, welche 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 Konsumenten und KMU?
- müsste die Einführung des Prinzips einseitig oder auf Basis von Gegenseitigkeit mit der EU erfolgen?
- wie beurteilt er die gegenüber der EU unterschiedlichen Standards und Normen etwa bei Kühlschränken bzw. Küchenmöbeln?

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 sei, 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 schweizerischen Gesetzgebung bestehen und welche dieser Differenzen einen echten und namhaften Unterschied im Schutzniveau darstellen.

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

Die *Motion 04.3473 Hess* will durch eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)<sup>1</sup> die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, damit

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

Das *Postulat 06.3151 Baumann* beauftragt den Bundesrat, im Hinblick auf eine einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips mit der EU, eine vollständige Liste derjenigen schweizerischen Vorschriften zu veröffentlichen, welche in 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.

Am 4. Mai 2005 hat der Bundesrat eine Aussprache zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz geführt. In diesem Rahmen hat er sich dafür ausgesprochen, in

---

<sup>1</sup> SR 946.51

denjenigen Produktbereichen, in denen die technischen Vorschriften der Schweiz und der EG unterschiedlich sind, den schweizerischen Markt für Produkte aus der EG einseitig zu öffnen.

Mit Beschluss vom 25. Mai 2005 hat der Bundesrat sodann entschieden, die von der Motion Hess geforderte Ergänzung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Sinne des Ausspracheergebnisses vom 4. Mai 2005 an die Hand zu nehmen. Der Ständerat hat die Motion Hess am 2. Juni 2005, der Nationalrat am 15. März 2006 angenommen.

Am 23. September 2005 hat der Bundesrat einen Bericht zur Cassis-de-Dijon-Thematik in Erfüllung des Postulats Leuthard verabschiedet<sup>2</sup> und in diesem Rahmen über das weitere Vorgehen zur Revision des THG informiert.

Der vorliegende erläuternde Bericht zur Vernehmlassung über die Revision des THG ist in drei Teile gegliedert. In einem ersten, allgemeinen Teil wird der Begriff der technischen Handelshemmnisse näher erläutert. Sodann werden die von der Schweiz getroffenen Massnahmen zum Abbau technischer Handelshemmnisse dargelegt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das THG zu erwähnen. Weiter wird das Cassis-de-Dijon-Prinzip in der EG dargestellt und schliesslich werden die Ziele und der Inhalt der Revision des THG aufgezeigt.

In einem zweiten Teil werden die geplanten Änderungen des THG im Detail erläutert.

Der dritte Teil befasst sich mit den Auswirkungen dieser Gesetzesrevision, wie den personellen und finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone, den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen, dem Verhältnis zum internationalen und europäischen Recht sowie der Verfassungsmässigkeit.

Im Rahmen dieser Gesetzesrevision werden auch die schweizerischen Produktvorschriften auf Abweichungen vom in der EG bzw. dem EWR geltenden Recht überprüft. Diese Abweichungen sind Gegenstand des Dokumentes mit dem Titel „Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produktrecht vom in der EG geltenden Recht“. Sie sind integraler Bestandteil der Vernehmlassung. Der Bundesrat wird seine Entscheidung, welche Abweichungen vom EG-Recht bzw. vom in den EG- und EWR-Staaten geltenden Recht beibehalten und welche fallengelassen werden sollen, unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens treffen und allfällig erforderliche Gesetzesänderungen - von wenigen in den Vernehmlassungsunterlagen explizit erwähnten Ausnahmen abgesehen - in der Botschaft zur Revision des THG zum Entscheid vorlegen. Dabei wird er sich vom Prinzip leiten lassen, Abweichungen vom EG-Recht noch restriktiver, d.h. nur dann vorzusehen, wenn ohne diese wesentliche öffentliche Interessen gefährdet wären.

## **1.2 Technische Handelshemmnisse**

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 die Herstellung, die Zusammensetzung, die Masse, das Gewicht, die Form, die Leistungen, den Energieverbrauch, die Emissionen, die Bezeichnung oder die Verpackung eines Produktes.

---

<sup>2</sup> Der Bericht ist unter folgendem Link abrufbar: <http://www.seco.admin.ch/news/00650/index.html?lang=de> .

Darüber hinaus können Vorschriften verlangen, dass das Erzeugnis nach bestimmten Verfahren geprüft, dass seine Konformität mit den geltenden Vorschriften bewertet, dass es bei einer Behörde angemeldet oder durch eine solche formell zum Markt zugelassen wird.

Mit dem Erlass von Produktvorschriften verfolgen Staaten in der Regel legitime Ziele, die primär nicht handelspolitischer Natur sind. Namentlich der Schutz der Sicherheit und der Gesundheit von Konsumenten und Arbeitnehmern oder die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage bilden seit einiger Zeit Anlass zu zahlreichen solchen Regelungen. Auf der anderen Seite können Produktvorschriften aber auch den Gütertausch 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.

Der Begriff der technischen Vorschriften wird in Artikel 3 Buchstabe b THG wie folgt definiert:

*„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.“*

Folglich stellen namentlich folgende Vorschriften keine technischen Vorschriften im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b THG dar:

- Strafbestimmungen, Lenkungsabgaben, vorgezogene Entsorgungsgebühren im Sinne des Umweltschutzgesetzes, Zölle, Mehrwertsteuern.
- Weitere Beispiele sind im Zusammenhang mit dem Schutz des geistigen Eigentums zu nennen, so z.B. die in ein Register eingetragenen Ursprungsbezeichnungen und geographischen 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 kann<sup>3</sup>.

### **1.3 Abbau technischer Handelshemmnisse**

Zweifellos ist die EG derjenige Wirtschaftsraum, welcher in Bezug auf den Abbau technischer Handelshemmnisse weltweit am weitesten fortgeschritten ist. Im nachfolgenden soll daher in einem ersten Teil die Strategie der EG zum Abbau von technischen

---

<sup>3</sup> Z.B. ortsfeste Anlagen (nach Anhang 1 der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV), SR 814.710) sind keine Produkte, weil sie nicht als Ganzes im- oder exportiert werden können. Abfälle gelten nicht als Produkt, 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.

Handelshemmnissen dargelegt werden. In einem zweiten Teil wird sodann die schweizerische Strategie dargestellt.

### **1.3.1 Abbau technischer Handelshemmnisse in der EG und im EWR**

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

Viele Handelshemmnisse wurden im Rahmen der gemeinschaftlichen Harmonisierung beseitigt. Hierbei werden in Richtlinien einheitliche Produktvorschriften festgelegt, welche in der Folge durch die Mitgliedstaaten in ihr innerstaatliches Recht zu übernehmen sind. Ist dieser Prozess abgeschlossen und eine Richtlinie in Kraft getreten, gelten für die betroffenen Produkte auf dem ganzen Binnenmarkt materiell vereinheitlichte Regeln (sogenannt "*harmonisierter Bereich*").

Für Produkte, die nicht Gegenstand der gemeinschaftlichen Harmonisierung sind, gelten Artikel 28 bis 30 EG-Vertrag, die - ausser in den in Artikel 30 genannten Gründen - Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs verbieten.

Diese Bestimmungen sind auch 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 EU-Mitgliedstaat hergestellte oder in Verkehr gebrachte Produkte in ihrem Hoheitsgebiet zu akzeptieren. Die Anwendung dieses Grundsatzes kann von den Mitgliedstaaten nur in Fällen angefochten werden, in denen insbesondere die öffentliche Sicherheit, die Gesundheit oder die Umwelt gefährdet wären. Ausserdem müssen in diesen Fällen getroffene einschränkende Massnahmen den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit entsprechen<sup>4</sup>. In der EG national unterschiedlich geregelte Produktbereiche, auf welche dieses Prinzip Anwendung findet, werden als der "*nichtharmonisierte Bereich*" bezeichnet.

Mit dem Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurde diese Regelung auch auf die dem EWR beigetretenen EFTA-Staaten ausgeweitet.

### **1.3.2 Abbau technischer Handelshemmnisse in der Schweiz**

Mit der Ablehnung des EWR-Abkommens 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, welche unter sich diese Behinderungen weitgehend beseitigt haben. Als Reaktion darauf hat der Bundesrat seither zwei Strategien zum Abbau technischer Handelshemmnisse entwickelt: die autonome Harmonisierung der schweizerischen Vorschriften mit dem EG-Recht sowie staatsvertragliche Vereinbarungen mit der EG zum Abbau technischer Handelshemmnisse. Beide Strategien sind im THG verankert.

#### **1.3.2.1 Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)**

Das im Rahmen des Revitalisierungsprogramms verabschiedete und am 1. Juli 1996 in Kraft getretene THG hat zum Ziel, dass bestehende Handelshemmnisse bestmöglich abgebaut werden und dass die von den Fachämtern vorbereiteten und vom Bundesrat erlassenen

---

<sup>4</sup> Sogenanntes Cassis-de-Dijon-Prinzip, benannt nach einem wegweisenden Grundsatzentscheid des Europäischen Gerichtshofes, siehe dazu ausführlich Ziffer 1.4.

technischen Vorschriften keine neuen Hemmnisse schaffen. Das als Rahmenerlass konzipierte Gesetz führt allgemeine, bereichsübergreifend geltende Grundsätze in die umfangreiche schweizerische Gesetzgebung über die einzelnen Produktesektoren ein. 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 (2. Kapitel, Artikel 4 - 6) richtet sich an den Gesetz- bzw. Ordnungsgeber des Bundes. Darin werden Grundsätze formuliert, welche bei der Vorbereitung, dem Erlass sowie der Änderung von Produktvorschriften zu beachten sind. Solche Vorschriften legen die Voraussetzungen fest, unter denen Produkte angeboten, in Verkehr gebracht, in Betrieb genommen, verwendet oder entsorgt werden dürfen und enthalten namentlich Regeln hinsichtlich Beschaffenheit, Eigenschaften, Verpackung, Beschriftung, Herstellung, Transport, Lagerung, Prüfung, Konformitätsbewertung, Anmeldung und Zulassung von Produkten.

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 gemäss Artikel 4 Absätze 3 und 4 nur zulässig, soweit überwiegende öffentliche Interessen namentlich aus Gründen des Gesundheits-, des Umwelt- oder des Verbraucherschutzes dies erfordern<sup>5</sup>. Für die Bürgerinnen und Bürger begründet diese erste Kategorie von Bestimmungen keine Rechte oder Pflichten.

Eine zweite Kategorie von Bestimmungen (3. Kapitel, Artikel 7 - 16; 4. Kapitel, 2. Abschnitt Artikel 19 - 22) zielt darauf ab, durch Schaffung und Delegation von Kompetenzen sowie die Beschreibung von Verfahren die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in der Schweiz technischen Handelshemmnissen umfassend, effizient und flexibel begegnet werden kann. Adressat auch dieser Vorschriften sind in erster Linie die Behörden.

Die dritte Kategorie von Bestimmungen (4. Kapitel, 1. Abschnitt, Artikel 17 und 18; 5. Kapitel, Artikel 23 - 30) richtet sich demgegenüber an alle Rechtssubjekte, indem sie einerseits gewisse Grundsätze bezüglich der Erfüllung von Produktvorschriften und des diesbezüglichen Nachweises, andererseits strafrechtliche Sanktionen bei Missachtung solcher Vorschriften vorsehen.

### **1.3.2.2 Autonome Harmonisierung**

Was den innerhalb der EG "*harmonisierten Bereich*" betrifft<sup>6</sup>, lassen sich technische Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und den EG- bzw. EWR-Staaten dadurch verringern, dass der schweizerische Gesetzgeber seine Produktegesetzgebung der in der EG geltenden soweit anpasst, als dadurch Inkompatibilitäten vermieden werden. Seit der Eurolex-Vorlage von 1992 verfolgt der Bundesrat konstant dieses Ziel. Dennoch gibt es heute noch zahlreiche Abweichungen vom in der EG geltenden Recht. Diese sind im Bericht zur Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produkterecht vom in der EG geltenden Recht aufgeführt. Der Bundesrat ist bestrebt, im Rahmen der THG-Revision das schweizerische Produkterecht noch weiter dem Produkterecht der EG anzupassen und

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Siehe Ziffer 1.3.1.

Abweichungen vom in der EG geltenden Recht künftig noch restriktiver, d.h. nur dann vorzusehen, wenn ohne diese wesentliche öffentliche Interessen gefährdet wären.

### 1.3.2.3 Abkommen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse mit der EG

Im Rahmen der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft 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)<sup>7</sup> im Bereich der Industrieprodukte sowie um das *Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen* (Agrarabkommen)<sup>8</sup>.

Das MRA sieht die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Zertifizierungen, Inspektionen) und teilweise auch der Produktezulassungen für gegenwärtig fünfzehn Bereiche des Industriesektors vor<sup>9</sup>. Sofern die schweizerischen Vorschriften im Abkommen als gleichwertig mit jenen der EG anerkannt werden, genügt eine einzige Konformitätsbewertung der betreffenden Produkte durch eine unter dem Abkommen anerkannte Konformitätsbewertungsstelle für die Vermarktung sowohl auf dem schweizerischen als auch auf dem EG-Markt. Die doppelte Konformitätsbewertung - nach den schweizerischen Anforderungen und jenen 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 - einer nach schweizerischem und einer nach EG-Recht - erforderlich, die aber beide von einer schweizerischen oder einer EG-Konformitätsbewertungsstelle ausgestellt werden können. Für Produktbereiche, die nicht unter das Abkommen fallen, ist dagegen für den Export in die EG weiterhin eine Konformitätsbewertung durch eine EG-Stelle erforderlich.

Das Agrarabkommen verbessert den gegenseitigen Marktzugang zwischen der Schweiz und der EG nicht nur durch Zollkonzessionen, sondern v.a. auch durch den Abbau technischer Handelshemmnisse in zahlreichen Produktbereichen des Agrarsektors<sup>10</sup>. Zum grössten Teil geschieht dies durch die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen und demzufolge durch einen Verzicht auf die Vorlage von Zeugnissen. Auch über die gegenseitige Anerkennung von gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Erfordernissen (Gesundheitszeugnisse, amtliche Kontrollen, etc.) oder von qualitätsbezogenen Bescheinigungen wird der gegenseitige Marktzugang verbessert.

## 1.4 Das Cassis-de-Dijon-Prinzip in der EG

Das Cassis-de-Dijon genannte Prinzip wurde durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) 1979 formuliert, als es galt, einen Fall betreffend die Vermarktung des französischen Likörs Cassis-de-Dijon in Deutschland zu beurteilen. In Übereinstimmung mit Artikel 28 und 30 (ex Artikel 30 und 36) des EG-Vertrages setzten in der Folge sowohl der EuGH wie auch die Europäische Kommission diese Rechtsprechung durch. Sofern es

---

<sup>7</sup> SR 0.946.526.81

<sup>8</sup> SR 0.916.026.81

<sup>9</sup> 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.

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

für ein bestimmtes Produkt keine EG-weit harmonisierten Produktvorschriften gibt, gilt gemäss diesem Prinzip folgendes: Das aus einem anderen Mitgliedstaat der EG importierte Produkt, das nach den nationalen Vorschriften des Exportlandes hergestellt worden ist, darf grundsätzlich überall in der EG in Verkehr gesetzt werden. Beschränkungen sind nur zulässig, soweit sie aus übergeordneten öffentlichen Interessen zwingend erforderlich sind. Dieses Prinzip stellt eine Ergänzung zum Prinzip der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften (Harmonisierung) und nicht einen Ersatz desselben dar. Bei der Anwendung des Prinzips durch die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten sind des Weiteren die Interpretationen des EuGH und der Europäischen Kommission zu berücksichtigen.

In der EG wird das Cassis-de-Dijon-Prinzip<sup>11</sup> bereits seit über fünfundzwanzig Jahren angewendet und bildet Gegenstand einer umfangreichen Rechtssprechung sowie einer aufmerksamen und konstanten Überprüfung durch die Europäische Kommission, welche mehrere Mitteilungen<sup>12</sup> und Berichte<sup>13</sup> verabschiedet hat, um eine korrekte nationale Umsetzung des Prinzips sicherzustellen.

Ein wichtiger Grundsatz des Gemeinschaftsrechts besagt, dass für ein Produkt die im EG-Vertrag verankerte Warenverkehrsfreiheit in Anspruch genommen werden kann. Der freie Warenverkehr ist indessen keine absolute Freiheit: Die gegenseitige Anerkennung zwischen den EG-Staaten ist an das Recht des Importlandes geknüpft, zu überprüfen, ob das von dem Erzeugnis gebotene Schutzniveau dem Schutzniveau gleichwertig ist, das in den eigenen nationalen Vorschriften gefordert wird. Dieses Recht muss sich auf objektive, nicht-diskriminierende, vorab bekannte Kriterien stützen, die dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen setzen, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern.

Diese Kriterien müssen in entsprechender Form veröffentlicht oder leicht zugänglich sein. In jedem Fall muss das Überprüfungsrecht stets in einem möglichst kurzen, rationellen und kostengünstigen Verfahren ausgeübt werden. Im Prinzip darf im Importland keine systematische Kontrolle vor dem Inverkehrbringen vorgenommen werden. Das Importland kann die Konformität eines Produkts mit seinen eigenen technischen Vorschriften also generell nur bei einer Prüfung im Rahmen seiner Marktaufsichtstätigkeit und nur nach dem Inverkehrbringen untersuchen. Ein Genehmigungsverfahren, das dem Inverkehrbringen im Importland vorgeschaltet ist, kann unter sehr strengen Voraussetzungen gerechtfertigt sein<sup>14</sup>.

## **1.5 Ziel der Revision des THG**

Mit dieser Revision soll das bestehende Instrumentarium zur Verhinderung technischer Handelshemmnisse durch ein zusätzliches Instrument, das sogenannte Cassis-de-Dijon-Prinzip, erweitert werden. Zu diesem Zweck wird namentlich ein neues Kapitel (Kapitel 3a) zum Marktzutritt geschaffen.

---

<sup>11</sup> In der EG wird für das Cassis-de-Dijon genannte Prinzip auch der Begriff „Prinzip der gegenseitigen Anerkennung“ verwendet.

<sup>12</sup> Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 („Cassis de Dijon“), Amtsblatt Nr. C 256 vom 3. Oktober 1980, S. 2; Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen – Erleichterung des Marktzugangs für Waren in einem anderen Mitgliedstaat: praktische Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung; Amtsblatt Nr. C 265 vom 4. November 2003, S. 2.

<sup>13</sup> Zweiter Zweijahresbericht über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, KOM(2002), 419 endgültig.

<sup>14</sup> In seinem Urteil vom 22. Januar 2002 (Canal Satélite Digital SL gegen Administración General del Estado, Beteiligte: Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), Rechtssache C-390/99. Slg. 2002, S. I-607) hat der Gerichtshof nachdrücklich daran erinnert, dass ein Vorabgenehmigungsverfahren den freien Warenverkehr einschränkt. Daher müsse eine solche Vorschrift, um im Hinblick auf diese Grundfreiheit zulässig zu sein, einen im Gemeinschaftsrecht anerkannten und im Allgemeininteresse liegenden Grund haben und dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit genügen, d. h. geeignet sein, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das dafür Erforderliche hinausgehen.

Die vorliegende Revision soll ermöglichen, dass Produkte, die in der EG, bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren können, sei es, weil die schweizerischen Produktvorschriften mit jenen der EG harmonisiert sind, sei es aufgrund von Abkommen mit der EG oder aufgrund der neuen THG-Bestimmungen zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz. Analog zur EG sind auch bei uns Ausnahmen nur im übergeordneten öffentlichen Interesse gemäss Artikel 4 THG, beispielsweise zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder der Konsumenten, möglich. Produkte, die infolge solcher Ausnahmen keinen Zugang zum schweizerischen Markt haben, werden auf speziellen Listen aufgeführt.

Mit der Verankerung des Cassis-de-Dijon-Prinzips wird ein zusätzliches Instrument zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse geschaffen. Nur wenn die Schweiz im Einkauf ungehindert auf die effizienten Produktionsserien für den europäischen Markt zugreifen kann, wird im Inland allmählich ein Preisniveau und ein differenziertes Produkteangebot erreicht, wie es die Konsumenten wünschen und wie es für die internationale Konkurrenzfähigkeit unserer Exportindustrie erforderlich ist. Dieses neue Instrument ergänzt die bisherige Strategie des Bundesrates und soll zur Belebung des Wettbewerbs im Inland sowie zur Senkung der Kosten für die Unternehmen und der Konsumentenpreise beitragen. Gleichzeitig soll dadurch die wettbewerbsfördernde Wirkung des bereits revidierten Kartellgesetzes<sup>15</sup> und des Binnenmarktgesetzes<sup>16</sup> noch verstärkt werden. Entsprechend wurde die Revision des THG als zusätzliche Massnahme in das Wachstumspaket des Bundesrates aufgenommen. Generell werden z.B. folgende, für Privathaushalte bedeutende Produktkategorien aufgrund der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips freien Zugang zum schweizerischen Markt haben: die meisten Lebensmittel, Kosmetika, Textilien, Fahrräder sowie Alarmanlagen gegen Feuer und Einbruch.

Gemäss dem vorliegenden THG-Entwurf ist zudem vorgesehen, dass auch die schweizerischen Produzenten ihre Produkte nach den in der EG geltenden Vorschriften in der Schweiz herstellen und in Verkehr bringen dürfen, sofern sie auch im betreffenden EG-Staat, dessen Vorschriften sie erfüllen, rechtmässig in Verkehr gesetzt werden. Mit dieser den Produktionsstandort Schweiz stärkenden Massnahme zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung soll gewährleistet werden, dass die 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. Unternehmen, die nur für den regionalen oder nationalen Markt produzieren und nicht in den europäischen Markt exportieren, können jedoch ihre Produkte in der Schweiz - analog zur geltenden Regelung in den EG-Mitgliedstaaten - weiterhin ausschliesslich nach den nationalen Produktvorschriften in Verkehr bringen.

Wie in der EG soll auch in der Schweiz das Cassis-de-Dijon-Prinzip eine Ergänzung zum Prinzip der Harmonisierung oder Angleichung der nationalen Vorschriften an das EG-Recht und nicht einen Ersatz derselben darstellen. Der Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit dem EG-Recht kommt auch weiterhin eine grosse Bedeutung zu. So werden im Rahmen der THG-Revision die im schweizerischen Produkterecht zur Zeit bestehenden Abweichungen zum in der EG geltenden Recht überprüft und in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt. Der Bundesrat ist bestrebt, solche Abweichungen in Zukunft noch restriktiver vorzusehen, d. h. nur dann, wenn ohne diese wesentliche öffentliche Interessen gefährdet wären. Der Bundesrat wird diesbezügliche Entscheide in Kenntnis der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens treffen und allfällig erforderliche

---

<sup>15</sup> SR 251

<sup>16</sup> SR 943.02

Gesetzesänderungen - von wenigen in den Vernehmlassungsunterlagen explizit erwähnten Ausnahmen abgesehen - in der Botschaft zur Revision des THG zum Entscheid vorlegen.

Ebenso stellt das Cassis-de-Dijon-Prinzip eine Ergänzung zu und nicht einen Ersatz von bestehenden Abkommen mit der EG zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse dar, wie sie im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossen worden sind. Parallel zur Revision des THG sollen daher auch die Bestrebungen zur Erweiterung dieser Abkommen auf neue Produktbereiche mit der EG weitergeführt werden.

Um die Fortführung und Weiterentwicklung der bestehenden Vereinbarungen mit der EG sowie den Abschluss weiterer Abkommen nicht zu gefährden, soll das Cassis-de-Dijon-Prinzip nur dort Anwendung finden, wo die schweizerischen Produktvorschriften nicht mit denjenigen der EG harmonisiert sind. Sind die Produktvorschriften zwischen der Schweiz und der EG oder dem EWR harmonisiert, gibt es auch keinen Bedarf für eine zusätzliche Marktöffnung über das Cassis-de-Dijon-Prinzip. Da die mit dem EG-Recht konformen Produkte infolge der Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit jenem der EG automatisch auch die schweizerischen Vorschriften erfüllen und ausländische Konformitätsnachweise (Prüfergebnisse, Inspektionen und Zertifizierungen) aufgrund von Artikel 18 Absatz 2 THG auch ohne Staatsvertrag anerkannt werden, ist der Marktzutritt für solche Produkte in der Schweiz ohnehin schon gewährleistet.

Da aber die EG im Gegensatz zur Schweiz im Ausland durchgeführte Konformitätsbewertungen nur anerkennt, wenn mit dem betreffenden Land ein Staatsvertrag besteht, sind solche Abkommen über den gegenseitigen Marktzutritt für den Zugang der schweizerischen Exportwirtschaft zum EG-Markt von zentraler Bedeutung. Würde die Schweiz ihren Markt für sämtliche Produkte aus der EG einseitig öffnen, hätte die EG künftig weniger Interesse, für jene Produktbereiche, in denen die schweizerische Gesetzgebung mit dem EG-Recht harmonisiert ist, den Marktzutritt auf vertraglicher Basis zu regeln. Deshalb soll es dem Bundesrat möglich sein, die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auszusetzen, falls die aussenwirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz dies erfordern.

## **1.6 Verhältnis der THG-Revision zu anderen Gesetzesrevisionen und Verhandlungen**

Da sowohl das Binnenmarktgesetz, welches am 16. Dezember 2005 revidiert worden ist, wie auch - nach erfolgter Revision - das THG Fragen des Marktzuganges von Produkten regeln werden, gilt es, das Verhältnis zwischen diesen beiden Erlassen zu bestimmen. Bei allfälligen Konflikten zwischen diesen beiden Gesetzen ist im Zusammenhang mit Massnahmen von Marktüberwachungsorganen, bzw. der rechtlichen Wirkung solcher Massnahmen davon auszugehen, dass dem revidierten THG aufgrund des Grundsatzes, wonach das jüngere Gesetz dem älteren Gesetz vorgeht, Vorrang zukommt. Im gegenwärtigen Zeitpunkt sind indessen keine solchen Unvereinbarkeiten ersichtlich.

Zur Zeit laufen Arbeiten für eine Revision des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG)<sup>17</sup>, welches zu einem allgemeinen Produktesicherheitsgesetz ausgebaut werden soll. Dabei wird auch der Geltungsbereich des STEG ausgeweitet werden. Das EVD, dem die Federführung für diese Revision obliegt, sorgt dabei für eine enge Koordination der beiden Vorlagen.

Zudem laufen derzeit auch Gespräche zwischen der Schweiz und der EG über eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Risikobeurteilung, Risikomanagement, Marktüberwachung und öffentliche Information bezüglich Gesundheits- und Verbraucherschutz. Diese Gespräche betreffen u.a. eine Teilnahme der Schweiz an

---

<sup>17</sup> SR 819.1

folgenden EG-Gesundheits- und Verbraucherschutzinstitutionen: Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Gesundheitsschutz (2007 – 2013) sowie verschiedene in diesem Bereich bestehende Informationsaustausch- und Warnsysteme. Eine solche Zusammenarbeit mit der EG würde auch den Vollzug des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz in diesen Bereichen erheblich erleichtern.

Parallel zur Ausarbeitung der Revision des THG ist der Bundesrat auch bestrebt, die vertragliche Regelung mit der EG zum Abbau von Handelshemmnissen zu intensivieren und auf weitere Produktbereiche auszudehnen. So sind zur Zeit Abklärungen im Gang betreffend ein mögliches Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG im Agrar- und Lebensmittelbereich, einschliesslich einer vertraglichen Regelung des Cassis-de-Dijon-Prinzips. Die Konsultationen der interessierten Kreise in der Schweiz sowie die Sondierungen bei der Europäischen Kommission haben ein grundsätzliches Interesse an weiteren Abklärungen über den möglichen Freihandel Schweiz-EG im Agrar- und Lebensmittelbereich ergeben. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse hat der Bundesrat die Aufnahme exploratorischer Gespräche mit der EG beschlossen. Ob Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich aufgenommen werden sollen, wird der Bundesrat in Kenntnis dieser Explorationen und weiterer Abklärungen entscheiden. Im Interesse des bestmöglichen Zugangs der Schweizer Wirtschaft zum europäischen Markt sowie zur Vermeidung allfälliger Probleme im Zusammenhang mit der Inländerdiskriminierung soll grundsätzlich der gegenseitigen Beseitigung technischer Handelshemmnisse der Vorzug gegeben werden. Im Hinblick auf die Ausarbeitung der Botschaft zur THG-Revision sind diese beiden Projekte nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens aufgrund des dann zumal geltenden Kenntnisstandes neu aufeinander abzustimmen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Gespräche im Hinblick auf eine allfällige vertragliche Regelung der gegenseitigen Anerkennung im Agrar- und Lebensmittelbereich jedoch kein Hindernis darstellen sollen, um die vorliegende THG-Revision in den übrigen Bereichen zügig voranzutreiben.

Die Vorteile einer mit der EG auf Gegenseitigkeit basierenden Regelung des Cassis-de-Dijon-Prinzips bestünden darin, dass damit für die schweizerische Exportwirtschaft ein Zugang zum EG-Markt für den innerhalb der EG nichtharmonisierten Bereich vertraglich abgesichert und die mit der Verhinderung der Inländerdiskriminierung verbundenen Probleme im Vollzug vermieden werden könnten. Die Schweiz müsste allerdings das heutige EG-weit harmonisierte Produkterecht und voraussichtlich auch dessen künftige Entwicklung vollständig übernehmen. Abweichungen vom in der EG harmonisierten Recht wären mit der EG vertraglich zu vereinbaren. Falls eine vertragliche Regelung auch die Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EG vorsähe, stünde diesem Vorteil eine eingeschränkte Handlungsfreiheit gegenüber Drittstaaten in diesem Bereich entgegen.

Die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips dagegen könnte rascher und auf die spezifischen Bedürfnisse der Schweiz abgestimmt erfolgen. Der Handlungsspielraum für das Weiterführen bestehender Abweichungen vom harmonisierten EG-Recht sowie für Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip im nichtharmonisierten Bereich wäre grösser. Zudem könnte die Schweiz die einseitige Öffnung jederzeit ganz oder teilweise zurücknehmen. Dem stünden ein grösserer Vollzugaufwand und die fehlende Absicherung des Marktzugangs im nichtharmonisierten Bereich gegenüber. Ausnahmen und Abweichungen würden immer auf Kosten der angestrebten Eliminierung von Handelshemmnissen gehen und auch eine Abschaffung der Grenzkontrollen wäre nicht möglich.

**Übersicht über die zentralen Änderungen**

Mit dieser Revision soll das THG eine zusätzliche Stossrichtung erhalten. War es bisher primär ein Gesetz mit Bestimmungen betreffend Vorbereitung, Erlass und Änderung von technischen Vorschriften mit dem Ziel, unnötige Handelshemmnisse aufgrund von Produktvorschriften zu vermeiden und bestehende zu beseitigen, kommt neu ein Kapitel (Kapitel 3a) über den Marktzutritt von Produkten hinzu.

So legt der neue Artikel 16a den Grundsatz fest, dass Produkte in der Schweiz angeboten, in Verkehr gebracht und in Betrieb genommen werden können, wenn sie die schweizerischen technischen Vorschriften erfüllen oder wenn der Marktzugang für diese Produkte staatsvertraglich geregelt ist. Mit Artikel 16b, welcher das Cassis-de-Dijon-Prinzip verankert, wird neu Produkten, welche die schweizerischen technischen Vorschriften nicht erfüllen, eine alternative Zugangsmöglichkeit zum schweizerischen Markt eingeräumt.

Die vorliegende Revision des THG soll ermöglichen, dass Produkte, die in der EG, bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren können, sei es, weil die schweizerischen Produktvorschriften mit jenen der EG harmonisiert sind, sei es aufgrund von bilateralen Abkommen oder aufgrund der neuen THG-Bestimmungen zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz.

Es ist vorgesehen, dass auch Produkte, die den Vorschriften von nicht dem EWR angehörenden Staaten entsprechen, in der Schweiz in Verkehr gebracht werden können. Wie bereits gegenüber der EG ist auch gegenüber Drittstaaten das Bestehen einer Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für mindestens einen Produktbereich die Grundvoraussetzung zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip wird keine Anwendung finden für zulassungspflichtige Produkte sowie für Produkte, welche Importverboten unterliegen oder einer vorgängigen Importbewilligung bedürfen.

Im Rahmen dieser Revision gilt es zudem, die generellen Ausnahmen vom künftigen Cassis-de-Dijon-Prinzip festzulegen. Liste 1 des Dokumentes mit dem Titel „Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produktrecht vom in der EG geltenden Recht“ enthält die von den zuständigen Bundesämtern beantragten generellen Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip. Der Bundesrat wird seinen Entscheid über die beantragten Ausnahmen in Kenntnis der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens treffen und allfällig erforderliche Gesetzesänderungen - von wenigen in den Vernehmlassungsunterlagen explizit erwähnten Ausnahmen abgesehen - in der Botschaft zur Revision des THG zum Entscheid vorlegen. Dabei wird er sich vom Prinzip leiten lassen, Ausnahmen noch restriktiver, d.h. nur dann zu bewilligen, wenn ohne diese wesentliche schweizerische Interessen im Sinne von Artikel 4 gefährdet wären.

Von diesen generellen Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip zu unterscheiden sind Ausnahmen im Einzelfall, welche die zuständigen Behörden analog zur Praxis in der EG im Rahmen der Marktüberwachung anordnen können. Im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit der Marktüberwachungsorgane in jenen Bereichen, in denen das Cassis-de-Dijon-Prinzip grundsätzlich Anwendung findet, gilt es, die gesetzlichen Grundlagen für einen gesamtschweizerisch einheitlichen Vollzug zu schaffen (Artikel 20a).

*Produkte, die aus den obgenannten Gründen keinen Zugang zum schweizerischen Markt gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip haben werden, werden auf speziellen Listen aufgeführt werden.*

*Um eine Benachteiligung der schweizerischen Produzenten zu vermeiden, sollen auch diese ihre Produkte nach den Vorschriften der EG oder im innerhalb der EG nicht harmonisierten Bereich nach den nationalen Vorschriften von EG- bzw. EWR-Staaten in der Schweiz herstellen und in Verkehr bringen dürfen, sofern sie auch im betreffenden EG-Staat, dessen Vorschriften sie erfüllen, rechtmässig in Verkehr gesetzt werden (Artikel 16c).*

*Fünf Jahre nach Inkrafttreten der THG-Revision wird der Bundesrat den Eidgenössischen Räten Bericht über die mit den revidierten Bestimmungen gesammelten Erfahrungen erstatten (Artikel 31b). Dem Bundesrat soll es auch möglich sein, wenn der Marktzugang schweizerischer Produkte von einem Handelspartner nicht gewährleistet wird oder mit Hindernissen verbunden ist, die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips für alle oder für gewisse Produkte, welche von diesem Handelspartner in die Schweiz importiert werden, auszusetzen. Dabei sind die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, insbesondere die aussenwirtschaftspolitischen, zu berücksichtigen (Artikel 16b Absatz 3).*

*Ausser dem neuen Kapitel 3a über den Marktzutritt werden die bestehenden Grundsätze für Vorbereitung, Erlass und Änderung von technischen Vorschriften mit Bestimmungen hinsichtlich der Produkteinformation (Artikel 4a), hinsichtlich von Zulassungsverfahren für das Inverkehrbringen von Produkten (inkl. Bestimmungen zu vereinfachten Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte) (Artikel 5) sowie hinsichtlich der Inbetriebnahme, des Einbaus und der Verwendung von Produkten (Artikel 5a) ergänzt. Diese Aspekte waren in der Vergangenheit die häufigsten Ursachen von technischen Handelshemmnissen.*

*Neben einigen wenigen kleinen Anpassungen wurde diese Revision auch zum Anlass genommen, mit den Änderungen der Artikel 10 (Akkreditierung) und 11 (Normung) der seit dem Inkrafttreten des THG stattgefundenen Entwicklungen auf europäischer Ebene im Bereich der Akkreditierung und der Normung Rechnung zu tragen.*

## **2.1 Ingress**

Da das THG noch unter der Bundesverfassung von 1874 erlassen worden ist, ist der Ingress an die Bestimmungen der heute geltenden Bundesverfassung vom 18. April 1999 anzupassen. Artikel 54 (Auswärtige Angelegenheiten) und 101 (Aussenwirtschaftspolitik) der neuen Verfassung entsprechen den in der Bundesverfassung von 1874 implizit enthaltenen Zuständigkeiten des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten; Artikel 95 (Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit) der heutigen Bundesverfassung entspricht Artikel 31bis Absätze 1 und 2 der Bundesverfassung von 1874 und Artikel 123 (Strafrecht) schliesslich entspricht Artikel 64bis der Bundesverfassung von 1874. Artikel 94 BV betreffend die Grundsätze der Wirtschaftsordnung wird neu in den Ingress aufgenommen.

## **2.2 1. Kapitel: Zweck, Geltungsbereich und Begriffe**

### **2.2.1 Artikel 1: Zweck und Gegenstand**

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

Mit dieser Revision soll das THG eine zusätzliche Stossrichtung erhalten. So soll in einem neuen Kapitel 3a der Marktzutritt für Produkte geregelt werden, die nach schweizerischen wie auch nach ausländischen Produktvorschriften angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden. Die Auflistung von Absatz 2 ist entsprechend durch einen neuen Buchstaben c) „Grundsätze für den Marktzugang von Produkten“ zu ergänzen. Der bisherige Buchstabe c) „allgemeine Rechte und Pflichten der Betroffenen sowie allgemein anwendbare Strafbestimmungen“ wird damit neu zum Buchstaben d).

### **2.2.2 Artikel 2: Geltungsbereich**

Im Artikel 2 wird das Verhältnis des THG als horizontalem Rahmenerlass zur sektoriellen Produktegesetzgebung des Bundes geregelt. Unter sektorieller Gesetzgebung sind all jene Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse sowie Verordnungen zu verstehen, welche 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 im bisherigen Artikel 2 Absatz 2 festgelegt, dass abweichende oder weitergehende Bestimmungen der Gesetzesstufe (Bundesgesetz und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse) oder internationale Abkommen dem THG vorgehen. Umgekehrt kommt diesem Vorrang gegenüber dem bereichsbezogenen Verordnungsrecht zu, soweit dort auftretende Abweichungen nicht bereits ausdrücklich im jeweiligen Sektorgesetz vorgesehen sind.

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung wurde die Erlassform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, welche in der Bundesverfassung von 1874 verankert war, abgeschafft. Artikel 2 Absatz 2 ist entsprechend anzupassen und die Erwähnung von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen ist zu streichen.

Gleichzeitig wird Artikel 2 Absatz 2 dahingehend ergänzt, dass Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip (d.h. Ausnahmen von Artikel 16b Absatz 1) in den entsprechenden Bundesgesetzen ausdrücklich als solche zu bezeichnen sind. Zu denken ist an Formulierungen folgender Art: „Diese Bestimmung stellt eine Ausnahme im Sinne von Artikel 16b Absatz 2 THG dar; entsprechend findet Artikel 16b Absatz 1 THG keine Anwendung.“ Wird eine Bestimmung in einem Sektorgesetz nicht ausdrücklich als Ausnahme im Sinne von Artikel 16b Absatz 2 bezeichnet, findet das Cassis-de-Dijon-Prinzip (Artikel 16b Absatz 1) Anwendung. Die gleiche Regelung gilt für Ausnahmen von den Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung (d.h. Ausnahmen von Artikel 16c Absatz 1)<sup>18</sup>.

In Bezug auf zwei seiner Bestimmungen - Artikel 3 (Begriffsbestimmungen) und 19 (Marktüberwachung) - sieht Absatz 3 zudem, in Abweichung von Absatz 2, einen generellen Vorbehalt zugunsten sektorieller Regelungen vor. In diesen Fällen soll mit anderen Worten Spezialrecht auch dann vorgehen, wenn sich eine Abweichung erst auf Verordnungsstufe manifestiert.

### **2.2.3 Artikel 3: Begriffe**

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

---

<sup>18</sup> Siehe ausführlich Ziffer 2.5.2.2 und Ziffer 2.5.3.

Einzig in Bezug auf die Buchstaben d und p wird eine Ergänzung (Buchstabe d) bzw. eine Änderung (Buchstabe p) vorgenommen. Zudem wird in Buchstabe q ein neuer Begriff, nämlich die Produkteinformation, bestimmt.

Buchstabe d definiert den Begriff des Inverkehrbringens, unter welchem die entgeltliche oder unentgeltliche Übertragung oder Überlassung eines Produktes zu verstehen ist. Da das nationale Recht nur Vorgänge und Personen innerhalb der Schweiz zu erfassen vermag, müssen beim Inverkehrbringen Übertrager und Empfänger des Produktes in der Schweiz ihren Wohnsitz, ihren Sitz, ihre Niederlassung oder ihren Aufenthalt haben, und muss der Übertragungsvorgang auf dem Gebiet der Schweiz stattfinden. Wird ein Produkt importiert, stellt erst die Übertragung vom Importeur auf den Abnehmer ein Inverkehrbringen dar. Damit künftig auch Direktimporte für den gewerblichen Gebrauch erfasst sind, wird diese Begriffsbestimmung in dem Sinne ergänzt, dass die Inbetriebnahme zum gewerblichen Gebrauch dem Inverkehrbringen gleichgestellt ist, falls zuvor kein Inverkehrbringen stattgefunden hat.

In Bezug auf die von Artikel 3, Buchstabe p erfasste hoheitliche Tätigkeit von Kontrollorganen, 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 neu der schon seit geraumer Zeit in der EG und im EWR verwendete Begriff „Marktüberwachung“ eingeführt. In der bisherigen Fassung des THG wird die Bezeichnung Marktüberwachung bereits als Überschrift zum 2. Abschnitt des 4. Kapitels verwendet. Aufgrund der Tatsache, dass sich seit Inkrafttreten des THG auch im schweizerischen Sprachgebrauch der international übliche Ausdruck „Marktüberwachung“ durchgesetzt hat, drängt sich diese terminologische Anpassung auf, umso mehr als der bisher verwendete Begriff der nachträglichen Kontrolle in der Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern zu Missverständnissen Anlass gab. Diese Änderung wird zum Anlass genommen, den deutschen Gesetzestext an den französischen und italienischen Gesetzestext anzupassen und die Aufzählung „in Verkehr gebrachte oder in Betrieb genommene Produkte“ durch „angebotene Produkte“ zu ergänzen.

Zusätzlich zu dieser Änderung wird ein neuer Begriff in die Begriffsbestimmungen aufgenommen. Im Buchstaben q wird der Begriff der „Produkteinformation“ eingeführt. Bei der Produkteinformation handelt es sich um verbindliche Angaben und Kennzeichnungen, die von Regeln der staatlichen Rechtsordnung vorgeschrieben sind. Freiwillige Angaben und Kennzeichnungen (Labels) fallen nicht unter diesen Begriff.

Welche verbindlichen Angaben und Kennzeichnungen zur Produkteinformation gehören, wird durch eine nicht abschliessende Aufzählung umschrieben. In diesem Zusammenhang werden namentlich die Etikettierung, Packungsaufschriften, Beipackzettel, Gebrauchsanweisungen, Benutzerhandbücher und Sicherheitsdatenblätter erwähnt.

Wie bereits in den Erläuterungen zu Artikel 2 dargelegt, erheben die Definitionen gemäss 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 indessen im Rahmen der sektoriellen Gesetzgebung nicht selten erst auf Verordnungsebene näher festgelegt. Würden abweichende Definitionen des THG hierbei vorgehen, könnte sich dies negativ auf das Funktionieren des betroffenen sektoriellen Regelungssystems auswirken.

## **2.3 2. Kapitel: Rechtsetzung im Bereich der technischen Vorschriften**

Wie bereits aus Artikel 1 hervorgeht, misst das THG der Vermeidung von technischen Handelshemmnissen die oberste Priorität zu. Eine bedeutende Rolle fällt dabei den Prinzipien über die Setzung 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. In zwei neuen Artikeln wird die Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Produkteinformation (Artikel 4a neu) sowie die Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich Inbetriebnahme, Einbau und Verwendung (Artikel 5a neu) geregelt. Einzig Artikel 6 über internationale Information und Konsultation wird unverändert weitergeführt.

### **2.3.1 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 Verordnungsgeber. So verankert Artikel 4 Absatz 1 den Grundsatz, dass Produktvorschriften so auszugestaltet 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 gegenseitigen Verflechtung auf wirtschaftlichem Gebiet stehen die Vorschriften der EG bzw. des EWR dabei im Vordergrund. In besonderen Fällen können dies aber auch Regelungen anderer Staaten, etwa der USA oder Japans, sein.

Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur gemäss den Kriterien von Absatz 3 zulässig, d.h., soweit entgegenstehende, als überwiegend zu taxierende öffentliche Interessen dies erfordern (Absatz 3 Buchstabe 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 (Absatz 3 Buchstabe b). Diese Gesetzesrevision soll zum Anlass genommen werden, das Verhältnismässigkeitsgebot, das bereits unter dem geltenden Recht als Grundprinzip staatlichen Handelns anzuwenden war, explizit im THG zu verankern. Dies soll durch den neuen Buchstaben c des Absatz 3 erfolgen. Diese Ergänzung ist jedoch mit keiner materiellen Änderung verbunden, findet der Verhältnismässigkeitsgrundsatz doch bereits unter dem geltenden THG als Grundsatz für rechtsstaatliches Handeln, welcher auch in Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung verankert ist, Anwendung. Mit dieser Anpassung soll lediglich eine Anpassung zum revidierten Binnenmarktgesetz vorgenommen werden. Absatz 4 enthält eine abschliessende Auflistung öffentlicher Interessen, die von dieser Gesetzesrevision unangetastet bleibt.

### **2.3.2 Artikel 4a (neu): Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Produkteinformation**

Artikel 4a ist der Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Produkteinformation gewidmet und richtet sich an den Gesetz- und Verordnungsgeber, aber auch an weitere mit der Vorbereitung, dem Erlass, der Auslegung oder der Änderung von technischen Vorschriften betraute Stellen.

Die heute bestehenden Vorschriften betreffend Produkteinformation sind zum Teil sehr umfangreich und detailliert. Obwohl gemäss Artikel 4 Absatz 2 auch die Produktinformationsvorschriften, welche technische Vorschriften im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b sind, auf die wichtigsten Handelspartner der Schweiz abgestimmt werden müssen, gibt es viele Abweichungen zum 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 eine Umfrage der Wettbewerbskommission bestätigte, sind heute die meisten Handelshemmnisse auf Kennzeichnungsvorschriften zurückzuführen. Dazu hat auch beigetragen, dass viele Vollzugsorgane und Gerichte diese Vorschriften überaus weit ausgelegt und angewendet haben<sup>19</sup>. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 4a sollen Grundsätze für den Erlass von technischen Vorschriften verankert werden, die gewährleisten, dass die Vorschriften betreffend Produkteinformation sich nicht als unnötige Handelshemmnisse erweisen.

Absatz 1 verankert den Grundsatz, dass die Produkteinformation in mindestens einer schweizerischen Amtssprache abgefasst sein muss. Dies entspricht der heute geltenden Regelung für Lebensmittel<sup>20</sup>. Absatz 1 hat zum Ziel, den Handel in den einzelnen Sprachregionen der Schweiz zu erleichtern. Gemäss Absatz 1 können beispielsweise Produkte aus Italien ins Tessin importiert werden, ohne dass die Produkteinformation in alle drei Amtssprachen übersetzt werden muss.

Im Gesetz wird nicht festgelegt, in welcher Region welche Sprache verwendet werden muss. Eine solche Vorschrift wäre mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden und ist in der Praxis kaum umsetzbar. Es wird davon ausgegangen, dass die Produkteinformation in der Regel in der Sprache der Verkaufsregion erfolgt. Letztlich soll die Nachfrage darüber entscheiden, in welcher(n) Sprache(n) die Produkteinformation abgefasst wird, damit das Produkt sich verkauft.

In Absatz 2 werden die Abweichungen von Absatz 1 geregelt. Buchstabe a sieht diejenigen Fälle vor, in denen technische Vorschriften strengere Regelungen als das Erfordernis mindestens einer schweizerischen Amtssprache vorsehen können: So können technische Vorschriften verlangen, dass Warn- oder Sicherheitshinweise in mehr als einer schweizerischen Amtssprache abgefasst sein müssen. Die Buchstaben b – d regeln diejenigen Fälle, in denen auf das Erfordernis einer schweizerischen Amtssprache verzichtet werden kann: Buchstabe b sieht vor, dass die Produkteinformation in einer anderen Sprache abgefasst sein kann, wenn technische Vorschriften dies vorsehen. Solche technische Vorschriften können in Gesetzen oder Verordnungen, aber auch in Weisungen zur Auslegung enthalten sein. Gemäss Buchstabe c können fremdsprachige Ausdrücke (zum Beispiel der Ausdruck „made in“) und Symbole verwendet werden. Bedingung ist, dass die Information für den Konsumenten leicht verständlich bleibt<sup>21</sup>. Ausserdem können gemäss Buchstabe d geschützte Herkunftsangaben in der Sprache des Herkunftslandes angegeben werden, da diese Angaben oft kaum übersetzbar sind. Die Herkunftsangaben umfassen geschützte Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geographische Angaben (GGA)<sup>22</sup>, sowie geschützte Bezeichnungen im Weinbereich.

Gemäss Absatz 3 kann in technischen Vorschriften verlangt werden, dass die Produkteinformation vor dem Inverkehrbringen durch die Angabe des Herstellers (schweizerischer Hersteller oder - bei importierten Produkten - ausländischer Hersteller) ergänzt werden muss. In welcher Form die Angabe gemacht werden muss, ist in den entsprechenden technischen Vorschriften festzulegen. Die zusätzliche Angabe einer verantwortlichen Person in der Schweiz (so z. B. der schweizerische Importeur) kann nur verlangt werden, wenn es sich um zulassungspflichtige Produkte oder anmelde- oder meldepflichtige Chemikalien handelt (Artikel 4a Absatz 3 Buchstabe a und b). Ohne diese Angabe bestünde die Gefahr, dass der Vollzug übermässig erschwert würde. Bei den

---

<sup>19</sup> Auf diese Problematik wird in den Erläuterungen zu Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d (Ziffer 2.3.3) und zu Artikel 20a Absatz 2 (Ziffer 2.7.3) näher eingegangen.

<sup>20</sup> Gemäss der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (SR 817.02, Artikel 26 und 27) müssen die Angaben „in mindestens einer Amtssprache abgefasst sein“.

<sup>21</sup> Entspricht der europäischen Rechtssprechung. Siehe EuGH Rs. C-85/94, *Piageme/Peeters*, 1995.

<sup>22</sup> Diese Herkunftsangaben sind in der Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (SR 910.12) definiert.

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.

### **2.3.3 Artikel 5: Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Verfahren**

Artikel 5 ist der Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Verfahren gewidmet. Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden unverändert weitergeführt. Sie werden aber durch drei neue Bestimmungen betreffend Zulassungsverfahren (Absatz 1 Buchstabe c, Absatz 1 Buchstabe d sowie Absatz 3) ergänzt.

Aus verschiedenen Umfragen geht hervor, dass auch die Zulassung von Produkten verschiedentlich als unnötiges Handelshemmnis betrachtet wird. Dabei wird insbesondere nicht verstanden, 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 potentiell 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-, Umwelt- oder Konsumentenschutzes nicht zu verantworten, die Zulassungsentscheide ausländischer Behörden jeweils unbesehen 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. Da jedoch nicht mit allen Staaten bzw. für alle zulassungspflichtigen Produkte eine Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der Zulassungen abgeschlossen werden kann, wird mit Absatz 1 Buchstabe c bestimmt, dass für bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassene Produkte ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen ist. Nach „gleichwertigen Vorschriften zugelassen“ bedeutet, dass ein gleichwertiges Schutzniveau bezüglich der öffentlichen Interessen nach Artikel 4 Absatz 4 gewährleistet ist. Damit soll sichergestellt werden, dass solche Produkte nicht mehr ein volles, sondern nur noch ein vereinfachtes Zulassungsverfahren durchlaufen müssen. Die schweizerischen Behörden haben bei ihrer Risikobeurteilung und ihrer Entscheidung die Ergebnisse der ausländischen Zulassungsbehörden mit zu berücksichtigen. Im Rahmen eines vereinfachten Zulassungsverfahrens gilt es namentlich auch sicherzustellen, dass die schweizerischen Behörden über ein vollständiges Dossier verfügen, das alle notwendigen Informationen enthält, um bei allfällig auftretenden Problemen bei der Verwendung oder Entsorgung des Produkts jederzeit rasch die erforderlichen Massnahmen treffen zu können.

Buchstabe d sieht vor, dass im Rahmen der vereinfachten Zulassungsverfahren keine Änderung der Produkteinformation verlangt werden darf, wenn diese die technischen Vorschriften eines EG- oder EWR-Landes erfüllt. Die Bestimmungen von Artikel 4a bleiben jedoch vorbehalten. Die Begründung dafür ist, dass diese Produkteinformationen nach den Vorschriften der EG oder eines EG- oder EWR-Staates den Schutz der öffentlichen Interessen in der Regel genauso gewährleisten, wie die Produkteinformation gemäss den schweizerischen Vorschriften. Durch diese Regelung soll verhindert werden, dass zulassungspflichtige Produkte umgepackt oder umetikettiert werden, ohne dass dies zum

Schutz eines öffentlichen Interesses zwingend erforderlich ist und einen echten Zusatznutzen für den Konsumenten schafft.

Da Zulassungspflichten einen schweren Eingriff in den freien Warenverkehr darstellen, sind Zulassungsverfahren in der Bundesgesetzgebung zu regeln und auf jene Fälle zu beschränken, in denen dies zur Wahrung übergeordneter öffentlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absätze 3 und 4 erforderlich ist und mit weniger einschneidenden Massnahmen wie einer Konformitätsbewertung durch Dritte nur ein ungenügender Schutz erzielt werden könnte. Mit Absatz 3 soll auch vermieden werden, dass in Ermangelung einer Regelung im Bundesrecht das Inverkehrbringen von Produkten einer Zulassungspflicht unterstellt werden kann, wie das offenbar teilweise für Geräte geschehen ist, die für den Anschluss an das Wasser-, Gas- oder Elektrizitätsnetz bestimmt sind. Solche Handelshemmnisse sind zu beseitigen, denn heute gibt es andere, weniger handelshemmende Mittel wie beispielsweise ein Nachweis mittels einer Herstellererklärung oder allenfalls ein Konformitätsnachweis durch Dritte um sicherzustellen, dass solche Geräte den Vorschriften bzw. dem Stand der Technik entsprechen.

#### **2.3.4 Artikel 5a (neu): Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Inbetriebnahme, des Einbaus und der Verwendung**

In einem neuen Artikel 5a wird die Ausgestaltung der technischen Vorschriften hinsichtlich der Inbetriebnahme, des Einbaus und der Verwendung (beispielsweise Vorschriften betreffend den Betrieb, den Unterhalt oder die Wartung) von Produkten geregelt. Analog zur EG wird diesbezüglich der Grundsatz verankert, dass technische Vorschriften über den Betrieb, den Unterhalt oder die Wartung von Produkten nicht im Widerspruch zu den für das Vermarkten oder die Herstellung des betreffenden Produkts geltenden Vorschriften stehen dürfen, da sie sich ansonsten als technische Handelshemmnisse auswirken.

Dasselbe gilt auch für Richtlinien und Empfehlungen, welche die Inbetriebnahme, den Einbau oder die Verwendung regeln. Künftig sind solche nicht mehr anwendbar, wenn sie gegen Artikel 5a verstossen.

Ebenso dürfen die für die Inbetriebnahme, den Einbau oder die Verwendung von Produkten zuständigen Kontrollorgane keine Massnahmen anordnen, die eine nachträgliche Änderung von rechtmässig in Verkehr gebrachten Produkten bedingen würden.

Erlaubt sind dagegen beispielsweise Vorschriften für die Inbetriebnahme, den Einbau oder die Verwendung eines Produktes, insofern sie keine Veränderungen betreffend die Konstruktion an rechtmässig in Verkehr gebrachten Produkten fordern.

Erlaubt sind daher beispielsweise Vorschriften betreffend die Beschränkung des Verkaufs bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln oder die Einschränkung der Abgabe von Alkohol oder besonders gefährlicher Chemikalien an Minderjährige, da diese Beschränkungen das grundsätzliche Inverkehrbringen von Produkten nicht tangieren. 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 Schallsolation aber bestimmte Leistungsklassen vorsehen, dürfen in Vorschriften betreffend die Verwendung keine davon abweichenden Klassen vorgeschrieben werden.

Mit dieser neuen Bestimmung bleiben die kantonalen Zuständigkeiten hinsichtlich der Inbetriebnahme, des Einbaus und der Verwendung von Produkten grundsätzlich unberührt, doch hat die Ausübung dieser Kompetenzen durch die Kantone nach Massgabe dieser Bestimmung zu erfolgen.

## 2.4 3. Kapitel: Kompetenzen und Aufgaben des Bundesrates

### 2.4.1 Artikel 10: Akkreditierung

Nach zwanzig Jahren Erfahrung unterzieht die EG zur Zeit die Neue Konzeption im Bereich der technischen Vorschriften<sup>23</sup> einer eingehenden Überprüfung. In diesem Zusammenhang ist auch geplant, eine explizite Rechtsgrundlage für die Akkreditierung<sup>24</sup> im EG-Recht zu schaffen, und die Zusammenarbeit zwischen der EG, der EFTA und der European Accreditation Cooperation (EA), der europäischen Dachorganisation der nationalen Akkreditierungsstellen, zu stärken. In Zukunft wollen die EG und die EFTA die EA unter

---

<sup>23</sup> Produkterichtlinien werden in der EU nach dem sogenannten New and Global Approach Konzept erlassen. Folgende Elemente zeichnen dieses Konzept aus:

- Durch die technischen Vorschriften (Richtlinien) werden nur die wesentlichen Anforderungen an das Produkt festgelegt.
- Nur Produkte, die diesen wesentlichen Anforderungen entsprechen, dürfen in Verkehr gebracht werden.
- Von einer Erfüllung der wesentlichen Anforderungen wird ausgegangen, wenn das Produkt harmonisierten Normen entspricht, die im Amtsblatt der EG veröffentlicht wurden.
- Zum Nachweis der Konformität mit den wesentlichen Anforderungen steht dem Hersteller eine Auswahl unterschiedlicher Konformitätsbewertungsverfahren zur Verfügung. Diese richten sich nach dem Gefährdungspotential eines Produktes.
- 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 dafür notifiziert sein. Diese Stellen werden notified bodies genannt.
- Je nach Produktbereich ermächtigt der erfolgreiche Abschluss des vorgeschriebenen Konformitätsbewertungsverfahrens zum Anbringen der CE-Markierung.

Kernelement des New and Global Approach Konzeptes sind die harmonisierten Normen. Harmonisierte Normen sind europäische Normen, die von europäischen Normungsorganisationen (CEN, CENELEC, ETSI) aufgrund eines von der EG Kommission erteilten Mandates erarbeitet wurden (sogenannte mandatierte Normen). Die Fundstellen harmonisierter Normen (z.B. Titel und Nummer) werden im Amtsblatt der EG veröffentlicht.

<sup>24</sup> 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 Gefährdungspotentials 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 Nicht-Anerkennung im Ausland von in der Schweiz durchgeführten Konformitätsbewertungsverfahren ist ein weitverbreitetes 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 17000) überprüft und formell bestätigt. Mit der Akkreditierung soll erzielt 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 (engl.: Mutual Recognition Agreements, MRA). Konformitätsbewertungsstellen, die im Rahmen eines solchen MRA anerkannt werden wollen, müssen bestimmte Anforderungen an die fachliche Kompetenz und die Leistungsfähigkeit erfüllen. Das Vorliegen einer Akkreditierung erleichtert das Anerkennungsverfahren, 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 einzelnen 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.

anderem beauftragen, Richtlinien und Empfehlungen auszuarbeiten, um namentlich im gesetzlich geregelten Bereich ein einheitliches Vorgehen bei der Akkreditierung und Bezeichnung von Konformitätsbewertungsstellen zu gewährleisten. Absatz 3 schafft die rechtlichen Grundlagen, damit auch die Schweiz sich an diesen Aufträgen im Bereich der Akkreditierung beteiligen kann. Die Formulierung ist analog zur heute bestehenden Regelung im Bereich der Normung in Artikel 11.

#### **2.4.2 Artikel 11: Normung**

Die EG hat die ursprünglich auf den Bereich der Produktvorschriften beschränkte Neue Konzeption inzwischen auf die Gesetzgebung betreffend Dienstleistungen ausgedehnt. Zudem ist geplant, auch im Bereich der Umweltvorschriften vermehrt auf Normen zu verweisen, 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 Rechtssetzung gemäss der Neuen Konzeption, bei der sich der Gesetzgeber auf das Festlegen der grundlegenden Anforderungen beschränkt und zur Konkretisierung auf Normen verweist, entlastet nicht nur die Verwaltung von der Ausarbeitung umfangreicher Detailregelungen, sondern fördert zugleich die Innovation, da beim Befolgen der Normen zwar die Vermutung gilt, dass auch die Vorschriften erfüllt sind, aber für den Hersteller jederzeit die Möglichkeit besteht, den Nachweis zu erbringen, dass er die Vorschriften auf andere Weise erfüllt hat.

#### **2.4.3 Artikel 14: Abschluss internationaler Abkommen**

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

### **2.5 Kapitel 3a (neu): Marktzutritt**

Zentrale Änderung des THG ist das neue Kapitel 3a zum Marktzugang. Dieses Kapitel umfasst vier Artikel: Artikel 16a, welcher Grundsätze zum Marktzugang enthält, Artikel 16b betreffend die einseitige Marktöffnung, Artikel 16c über Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung sowie Artikel 16d betreffend die Produkteinformation.

#### **2.5.1 Artikel 16a: Grundsatz**

Artikel 16a legt den Grundsatz fest, dass Produkte in der Schweiz angeboten, in Verkehr gebracht<sup>25</sup> und in Betrieb genommen<sup>26</sup> werden können, wenn sie die schweizerischen technischen Vorschriften erfüllen (Buchstabe a) oder wenn der Marktzugang für diese Produkte staatsvertraglich geregelt ist (Buchstabe b). Obwohl der Grundsatz von Buchstabe a bisher nicht explizit im THG erwähnt wurde, entspricht er dem geltenden Recht, ist er doch Ausdruck des Territorialitätsprinzips. Mit der ausdrücklichen Verankerung dieses Grundsatzes soll dargelegt werden, dass sich das Anbieten und Inverkehrbringen von Produkten in erster Linie nach den schweizerischen technischen Vorschriften richten muss.

---

<sup>25</sup> Als Inverkehrbringen gilt gemäss Artikel 3 Buchstabe d die entgeltliche oder unentgeltliche Übertragung oder Überlassung eines Produktes.

<sup>26</sup> Unter Inbetriebnahme im Sinne von Artikel 3 Buchstabe e ist die erstmalige Verwendung eines Produktes durch Endbenutzer zu verstehen. Letzteres ist vor allem für Produktbereiche von Bedeutung, die nicht das Inverkehrbringen regeln.

Auch der in Buchstabe b statuierte Grundsatz bringt keine Änderung gegenüber dem bisherigen Recht. Aufgrund der Verankerung dieses Grundsatzes in Artikel 16a und der Systematik des ganzen Kapitels 3a kommt jedoch zum Ausdruck, dass einer solchen staatsvertraglichen Marktzutrittsregelung Vorrang gegenüber der einseitigen Marktöffnung, wie sie Artikel 16b vorsieht, zukommt.

Buchstabe b lässt den Inhalt solcher staatsvertraglicher Regelungen offen. So ist dabei an Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen oder an Äquivalenzabkommen zu denken, in welchen die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften unter den Vertragspartnern anerkannt wird, wie sie im Rahmen der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft von 1999 („Bilaterale I“) abgeschlossen worden sind (Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen))<sup>27</sup>. Der Buchstabe b bezieht sich jedoch nicht ausschliesslich auf bestehende Abkommen. So wären andererseits auch Abkommen denkbar, in welchen der Marktzugang trotz nicht bestehender Gleichwertigkeit von technischen Vorschriften gewährt wird, z. B. über eine vertraglich vereinbarte reziproke Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

## **2.5.2 Artikel 16b: Einseitige Marktöffnung**

Mit Artikel 16b Absatz 1 wird das Cassis-de-Dijon-Prinzip in der schweizerischen Rechtsordnung verankert. Damit soll Produkten, welche keinen Zugang zum schweizerischen Markt gemäss Artikel 16a haben, eine alternative Marktzutrittsmöglichkeit gewährt werden. Nach erfolgter Revision des THG können Produkte, die in der EG, bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr gesetzt worden sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren, sei es, weil die schweizerischen Produktvorschriften mit jenen der EG harmonisiert sind, sei es aufgrund von Abkommen mit der EG oder aufgrund der neuen THG-Bestimmungen zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz. In Absatz 2 werden diejenigen Fälle aufgelistet, in welchen das Cassis-de-Dijon-Prinzip nicht zur Anwendung kommen soll. Analog zur EG sind auch in der Schweiz Ausnahmen nur im übergeordneten öffentlichen Interesse gemäss Artikel 4 THG, beispielsweise zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder der Konsumenten, möglich. Produkte, die infolge solcher Ausnahmen keinen Zugang zum schweizerischen Markt haben, werden auf speziellen Listen aufgeführt. Absatz 3 enthält eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat, die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auszusetzen, falls die aussenwirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz dies erfordern.

### **2.5.2.1 Artikel 16b Absatz 1**

Absatz 1 regelt die gesetzlichen Voraussetzungen zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

Wie bereits weiter oben ausgeführt, wird das Cassis-de-Dijon-Prinzip als ergänzende Marktzutrittsregelung konzipiert für diejenigen Produkte, welche keinen Marktzugang in die Schweiz gemäss Artikel 16a haben. Dies ist der Fall, wenn die Produkte die schweizerischen technischen Vorschriften nicht erfüllen und auch nicht von einer staatsvertraglichen Marktzutrittsregelung erfasst sind. Entsprechend beschränkt der Einleitungssatz zu Absatz 1 die einseitige Marktöffnung auf Produkte, für welche zwischen der Schweiz und der EG oder dem EWR die Produktvorschriften unterschiedlich sind und der Marktzugang nicht staatsvertraglich geregelt ist.

---

<sup>27</sup> Siehe auch Ziffer 1.3.2.3.

Die einseitige Marktöffnung findet somit keine Anwendung für Produkte, für welche die schweizerischen technischen Vorschriften mit denjenigen der EG harmonisiert sind<sup>28</sup>. Zwei Gründe sprechen für diese Einschränkung auf den nicht-harmonisierten Bereich:

Sind die Produktvorschriften zwischen der Schweiz und der EG oder dem EWR harmonisiert, gibt es keinen Bedarf für eine zusätzliche Marktöffnung über das Cassis-de-Dijon-Prinzip. Da die mit dem EG-Recht konformen Produkte infolge der Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit jenem der EG automatisch auch die schweizerischen Vorschriften erfüllen und ausländische Konformitätsnachweise (Prüfergebnisse, Inspektionen und Zertifizierungen) aufgrund von Artikel 18 Absatz 2 THG auch ohne Staatsvertrag anerkannt werden, ist der Marktzutritt für solche Produkte in der Schweiz ohnehin schon gewährleistet. Zudem soll mit dieser Einschränkung auch sichergestellt werden, dass bestehende Abkommen mit der EG über den gegenseitigen Marktzugang weitergeführt und auf zusätzliche Produktbereiche ausgedehnt werden können. Würde für sämtliche Produkte aus der EG der Markt einseitig geöffnet, hätte die EG weniger Interesse, für diejenigen Produktbereiche, in denen die schweizerische Gesetzgebung mit der EG-Gesetzgebung harmonisiert ist, den Marktzutritt auch weiterhin auf vertraglicher Basis zu regeln.

Für die einseitige Marktöffnung werden in der Folge drei Fälle unterschieden, welche in den Buchstaben a) b) und c) geregelt sind:

Buchstabe a) betrifft Produkte, für welche die Produktvorschriften EG-weit harmonisiert sind, Buchstabe b) diejenigen Produkte, für welche die Produktvorschriften EG-weit nicht oder nicht vollständig harmonisiert sind und Buchstabe c) gilt für Produkte aus anderen Staaten.

Für jeden dieser drei Fälle sind die Bedingungen dargelegt, welche erfüllt sein müssen, damit Produkte aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips freien Zugang zum schweizerischen Markt erhalten:

#### Buchstabe a) die Produktvorschriften sind EG-weit harmonisiert:

In diesem Fall muss das entsprechende Produkt erstens die technischen Vorschriften der EG erfüllen und zweitens in einem Mitgliedstaat der EG oder des EWR rechtmässig in Verkehr gebracht worden sein. Der Nachweis dieser Bedingungen ist in Artikel 18a geregelt.

#### Buchstabe b) die Produktvorschriften sind EG-weit nicht, oder nicht vollständig harmonisiert:

Sind innerhalb der EG die Produktvorschriften nicht oder nicht vollständig harmonisiert, sind zwei Bedingungen zu erfüllen, um in der Schweiz freien Marktzugang zu haben: Erstens muss das Produkt die technischen Vorschriften eines Mitgliedstaates der EG oder des EWR erfüllen und zweitens muss das Produkt in dem Land, dessen Vorschriften erfüllt werden, rechtmässig in Verkehr gebracht worden sein. Der Nachweis dieser Bedingungen ist ebenfalls in Artikel 18a geregelt.

Buchstabe a) und b) gelten sowohl für Waren, welche in einem EG- oder EWR-Mitgliedstaat hergestellt und rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, wie auch für Waren aus einem anderen Staat, welche die EG-Vorschriften oder die technischen Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaates erfüllen und im EG- oder EWR-Raum rechtmässig in Verkehr<sup>29</sup> gebracht worden sind.

<sup>28</sup> Die Beurteilung, ob die schweizerischen technischen Vorschriften zwischen der Schweiz und der EG oder dem EWR unterschiedlich sind, kommt den zuständigen schweizerischen Behörden zu.

<sup>29</sup> Produkte aus Drittstaaten, welche in die EG importiert worden sind, sind dann als „rechtmässig in der EG in Verkehr gebracht“ zu betrachten, wenn sie „im freien Verkehr eines Mitgliedstaates befindlich“ sind. Gemäss

Für Waren aus der EG oder dem EWR stellt das Cassis-de-Dijon-Prinzip eine Ergänzung zu dem zwischen der Schweiz und der EG abgeschlossenen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen dar<sup>30</sup>. Da die Einführung dieses Prinzips ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen den betroffenen Handelspartnern voraussetzt, wie es typischerweise erst durch solche Vereinbarungen entstehen kann, wird die Einführung dieses Prinzips von der Existenz solcher Vereinbarungen abhängig gemacht.

#### Buchstabe c) Produkte aus anderen Staaten

Mit dem Buchstaben c) soll die einseitige Marktöffnung auf andere Handelspartner ausgeweitet werden, mit denen die Schweiz Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen abgeschlossen hat. Bei solchen Vereinbarungen kann es sich um eigentliche Staatsverträge handeln, aber auch um Kooperationsvereinbarungen unter Behörden (sogenannte Memoranda of Understanding). Entsprechend ist das Bestehen einer Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen in mindestens einem Produktbereich die Grundvoraussetzung für die einseitige Marktöffnung in den übrigen, von der Vereinbarung nicht abgedeckten Produktbereichen. Zur Zeit bestehen solche Vereinbarungen mit folgenden Handelspartnern: Kanada (Mutual Recognition Agreement), USA (Memorandum of Understanding), Japan (Memorandum of Understanding), Australien (Memorandum of Understanding).

Mit dieser Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auf weitere Handelspartner gemäss Buchstabe c) kommt die Schweiz ihren im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) eingegangenen Verpflichtungen zur Meistbegünstigung nach<sup>31</sup>.

Damit Produkte aus solchen Staaten Zugang zum schweizerischen Markt haben, müssen sie folgende Bedingungen erfüllen: die Produkte müssen die technischen Vorschriften des entsprechenden Staates erfüllen, die mit den schweizerischen technischen Vorschriften gleichwertig sein müssen, und die Produkte müssen in diesem Staat hergestellt und rechtmässig in Verkehr gebracht worden sein. Im Gegensatz zu den Buchstaben a) und b) sieht Buchstabe c) das zusätzliche Erfordernis vor, dass die betroffenen Produkte im entsprechenden Staat hergestellt worden sind.

#### **2.5.2.2 Artikel 16b Absatz 2**

Diejenigen Fälle, in welchen das Cassis-de-Dijon-Prinzip keine Anwendung findet, sind in Absatz 2 aufgeführt. Dabei handelt es sich um Produkte, für die gesetzliche Ausnahmen festgelegt worden sind (Buchstabe a) und um Produkte, die einer Zulassung bedürfen (Buchstabe b). Weiter zu erwähnen sind Produkte, die einer vorgängigen Importbewilligung bedürfen oder Importverboten unterliegen.

---

Artikel 24 des EG-Vertrages gelten als „im freien Verkehr eines Mitgliedstaates befindlich“ diejenigen Waren aus dritten Ländern, für die in dem 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 (Artikel 23 Absatz 2 des EG-Vertrages) und damit auch vom Cassis-de-Dijon-Prinzip.

<sup>30</sup> Dies trifft teilweise auch auf das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) zu.

<sup>31</sup> Das Prinzip der Meistbegünstigung (most-favoured-nation, MFN) verpflichtet zur Gleichbehandlung aller WTO-Mitglieder: Gewährt ein WTO-Mitglied einem Drittland eine Handelserleichterung, muss es diese auch jedem anderen WTO-Mitglied zugestehen.

## Gesetzliche Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip (Buchstabe a)

Generelle Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip zum Schutz übergeordneter öffentlicher Interessen sind nur möglich, sofern die in Artikel 4 Absätze 3 und 4 festgelegten Anforderungen erfüllt sind.

Artikel 2 Absatz 2 zweiter Satz sieht vor, dass solche Ausnahmen in der Sektorgesetzgebung ausdrücklich geregelt und als solche bezeichnet werden müssen. Dies kann auf Stufe von Bundesgesetzen oder Bundesratsverordnungen erfolgen. Zu denken ist an Formulierungen folgender Art: „Diese Bestimmung stellt eine Ausnahme im Sinne von Artikel 16b Absatz 2 THG dar; entsprechend findet Artikel 16b Absatz 1 THG keine Anwendung.“ Liste 1 des Dokumentes mit dem Titel „Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produkterecht vom in der EG geltenden Recht“ enthält die von den zuständigen Bundesämtern beantragten generellen Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip. Der Bundesrat wird in Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse über diese Anträge befinden. Dabei wird er sich vom Prinzip leiten lassen, Ausnahmen nur sehr restriktiv, d. h. nur dann vorzusehen, wenn ohne diese wesentliche schweizerische Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 gefährdet wären.

Ausnahmen, welche auf Gesetzesstufe zu regeln sind, werden mittels einer Formulierung wie sie oben dargelegt ist - von wenigen in den Vernehmlassungsunterlagen explizit erwähnten Ausnahmen abgesehen - unter „Änderungen bisherigen Rechts“ mit der THG-Revision erfolgen. Ausnahmen, welche in Bundesratsverordnungen zu regeln sind, werden vom Bundesrat spätestens bis zum Inkrafttreten der THG-Revision vorgenommen werden. Für alle im Rahmen dieser Vorlage nicht bestätigten Abweichungen, welche die schweizerische Sektorgesetzgebung vom in der EG bzw. im EWR geltenden Recht vorsieht, soll Artikel 16b Absatz 1 gemäss dem Grundsatz, wonach das jüngere Gesetz dem älteren Gesetz vorgeht, Vorrang haben.

## Zulassungspflichtige Produkte und anmeldepflichtige Stoffe gemäss der Chemikaliengesetzgebung (Buchstabe b)

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, sind solche Produkte gemäss Buchstabe b von der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips ausgenommen. Würde der schweizerische Markt auch für zulassungspflichtige Produkte geöffnet, würden die schweizerischen Marktaufsichtsbehörden über kein Zulassungsdossier verfügen, was die Marktkontrolle wesentlich erschweren und in einigen Fällen gar verunmöglichen würde. Entsprechend sollen zulassungspflichtige Produkte keinen freien Marktzugang aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips geniessen. Stattdessen legt Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c fest, dass für Produkte, welche bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassen sind, vereinfachte Zulassungsverfahren vorgesehen werden<sup>32</sup>. 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 einseitigen Marktöffnung ausgenommen.

---

<sup>32</sup> Siehe auch die Ausführungen zu Artikel 5 in Ziffer 2.3.3.

### Produkte, welche Importverboten unterliegen oder einer vorgängigen Importbewilligung bedürfen

Die schweizerische Gesetzgebung verbietet in einzelnen Fällen den Import bestimmter Produkte oder macht diesen von einer vorgängigen Bewilligung abhängig. Als Beispiele zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa Importverbote gestützt auf Artikel 24 Absatz 2 des Tierseuchengesetzes<sup>33</sup>, auf Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b und c der Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten<sup>34</sup> oder auf Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen<sup>35</sup> oder vorgängig erforderliche Importbewilligungen gemäss dem Kriegsmaterialgesetz<sup>36</sup> sowie dem Güterkontrollgesetz<sup>37</sup>. Es kann sich dabei um Massnahmen handeln, die in Bundesgesetzen, Bundesrats-, Departements- oder Amtsverordnungen vorgesehen sind (so z.B. vom Bundesamt für Veterinärwesen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Vogelgrippe erlassenen Importverbote für Geflügelprodukte aus bestimmten Ländern). Damit diese Verbote und Bewilligungspflichten nicht unterlaufen werden, findet das Cassis-de-Dijon-Prinzip auf solche Produkte keine Anwendung.

Die zuständigen Dienste werden für diese drei Kategorien von Produkten, für die das Cassis-de-Dijon-Prinzips keine Anwendung findet, Produkteliten erstellen (sogenannte Negativlisten). Diese Listen sind als Vollzugsinstrument ständig zu aktualisieren und in geeigneter Form den interessierten Kreisen (sowohl Behörden wie auch Privaten) zugänglich zu machen<sup>38</sup>.

#### **2.5.2.3 Artikel 16b Absatz 3**

Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat, die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auszusetzen, falls die aussenwirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz dies erfordern. So ist vorgesehen, dass der Bundesrat eine solche Sisierung für alle oder gewisse Produkte eines Handelspartners beschliessen kann, wenn dieser Handelspartner schweizerischen Produkten keinen Marktzugang gewährt oder ein solcher mit übermässigen Hindernissen verbunden ist. Diese Bestimmung würde es zum Beispiel ermöglichen, Produkte oder Produktebereiche von der einseitigen Marktöffnung auszunehmen, für welche eine staatsvertragliche Marktzutrittsregelung angestrebt wird oder für welche eine staatsvertragliche Regelung nicht zustande gekommen ist. Dabei sind die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, insbesondere die aussenwirtschaftspolitischen, zu berücksichtigen. Diese Bestimmung ist auch als Signal zu verstehen, dass einer vertraglichen Absicherung des gegenseitigen Marktzuganges im Interesse der Exportwirtschaft auch weiterhin ein hoher Stellenwert zukommt.

#### **2.5.3 Artikel 16c : Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung**

Um eine Benachteiligung der schweizerischen Produzenten zu vermeiden, soll diesen ermöglicht werden, die für den Export in einen EG- oder EWR-Mitgliedstaat hergestellten Produkte auch in der Schweiz anbieten, in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen zu dürfen. Damit werden die schweizerischen Exporteure mit 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-

---

<sup>33</sup> SR 916.40

<sup>34</sup> SR 916.443.11

<sup>35</sup> SR 946.231

<sup>36</sup> SR 514.51

<sup>37</sup> SR 946.202

<sup>38</sup> Siehe auch die Ausführungen zu Artikel 31a in Ziffer 2.10.2.

Mitgliedstaaten und neu nach Artikel 16b Absatz 1 THG auch in die Schweiz exportieren können.

Dabei gilt es wie folgt zu differenzieren: Sind die Produktvorschriften EG-weit harmonisiert und wird nach solchen Vorschriften produziert, müssen die schweizerischen Produkte diese Vorschriften erfüllen und sind in einem EG-Staat rechtmässig in Verkehr zu bringen (Buchstabe a). Sind die Produktvorschriften hingegen EG-weit nicht oder nicht vollständig harmonisiert und wird nach den nationalen Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaates produziert, ist das Produkt in dem Staat, nach dessen Vorschriften produziert wird und dessen Vorschriften es erfüllt, rechtmässig in Verkehr zu bringen (Buchstabe b).

Um Missbräuche zu verhindern, müssen die schweizerischen Produzenten im entsprechenden Markt auch wirklich tätig sein, und deren Produkte müssen dort rechtmässig in Verkehr gebracht worden 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 den Endkonsumenten abgegeben werden. Damit soll verhindert werden, dass die schweizerische Gesetzgebung durch missbräuchliche Exporte umgangen wird. Das rechtmässige Inverkehrbringen im Ausland ist im Rahmen der Marktkontrolle zu überprüfen. Die im Rahmen dieser Kontrolle vorzulegenden Nachweise richten sich nach Artikel 18a<sup>39</sup>. Allfällige Falschaussagen werden gemäss Artikel 28 unter Strafe gestellt.

Ebenso wird die missbräuchliche Nutzung dieser Möglichkeit geahndet. Werden Produkte in der Schweiz nach ausländischen technischen Vorschriften angeboten oder in Verkehr gebracht, ohne dass diese im massgebenden Staat auch wirklich rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, so soll dies als Verletzung der schweizerischen Produktvorschriften nach den Strafbestimmungen der betroffenen Sektorgesetzgebung verfolgt werden.

Es ist zu präzisieren, dass sich die Möglichkeit, auch für den heimischen Markt nach EG-Vorschriften oder, bei fehlender oder unvollständiger Harmonisierung, nach den Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaates zu produzieren, ausschliesslich auf die technischen Vorschriften im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bezieht. Als solche gelten insbesondere Regeln hinsichtlich, erstens, der Beschaffenheit, der Eigenschaften, der Verpackung, der Beschriftung oder des Konformitätszeichens von Produkten, zweitens, der Herstellung, des Transportes oder der Lagerung von Produkten oder, drittens, der Prüfung, der Konformitätsbewertung, der Anmeldung, der Zulassung oder des Verfahrens zur Erlangung des Konformitätszeichens. Davon nicht betroffen sind somit z. B. Vorschriften betreffend Steuern sowie nicht produktbezogene Umwelt- oder Arbeitsplatzvorschriften<sup>40</sup>.

Die Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung sollen nur zum Tragen kommen für Produkte, für welche das Cassis-de-Dijon-Prinzip Anwendung findet (d.h. Produkte nach Artikel 16b Absatz 1). Entsprechend dieser Logik können sich schweizerische Produzenten nicht auf diese Massnahmen berufen, wenn für ein identisches Produkt aus einem EG- oder EWR-Staat das Cassis-de-Dijon-Prinzip nicht zur Anwendung käme (Absatz 2 erster Satz). Die unter der Ziffer 2.5.2.2. gemachten Darlegungen gelten sinngemäss. Weitere Ausnahmen von den Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung sind nur zulässig, soweit die Anforderungen von Artikel 4 Absätze 3 und 4 erfüllt sind und sind in Bundesgesetzen oder Verordnungen des Bundesrates festzulegen (Absatz 2 zweiter Satz). Beispielsweise kann im Tierschutzgesetz vorgesehen werden, dass abweichend von

---

<sup>39</sup> Siehe auch Ziffer 2.6.3.

<sup>40</sup> Siehe auch Ziffer 1.2.

Artikel 16c Absatz 1 THG die Schweizer Tierschutzbestimmungen für die Produktion tierischer Lebensmittel einzuhalten sind. Somit wäre die Produktion von Stopfleber und Koscher- und Halalfleisch in der Schweiz weiterhin verboten.

#### **2.5.4 Artikel 16d : Produkteinformation**

Wie die Praxis zeigt, sind die meisten technischen Handelshemmnisse auf unterschiedliche Vorschriften betreffend die Produkteinformation zurückzuführen. Daher regelt der neue Artikel 16d die Produkteinformation für Produkte, die aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips (Artikel 16b Absatz 1) oder aufgrund der Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung (Artikel 16c Absatz 1) in der Schweiz angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden.

So sieht Artikel 16d Absatz 1 vor, dass für Produkte, die aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips (Artikel 16b Absatz 1) Zugang zum schweizerischen Markt haben, die Produkteinformation gemäss den technischen Vorschriften, nach denen die Produkte hergestellt worden sind, hinreichend ist. Vorbehalten bleiben die Anforderungen von Artikel 4a bezüglich Schweizer Amtssprache und Angabe des Herstellers oder einer verantwortlichen Person in der Schweiz<sup>41</sup>. Das gleiche gilt für Produkte, die aufgrund der Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung (Artikel 16c Absatz 1) angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden.

Diese Regelung ist dadurch zu begründen, dass die Produkteinformation nach den Vorschriften der EG oder eines EG- bzw. EWR-Staates den Schutz der öffentlichen Interessen in der Regel genauso gewährleistet wie die Produkteinformation gemäss den schweizerischen Vorschriften. Das Gleiche gilt für Vorschriften, die im Sinne von Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe c mit den schweizerischen technischen Vorschriften gleichwertig sind.

Wo dies nicht der Fall ist und öffentliche Interessen gemäss Artikel 4 Absätze 3 und 4 national abweichende oder weitergehende Vorschriften erfordern, können Ausnahmen geltend gemacht werden. Der Schutz der Konsumenten und betreffend die Lauterkeit des Handelsverkehrs muss hierbei aber restriktiver als bisher interpretiert werden. Eine Änderung der Produkteinformation soll nur verlangt werden, wenn dies einen echten Zusatznutzen für die Konsumenten bringt. Die Ausnahmen müssen ausserdem stets verhältnismässig sein und dürfen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen<sup>42</sup>.

An dieser Stelle ist zu präzisieren, dass in der Schweiz in ein Register eingetragene Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben<sup>43</sup> auch nach Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips geschützt sind. Diese Angaben bezeichnen Erzeugnisse, die aus einem bestimmten geographischen Gebiet stammen und Eigenschaften aufweisen, die sie diesem geographischen Ursprung verdanken. Das Schutzniveau ist in diesem Bereich in der Schweiz und in der EG gleichwertig. Weder in der EG noch in der Schweiz soll das Cassis-de-Dijon-Prinzip verhindern, dass Massnahmen zum Schutz der eingetragenen Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben getroffen werden<sup>44</sup>. Die Tatsache, dass im schweizerischen Register andere Ursprungsbezeichnungen und geographische

<sup>41</sup> Die Produkteinformation für zulassungspflichtige Produkte ist in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d geregelt.

<sup>42</sup> Siehe auch die Ausführungen zu Artikel 20a Absatz 2 in Ziffer 2.7.3.

<sup>43</sup> Im Sinne der Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (SR 910.12).

<sup>44</sup> Entspricht der europäischen Rechtsprechung. Siehe EuGH Rs. C-87/97, Artikel 30 und 36 EG-Vertrag - Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, 1999. Siehe auch Richtlinie 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969, gestützt auf die Vorschriften des Artikels 33 Absatz 7 über die Beseitigung von Massnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere auf Grund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften fallen (Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe s).

Angaben eingetragen sind als im Register der EG, steht deren Schutz in der Schweiz nicht entgegen. Gemäss dem Territorialitätsprinzip unterliegen geographische Angaben und Ursprungsbezeichnungen dem Recht des Landes, in dem der Schutz begehrt wird. Der Schutz richtet sich damit nach dem Recht des Einfuhrlandes sowie nach den tatsächlichen Umständen und den Auffassungen dieses Landes<sup>45</sup>.

Schweizerische Produzenten, die sich auf die Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung gemäss Artikel 16c berufen, können ihre Produkte nicht als Schweizer Erzeugnisse rühmen, da dies den Konsumenten eindeutig in die Irre führen könnte. Wenn in einem solchen Fall ein Produzent als Produktionsland die Schweiz angibt, muss er demzufolge, wie Artikel 16d Absatz 2 vorsieht, auch angeben, nach welchen ausländischen Vorschriften das Produkt hergestellt worden ist.

## **2.6                    4. Kapitel : Rechte und Pflichten der Betroffenen**

### **1. Abschnitt: Erforderliche Nachweise**

Die Artikel 17, 18, 18a und 18b regeln die Nachweise, welche im Zusammenhang mit dem Anbieten, Inverkehrbringen und Inbetriebnehmen von Produkten zu erbringen sind.

So regelt Artikel 17 die Frage, *wer gegenüber wem wann* einen Nachweis zu erbringen hat. Die Frage, welcher Nachweis zu erbringen ist, wird in den nachfolgenden Artikeln 18, 18a und 18b geregelt. Dabei werden drei Fälle unterschieden: erstens, Produkte, welche die schweizerischen Vorschriften erfüllen oder deren Marktzugang staatsvertraglich geregelt ist (Artikel 18), zweitens, Produkte, welche die technischen Vorschriften der EG oder eines EG- oder EWR-Mitgliedstaates erfüllen (Artikel 18a) und drittens, Produkte, welche die Vorschriften eines anderen Staates erfüllen (Artikel 18b). Für diese drei Fälle werden die zu erbringenden Nachweise der Konformität, des rechtmässigen Inverkehrbringens im Ausland, der Gleichwertigkeit der ausländischen technischen Vorschriften mit dem schweizerischen Recht sowie der Ursprungsnachweis geregelt. Das Verfahren, im Rahmen von welchem diese Nachweise zu erbringen sind, ist in den Erläuterungen zu Artikeln 19 und 20a dargelegt.

#### **2.6.1                    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, welche 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 dabei namentlich um den Hersteller im Inland, den Importeur oder den Verteiler handeln. Im Gegensatz zur bestehenden Regelung gilt die neue Regelung nicht mehr nur für den Nachweis der Konformität, sondern für sämtliche durch diesen Abschnitt abgedeckte Nachweise (Nachweis des rechtmässigen Inverkehrbringens im Ausland, Nachweis der Gleichwertigkeit ausländischer Vorschriften mit dem schweizerischen Recht, Ursprungsnachweis).

Absatz 2 führt die bestehende Ausnahmeregelung für das mehrmalige Inverkehrbringen eines unveränderten Produktes sowie das Inverkehrbringen von Produkten aus serieller Fertigung unverändert weiter. Entsprechend der Logik von Absatz 1 gelten diese beiden Ausnahmen nicht nur für den Nachweis der Konformität, sondern neu für sämtliche Nachweise.

---

<sup>45</sup> Entspricht der europäischen Rechtsprechung. Siehe EuGH Rs. C-3/91, Französisch-Spanisches Übereinkommen über den Schutz der Herkunftsangaben und Ursprungsbezeichnungen - Vereinbarkeit mit den Bestimmungen über den freien Warenverkehr, 1992.

In vielen Fällen durchlaufen Produkte mehrere Stationen einer Vertriebskette, ehe sie 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 dabei bei jedem Vertriebsschritt um ein neues Inverkehrbringen. Entsprechend hat das Produkt jedes Mal, wenn es in Verkehr gebracht wird, konform zu sein, was durch den jeweiligen Inverkehrbringer auf Aufforderung hin zu belegen ist. Wird allerdings ein nachfolgendes Glied in der Kette zum Nachweis angehalten, soll es sich, wie Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a festhält, in dem Umfange 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. Generalimporteur) nämlich nicht erhältlich, wird die Pflicht, den Nachweis zu erbringen, auf das nachfolgende zurückfallen. Voraussetzung ist allerdings, dass das betreffende Produkt über die Vertriebsstufen hinweg unverändert bleibt. Erleidet beispielsweise eine Maschine auf dem Transport vom Hersteller zum Händler einen Schaden, ist ein Konformitätsnachweis durch den Hersteller nur noch soweit möglich, als es um vom Schaden nicht betroffene Aspekte geht.

Es gilt zu präzisieren, dass diese Regelung keine Auswirkungen auf die in Artikel 23 des Lebensmittelgesetzes<sup>46</sup> verankerte Verpflichtung zur Selbstkontrolle hat, welche uneingeschränkt auf jeder Produktions- und Absatzstufe gilt.

Gegenstand von Absatz 2 Buchstabe b bilden Produkte aus serieller Fertigung. Ob der Sachverhalt einer Serie identischer Produkte vorliegt, ist nach den jeweiligen konkreten Umständen zu beurteilen. Namentlich bei Investitionsgütern oder langlebigen Konsumprodukten, wie beispielsweise Motorfahrzeugen, dürfte die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Serie in der Regel aber durchaus nachweisbar sein. Darf der Inverkehrbringer eines solchen Produkts nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass Exemplare aus derselben Serie bereits rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, soll er von einem weiteren Nachweis der Vorschriftskonformität entlastet sein. Unter dem Gesichtspunkt der Produktegesetzgebung soll es diesfalls genügen, wenn er den Nachweis der Serienidentität seiner Waren zu erbringen vermag.

Die Frage, *wann gegenüber wem* ein Nachweis zu erbringen ist, ist ebenfalls in Absatz 1 geregelt, auf Verlangen der Marktüberwachungsorgane nämlich. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass vor dem Inverkehrbringen eines Produktes grundsätzlich (ausser bei einem begründeten Hinweis) keine Überprüfung auf Erfüllung der Erfordernisse für das Anbieten oder Inverkehrbringen eines Produktes stattfindet; anders verhält es sich lediglich mit zulassungspflichtigen Produkten. 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 Marktüberwachungsorganen zu erbringen.

Die Tatsache, dass die Nachweise erst auf Verlangen der Marktüberwachungsorgane zu erbringen sind, entbindet den Inverkehrbringer hingegen nicht von der Pflicht, bereits zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens die für den Marktzutritt gemäss Artikel 16b erforderlichen Bedingungen, welche Gegenstand der Nachweise sind, zu erfüllen.

---

<sup>46</sup> SR 817.0

Absatz 3 führt aus, dass der Nachweis in einer schweizerischen Amtssprache oder in Englisch abzufassen ist. Aus der Tatsache, dass der Nachweis auch in Englisch abgefasst werden kann, darf jedoch nicht geschlossen werden, dass das entsprechende Verwaltungsverfahren auch auf Englisch abgewickelt werden kann. Dieses hat grundsätzlich in einer schweizerischen Amtssprache zu erfolgen.

## **2.6.2 Artikel 18: Nachweis für Produkte, die nach Artikel 16a angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden**

Artikel 18 regelt die Frage, welcher Nachweis zu erbringen ist für Produkte, die nach Artikel 16a angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden (Produkte, welche die schweizerischen technischen Vorschriften erfüllen oder deren Marktzugang staatsvertraglich geregelt ist).

Bei Produkten, die nach den schweizerischen technischen Vorschriften angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden, beschränkt sich der Nachweis auf den Nachweis der Konformität. Konformität bedeutet nach Artikel 3 Buchstabe g die Erfüllung technischer Vorschriften oder Normen durch das einzelne Produkt. Ist ein in Verkehr gebrachtes Erzeugnis "konform", heisst dies, dass es allen anwendbaren Vorschriften beispielsweise bezüglich seiner Zusammensetzung, seiner Leistungsfähigkeit, seiner Beschriftung und Verpackung, seiner Herstellung, seiner Prüfung oder Konformitätsbewertung entspricht.

Die Frage, ob und wenn ja, in welcher Form die Konformität nachzuweisen ist, wird durch die Sektorgesetzgebung geregelt.

Ist der Konformitätsnachweis die Regel, gibt es dennoch Produktebereiche, in denen die Konformität von Erzeugnissen beim Inverkehrbringen nicht nachzuweisen ist. So wird beispielsweise bei Lebensmitteln die Übereinstimmung mit den anwendbaren Vorschriften in der Regel nicht aufgrund von Unterlagen, sondern durch Stichproben am Produkt selber ermittelt.

In den meisten Fällen sieht die Sektorgesetzgebung jedoch das Erfordernis des Konformitätsnachweises vor. In diesem Zusammenhang gilt es, folgende Begriffe zu unterscheiden: Konformitätsbewertung, Konformitätsbescheinigung und Konformitätserklärung.

Gemäss Artikel 3 Buchstabe h ist unter dem Begriff Konformitätsbewertung die systematische Untersuchung des Ausmasses zu verstehen, in dem Produkte oder die Bedingungen, unter denen sie hergestellt, transportiert oder gelagert werden, technische Vorschriften oder Normen erfüllen. Die Sektorgesetzgebung kann vorsehen, dass die Konformitätsbewertung durch den Hersteller selbst erfolgen kann, der mit einer Konformitätserklärung im Sinne von Artikel 3 Buchstaben k<sup>47</sup> bestätigt, dass das Produkt alle massgebenden Vorschriften erfüllt. Die Sektorgesetzgebung kann jedoch auch vorsehen, dass die Konformitätsbewertung durch Dritte zu erfolgen hat, die mit einer Konformitätsbescheinigung im Sinne von Artikel 3 Buchstaben i<sup>48</sup> bestätigen, dass das Produkt alle massgebenden Vorschriften erfüllt.

Die Absätze 1, 2 und 3 befassen sich allesamt mit der Konformitätsbewertung durch Dritte und werden in unveränderter Form beibehalten. Lediglich in Absatz 1 wird ein Verweis auf Artikel 16a eingefügt und in Absatz 3 werden redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

---

<sup>47</sup> *Konformitätserklärung*: das durch die für die Konformität verantwortliche Person ausgestellte Dokument, mit dem die Konformität erklärt wird.

<sup>48</sup> *Konformitätsbescheinigung*: das von einer Konformitätsbewertungsstelle ausgestellte Dokument, mit dem die Konformität bestätigt wird.

Für Produkte, für welche der Marktzugang staatsvertraglich geregelt ist, sind die Bestimmungen des Vertrages massgebend.

### **2.6.3 Artikel 18a (neu) : Nachweise für Produkte, die nach Artikel 16b, Absatz 1, Buchstabe a oder b oder nach Artikel 16c angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden**

Artikel 18a regelt die Frage, welche Nachweise zu erbringen sind für Produkte, die aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips (Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe a und b) oder aufgrund der Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung (Artikel 16c) angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden<sup>49</sup>. Die Nachweise, die zu erbringen sind, richten sich nach den in den genannten Bestimmungen verankerten Bedingungen.

So sieht Absatz 1 vor, dass für Produkte, die nach Artikel 16b Absatz 1, Buchstabe a und b oder nach Artikel 16c angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden, ein Nachweis zu erbringen ist, dass das Produkt im betreffenden EG- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist. Als solcher Nachweis gilt das Vorlegen einer Erklärung der verantwortlichen Person, d.h. einer Selbstdeklaration, dass das Produkt den technischen Vorschriften der EG oder eines EG- oder EWR-Mitgliedstaates entspricht und in der EG bzw. im entsprechenden EG- oder EWR-Mitgliedstaat, dessen Vorschriften erfüllt werden, rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist. Somit deckt diese Erklärung sowohl das rechtmässige Inverkehrbringen im Ausland wie auch die Konformität ab. Diese Erklärung hat schriftlich zu erfolgen, ist aber an keine weiteren formalen Bedingungen gebunden. Sie kann in einem eigens dafür erstellten Dokument abgegeben werden, kann aber auch Bestandteil eines anderen Dokumentes sein, wie z.B. einer Rechnung. Die Erklärung muss einen Verweis auf die für das Inverkehrbringen massgebenden technischen Vorschriften, denen das Produkt entspricht, enthalten. Falsche Aussagen werden gemäss Artikel 28 geahndet.

Ist nach den technischen Vorschriften der EG oder des betreffenden EG- oder EWR-Staates ein Konformitätsnachweis erforderlich, ist zusätzlich auch eine Konformitätserklärung oder eine Konformitätsbescheinigung nach diesen Vorschriften vorzulegen (Artikel 18a Absatz 2 dritter Satz).

In den Erläuterungen zu den Artikeln 19 und 20a wird das Verfahren zum Erbringen dieser Nachweise näher dargestellt.

### **2.6.4 Artikel 18b (neu): Nachweise für Produkte, die nach Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe c angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden**

Analog zum vorangehenden Artikel, regelt der neue Artikel 18b die Nachweise, welche zu erbringen sind in Bezug auf Produkte aus einem nicht der EG oder dem EWR angehörenden Staat, die aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips (Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe c) angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden<sup>50</sup>.

Gemäss Absatz 1 ist für solche Produkte ein Nachweis nach Artikel 18a zu erbringen, d.h. ein Nachweis, dass das betroffene Produkt bereits in einem EG- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist. Mit dieser Regelung soll der Tatsache

---

<sup>49</sup> Mit dem Verweis auf Artikel 16b wird ersichtlich, dass Artikel 18a keine Anwendung findet auf zulassungspflichtige Produkte.

<sup>50</sup> Wie bereits bei Artikel 18a wird auch bei diesem Artikel durch den Verweis auf Artikel 16b klar, dass der besagte Artikel keine Anwendung findet auf zulassungspflichtige Produkte.

Rechnung getragen werden, dass ein Grossteil von Produkten aus Nicht-EG- oder Nicht-EWR-Mitgliedstaaten nicht nur in die Schweiz importiert wird, sondern auch auf den EG- oder EWR-Markt gelangt. Aufgrund dieser Überlegungen soll daher die Möglichkeit eingeräumt werden, nachzuweisen, dass Produkte aus Drittstaaten bereits in einem EG- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind.

Da jedoch nicht alle Produkte aus Drittstaaten zuerst in die EG oder den EWR gelangen, sieht Absatz 2 eine Regelung für den Fall vor, dass ein Nachweis gemäss Artikel 18a nicht erbracht werden kann. In diesem Fall ist auch ein Nachweis möglich, dass das betreffende Produkt in einem Staat, mit dem die Schweiz in mindestens einem Produktbereich eine Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen abgeschlossen hat, rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist. Als solcher gilt das Vorlegen einer Erklärung, dass das Produkt den technischen Vorschriften des entsprechenden Staates entspricht und in diesem rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist. Somit deckt diese Erklärung sowohl das rechtmässige Inverkehrbringen im Ausland wie auch die Konformität ab. Die Ausführungen betreffend die formalen Anforderungen des Nachweises nach Artikel 18a gelten sinngemäss. Die Erklärung muss einen Verweis auf die für das Inverkehrbringen massgebenden technischen Vorschriften enthalten. Ist nach den technischen Vorschriften des betreffenden Staates ein Konformitätsnachweis erforderlich, so ist zusätzlich auch eine Konformitätserklärung oder eine Konformitätsbescheinigung nach diesen Vorschriften vorzulegen. Damit wird eine analoge Regelung zu Artikel 18a Absatz 2 geschaffen. Da Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe c vorsieht, dass das Produkt auch wirklich im entsprechenden Staat hergestellt sein muss, ist zudem der Ursprung des Produktes nachzuweisen.

Für den Fall, dass nach Vorlegen dieser Nachweise immer noch berechtigte Zweifel bestehen, dass ein in der Schweiz nach den technischen Vorschriften eines Nicht-EG- oder Nicht-EWR-Staates angebotenes oder in Verkehr gebrachtes Produkt dem in den schweizerischen technischen Vorschriften festgelegten Schutzniveau entspricht, ist die Gleichwertigkeit der betreffenden ausländischen Vorschriften mit dem schweizerischen Recht nachzuweisen.

Absatz 4 hält fest, dass die Gleichwertigkeit ausländischer technischer Vorschriften mit dem schweizerischen Recht anerkannt wird, wenn aufgrund der in den ausländischen Vorschriften festgelegten Anforderungen an das Produkt sowie der vorgeschriebenen Konformitätsbewertungsverfahren ein gleichwertiges Schutzniveau bezüglich der Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 gewährleistet wird. Die Beweislast obliegt dem Inverkehrbringer und nicht der Marktüberwachungsbehörde.

## **2.7                    4. Kapitel : Rechte und Pflichten der Betroffenen**

### **2. Abschnitt: Marktüberwachung**

Ziel und Zweck des THG ist es, technische Handelshemmnisse, welche 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, bei Unterlassung jeder unnötigen Beeinträchtigung des Warenverkehrs.

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, drohen daraus entweder ein unzureichendes Schutzniveau oder protektionistische Handelsregelungen zu resultieren. Um dem zu begegnen, bedarf es einer

effizienten und glaubwürdigen staatlichen Marktüberwachung im Bereich der Produktvorschriften.

Bereitstellung, Organisation, Durchführung wie vor allem auch Finanzierung der betreffenden Strukturen bzw. Tätigkeiten sind und bleiben allerdings Sache der sektoriellen Gesetzgebung. Ein horizontaler Erlass vermöchte den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten der einzelnen Bereiche nicht gerecht zu werden.

Gleichwohl enthält das bisherige THG als Rahmenerlass zwei Artikel zur Marktüberwachung. So wird durch Artikel 19 (Befugnisse der Kontrollorgane) sichergestellt, dass die sektoriell zuständigen Organe über minimale Handlungskompetenzen verfügen, während deren Tätigkeit in Artikel 20 (Ausübung der Kontrolle) gewissen Grundregeln unterworfen wird. Diese Artikel werden weitergeführt, aber Ergänzungen und kleineren redaktionellen Anpassungen unterzogen. Zudem werden diese beiden Artikel durch einen neuen Artikel 20a (Verfahren für das Festlegen von Ausnahmen von Artikel 16b Absatz 1 und von Artikel 16c Absatz 1) und einen neuen Artikel 20b (Rechtsmittel) ergänzt. Während die Artikel 19 und 20 für alle Produkte gelten, finden Artikel 20a und Artikel 20b nur Anwendung für Produkte, die nach ausländischen Produktvorschriften hergestellt worden sind und gemäss Artikel 16b Absatz 1 oder Artikel 16c Absatz 1 in der Schweiz angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden.

### **2.7.1 Artikel 19: Befugnisse der Marktüberwachungsorgane**

Artikel 19 verfolgt das Ziel, den Organen, welche 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 Begriffe des Artikels 3, einem generellen Vorbehalt zugunsten von Sektorrecht sowohl der Gesetzes- wie der Verordnungsstufe.

Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt<sup>51</sup>, soll diese Revision zum Anlass genommen werden, eine terminologische Anpassung vorzunehmen und den bis anhin verwendeten Begriff der nachträglichen Kontrolle durch den international gebräuchlichen Begriff der Marktüberwachung zu ersetzen. Entsprechende Anpassungen werden in der Überschrift sowie im Gesetzestext von Artikel 19 vorgenommen.

Gemäss 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, welche im Gegensatz zur Zulassung nicht eine Vorbedingung des Marktzutritts darstellt, sondern *nachträglich*, d.h. auf dem Markt, erfolgt. Unter Umständen kann die Wahrnehmung dieser Kontrolle aber auch einschliessen, dass gewisse Abklärungen bereits vor dem Stadium des Inverkehrbringens, etwa zur Überprüfung von Herstellungsbedingungen im Veterinärbereich, durchzuführen sind.

Die in Absatz 1 festgelegten Befugnisse der Marktüberwachungsorgane werden ergänzt. So sollen die Marktüberwachungsorgane verlangen können, dass für Produkte, die nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip<sup>52</sup> angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen

---

<sup>51</sup> Siehe Ziffer 2.2.3.

<sup>52</sup> Darin eingeschlossen sind auch die Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung gemäss Artikel 16c Absatz 1.

werden, die massgebenden Bestimmungen der ausländischen technischen Vorschriften in einer schweizerischen Amtssprache oder in englischer Sprache vorgelegt werden. Dieses Befugnis beschränkt sich jedoch auf die für das Inverkehrbringen massgebenden technischen Vorschriften. So wäre es z.B. unverhältnismässig, wenn die Marktüberwachungsbehörde eine Übersetzung des gesamten Erlasses verlangen würde.

Analog zu Absatz 1 wird auch Absatz 2 Buchstabe a angepasst. So sind die Marktüberwachungsbehörden berechtigt, Massnahmen zu treffen, wenn diese für das Inverkehrbringen des Produktes massgebenden Bestimmungen der ausländischen technischen Vorschriften nicht innert angemessener Frist zur Verfügung gestellt werden.

### **2.7.2 Artikel 20: Ausübung der Marktüberwachung**

Artikel 20 bildet mit seinen Verpflichtungen das Korrelat zu den Kompetenzen gemäss Artikel 19. Absatz 1 konkretisiert dabei den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit bezüglich des Vollzugs von Produktvorschriften. Als erstes verlangt er, dass Massnahmen der Kontrollorgane in ihrer Intensität auf das Ausmass der Gefährdung abzustimmen sind, welche von einem Produkt ausgeht. Dies will nicht heissen, dass bei „schlichter“ Vorschriftswidrigkeit ohne besondere Gefährdung nicht eingeschritten werden dürfte. Hingegen wird in solchen Fällen soweit möglich ein Vorgehen zu wählen sein, welches die Vermarktung des Produkts nicht unnötig einschränkt. Als zweites verankert Absatz 1 hinsichtlich des Vollzugs technischer Vorschriften den Grundsatz des geringsten erforderlichen Eingriffs in den freien Warenverkehr. Auch hier geht es nicht darum, staatliche Vollzugskompetenzen zu beschneiden. Bei bloss geringfügigen Mängeln soll ein Produkt jedoch nicht gleich mit einem Verkaufsverbot belegt werden dürfen.

Absatz 2 knüpft an den Fall von Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe c an (Gefährdung durch vorschriftskonforme Produkte). Wurden auf dessen Grundlage Massnahmen ergriffen, sollen diese nur im Rahmen eines speziellen Bestätigungsverfahrens aufrechterhalten werden dürfen. Geht der Eingriff von einem untergeordneten Kontrollorgan aus, sieht die bestehende Regelung dafür eine umgehende Meldung an das zuständige Bundesamt vor. Erfolgt von dessen Seite innert Monatsfrist keine Bestätigung der Massnahme, fällt diese von Gesetzes wegen dahin. Hält es sie jedoch für gerechtfertigt und bestätigt sie, bzw. hat das Bundesamt selbst die Massnahme veranlasst, muss es unverzüglich die Anpassung der betreffenden Produktvorschriften einleiten. Mit diesem Verfahren sollen Eingriffe gegen vorschriftskonforme Produkte in geordnete Bahnen gelenkt werden.

Diese beiden Bestimmungen werden materiell unverändert weitergeführt, jedoch kleineren redaktionellen Anpassungen unterworfen.

### **2.7.3 Artikel 20a (neu): Verfahren für das Festlegen von Ausnahmen von Artikel 16b Absatz 1 oder von Artikel 16c Absatz 1**

Analog zur Praxis in der EG soll es auch in der Schweiz den Marktüberwachungsorganen möglich sein, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip zum Schutz übergeordneter öffentlicher Interessen festzulegen. Artikel 20a regelt das Verfahren, das in solchen Fällen zu befolgen ist. Während die Artikel 19 und 20 für alle in der Schweiz angebotenen, in Verkehr gebrachten oder in Betrieb genommenen Produkte Anwendung findet, ist der Anwendungsbereich von Artikel 20a eingeschränkt. So ist dieser Artikel nur anwendbar auf Produkte, die zwar nicht den schweizerischen technischen Vorschriften entsprechen, aber aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips oder den Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung Zugang zum schweizerischen Markt haben. Dies setzt voraus, dass die betreffenden Produkte die massgebenden

ausländischen Produktvorschriften erfüllen und im entsprechenden Staat rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind.

Absatz 1 von Artikel 20a sieht vor, dass die für die Marktüberwachung zuständigen Organe Massnahmen in Abweichung des Cassis-de-Dijon-Prinzips<sup>53</sup> beschliessen können. Solche Massnahmen können die Änderung des Produktes verlangen oder sie können ein Verkaufsverbot oder die Verpflichtung zum Rückruf beinhalten. Da jegliche Massnahme einer Behinderung des Handels gleichkommt, sind solche Massnahmen nur zulässig, wenn sie den Erfordernissen von Artikel 4 Absätze 3 und 4 genügen, d. h. überwiegende öffentliche Interessen nach Absatz 4 solche Massnahmen erfordern und diese verhältnismässig sind und weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen. Bestehen Zweifel bezüglich eines Produktes, können die Marktüberwachungsorgane von derjenigen Person, welche dieses Produkt anbietet, in Verkehr bringt oder in Betrieb nimmt, verlangen, dass die in den Artikeln 18a und 18b vorgesehenen Nachweise erbracht werden, dass das Produkt den ausländischen technischen Vorschriften entspricht und im entsprechenden Staat rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist. Im Falle von Produkten aus nicht der EG oder dem EWR angehörenden Staaten, können die Behörden den Nachweis der Gleichwertigkeit der ausländischen technischen Vorschriften mit dem schweizerischen Recht sowie den Nachweis des Ursprungs des Produktes verlangen.

Um den Marktüberwachungsbehörden den nötigen Freiraum zu lassen, hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, das konkrete Vorgehen zum Erbringen der Nachweise nach den Artikeln 18a und 18b im Einzelnen zu regeln. Aufgrund der Erfahrungen der EG wird folgender Verfahrensablauf empfohlen.

#### Erster Schritt: Einholen der benötigten Informationen

Wenn die zuständige Marktüberwachungsbehörde ein Produkt überprüft, wäre es logisch, dass sich diese 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 infragestehenden Erzeugnisses liefern können. Eine Frist von 20 Arbeitstagen scheint dafür angemessen zu sein. Die zuständige Behörde kann auch verlangen, dass der Nachweis erbracht wird, dass das Produkt die technischen Vorschriften des Herkunftslandes erfüllt und in diesem rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist (Nachweise gemäss Artikel 18a und 18b). Der Wirtschaftsteilnehmer hat auch einen Verweis auf die für das Inverkehrbringen massgebenden technischen Vorschriften, denen das Produkt entspricht, vorzulegen (Artikel 18a und 18b). Gegebenenfalls sind die massgebenden Bestimmungen dieser technischen Vorschriften in einer schweizerischen Amtssprache oder auf Englisch vorzulegen (Artikel 19 Absatz 1).

#### Zweiter Schritt : Überprüfung der Gleichwertigkeit des Schutzniveaus

Die zuständige Marktüberwachungsbehörde überprüft den eingereichten Nachweis, dass das Produkt im Herkunftsland rechtmässig in Verkehr gebracht worden ist sowie, allenfalls, den Nachweis der Konformität. Aufgrund der erhobenen Informationen ermittelt sie die für das Produkt geltenden schweizerischen technischen Vorschriften. Das importierte Produkt sowie die dazugehörige Dokumentation sind 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

---

<sup>53</sup> Darin eingeschlossen sind auch die Massnahmen zur Verhinderung der Inländerdiskriminierung gemäss Artikel 16c Absatz 1.

Erforderlichkeit 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 Produktes verpflichtet, aus eigenem Antrieb auf die Anwendung technischer Vorschriften zu verzichten, welche 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.

### Dritter Schritt: Die Ergebnisse der Bewertung und die Unterrichtung des Antragstellers

Hat die zuständige Marktüberwachungsbehörde das Produkt geprüft, müssen die Ergebnisse dieser Prüfung - unabhängig ob negativ oder positiv - dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer umgehend mitgeteilt werden. Es ist wichtig, dass die zuständige Behörde dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer all ihre Gründe darlegt, und zwar nicht nur im Falle einer negativen, sondern auch bei 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 der Marktüberwachungsbehörde, die 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 (Artikel 4 Absätze 3 und 4).

Absatz 2 nennt Beispiele von Massnahmen, welche das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht erfüllen und entsprechend weder notwendig noch geeignet sind, das verfolgte Ziel zu erfüllen.

So können abweichende Massnahmen nur getroffen werden, wenn der hinreichende Schutz öffentlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 nicht bereits durch die Vorschriften des Herkunftslandes erreicht wird, und die Nachweise, die gemäss den technischen Vorschriften des Herkunftslandes erbracht werden, nicht genügen. Es obliegt der Marktüberwachungsbehörde - gestützt auf die vom Wirtschaftsteilnehmer eingereichten Informationen - zu überprüfen, ob im Vergleich zu dem vom schweizerischen Recht geforderten Schutzniveau die ausländischen technischen Vorschriften ein genügendes Schutzniveau der öffentlichen Interessen gewährleisten. Trifft die für die Marktüberwachung zuständige Behörde abweichende Massnahmen ohne diese Überprüfung vorzunehmen, können diese Massnahmen mittels Beschwerde gemäss Artikel 20b wegen Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips angefochten werden.

Gemäss Absatz 2 zweiter Satz sind solche Massnahmen auch nicht verhältnismässig und somit auch nicht zulässig, wenn sie keinen echten Zusatznutzen für den Verbraucher bringen. Bisher haben viele Marktüberwachungsorgane die technischen Vorschriften überaus weit ausgelegt und angewendet. Insbesondere die grosszügige Auslegung der Kennzeichnungsvorschriften hat zu technischen Handelshemmnissen geführt, weil die Produkte umgepackt und umetikettiert werden mussten. Artikel 2 Absatz 3 des Konsumentinformationsgesetzes<sup>54</sup>, der besagt, dass ausländische Deklarationen anerkannt werden müssen, wenn sie mit den schweizerischen vergleichbar sind, wurde nicht genügend Beachtung geschenkt.

Absatz 2 zweiter Satz soll insbesondere verhindern, dass seitens der Marktüberwachungsorgane unter Berufung auf den Täuschungsschutz Massnahmen angeordnet werden, die über das Ziel hinausgehen. Bei der Beurteilung, ob die Produkteinformation auch wirklich nicht zur Täuschung des Konsumenten führt, muss immer davon ausgegangen werden, dass dieser durchschnittlich informiert, aufmerksam und

---

<sup>54</sup>SR 944.0

verständlich<sup>55</sup> ist. Es braucht eine Rückbesinnung auf das Wesentliche. Es darf nur noch verlangt werden, dass ein Produkt umgepackt oder umetikettiert werden muss, wenn der daraus resultierende Nutzen für die Verbraucher den wirtschaftlichen Schaden überwiegt.

Bei den zuständigen Marktüberwachungsbehörden 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 Einrichtungen und Geräten<sup>56</sup> sowie der darauf abgestützten Verordnungen an z.T. privatrechtlich organisierte Fachorganisationen<sup>57</sup> übertragen worden. Das SECO übt die Aufsicht über den Vollzug dieses Gesetzes aus und koordiniert diesen. Mit der Erwähnung dieser Fachorganisationen in Absatz 3 geht es nicht darum, weitere Aufgaben vom Bund an private Organisationen zu übertragen. Es gilt lediglich sicherzustellen, dass in denjenigen Bereichen, in denen der Vollzug solchen Organisationen übertragen worden ist, diese von den zu befolgenden Verfahrensbestimmungen auch wirklich erfasst sind.

Absatz 3 sieht vor, dass die für die Marktüberwachung zuständigen Bundesbehörden oder die vom Bund mit der Marktüberwachung betrauten Fachorganisationen abweichende Massnahmen in Form einer Allgemeinverfügung zu erlassen haben. Eine solche Allgemeinverfügung entfaltet gegenüber demjenigen Wirtschaftsteilnehmer Wirkung, welcher von dieser Massnahme direkt und unmittelbar betroffen ist sowie gegenüber jedem anderen Wirtschaftsteilnehmer, der ein identisches oder ähnliches Produkt anbieten, in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen möchte.

Absatz 4 betrifft Massnahmen, welche von kantonalen Marktüberwachungsorganen vorgeschlagen werden. Solche Massnahmen sind umgehend der gemäss der anwendbaren Sektorgesetzgebung zuständigen Bundesbehörde zur Bestätigung zu melden. Die kantonale Behörde hat ebenfalls den Wirtschaftsteilnehmer über die vorgeschlagene Massnahme zu informieren. Die zuständige Bundesbehörde hat innerhalb von zwei Monaten über die von der kantonalen Behörde vorgeschlagenen Massnahmen zu entscheiden. Der Wirtschaftsteilnehmer ist dabei anzuhören. Damit die von den kantonalen Behörden vorgeschlagene Massnahmen wirksam werden können, sind diese innerhalb dieser Frist von zwei Monaten durch die zuständige Bundesbehörde in Form einer Allgemeinverfügung zu bestätigen. Analog zu Absatz 3 entfaltet eine solche Allgemeinverfügung gegenüber demjenigen Wirtschaftsteilnehmer Wirkung, welcher von dieser Massnahme direkt und unmittelbar betroffen ist sowie gegenüber jedem anderen Wirtschaftsteilnehmer, der ein identisches oder ähnliches Produkt anbieten, in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen möchte. Zweck dieser Bestimmung ist es, die von den kantonalen Marktüberwachungsorganen 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. Erlässt die zuständige Bundesbehörde in dieser Frist von zwei Monaten keine Allgemeinverfügung, welche die von der kantonalen Behörde vorgeschlagene Massnahme bestätigt, entfaltet diese keine Wirkung. Entscheidet die zuständige Bundesbehörde, dass die kantonale Massnahme nicht zu bestätigen ist, kann sie bereits vor Ablauf dieser Frist von zwei Monaten die kantonale Behörde sowie den Wirtschaftsteilnehmer darüber informieren, sei es brieflich, mittels Weisung oder in einer anderen geeigneten Form. Denkbar wäre auch, dass die zuständige Bundesbehörde in Form

---

<sup>55</sup> Diese Formel entspricht einer konstanten Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes. Siehe z.B. EuGH Rs. C 465/98, Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln - Richtlinie 79/ 112/ EWG - Erdbeerkonfitüre – Irreführungsgefahr, 2000

<sup>56</sup> siehe Fussnote 17

<sup>57</sup> 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 Schweissttechnik (SVS), Stiftung Agri-Sicherheit Schweiz, Schweizerischer Verein für technische Inspektion (SVTI).

einer Einzelverfügung oder einer Allgemeinverfügung feststellt, dass ein bestimmtes Produkt gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in der Schweiz angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden kann.

Absatz 5 sieht vor, dass kantonale Behörden bei begründetem Verdacht auf unmittelbare und ernste Gefährdung öffentlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 vorsorgliche Massnahmen anordnen können. Diese sind der zuständigen Bundesbehörde umgehend zu melden. Vorsorgliche Massnahmen einer kantonalen Behörde bleiben bis zum Entscheid der zuständigen Bundesbehörde (Absatz 4), längstens aber für die Dauer von zwei Monaten in Kraft.

Wie Absatz 6 vorsieht, sind die Allgemeinverfügungen von der zuständigen Bundesbehörde im Bundesblatt zu publizieren. Die Allgemeinverfügung wird erst durch die Veröffentlichung im Bundesblatt wirksam. Die Berechnung der Frist zur Einreichung einer Beschwerde beginnt mit dieser Veröffentlichung im Bundesblatt.

Die zuständige Bundesbehörde hat umgehend die kantonale Behörde, den Wirtschaftsteilnehmer und das SECO über die Veröffentlichung der Allgemeinverfügung zu informieren (Absatz 7).

#### **2.7.4 Artikel 20b (neu) : Rechtsmittel**

Artikel 20b regelt die Beschwerdelegitimation bei Beschwerden gegen Allgemeinverfügungen von Bundesbehörden. Artikel 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>58</sup> entsprechend, ist gemäss Absatz 1 zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Dies trifft auf zwei Kategorien von Personen zu: Erstens, diejenige Person, welche das Produkt, welches Anlass zur Allgemeinverfügung gegeben hat, angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen hat. Zweitens, all diejenigen Personen, welche ein identisches oder ähnliches Produkt anbieten, in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen und somit ebenfalls von der Massnahme betroffen sind. Einzelne Konsumenten oder Konsumentenvereinigungen hingegen sind nicht beschwerdeberechtigt.

Gemäss Absatz 2 steht der Wettbewerbskommission das Beschwerderecht ebenfalls zu. Dies entspricht Artikel 9 Absatz 2bis des am 16. Dezember 2005 revidierten Binnenmarktgesetzes<sup>59</sup>. Es handelt sich dabei um ein Beschwerderecht, nicht aber um eine eigentliche Beschwerdeverpflichtung.

Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege (Absatz 3). Beschwerdeinstanz ist das neu geschaffene Bundesverwaltungsgericht.

### **2.8                    4. Kapitel : Rechte und Pflichten der Betroffenen**

#### **3. Abschnitt: 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, welche Gegenstand der hier nicht speziell erfassten Rechtshilfe bildet.

---

<sup>58</sup> SR 172.021

<sup>59</sup> SR 943.02

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 einseitigen Marktöffnung gemäss Artikel 16b Absatz 1 wird der Bedarf für generellen Erfahrungsaustausch aber auch der Bedarf für 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- oder Auslandes auszutauschen.

Diese beiden Bestimmungen werden kleineren Anpassungen unterworfen:

So wird einerseits in Artikel 21 und Artikel 22 Absatz 1 und 2 der bisherige Ausdruck „Stellen des Bundes und der Kantone“ (Artikel 21) bzw. „Bundesamt“ (Artikel 22 Absatz 1 und 2) durch „Behörden des Bundes und der Kantone“ bzw. „Bundesbehörde“ ersetzt und die damit verbundenen redaktionellen Anpassungen vorgenommen. Mit diesen Änderungen soll zum Ausdruck kommen, dass auch Bundesbehörden, welche nicht ein Bundesamt im herkömmlichen Sinn sind, von dieser Bestimmung erfasst sind.

Andererseits soll in Artikel 22 Absatz 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 z.B. der EG, aber auch internationalen Agenturen wie beispielsweise der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit zu ermöglichen.

## **2.9 5. Kapitel: Strafbestimmungen**

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, welche 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 solchen Missbrauchs zu begegnen. Die Artikel 23 - 28 tragen diesem Bedürfnis durch einheitliche, urkundenrechtliche Spezialstraftatbestände wie der Fälschung, der Falschbeurkundung, dem Erschleichen falscher Beurkundungen sowie dem Gebrauchen unechter und unwahrer Bescheinigungen Rechnung. Als Spezialgesetz gehen sie den entsprechenden allgemeinen Regeln des Strafgesetzbuches (StGB)<sup>60</sup> 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. Die bestehenden Regelungen werden unverändert weitergeführt aber durch neue Straftatbestände ergänzt, insbesondere im Zusammenhang mit der Anerkennung der Gleichwertigkeit von ausländischen technischen Vorschriften mit dem schweizerischen Recht sowie mit dem Nachweis des rechtmässigen Inverkehrbringens im Ausland. Gleichzeitig wird in den Artikeln 23 – 26 und 28 bei den Strafdrohungen bereits die Terminologie berücksichtigt, welche durch die Änderung vom 13. Dezember 2002 des Strafgesetzbuches eingeführt wird<sup>61</sup>. Diese neue Terminologie wird mit Inkrafttreten dieser Änderung (1. Januar

---

<sup>60</sup> SR 311.0

<sup>61</sup> BBI 2002 8240

2007) auch für das THG gelten. Somit ist diese terminologische Anpassung mit keinen materiellen Änderungen verbunden.

### **2.9.1 Artikel 23: Fälschungen**

Diese Bestimmung stellt das Verhalten desjenigen unter Strafe, der zur Täuschung im Rechtsverkehr Akkreditierungs-, Prüf-, Konformitäts- oder Zulassungsbescheinigungen sowie Befunde oder Gutachten über das Vorliegen der Akkreditierungsvoraussetzungen oder der Voraussetzungen für das Anbieten, Inverkehrbringen oder Inbetriebnehmen von Produkten fälscht.

Strafrechtlich erfasst wird das widerrechtliche Herstellen einer inhaltlich zwar wahren, aber unechten Urkunde. Unecht ist eine Urkunde dann, wenn der wirkliche und der aus ihr ersichtliche Aussteller nicht identisch ist. Es handelt sich mithin um eine Identitätstäuschung.

Dem Fälschen gleichgestellt wird die Benutzung der Unterschrift oder des Zeichens einer berechtigten Stelle oder Person zur Herstellung einer unechten Urkunde. Auch in diesem Fall ist eine Identitätstäuschung anvisiert.

Die bestehende Regelung soll durch zwei neue Straftatbestände (Buchstabe f und g) ergänzt werden:

Buchstabe f): Das Fälschen oder Verfälschen des Befundes oder Gutachtens einer Person oder Stelle, welche die Gleichwertigkeit von ausländischen technischen Vorschriften mit dem schweizerischen Recht anzuerkennen hat.

Buchstabe g): Das Verwenden der Unterschrift oder des Zeichens einer solchen Person oder Stelle zur Herstellung eines unrichtigen Befundes oder Gutachtens.

### **2.9.2 Artikel 24 und 25: Falschbeurkundung und Erschleichen falscher Beurkundungen**

Bei beiden Bestimmungen geht es um die Verhinderung der Herstellung von zwar echten, inhaltlich aber unwahren Akkreditierungs-, Prüf-, Konformitäts- oder Zulassungsbescheinigungen bzw. entsprechenden Befunden, Gutachten oder Zertifikaten. In Frage steht dabei also nicht die Echtheit, sondern die Wahrheit der Urkunde. Unwahr ist eine Urkunde dann, wenn der wirkliche und der beurkundete Sachverhalt nicht übereinstimmen.

Artikel 24 und 25 unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der objektiven täterschaftlichen Merkmale. Während Adressat des Artikels 24 das Organ einer Akkreditierungs-, Prüf-, Konformitäts- oder Zulassungsstelle (bzw. dessen Beauftragter) ist, und diese Bestimmung ihm verbietet, einen unrichtigen Befund über das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zu bescheinigen, untersagt es Artikel 25 einem Dritten, ein solches Organ mittels Täuschung zur Bescheinigung eines unrichtigen Befundes zu veranlassen. Die von der Doktrin und der Praxis entwickelten Grundsätze zu Artikel 251 StGB sind wiederum analog anwendbar.

Die bestehende Regelung soll in Artikel 24 Buchstaben c und d sowie in Artikel 25 Buchstabe c auf die Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer Vorschriften mit dem schweizerischen Recht durch Marktüberwachungsbehörden ausgedehnt werden.

### **2.9.3 Artikel 26: Gebrauch von unechten oder unwahren Bescheinigungen**

Artikel 26 stellt das Verhalten derjenigen Person unter Strafe, die nicht selber eine Fälschung, Falschbeurkundung oder Erschleichung einer falschen Beurkundung begeht, sondern unechte oder unwahre Bescheinigungen, Berichte oder Zertifikate gebraucht oder gebrauchen lässt. Der Unrechtsgehalt dieses Verhaltens ist nicht geringer einzustufen als beim Fälschen oder Falschbeurkunden selber, weil das geschützte Rechtsgut in allen Fällen das gleiche ist, nämlich die Sicherheit im Rechtsverkehr. Aus diesem Grund rechtfertigt sich für Artikel 26 die gleiche Strafandrohung wie für die Artikel 23 - 25.

In Artikel 26 Buchstabe b soll die bestehende Regelung auf die Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer technischer Vorschriften mit dem schweizerischen Recht ausgeweitet werden.

### **2.9.4 Artikel 27: Ausländische Urkunden**

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. Dieser Artikel wird unverändert weitergeführt, jedoch auf den Artikel 28 erweitert.

### **2.9.5 Artikel 28: Unberechtigtes Ausstellen von Konformitätserklärungen, unberechtigtes Anbringen und Verwenden von Konformitätszeichen sowie unberechtigtes Ausstellen von Erklärungen des rechtmässigen Inverkehrbringens im Ausland**

Mit Artikel 28 soll verhindert werden, dass Konformitätserklärungen zu Produkten ausgestellt oder Konformitätszeichen an Produkten angebracht werden, ohne dass die Produkte die technischen Vorschriften erfüllen. Auf diese Weise soll darauf hingewirkt werden, dass keine Produkte in Verkehr gelangen, die nicht vorschriftkonform sind.

Dieser Straftatbestand wird in Buchstabe c auf die Erklärungen über das rechtmässige Inverkehrbringen im Ausland im Sinne von Artikel 18a und 18b ausgeweitet.

### **2.9.6 Artikel 29 und 30: Unrechtmässige Vermögensvorteile und Strafverfolgung**

Die bisherigen Artikel 29 und 30 zu unrechtmässigen Vermögensvorteilen und zur Strafverfolgung werden unverändert weitergeführt.

## **2.10 6. Kapitel: Schlussbestimmungen**

### **2.10.1 Artikel 31: Ausführungsvorschriften**

Artikel 31 zu den Ausführungsvorschriften wird unverändert weitergeführt.

### **2.10.2 Artikel 31a (neu): Vollzug**

Der neue Artikel 31a enthält Bestimmungen zum Vollzug. So sieht Absatz 1 vor, dass die zuständigen Behörden des Bundes Listen derjenigen Produkte führen, welche keinen Zugang zum schweizerischen Markt im Sinne von Artikel 16b Absatz 1 haben, weil das Cassis-de-Dijon-Prinzip keine Anwendung findet (Negativlisten). Lediglich in vier Fällen werden Produkte, welche in der EG rechtmässig auf dem Markt sind, nicht Marktzugang in die Schweiz haben.

- Produkte, für die Bundesgesetze oder Verordnungen des Bundesrates eine Ausnahme von Artikel 16b Absatz 1 vorsehen (Artikel 16b Absatz 2 Buchstabe a);
- Zulassungspflichtige Produkte und anmeldepflichtige Stoffe gemäss Chemikalienrecht (Artikel 16b Absatz 2 Buchstabe b);
- Produkte, die einer vorgängigen Importbewilligung bedürfen oder einem Importverbot unterstehen;
- Produkte, welche Gegenstand einer Allgemeinverfügung nach Artikel 20a Absatz 3 oder 4 sind.

In allen anderen Fällen werden Produkte, welche in der EG auf dem Markt sind, auch Zugang zum schweizerischen Markt haben, sei es weil die schweizerischen Produktvorschriften harmonisiert sind, aufgrund eines bilateralen Staatsvertrages oder aufgrund der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

Zweck dieser Listen ist es in erster Linie, die Importeure und Inverkehrbringer zu informieren. Diese Listen werden aber auch für die Marktüberwachungsbehörden eine nützliche Informationsquelle sein. So werden diese, bevor sie irgendwelche Massnahmen gegen ein bestimmtes Produkt veranlassen, diese Liste konsultieren können, um abzuklären, ob das betreffende Produkt allenfalls bereits auf einer dieser Listen figuriert. Mit diesen Listen wird auch eine Übersicht über diejenigen Fälle ermöglicht, in welchen das Cassis-de-Dijon-Prinzip keine Anwendung findet. Somit werden diese Listen auch die Koordination zwischen den verschiedenen kantonalen Behörden erleichtern.

Absatz 2 hält im Sinne einer Vollzugsdirektive fest, dass die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone die Urteile und die Praxis der Streitschlichtungsorgane der Welthandelsorganisation sowie des Europäischen Gerichtshofes und der Europäischen Kommission<sup>62</sup> berücksichtigen.

### **2.10.3 Art. 31b (neu): Berichterstattung**

Artikel 31b sieht vor, dass der Bundesrat fünf Jahre nach Inkrafttreten der THG Revision der Bundesversammlung Bericht über die mit den revidierten Bestimmungen gesammelten Erfahrungen zu erstatten hat.

### **2.10.4 Artikel 32 : Referendum und Inkrafttreten**

Die vorgeschlagene Gesetzesrevision untersteht im Falle ihrer Annahme durch das Parlament dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat wird den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Revision festlegen.

---

<sup>62</sup> Beim Verweis auf die von der Europäischen Kommission verabschiedete Dokumente handelt es sich um Dokumente, mit welchen die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips verdeutlicht und vereinheitlicht werden soll (z.B. Mitteilungen der Kommission zu Auslegungsfragen betreffend den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, siehe Fussnote 12).

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen für Bund und Kantone**

Für Bund wie Kantone könnten sich in der Einführungsphase, wie auch längerfristig, personelle und finanzielle Mehraufwendungen namentlich für das Informationsmanagement und für die Marktüberwachung ergeben. Diese Auswirkungen dürften nicht für alle Produktebereiche und für alle zuständigen Behörden gleich sein. Es ist absehbar, dass dieser Mehraufwand, zumindest in einigen Bereichen wie beispielsweise bei den Lebensmitteln und für einzelne Behörden, nicht durch eine Umverteilung bestehender Ressourcen wettgemacht werden kann, sondern mit der Schaffung zusätzlicher Stellen verbunden sein dürfte. Als flankierende Massnahme wird daher geprüft, inwiefern eine intensivere Zusammenarbeit mit der EG bezüglich Risikoanalyse, Marktaufsicht etc. für Produkte realisierbar wäre, welche aufgrund der einseitigen Marktöffnung künftig Zugang zum schweizerischen Markt haben werden. Mit einer solchen Zusammenarbeit könnte die Arbeit von Marktüberwachungsbehörden erleichtert und somit auch der erwartete Mehraufwand gemindert werden. Im heutigen Zeitpunkt kann noch keine Aussage über die Erfolgsaussichten dieser Bestrebungen gemacht werden.

Diesem absehbaren Mehraufwand stehen aber auch erhebliche Einsparungen namentlich im Zusammenhang mit der Vereinfachung und dem Verzicht auf Zulassungsverfahren gegenüber. Weitere Einsparungen ergeben sich zudem bezüglich Erlass und Vollzug von Produktvorschriften durch den Verzicht auf schweizerische Sonderregelungen. Ferner ist zu beachten, dass mit der fortschreitenden Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit dem EG-Recht der erwartete Mehraufwand für den Vollzug des Cassis-de-Dijon-Prinzips wieder abnehmen wird.

Werden Mehraufwendungen und die zu erwartenden Entlastungen einander gegenübergestellt, so dürfte in der Einführungsphase, welche notwendigerweise mit einem Schulungs- und Informationsaufwand verbunden ist, zweifellos gegenüber heute ein Mehraufwand entstehen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Entlastungen, welche diese Vorlage mit sich bringt, nicht bereits unmittelbar mit dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision, sondern erst nach und nach ihre volle Wirkung entfalten werden. Im heutigen Zeitpunkt lässt sich jedoch nicht abschliessend beurteilen, in welchem Verhältnis Mehraufwendungen und Entlastungen längerfristig zueinander stehen. Bei der Überarbeitung der Vorlage nach der Vernehmlassung ist darauf zu achten, dass kein unnötiger Mehraufwand für den Vollzug dieser Regelung entsteht, welcher die mit der Vorlage verbundenen volkswirtschaftlichen Vorteile schmälern würde. Der Bundesrat wird diesem Umstand bei der Ausarbeitung der Botschaft besondere Beachtung schenken.

##### **3.1.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen für den Bund**

Im Rahmen von Artikel 20a Absatz 3 (Bundesvollzug) ist für die für die Marktüberwachung zuständigen Bundesbehörden oder mit der Marktüberwachung betrauten Fachorganisationen mit einem Mehraufwand für die Überprüfung der Nachweise für Produkte zu rechnen, welche nicht den schweizerischen Vorschriften entsprechen und aufgrund des Cassis-de-Dijon-Prinzips angeboten, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden (Nachweise gemäss Artikeln 18a und 18b).

Auch in den Bereichen, für die der Vollzug den Kantonen obliegt (Artikel 20a Absatz 4), ist diese Vorlage für die mit der Aufsicht betrauten Bundesbehörden mit neuen Aufgaben verbunden. So müssen die Meldungen der kantonalen Marktüberwachungsorgane betreffend Massnahmen in Abweichung des Cassis-de-Dijon-Prinzips fortlaufend geprüft werden. Die zuständige Bundesbehörde hat innerhalb von zwei Monaten über die von der kantonalen Behörde vorgeschlagenen Massnahmen zu entscheiden und - sollen diese bestätigt werden

- eine Allgemeinverfügung zu erlassen. Des weiteren obliegt es den zuständigen Behörden des Bundes, Listen derjenigen Produkte zu führen, welche keinen Zugang zum schweizerischen Markt haben (Artikel 31a). Das Führen und Aktualisieren dieser Listen ist ebenfalls mit einem geringen Aufwand verbunden, wird aber gleichzeitig die Vollzugsorgane entsprechend entlasten.

Ein vorübergehender Mehraufwand ist für das Inkraftsetzen der neuen Regelung zu erwarten. Dies gilt sowohl für Fälle, wo der Vollzug dem Bund obliegt wie auch für Fälle, wo Bundesbehörden als Aufsichtsorgane über die kantonalen Vollzugsorgane tätig sind. So wird es in dieser Phase nötig sein, Informations- und Merkblätter sowie Weisungen für die mit der Marktüberwachung betrauten Organe zu erstellen. Die Marktüberwachungsorgane müssen in der Folge über die neu geltenden Vorschriften und die daraus resultierenden Konsequenzen auf die Kontrolltätigkeit informiert werden.

### **3.1.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen für die Kantone**

Die betreffend die zuständigen Bundesbehörden gemachten Aussagen dürften, sinngemäss, auch für die Kantone zutreffen. Es ist jedoch zu beachten, dass diejenigen Auswirkungen, welche Bundesbehörden aufgrund ihrer Aufsichtsfunktion über die kantonalen Vollzugsbehörden erwachsen, die Kantone nicht betreffen. Zudem wird das Erstellen und Aktualisieren von Listen derjenigen Produkte, welche keinen Zugang zum schweizerischen Markt haben werden (Listen gemäss Artikel 31a), den kantonalen Behörden künftig den Vollzug erleichtern. Der im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des revidierten THG entstehende Mehraufwand für die Ausarbeitung von Informations- und Merkblättern und Weisungen sowie für das Abhalten von Schulungen und Instruktionen dürfte zu einem grossen Teil auf die Bundesbehörden entfallen. Ferner ist zu beachten, dass mit der zunehmenden Anzahl von Allgemeinverfügungen gemäss Artikel 20a der erwartete Mehraufwand für den Vollzug des Cassis-de-Dijon-Prinzips wieder abnehmen wird.

## **3.2 Wirtschaftliche, ökologische und soziale Auswirkungen**

### **3.2.1 Notwendigkeit des Handelns**

Der Anteil der Handelshemmnisse aufgrund technischer Vorschriften, die noch nicht vollständig mit der EG harmonisiert sind, sinkt zwar seit Jahren. Im Zeitalter sich weltweit öffnender Märkte ist es für die Schweizer Wirtschaft jedoch unabdingbar, die Handelsschranken mit der EG auf ein absolutes Minimum zu reduzieren. Nur wenn die Schweiz im Einkauf ungehindert auf die effizienten Produktionsserien für den europäischen Markt zugreifen kann, wird im Inland allmählich ein Preisniveau und ein differenziertes Produktangebot erreicht, wie es die Konsumenten wünschen und wie es für die internationale Konkurrenzfähigkeit unserer Exportindustrie erforderlich ist.

Gemäss Zahlen, die für das Jahr 2002 berechnet wurden, muss davon ausgegangen werden, dass die schweizerischen Produzenten und Händler ihre Einkäufe 15-30% billiger hätten tätigen können, wenn sie dafür EG- statt Schweizer Preise bezahlt hätten. Das Schweizer Preisniveau ist insbesondere bei den Nahrungsmitteln im europäischen Quervergleich unverändert hoch<sup>63</sup>. Gemäss den im Jahre 2005 bei der Wettbewerbskommission gemeldeten Importhemmnissen kommt in diesem Bereich - neben den Einfuhrzöllen - auch den Divergenzen im technischen Recht grosse Bedeutung zu. Anders präsentiert sich die Situation bei den Personenwagen, wo die Schweiz gleichfalls Nettoimporteur ist. Hier fand parallel zur Eliminierung technischer Handelshemmnisse und

---

<sup>63</sup> Vergleiche das Panorama zu «Preise»; Stand März 2006, aufzufinden auf der Internetseite des BFS via [Bundesamt für Statistik](#) » [Themen](#) » [05 - Preise](#) » [Übersicht](#) » Panorama.

zur Verschärfung der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen eine Preiskonvergenz statt. Das gesamtwirtschaftliche Interesse am Abbau technischer Handelshemmnisse ist folglich evident. Relevanz und Eignung der Vorlage sind so belegt.

Wie hoch der Anteil der technischen Handelshemmnisse am überhöhten Preisniveau in der Schweiz ist, lässt sich nicht verallgemeinernd beziffern. In einer vom SECO in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik im Herbst 2005 durchgeführten Studie liess sich anhand einer Auswahl von 50 Produkten aus allen Wirtschaftszweigen jedoch nachweisen, dass die technischen Handelshemmnisse in mindestens zehn Fällen eine klar marktabschottende Wirkung haben. Weiter erwies sich, dass die Höhe dieser Importschranken signifikant positiv mit der festgestellten Preisdifferenz zwischen der Schweiz und den Nachbarländern korreliert, d.h. je ausgeprägter die Handelshemmnisse sind, desto höher ist auch der Preisunterschied. Verstärkt wird die preistreibende Wirkung technischer Handelshemmnisse, wenn sie kombiniert mit anderen Faktoren auftreten.

Die anderen, vom Staat beeinflussbaren preisbestimmenden Faktoren sind Zölle (einschliesslich Ursprungsregeln, weiteren staatlichen Abgaben und Gebühren), geistige Schutzrechte sowie Haftpflichtbestimmungen und verwandte Regelungen des Privatrechts. Die Abschätzung des Anteils der einzelnen Ursachen an den Preisdifferenzen ist angesichts einer hohen Interdependenz der preisbestimmenden Faktoren schwierig. Eine Auswertung von Angaben zu den preisverursachenden Faktoren bei einer Auswahl von Produkten führte immerhin zur Feststellung, dass mit zunehmender Bedeutung der technischen Handelshemmnisse die Preisdifferenzen zum umliegenden Ausland anwachsen.

Ein konkurrenzfähiges Preisniveau in der Schweiz hängt aber auch stark von der Intensität des Wettbewerbs und damit von einem griffigen Wettbewerbsrecht ab. Mit der Möglichkeit zur Sanktionierung von vertikalen Abreden wurde vom Gesetzgeber ein wesentlicher Schritt zur Belebung des Wettbewerbs getan. Mit der Verkehrsfähigkeit von in der EG frei zirkulierenden Produkten auch in der Schweiz wird sich die Zahl der Wettbewerber noch weiter erhöhen und die Wirkung des revidierten Kartellrechts noch verstärken. Die Zahl der Wettbewerber ist ein zentraler preisbestimmender Faktor und in einer kleinen Volkswirtschaft wie der schweizerischen wird deren Zahl am einfachsten und raschesten durch grenzüberschreitende Öffnung erhöht.

Die vorgeschlagene THG-Revision wird nicht nur günstige Auswirkungen auf das Preisniveau haben, sie wird auch eine grössere Produktvielfalt und ein qualitativ differenzierteres Angebot bewirken. Die Abschaffung technischer Handelshemmnisse wird jedoch alleine die Preisdifferenzen zum umliegenden Ausland nicht beseitigen, wird aber einen wichtigen Beitrag zur Erreichung dieses Zieles beitragen. Die liberale Haltung der Schweiz beim Erschöpfungsregime für gewisse geistige Schutzrechte und das verschärfte Kartellgesetz schaffen gute Voraussetzungen, dass Anpassungen im technischen Recht tatsächlich die gewünschten Auswirkungen zeitigen. Eine fundamentale Feststellung bleibt jedoch: Der Staat kann wohl die Möglichkeiten zur Preisarbitrage mit staatlichen Vorschriften unterbinden und mit grenzüberschreitender Öffnung sowie den Regeln des Wettbewerbsrechts günstige Bedingungen für Preiswettbewerb schaffen. Dass die privaten Akteure die Möglichkeit auch nutzen und so das Konsumentenpreisniveau in der Schweiz stärker an dasjenige der umliegenden Länder heranführen, kann er aber nicht verordnen.

### **3.2.2. Auswirkungen auf die einzelnen wirtschaftlichen Akteure**

#### **3.2.2.1 Stellenwert der technischen Handelshemmnisse und der andern preisbestimmenden Faktoren nach grossen Produktkategorien**

Die Bedeutung technischer Vorschriften ist für die einzelnen in die Schweiz importierten Warengruppen unterschiedlich. Bezogen auf die grossen Kategorien am Gesamtimport

erfolgte im Bericht in Beantwortung des Postulates 04.3390 Leuthard die nachstehende Einschätzung der handelshemmenden Wirkung der Produktvorschriften. Diese Angaben werden hier aktualisiert und mit den Angaben aus dem Preisvergleichsprojekt des statistischen Amtes der EG verknüpft.

Gross ist die Bedeutung des technischen Rechts bei :

- landwirtschaftlichen Produkten und Erzeugnissen der Nahrungsmittelindustrie auf Grund anspruchsvoller sanitärer und phytosanitärer Auflagen; auf diese Waren entfielen im Jahr 2005 7,45% der Gesamteinfuhren<sup>64</sup> oder 11,00 Mrd. Fr. Die Preisüberhöhung gegenüber der EG ist hier gross und die Harmonisierung der Vorschriften noch unvollkommen; bedeutend als preisbestimmender Faktor ist aber auch der Zollschutz.
- Fahrzeugen (Einfuhranteil 9,61% oder 14,33 Mrd. Fr.); die Hindernisse aufgrund unterschiedlicher Anforderungen oder infolge der Zulassungsverfahren wurden in den letzten Jahren indes weitestgehend beseitigt, zumindest was die Importe von Personenwagen betrifft, die im EG-Raum zugelassen sind. Parallel ging die Preisüberhöhung gegenüber der EG zurück und ist heute kaum mehr feststellbar; auch ein Teil der Einsparungen infolge der in der Schweiz tieferen Mehrwertsteuern fällt heute dem Kunden zu. Bei den übrigen Fahrzeugen, die nicht Strassenfahrzeuge sind, ist die Harmonisierung des technischen Rechts allerdings nicht gleich weit fortgeschritten.

Gering ist die Bedeutung technischer Vorschriften dagegen bei :

- Energieträgern (Einfuhranteil 7,51% oder 11,19 Mrd. Fr.), was sich durch die hohe Standardisierung erklären lässt. Preisbestimmend sind hier die staatlichen Abgaben.
- Textilien und Bekleidungen (5,93% oder 8,85 Mrd. Fr.), sowie Leder- und Kautschukwaren (ca. 3,49% oder 5,20 Mrd. Fr.), welche kaum reglementiert sind. Die Preisüberhöhung gegenüber der EG ist hier im Durchschnitt nicht ausgeprägt und wenn sie fallweise gross ist, so wäre dies jedenfalls auf andere Ursachen zurückzuführen als technische Vorschriften wie z.B. auf das Verbot gewisser Appreturen. Die Bewertung einzelner Produkte durch den Konsumenten ist z.T. noch stark von landesspezifischen Traditionen geprägt.

Zu differenzieren ist die Bedeutung technischer Vorschriften für folgende Bereiche:

- Chemikalien, einschliesslich Arzneimittel (Einfuhranteil ca. 22,00% oder 32,80 Mrd. Fr.); bei den Chemikalien ist zu unterscheiden, ob diese als Rohstoffe und Halbfabrikate oder als konsumfertige Erzeugnisse eingeführt werden, wirken sich die technischen Vorschriften doch vor allem auf letztere aus. Seit dem 1. August 2005 sind diese Vorschriften weitestgehend mit dem EG-Recht harmonisiert. Zumindest vor diesem Zeitpunkt liessen sich auf Konsumstufe beträchtliche Preisüberhöhungen feststellen. Bei der bedeutenden Kategorie der Arzneimittel stehen als preisbestimmende Faktoren staatliche Tarifordnungen und geistige Schutzrechte im Vordergrund und weniger die technischen Handelshemmnisse.
- Steine und Erden (Einfuhranteil 1,76% oder 2,62 Mrd. Fr.) sowie Metalle und Metallwaren (Einfuhranteil 8,29% oder 12,37 Mrd. Fr.) erscheinen als kaum betroffen, es sei denn aufgrund der Baunormen und Bauvorschriften, welche den Einbau und die Verwendung gewisser Produkte in Bauwerken erschweren können. Zusätzlich zur Marktabschottung, die gewisse Bestimmungen der Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung<sup>65</sup> mit sich bringen können, treten hier als preisbestimmender Faktor private Beschränkungen des Wettbewerbs hinzu, die z.T. in (Anschluss-) Normen

<sup>64</sup> <http://www.ezv.admin.ch>, → „Aussenhandelsstatistik“ → „Waren“ → „Waren“ → S.1 „Einfuhr nach Warenart“ (100% = Total 1)

<sup>65</sup> SR 814.81

eine Stütze finden, die aus historischen Gründen zwischen der Schweiz und der EG z.T. aber auch unter den einzelnen umliegenden Ländern divergieren.

- Im Bereich Maschinen und Elektronik (Einfuhranteil 20,10% der Einfuhren oder 29,97 Mrd. Fr.) bestehen zwar eine Reihe von technischen Vorschriften (u.a. die Niederspannungsverordnung<sup>66</sup>), doch muss der Produzent und Importeur bei diesen Kategorien von Waren in der Regel nur eine Konformitäts- oder Herstellererklärung vorlegen. Auch die materiellrechtliche Harmonisierung ist sehr weit fortgeschritten, selbst wenn etwa bei elektrischen Steckern infolge unterschiedlicher privater Normen ärgerliche, aber überwindbare Handelshemmnisse fortbestehen. Die Preisdifferenz ist im Mittel gering.
- In den Rubriken Instrumente, Uhren und Bijouterie (Einfuhranteil 7,23% oder 10,79 Mrd. Fr.) sowie verschiedene übrige Waren einschliesslich Papier und graphische Produkte, wobei letztere mehr als die Hälfte der übrigen Waren ausmachen (Einfuhranteil 6,70% oder 9,98 Mrd. Fr.), erscheinen am ehesten noch die Instrumente von technischen Vorschriften betroffen, sind hierfür doch gelegentlich zusätzlich zur Herstellererklärung noch Eichungen (Waagen) oder staatlich vorgeschriebene Prüfverfahren vor dem Inverkehrsetzen zu durchlaufen. Für die meisten Messinstrumente ist eine Harmonisierung mit dem EG-Recht im Oktober 2006 erfolgt. Die Preisdifferenz ist hier im Mittel nicht ausgeprägt.

Zusammenfassend ergibt sich das Bild, dass ein grosser Teil der Gesamteinfuhren im Umfang von knapp 150 Milliarden Franken anforderungsreichen Bestimmungen des technischen Rechts unterliegen, wobei diesen Bestimmungen - je nach Bereich - eine unterschiedlich grosse handelshemmende Wirkung zugemessen werden muss. Die hohen Beträge weisen auf ein grosses potentiell volkswirtschaftliches Interesse am Abbau ungerechtfertigter Handelshemmnisse hin.

### **3.2.2.2 Stellenwert der technischen Handelshemmnisse für Konsumenten, Produzenten und den Handel**

Begünstigte der Revision des THG werden in erster Linie die schweizerischen Konsumentinnen und Konsumenten sein. Wegen fortbestehender Unterschiede bei den technischen Vorschriften in der Schweiz und in der EG gelingt es heute inländischen und insbesondere ausländischen Produzenten weiterhin, ein im wesentlichen gleiches Produkt in der Schweiz zu höheren Preisen als im umliegenden Ausland abzusetzen. Insbesondere Etikettierungsvorschriften haben zur Folge, dass ein in der EG bzw. im EWR legal in Verkehr gebrachtes Produkt in der Schweiz neu verpackt und zusätzliche Unterlagen betreffend Produkteinformation erstellt und allenfalls bewilligt werden müssen. Dies hat nicht nur direkte Kostenfolgen. Die indirekten Wirkungen - weniger Produkte, die importiert werden, ein geringerer Wettbewerb und damit ein erweiterter Preissetzungsspielraum für Produzenten und Handel - sind mindestens ebenso wichtig. Ob vier oder sechs Wettbewerber im Markt sind, kann - je nach spezifischer Marktconstellation - zu prozentual ganz andern Handelsmargen führen. Schwierig zu rechtfertigen waren z.B. die Preisdifferenzen, die im Herbst 2005 für Dichtungsmassen festgestellt wurden, als das Schweizer Chemikalienrecht noch nicht an jenes der EG angeglichen war. Die Preise erreichten in einzelnen Fällen im Vergleich zu umliegenden Ländern das Doppelte. Für ein wirksames Vorgehen gegen Preisdiskriminierungen zulasten der Schweizer Abnehmer ist es jedenfalls von zentraler Bedeutung, die bestehenden Kennzeichnungsvorschriften zu überprüfen und wie die andern Handelshemmnisse zu beseitigen, wenn sie nicht aus übergeordneten öffentlichen Interessen wie beispielsweise dem Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder der Verbraucher unerlässlich sind.

---

<sup>66</sup> SR 734.27

Die Auswirkungen auf die Produzenten sind differenziert zu betrachten, je nach dem, wo ein Hersteller in der Wertschöpfungskette steht. Zu den Gewinnern gehören jene Produzenten, die als Vorleistungen Produkte einkaufen, bei denen sich unterschiedliche Vorschriften gegenüber dem in der EG bzw. dem EWR geltenden Recht marktabschottend auswirken. Durch die Revision begünstigt könnten so in erster Linie auch die kleinen und mittleren Unternehmen werden, die oft in der Veredelung und in der Weiterverarbeitung standardisierter und in Grossserien hergestellter Erzeugnisse tätig sind. Ihre Abhängigkeit gegenüber Alleinimporteuren, die für die Schweiz nur eine beschränkte Auswahl von Produktvarietäten zu vergleichsweise hohen Preisen anbieten, wird sich verringern. Gerade aus diesem Grund beinhaltet die Massnahme auch ein erhebliches Innovationspotential. Dass für bestimmte Chemikalien weiterhin eine Schweizer Adresse für das Inverkehrsetzen gefordert werden soll, und dass wegen der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung bei einer Vielzahl von Produkten Ungewissheit besteht, ob sie nicht eine nur in der Schweiz verbotene Substanz enthalten, wird sich allerdings limitierend auf den Nutzen der vorliegenden Vorlage auswirken.

Jene inländischen Produzenten, die infolge mangelnder Harmonisierung des technischen Rechts zwischen der Schweiz und den EG- bzw. EWR-Staaten einen gewissen Schutz genossen, werden wegen der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips 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, wenn nicht regionalen Markt ausgerichtet sind. Nimmt man die Kleinstfirmen mit bis zu neun Beschäftigten hinzu, war hier gemäss Betriebszählung 1995 von den 2800 herstellenden Firmen erst ein Siebtel im Export tätig. Diese Unternehmen werden mit den in solchen Situationen üblichen Strategien auf die Herausforderung einer verstärkten Importkonkurrenz antworten müssen: Einschränkung der Produktpalette, um in einem schmaleren Segment des Marktes mit einer in grösserer Zahl gefertigten Serie von Erzeugnissen gegenüber der neu auftretenden ausländischen Konkurrenz bestehen zu können. Gleichzeitig ist eine Weiterentwicklung des Produktangebotes erforderlich, da es immer weniger genügen wird, nur die Produkte herzustellen, die in vergleichbarer Ausführung bereits im umliegenden Ausland von den dort tätigen Herstellern angeboten werden. Diese Entwicklung wird in der vorliegenden Vorlage dadurch unterstützt, dass einheimischen Anbietern ermöglicht werden soll, ihre Produkte rationeller herzustellen, indem sie die gleichen Produkte, die sie für den grösseren europäischen Markt produzieren, künftig auch auf dem schweizerischen Markt anbieten können, selbst wenn die entsprechenden Vorschriften unterschiedlich sind.

Zu beachten ist allerdings, dass diese Herausforderungen graduell auf die Firmen der Nahrungsmittelindustrie zukommen, da das schweizerische Lebensmittelrecht in Etappen dem EG-Lebensmittelrecht angeglichen wird. Ein wichtiger Schritt stellte die Herstellung der Gleichwertigkeit der Vorschriften für jene Produkte dar, die in den Anhängen zum Agrarabkommen der Bilateralen I geregelt sind, wie beispielsweise Milchprodukte, Käse und Bioprodukte. In einem nächsten Schritt werden voraussichtlich auf den 1.1.2007 die schweizerischen Hygienevorschriften dem EG-Lebensmittelrecht angeglichen, damit der im Rahmen des Agrarabkommens erreichte Marktzugang auch weiterhin erhalten bleibt. Solange im schweizerischen Lebensmittelrecht aber weiterhin zentrale Unterschiede zum EG-Lebensmittelrecht bestehen bleiben, wie beispielsweise unterschiedliche Konzepte bezüglich des Marktzugangs von Lebensmitteln (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, bzw. freier Marktzugang mit risikobasierter Regelung), bleiben im Nahrungsmittelbereich Hindernisse bestehen, die sich durch die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips nicht beseitigen lassen. Hierzu wäre eine Revision des Lebensmittelgesetzes selbst erforderlich.

Eine Belebung des Wettbewerbs wird auch auf der Handelsstufe eintreten. Die komfortable, aber für die Kunden teure Situation, dass der Bezug der Ware beim designierten Importeur oder Grosshändler für die Schweiz erfolgt, der alle Formalitäten erledigt, die Produkte bereits in der für die Schweiz vorgesehenen Version liefert und auch die nötigen Vorgaben für die Kalkulation macht, entspricht nicht mehr der heutigen Zeit. Die modernen Informations- und

Kommunikationstechnologien versetzen zunehmend auch den Einzelhandel in die Lage, am günstigsten Ort direkt einzukaufen. Voraussetzung ist, dass kein ungerechtfertigter Aufwand entsteht, weil etwa Anschriften in mehreren Landessprachen angebracht werden müssen oder weil neue aufwendige Zulassungsverfahren durchlaufen werden müssen. Heute sind die grossen Endverkäufer, die solchen Aufwand an sich nicht scheuen müssten, noch skeptisch, ob sie mit genügender Sicherheit in ausreichender Menge an die vom hiesigen Konsumenten gewünschten Produkte herankommen, wenn sie diese über andere Vertriebskanäle beziehen als vom Hersteller vorgesehen. Sie können ihre Verhandlungsposition gegenüber Produzenten weltweiter Marken jedoch durch die Differenzierung der Bezugsquellen stärken. Gerade wenn es darum geht, die Aufnahmebereitschaft des Marktes auch für Produkte anderer Hersteller zu testen, ist es wichtig, dass nicht staatliche Handelsschranken dies finanziell unattraktiv werden lassen. Namentlich Zulassungen erweisen sich als Fixkostenblock, der die Importkonkurrenz deutlich zurückzubinden vermag. Dass Zulassungen mit denselben Dokumenten wie im Ausland erlangt werden können, ist deshalb eine wirtschaftlich wichtige Vereinfachung. Dies zeigte sich bei den Personenwagen und könnte sich auch bei den Arzneimitteln noch erweisen. Das Cassis-de-Dijon-Prinzip selbst wird dem Handel insbesondere dadurch Erleichterungen bringen, als unspektakuläre nationale Bestimmungen, die sich heute als ungerechtfertigte Handelsschranken auswirken, künftig keine handelshemmenden Wirkungen mehr entfalten können. So wird sich beispielsweise die Vorschrift, dass Pflanzreben in 25 pro Bündel, respektive 50 pro Sack, und Wurzelreben in 50 pro Bündel oder 100 pro Sack verpackt sein müssen<sup>67</sup>, nach Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips nicht mehr durchsetzen lassen, wenn im Ausland andere Verpackungen üblich sind. Dasselbe gilt für die Etikettierungspflicht von Waschmittel in zwei Amtssprachen, die heute die Importe von phosphatfreien Waschmitteln aus Deutschland in die Schweiz behindert. Insgesamt wird der Handel mit der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips ein grösseres Volumen zu tieferen Margen umsetzen, so dass der Effekt auf die Ertragssituation offen ist. Der allgemeine Trend zu europaweit tätigen Einkaufs- und Vertriebsorganisationen bleibt zu beachten. Unser Land besitzt durchaus die Standortqualitäten, um diese Zentralen anzuziehen. Umso weniger macht es Sinn, durch ungerechtfertigte rechtliche Eigenheiten national orientierte Vertriebsstrukturen am Leben zu erhalten, denn für deren Kosten zahlt der hiesige Konsument.

### 3.2.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Steigerung der verfügbaren Haushaltseinkommen wird sich positiv auf die inländische Nachfrage auswirken. Der ausgelöste Strukturwandel wird die Wachstumsschwäche überwinden helfen, lässt er doch Einsparungen für die ganze Volkswirtschaft bei bisher weniger produktiv eingesetzten Arbeitskräften und Kapitalien erwarten. Anhaltspunkte, dass Schweizer Produzenten aufgrund der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips eine Produktionsverlagerung in den EWR erwägen würden, fehlen. Einerseits sicherte das Erfordernis, besondere schweizerische Vorschriften einhalten zu müssen, schon bisher in keiner Weise, dass deshalb auch die Herstellung in der Schweiz erfolgte, denn schon bisher wurde teilweise im Ausland nach schweizerischen Vorschriften hergestellt und verpackt. Andererseits liegt die Schweiz bei wichtigen Standortfaktoren wie Nähe zu den Absatzmärkten, Ausbildung der Mitarbeiter oder Fiskalbelastung im internationalen Quervergleich eher vorne, und nicht zurück. Durch eine breitere Palette an günstigeren Vorleistungen kann die Standortattraktivität nur gewinnen. Voraussetzung bleibt allerdings die Bereitschaft auf Produzenten- und Handelsstufe, sich einem verstärkten Wettbewerb zu stellen und die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Dann wird sich auch Innovation einstellen, und die internationale Verflechtung der Schweiz wird zunehmen. Die Handelsverflechtung - nachgewiesenermassen ein bestimmender Faktor des Wachstums - ist in den Ländern, die der EG Mitte der 90er Jahre beigetreten sind und damit unter anderem auch vom Cassis-de-

---

<sup>67</sup> Obst-, Beerenobst- und Rebenpflanzgutverordnung (SR 916.151.2), *Anhang 4* (zu Art. 21)

Dijon-Prinzip profitieren konnten, in den letzten 10 Jahren rascher gewachsen als in der Schweiz.

### **3.2.4 Auswirkungen auf das Schutzniveau der Konsumentinnen und Konsumenten**

Der EG-Vertrag schreibt vor, dass mit den Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen ein hohes Schutzniveau erreicht wird. Mit einer einseitigen Öffnung des schweizerischen Marktes für Produkte, die in der EG bzw. dem EWR rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, dürften somit grundsätzlich keine nachteiligen Folgen für das Schutzniveau der Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz verbunden sein. Es muss allerdings sichergestellt sein, dass die importierten bzw. die in der Schweiz nach in der EG geltenden Vorschriften hergestellten Güter tatsächlich diesen Vorschriften entsprechen.

Punktuell kann die Öffnung des schweizerischen Marktes zu einer Absenkung des Schutzniveaus führen. Insbesondere werden künftig gewisse Angaben, welche seinerzeit auf Druck von Konsumentenseite eingeführt worden sind, nicht mehr verlangt werden können (z.B. Deklaration des Produktionslandes oder Deklaration unbeabsichtigter Vermischungen mit allergenen Zutaten bei Lebensmitteln, Zubereitungshinweise bei Fleisch). Es rechtfertigt sich, auf solche vom EG-Recht abweichenden Angaben zu verzichten, da alle wirtschaftlichen Abklärungen gezeigt haben, dass gerade auch vom EG-Recht abweichende Informationsvorschriften ein grosses Potential haben, marktabschottend und damit für die Konsumenten preistreibend zu wirken. Die im Konsumentenschutzgesetz bereits figurierende Aufforderung, ausländische Deklarationen nach Möglichkeit als äquivalent anzuerkennen, hat sich in der Praxis als zu schwach erwiesen, zu der sich entsprechend auch nie eine Praxis entwickelte.

Den Beleg für den Stellenwert von Deklarationsvorschriften liefern die Meldungen zu Importhindernissen, die 2005 von der Wettbewerbskommission eingefordert wurden. Unter allen technischen Handelshemmnissen nahmen divergierende Deklarationsvorschriften für Lebensmittel und andere Detailhandelsprodukte wie Kosmetika und Reinigungsmittel einen besonders prominenten Platz ein. Auflagen hinsichtlich Etikettierung führen zu einer geringeren Produktauswahl in der Schweiz, was den Nutzen eines ausgegebenen Frankens direkt beschränkt. Hinzu kommt eine indirekte Wirkung, indem infolge einer kleineren Produktauswahl die direkte Konkurrenz zwischen gleichartigen Erzeugnissen abnimmt und so dem Handel ermöglicht, höhere Margen durchzusetzen. Die Ergebnisse von Befragungen im Handel bestätigen diesen Zusammenhang.

### **3.2.5 Auswirkungen auf die Umwelt**

Differenzen im Schutzniveau zwischen EG- bzw. mitgliedstaatlichem Recht und Schweizer Recht bestehen insbesondere im Umweltbereich und im Bereich des Tierschutzes. Dass hier eine Anzahl Abweichungen zum in der EG geltenden Recht fortbestehen sollen, ist unbestritten. Namentlich soll nicht an den geltenden schweizerischen Bestimmungen betreffend gentechnisch veränderte Organismen (GVO) und Tierschutz gerüttelt werden. Im Bereich Tierschutz erweisen sich die verbleibenden Ausnahmebegehren als wirtschaftlich wenig bedeutend. Bei verschiedenen Begehren für fortbestehende Abweichungen vom EG-Recht im Umweltbereich kann angemerkt werden, dass auch einzelnen Mitgliedstaaten das Aufrechterhalten eines höheren Schutzniveaus in Einzelfällen gewährt wurde, insbesondere auch mit Blick auf die Fortentwicklungen im harmonisierten Rechtsbestand der EG. Dies gilt in besonderem Masse für die Abweichungen betreffend Chemikalien.

Als wirtschaftlich nicht unbedeutend erscheinen die Abweichungen im Bereich Feuerungen und Warmwasseraufbereitung sowie Chemikalien. Die Abweichungen im Bereich der

Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung haben ein gewisses marktabschottendes Potential. Bei einem Teil dieser Abweichungen ist es für die Händler manchmal nicht ohne weiteres offensichtlich, ob ihre Produkte darunter fallen. Betroffen erscheinen somit in erster Linie der Chemikalienhandel und damit die Wettbewerbsintensität. Die Produzenten scheinen von den besonderen schweizerischen Anforderungen im Chemikalienrecht weniger tangiert. Die Umstellung auf das schweizerische Anforderungsniveau hat den betroffenen Abklärungen gemäss selten grössere Erhöhungen des langfristigen Produktionskostenniveaus nach sich gezogen.

Im Bereich der Verkehrsmittel kommt den aus Umweltgründen erlassenen abweichenden Bestimmungen bei Sportbooten eine beschränkte wirtschaftliche Bedeutung zu. Die Anforderungen betreffen konstruktive Elemente der Schiffe (doppelte Tankwand usw.), die nachträglich oft nicht mehr oder nur mit grösserem Aufwand angepasst werden können.

Geht es im Bereich Feuerungen und Warmwasseraufbereitung um einen Umsatz im Bereich von einigen hundert Millionen Franken, sind es im Chemikalienbereich mehrere Milliarden. Schon geringe prozentuale Verbilligungen können sich bei diesen Umsätzen für die Kunden auszahlen. Solche Einsparungen müssen allerdings gegen mögliche Mehrausgaben aufgerechnet werden, die sich infolge höherer Kosten zur Behebung von Umwelt- und Gesundheitsschäden ergeben können. Den Wert von einer Milliarde Franken nicht erreichen dürften die Umsätze im Bereich, wo Fahrzeugvorschriften nicht harmonisiert werden sollen.

### **3.2.6 Alternativen**

Soweit am Ziel festgehalten wird, in der Schweiz eine vergleichbare Produktvielfalt zu preislich attraktiven Konditionen verfügbar zu haben wie im umgebenden Ausland, besteht die privilegierte Alternative zum Cassis-de-Dijon-Prinzip in der Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit jenem der wichtigsten Handelspartner, d.h. den EG-Ländern<sup>68</sup>. Die Abklärungen zum Cassis-de-Dijon-Prinzip haben die Behörden verschiedentlich zur Einsicht gebracht, dass dieser Prozess der Harmonisierung nun konsequenter und rascher gegangen werden soll. Von der wirtschaftlichen Bedeutung der heutigen Rechtsdivergenzen her beurteilt, kommt dabei der Harmonisierung des Lebensmittelrechts die höchste Priorität zu. Da in jedem Fall innerhalb der EG ein nicht-harmonisierter Bereich fortbestehen wird, vermag die Harmonisierung allein die vorliegend beantragten Massnahmen nicht zu ersetzen. Wie in den EG-Staaten wird auch in der Schweiz die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips eine Ergänzung zur Harmonisierung des Rechts darstellen.

### **3.2.7 Tauglichkeit im Vollzug**

Mit dem Verfahren nach Artikel 20a erfährt das revidierte Binnenmarktgesetz eine zweckmässige Fortentwicklung. Nach dessen neuem Artikel 2 Absatz 6 gilt ein Entscheid für die ganze Schweiz, wenn eine zuständige kantonale Vollzugsbehörde festgestellt hat, dass der Marktzugang für eine Ware, Dienstleistung oder Arbeitsleistung mit dem Bundesrecht übereinstimmt, oder wenn sie diesen bewilligt hat; den Bundesbehörden steht ein Beschwerderecht zu. Das Instrument der Allgemeinverfügung gestattet nun die Handhabung des umgekehrten Falles, also jener Situation, wo - bezogen auf ein Produkt - der Marktzugang nicht gewährt, sondern verweigert werden soll. Zusammen erhöht sich die Vollzugstauglichkeit des Bundesrechts in jenen Bereichen, für die der Vollzug an die Kantone delegiert ist.

---

<sup>68</sup> Vergleiche Ziffer 1.3.2.2.

### **3.3 Verhältnis zum europäischen Recht und zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Teilrevision des THG zur Anwendung des dem EG-Recht entstammenden Cassis-de-Dijon-Prinzips ist mit dem EG-Recht vereinbar, geht aber, wie bereits erwähnt, über die in der EG geltende Anwendung des Prinzips hinaus. Im Gegensatz zur EG, wo dieses Prinzip auf Gegenseitigkeit beruht, sieht die Vorlage vor, den schweizerischen Markt für in der EG bzw. im EWR legal in Verkehr gebrachte Produkte einseitig zu öffnen. Um die inländischen Hersteller gegenüber ihren Konkurrenten aus der EG bzw. dem EWR nicht zu benachteiligen, soll auch diesen erlaubt werden, in der Schweiz Produkte auf den Markt zu bringen, die den Vorschriften der EG oder eines EG- oder EWR-Mitgliedstaates entsprechen und dort legal in Verkehr gebracht worden sind. Dabei erhalten die nach den schweizerischen Vorschriften hergestellten Produkte allerdings nicht automatisch auch in Staaten der EG bzw. des EWR Marktzugang, müssen doch - ohne anders lautende Vereinbarungen - Produkte schweizerischer Herkunft die Vorschriften des Importstaates erfüllen.

Die Vorlage ist auch mit den von der Schweiz im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) eingegangenen Verpflichtungen vereinbar. Aus aussereuropäischen Drittstaaten in die Schweiz importierte Güter, welche bereits in der EG auf dem Markt sind, haben - bei einer Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips für Produkte, welche in der EG rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind - auch Zugang zum schweizerischen Markt. Zudem wird mit Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe c das Cassis-de-Dijon-Prinzip auf all jene Staaten angewendet, mit denen die Schweiz in mindestens einem Produktebereich Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen abgeschlossen hat, wie dies auch für die EG der Fall ist. Mit dieser Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auf weitere Handelspartner gemäss Artikel 16b Absatz 1 Buchstabe c kommt die Schweiz ihren im Rahmen der WTO eingegangenen Verpflichtungen zur Meistbegünstigung nach.

### **3.4 Verfassungsmässigkeit**

Das THG wurde noch unter der alten Bundesverfassung erlassen und stützte sich seinerzeit auf die Zuständigkeiten des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten sowie die Artikel 31bis, Absatz 1 und 2 und Artikel 64bis der damals geltenden Bundesverfassung, welche den Artikeln 54, 95, 101 und 123 der neuen Bundesverfassung entsprechen.

So kann der Bund gemäss Artikel 95 Bundesverfassung (BV)<sup>69</sup> 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 in 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 wie auch Kompetenzen betreffend die Aussenwirtschaftspolitik geben. Artikel 123 BV schliesslich bildet die Grundlage für die im Entwurf enthaltenen zusätzlichen Strafbestimmungen.

Die im Revisionsentwurf festgelegte Marktzutrittsregelung, welche den Schwerpunkt der THG-Revision bildet, verfolgt das Ziel, technische Handelshemmnisse abzubauen und damit den Wettbewerb in der Schweiz zu fördern und entsprechend zu einem tieferen Preisniveau beizutragen und das Wachstum zu fördern. Sie kann sich auf die vorgenannten Artikel wie auch auf Artikel 94 BV betreffend die Grundsätze der Wirtschaftsordnung abstützen, welcher dem Bund die Kompetenz gibt, günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft zu

---

<sup>69</sup> SR 101

erlassen, zu welchen auch Massnahmen zur Verhinderung technischer Handelshemmnisse zu zählen sind.