

12.xxx
28. August 2012

**Erläuternder Bericht
zum Bauproduktengesetz (BauPG)**

Übersicht

Das Bauprodukterecht des Bundes soll an die neue europäische Bauprodukteverordnung angepasst werden, damit die Vorteile des bilateralen Abkommens mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für die schweizerische Volkswirtschaft in diesem bedeutenden Wirtschaftssektor nicht verloren gehen und keine neuen Handelshemmnisse entstehen. Gleichzeitig soll das Bauprodukterecht Belastungen für die Wirtschaftsteilnehmerinnen reduzieren, für mehr Transparenz, Verfahrensvereinfachungen und mehr Rechtssicherheit sorgen, das Produktesicherheitsrecht für Bauprodukte europakompatibel ausgestalten sowie zur Bauwerkssicherheit und Nachhaltigkeit einen wichtigen Beitrag leisten.

Ausgangslage

Mit dem Bauprodukterecht des Bundes wurde im Jahre 2001 die Grundlage dafür geschaffen, dass das bilaterale Abkommen mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) im Jahre 2008 um ein Kapitel für Bauprodukte erweitert werden konnte. Das MRA dient dem Abbau von technischen Handelshemmnissen und gewährleistet für die schweizerischen Exporteurinnen die am europäischen Binnenmarkt für Bauprodukte teilnehmen wollten, „gleich lange Spiesse“, weil Doppelprüfungen, Zusatzkosten, Verzögerungen und Wettbewerbsnachteile entfallen. Ausserdem eröffnet das MRA einen europaweiten Markt für schweizerische Konformitätsbewertungsstellen, die Produktprüfungen, Produktzertifizierungen und Zertifizierungen der werkseigenen Produktionskontrolle durchführen. Schliesslich profitieren von der Marktöffnung durch das MRA auch die Verwenderinnen und Verwender von Bauprodukten infolge eines deutlich gewachsenen Produktangebots, einer schnelleren Markteinführung von Produkten und des entsprechenden Wettbewerbs in der Branche. Das Bauprodukterecht von 2001 setzte die bisherige europäische Bauprodukterichtlinie 89/106/EWG um. Diese wird nunmehr von der im April 2011 in Kraft getretenen europäischen Bauprodukteverordnung (CPR) abgelöst. Damit ist die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften der EU und der Schweiz nicht mehr gegeben. Diese Gleichwertigkeit ist jedoch die Voraussetzung für den Fortbestand des bilateralen Regelwerks in diesem Sektor. Die Revision des Bauprodukterechts des Bundes soll eine europakompatible Anpassung an das neue europäische Bauprodukterecht gewährleisten, damit das MRA-Bauproduktekapitel weitergeführt werden kann und dessen Vorteile für die Schweizer Volkswirtschaft auch zukünftig erhalten bleiben.

Inhalt der Vorlage

Reduktion von Belastungen für Herstellerinnen: Es soll das an der Deklaration von Produktleistungen orientierte neue Konzept zum Inverkehrbringen von Bauprodukten eingeführt werden. Dies bringt Vereinfachungen und Erleichterungen für Schweizer Herstellerinnen, die nicht mehr die Konformität des Produkts mit den jeweiligen Normen nachweisen müssen, sondern lediglich die harmonisierten Bewertungsverfahren der Normen anzuwenden haben. Das Brauchbarkeitserfordernis

wird als Voraussetzung für das Inverkehrbringen aus der Gesetzgebung entfernt. Damit werden die öffentlich-rechtlichen Belastungen der Herstellerin reduziert: Sie muss auch in der Schweiz nur noch Produkteleistungen zu Produktmerkmalen deklarieren, für welche es eine gesetzliche Bestimmung gibt. Dies soll helfen, Kosten für unnötige Prüfungen, Inspektionen oder Zertifizierungen im Bauproduktbereich einzusparen und Bürokratie abzubauen.

Marktorientierung: Das neue Konzept zum Inverkehrbringen von Bauprodukten ist zugleich ein „marktorientierter Ansatz“: Grundsätzlich soll nicht der Staat alle oder die überwiegende Zahl der Produkteleistungen festlegen, sondern nur noch dann Anforderungen an das Produkt definieren, wenn dies zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder von Arbeitnehmenden oder zur Verwirklichung anderer überwiegender öffentlicher Interessen im Zusammenhang mit den Grundanforderungen an Bauwerke angezeigt ist. Das revidierte Bauproduktgesetz (BauPG) geht wie die CPR davon aus, dass die Verwenderinnen und Verwender bestimmen, ob ein Produkt für den von ihnen verfolgten Zweck brauchbar ist oder nicht. Diese Produktauswahl findet am Markt über die Nachfrage statt und wird in privatrechtlichen Verträgen oder Bauaufträgen niedergelegt. Durch diese grössere Freiheit bei der Produktherstellung sollte auch die Produktdiversität zunehmen und sich das Angebot vergrössern.

Transparenz: Gleichzeitig soll der Bauproduktbereich transparenter werden, indem er an den harmonisierten technischen Normen (hEN) und Europäischen Technischen Bewertungen (ETB) ausgerichtet wird. Wenn ein Bauprodukt von einer hEN erfasst oder anhand einer ETB bewertet wird, ist zukünftig eine „Leistungserklärung“ zu erstellen. Die Leistungserklärung ist der Schlüssel für das Inverkehrbringen eines Bauprodukts in der Zukunft: Sie dient vor allem auch der europaweiten Vergleichbarkeit der Produkteleistungen, was den beschaffenden und verwendenden Wirtschaftsteilnehmerinnen und –teilnehmern am Markt zugutekommen soll. Die hEN sind heute infolge ihrer Übernahme ins Schweizer Normenwerk schweizerische Normen. Sie bilden zusammen mit den auch von schweizerischen Technischen Bewertungsstellen erarbeiteten Europäischen Bewertungsdokumenten die technische Voraussetzung dafür, dass in diesem Sektor bestehende Handelshemmnisse abgebaut und keine neuen Handelshemmnisse aufgebaut werden. Auf dieser Grundlage werden die Nachweise geführt und Bewertungen (Prüfungen, Zertifizierungen) durchgeführt, die dann im Rahmen des MRA gegenseitig anerkannt werden.

Vereinfachungen: Insbesondere Bauprodukte, die von KMU hergestellt werden oder die individuell gefertigt werden, sollen von Verfahrenserleichterungen profitieren.

Rechtssicherheit: Mit einer detaillierten Beschreibung der Verantwortlichkeiten der Herstellerinnen, Importeurinnen und Händlerinnen soll die teilweise in den letzten Jahren in der Praxis beobachtete Rechtsunsicherheit im Bauproduktbereich beseitigt werden. Zugleich soll der Verwenderin und dem Verwender eines Bauprodukts eine verlässliche, sichere und zutreffende Information zu den Produkteleistungen über die gesamte Lieferkette hinweg zugänglich gemacht werden.

Europakompatibles Produktesicherheitsrecht für Bauprodukte: Der Entwurf sieht hier zwei Varianten für die Klärung des Verhältnisses des Bauprodukterechts zum Produktesicherheitsgesetz (PrSG) vor. Um die Verpflichtungen für die Wirtschaftsakteurinnen auf ein der Verhältnismässigkeit entsprechendes Mass zu begrenzen und zugleich die Transparenz dieser Verpflichtungen zu erhöhen, soll das Produktesicherheitsrecht für den Bauproduktesektor gemäss Variante I europakompatibel in die Bauproduktgesetzgebung integriert werden. Soweit Produktanforderungen in anderen Bundeserlassen eine materielle Regelung erfahren, soll ihre Erfüllung nicht mehr durch separate Konformitätsverfahren neben den Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit nachgewiesen werden müssen. Dies bringt für die Herstellerinnen von Bauprodukten vor allem auch Verfahrenserleichterungen und führt zu einem Abbau von Bürokratie. Weiter dient es dazu, produktesicherheitsrechtliche Anforderungen für Bauprodukte europakompatibel nachzuweisen. Ohne Anpassungen in diesem Bereich würde es zu neuen technischen Handelshemmnissen kommen, die nicht mit dem MRA vereinbar wären. Sollte die europarechtliche Situation im Rahmen der Äquivalenzbeurteilung durch die beiden Vertragsparteien des MRA zu dem Ergebnis kommen, dass die europäische Gesetzgebung für Bauprodukte produktesicherheitsrechtliche Nachweisverpflichtungen der Herstellerinnen zusätzlich oder ergänzend zur europäischen Bauprodukteverordnung vorsieht, würden gemäss Variante II die Nachweisverpflichtungen der Herstellerinnen gemäss PrSG wie bis anhin parallel zur Bauproduktgesetzgebung zur Anwendung kommen.

Gewährleistung der Bauwerkssicherheit durch Verbesserung der Effektivität der Marktüberwachung: Eine funktionierende, effektive und an den europäischen Standard angeglichenen Marktüberwachung soll zukünftig die Verlässlichkeit und Richtigkeit der Produktangaben, die Sicherheit der Produkte und das Vorhandensein der deklarierten Produktmerkmale gewährleisten. Die Marktüberwachung soll durch Stichprobenprogramme und anlassbezogene Kontrollen effizienter werden und einen höheren Wirkungsgrad erreichen, um Gefahren, die von unsicheren Produkten ausgehen oder die aufgrund mangelhafter Produkte von Bauwerken ausgehen können, verhindern oder reduzieren zu können. Eine effektive Marktüberwachung ist zukünftig eine der wichtigsten Anforderungen an die Gleichwertigkeit der technischen Gesetzgebung im MRA.

Nachhaltigkeit: Um das nachhaltige Bauen unterstützen zu können, soll eine entsprechende neue Bauwerksanforderung ins BauPG aufgenommen werden. Für diese Bauwerksanforderung sollen dann die Normenschaffenden Produktmerkmale entwickeln und in die harmonisierten Normen integrieren.

Volkswirtschaftliche Bedeutung

Sollte die Schweiz auf die Revision ihrer Bauprodukterlasse verzichten bzw. die Äquivalenz mit der entsprechenden europäischen Gesetzgebung nicht gewährleisten, würde das Bauproduktekapitel aller Voraussicht nach sistiert oder aus dem MRA gestrichen. Dies würde dazu führen, dass zwar in der EU und im EWR legal handelbare Bauprodukte ungehindert in der Schweiz in Verkehr gebracht werden dürften, nicht aber umgekehrt Schweizer Bauprodukte auf dem EWR-Markt, wenn sie nicht

die Anforderungen der CPR erfüllen. Exportierende Herstellerinnen würden also wieder benachteiligt gegenüber ihren Wettbewerberinnen aus dem EWR, weil sie Zusatzkosten für Zweitprüfungen und Doppelzertifizierungen tragen müssten. Schweizer Dienstleistungsunternehmen, die heute als KBS europaweit ihre Dienste anbieten können, würde ihren Status als notifizierte Stellen verlieren und dürften für Schweizer Herstellerinnen nicht mehr tätig werden, wenn jene ihre Produkte in den EWR exportieren wollen. Dies kann mittelfristig zu Belastungen für den Schweizer Arbeitsmarkt und zur Abwanderung wichtiger Kompetenzen im Bausektor ins Ausland führen.

Eine Revision des Bauproduktrechts im vorgeschlagenen Rahmen wird sich hingegen wie folgt positiv auf die Wirtschaftsakteurinnen auswirken:

Weiterhin können in der Schweiz hergestellte und mit Konformitätsdokumenten ausgestattete Bauprodukte in der EU und darüber hinaus auch in den übrigen EFTA-Staaten und der Türkei frei zirkulieren, ohne durch technische Handelshemmnisse aufgehalten zu werden.

Die Verantwortlichkeiten, die das revidierte Bauproduktrecht den Wirtschaftsakteuren der Herstellungs- und Lieferkette (Herstellerinnen, Importeurinnen, Händlerinnen, Bevollmächtigte) auferlegt, bestehen weitgehend schon heute und stellen grundsätzlich keine neuen Pflichten dar. Die bisherigen Konformitätsdokumente nach BauPG (2001) und PrSG enthalten Informationen für eine sichere und geeignete Verwendung des Produkts. Diese Pflichten sollen erleichtert und vereinfacht werden, ohne aber die sichere Verwendung des Produkts im Sinne der Produktesicherheit und Bauwerkssicherheit in Frage zu stellen.

Die vorgeschlagene Lösung des revidierten BauPG sucht daher einen Interessenausgleich zwischen der Seite der Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette einerseits und der Seite der Verwenderinnen und Verwender andererseits. Die Wirtschaftsakteurinnen auf der Verwenderseite sollen durch die Pflichten der Wirtschaftsakteurinnen auf der Seite der Herstellungs- und Lieferkette von Bauprodukten geschützt werden.

Die derzeitigen Konformitäts- und Bewertungsstellen (KBS) sollen in der revidierten Bauproduktgesetzgebung den Herstellerinnen eine vergleichbare Dienstleistung anbieten wie heute: Sie sollen Produkte prüfen und bewerten, die werkseigene Produktionskontrolle der Herstellerin überwachen und zertifizieren sowie Produkte zertifizieren können.

Die massgeblichen von der Revision betroffenen Wirtschaftsakteurinnen, vertreten insbesondere durch die Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Bauprodukte, haben an der Vorbereitung der vorliegenden Entwürfe intensiv mitgearbeitet. Sie sprechen sich für eine möglichst umfassende Übernahme der europäischen Bauprodukteverordnung aus, damit der bilaterale Weg fortgesetzt werden kann, und unterstützen die vorliegenden Entwürfe ausdrücklich.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	8
1.1 Ausgangslage	8
1.1.1 Vermeidung technischer Handelshemmnisse bei Bauprodukten	8
1.1.2 Europäische Bauprodukteverordnung	10
1.1.3 Aktuelle Bauproduktegesetzgebung	20
1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	28
1.2.1 Allgemeines	28
1.2.2 Vergleich zwischen aktuellem BauPG (2001) und europäischer Bauprodukteverordnung	29
1.2.3 Vernehmlassungsvorlage	32
1.3 Die beantragte Neuregelung	34
1.3.1 Totalrevision des BauPG	34
1.3.2 Prüfung des Anpassungsbedarfs bei weiteren Gesetzen	35
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	39
1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	41
1.6 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	41
1.7 Umsetzung	42
2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	44
2.1 Ingress	44
2.2 Zweck, Geltungsbereich und Begriffe	44
2.3 Voraussetzungen für das Inverkehrbringen und das Bereitstellen von Bauprodukten auf dem Markt	50
2.3.1 Grundanforderungen an Bauwerke und wesentliche Merkmale von Bauprodukten	50
2.3.2 Inverkehrbringen, Bereitstellen auf dem Markt und Leistungserklärung	53
2.4 Vorschriften für die Wirtschaftsakteurinnen	60
2.5 Technische Spezifikationen	61
2.6 Notifizierte Stellen, Technische Bewertungsstellen und Produktinformationsstellen	65
2.6.1 Notifizierte Stellen mit Aufgaben eines unabhängigen Dritten	65
2.6.2 Technische Bewertungsstellen	67
2.6.3 Produktinformationsstelle	69
2.7 Marktüberwachung	69
2.8 Strafbestimmungen	76
2.9 Durchführung, Finanzierung und Rechtspflege	77
2.10 Schlussbestimmungen	80
3 Auswirkungen	82
3.1 Auswirkungen auf den Bund	82
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	82

3.1.2 Personelle Auswirkungen	83
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	85
3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	86
3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	86
3.3.2 Auswirkungen auf die Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette	86
3.3.3 Auswirkungen auf die Wirtschaftsakteurinnen der Verwenderseite	91
3.3.4 Auswirkungen auf die notifizierten Stellen zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit	92
3.3.5 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	92
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	93
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	93
3.6 Auswirkungen auf die Aussenpolitik	93
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	94
5 Rechtliche Aspekte	94
5.1 Verfassungsmässigkeit	94
5.2 Verhältnis zum europäischen Recht und zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	94
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	94

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Vermeidung technischer Handelshemmnisse bei Bauprodukten

Allgemeines

Seit der Ablehnung des EWR-Abkommens 1992 bemüht sich der Bund, seine technischen Vorschriften auf das internationale, vor allem aber auf das europäische Recht abzustimmen. Bei technischen Vorschriften handelt es sich um verbindliche Regeln, deren Einhaltung die Voraussetzung ist, damit Produkte auf dem Markt angeboten, in Verkehr gebracht, bereitgestellt, verwendet oder entsorgt werden dürfen. Technische Vorschriften können dafür insbesondere bestimmte Anforderungen an die Herstellung, an die Produktleistungen, an Übereinstimmungsnachweise oder Konformitätsprüfungen, an die Produktkennzeichnung oder an Inhaltsstoffe vorsehen. Technische Vorschriften können für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zu einem Handelshemmnis werden, wenn beispielsweise die Herstellerin eines Bauprodukts die Produkthanforderungen eines Marktes erfüllt, die technischen Vorschriften in der Exportdestination aber andere Anforderungen vorsehen oder die gleichen Anforderungen anders anwenden oder die im Herstellungsland angewendeten Prüfungs-, technischen Leistungsbewertungs- oder Zulassungsverfahren und die darauf basierenden Nachweisdokumente nicht anerkennen. Unnötige Handelshemmnisse gilt es zu vermeiden, denn sie belasten nicht nur die betroffenen Wirtschaftsteilnehmerinnen, die am Handel gehindert werden oder deren Produktauswahl beschränkt wird, sondern die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt¹.

Bevor das Bundesgesetz über Bauprodukte (BauPG) am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, war die schweizerische Rechtsordnung infolge zahlreicher Einzelregelungen auf Bundes- und kantonaler Ebene nicht mit der EU-Bauprodukterichtlinie vereinbar gewesen. Die Prüf- und Konformitätsbewertungsverfahren für Bauprodukte waren unterschiedlich geregelt und so musste eine Schweizer Herstellerin, die ihre Produkte auch in die EU exportieren wollte, häufig kostspielige Doppelprüfungen in Kauf nehmen. Technische Handelshemmnisse, die in unterschiedlichen technischen Vorschriften gründen, können dadurch abgebaut werden und vermieden, dass die Schweiz ihre sektoriellen Vorschriften auf die technischen Vorschriften ihrer wichtigsten Handelspartner abstimmt (Art. 4 Abs. 2 THG)².

Autonome Harmonisierung

Im Bauproduktesektor sind die Staaten des EWR (EU und EFTA) die mit grossem Abstand wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Im Jahre 2011 wurden Bauprodukte aus dem EWR im Wert von 4,6 Mrd. Franken importiert und für 1,3 Mrd. Franken in den EWR exportiert. Gemessen am Gesamthandel mit Bauprodukten mit

¹ Zum Ganzen ausführlich: Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse vom 25. Juni 2008, Ziff. 1.1.1ff, BBl. 2008, S. 7275ff.

² Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse, SR 946.51.

dem Ausland machte dies bei den Importen rund 96 % und bei den Exporten fast 87 % des Handelsvolumens aus. Es ist daher von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung, bestehende technische Handelshemmnisse mit der EU abzubauen und neue Handelshemmnisse zu vermeiden. Dieses Ziel verfolgte auch das BauPG und seine Ausführungsverordnung (Verordnung über Bauprodukte, BauPV³). Mit diesen sektoriellen Erlassen wurden im Wege der autonomen Harmonisierung die in der Schweiz geltenden technischen Vorschriften an die bis jetzt für den europäischen Binnenmarkt geltende europäische Bauprodukterichtlinie⁴ angepasst, um Inkompatibilitäten zwischen den jeweiligen Produktvorschriften zu vermeiden.

Die Schaffung einer der europäischen Bauprodukterichtlinie äquivalenten schweizerischen Referenzgesetzgebung war die Voraussetzung für den Einbezug des Bauproduktbereichs in das bilaterale Abkommen mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)⁵. Im Rahmen der Verhandlungen zu den sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union⁶ hatte sich die EU in den 1990er Jahren nicht bereitgefunden, den Bauproduktesektor in das MRA als Abkommen über die technischen Handelshemmnisse einzuschliessen, da das schweizerische Bauproduktrecht als zu wenig transparent und zu vielschichtig angesehen worden war. Am Ende der 1990er Jahre wurde dann das Schweizer Bauproduktrecht gemäss dem Grundsatz harmonisiert, dass der Bund im BauPG und in der BauPV das Inverkehrbringen der Bauprodukte in der Schweiz regelt und die Kantone in der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH)⁷ die Rechtsgrundlage schaffen, um die Verwendung von Bauprodukten regeln und Anforderungen an Bauwerke festlegen zu können.

Bilaterales Abkommen mit der EU

Nachdem im Jahre 2001 das BauPG und die BauPV und im Jahre 2003 dann die IVTH in Kraft getreten waren, konnten die Verhandlungen mit der EU über ein neues Kapitel für Bauprodukte im MRA beginnen. Diese Verhandlungen konnten mit der Aufnahme des Bauproduktekapitels in das MRA am 12. März 2008 abgeschlossen werden. Bis zur Anerkennung der Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften der Schweiz und der EU im Verhandlungsprozess für das MRA wurden die in der Schweiz angewendeten Prüfungs-, Zulassungs- und Konformitätsbewertungsverfahren und die darauf basierenden Konformitätsdokumente von der EU nicht anerkannt. Dies führte zu unnötigen Doppelprüfungen, Zusatzkosten, Verzögerungen und Wettbewerbsnachteilen für schweizerische Exporteurinnen, die am europäischen Binnenmarkt für Bauprodukte teilnehmen wollten. Mit dem MRA genügt nunmehr eine einzige Konformitätsbewertung durch eine nach dem MRA anerkannt-

³ SR 933.01.

⁴ Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (89/106/EWG), ABl. der EU L 40 vom 11. Februar 1989, S. 12.

⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vom 21. Juni 1999, SR 0.946.526.81, *Mutual Recognition Agreement, MRA*.

⁶ Bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages am 1. Januar 2009 war begrifflich und rechtlich zu differenzieren zwischen der *Europäischen Gemeinschaft (EG)* und der *Europäischen Union (EU)*. Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages wurden die Bezeichnungen, die sich auf die „Gemeinschaft“ oder die „EG“ beziehen, durch die Bezeichnungen „Union“ oder „EU“ ersetzt.

⁷ AS 2003, 270 sowie AS 2004, 2765.

te Konformitätsbewertungsstelle für die Vermarktung auf dem schweizerischen Markt und auf dem EU-Markt. Eine doppelte Konformitätsbewertung entfällt. Ausserdem öffnet das MRA den schweizerischen Konformitätsbewertungsstellen einen europaweiten Markt für die im Rahmen der Konformitätsbewertungsverfahren durchzuführenden Produktprüfungen, Produktzertifizierungen und Zertifizierungen der werkseigenen Produktionskontrolle der Herstellerinnen. Schliesslich profitieren von der Markttöffnung durch das MRA die schweizerischen Verwenderinnen und Verwender von Bauprodukten (Bauherrinnen und Bauherren, Planerinnen und Planer, Unternehmen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes, aber auch Privatpersonen, die im Baumarkt einkaufen) infolge eines deutlich gewachsenen Produktangebots, einer schnelleren Markteinführung von Produkten und des entsprechenden Wettbewerbs in der Branche.

Im April 2011 ist in der EU die neue Bauprodukteverordnung⁸ in Kraft getreten. Diese löst die Bauprodukterichtlinie aus dem Jahre 1989 ab. Damit ändern sich auf Seiten der EU die technischen Vorschriften für Bauprodukte, denn die Bauprodukteverordnung führt zu einigen grundlegenden, auch konzeptionellen Veränderungen im gesamten Bereich der Vermarktung von Bauprodukten auf dem Binnenmarkt der EU und im EWR. Da sich die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften der Schweiz im Bauproduktbereich auf die bisherige europäische Bauprodukterichtlinie bezieht, muss, um die Gleichwertigkeit der Rechtsgrundlagen im MRA zu erhalten, wegen der neuen europäischen Bauprodukteverordnung auch die Schweizer Bauproduktgesetzgebung angepasst werden. Auf diese Weise sollen die Vorteile des Bauproduktkapitels für die Schweizer Volkswirtschaft auch zukünftig erhalten bleiben und neue technische Handelshemmnisse in diesem Produktesektor vermieden werden.

1.1.2 Europäische Bauprodukteverordnung

Allgemeines

Am 24. April 2011 trat die neue Bauprodukteverordnung der EU (Verordnung (EU) Nr. 305/2011) in Kraft. Die Bauprodukteverordnung löst die bisherige europäische Bauprodukterichtlinie (Richtlinie 89/106/EWG) ab. Schon die Bauprodukterichtlinie war keine typische Richtlinie nach dem Neuen Konzept (*New Approach*), als sie 1989 in Kraft trat. Die mit den Besonderheiten des Produktbereichs verbundenen Implementierungsprobleme mit der Bauprodukterichtlinie führten dazu, dass im Jahre 2008 die EU-Kommission einen Vorschlag für eine neue Bauprodukteverordnung vorgelegt hat; darin heisst es: „Als Rechtsetzungstechnik zur Verwirklichung des freien Verkehrs und der uneingeschränkten Verwendung von Bauprodukten ist das Neue Konzept nicht geeignet.“⁹ Bauprodukte sind in vielerlei Hinsicht ein Spezialfall, dem die Gesetzgebung auf europäischer Ebene mittlerweile Rechnung trägt. Und so folgt die neue Bauprodukteverordnung auch nur mit erheblichen Einschränkungen dem Neuen Rechtsrahmen (*New Legal Framework*), der eine be-

⁸ Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, ABl. der EU L 88 vom 4. April 2011, S. 5, Bauprodukteverordnung.

⁹ Begründung der EU-Kommission zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten vom 23. Mai 2008, KOM(2008) 311 endgültig, S. 2.

reichsübergreifende Regelung für die Vermarktung von Produkten auf dem Binnenmarkt bilden soll¹⁰. Sie berücksichtigt zwar in ihren Bestimmungen diesen Neuen Rechtsrahmen¹¹, weicht dann aber bewusst in wesentlichen Punkten von ihm ab.

Die Bauprodukteverordnung regelt einen speziellen Produktbereich mit zahlreichen Eigenheiten im Vergleich zu anderen Sektoren. Sie verfolgt dennoch das gleiche Ziel wie die bisherige Bauprodukterichtlinie, die auf die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Bauproduktesektor zielte und den freien Verkehr dieser Produkte im Binnenmarkt verbessern sollte¹². Die neue Verordnung soll jetzt für eine Vereinfachung, grössere Transparenz und höhere Wirksamkeit der bisherigen Regelungen sorgen¹³.

Auch wenn das Ziel des Abbaus technischer Handelshemmnisse dasselbe bleibt, liegt der Bauprodukteverordnung doch ein anderes Konzept als der Bauprodukterichtlinie zugrunde, um dieses Ziel zu erreichen. Das neue Konzept besteht darin, dass die Informationen über die Produktleistungen harmonisiert werden, indem die Methoden, Verfahren und andere Instrumente zur Beschreibung und Bewertung der Produktmerkmale vereinheitlicht werden sollen¹⁴. Die Herstellerin deklariert die Produktleistungen in einer Leistungserklärung¹⁵. Die Kategorie der Brauchbarkeit von Bauprodukten nach der bisherigen Bauprodukterichtlinie wird jedoch aufgegeben. Über die Brauchbarkeit eines Produkts entscheiden unter der neuen Bauprodukteverordnung grundsätzlich nur die Verwenderin und der Verwender.

Leistungserklärung

Der Schlüssel zum Verständnis des neuen Harmonisierungskonzepts liegt in der Funktion der Konformität in diesem Konzept. Gemäss den Rechtsvorschriften des *New Approach* und des Neuen Rechtsrahmens übernimmt die Herstellerin mit einem dem Produkt beigefügten Konformitätsnachweis – ebenso wie nachfolgend mit der CE-Kennzeichnung eines Produkts – die Verantwortung für die Konformität des Produkts mit allen in den einschlägigen Harmonisierungsvorschriften der EU enthaltenen Anforderungen an das Produkt¹⁶. Mit dem neuen Konzept der Leistungserklärung nach der Bauprodukteverordnung übernimmt die Herstellerin dagegen die Verantwortung für die Konformität des Bauprodukts mit dessen erklärter Leistung¹⁷. Die Herstellerin deklariert den Feuerwiderstand einer Brandschutztür anhand einer

¹⁰ Zum Neuen Rechtsrahmen der EU-Binnenmarktvorschriften gehören die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten, ABl. der EU L 218 vom 13. August 2008, S. 30, die Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmässig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG, ABl. der EU L 218 vom 13. August 2008, S. 21 sowie der Beschluss Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten, ABl. der EU L 218 vom 13. August 2008, S. 82.

¹¹ Erwägungsgrund 9 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹² Erwägungsgrund 6 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹³ Erwägungsgrund 8 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹⁴ Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹⁵ Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹⁶ Arg. ex Art. 30 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 zur CE-Kennzeichnung.

¹⁷ Art. 4 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

harmonisierten technischen Norm in seiner Leistungserklärung. Nicht die harmonisierte Norm schreibt vor, welchen Feuerwiderstandswert die Tür haben muss, sondern nationale gesetzliche Bestimmungen. Die Herstellerin übernimmt aber mit der Deklaration in der Leistungserklärung die Verantwortung dafür, dass die Tür den Feuerwiderstandswert auch tatsächlich einhält.

„Leistungsorientierter Ansatz“ der europäischen Bauprodukteverordnung und Produktesicherheit

Der europäische Gesetzgeber weicht für die Vermarktung von Bauprodukten mit dem an der Produktleistung orientierten Konzept („leistungsorientierter Ansatz“) bewusst von dem Grundsatz ab, nach welchem in den Produktbereichen des *New Approach* ein Produkt den Anforderungen der Harmonisierungsvorschriften der EU – einschliesslich allfälliger harmonisierter europäischer Normen – entsprechen muss, um auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht oder bereitgestellt werden zu dürfen („deskriptiver Ansatz“). Von Bauprodukten unmittelbar zu erfüllende Anforderungen sind unter der Bauprodukteverordnung hingegen die Ausnahme und nicht die Regel. Sie sind dort relevant, wo ein Bauprodukt einen bestimmten Schwellenwert oder eine bestimmte Leistungsstufe oder –klasse einhalten muss. Anforderungen dieser Art bedürfen unter der Bauprodukteverordnung immer einer rechtlich verbindlichen Bestimmung auf EU-Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten.¹⁸

Zum Kerngehalt des „leistungsorientierten Ansatzes“ gehört es, dass Bauprodukte nicht als solche normiert oder standardisiert werden, sondern die Methoden und Verfahren zur Bewertung und Prüfung der Leistung der Produkte. „Die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Bausektor lässt sich nur durch harmonisierte technische Spezifikationen erreichen, anhand derer die Leistung von Bauprodukten bewertet wird.“¹⁹ Dabei ist die europäische Bauprodukteverordnung sowohl nach dem *lex-specialis*-Grundsatz als auch nach der *lex-posterior*-Regel vorrangig zu den Bestimmungen der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit²⁰ (Produktsicherheitsrichtlinie). Diese europarechtliche Struktur des Bauproduktrechts hat ihren Ursprung im speziellen Charakter der Bauprodukte als Zwischenprodukte. Wegen dieses speziellen Produktcharakters der Bauprodukte kann auch keine abstrakte „Sicherheit“ dieser Produkte, losgelöst von ihrer Funktion für das Bauwerk, definiert werden. Der europäische Gesetzgeber hat bewusst und in Kenntnis der Produktsicherheitsrichtlinie einen anderen Harmonisierungsansatz für Bauprodukte gewählt als für alle Produkte des „*New Approach*“ bzw. des Neuen Rechtsrahmens²¹. Jede denkbare und vernünftige Anforderung an die Sicherheit eines Bauprodukts lässt sich heute im Rahmen der sieben Grundanforderungen an Bauwerke als wesentliches Produktmerkmal beschreiben (z.B. der Schutz vor Quetschungen bei Markisen/Storen nach der harmonisierten Norm EN 13561 im Rahmen der Nutzungssicherheit), wenn diese Anforderung nicht ohnehin schon durch den Anwendungsbereich (*scope*) einer harmonisierten technischen Spezifikation abge-

¹⁸ Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹⁹ Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

²⁰ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. der EU L 11 vom 15. Januar 2002, S. 4ff, Produktsicherheitsrichtlinie.

²¹ Vgl. Erwägungsgrund 5 des Beschlusses Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten, ABl. der EU L 218 vom 13. August 2008, S. 82.

deckt ist (z.B. Laufstege oder Einzeltritte zum Schutz vor dem Abgleiten von Personen bei vorgefertigten Zubehörteilen für Dacheindeckungen nach der harmonisierten Norm EN 516).

Die europäische Bauprodukteverordnung zielt allerdings erkennbar nicht nur auf die Einhaltung der deklarierten Produktleistungen in der Leistungserklärung und der Kennzeichnungspflichten ab. Sie erwähnt mehrfach die „Gefahren“, die von Bauprodukten ausgehen können und regelt in diesem Zusammenhang die Pflichten der Wirtschaftsakteurinnen, zur Gefahrabwendung tätig zu werden²². Ausserdem hat die Herstellerin die Verpflichtung, dem Bauprodukt, soweit erforderlich, eine entsprechende Sicherheitsinformation mitzugeben.²³ Schliesslich muss auch ein EU-Mitgliedstaat im Rahmen der Marktüberwachung tätig werden, wenn er feststellt, dass das Bauprodukt eine Gefahr für die Gesundheit oder die Sicherheit von Menschen darstellt, obwohl es mit den Vorschriften der europäischen Bauprodukteverordnung übereinstimmt.²⁴ Damit wird deutlich, dass der europäische Gesetzgeber durch den Erlass der europäischen Bauprodukteverordnung unmittelbar und abschliessend die Voraussetzungen festlegen wollte, unter denen Bauprodukte in Verkehr gebracht werden dürfen, was auch andere Erwägungen (nicht unbedingt technische Anforderungen), wie etwa allgemeine Sicherheitsaspekte, mit einschliesst.

Neben den Bewertungsverfahren nach der Bauprodukteverordnung darf es infolgedessen keine Konformitätsverfahren nach Produktsicherheitsrichtlinie und somit auch keine Konformitätsdokumente nach dieser Richtlinie geben (auch nicht ergänzend für „Restanforderungen der Produktesicherheit“). Die harmonisierten Verfahren und Methoden zur Bewertung von Bauprodukten verlangen europaweit eine „uniforme Anwendung“. Aus diesem Grund wurden für den Bausektor Harmonisierungsbestimmungen in einer Verordnung erlassen und nicht mehr in einer Richtlinie. Die Qualität des Verordnungsrechts der europäischen Bauprodukteverordnung weist ebenfalls auf den „Lead“ des Sektorrechts hin, denn die neue Bauprodukteverordnung ist in allen EU-Mitgliedstaaten vorrangiges Recht vor dem mitgliedstaatlichen Recht, das die europäische Richtlinie 2001/95/EG umsetzt.

Der Vorrang des „leistungsorientierten Ansatzes“ der Bauprodukteverordnung lässt sich auch aus den Vorschriften zur CE-Kennzeichnung von Bauprodukten erschliessen. Bei Bauprodukten bedeutet das CE-Zeichen etwas anderes als nach den NLF-Vorschriften²⁵. Indem die Herstellerin eine CE-Kennzeichnung an einem Bauprodukt anbringt, übernimmt sie die Verantwortung für die Konformität des Bauprodukts mit dessen erklärter Leistung sowie für die Einhaltung aller geltenden Anforderungen, die in der europäischen Bauprodukteverordnung und anderen Harmonisierungsrechtsvorschriften der EU, die die Anbringung des CE-Zeichens vorsehen, festgelegt sind²⁶. Anforderungen an Bauprodukte werden – anders als

²² Art. 11 Abs. 7 und Art. 14 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

²³ Art. 11 Abs. 6 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

²⁴ Art. 58 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

²⁵ S. zur regelmässigen Bedeutung der CE-Kennzeichnung Art. 30 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

²⁶ Art. 8 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

beispielweise bei Maschinen nach der europäischen Maschinenrichtlinie²⁷ - nicht unter dem Gesichtspunkt der Produktesicherheit harmonisiert. Hinzu kommt, dass wegen des an Produktleistungen orientierten spezifischen Harmonisierungsansatzes für den Bauproduktbereich neben den harmonisierten technischen Spezifikationen keine eigenständigen „Sicherheitsnormen“²⁸ nach der Richtlinie 2001/95/EG mandatiert und erarbeitet werden²⁹. „Sicherheitsnormen“ nach der Richtlinie 2001/95/EG sollen Sicherheitsanforderungen an ein Produkt konkretisieren. Die Konformität mit einer „Sicherheitsnorm“ würde bedeuten, dass Produkte die allgemeine Sicherheitsanforderung nach der Richtlinie 2001/95/EG erfüllen³⁰.

In konkreten Einzelfällen kann das Recht der EU oder der EU-Mitgliedstaaten den Nachweis bestimmbarer Gesundheits- und Sicherheitsaspekte in rechtsverbindlichen Regelungen festschreiben. Der Weg des Nachweises führt dabei immer über die Deklaration der Sicherheitsaspekte, für die es Bewertungsmethoden oder -verfahren in den harmonisierte technischen Spezifikationen geben muss, im Rahmen der Leistungserklärung und der sie begleitenden Sicherheitsinformationen. Diese rechtlich verbindlichen Bestimmungen dienen der Erhaltung eines bestimmten Sicherheits- und Gesundheitsniveaus des einzelnen Mitgliedstaates. Der Mitgliedstaat kann die wesentlichen Merkmale festlegen, für welche der Produkthehersteller eine Produktleistung in seiner Leistungserklärung erklären muss.

Der in der neuen europäischen Bauprodukteverordnung enthaltene „leistungsorientierte Ansatz“ für das Inverkehrbringen von Bauprodukten geht als Spezialgesetzgebung den Regelungen der Richtlinie 2001/95/EG vor. Infolgedessen sind Produktanforderungen in das Konzept der Bauprodukteverordnung einzupassen: Bei der Bewertung der Leistung eines Bauprodukts können, soweit dies für ein konkretes Bauprodukt oder ein Bestandteil dessen sinnvoll ist, daher auch Gesundheits- und Sicherheitsaspekte als Produktmerkmale berücksichtigt werden, wenn sie in Abhängigkeit der Grundanforderungen an Bauwerke definiert und im Rahmen der harmonisierten Produktnormen oder Europäischen Bewertungsdokumenten als wesentliche Produktmerkmale konkretisiert werden. Dort, wo bezogen auf ein bestimmtes Bauprodukt eine Anforderung an die Produktesicherheit relevant ist, muss diese im Rahmen des Bauproduktrechts festgelegt werden. Nachfolgend sollen dann diese Festlegungen in die harmonisierten technischen Spezifikationen als wesentliche

²⁷ Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung), ABl. der EU L 157 vom 9. Juni 2006, S. 24.

²⁸ Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 der Richtlinie 2001/95/EG.

²⁹ Das ergibt sich aus der auf Bauprodukte anwendbaren Normendefinition eines Vorschlags der EU-Kommission zur Anpassung des „Standardisierungspakets“: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur europäischen Normung und zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG und 2009/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, vom 1. Juni 2011, KOM(2011) 315 endgültig. Darin soll für Bauprodukte eine *lex-specialis*-Definition für technische Spezifikationen geregelt werden. Art. 2 Abs. 4 sagt:

„Technische Spezifikation“: eine Spezifikation, die in einem Schriftstück enthalten ist, das Folgendes enthält: d) die Verfahren und Kriterien zur Bewertung der Leistung von Bauprodukten gemäss Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates in Bezug auf ihre wesentlichen Merkmale.

³⁰ Art. 4 Abs. 1 lit. a) Richtlinie 2001/95/EG.

Produktmerkmale integriert werden, damit der Hersteller diese Anforderungen an die Produktesicherheit in seine Leistungserklärung und die die begleitenden Sicherheitsinformationen aufnehmen kann.

Dies entspricht den Ausführungen der Generaldirektion Unternehmen und Industrie der EU-Kommission, die für die Äquivalenzbeurteilung beim MRA-Vertragspartner zuständig ist, gegenüber dem für die Revision der Bauprodukteerlasse federführenden Eidg. Finanzdepartement. Weil die Haltung der Gesamtkommission der EU-Kommission noch nicht bekannt ist, werden deshalb betreffend Regelung der Produktesicherheit im Bauproduktbereich zwei Varianten vorgelegt: Variante I regelt die Produktesicherheit betreffend Bauprodukte im Bauproduktgesetz. Variante II sieht von einer bauproduktesspezifischen Regelung der Produktesicherheit ab; das Produktesicherheitsgesetz bleibt weiterhin auch für Bauprodukte anwendbar.

Zu Variante II vgl. die Ausführungen im Einzelnen unter Ziff. 2.2 zu Art. 1 Abs. 4.

Technische Spezifikationen

Die harmonisierten technischen Normen und Technischen Bewertungsdokumente werden unter dem Oberbegriff der harmonisierten technischen Spezifikationen zusammengefasst. Die harmonisierten technischen Spezifikationen geben vor, wie die Bewertung der Leistung von Bauprodukten vorgenommen werden soll. Die technischen Spezifikationen enthalten dabei die Prüfungsmethoden, Berechnungsverfahren und andere Instrumente zur Bewertung der Produktleistungen in Bezug auf die wesentlichen Merkmale von Bauprodukten³¹.

Harmonisierte europäische Normen werden im Bauproduktesektor von den europäischen Normenorganisationen CEN und CENELEC – in welchen die Schweizerische Normenvereinigung ebenfalls Mitglied ist – auf der Grundlage von Mandaten der EU-Kommission (und der EFTA) erstellt. Im Prozess der Normenerarbeitung sollen die relevanten Interessengruppen in angemessener und ausgewogener Form von den europäischen Normenorganisationen beteiligt werden³². Als harmonisiert gelten die europäischen Produktnormen erst, wenn ihre Fundstelle im Europäischen Amtsblatt veröffentlicht wurde³³.

Ist ein Bauprodukt nicht oder nicht vollständig von einer harmonisierten Norm erfasst und kann die Leistung des Bauprodukts nicht vollständig anhand einer bestehenden harmonisierten Norm bewertet werden, kann eine Herstellerin bei einer Technischen Bewertungsstelle eine Europäische Technische Bewertung (ETB) beantragen³⁴. Die ETB wird auf der Grundlage eines Europäischen Bewertungsdokuments (EBD) erarbeitet³⁵. Ein EBD bildet eine Art „Rahmennormierung“, um ein

³¹ Erwägungsgründe 10 und 11 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

³² Art. 17 Abs. 1 und 2 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

³³ Art. 17 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

³⁴ Art. 19 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 305/2011. Die Europäische Technische Bewertung entspricht der bisherigen Europäischen Technischen Zulassung nach der europäischen Richtlinie 89/106/EWG. Diese Art der Zulassung war keine administrative Zulassung, sondern stellte eine positive technische Beurteilung der Brauchbarkeit eines Bauprodukts hinsichtlich der Erfüllung der wesentlichen Anforderungen an Bauwerke, für das Produkt zweckentsprechend verwendet werden sollte, dar (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über Bauprodukte vom 2. September 1998, Ziff. 124, BBl. 1998, S. 5433ff).

³⁵ Art. 26 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 305/2011. Das Europäische Bewertungsdokument entspricht einer Zulassungsleitlinie (ETAG) unter der bisherigen Richtlinie 89/106/EWG.

Bauprodukt allgemein beschreiben zu können, insbesondere im Hinblick auf dessen wesentliche Merkmale, den von der Herstellerin vorgesehenen Verwendungszweck und die Verfahren und Kriterien zur Bewertung der Produktleistung³⁶.

Die harmonisierten technischen Spezifikationen stellen nach der Bauprodukteverordnung die „gemeinsame Fachsprache“ dar, die die Herstellerinnen beim Inverkehrbringen von Bauprodukten und die Behörden der EU-Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Grundanforderungen an Bauwerke gleichermaßen verwenden, damit das Bauprodukt nicht nur in Verkehr gebracht, sondern grundsätzlich auch verwendet werden kann. Im Bausektor kann die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse nur erreicht werden, wenn die gemeinsame Fachsprache der harmonisierten technischen Spezifikationen zur Bewertung der Produktleistungen eingeführt wird³⁷.

Die Relevanz der gemeinsamen Fachsprache zeigt sich insbesondere im Spannungsfeld von Inverkehrbringen/Bereitstellen auf dem Markt auf der einen Seite und Verwenden von Bauprodukten/Einbauen in ein Bauwerk auf der anderen Seite. Nur wenn zuverlässige und beständige Informationen über die Leistung eines Bauprodukts, z.B. über dessen Feuerwiderstand, nach den Regeln der gemeinsamen Fachsprache bewertet, vorliegen, kann das Bauprodukt auch sicher und seinem Verwendungszweck entsprechend verwendet und eingebaut werden und das betroffene Bauwerk die an es gestellten Grundanforderungen erfüllen.

Grundanforderungen an Bauwerke

Die Bauprodukteverordnung legt sieben Grundanforderungen an Bauwerke fest³⁸. Die Grundanforderungen beziehen sich nicht unmittelbar auf die Bauprodukte, sondern – wie schon die sechs wesentlichen Anforderungen der bisherigen Bauprodukterichtlinie³⁹ – auf die Bauwerke. Es handelt sich um diese Grundanforderungen:

1. Mechanische Festigkeit und Standsicherheit
2. Brandschutz
3. Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz
4. Sicherheit und Barrierefreiheit bei der Nutzung
5. Schallschutz
6. Energieeinsparung und Wärmeschutz
7. Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen.

Die wesentlichen Grundanforderungen an Bauwerke sind mehrheitlich nichts Neues: Schon die bisherige Bauprodukterichtlinie legt sechs „wesentliche Anforderungen an Bauwerke“ fest, die fast wortgleich in der neuen Verordnung übernommen werden⁴⁰. Zusätzlich wurde allerdings die Grundanforderung Nr. 7 zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen in die neue Verordnung aufgenommen.

³⁶ Art. 24 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

³⁷ Erwägungsgründe 10, 12 und 54 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 sowie Begründung der EU-Kommission zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung Harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten vom 23. Mai 2008, KOM(2008) 311 endgültig, S. 3.

³⁸ Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

³⁹ Anhang 1 der Richtlinie 89/106/EWG.

⁴⁰ Anhang I der Richtlinie 89/106/EWG wird fast wortgleich in Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 übernommen.

Die Anforderungen an Bauwerke sind europaweit nicht harmonisiert und ihre Festlegung liegt im Kompetenzbereich der EU-Mitgliedstaaten⁴¹. Die abstrakt in der Bauprodukteverordnung formulierten Grundanforderungen an Bauwerke dienen als objektive Grundlage für die Normenschaffenden, um wesentliche Merkmale von Bauprodukten zu identifizieren und in den technischen Spezifikationen festzulegen⁴². Auf diese Weise soll die „gemeinsame Fachsprache“ in Europa zur Beschreibung der Leistungsmerkmale der Produkte entwickelt werden.

Pflichten der Wirtschaftsakteurinnen

Damit die Fachsprache auf der Seite der Wirtschaftsakteurinnen der Liefer- und Vertriebskette von Bauprodukten korrekt angewendet wird und die Informationen über die Produktleistungen für die Verwenderin und den Verwender der Bauprodukte zuverlässig vorhanden sind, werden die Pflichten der Wirtschaftsakteurinnen der Liefer- und Vertriebskette konkretisiert. Eine allfällige Konkretisierung von Pflichten derjenigen Wirtschaftsakteurinnen, die die Produkte dann verwenden und einbauen, liegt hingegen in der Kompetenz der Mitgliedstaaten der EU und wird deshalb nicht von der Bauprodukteverordnung erfasst.

Um eine harmonisierte Anwendung der gemeinsamen Fachsprache zu garantieren, sieht die Bauprodukteverordnung - anders als die bisherige Bauprodukterichtlinie - eine quasi-verpflichtende Anwendung der vorhandenen harmonisierten Normen und ausgestellten ETB vor:

„Ist ein Bauprodukt von einer harmonisierten Norm erfasst oder entspricht ein Bauprodukt einer Europäischen Technischen Bewertung, die für es ausgestellt wurde, so erstellt der Hersteller eine Leistungserklärung für das Produkt, wenn es in Verkehr gebracht wird.“⁴³

Ohne die Anwendung der harmonisierten Norm oder ETB darf in diesen Fällen keine Leistungserklärung ausgestellt und keine CE-Kennzeichnung auf dem Bauprodukt angebracht werden. In der Folge kann das Produkt auf dem Unionsmarkt ohne Leistungserklärung und ohne CE-Kennzeichnung auch nicht mehr vermarktet werden.

Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit

Die Bewertung und Überprüfung der Produktleistung wird nach den dem Bauproduktesektor eigenen Verfahren – den Systemen zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit – durchgeführt. Auch hierin besteht eine – konsequente - Abweichung von den Regelungen des Neuen Rechtsrahmens, der sogenannte Modulo zur Konformitätsbewertung vorsieht⁴⁴.

Die Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit entsprechen im Wesentlichen den Konformitätsbewertungssystemen der bisherigen Bauprodukterichtlinie. Allerdings soll mit diesen Verfahren nicht mehr wie bis anhin die Konformität des Bauprodukts mit der harmonisierten technischen Spezifikation nachgewiesen werden. Dem neuen Konzept der Bauprodukteverordnung folgend

⁴¹ Erwägungsgründe 1ff der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁴² Art. 3 Absätze 1 und 2 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁴³ Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁴⁴ Erwägungsgrund 29 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

soll im Rahmen der Verfahren nunmehr die Leistung eines Bauprodukts in Bezug auf deren wesentlichen Produktmerkmale bewertet und ausserdem die Herstellung der Produkte im Werk kontrolliert werden⁴⁵. Zugleich führt die Bauprodukteverordnung Verfahrensvereinfachungen ein, um die Kosten des Inverkehrbringens von Bauprodukten so gering wie möglich zu halten⁴⁶.

Alle Herstellerinnen können zur Vermeidung unnötiger Prüfungen von Bauprodukten, deren Leistung bereits durch stabile Prüfergebnisse oder andere Daten hinreichend nachgewiesen sind, beispielsweise eine bestimmte Leistungsklasse deklarieren, wenn dies in der anwendbaren harmonisierten technischen Spezifikation vorgesehen oder durch einen Beschluss der EU-Kommission gestattet ist⁴⁷. Ausserdem wird es den Herstellerinnen ermöglicht, um die Wiederholung bereits durchgeführter Prüfungen zu vermeiden, die von Dritten gewonnenen Prüfergebnisse zu verwenden⁴⁸.

Anders als die bisherige Bauprodukterichtlinie sieht die Bauprodukteverordnung auch Verfahrenserleichterungen für Kleinstunternehmen⁴⁹ und individuell hergestellte Bauprodukte vor⁵⁰.

Notifizierte Stellen

In die Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit sind notifizierte Stellen (nach der bisherigen Bauprodukterichtlinie: Konformitätsbewertungsstellen) eingebunden, je nachdem, welches System anzuwenden ist⁵¹. Notifizierte Stellen sollen in der Funktion eines unabhängigen Dritten Aufgaben zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit übernehmen, indem sie Produkte zertifizieren (Produktzertifizierungsstelle), die Herstellung der Produkte im Werk kontrollieren und die werkseigene Produktionskontrolle der Herstellerin zertifizieren (Zertifizierungsstelle für die werkseigene Produktionskontrolle) und/oder die Merkmale oder Leistungen von Bauprodukten messen, prüfen, untersuchen oder anderweitig bestimmen (Prüflabor)⁵². Diese Tätigkeiten im Rahmen der anzuwendenden Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit dürfen nur sogenannte „notifizierte Stellen“ ausüben. Die Notifizierung ist ein Informationsakt der EU-Mitgliedstaaten an die EU-Kommission, damit die Zertifizierungs- oder Prüfleistungen dieser Stellen europaweit anerkannt werden. Um notifiziert werden zu können, muss eine notifizierte Stelle harmonisierte Anforderungen, insbesondere an ihre fachliche Kompetenz und Leistungsfähigkeit sowie die Ausübung ihrer Tätigkeit und die Unabhängigkeit im Hinblick auf die zu bewertenden Produkte, erfüllen⁵³.

⁴⁵ Erwägungsgrund 28 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁴⁶ Erwägungsgrund 36 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁴⁷ Erwägungsgrund 34 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁴⁸ Erwägungsgrund 35 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁴⁹ Der Begriff folgt der Empfehlung der EU-Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, ABl. der EU L 124 vom 20. Mai 2003, S. 36.

⁵⁰ Erwägungsgründe 39ff der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁵¹ Art. 28 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁵² Anhang V Ziff. 2 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁵³ Kapitel VII Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

Marktüberwachung

Die Bauprodukteverordnung sichert die Informationen über die Produktleistung schliesslich über ein differenziertes System von Marktüberwachungsvorschriften ab. Dabei wird auch auf die subsidiär anwendbare Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Neuen Rechtsrahmens Bezug genommen⁵⁴, wobei die Bauprodukteverordnung die speziellere Gesetzgebung ist und die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 daher allenfalls subsidiär zur Anwendung kommt, um eine gleichwertige und einheitliche Durchsetzung der Harmonisierungsrechtsvorschriften der EU im Bereich der Bauprodukte zu gewährleisten⁵⁵. Die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 wiederum enthält hinsichtlich der Produktesicherheit eine Weiterverweisung⁵⁶ auf allenfalls speziellere Marktüberwachungsmassnahmen nach der europäischen Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit⁵⁷. Die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 enthält jedoch insbesondere die Grundlagen für das Funktionieren der Marktüberwachung, wozu auch die Erstellung von Marktüberwachungsprogrammen und Stichprobenkontrollen von Produkten gehören⁵⁸. Es werden die Grundlagen der Marktüberwachungsmassnahmen im Hinblick auf die Kontrolle mangelbehafteter Produkte und auf zu ergreifende Abhilfemassnahmen bei in Verkehr gebrachten mangelbehafteten Produkten festgelegt, ebenso wie die Definition der „ernsten Gefahr“⁵⁹. Auf diesen Grundlagen wird ein spezifisches Konzept für die Marktüberwachung von Bauprodukten aufgebaut. Die Besonderheiten dieses Konzepts resultieren aus dem Spezialfall der Bauprodukte unter den Produkten, die bisher unter dem *New Approach* geregelt worden sind: Bauprodukte sind Zwischenprodukte, wenn man den Zweck dieser Produkte berücksichtigt, dass mit ihnen ein Bauwerk errichtet werden soll, das dann das Endprodukt darstellt. Dem trägt die neue Bauprodukteverordnung Rechnung. Sie regelt die Fälle der Marktüberwachung, in denen ein Bauprodukt die in der Leistungserklärung deklarierte Produktleistung nicht erbringt und dadurch die Einhaltung der vom Verwendungszweck betroffenen Bauwerksanforderung gefährdet wird oder in denen die Produktleistung zwar in der Leistungserklärung korrekt deklariert worden ist, das Bauprodukt aber dennoch eine Gefahr für die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke darstellt⁶⁰. Sie regelt allerdings auch die Marktüberwachung von Bauprodukten, die für die Gesundheit und Sicherheit von Menschen oder andere schützenswerte Aspekte im öffentlichen Interesse eine Gefahr darstellen.⁶¹

Mit der Verweisung der neuen Bauprodukteverordnung auf die Grundsätze der Marktüberwachung nach der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 regelt die neue europäische Sektorgesetzgebung nicht nur die Marktüberwachung für Bauprodukte detaillierter als die bisherige Bauprodukterichtlinie. Für den Bauproduktesektor ergibt

⁵⁴ Kapitel VIII Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁵⁵ Erwägungsgrund 46 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 sowie Erwägungsgrund 5 und Art. 15 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

⁵⁶ Art. 15 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

⁵⁷ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. der EU L 11 vom 15. Januar 2002, S. 4ff, Produktsicherheitsrichtlinie.

⁵⁸ Art. 18 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 zu den Marktüberwachungsprogrammen und Art. 19 Abs. 1 derselben Verordnung zu den Stichprobenkontrollen als Marktüberwachungsmassnahmen.

⁵⁹ Art. 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

⁶⁰ Art. 56 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

⁶¹ Art. 58 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

sich daraus auch ein Systemwechsel in den bis anhin in der Bauprodukterichtlinie offen gelassenen Anforderungen an die Marktüberwachungskonzepte der EU-Mitgliedstaaten: Mit der Bauprodukteverordnung wird auch für diesen Produktebereich ein pro-aktives Marktüberwachungskonzept (einschliesslich Stichprobenprogrammen) eingeführt. Mit der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 wurden bereits Mindestanforderungen an die Marktüberwachungskonzepte der EU-Mitgliedstaaten eingeführt, damit Verstösse gegen die Harmonisierungsrechtsvorschriften der EU zum Schutz eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes und der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung der EU durch angemessene Massnahmen unterbunden werden können⁶².

1.1.3 Aktuelle Bauproduktegesetzgebung

Bundesgesetz über Bauprodukte (BauPG)⁶³

Das aktuelle BauPG ist am 1. Januar 2001 in Kraft getreten. Es übernimmt inhaltlich die EU-Bauprodukterichtlinie 89/106/EWG von 1989 in das schweizerische Recht. Die EU-Bauprodukterichtlinie knüpft das Inverkehrbringen an die Brauchbarkeit des Bauprodukts.

Die schweizerische Bauproduktegesetzgebung übernimmt im BauPG dieses Konzept der Brauchbarkeit von Bauprodukten. Brauchbar sind Bauprodukte dann, wenn die Bauwerke, für welche sie zweckentsprechend verwendet werden sollen, gewisse wesentliche Anforderungen erfüllen können⁶⁴. Die Festlegung von Anforderungen an Bauwerke ist jedoch grundsätzlich Sache des kantonalen Baurechts, wobei teilweise auch sicherheitspolizeiliche Anforderungen im kantonalen Baurecht verankert sind. An dieser grundlegenden Kompetenzaufteilung sollte aufgrund der Übernahme der EU-Bauprodukterichtlinie nichts geändert werden⁶⁵. Daher sieht das BauPG als Bundesgesetz Regelungen zum Inverkehrbringen von Bauprodukten vor. Dazu gehört auch, dass das BauPG die sechs wesentlichen Anforderungen an Bauwerke der EU-Bauprodukterichtlinie übernommen hat, weil die Eigenschaften von Bauprodukten nicht losgelöst von Bauwerksanforderungen definiert werden können⁶⁶. Aus dem Geltungsbereich des BauPG ausgenommen wurden Bauprodukte, deren Inverkehrbringen oder Verwenden durch andere Bundeserlasse abschliessend geregelt wird⁶⁷.

Die Brauchbarkeit eines Bauprodukts kann dadurch nachgewiesen werden, dass ein Bauprodukt gemäss einer vom zuständigen Bundesamt bezeichneten Produktnorm hergestellt wurde oder dass seine Brauchbarkeit im Rahmen einer technischen Zulassung festgestellt wird⁶⁸. Aber auch nach den entsprechenden Regeln der Technik hergestellte Bauprodukte dürfen in der Schweiz nach dem BauPG auf dem Binnenmarkt vermarktet werden, wenn sie gleichzeitig die Voraussetzungen nach

⁶² Erwägungsgründe 26 und 28 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

⁶³ SR 933.0.

⁶⁴ Art. 3 Abs. 2 BauPG (2001).

⁶⁵ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Bauprodukte vom 2. September 1998, Ziff. 16, BBl. 1998, S. 5433ff.

⁶⁶ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Bauprodukte vom 2. September 1998, Ziff. 221 zu Art. 3 BauPG, BBl. 1998, S. 5433ff

⁶⁷ Art. 1 Abs. 2 BauPG (2001).

⁶⁸ Art. 3 Abs. 1 bis 3, Art. 4 und Art. 5 BauPG (2001).

anderen Bundeserlassen erfüllen⁶⁹. Nach dem BauPG kommen Bauprodukte, die gemäss bezeichneten Produktnormen hergestellt wurden, in den Genuss der Vermutung ihrer Brauchbarkeit⁷⁰.

Daneben enthält das BauPG Bestimmungen zur Bezeichnung von Produktnormen⁷¹, zum Nachweis der Konformität mit den technischen Spezifikationen (Produktnormen und technische Zulassungen)⁷², zu den allfällig in die Konformitätsbewertungsverfahren einzubeziehenden Konformitätsbewertungs- und Zulassungsstellen⁷³ und zur Marktüberwachung⁷⁴ sowie Strafbestimmungen⁷⁵. Von Bedeutung ist auch die durch den Bundesrat bestellte Kommission für Bauprodukte, die als ausserparlamentarische Kommission die zuständige Fachbehörde beraten soll⁷⁶.

Verordnung über Bauprodukte (BauPV)⁷⁷

Die aktuelle BauPV ist zusammen mit dem BauPG am 1. Januar 2001 in Kraft getreten. Sie enthält als Ausführungsverordnung zum BauPG Konkretisierungen insbesondere zu den wesentlichen Anforderungen an Bauwerke⁷⁸, den Konformitätsbewertungsverfahren⁷⁹, den Konformitätsnachweisen (Konformitätserklärung und Konformitätsbescheinigung)⁸⁰, zum Zulassungsverfahren einschliesslich der Zulassungsstellen⁸¹, zur Marktüberwachung⁸² und zur Kommission für Bauprodukte⁸³. Sie weist dem Bundesamt für Bauten und Logistik den Vollzug zu⁸⁴.

Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)⁸⁵

Das THG stellt ein Rahmengesetz zur Vermeidung und zum Abbau unnötiger technischer Handelshemmnisse dar⁸⁶.

Bauproduktekapitel im bilateralen Abkommen mit der EU (MRA)

Am 12. März 2008 wurde das Kapitel 16 über Bauprodukte in den Anhang 1 des MRA eingefügt. Durch die Einfügung des Bauproduktekapitels in Anhang 1 werden die Regelungen des allgemeinen Teils und des Anhangs 2 auch auf Bauprodukte anwendbar.

Im allgemeinen Teil des MRA ist das Ziel des Abkommens verankert, doppelte Verfahren dort zu vermeiden, wo Konformitätsbewertungsstellen (KBS) Berichte,

⁶⁹ Art. 3 Abs. 5 BauPG (2001).

⁷⁰ Art. 3 Abs. 4 BauPG (2001).

⁷¹ Art. 4 BauPG (2001).

⁷² Art. 6 BauPG (2001).

⁷³ Art. 8 und 9 BauPG (2001).

⁷⁴ Art. 11 bis 13 BauPG (2001).

⁷⁵ Art. 16 BauPG (2001).

⁷⁶ Art. 10 BauPG (2001).

⁷⁷ SR 933.01.

⁷⁸ Art. 1 BauPV (2001).

⁷⁹ Art. 2 sowie Anhänge 1 und 2 BauPV (2001).

⁸⁰ Art. 3 und 4 BauPV (2001).

⁸¹ Art. 6 bis 11 BauPV (2001).

⁸² Art. 12 und 13 BauPV (2001).

⁸³ Art. 17 und 18 BauPV (2001).

⁸⁴ Art. 16 BauPV (2001).

⁸⁵ SR 946.51.

⁸⁶ Vgl. Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse vom 25. Juni 2008, Ziff. 1.1.2, BBl. 2008, S. 7275ff.

Bescheinigungen, Zulassungen oder andere Konformitätsnachweise ausstellen⁸⁷. Im allgemeinen Teil stehen ausserdem Vorschriften für die Notifizierung der KBS⁸⁸. Weitere Regelungen betreffen beispielsweise den Gemischten Ausschuss, der das Abkommen verwaltet und fortschreibt sowie die Folgen im Falle der Nichterfüllung der Vertragspflichten. Art. 19 sieht zu diesem Punkt die vollständige oder teilweise Aussetzung des Anhangs 1 des Abkommens vor, also die Aussetzung der Vertragsbestimmungen für den Bauproduktesektor oder aber für alle Produktesektoren. Zwar bleiben die erworbenen Rechte gültig (bis zur Aussetzung erteilte Zertifikate behalten ihre Gültigkeit), doch verringert sich ihre ökonomische Bedeutung.

Im Anhang 2 sind die Grundsätze für die Notifizierung von KBS enthalten. Ausserdem geht es dort um die Frage, wie die fachliche Kompetenz der KBS überprüft werden soll.

Das Kapitel 16 des MRA über Bauprodukte ist in fünf Abschnitte gegliedert:

Der Abschnitt I enthält die Gesamtheit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die auf den Produktbereich Anwendung finden. Zum gemeinsamen Besitzstand der Vertragspartner des MRA gehören seitdem auch Entscheidungen der EU-Kommission, die mehrheitlich das anzuwendende Konformitätsverfahren für bestimmte Bauprodukte oder Bauproduktfamilien festlegen, deren Leistungsmerkmale unter der Bauprodukt Richtlinie 89/106/EWG in den harmonisierten europäischen Normen oder Europäischen Zulassungsleitlinien (ETAGs) und Europäischen Technischen Zulassungen (ETAs) konkretisiert werden⁸⁹. Diese Entscheidungen der EU-Kommission gelten unter der EU-Bauprodukteverordnung weiter. Ebenso nehmen auch unter der EU-Bauprodukteverordnung die harmonisierten Produktnormen und die Europäischen Bewertungsdokumente (anstelle der ETAGs) und Europäischen Technischen Bewertungen (anstelle der Zulassungen) diese und allfällige neue Kommissionsentscheidungen („delegierte Rechtsakte“) in Bezug. Dieser rechtliche Besitzstand des MRA wird sich in der Zukunft infolgedessen noch vergrössern und ist entsprechend im Schweizer Bauproduktrecht umzusetzen.

Die Abschnitte II bis IV des Bauproduktekapitels enthalten (mit Verweisung auf Anhang 2 des MRA) Bestimmungen zur Benennung („Notifizierung“) von Konformitätsbewertungsstellen (KBS)⁹⁰.

⁸⁷ Art. 1 Abs. 2 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

⁸⁸ Art. 5 bis 9 sowie 11 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

⁸⁹ Abschnitt I (Rechts- und Verwaltungsvorschriften) des Kapitels 16 im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Der „gemeinsame Besitzstand“ umfasst die Gesamtheit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU und der Schweiz, die auf den entsprechenden Produktbereich Anwendung finden (vgl. Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, Ziff. 233.2, BBl. 1999 6128).

⁹⁰ Abschnitte II, III und IV des Kapitels 16 im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen.

Bedeutsam sind für die Besonderheiten des Bauproduktesektors allerdings vor allem die zusätzlichen (speziellen) Regelungen des Abschnitts V des MRA-Bauproduktekapitels. Abschnitt V ist wiederum in fünf Ziffern untergliedert:

Ziff. 1 stellt klar, dass die Schweiz die Fundstellen der harmonisierten Bauproduktenormen des CEN nach deren Veröffentlichung im Amtsblatt der EU im Bundesblatt der Schweiz publiziert.

Ziff. 2 sieht die Anwendbarkeit der Grundlagendokumente im Rahmen des MRA vor. Die Grundlagendokumente nach der europäischen Bauprodukterichtlinie konkretisieren die sechs wesentlichen Anforderungen an Bauwerke.

Unter Ziff. 3 werden Regelungen mit Bezug zu den Europäischen Technischen Zulassungen (*European Technical Approvals, ETAs*) getroffen. Schweizerische Zulassungsstellen können Mitglieder der EOTA (*European Organisation for Technical Approvals*) werden und an der Arbeit dieser Organisation mitwirken. Dies gilt bislang in der Schweiz nur für die Empa. Es können aber weitere Zulassungsstellen bezeichnet werden. Beschlüsse der EOTA gelten für die Zwecke des Abkommens.

Der Informationsaustausch der Vertragsparteien nach Ziff. 4 richtet sich nach Art. 9 im allgemeinen Teil des MRA. Das bedeutet z.B. auch, dass die KBS der Schweiz mit den KBS aus dem EU-Raum in geeigneter Weise zusammenarbeiten sollen (Mitwirkung in der „*Group of Notified Bodies*“).

Hinsichtlich der technischen Unterlagen schreibt die Ziff. 5 eine Aufbewahrungspflicht von zehn Jahren ab dem Datum der letztmaligen Herstellung des Produkts vor.

Die Regelung der Ziff. 6 sieht eine Erleichterung für die exportierenden Herstellerinnen vor. Bevor das MRA-Bauproduktekapitel bestanden hat, verlangte die EU von den schweizerischen Exporteurinnen einen auf dem Gemeinschaftsmarkt ansässigen Vertreter der Herstellerin, damit die Ware CE-gekennzeichnet werden kann. Diese Verpflichtung fällt nun weg.

Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH)⁹¹

Die Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH) ist am 4. Februar 2003 in Kraft getreten. Das Konkordat ergänzt die Bundeserlasse über Bauprodukte in den Bereichen, die im Kompetenzbereich der Kantone liegen. Zum Abbau technischer Handelshemmnisse soll die IVTH das kantonale Recht der Verwendung von Bauprodukten vereinheitlichen und Anforderungen an Bauwerke konkretisieren, indem das Sicherheitsniveau festgelegt wird. Die IVTH bestimmt, dass zu ihrem Vollzug ein Interkantonales Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) gebildet wird. Die Regierungen der beteiligten Kantone sind darin vertreten. Das IOTH ist insbesondere zuständig für den Erlass von Vorschriften bezüglich Anforderungen an Bauwerke. Diese Vorschriften sind für die Kantone

⁹¹ Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH), AS 2003, 270 sowie AS 2004, 2765.

verbindlich⁹². Namentlich im Bereich der Bauwerksanforderung des Brandschutzes hat das IOTH bereits verbindliche Regelungen erlassen⁹³.

Bundesgesetz über die Produktesicherheit (PrSG)⁹⁴ und Verordnung über die Produktesicherheit (PrSV)⁹⁵

Seit dem Jahre 2010 gilt das PrSG und seine Ausführungsverordnung PrSV⁹⁶ grundsätzlich für alle Produkte, auch für Bauprodukte. Es soll die Sicherheit von Produkten gewährleisten, soweit nicht andere bundesrechtliche Bestimmungen bestehen, mit welchen dasselbe Ziel verfolgt wird⁹⁷. Das PrSG hat zum Ziel, inhaltlich weitgehend die Bestimmungen der EU-Richtlinie 2001/95/EG zu übernehmen⁹⁸. Das PrSG folgt dem „deskriptiven Ansatz“ der *New-Approach*-Richtlinien, der Inverkehrbringer eines Produkts muss entweder nachweisen können, dass das Produkt hinsichtlich eines abstrakt zu definierenden Sicherheitsbegriffs die gesetzlich oder in technischen Normen festgelegten grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfüllt, oder dass es hinsichtlich der allgemeinen Sicherheitsanforderung dem Stand des Wissens und der Technik entspricht⁹⁹. Zur Beurteilung der Konformität eines Produkts mit der allgemeinen Sicherheitsanforderungen werden als Massstab gesetzliche Vorschriften, bezeichnete Normen, die geeignet sind, die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen zu konkretisieren, sowie hilfsweise der Stand des Wissens und der Technik herangezogen.

Da für Bauprodukte der „deskriptive Ansatz“ ungeeignet ist, wurden in der Schweiz keine grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen in gesetzlichen Bestimmungen oder „Sicherheitsnormen“ festgelegt. Daher müsste die Herstellerin eines Bauprodukts unter dem bisherigen Recht beim Inverkehrbringen des Produkts nachweisen, dass das Bauprodukt nach dem Stand des Wissens und der Technik hergestellt worden ist¹⁰⁰.

Die jetzige produktesicherheitsrechtliche Regelung führt zu zahlreichen grundlegenden Abweichungen im Vergleich zum europäischen Recht, das in der EU auf den Bauproduktesektor Anwendung findet.

- Wegen des „leistungsorientierten Ansatzes“ der europäischen Bauprodukteverordnung können nicht in abstrakter Weise grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen für den Bauproduktesektor definiert werden. Vielmehr kann und darf nur für konkrete Fälle ein Nachweis von Anforderungen an die Sicherheit eines Bauprodukts im Rahmen der sieben Grundanforderungen an Bauwerke als wesentliches Produktmerkmal in Rechtserlassen und im Rahmen dessen, was von der Verwenderin und vom Verwender vernünftigerweise erwartet werden darf, verlangt werden.

⁹² Art. 6 IVTH.

⁹³ Mit Entscheid vom 10. Juni 2004 hat das IOTH die schweizerischen Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) ab dem 1. Januar 2005 für verbindlich erklärt (Art. 75 der VKF-Brandschutznorm).

⁹⁴ SR 930.11.

⁹⁵ SR 933.111.

⁹⁶ Beide Erlasse sind zum 1. Juli 2010 in Kraft getreten.

⁹⁷ Art. 1 Abs. 1 und 3 PrSG.

⁹⁸ Botschaft zum Produktesicherheitsgesetz vom 25. Juni 2008, Ziff. 1.3.1, BBl. 2008, S. 7407ff.

⁹⁹ Art. 3 Abs. 2, Art. 4 sowie Art. 5 PrSG.

¹⁰⁰ Art. 5 Abs. 4 PrSG.

Das so festgelegte wesentliche Produktmerkmal soll dann durch die Methoden und Verfahren der harmonisierten technischen Spezifikationen nachgewiesen und im Rahmen der Leistungserklärung deklariert werden, falls die in Frage stehende Anforderung nicht ohnehin schon durch den Anwendungsbereich (*scope*) einer harmonisierten technischen Spezifikation abgedeckt ist. Das schweizerische Produktesicherheitsgesetz verlangt dagegen, dass auch die Sicherheit eines Bauprodukts in abstrakter Weise zu definieren ist, indem der Bundesrat dafür die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen festlegt, die dann schliesslich erfüllt werden müssen¹⁰¹.

- Während nach dem PrSG die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen festgelegt werden sollen, die dann in technischen Normen konkretisiert werden können¹⁰², ist die Funktion der harmonisierten technischen Spezifikationen – insbesondere auch der technischen Normen – im europäischen Recht für Bauprodukte jedoch eine völlig andere: Die harmonisierten technischen Spezifikationen geben vor, wie die Bewertung der Leistung von Bauprodukten vorgenommen werden soll. Die technischen Spezifikationen enthalten dabei die Prüfungsmethoden, Berechnungsverfahren und andere Instrumente zur Bewertung der Produktleistungen in Bezug auf die wesentlichen Merkmale von Bauprodukten. Es werden also die Methoden und – anders als im *New Approach* – *nicht* die Produkte harmonisiert. Bauprodukte werden insbesondere auch nicht unter dem Aspekt der Produktesicherheit harmonisiert.
- Neben den Bewertungsverfahren nach der Bauproduktegesetzgebung darf es (auch nicht ergänzend für „Restanforderungen der Produktesicherheit“) keine Konformitätsverfahren, Konformitätsdokumente oder Konformitätszeichen geben. Wegen des an Produktleistungen orientierten spezifischen Harmonisierungsansatzes für den Bauproduktbereich gibt es keine eigenständigen „Sicherheitsnormen“¹⁰³. Vernünftigerweise von einem Verwendenden zu erwartende Gesundheits- und Sicherheitsaspekte können jedoch unter der Bauproduktegesetzgebung festgelegt und dann über die harmonisierten technischen Spezifikationen in der Leistungserklärung deklariert (und in die sie begleitenden Sicherheitsinformationen aufgenommen) werden. Eigene Konformitätsbewertungsverfahren nach dem PrSG¹⁰⁴ zum Nachweis einer abstrakten „Sicherheit von Bauprodukten“ kann es dagegen nicht geben.
- Nicht mit dem europäischen Recht für Bauprodukte kompatibel ist auch der sachenrechtliche Produktbegriff des PrSG: So sollen als Produkte verwendungsbereite bewegliche Sachen gelten, auch wenn diese Sache einen Teil einer anderen beweglichen oder unbeweglichen Sache bildet¹⁰⁵. Obwohl für Bauprodukte als Zwischenprodukte der Aspekt der Produktesicherheit grundsätzlich nur im Zusammenhang mit der „Bauwerkssicherheit“ relevant ist, hätte also ein Handwerker oder KMU-Herstellerin, deren

¹⁰¹ Art. 3 Absätze 1 und 2, Art. 4 und Art. 5 Absatz 1 PrSG.

¹⁰² Art. 6 PrSG.

¹⁰³ Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 der Richtlinie 2001/95/EG.

¹⁰⁴ Art. 7 PrSG.

¹⁰⁵ Art. 2 Abs. 1 PrSG.

Fenster bereits im Gebäude eingebaut worden ist, weiterhin die Verantwortung nach dem Produktesicherheitsgesetz zu tragen. Die „Bauwerksicherheit“ liegt jedoch grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Die Gefährdung, die von eingebauten Produkten ausgeht, muss nicht noch zusätzlich im Rahmen der Produktesicherheit im engeren Sinne erfasst werden. So können auch Bürokratismen, Doppelspurigkeiten und Mehrfachbelastungen vermieden werden.

Wegen dieser grundlegenden Abweichungen vom europäischen Bauproduktrecht kann das PrSG in der Schweiz nicht auf Bauprodukte angewendet werden, ohne gleichzeitig die Äquivalenz des schweizerischen Rechts mit dem europäischen Recht, das auf Bauprodukte anwendbar ist, zu gefährden. Zu Variante II siehe die Ausführungen unter Ziff. 2.2.

Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (AkkBV)¹⁰⁶

Die AkkBV regelt die Verfahren zur Akkreditierung und zur Bezeichnung von Konformitätsbewertungsstellen (KBS). Unter KBS können im Bauproduktbereich gegenwärtig Produktzertifizierungsstellen, Inspektionsstellen und Stellen zur Zertifizierung der werkseigenen Produktionskontrolle, Prüfstellen und daneben auch Zulassungsstellen für die Erteilung technischer Zulassungen zusammengefasst werden. Über das Verfahren der Akkreditierung wird vor allem die fachliche Kompetenz und Leistungsfähigkeit der KBS nachgewiesen. Diese Tätigkeit liegt nach der AkkBV in den Händen der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS)¹⁰⁷. Auf der Grundlage einer positiven Beurteilung im Rahmen der Akkreditierung kann die KBS durch das BBL bezeichnet werden, wenn die übrigen Bezeichnungsvoraussetzungen vorliegen¹⁰⁸. Die innerstaatliche Bezeichnung ist die Voraussetzung für die Benennung („Notifizierung“) der KBS nach dem MRA. Die Konformitätsbewertungen als Ergebnisse der Tätigkeit einer benannten KBS – also Prüfberichte, Produktzertifizierungen, Inspektionsberichte, technische Zulassungen – werden dann europaweit gegenseitig anerkannt.

Weitere Bundeserlasse

Das **Arbeitsschutzrecht** des Bundes nimmt in Einzelfällen auf das Produktesicherheitsgesetz (PrSG) Bezug: Arbeitnehmende sollen nur mit „sicheren“ Bauprodukten als Arbeitsmitteln in Kontakt kommen. Dem trägt die neue Bauproduktgesetzgebung ebenfalls Rechnung: Die Sicherheit von Bauprodukten wird weiterhin nach den einschlägigen arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften gewährleistet. Soweit eine produktesicherheitsrechtliche Definition von Sicherheit bei Bauprodukten sinnvoll ist (vgl. oben), wird dieser Aspekt der Sicherheit auch durch das revidierte BauPG abgedeckt, denn Bauprodukte müssen auch nach dem Bauproduktgesetz „sicher“ sein.

Daneben gibt es weitere spezialgesetzliche Regelungen des Bundes, die auch Bauprodukte betreffen können. Diese finden sich dort, wo der Bund aufgrund spezieller

¹⁰⁶ Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung, SR 946.512.

¹⁰⁷ 2. Kapitel der AkkBV.

¹⁰⁸ 3. Kapitel der AkkBV.

verfassungsrechtlicher Kompetenznormen gewisse Vorschriften erlassen kann. Diese betreffen insbesondere die Bauwerksanforderungen des Umweltschutzes, der Gesundheit oder der Energieeinsparung¹⁰⁹. Der Bund greift namentlich dort ein, wo erkennbar grosse Gefahren für das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder für die Umwelt drohen¹¹⁰. Für einige Bauprodukte werden Anforderungen hinsichtlich einzelner Schadstoffe entweder den stofflichen Inhalt von Bauprodukten betreffend von der **Chemikaliengesetzgebung** (insbesondere Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung, ChemRRV¹¹¹) oder das Emissionsverhalten betreffend beispielsweise von der **Luftreinhalte-Verordnung**, LRV¹¹²) festgelegt. Für andere Bauprodukte werden hinsichtlich des Aspekts ihres Energieverbrauchs (Produkteigenschaft aus dem Bereich der Bauwerksanforderung „Energieeinsparung und Wärmeschutz“) Anforderungen in der **Energieverordnung** (EnV¹¹³) festgelegt.

Materielle Regelungen, die nach dem „deskriptiven Ansatz“ Produkthanforderungen definieren, sind auch unter der europäischen Bauprodukteverordnung möglich, da sie die nationalen Sicherheitsniveaus konkretisieren. Allerdings sind die gegenwärtigen nationalen Verfahren in der Schweiz heterogen und müssen an die europäischen Regelungen angepasst werden, um technische Handelshemmnisse abzubauen. Nicht nur jeder einzelne Bereich muss hinsichtlich der materiellen Regelungen mit dem europäischen Recht abgestimmt werden. Die europäische Bauprodukteverordnung verlangt von den EU-Mitgliedstaaten, dass sie die Methoden, die sie im Hinblick auf ihre Anforderungen an Bauwerke verwenden, sowie andere nationale Regelungen mit Bezug zu den wesentlichen Produktmerkmalen von Bauprodukten, an die harmonisierten europäischen Normen anpassen¹¹⁴.

Das **Produktehaftpflichtgesetz** (PrHG)¹¹⁵ regelt eine zivilrechtliche verschuldensunabhängige ausservertragliche Haftung der Herstellerin für fehlerhafte Produkte. Die Bauproduktgesetzgebung, die Produktesicherheitsgesetzgebung und die übrigen angesprochenen Bundeserlasse regeln dagegen das Inverkehrbringen (oder Verwenden) von Bauprodukten nach öffentlichem Recht.

Die herstellende Person haftet nach PrHG für den Schaden, wenn ein fehlerhaftes Produkt dazu führt, dass eine Person getötet oder verletzt wird. Sie haftet auch,

¹⁰⁹ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Bauprodukte vom 2. September 1998, Ziff. 221, Art. 3 BauPG, BBl. 1998, S. 5433ff.

¹¹⁰ Botschaft zu einem Bundesgesetz über Bauprodukte vom 2. September 1998, Ziff. 131, BBl. 1998, S. 5433ff.

¹¹¹ Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen, Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, SR 814.81.

¹¹² Luftreinhalte-Verordnung, SR 814.318.142.1.

¹¹³ Energieverordnung, EnV, SR 730.01.

¹¹⁴ Art. 8 Abs. 6 Verordnung (EU) Nr. 305/2011. Die Ausnahme bildet der Fall der Chemikaliengesetzgebung, die die stofflichen Inhalte auch von Bauprodukten regelt. Hinsichtlich der Inhaltsstoffe eines Bauprodukts gibt es auf europäischer Ebene die spezialgesetzliche Regelung der REACH-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/105/EWG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. der EU vom 30.12.2006, L 396, S. 1.).

¹¹⁵ SR 221.112.944.

wenn eine Sache beschädigt oder zerstört wird, die nach ihrer Art gewöhnlich zum privaten Gebrauch bestimmt und vom Geschädigten hauptsächlich privat verwendet worden ist¹¹⁶. Als fehlerhaft gilt ein Produkt, wenn es nicht die Sicherheit bietet, die man unter Berücksichtigung aller Umstände zu erwarten berechtigt ist. Wird ein Bauprodukt Bestandteil einer unbeweglichen Sache, so verliert es nicht seine Produkteigenschaft¹¹⁷. Das PrHG ist somit auch nach dem Einbau z.B. von Mauersteinen oder der Verwendung von Zement anwendbar.

Die Herstellerin kann sich von der Haftung exkulpieren, wenn der Produktfehler darauf zurückzuführen ist, dass das Produkt verbindlichen, hoheitlich erlassenen Vorschriften entspricht¹¹⁸. Denkbar wäre es, dass die Entlastung gelingt, wenn die Herstellerin sich auf gemäss BauPG bezeichnete Produktnormen oder Europäische Technische Zulassungen berufen kann. Tatsächlich enthalten die harmonisierten Produktnormen auch Methoden zur Bewertung von Sicherheits- und Gesundheitsaspekten des Bauprodukts („deskriptiver Ansatz“). Allerdings knüpft das BauPG bisher an die Herstellung eines Bauprodukts gemäss den bezeichneten harmonisierten Normen oder Europäischen Technischen Zulassungen die widerlegbare Vermutung der Brauchbarkeit des Bauprodukts, so dass unter dem aktuellen Bauproduktrecht bei den harmonisierten technischen Spezifikationen nicht von verbindlichen, hoheitlich erlassenen Vorschriften ausgegangen werden kann.

1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten

1.2.1 Allgemeines

Mit dem Inkrafttreten der neuen europäischen Bauprodukteverordnung¹¹⁹ im April 2011 ist die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften der EU und der Schweiz für den Bausektor nicht mehr gegeben. Diese Gleichwertigkeit der schweizerischen Bauprodukteerlasse und der europäischen Bauprodukterichtlinie war bei den Verhandlungen für ein MRA-Bauproduktekapitel Voraussetzung für den Abschluss und den Fortbestand des bilateralen Regelwerks in diesem Sektor. Eine Sistierung oder Streichung des Bauproduktekapitels aus dem MRA liefe dem im THG festgelegten handelspolitischen Ziel zuwider. Ohne Anpassung des Schweizer Rechts käme es zur Sistierung oder Streichung des MRA-Bauproduktekapitels (s.o.), denn die jetzige Bauproduktgesetzgebung der Schweiz wäre nicht gleichwertig mit den Regelungen der neuen europäischen Bauprodukteverordnung, die eine inhaltliche Neukonzeption gegenüber der bisherigen europäischen Bauprodukterichtlinie darstellt. Für die schweizerische Exportwirtschaft würde dies einen gravierenden Nachteil gegenüber ihren Wettbewerbern aus der EU und dem EWR bedeuten. Es würde auch einen Wechsel in der politischen Strategie bedeuten, nach welcher im vergangenen Jahrzehnt technische Handelshemmnisse in konkreten Bereichen abgebaut worden sind. Ausserdem würden die Schweizer Dienstleistungsunternehmen, die heute als notifizierte Prüf-, Inspektions-, Zertifizierungs- oder Zulassungsstelle im Rahmen der Konformitätsbewertungsverfahren nach den harmonisierten technischen Spezifikationen ihre Dienste anbieten können, ihre wirtschaftlichen Vorteile aus dem MRA wieder verlieren. Die von ihnen erstellten Prüf- und Inspektionsberichte, WPK- und

¹¹⁶ Art. 1 Abs. 1 PrHG.

¹¹⁷ Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) PrHG.

¹¹⁸ Art. 5 Abs. 1 Buchst. d) PrHG.

¹¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

Produktzertifizierungen oder Europäischen Technischen Zulassungen wären nicht mehr europaweit akzeptiert. Schweizer Herstellerinnen, die ihre Bauprodukte auf den Markt der EU oder des EWR bringen wollen, wären wie vor der Einbeziehung des Bauproduktekapitels ins MRA im Jahre 2008 wieder mit teuren Doppelprüfungen und -zertifizierungen durch von der EU notifizierte Stellen für ihre Produkte konfrontiert und müssten für den EU-Binnenmarkt eine Bevollmächtigte oder einen Bevollmächtigten beauftragen.

Unterstützung durch Arbeitsgruppen

Neben einer bundesinternen Arbeitsgruppe war eine zweite, aus externen Experten zusammengesetzte Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage befasst. In dieser waren namentlich die Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Bauprodukte vertreten, die den Bundesrat und die Bundesverwaltung auch bei der Gesetzgebung berät¹²⁰. Der Kommission gehören insbesondere auch die Vertreter der Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft, *bauenschweiz*, an. Alle diese Mitglieder sprachen sich dafür aus, die europäische Bauprodukteverordnung möglichst umfassend zu übernehmen, damit der bilaterale Weg fortgesetzt werden kann; sie unterstützten den vorliegenden Entwurf ausdrücklich.

1.2.2 Vergleich zwischen aktuellem BauPG (2001) und europäischer Bauprodukteverordnung

Ein Vergleich zwischen dem aktuellen BauPG und der europäischen Bauprodukteverordnung zeigt, dass das BauPG einer Totalrevision unterzogen werden muss. Dazu werden im Folgenden die Kernelemente der europäischen Bauprodukteverordnung mit dem bisherigen BauPG verglichen:

1. Die europäische Bauprodukteverordnung führt ein neues Harmonisierungskonzept ein. Mit diesem „leistungsorientierten Ansatz“ wird vom „deskriptiven Ansatz“, Anforderungen an Bauprodukte zu definieren, die diese erfüllen müssen, um in Verkehr gebracht werden zu können, in grundsätzlicher Weise Abstand genommen. Deskriptive Elemente sollen die Ausnahme und nicht die Regel sein. Nur wenige unmittelbare Anforderungen an ein Bauprodukt betreffen in konkreten Fällen namentlich die Produktesicherheit und das Schadstoffrecht. Das heutige BauPG orientiert sich an der Bauprodukterichtlinie von 1989, die als Anforderung an Bauprodukte noch deren „Brauchbarkeit“ verlangte. Das Konzept der Brauchbarkeit wird in der europäischen Bauprodukteverordnung aufgegeben. Über die Brauchbarkeit eines Bauprodukts entscheiden regelmässig die Verwenderin und der Verwender des Produkts, indem sie dessen Leistungsmerkmale auf privatrechtlicher Ebene (Ausschreibung, Vertrag) definieren und deren Vorliegen verlangen. Diesen „leistungsorientierten Ansatz“ muss die schweizerische Bauproduktgesetzgebung übernehmen. Es ist der Kern der neuen europäischen Bauprodukteverordnung.
2. Mit der konzeptionellen Änderung gehen auch begriffliche Veränderungen einher: Da es zukünftig in der europäischen Referenzgesetzgebung eine „Leistungserklärung“ und keine „Konformitätserklärung“ oder „Konformitätsbescheinigung“ mehr gibt, müssen alle Begriffe, die mit der Kon-

¹²⁰ Art. 18 Abs. 1 BauPV.

formitätsbewertung zusammenhängen, an das neue Konzept angepasst werden.

3. Zusammenhängend mit dem neuen „leistungsorientierten Ansatz“ sieht die europäische Bauprodukteverordnung neue vereinfachte Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit (die die heutigen Konformitätsbewertungsverfahren ersetzen) vor. Diese Verfahrensvereinfachungen sind bisher im BauPG noch nicht geregelt und sollten den Schweizer Herstellerinnen ebenfalls zugänglich gemacht werden, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Insbesondere sind KMU-schützende vereinfachte Verfahren vorgesehen, die überdies nicht mit der KMU-schützenden Vorschrift im heutigen BauPG¹²¹ in Einklang zu bringen sind.
4. Der „leistungsorientierte Ansatz“ verlangt auch eine Korrektur des heutigen Anwendungsbereichs des BauPG: Nationale Nachweise und Kennzeichen von Bauprodukten, die von harmonisierten Normen oder einer Europäischen Technischen Zulassung (ETA) erfasst werden, widersprechen dem neuen Konzept und sind in der nationalen Gesetzgebung rückgängig zu machen. Neben der Leistungserklärung der Herstellerin soll es in diesem Fall folglich keine Angaben zu den Leistungsmerkmalen geben, es sei denn, die in der Leistungserklärung bereits enthaltenen Angaben werden durch zusätzliche Informationen erläutert¹²². Die CE-Kennzeichnung soll in der EU die einzige Kennzeichnung zu Leistungsmerkmalen eines Bauprodukts sein, es sei denn, andere Harmonisierungsvorschriften der EU enthalten weitere Regelungen zur Anbringung der CE-Kennzeichnung¹²³. Infolgedessen sind nationale Nachweisverfahren und Kennzeichen zu Produktleistungen von Bauprodukten, die von harmonisierten Normen oder ETAs erfasst sind, nicht mehr zulässig. Dem muss auch das BauPG Rechnung tragen und daher sind auch weitere inländische Erlasse in dieses neue Konzept einzubeziehen. Wenn andere inländische Erlasse materielle Regelungen enthalten, dürfen diese Bestimmungen nicht mehr über eigenständige Konformitätsverfahren nachgewiesen werden, es sei denn, diese eigenständigen Konformitätsverfahren basieren ebenfalls auf Harmonisierungsrechtsakten der EU.
5. Mit dem „leistungsorientierten Ansatz“ der europäischen Bauprodukteverordnung werden aus den „wesentlichen Anforderungen“ an Bauwerke nunmehr „Grundanforderungen an Bauwerke“. Damit soll deutlich gemacht werden, dass an die Bauwerke und nicht an die Bauprodukte Anforderungen gestellt werden. Der „deskriptive Ansatz“ soll sich auf die Bauwerke beziehen und nicht auf die Bauprodukte. Das BauPG kennt bislang wie die europäische Bauprodukterichtlinie „wesentliche Anforderungen“ an Bauwerke. Hinzu kommt, dass die europäische Bauprodukteverordnung eine bisher noch nicht geregelte Grundanforderung Nr. 7 zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen festlegt.
6. Die europäische Bauprodukteverordnung setzt auch ein neues Konzept zum Inverkehrbringen um: Neben dem Inverkehrbringen wird der Begriff

¹²¹ Art. 3 Abs. 5 BauPG (2001).

¹²² Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹²³ Art. 8 Absätze 2, 3, 5 und 6 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

der „Bereitstellung auf dem Markt“ eingeführt¹²⁴. Das Bereitstellen ist dabei jede Abgabe eines Bauprodukts zum Vertrieb oder zur Verwendung auf dem Markt der EU im Rahmen einer Geschäftstätigkeit, das Inverkehrbringen ist gleichbedeutend mit dem erstmaligen Bereitstellen des Bauprodukts auf dem EU-Binnenmarkt. Dieses neue Konzept des Bereitstellens und Inverkehrbringens weicht ab von der Regelung des Inverkehrbringens im BauPG, das mit der Regelung des THG übereinstimmt. Das THG kennt die Möglichkeit eines mehrmaligen Inverkehrbringens im Rahmen der Liefer- und Vertriebskette. Daher sieht das THG Erleichterungen für nachfolgende Wirtschaftsakteurinnen in der Vertriebskette vor, wenn das Produkt seit der Herstellung unverändert konform in Sinne der Konformitätsbewertung ist¹²⁵. Die europäische Bauprodukteverordnung entwirft ein Pflichtenheft der an der Liefer- und Vertriebskette beteiligten Wirtschaftsakteurinnen. Die Pflichten der einzelnen Wirtschaftsakteurinnen werden detailliert geregelt und so wird auch deutlich, dass eine Importeurin oder Händlerin nicht wie eine Herstellerin für die Erstellung einer Leistungserklärung zuständig sein können, dass sie aber andererseits dafür sorgen müssen, dass die in der Leistungserklärung enthaltenen Informationen die Verwenderin und den Verwender des Produkts unverändert erreichen. Eine Importeurin, der der Auffassung ist oder sein muss, dass das Bauprodukt nicht den Angaben der Leistungserklärung entspricht, darf das Produkt nicht in Verkehr bringen. Gleiches gilt für die Händlerin, wenn sie das Bauprodukt auf dem Markt bereitstellen will¹²⁶.

7. Eine weitere Neuerung der europäischen Bauprodukteverordnung im Vergleich zur europäischen Bauprodukterichtlinie von 1989, die das BauPG übernommen hat, betrifft die harmonisierten technischen Produktnormen und Europäischen Technischen Bewertungen (vormals Zulassungen, ETAs): Diese gehören zu einem neuen Harmonisierungskonzept im Bauproduktesektor. Zwar muss die Herstellerin regelmässig nicht mehr die Leistung in Bezug auf alle wesentlichen Produktmerkmale in ihrer Leistungserklärung deklarieren¹²⁷ und insoweit wird ein Stück der Produktharmonisierung wieder aufgegeben. Andererseits werden die Herstellerinnen verpflichtet, die vorhandenen harmonisierten Produktnormen und ETAs zur Produktdeklaration heranzuziehen, wenn das Produkt von einer solchen Norm oder ETA erfasst ist¹²⁸. Diese quasi-verpflichtende Anwendung der harmonisierten Normen und ETAs ist neu¹²⁹. Sie ist im aktuellen BauPG nicht enthalten.
8. Ein weiteres neues Element ist das differenzierte System der Marktüberwachungsvorschriften, für das die europäische Bauprodukteverordnung auch auf die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 Bezug nimmt. Das Markt-

¹²⁴ Art. 2 Ziff. 16 und 17 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹²⁵ Art. 17 Abs. 2 Buchst. a) THG.

¹²⁶ Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹²⁷ Art. 6 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹²⁸ Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹²⁹ „Quasi-verpflichtend“ bedeutet, dass die harmonisierte Norm oder ETA dabei nicht integraler Bestandteil des Gesetzes wird, dass aber die Prüfverfahren und Methoden verpflichtend anzuwenden sind, um wesentliche Produktmerkmale bestimmen und bewerten zu können.

überwachungssystem des Schweizer Bauproduktrechts (unter Einbeziehung der Produktesicherheitsgesetzgebung und weiterer Bundeserlasse) entspricht nicht dem System der europäischen Bauprodukteverordnung. Dem Spezialfall der Bauprodukte als Zwischenprodukte wird nicht Rechnung getragen, Marktüberwachungs- und Stichprobenprogramme waren bislang im Gesetz nicht vorgesehen. Das Marktüberwachungskonzept ist nicht nur ein Kernelement der neuen europäischen Bauprodukteverordnung, weil dadurch die Verlässlichkeit der Produktleistungen und letztlich die Bauwerkssicherheit gewährleistet werden soll. Regelungen zur Marktüberwachung waren bislang ausserdem nicht Gegenstand der Bestimmungen des MRA. Mit der neuen europäischen Sektorgesetzgebung muss auch für den Bereich der Marktüberwachung eine äquivalente Regelung gefunden werden, um die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften im MRA zu erhalten.

9. Ein weiterer, bisher im BauPG nicht geregelter Bereich betrifft die Frage der Weiterentwicklung des Sektorrechts: Die europäische Bauprodukteverordnung sieht ein System an „delegierten Rechtsakten“ und Durchführungsrechtsakten vor, die sehr technische Fragen ausgestalten sollen, wie beispielsweise die Festlegung der Systeme zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit, die Festlegung von Leistungsklassen oder ob ein Produkt ohne weitere Prüfung einer bestimmten Leistungsklasse entspricht, die Festlegung der Anforderungen an die technischen Bewertungsstellen oder das Formular der Leistungserklärung¹³⁰.

1.2.3 Vernehmlassungsvorlage

In der Vorlage, welche der Bundesrat in die Vernehmlassung schickt, schlägt er vor, alle wesentlichen Unterschiede zwischen dem europäischen und dem schweizerischen Bauproduktrecht – namentlich zwischen der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 und dem BauPG – mit einer Revision zu beseitigen, und unterbreitet dafür den Entwurf eines totalrevidierten Bauproduktgesetzes und einer totalrevidierten Bauprodukteverordnung.

Die wesentlichsten Änderungen umfassten:

1. Mit der Revision des BauPG soll der „*leistungsorientierte Ansatz*“ für das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Bauprodukten auf dem Schweizer Markt eingeführt werden. Gleichzeitig wird das Konzept der Brauchbarkeit aufgegeben. Dies führt ausserdem notwendig zu begrifflichen Anpassungen an die europäische Bauprodukteverordnung. Auch sollen aus den „wesentlichen Anforderungen“ jetzt „Grundanforderungen an Bauwerke“ werden und zugleich eine neue Grundanforderung Nr. 7 zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen ins Gesetz aufgenommen werden.
2. Bei einer Revision des BauPG soll eine *Korrektur des heutigen Anwendungsbereichs* des BauPG erfolgen: Es soll der Grundsatz gelten, dass das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Bauprodukten auf dem Markt grundsätzlich durch das BauPG geregelt werden (Ausnahme: Hinsichtlich der Inhaltsstoffe gilt die Chemikaliengesetzgebung vorrangig). Sollten An-

¹³⁰ Art. 60 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

forderungen an das Produkt national geregelt werden müssen, sollen nationale Nachweise und Kennzeichen von Bauprodukten, die von harmonisierten Normen oder einer Europäischen Technischen Zulassung (ETA) erfasst werden und die nicht mit anderen harmonisierungsrechtlichen Bestimmungen der EU übereinstimmen, in der Schweizer Gesetzgebung zurückgenommen werden. Die betreffenden Bauprodukte sollen regelmässig dem „leistungsorientierten Ansatz“ unterworfen werden, da andernfalls neue technische Handelshemmnisse drohen. Wenn inländische Erlasse materielle Regelungen enthalten, dürfen so geregelte Schwellenwerte nicht mehr über eigenständige Konformitätsverfahren nachgewiesen werden, es sei denn, diese eigenständigen Konformitätsverfahren basieren ebenfalls auf Harmonisierungsrechtsakten der EU.

3. Mit dem „leistungsorientierten Ansatz“ ist auch ein *neues Konzept zum Inverkehrbringen* verbunden: Neben dem Inverkehrbringen wird der Begriff der „Bereitstellung auf dem Markt“ eingeführt¹³¹. Damit verbunden ist eine neue, detaillierte und differenzierte Darstellung der Pflichten der unterschiedlichen Wirtschaftsakteurinnen der Liefer- und Vertriebskette (Herstellerinnen, Importeurinnen, Händlerinnen, Bevollmächtigte).
4. Zum neuen Harmonisierungskonzept im Bauproduktesektor gehört auch die quasi-verpflichtenden Anwendung der ins Schweizer Normenwerk übernommenen harmonisierten europäischen Produktnormen. Diese bilden zusammen mit den Europäischen Bewertungsdokumenten die *gemeinsame Fachsprache*, die die Voraussetzung dafür ist, dass in diesem Sektor bestehende Handelshemmnisse abgebaut und keine neuen Handelshemmnisse aufgebaut werden
5. Das *Marktüberwachungskonzept* im Baubereich wird grundlegend überarbeitet und an den europäischen Standard angeglichen. Eine funktionierende Marktüberwachung soll die Verlässlichkeit und Richtigkeit der Produktangaben und das Vorhandensein der deklarierten Produktmerkmale sicherstellen. Das bestehende Sicherheitsniveau der in der Schweiz vermarkteten Produkte soll durch Stichprobenprogramme und anlassbezogene Kontrollen aufrechterhalten werden. Gefahren, die von unsicheren Produkten ausgehen oder die aufgrund mangelhafter Produkte von Bauwerken ausgehen können, sollen zum Schutz der Bevölkerung und anderer wichtiger öffentlicher Güter durch Kontrollen verhindert bzw. durch Marktüberwachungsmassnahmen beseitigt werden.
6. Hinsichtlich der Konformitätsbewertungsverfahren und Konformitätsbewertungsstellen werden die Verfahren wie auch die Stellentypen und deren Funktionen von der europäischen Bauprodukteverordnung übernommen. Es wird fünf *Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit* geben und drei verschiedene Typen notifizierter Stellen, die die entsprechenden Funktionen nach den jeweiligen Verfahren ausfüllen sollen. Zusammenhängend mit dem „leistungsorientierten Ansatz“ sollen neue *vereinfachte Verfahren* – insbesondere auch KMU-schützende Verfahren - zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit im

¹³¹ Art. 2 Ziff. 16 und 17 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

BauPG geregelt und den Schweizer Herstellerinnen zugänglich gemacht werden, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

7. Ebenso soll das heutige Zulassungswesen durch das Konzept der Europäischen Technischen Bewertung (ETB) ersetzt werden. Damit geht einher, dass eine heutige Zulassungsstelle neu die Funktion einer Technischen Bewertungsstelle übernehmen soll, die eine ETB für Bauprodukte ausstellen können soll, wenn das Produkt nicht oder nicht vollständig von einer harmonisierten Norm erfasst wird oder nicht anhand einer solchen Norm bewertet werden kann.
8. Um die Transparenz der Verpflichtungen für die Wirtschaftsakteurinnen zu erhöhen und um ihre Verpflichtungen auf ein der Verhältnismässigkeit entsprechendes Mass zu begrenzen, soll das *Produktesicherheitsrecht* für den Bauproduktesektor europakompatibel in die Bauproduktegesetzgebung integriert werden. Soweit Produktanforderungen in anderen Bundeserlassen eine materielle Regelung erfahren, sollen Bewertungsverfahren für diese materiellen Anforderungen in die harmonisierten und bezeichneten Produktnormen integriert werden. Ihre Erfüllung soll nicht mehr durch separate Konformitätsverfahren neben den Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit nachgewiesen werden. Dies bringt für die Herstellerinnen von Bauprodukten nicht nur eine grössere Transparenz, sondern vor allem auch Verfahrens- und Bürokratieerleichterungen und hilft verstärkt, Handelshemmnisse abzubauen. Zu Variante II vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.2.

1.3 Die beantragte Neuregelung

1.3.1 Totalrevision des BauPG

Hauptziel der beantragten Neuregelung ist es, das MRA-Bauproduktekapitel zu erhalten, damit in diesem Produktesektor der bilaterale Weg im Verhältnis zur EU fortgesetzt werden kann. Gleichzeitig soll das Ziel erreicht werden, die Intransparenz der aktuellen Bauproduktegesetzgebung für die Wirtschaftsakteurinnen der Hersteller- und Verwenderseite so weit als möglich zu beseitigen. Dies soll mit einer Totalrevision des BauPG erreicht werden.

Um im Interesse der Wirtschaft die Gleichwertigkeit des BauPG mit der europäischen Bauprodukteverordnung herzustellen, muss deren Inhalt und die europarechtliche Struktur, in die diese Verordnung eingebettet ist, ins Schweizer Recht übernommen werden. Da die europäische Bauprodukteverordnung in zahlreichen Punkten ganz wesentlich von der bisherigen europäischen Bauprodukterichtlinie abweicht und weil das BauPG von 2001 auf der Bauprodukterichtlinie basiert, zeigt der Vergleich zwischen BauPG und europäischer Bauprodukteverordnung¹³², dass das BauPG einer Totalrevision unterzogen werden muss und lediglich Teilkorrekturen nicht ausreichen werden, um die Gleichwertigkeit zu erhalten. Die europäische Bauprodukteverordnung sieht ein neues Konzept der Harmonisierung vor: den „leistungsorientierten Ansatz“. Dieser neue Ansatz verlangt eine „systemische Korrektur“ des BauPG, indem die Brauchbarkeit des Bauprodukts nicht mehr die Voraussetzung für dessen Inverkehrbringen sein wird und sich das BauPG auf eine

¹³² Ziff. 1.2.2.

Harmonisierung der Verfahren zur Bestimmung der Produktleistungen konzentrieren soll.

Um möglichst geringe Abweichungen von der europäischen Gesetzgebung zu erhalten, wird das BauPG die Struktur, die Definitionen, die Instrumente und Verfahren so weitgehend wie möglich von der europäischen Bauproduktgesetzgebung übernehmen. Die Praxis der bisherigen Bauproduktgesetzgebung hat in den letzten zehn Jahren gezeigt, dass grössere Abweichungen von der europäischen Gesetzgebung, die mit dem Schweizer Gesetz übernommen werden sollte, häufig zu Intransparenz, Rechtsunsicherheit und weiteren Problemen bei der Rechtsanwendung durch die Wirtschaftsakteurinnen geführt haben. Abweichungen bereiten regelmässig nicht nur bei der Beurteilung des Vorliegens der Gleichwertigkeit mit der europäischen Gesetzgebung Schwierigkeiten, sondern auch in der Praxis der Rechtsanwendung.

In den „leistungsorientierten Ansatz“ der europäischen Bauprodukteverordnung müssen sich die Produkthanforderungen der Produktesicherheit, die dem „deskriptiven Ansatz“ folgt, einpassen: Aus diesem Grund ist es unerlässlich, die Produktesicherheit bei Bauprodukten, soweit diese überhaupt sinnvoll auf den Bauproduktsektor anwendbar ist, in das BauPG zu integrieren. Eine Beurteilung von Bauprodukten anhand eines abstrakten Konzepts der Sicherheit ist nicht möglich. Folglich kann auch kein Nachweis anhand der weitreichenden Formel des „Standes des Wissens und der Technik“ erbracht werden. Beurteilungsgrundlage sollen auch für die Sicherheit von Bauprodukten harmonisierte technische Spezifikationen sein. Soweit Bauprodukte nicht von bestehenden harmonisierten Produktnormen oder Europäischen Bewertungsdokumenten erfasst werden, die zur Beurteilung der Sicherheit herangezogen werden, muss die Herstellerin keine Leistungserklärung erstellen. In diesem Fall können entweder andere technische Normen bezeichnet werden, die, in einem vernünftigen Rahmen und am Einzelfall orientiert, Methoden zum Nachweis von Anforderungen an die Sicherheit des Produkts enthalten können, oder das BBL soll die Erarbeitung solcher Normen initiieren können. Auch diese Anforderungen sollen aber nur dann - mittels einer Herstellererklärung - deklariert werden, wenn sie zuvor vom BBL als dem zuständigen Fachamt bezeichnet worden sind. In diesem Fall können die Anforderungen an die Produktesicherheit jedoch nicht weiter reichen als die Sicherheit, die vernünftigerweise von den Verwenderinnen und Verwendern erwartet werden kann. Als Massstab für die Beurteilung der Produktesicherheit eines Bauprodukts können zum Schutz der Verwendenden in diesem Fall die Vorschriften der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV)¹³³ entsprechend angewendet werden. Dieser Massstab soll einen Ausgleich der zu tragenden Risiken zwischen Hersteller- und Verwenderseite schaffen. Zu Variante II vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.2.

1.3.2 Prüfung des Anpassungsbedarfs bei weiteren Gesetzen

Die Totalrevision des BauPG führt zu einem neuen Konzept des Inverkehrbringens von Bauprodukten: Nicht mehr die Brauchbarkeit ist Voraussetzung, sondern die Einhaltung der Verfahrensanforderungen und übrigen Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Erstellung einer Leistungserklärung. Dort, wo Bundeserlasse

¹³³ SR 832.30

Anforderungen an ein Bauprodukt festzuschreiben, stellt sich die Frage des Verhältnisses zum „leistungsorientierten Ansatz“ des revidierten BauPG.

Gepüft wurde deshalb der Anpassungsbedarf bei folgenden Bundeserlassen:

- *Produktesicherheitsgesetz (PrSG) und Produktesicherheitsverordnung (PrSV)*

Da die Produktesicherheitsgesetzgebung in ihrer Anwendung für den Bauproduktebereich im BauPG neu geregelt werden soll, indem Bestimmungen in das BauPG integriert werden, mit welchen dasselbe Ziel wie mit dem PrSG verfolgt werden, ist die Anwendbarkeit des PrSG (und der PrSV) auszuschliessen, soweit nicht Bestandteile von Bauprodukten (wie z.B. der Motor eines elektrisch betriebenen Garagentors) von anderen Harmonisierungsrechtsakten der EU erfasst sind. Da diese Rechtsänderungen im BauPG geregelt werden, muss das PrSG nicht angepasst werden.

Zu Variante II vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.2.

- *Bundesgesetz über die Technischen Handelshemmnisse (THG) und Ausführungsverordnungen (VIPaV¹³⁴, AkkBV¹³⁵)*

Falls nötig, kann mit einer Ausnahme gemäss Artikel 2 der Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften (VIPaV) klargestellt werden, dass das Cassis-de-Dijon-Prinzip nach Artikel 3a des THG auf Bauprodukte, für die der Hersteller eine Leistungserklärung zu erstellen hat, nicht anwendbar wäre. Über eine entsprechende Ausnahme entscheidet der Bundesrat.

Die neue Bauproduktegesetzgebung nimmt auf die Bestimmungen der Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung (AkkBV) Bezug (Art. 20 BauPG) oder sie weicht in seiner Ausführungsverordnung nach dem lex specialis-Grundsatz von der AkkBV ab. Die AkkBV muss daher nicht angepasst werden.

- *Chemikalienrecht/Umweltschutzrecht/Gewässerschutzrecht*

Das Chemikalienrecht¹³⁶, das Umweltschutzrecht oder das Gewässerschutzrecht können materielle Vorschriften zu Schwellenwerten von Schadstoffen oder anderen gefährlichen Stoffen vorsehen, die in Bauprodukten enthalten sein oder die von Bauprodukten emittiert werden können. Diese materiellen Vorschriften können folglich Produktanforderungen mit Bezug auf Produktmerkmale im Rahmen der Bauwerksanforderung „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“ vorsehen. Einen Sonderfall bilden die chemikalienrechtlichen Regelungen des Chemikalien- und Umweltschutzrechts: Hinsichtlich der Inhaltsstoffe eines Bauprodukts gibt es eine nationale Spezialgesetzgebung, die auf europäischer Ebene den Regelungen der

¹³⁴ Verordnung über das Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten und über deren Überwachung auf dem Markt (VIPaV), SR 946.513.8.

¹³⁵ Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (AkkBV), SR 946.512.

¹³⁶ Insbesondere Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, SR 814.81.

REACH-Verordnung¹³⁷ entspricht. Diese Gesetzgebung setzt am stofflichen Inhalt des Bauprodukts an. Die Bauproduktegesetzgebung hat zum Regelungsgegenstand jedoch das Bauprodukt mit seiner Produktleistung in Bezug auf die Grundanforderungen des Bauwerks. Das führt dazu, dass in der EU Schadstoffemissionen eines Bauprodukts nach der europäischen Bauprodukteverordnung behandelt werden und Schadstoffe als Inhaltsstoffe eines Bauprodukts nach der REACH-Verordnung. In gleicher Weise ist die Schweizer Gesetzgebung zu differenzieren: Wo eine materielle Vorschrift die Inhaltsstoffe eines Bauprodukts betrifft, ist die chemikalienrechtliche Gesetzgebung massgebend und wo hinsichtlich eines Bauprodukts Schadstoffemissionen drohen, die sich auf die Grundanforderungen an Bauwerke auswirken können, ist das Bauproduktrecht einschlägig.

So müssen heute gewisse Bauprodukte (z.B. Raumerwärmungsanlagen) gemäss der Luftreinhalte-Verordnung (LRV)¹³⁸ bestimmte materielle Grenzwerte für Schadstoffe einhalten, die sie an die Umwelt abgeben dürfen (Emissionen). Die LRV regelt zugleich ein Konformitätsverfahren, um die Konformität der Produkte mit diesen Produktanforderungen zu überprüfen. Die damit verbundenen Typenprüfungen und Konformitätsbescheinigungen sowie Typenkennzeichen sind nicht mit den Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit anhand von harmonisierten und bezeichneten Bauproduktenormen vereinbar, so dass die Verfahren der LRV nicht neben oder statt den bauproduktrechtlichen Verfahren angewendet werden dürfen.

Es besteht daher auch kein Anpassungsbedarf im Hinblick auf chemikalien- oder umweltrechtliche Vorschriften, soweit diese den stofflichen Inhalt eines Bauprodukts regeln. Soweit es jedoch in diesen materiellen Regelungen des Chemikalien- oder Umweltsrechts um *Emissionen* gefährlicher Substanzen geht, müssen zwei Prinzipien sichergestellt werden:

- i. Wenn nach dem *lex-specialis*-Grundsatz für Bauprodukte technische Ausführungsvorschriften nach der europäischen Bauprodukteverordnung in die schweizerische Bauproduktegesetzgebung übernommen werden (Festlegung von Schwellenwerten in delegierten Rechtsakten nach der europäischen Bauprodukteverordnung), so gehen die auf diese Weise festgelegten Schwellenwerte den national in anderen Erlassen festgelegten Emissionsschwellenwerten vor (es sei denn, es gäbe keinen Widerspruch zwischen diesen Bestimmungen). In diesen Fällen können allerdings weiterhin „schärfere“ nationale Schwellenwerte in der nationalen Gesetzgebung verankert werden.

¹³⁷ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/105/EWG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. der EU vom 30.12.2006, L 396, S. 1.

¹³⁸ SR 814.318.142.1

- ii. Zur Vermeidung doppelter Konformitätsbewertungs-, Prüf-, Inspektions-, Anmelde- oder Zulassungsverfahren muss für Bauprodukte im Hinblick auf die chemikalien- und umweltrechtliche Gesetzgebung der Vorrang der bauproduktrechtlichen Methoden und Verfahren festgeschrieben werden. Ist also ein Emissionsschwellenwert einzuhalten, so findet sich die materielle Festlegung dieses Schwellenwertes (Ausnahme: Ziff. (i)) in der chemikalien- oder umweltrechtlichen Gesetzgebung, die Prüf-, Inspektions- oder Zertifizierungsverfahren bestimmen sich aber nach dem BauPG (es sei denn, der einzelne Aspekt kennt auch auf europäischer Ebene ein eigenes Verfahren). Im Beispielsfall der LRV gelten daher weiterhin die in der LRV festgelegten Emissionsgrenzwerte, die für ein Inverkehrbringen der betroffenen Bauprodukte in der Schweiz eingehalten werden müssen. Die Methoden und Verfahren richten sich jedoch nach dem Bauproduktrecht.

Zur Sicherstellung dieser Prinzipien werden die entsprechenden Rechtsänderungen im BauPG geregelt werden, so dass die chemikalien-, umweltschutz- und gewässerschutzrechtlichen Vorschriften nicht angepasst werden müssen.

- *Energierecht*

Auf Verordnungsstufe (Energieverordnung¹³⁹) gibt es ebenfalls materielle Bestimmungen zu Schwellenwerten bestimmter Bauprodukte. Die Konformitätsnachweisverfahren für die dort geregelten Produkthanforderungen sollen nicht neben den Verfahren zur Erstellung einer Leistungserklärung anzuwenden sein. Im Energierecht gelten sinngemäss die gleichen Grundsätze wie beim Chemikalien- und Umweltrecht (s.o.), so dass die entsprechenden Rechtsänderungen im BauPG geregelt werden, die energierechtlichen Vorschriften aber nicht angepasst werden müssen.

- *Arbeitnehmendenschutzrecht*

Wie bereits weiter oben ausgeführt, nimmt das Arbeitsschutzrecht des Bundes in Einzelfällen auf das Produktesicherheitsgesetz (PrSG) Bezug: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen nur mit „sicheren“ Bauprodukten als Arbeitsmitteln in Kontakt kommen. Neben der neuen Bauproduktgesetzgebung bleiben die Arbeitnehmendenschutzbestimmungen weiterhin anwendbar. Wo die Arbeitsschutzbestimmungen auf eine produktesicherheitsrechtliche Definition von Sicherheit abstellen, sind die Vorschriften des Bauproduktgesetzes anzuwenden, die den Aspekt der Produktesicherheit bei Bauprodukten mit abdecken (bei Variante II bleiben weiterhin die Vorschriften des Produktesicherheitsgesetzes anwendbar). Ausserdem werden vier Sachverhalte dem Bereitstellen auf dem Markt gleichgestellt (Art. 2 Ziff. 18 BauPG). Insbesondere der gewerbliche Eigengebrauch eines Bauprodukts dient der sicheren Verwendung des Produkts durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Betriebes, noch bevor das Produkt in Verkehr gebracht oder auf dem Markt bereitgestellt wird.

¹³⁹ SR 730.01.

1.4 **Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Der Bundesrat beantragt eine Totalrevision des BauPG, welche inhaltlich die Bauprodukteverordnung der EU übernimmt. Damit werden namentlich folgende Verbesserungen erzielt:

Die Gleichwertigkeit des BauPG mit der europäischen Bauproduktegesetzgebung wird wiederhergestellt. Mit dieser Übernahme der europäischen Bauprodukteverordnung kann der bilaterale Weg des MRA-Bauproduktekapitels fortgesetzt werden und neue technische Handelshemmnisse werden vermieden.

Auch die Übernahme der europäischen Bauprodukteverordnung selbst bringt zusätzliche, der neuen Gesetzgebung immanente Vorteile:

1. *Reduktion von Belastungen für Herstellerinnen:* Der „leistungsorientierte Ansatz“ soll Erschwernisse der bisherigen Gesetzgebung für das Inverkehrbringen von Bauprodukten beseitigen. Das Brauchbarkeitserfordernis wird als Voraussetzung für das Inverkehrbringen aus der Gesetzgebung entfernt. Damit werden die öffentlich-rechtlichen Belastungen der Herstellerin reduziert: Sie muss auch in der Schweiz nur noch Produktleistungen zu Produktmerkmalen deklarieren, für welche es eine gesetzliche Bestimmung gibt, beispielsweise in der Umweltgesetzgebung. Dies soll helfen, Kosten für unnötige Prüfungen, Inspektionen oder Zertifizierungen im Bauproduktbereich einzusparen.
2. *Marktorientierung:* Der „leistungsorientierte Ansatz“ ist zugleich ein „marktorientierter Ansatz“: Grundsätzlich soll nicht der Staat alle oder die überwiegende Zahl der Produktleistungen festlegen, sondern nur noch dann Anforderungen an das Produkt definieren, wenn dies zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder zur Verwirklichung überwiegender öffentlicher Interessen im Zusammenhang mit den Grundanforderungen an Bauwerke angezeigt ist. Das revidierte BauPG geht wie die europäische Bauprodukteverordnung davon aus, dass die Verwenderinnen und Verwender (Planerinnen und Planer, Bauherrinnen und Bauherren, Unternehmen des Bauhaupt- oder Baunebengewerbes) bestimmen, ob ein Produkt brauchbar ist oder nicht. Diese Produktauswahl findet am Markt über die Nachfrage statt und wird in privatrechtlichen Verträgen oder Bauaufträgen niedergelegt. Durch diese grössere Freiheit in der Produktherstellung sollte auch die Produktdiversität zunehmen und das Angebot sich vergrössern.
3. *Transparenz:* Gleichzeitig soll das System transparenter werden: Alles wird auf die harmonisierten und bezeichneten Normen und Europäischen Technischen Bewertungen hin orientiert. Dort, wo ein Bauprodukt von einer harmonisierten Norm erfasst oder anhand von einer Europäischen Technischen Bewertung bewertet wird, ist zukünftig eine Leistungserklärung zu erstellen. Die harmonisierten technischen Spezifikationen bilden dabei eine „gemeinsame Fachsprache“, die der technischen Gesetzgebung der EU zugrunde liegt und die bereits seit der ersten Bauproduktegesetzgebung im Jahre 2001 in der Schweiz kontinuierlich übernommen wird. Dadurch muss sich die Herstellerin nicht mehr auf unterschiedliche technische Regeln in Europa einstellen, weil überall die gleichen technischen Spezifikationen für Bauprodukte Anwendung finden.

4. *Vereinfachungen*: Die neue Gesetzgebung führt ausserdem zu Vereinfachungen: Vorgesehen sind Verfahrensvereinfachungen bei den Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit. So sollen bei einer entsprechenden Klassifizierung von Produkten Produktprüfungen ganz entfallen können und in Fällen, in welchen eine andere Herstellerin Prüfungen bereits durchgeführt hat, unter bestimmten Voraussetzungen Wiederholungen von Prüfungen vermieden werden. Ausserdem sollen Bauprodukte, die von Kleinunternehmen hergestellt werden oder die individuell gefertigt werden, von Verfahrenserleichterungen profitieren. Alle diese Verfahrensvereinfachungen sollen dazu dienen, die Herstellungskosten für Bauprodukte zu senken.
5. *Rechtssicherheit*: Mit einem klaren Pflichtenheft für Herstellerinnen, Importeurinnen, Bevollmächtigte und Händlerinnen soll die teilweise in der Praxis beobachtete Rechtsunsicherheit der bisherigen Gesetzgebung beseitigt werden. Zugleich soll der Verwenderin und dem Verwender eines Bauprodukts eine verlässliche und zutreffende Information zu den Produktleistungen über die gesamte Lieferkette hinweg zugänglich gemacht werden.
6. *Verbesserung der Marktüberwachung*: Das Marktüberwachungskonzept im Baubereich wird grundlegend überarbeitet und an den europäischen Standard angeglichen. Eine funktionierende und effektive Marktüberwachung soll zukünftig die Verlässlichkeit und Richtigkeit der Produktangaben und das Vorhandensein der deklarierten Produktmerkmale sicherstellen. Die Marktüberwachung der in der Schweiz vermarkteten Produkte soll durch Stichprobenprogramme und anlassbezogene Kontrollen effizienter werden und einen höheren Wirkungsgrad erreichen, um Gefahren, die von unsicheren Produkten ausgehen oder die aufgrund mangelhafter Produkte von Bauwerken ausgehen können, verhindern oder reduzieren zu können. Eine Effizienzsteigerung in der Marktüberwachung sollte ausserdem durch eine Bündelung der Kräfte erreicht werden können, wenn das Produktesicherheitsrecht in das BauPG integriert wird. Eine effektive Marktüberwachung ist in der Zukunft auch eine Anforderung an die Gleichwertigkeit der technischen Gesetzgebung im MRA.
7. *Nachhaltigkeit*: Um das nachhaltige Bauen unterstützen zu können, soll eine neue Bauwerksanforderung ins BauPG aufgenommen werden. Für diese Bauwerksanforderung sollen dann die Normenschaffenden Produktmerkmale entwickeln und in die harmonisierten Normen integrieren, für die Produktleistungen deklariert werden können.
8. *Verhältnismässigkeit*: Die Integration des Produktesicherheitsrechts für Bauprodukte in das BauPG soll die Transparenz hinsichtlich der Verpflichtungen der Wirtschaftsakteurinnen erhöhen und deren Verpflichtungen auf ein der Verhältnismässigkeit entsprechendes Mass begrenzen. Dies soll erreicht werden, indem als Beurteilungsmassstab der konkreten Sicherheits- und Gesundheitsaspekte eines Bauprodukts nicht die weitreichende Formel des „Standes des Wissens und der Technik“, sondern die bestehenden harmonisierten Produktnormen dienen sollen. Zu Variante II vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.2.

9. *Bürokratieabbau*: In gleicher Weise soll nicht nur eine grössere Transparenz hergestellt werden, sondern vor allem auch zu Verfahrenserleichterungen und Bürokratieabbau beitragen, dass, soweit Produkthanforderungen in anderen Bundeserlassen eine materielle Regelung erfahren, die materiellen Anforderungen in die harmonisierten und bezeichneten Produktnormen integriert werden sollen und ihre Erfüllung nicht mehr durch separate Konformitätsverfahren neben den Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit nachgewiesen werden muss.

1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Aufwand beim Vollzug der sich aus dem BauPG ergebenden Aufgaben steht in einem sehr günstigen Verhältnis zum Ertrag, d.h. zu den Vorteilen mit Bezug auf den Aussenhandel und die gesamte Bauwirtschaft, die Produkte- und die Bauwerksicherheit, die durch das Gesetz erreicht werden können (vgl. oben Ziff. 1.4). Das BauPG geht – wie bis anhin – von der grundsätzlichen Selbstverantwortung aus und überlässt es den Wirtschaftsakteurinnen, ob sie für ein Produkt mehr als die mindestens gesetzlich vorgeschriebenen Produktleistungen deklarieren wollen, und wie sie vorgehen wollen, damit nur Bauprodukte auf den Markt der Schweiz gelangen, die den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Das BauPG sieht auch weiterhin keine Präventivkontrolle¹⁴⁰ der Produkte vor, auch aus der Überlegung heraus, dass der Umfang des Vollzugs nicht ausgedehnt werden soll. In gleicher Weise wird auch auf eine umfassende Marktüberwachung verzichtet, es soll ein anlassbezogenes Marktüberwachungskonzept fortgeführt werden, das sich insbesondere auf Meldungen Dritter stützt und nur ergänzend auf Stichprobenprogramme. In den Fällen, in welchen die staatlichen Kontrollen zeigen, dass ein Bauprodukt nicht den gesetzlichen Voraussetzungen des BauPG entspricht, soll die Wirtschaftsakteurin, die eine Kontroll- oder Korrekturmassnahme zu vertreten hat, die Kosten der Marktüberwachungsmassnahmen tragen. Das revidierte BauPG auferlegt den Marktüberwachungsorganen ausserdem eine grundsätzliche Zurückhaltung: So sieht beispielsweise Art. 23 Absatz 2 BauPG ausdrücklich eine Kooperationspflicht der Marktüberwachungsorgane mit den Wirtschaftsakteurinnen vor (und nicht nur umgekehrt), um Vorkehrungen zu treffen, durch die Gefahren, die von Bauprodukten ausgehen können, gemindert oder beseitigt werden können. Die mit der Bauproduktgesetzgebung seit 2001 bestehenden Aufgaben werden sehr zurückhaltend interpretiert.

1.6 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Ein Rechtsvergleich zu den Mitgliedstaaten der EU erübrigt sich, weil die übernommene europäische Bauprodukteverordnung als Verordnung europarechtlich in den Mitgliedstaaten der EU unmittelbar anwendbares Recht ist, das nicht in nationales Recht umgesetzt werden muss.

Mit der Totalrevision des Bundesgesetzes und der Verordnung über Bauprodukte soll die europäische Bauprodukteverordnung materiell weitestgehend übernommen

¹⁴⁰ Die Marktüberwachung stellt eine nachträgliche Kontrolle von Bauprodukten dar, wenn diese schon auf dem Markt in Verkehr gebracht oder bereitgestellt worden sind. Eine Präventivkontrolle würde dagegen wie eine Marktzugangsschranke funktionieren und müsste beispielsweise wie ein Zulassungssystem ausgestaltet werden.

werden. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, das bestehende Bauproduktekapitel im MRA an die neue Rechtslage anzupassen und somit die Gleichwertigkeit der europäischen und schweizerischen Gesetzgebung erneut festzustellen. Europakompatible Lösungen liegen nicht zuletzt im Interesse der Herstellerinnen und der Verwenderinnen und Verwender von Bauprodukten.

Zugleich soll eine für den Baubereich sinnvolle und europakompatible Integration des Schweizer Produktesicherheitsrechts (PrSG und PrSV) in die Bauproduktegesetzgebung erfolgen. Da die europäische Bauprodukteverordnung sowohl nach dem *lex-specialis*-Grundsatz als auch nach der *lex-posterior*-Regel vorrangig zu den Bestimmungen der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit¹⁴¹ (Produktesicherheitsrichtlinie) ist, muss auch diese europarechtliche Struktur des Bauproduktrechts im schweizerischen Recht übernommen werden. In konkreten Einzelfällen kann schweizerisches Recht den Nachweis bestimmbarer Gesundheits- und Sicherheitsaspekte in rechtsverbindlichen Regelungen festschreiben. Der Weg des Nachweises führt dann aber immer über die Deklaration der Sicherheitsaspekte, für die es Bewertungsmethoden oder –verfahren in den harmonisierte technischen Spezifikationen geben muss, im Rahmen der Leistungserklärung (oder allenfalls im Rahmen einer Herstellererklärung). Infolgedessen sind Produktanforderungen in das Konzept der Bauproduktegesetzgebung einzupassen. Dort, wo bezogen auf ein konkretes Bauprodukt eine Anforderung an die Produktesicherheit relevant ist, muss diese im Rahmen des Bauproduktrechts festgelegt und nachfolgend in die harmonisierten technischen Spezifikationen als wesentliches Produktmerkmal integriert werden, damit die Herstellerin diese Anforderungen an die Produktesicherheit in ihre Leistungserklärung aufnehmen kann. Zu Variante II vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.2.

Im Rahmen der Marktüberwachung werden zusätzlich zur Übernahme der europäischen Bauprodukteverordnung einzelne in der Bauprodukteverordnung in Bezug genommene Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 übernommen. Dies dient der Lückenfüllung an den Stellen, wo die europäische Bauprodukteverordnung diese horizontale Gesetzgebung voraussetzt. In gleicher Weise werden einzelne Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 zur Produktinformationsstelle übernommen, da die europäische Bauprodukteverordnung hinsichtlich dieser Stelle die Verordnung (EG) Nr. 764/2008 ebenfalls als gegeben voraussetzt.

1.7 Umsetzung

Die Bestimmungen des BauPG sollen – wie bis anhin – in einer Ausführungsverordnung, der totalrevidierten BauPV, präzisiert werden. So soll der Bundesrat Bestimmungen erlassen namentlich in diesen Bereichen:

- Grundanforderungen an Bauwerke,
- in der Leistungserklärung anzugebende Produkteleistungen,
- Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit,
- Inhalt der Leistungserklärung und die Bedingungen für das Zurverfügungstellen der Leistungserklärung,
- Vorschriften für die Wirtschaftsakteurinnen,

¹⁴¹ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. der EU L 11 vom 15. Januar 2002, S. 4ff, Produktsicherheitsrichtlinie.

- Inhalte und Bezeichnung harmonisierter Normen,
- Inhalt und Verfahren zur Erstellung Technischer Bewertungsdokumente und Technischer Bewertungen sowie zur Bezeichnung Europäischer Bewertungsdokumente,
- Notifizierte Stellen zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit, Technische Bewertungsstellen und Produktinformationsstellen,
- Aufgaben der Marktüberwachungsbehörde,
- Kommission für Bauprodukte,
- Finanzierung des Vollzugs.

Der Vollzug des BauPG liegt – wie bisher – beim Bund, soweit das Inverkehrbringen von Produkten und daneben die Produktesicherheit betroffen sind, und bei den Kantonen, soweit das Verwenden von Produkten und die Bauwerkssicherheit betroffen sind. Im Rahmen der Marktüberwachung erfolgen Rechtsetzung, Aufsicht und Koordination des Vollzugs durch das BBL. Die Marktbeobachtung erfolgt hinsichtlich der Produktesicherheit durch die meldepflichtigen eidgenössischen und kantonalen Organe des Arbeitsrechts, die Produktkontrollen hinsichtlich der Produktesicherheit und weiterer mit Gefahren verbundener Produktmängel soll durch die SUVA, die bfu und weitere vom BBL zu bezeichnende Fachorganisationen erfolgen. Hinsichtlich der Marktbeobachtung und Produktkontrolle kann das BBL weitere, auch kantonale Behörden und Organisationen zur Mitwirkung heranziehen. Dabei sollen die Kontrollaufgaben auf einige wenige spezialisierte Vollzugsorgane konzentriert werden und der Beizug weiterer Stellen den Mitteleinsatz optimieren.

Auch die übrigen Vollzugskompetenzen sollen beibehalten werden. Das betrifft namentlich die Vollzugskompetenzen nach anderen Bundeserlassen des Chemikalien- oder Umweltrechts, soweit die dortigen Regelungen ergänzend eigene Vollzugskompetenzen vorsehen. Soweit es um Emissionen gefährlicher Stoffe geht, soll das BBL als Koordinierungsstelle für die Marktüberwachung von Bauprodukten über die Vollzugsmaßnahmen der nach den anderen Bundeserlassen handelnden Behörden informiert werden, damit eine einheitliche Kontrolle sichergestellt werden kann. Dies ist entscheidend im Hinblick auf einen einheitlichen gesamtschweizerischen Vollzug und bezüglich der Einheit des einzelnen Bauprodukts im Hinblick auf dessen unterschiedliche Produktmerkmale.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Ingress

Der Ingress des Bauproduktegesetzes nennt die wesentlichen kompetenzbegründenden Bestimmungen der Bundesverfassung.

2.2 Zweck, Geltungsbereich und Begriffe

Art. 1

Absatz 1: Das Bauproduktegesetz regelt das Inverkehrbringen aller Bauprodukte und ihre Bereitstellung auf dem schweizerischen Markt. unabhängig davon, ob ein Bauprodukt von einer harmonisierten Norm erfasst oder einer Europäischen Technischen Bewertung entspricht oder nicht.

Absatz 2: Mit dieser Zweckbestimmung soll klargestellt werden, dass der Hauptzweck des BauPG die Erleichterung der freien grenzüberüberschreitenden Vermarktung von Bauprodukten ist, dass allerdings bei der Vermarktung in der Schweiz ausserdem die Produktesicherheit berücksichtigt werden muss.

Absatz 3: Für die genannten Rechtsgebiete in dieser Bestimmung bedarf es einer Kollisionsregel in zwei Fällen, in welchen es nicht um die Inhaltsstoffe selbst in Bauprodukten geht, die von einer harmonisierten Norm erfasst werden oder für die eine Europäische Technische Bewertung ausgestellt worden ist:

Im Fall des *Buchstabens a)* geht es um eine besondere Kollisionsregel, die dem Abbau technischer Handelshemmnisse dient, die in Form doppelter Konformitätsbewertungs-, Prüf-, Inspektions-, Anmelde- oder Zulassungsverfahren die Herstellerinnen und die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt belasten. Um doppelte Verfahren für Bauprodukte zu vermeiden, muss klar sein, welches Verfahren die Wirtschaftsakteurin durchführen muss, wenn sie ein Bauprodukt auf dem Schweizer Markt in Verkehr bringen oder dort bereitstellen will: Die Vorschrift sieht vor, dass ausschliesslich die Verfahren des Bauproduktrechts zur Anwendung kommen, wenn die anderen Bundeserlasse oder deren Ausführungsbestimmungen für Bauprodukte abweichende oder zusätzliche Konformitätsbewertungs-, Inspektions-, Zertifizierungs-, Prüf-, Anmelde- oder Zulassungsverfahren vorsehen. Diese Vorschrift dient auch der Übernahme der Artikel 8 Absatz 6 und Artikel 17 Absatz 5 der europäischen Bauprodukteverordnung.

Im *zweiten* Fall können technische Ausführungsvorschriften zur europäischen Bauprodukteverordnung Schwellenwerte für die Produktleistung vorsehen (im Zusammenhang mit gefährlichen Substanzen geht es dabei um Vorschriften mit Bezug auf die Freisetzung solcher Substanzen aus dem Bauprodukt). Die Übernahme dieser technischen Ausführungsvorschriften ist unabdingbar für das Funktionieren der Bauproduktegesetzgebung und deren Äquivalenz mit der europäischen Bauprodukteverordnung. Im Kollisionsfalle mit anderen Festlegungen von Schwellenwerten müssen infolgedessen die nach dem Bauproduktegesetz festgelegten Schwellenwerte Vorrang haben, weil andernfalls eine rechtsstaatlich problematische Situation entstehen könnte, wenn sich zwei verschiedene Bundeserlasse hinsichtlich des gleichen Regelungsgegenstandes widersprechen würden. Die Festlegungen nach den anderen Bundeserlassen oder deren Ausführungsvorschriften führen allerdings zu keiner Kollision, wenn sie mit den Festlegungen nach Bauproduktegesetz nicht

im Widerspruch stehen. In diesem Fall muss ihre Anwendung auch nicht durch eine Kollisionsregelung ausgeschlossen werden.

Einen Sonderfall bilden die Regelungen des Umwelt- und Chemikalienrechts, die am stofflichen Inhalt des Bauprodukts ansetzen: Hinsichtlich der *Inhaltsstoffe* eines Bauprodukts gibt es eine nationale Spezialgesetzgebung, die auf europäischer Ebene den Regelungen der REACH-Verordnung¹⁴² entspricht. Die Bauproduktgesetzgebung hat zum Regelungsgegenstand jedoch das Bauprodukt mit seiner Produktleistung in Bezug auf die Grundanforderungen des Bauwerks. Das führt dazu, dass die *Freisetzung gefährlicher Substanzen* aus einem Bauprodukt nach der europäischen Bauprodukteverordnung behandelt werden und *Schadstoffe als Inhaltsstoffe* eines Bauprodukts nach der REACH-Verordnung. In gleicher Weise ist die Schweizer Gesetzgebung zu differenzieren: Wo die Regelung die Inhaltsstoffe eines Bauprodukts betrifft, ist die chemikalienrechtliche Gesetzgebung massgebend und wo hinsichtlich eines Bauprodukts die Freisetzung gefährlicher Substanzen droht, die sich auf die Grundanforderungen an Bauwerke auswirken können, können nach dem Bauproduktrecht Schwellenwerte vorrangig festgelegt werden, wenn dies in Ausführung der europäischen Bauprodukteverordnung geschieht.

Absatz 4: Diese Bestimmung regelt das Verhältnis des Bauproduktrechts zum PrSG. Der Entwurf enthält dafür zwei Varianten, da die europarechtliche Situation des Verhältnisses des Produktesicherheitsrechts, das in der europäischen Bauprodukteverordnung¹⁴³ geregelt wird, zum Produktesicherheitsrecht der europäischen Produktesicherheitsrichtlinie¹⁴⁴ bisher nicht vollständig geklärt werden konnte. In der Bundesverwaltung wird diese rechtliche Situation unterschiedlich beurteilt. Aus diesem Grund werden vorliegend die beiden Varianten vorgelegt. Aufgrund der aktuellen Informationslage und dem gegenwärtigem Kenntnisstand zur europarechtlichen Situation Rechts steht für das für die Revision der Bauprodukteerlasse federführende Departement die Variante I im Vordergrund. Diese geht davon aus, dass die Äquivalenz der revidierten Bauprodukteerlasse mit der europäischen Gesetzgebung als Voraussetzung für die Fortschreibung des MRA-Bauproduktekapitels nur ohne die parallele Anwendung zusätzlicher oder „Restnachweisverfahren“ gemäss PrSG neben der Bauproduktgesetzgebung erreicht werden kann. Die Variante II geht dagegen auch in Zukunft von einer parallelen Anwendbarkeit des PrSG auf Bauprodukte und dessen Nachweise für das Inverkehrbringen aus. Je nachdem, wie sich die europarechtliche Situation entwickeln wird, wäre es im weniger wahrscheinlichen Fall denkbar, dass ein Nebeneinander von Nachweisen für das Inver-

¹⁴² Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/105/EWG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. der EU vom 30.12.2006, L 396, S. 1.

¹⁴³ Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, ABl. der EU L 88 vom 4. April 2011, S. 5, Bauprodukteverordnung.

¹⁴⁴ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. der EU L 11 vom 15. Januar 2002, S. 4ff, Produktsicherheitsrichtlinie.

kehrbringen nach der revidierten Bauproduktegesetzgebung und zusätzlichen und/oder „Restnachweisen“ nach dem PrSG europarechtlich zulässig wären. Dies richtet sich nach der Äquivalenzbeurteilung von schweizerischem und europäischem Recht beider Vertragsparteien des MRA. Ziel ist es, eine Klärung der Rechtslage herbeizuführen, bevor die Vorlage dem Parlament unterbreitet wird. Im Fall der Variante II würden auch die Ausführungen der entsprechenden Abschnitte dieser Erläuterungen mit Bezug zum PrSG, insbesondere die Ziffern 1.1.3, 1.2.3, 1.3.1, 1.3.2, 1.4 und 1.6, anders lauten.

Variante I

Diese Variante geht davon aus, dass die europäische Bauprodukteverordnung den Aspekt der Produktesicherheit umfassend und abschliessend regelt, so dass im Bauproduktesektor die europäische Produktesicherheitsrichtlinie keinen überschüssigen Regelungsgehalt mehr besitzt. Jeder zusätzliche oder „Restnachweis“ für Anforderungen an das Inverkehrbringen von Bauprodukten, der nicht im System der europäischen Bauprodukteverordnung vorgesehen ist, ist daher ein technisches Handelshemmnis. Es kann also keine Nachweise im Hinblick auf die Produktesicherheit ausserhalb dieses Systems geben. Da es keine eigenständigen europäischen Normen für die „Produktesicherheit“ geben wird, müsste die Herstellerin zusätzliche oder „Restnachweise“ nach dem Stand des Wissens und der Technik gemäss Art. 5 Abs. 4 PrSG führen. Diese Verpflichtung ergibt sich ohne die Regelung des Absatzes 4 in der Fassung der Variante I aus Art. 1 Abs. 3 PrSG. Diese Nachweispflicht als zusätzliche Anforderung an das Inverkehrbringen ist in der europäischen Gesetzgebung nicht vorgesehen und wäre demnach als technisches Handelshemmnis zu beurteilen. Zusätzliche Nachweisverpflichtungen ausserhalb des Systems der europäischen Bauprodukteverordnung führen dazu, dass das Schweizer Recht im Rahmen der Beurteilung für die Fortführung des Bauproduktekapitels durch die Vertragsparteien des MRA nach gegenwärtig vorliegenden Informationen mit hoher Wahrscheinlichkeit als nicht äquivalent eingestuft werden wird. Aus diesem Grund muss der europarechtlich vorgesehene Vorrang des Bauproduktrechts gegenüber dem allgemeinen Produktesicherheitsrecht auch landesrechtlich vorgesehen werden.

Zum Inhalt der Bestimmung:

Wegen der grundlegenden Abweichungen vom europäischen Recht, das auf Bauprodukte anzuwenden ist, kann das PrSG nicht auf Bauprodukte angewendet werden, ohne gleichzeitig die Äquivalenz des schweizerischen Rechts mit dem europäischen Recht, das auf Bauprodukte anwendbar ist, und damit das Bauproduktekapitel im bilateralen Abkommen mit der EU zu gefährden (vgl. ergänzend oben Ziff. 1.1.2 und 1.1.3). Schon der abstrakt definierte Begriff der Sicherheit eines Bauprodukts an sich¹⁴⁵ ist nicht kompatibel mit dem europäischen auf Bauprodukte anwendbaren Recht. Es ist nicht möglich, in einer für den Sektor geeigneten Weise bei über 50000 unterschiedlichen Bauprodukten mit inhomogenen Produktmerkmalen eine abstrakte Definition „grundlegender Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen“¹⁴⁶ zu finden, die für alle Bauprodukte gelten würde. Wegen des an Produkteleistungen orientierten spezifischen Harmonisierungsansatzes für den Bauproduktbereich gibt es auch keine eigenständigen „Sicherheitsnormen“¹⁴⁷. Vernünftigerweise von den

¹⁴⁵ Art. 3 Abs. 1 PrSG.

¹⁴⁶ Art. 4 PrSG.

¹⁴⁷ Art. 5 Abs. 3 und Art. 6 PrSG.

Verwenderinnen und Verwendern zu erwartende Gesundheits- und Sicherheitsaspekte können im System des BauPG in der Leistungserklärung deklariert und in die Sicherheitsinformationen, die der Hersteller dem Bauprodukt mitgeben muss, eingeschlossen werden. Eigene Konformitätsbewertungsverfahren nach dem PrSG¹⁴⁸ zum Nachweis einer abstrakten „Sicherheit von Bauprodukten“¹⁴⁹ kann es nicht geben. Die gesamte Struktur des PrSG, die Anforderungen und Nachweise sind für den Bauproduktesektor ungeeignet. Für konkrete Fälle soll ein Nachweis von Anforderungen an die „Sicherheit eines Bauprodukts“ im Rahmen der sieben Grundanforderungen an Bauwerke als wesentliches Produktmerkmal in Rechtserlassen und im Rahmen dessen, was von der Verwenderin und vom Verwendender vernünftigerweise erwartet werden darf, verlangt werden. Das so festgelegte wesentliche Produktmerkmal soll dann durch die Methoden und Verfahren der harmonisierten technischen Spezifikationen nachgewiesen und im Rahmen der Leistungserklärung nach dem Bauproduktengesetz deklariert werden, falls die in Frage stehende Anforderung nicht ohnehin schon durch den Anwendungsbereich (*scope*) einer harmonisierten technischen Spezifikation abgedeckt ist.

Es entsteht auch keine Sicherheitslücke dadurch, dass das PrSG nicht auf Produkte angewendet werden kann, die nach dem BauPG und seinen Ausführungsvorschriften als Bauprodukte in Verkehr gebracht werden, denn auch die Bauproduktgesetzgebung verfolgt im Grundsatz dieselben Ziele wie das PrSG und deckt auch den Aspekt der Produktesicherheit vollständig ab. Es hat zudem den entscheidenden Vorteil, dass die Kompatibilität mit der europäischen Gesetzgebung gewährleistet werden kann. Insbesondere sollen nach dem BauPG sowohl Laien wie Fachleute geschützt werden¹⁵⁰, dem Bereitstellen auf dem Markt werden die gleichen Sachverhalte gleichgestellt wie nach dem PrSG (*Art. 2 Ziff. 18*), die „Nachmarktpflichten“ des Art. 8 PrSG werden auch nach der Bauproduktgesetzgebung den Wirtschaftsakteurinnen abverlangt.

Produkte, die zwar ein Bauprodukt sein können, die aber z.B. wegen einer bestimmten Funktion zudem in den Anwendungsbereich eines anderen Sektorerlasses fallen, sollen, soweit der Anwendungsbereich dieser anderen Sektorerlasse betroffen ist, auch weiterhin in den Anwendungsbereich des PrSG fallen (Buchstabe a)). Ein Beispiel: Eine motorgetriebene Schiebetür soll, soweit sie als Bauprodukt nach dem BauPG in Verkehr gebracht wird, nicht vom PrSG erfasst sein. Soweit die Funktion dieser motorisierten Schiebetüre als in Verkehr zu bringende Maschine im Sinne der Maschinenverordnung¹⁵¹ betroffen ist, soll das PrSG anwendbar bleiben.

Das PrSG soll für *Bestandteile von Bauprodukten* anwendbar bleiben (Buchstabe b)), wenn ein bestimmter Sachverhalt gegeben ist: Enthält ein Bauprodukt Bestandteile, deren Konformität nach anderen bundesrechtlichen Vorschriften als dem BauPG nachzuweisen ist, die wiederum andere europäische Harmonisierungsrechtsakte als die europäische Bauproduktverordnung ins Schweizer Recht übernehmen, so soll das PrSG auf diese Bestandteile anwendbar bleiben. Für diese Bestandteile werden heute nach den anderen bundesrechtlichen Vorschriften im Sinne des PrSG

¹⁴⁸ Art. 7 PrSG.

¹⁴⁹ Art. 5 PrSG.

¹⁵⁰ Arg. ex Art. 4 Abs. 3 BauPG, vgl. ergänzend zum personenbezogenen Schutzbereich die Botschaft zum Produktesicherheitsgesetz vom 25. Juni 2008, Ziff. 2, Art. 2 Abs. 3 PrSG, BBl. 2008, S. 7407ff.

¹⁵¹ SR 819.14.

die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen festgelegt und diese Bestandteile sollen auch weiterhin nach den für sie heute geltenden Methoden und Verfahren behandelt werden. Diese Bestimmung meint beispielsweise die Prüfung des Motors nach der Maschinenverordnung¹⁵², der für eine motorgetriebene Markise (Sonnenstore = Bauprodukt nach der harmonisierten Bauproduktenorm EN 13561) verwendet werden soll. Für diesen Motor als Bestandteil der motorbetriebenen Markise soll das PrSG weiterhin Anwendung finden, weil die schweizerische Maschinenverordnung die europäische Maschinenrichtlinie¹⁵³ und deren Konformitätsverfahren sowie deren Definition der grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen im Sinne des PrSG ins Schweizer Recht übernimmt. Für die wenigen Fälle, in welchen auch auf europäischer Ebene mehrere Harmonisierungsrechtsakte anzuwenden sind, ist zu fragen, welche Richtlinie oder Verordnung den Charakter des Produkts vorgibt: So kann ein Aufzug ebenfalls in ein Bauwerk eingebaut werden, ist aber dennoch kein Bauprodukt, weil auf europäischer Ebene eine eigene Aufzugsrichtlinie besteht. Ist ein Produkt ein Bauprodukt, ist auf das Produkt grundsätzlich abschliessend die Bauproduktgesetzgebung anzuwenden. Wenn die Bestandteile für sich betrachtet ein eigenes Produkt nach einem anderen Harmonisierungsrechtakt wären, soll auch in der Schweizer Gesetzgebung das einschlägige für den Sektor dieser Komponente geltende Recht angewendet werden.

Variante II

Diese Variante geht von der Notwendigkeit einer parallelen Anwendbarkeit des PrSG auf Bauprodukte aus. Dabei wird angenommen, dass explizite materielle Sicherheitsvorgaben für Bauprodukte in der Bauproduktgesetzgebung fehlen. Der Aspekt der Produktesicherheit wird von der europäischen Bauprodukteverordnung nicht umfassend und abschliessend geregelt, so dass ein überschüssender Regelungsgehalt der europäischen Produktesicherheitsrichtlinie fortbestehe. Eine Vorrangregelung der europäischen Bauproduktgesetzgebung gegenüber der europäischen Produktesicherheitsrichtlinie besteht gemäss dieser Variante nicht. Die landesrechtliche Regelung folgt diesem Nebeneinander mehrerer europäischer Regelungen, deren Zusammenspiel noch nicht abschliessend geklärt ist, und hält daher an einem Nebeneinander von Bauproduktgesetzgebung und PrSG fest. Dies hat zur Folge, dass im Verhältnis zur Bauproduktgesetzgebung für solche materiellen Sicherheitsanforderungen, für die die Bauproduktgesetzgebung und die technischen Spezifikationen nach der Bauproduktgesetzgebung keine expliziten Sicherheitsvorgaben enthalten, zusätzliche Nachweise oder „Restnachweise“ gemäss PrSG geführt werden müssen. Nur im Falle, dass die Bauproduktgesetzgebung bezogen auf den Einzelfall und aus der Perspektive des PrSG explizite Sicherheitsvorgaben macht, entfällt die Nachweispflicht des Herstellers.

Für diese Variante spricht, dass bei einer Klärung der europarechtlichen Situation zugunsten einer parallelen Anwendbarkeit der Nachweisverpflichtungen nach der europäischen Bauprodukteverordnung und der europäischen Produktesicherheitsrichtlinie, sollte sie wider Erwarten erst nach Verabschiedung des revidierten BauPG durch das Parlament erfolgen, die mit der Variante I vorgeschlagene Vor-

¹⁵² SR 819.14.

¹⁵³ Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung), ABl. der EU L 157 vom 9. Juni 2006, S. 24.

rangregelung zugunsten der revidierten Bauproduktgesetzgebung nur wieder über eine formelle Gesetzesänderung des PrSG korrigiert werden könnte.

Zum Inhalt der Bestimmung:

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem Art. 1 Abs. 3 PrSG. Es kann daher auf die Erläuterungen in der Botschaft zum PrSG verwiesen werden¹⁵⁴. Diese lauten:

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

Das Gesetz soll so weit anwendbar sein, als nicht andere bundesrechtliche Bestimmungen in den sektoriellen Gesetzen bestehen, mit denen dasselbe Ziel verfolgt wird. Dies heisst zunächst, dass das Produktesicherheitsgesetz Anwendung findet, wenn in einem sektoriellen Erlass zu einem Gegenstand, den das Produktesicherheitsgesetz regelt, nichts normiert ist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die spezifische Gesetzgebung keine Vorkehrungen zur Gefahrenerkennung oder Meldepflichten nach dem Inverkehrbringen gemäss Artikel 8 vorschreibt oder keine der in Artikel 10 aufgeführten Verwaltungsmassnahmen vorsieht. Dasselbe ist der Fall, wenn die spezifische Gesetzgebung keine dem Gefährdungspotenzial des Produkts entsprechende Kennzeichnung, Warnhinweise etc. verlangt, wie es Artikel 3 Absatz 4 vorschreibt. Das Produktesicherheitsgesetz ergänzt somit einen sektoriellen Erlass, wenn er einen Gegenstand, den das Produktesicherheitsgesetz regelt, nicht normiert. Sieht der sektorielle Erlass zu einer bestimmten Problematik eine Lösung vor, die von jener abweicht, die im Produktesicherheitsgesetz enthalten ist, so geht der sektorielle Erlass vor, wenn er dabei dasselbe Ziel verfolgt wie die im Produktesicherheitsgesetz vorgesehene Lösung mit den hohen Standards der EG-Richtlinie. Dabei wird vorausgesetzt, dass ein sektorieller Erlass unterhalb der Gesetzesstufe sich im Rahmen des übergeordneten Gesetzes hält und Abweichungen vom Produktesicherheitsgesetz somit auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen. Ist diese Voraussetzung im Einzelfall nicht erfüllt, so ist die entsprechende Bestimmung des Produktesicherheitsgesetzes anwendbar. Das sektorielle Recht ist insbesondere in jedem Fall auch für die Regelung des Vollzugs massgebend. Das Produktesicherheitsgesetz ändert die Zuständigkeitsbereiche der Vollzugsbehörden gemäss den sektoriellen Gesetzgebungen nicht. Es ist aber zu betonen, dass das Produktesicherheitsgesetz punkto Schutzniveau und Massnahmen der Inverkehrbringer und der Vollzugsorgane den Massstab setzt, der grundsätzlich auch für die sektoriellen Erlasse massgebend ist. Die sektoriellen Erlasse sollen also die Sicherheit vorschreiben, die dem Stand des «Wissens und der Technik» entspricht und sich nicht mit einer dem «Stand der Technik» entsprechenden Sicherheit begnügen. Wo die sektoriellen Erlasse dem Standard des Produktesicherheitsgesetzes nicht genügen, stellt sich die Frage einer künftigen Anpassung dieser sektoriellen Erlasse. Diese laufende Anpassung der sektoriellen Bestimmungen erscheint sowohl aus der Sicht der Produzenten wie der Benutzerinnen und Benutzer sinnvoller als jeweilige Korrekturen mittels des Rückgriffs auf das Produktesicherheitsgesetz.

Die Bestimmung hat zur Folge, dass das PrSG wie bis anhin parallel und ergänzend zur Bauproduktgesetzgebung zur Anwendung kommt. Der Hersteller muss dann neben der Erstellung einer Leistungserklärung und den sie begleitenden Gebrauchs- und Sicherheitshinweisen für das spezifische Produkt beim Inverkehrbringen ausserdem den Nachweis nach dem PrSG erbringen, dass das von ihm hergestellte Produkt sicher ist im Sinne des PrSG. Dieser Nachweis umfasst alles, wofür die Bauproduktgesetzgebung bezogen auf den Einzelfall und aus der Perspektive des PrSG keine expliziten Sicherheitsvorgaben macht.

¹⁵⁴ Vgl. die Erläuterungen der Botschaft zum Produktesicherheitsgesetz vom 25. Juni 2008, Ziff. 2, Art. 1 Abs. 3 PrSG, BBl. 2008, S. 7407ff.

Art. 2

Hier werden die Definitionen der europäischen Bauprodukteverordnung übernommen. Nachfolgende Begriffe werden gesondert erläutert, um das System der europäischen Gesetzgebung für Bauprodukte abbilden zu können, das die europäische Bauproduktegesetzgebung bei ihren Begriffsdefinitionen voraussetzt. Dazu zählen auch die Begrifflichkeiten des neuen europäischen „Standardisierungspakets“¹⁵⁵:

Ziff. 10: Auf einer allgemeinen Ebene soll zunächst definiert werden, was unter technischen Spezifikationen zu verstehen ist, bevor von „harmonisierten technischen Spezifikationen“ (*Ziff. 15*) die Rede ist.

Ziff. 12 nennt die europäischen Normungsgremien ausdrücklich, an welchen auch die Schweizerische Normenvereinigung SNV beteiligt ist. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass Mandate an diese Normierungsgremien auch durch die EFTA erteilt werden.

Ziff. 18: Ergänzt wurden im Verhältnis zur Übernahme der europäischen Bauprodukteverordnung drei Begleitumstände, die dem Bereitstellen auf dem Markt gleichgestellt werden sollen, um einen lückenlosen Schutz der Arbeitnehmenden gewährleisten zu können. Ergänzend kann hierzu auf die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zu Art. 2 Abs. PrSG¹⁵⁶ verwiesen werden. Diese drei besonderen Begleitumstände können allerdings nur für Produkte gelten, die in der Schweiz hergestellt werden, da die europäische Bauprodukteverordnung diese Sachverhalte nicht dem Bereitstellen auf dem Markt gleichstellt und somit mit der Regelung von Sachverhalten vor dem Inverkehrbringen ein Handelshemmnis geschaffen werden würde, wenn eine Herstellerin, der im Ausland produziert, diese Regelungen auch im Ausland beachten müsste, um ein Bauprodukt in der Schweiz auf dem Markt bereitstellen zu dürfen.

2.3 Voraussetzungen für das Inverkehrbringen und das Bereitstellen von Bauprodukten auf dem Markt

2.3.1 Grundanforderungen an Bauwerke und wesentliche Merkmale von Bauprodukten

Art. 3

Absätze 1 und 2: Die Grundanforderungen an Bauwerke sind mehrheitlich nichts Neues: Schon das bisherige BauPG (2001) legt sechs „wesentliche Anforderungen an Bauwerke“ fest, die fast wortgleich hier übernommen werden¹⁵⁷. Der Begriff der „Nutzungssicherheit“ wird heute neu gefasst unter „Sicherheit und Barrierefreiheit bei der Nutzung“ und die „sparsame und rationelle Energieverwendung“ wird ersetzt durch „Energieeinsparung und Wärmeschutz“. Zusätzlich wurde die neue Grundanforderung Nr. 7 zur „nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen“ in das

¹⁵⁵ Vgl. Vorschlag der EU-Kommission zur Anpassung des „Standardisierungspakets“: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur europäischen Normung und zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG und 2009/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, vom 1. Juni 2011, KOM(2011) 315 endgültig.

¹⁵⁶ Vgl. ergänzend zum personenbezogenen Schutzbereich die Botschaft zum Produktsicherheitsgesetz vom 25. Juni 2008, Ziff. 2, Art. 2 Abs. 3 PrSG, BBl. 2008, S. 7407ff.

¹⁵⁷ Art. 3 Abs. 2 BauPG (2001).

revidierte BauPG aus der europäischen Bauprodukteverordnung übernommen. Mit der Festlegung dieser Grundanforderungen an Bauwerke werden diese nicht harmonisiert. Der Sinn der Regelung ist ein anderer: Die wesentlichen Merkmale von Bauprodukten können nicht losgelöst von den Anforderungen, die durch Bauwerke zu erfüllen sind, definiert werden. Bauprodukte müssen so beschaffen sein, dass die Bauwerke diesen Grundanforderungen genügen können. Die Produktmerkmale müssen sich also an vorgegebenen Bauwerksanforderungen orientieren und diesen zweckgerichtet dienen.

Absätze 3 und 4: Der Bundesrat soll die Grundanforderungen an Bauwerke konkretisieren. In der Ausführungsverordnung zum BauPG soll definiert werden, was unter den Grundanforderungen zu verstehen ist. Damit wird *keine* inhaltliche Festlegung vorgenommen oder vorgeschrieben, welche der Grundanforderungen in der Schweiz in welcher Weise zu erfüllen sind.

Die Grundanforderungen an Bauwerke werden hier abstrakt formuliert. Sie dienen einerseits als objektive Grundlage für die Normenschaffenden, um wesentliche Merkmale von Bauprodukten zu identifizieren und in den technischen Spezifikationen festzulegen. Auf diese Weise soll die „gemeinsame Fachsprache“ zur Beschreibung der Leistungsmerkmale der Produkte entwickelt werden. An den Normungsaufträgen und an den Aufträgen für Europäische Bewertungsdokumente sind das BBL und das SECO über die Mitgliedschaft der Schweiz in der EFTA beteiligt, denn die EFTA erteilt gemeinsam mit der EU-Kommission diese Standardisierungsaufträge.

Die abstrakt definierten Grundanforderungen dienen andererseits als Rahmen für den Erlass technischer Vorschriften, damit die wesentlichen Produktmerkmale von in der Schweiz hergestellten Bauprodukten dieselben sind wie die Produktmerkmale von nach den Bestimmungen der europäischen Bauprodukteverordnung hergestellten Produkten. Es geht dabei nicht um eine Kompetenzverschiebung kantonaler Kompetenzen zum Bund: Der Bundesrat soll beschreiben, was die einzelnen Grundanforderungen bedeuten. Die Kantone haben weiterhin die Kompetenz und die Aufgabe, hinsichtlich einzelner, mehrerer oder aller Bauwerksanforderungen gesetzliche Vorschriften zu erlassen, mit welchen nicht nur die Ausprägung der entsprechenden Bauwerksanforderungen inhaltlich ausgefüllt, sondern vielmehr auch das einzuhaltende Sicherheitsniveau bezüglich der Bauwerksanforderung festgelegt wird. Keine der Bauwerksanforderungen muss jedenfalls zwingend festgelegt oder inhaltlich ausgefüllt werden, doch wenn eine technische Vorschrift im Hinblick auf die Grundforderungen selber oder auf wesentliche Merkmale von Bauprodukten oder auf die Verwendung, die Nutzung oder den Einbau von Bauprodukten seitens der jeweils zuständigen Organe des Bundes oder Kantone erlassen wird, soll die Konkretisierung der Bedeutung der Grundanforderungen durch den Bundesrat dafür sorgen, dass die Produktleistungen, die die Herstellerin in der Leistungserklärung deklariert, in der Schweiz und in Europa technisch vergleichbar und in ihrem Aussagewert gleichwertig sind, da nur auf diese Weise die Teilnahme am europäischen Markt gewährleistet werden kann.

Ein Beispiel: Es soll durch das kantonale zuständige Organ für den Brandschutz ein bestimmter Feuerwiderstandswert für eine Brandschutztür von 60 Minuten festgelegt werden. Die Festlegung soll durch eine technische Vorschrift geschehen. Wie die Grundanforderung des Brandschutzes zu verstehen ist und dass der Feuerwider-

standswert als Eigenschaft der Brandschutztür ein wesentliches Merkmal der Tür sein kann, ist abstrakt definiert durch die Bauproduktegesetzgebung. Dass das Sicherheitsniveau von 60 Minuten gefordert wird, steht dem kantonalen Organ frei. Es könnte auch 120 Minuten fordern oder überhaupt keinen Feuerwiderstandswert.

Absatz 5: Dass technische Vorschriften in der Schweiz zusätzliche wesentliche Produktmerkmale für ein Bauprodukt vorsehen können, die noch nicht mit den bestehenden harmonisierten technischen Spezifikationen bewertet werden können, ist selbstverständlich in einem technisch innovativen Land. Die national festgelegten Schwellenwerte oder wesentlichen Produktmerkmale sind einzuhalten. Damit es nicht zu Handelshemmnissen kommt, müssen alle Schwellenwerte und Produktmerkmale, die die Produktleistungen eines Bauprodukts betreffen und die in inländischen Erlassen festgelegt sind, nachgewiesen und in der Leistungserklärung der Herstellerin deklariert werden können. Erlasse auf Bundes- oder Kantonsebene können die Erfüllung bestimmter Schwellenwerte oder Leistungsstufen oder –klassen eines Bauprodukts verlangen. Die Verfahren zur Bewertung dieser Produktleistungen sollen in die entsprechenden harmonisierten Spezifikationen integriert werden (z.B. für einen bestimmten Schwellenwert). Das BBL soll bei den verantwortlichen Normenorganisationen und staatlichen Stellen den Prozess anstossen, damit nicht vorhandene Bewertungsverfahren zur Bestimmung von Schwellenwerten als Nachweismöglichkeit in die Norm integriert werden (vgl. *Artikel 10*).

Absatz 6: Die europäische Bauprodukteverordnung verlangt von den EU-Mitgliedstaaten, dass jene ihre technischen Vorschriften, Normen und andere nationale Regeln an die harmonisierten technischen Spezifikationen anpassen¹⁵⁸. Diese Bestimmung wird hier übernommen, weil andernfalls die Gefahr besteht, dass Verwendungsregelungen bereits terminologisch oder aber technisch-methodisch Abweichungen von den harmonisierten Spezifikationen enthalten und dadurch neue Produktprüfungen, Zulassungen, Zertifizierungen oder ähnliche Handelshemmnisse zu erwarten sind. Diese Bestimmung richtet sich an den Bund und die Kantone. Danach sowie entsprechend dem Grundsatz von Artikel 5a THG dürfen technische Verwendungsvorschriften keine Anforderungen an Produkte enthalten, die im Widerspruch zu den Anforderungen an das Inverkehrbringen stehen. Das Inverkehrbringen von Bauprodukten geht von harmonisierten Methoden und Verfahren zur Bewertung von Bauprodukten aus, wobei diese Methoden und Verfahren in den harmonisierten technischen Spezifikationen niedergelegt sind. Infolgedessen muss sich auch die Bestimmung der für die Verwendung notwendigen Produktmerkmale, Schwellenwerte oder Leistungsklassen im Rahmen dieser Methoden und Verfahren bewegen. Die wesentlichen Produktmerkmale werden in den harmonisierten technischen Spezifikationen unter Bezugnahme auf die Bauwerksanforderungen definiert. Aus diesem Grund müssen die sieben Bauwerksanforderungen in allen am MRA beteiligten Ländern die gleichen sein.

Gibt es in technischen Vorschriften des Bundes oder Kantone begriffliche Abweichungen oder Abweichungen in der Nomenklatur in Bezug auf die wesentlichen Merkmale von Bauprodukten, wie diese in den harmonisierten technischen Spezifikationen definiert werden, oder werden in technischen Vorschriften des Bundes oder Kantone andere Leistungsklassen, Bewertungs- oder Prüfverfahren oder –methoden

¹⁵⁸ Art. 8 Abs. 6 und Art. 17 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

verwendet oder gar eigenständige Konformitätsverfahren im Hinblick auf solche wesentlichen Merkmale vorgeschrieben, sind bestehende Abweichungen zurückzunehmen und neue Abweichungen zu vermeiden, denn genau darin bestehen die technischen Handelshemmnisse dieses Produktesektors. Damit ist nicht gemeint, dass national kein eigenes Sicherheitsniveau mehr definiert werden könnte. Es geht vielmehr darum, dass die Begrifflichkeiten und Bewertungsverfahren, die in der Schweiz verwendet werden, nicht von den Begrifflichkeiten und Bewertungsverfahren und –methoden abweichen, die die harmonisierten technischen Spezifikationen vorsehen, die auch in der Schweiz verwendet werden. So soll die Klassifizierung des Feuerwiderstandswerts von Brandschutztüren nicht anders klassifiziert werden als die harmonisierten technischen Spezifikationen dies vorsehen. Oder: Der Schadstoffwert, den ein Bauprodukt emittiert, soll nicht anders gemessen oder bewertet werden, als eine bestehende harmonisierte technische Spezifikation dies schon vorsieht.

2.3.2 Inverkehrbringen, Bereitstellen auf dem Markt und Leistungserklärung

Art. 4

Dieser Artikel nennt die Voraussetzungen für ein Inverkehrbringen und Bereitstellen von Bauprodukten in der Schweiz. Dabei nennt *Absatz 1* den Grundsatz, wann eine Leistungserklärung zu erstellen ist und die *Absätze 2 und 3* zwei Ausnahmen zu diesem Grundsatz.

Absatz 1: Wenn ein Bauprodukt von einer bezeichneten harmonisierten Norm erfasst ist oder wenn für ein Bauprodukt eine Europäischen Technischen Bewertung ausgestellt worden ist, kann es grundsätzlich nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Herstellerin das Produkt einer Bewertung unterzogen und für das Produkt auf der Grundlage dieser Bewertung eine Leistungserklärung erstellt hat. Entscheidend dabei ist, dass dann, wenn das Produkt in den Anwendungsbereich einer harmonisierten Norm fällt, diese Norm die Prüfmethode und Bewertungsverfahren vorsieht, die anzuwenden sind. Das gleiche gilt für eine von einer Herstellerin selbst beantragte Europäische Technische Bewertung (ETB).

Zum Inverkehrbringen nach dem „leistungsorientierten Ansatz“ gehört es, dass Bauprodukte nicht als solche normiert oder standardisiert werden, sondern die Methoden und Verfahren zur Bewertung und Prüfung der Leistung der Produkte. Wegen des speziellen Produktcharakters der Bauprodukte als Zwischenprodukten wird keine abstrakte „Sicherheit“ dieser Produkte, losgelöst von ihrer Funktion für das Bauwerk, definiert. Jede denkbare und vernünftige Anforderung an die „Sicherheit eines Bauprodukts“ lässt sich heute im Rahmen der sieben Grundanforderungen an Bauwerke als wesentliches Produktmerkmal beschreiben (regelmässig im Rahmen der Nutzungssicherheit). Bei der Bewertung der Leistung eines Bauprodukts können, soweit dies für ein konkretes Bauprodukt oder ein Bestandteil dessen sinnvoll ist, auf diese Weise auch Gesundheits- und Sicherheitsaspekte als Produktmerkmale berücksichtigt werden, wenn sie in Abhängigkeit der Grundanforderungen an Bauwerke definiert und im Rahmen der harmonisierten Produktnormen oder Europäischen Bewertungsdokumenten als wesentliche Produktmerkmale konkretisiert werden.

Für die Herstellerin ist entscheidend, dass die Nachweise für die Sicherheit eines Bauprodukts im Rahmen der Leistungserklärung und der das Bauprodukt begleitenden Sicherheitsinformationen¹⁵⁹ erbracht werden müssen (Variante I). Die harmonisierten und in der Schweiz bezeichneten Produktnormen enthalten auch Methoden zum Nachweis von Sicherheits- und Gesundheitsaspekten des Bauprodukts selbst, wenn nationale technische Vorschriften solche Anforderungen vorsehen. Dort, wo bezogen auf ein konkretes Bauprodukt eine Anforderung an die Produktesicherheit relevant ist, muss diese in einem Rechtserlass festgelegt werden. Das BBL soll nachfolgend den Prozess anstossen, um die gesetzlichen Festlegungen in die harmonisierten technischen Spezifikationen als wesentliches Produktmerkmal zu integrieren, damit die Herstellerin diese Anforderungen an die Produktesicherheit in ihre Leistungserklärung aufnehmen kann.

Absatz 2: Diese Bestimmung regelt Ausnahmen zur Pflicht der Herstellerin, eine Leistungserklärung zu erstellen. Wenn keine bundesrechtlichen oder kantonalen Produktnormen existieren, die die Deklaration einer Produktleistung erfordern, kann die Herstellerin auf die Erstellung einer Leistungserklärung verzichten, obwohl ein Produkt von einer bezeichneten technischen Norm erfasst wird und dann wegen Absatz 1 eigentlich eine Leistungserklärung erstellt werden müsste. Vorgesehen sind *abschliessend* drei Fälle, in welchen eine Ausnahme von der Pflicht zur Erstellung einer Leistungserklärung in Anspruch genommen werden kann. Dabei sollen die Ausnahmeregelungen der Buchstaben a) und b) in erster Linie kleinen Handwerksbetrieben dienen, die keine Leistungserklärung erstellen wollen.

Buchstabe a): Ein Bauprodukt wird individuell oder als Sonderanfertigung, jedenfalls aber nicht in Serie gefertigt, sondern auf einen besonderen Auftrag hin, um es in einem bestimmten einzelnen Bauwerk einzubauen. Der Einbau erfolgt durch die Herstellerin selbst, der auch für den sicheren Einbau in das Bauwerk nach den jeweils anwendbaren Vorschriften verantwortlich ist. Als Beispiel könnte eine durch einen Schreiner hergestellte Hauseingangstüre gelten, die eigentlich unter die harmonisierte Norm EN 14351-1 fallen würde. Wenn der Schreiner die Türe jedoch nicht in Serie herstellt, sondern individuell oder als Sonderanfertigung für ein bestimmtes Gebäude und die Türe in das Gebäude selbst einbaut, kann er sich auf diese Ausnahme berufen.

Buchstabe b): Eine zweite Ausnahmebestimmung verlangt als Voraussetzung, dass das Bauprodukt zum Zweck des Einbaus auf der Baustelle des betreffenden Bauwerks von den für die sichere Ausführung des Bauwerks verantwortlichen Personen gefertigt wird.

Buchstabe c) meint die Fälle des Denkmal- oder Kulturgüterschutzes, für die eine Ausnahme gelten soll. Dabei ist dieses Schutzgut weit auszulegen, weshalb die angemessene Renovierung von Bauwerken nur als Beispiel genannt wird („insbesondere“). Zum kulturellen Erbe könnte man beispielsweise auch die Eindeckung von Häusern im Kanton Wallis mit Granitschindeln zählen.

Absatz 3: In den Fällen, in welchen keine Leistungserklärung erstellt werden muss, weil das Produkt von keiner harmonisierten Produktnorm oder ETB erfasst wird,

¹⁵⁹ Vgl. Verpflichtung der Herstellerin gemäss Artikel 11 Absatz 6 Verordnung (EU) Nr. 305/2011, dem Bauprodukt bei Bereitstellen auf dem Markt die Gebrauchsanleitung und die Sicherheitsinformationen beizufügen. Entsprechende Vorschriften gelten auch für die anderen Wirtschaftsakteurinnen.

muss das Bauprodukt so sicher sein, wie es von den Verwendenden vernünftigerweise erwartet werden kann. Dies kann die Herstellerin im Rahmen einer „einfachen“ Herstellererklärung nachweisen (Variante I). Als Massstab für die Beurteilung der Produktesicherheit eines Bauprodukts können zum Schutz der Verwendenden in diesem Fall die Vorschriften der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV)¹⁶⁰ entsprechend angewendet werden, falls keine bezeichnete international nicht harmonisierte oder nationale Norm als Massstab im Rahmen der Herstellererklärung herangezogen werden kann. In diesem Zusammenhang soll das BBL nach *Art. 11 Abs. 2* auch bei Normenorganisationen die Erarbeitung einer für den konkreten Fall erforderlichen nationalen Norm anstossen können, falls es keine harmonisierte technische Spezifikation für das entsprechende Produkt gibt, und schliesslich die so erarbeitete Norm bezeichnen. Dieser Massstab soll einen Ausgleich der zu tragenden Risiken schaffen.

Art. 5

Absatz 1: Die Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit ist die Voraussetzung dafür, dass die Herstellerin eine Leistungserklärung nach Art. 4 erstellen kann. Verfahren oder Systeme zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit dazu dienen, genaue und zuverlässige Leistungserklärungen zu erhalten. Diese Verfahren oder Systeme entsprechen inhaltlich den Konformitätsbewertungsverfahren nach der bisherigen Bauproduktegesetzgebung. Die bisherigen fünf Konformitätsbewertungssysteme sollen dabei im Wesentlichen als Systeme zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit fortgeschrieben und in der Ausführungsverordnung näher konkretisiert werden. In den harmonisierten technischen Spezifikationen ist angegeben, welches System für das betreffende Produkt anzuwenden ist. Je nach zu prüfendem oder bewertendem Produktmerkmal können für ein Produkt auch unterschiedliche Leistungsbewertungssysteme anzuwenden sein.

Absätze 2 und 3: Es sind durch den Bundesrat in der Ausführungsverordnung fünf unterschiedliche Verfahrenstypen vorzusehen, die gemäss den Festlegungen für die harmonisierten technischen Spezifikationen, die die Produktmerkmale für ein Bauprodukt bestimmen, durchzuführen sind. Dabei schreiben nicht die harmonisierten technischen Spezifikationen selbst die auf das konkrete Produkt bzw. das konkrete Produktmerkmal anzuwendende System zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit vor: Damit eine harmonisierte technische Spezifikation für bestimmte Produktmerkmale einheitlich jeweils die gleichen Systeme zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit vorsieht, werden diese Systeme regelmässig in delegierten Rechtsakten nach der europäischen Bauprodukteverordnung festgelegt. Dieser Prozess bestand schon für die Konformitätsbewertungssysteme nach der bisherigen europäischen Bauprodukterichtlinie. Zu den Rechtsakten der Europäischen Kommission, die in der Vergangenheit die Konformitätsbewertungssysteme festlegten, wurde in der Vergangenheit auch die Schweiz über die EFTA konsultiert. Die Fundstellen der Rechtsakte selbst wurden bisher zusammen mit der Bezeichnung der harmonisierten Normen nach dem bisherigen BauPG (2001) im Bundesblatt publiziert. Der Bezeichnungprozess soll nun fortgeführt werden, weil andernfalls die Gefahr eines technischen Handelshemmnisses besteht,

¹⁶⁰ SR 832.30

wenn nicht die gleichen Konformitätsbewertungssysteme/Leistungsbewertungssysteme in der Schweiz für die Erstellung einer europaweit geltenden Leistungserklärung verwendet werden würden. Durch den Bezeichnungsvorgang erhält der Bund die Möglichkeit einer eigenen Entscheidung hinsichtlich der anzuwendenden Leistungsbewertungssysteme. Die Fundstellen der bezeichneten internationalen Rechtsakte werden durch das BBL in der Amtlichen Sammlung publiziert (Art. 34 Abs. 3).

Die Systeme zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit enthalten Verfahrensschritte zur werkseigenen Produktionskontrolle, zu Produktprüfungen durch notifizierte Stellen, zur Fremdüberwachung des Produktionsprozesses und zur Produktzertifizierung. Die Leistungsbewertungssysteme enthalten je nach Sicherheitsrelevanz eines Bauprodukts für die Grundanforderungen an Bauwerke unterschiedliche Stufen an zu erbringenden Prüf- und Bewertungsprozessen. Diese Stufen reichen von der „einfachen Herstellererklärung“ auf der Basis einer eigenen Typprüfung/Typberechnung/Produktbeschreibung und der Durchführung der werkseigenen Produktionskontrolle (WPK) nach System 4 bis hin zur zusätzlichen Einbeziehung einer notifizierte Stelle für die Produktzertifizierung auf der Grundlage einer Typprüfung/Typberechnung durch eine notifizierte Prüfstelle, die Erstinspektion der Produktion und der WPK sowie deren laufende Überwachung und ausserdem Stichprobenprüfungen von vor dem Inverkehrbringen entnommenen Proben durch weitere externe notifizierte Stellen nach System 1+. Je nach zu prüfendem Produktmerkmal und je nach anzuwendendem System können eine oder mehrere notifizierte Stellen in den Prozess mit einzuschalten sein. Es können schweizerische gemäss Art. 14 notifizierte und bezeichnete Stellen für diese Leistungsbewertungsverfahren von der Herstellerin mit den Aufgaben einer unabhängigen Drittperson beauftragt werden oder aber notifizierte Stellen, die im Rahmen des MRA anerkannt werden.

Absatz 4: Zu den Systemen zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit sind in der Ausführungsverordnung Verfahrensvereinfachungen vorzusehen. Vereinfachte Verfahren sollen eingeführt werden, um der Herstellerin die Erstellung einer Leistungserklärung in gewissen Fällen kostengünstig zu erleichtern. Vereinfachte Verfahren sind namentlich vorzusehen in diesen Fällen:

- a. Vereinfachte Verfahren zur Bestimmung des Produkttyps: Eine Herstellerin soll auf die Erstprüfung/Erstberechnung durch eine externe notifizierte Stelle verzichten dürfen, wenn sie unter Hinweis auf einen nach Art. 6 Abs. 1 Buchstabe b. bezeichneten Rechtsakt angemessen dokumentieren kann, dass ein Bauprodukt ohne Prüfung oder ohne weitere Prüfung hinsichtlich eines oder mehrerer Produktmerkmale einer bestimmten Leistungsklasse entspricht. Auch soll die Typprüfung/Typberechnung entfallen dürfen, wenn die Leistungserklärung auf der Basis von bei einem anderen Bauprodukt gewonnenen Prüfergebnissen (auch Dritter) erstellt werden kann.
- b. Vereinfachte Verfahren sollten geregelt werden auch für Kleistunternehmen, die ein Bauprodukt herstellen, das unter weniger für das Bauwerk sicherheitsrelevante Leistungsbewertungssysteme fällt (Systeme 4 und 3), wobei diese Vereinfachung nicht in Anspruch genommen werden können soll, wenn die Voraussetzungen hinsichtlich der Unternehmensgrösse durch Umgehungsgeschäfte erreicht werden.
- c. Vereinfachte Verfahren sollten auch vorgesehen werden in den Fällen, in welchen ein Bauprodukt nicht in Serie hergestellt wird.

Art. 6

Absatz 1: Im BauPG sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, Leistungsklassen festzulegen. Damit die Schweiz allenfalls in internationalen Rechtsakten festgelegte Klassen für Produktleistungen übernehmen kann, soll das BBL solche Rechtsakte durch Bezeichnung übernehmen können (Buchstabe a.). In gleicher Weise sollen internationale Rechtsakte bezeichnet werden können, die Bedingungen festlegen, unter denen ein Produkt ohne Prüfungen oder ohne weitere Prüfungen als einer bestimmten Leistungsklasse zugehörig gilt (Buchstabe b.). Dies senkt die Kosten für Prüfungen für die betroffenen Herstellerinnen erheblich.

Absatz 2: Wenn harmonisierte Spezifikationen Schwellenwerte, Leistungsstufen oder –klassen vorsehen, sollen nationale Klassifizierungssysteme an die harmonisierten Spezifikationen angepasst werden. Konkretes Beispiel sind die Klassifizierungen des Brandschutzes nach den harmonisierten Normen und nach der Brandschutznorm der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF): Die VKF-Brandschutznorm wird derzeit revidiert, um die Klassifizierung an die europäischen harmonisierten Normen anzupassen. Hintergrund dieser Regelung ist die Gefahr eines technischen Handelshemmnisses dann, wenn ein europäisch klassifiziertes Produkt in der Schweiz nur deshalb noch einmal auf seine Verwendbarkeit hin geprüft werden müsste, weil das schweizerische Klassifizierungssystem vom europäischen System abweicht. Damit wird nicht die Wahl einer bestimmten Leistungsklasse oder eines Leistungswertes oder des Schutzniveau selbst vorgegeben oder eingeschränkt. Dies kann weiterhin auf schweizerischer Ebene geschehen, um das landestypische Schutzniveau abbilden zu können. Was harmonisiert wird sind einzig die Begrifflichkeiten der „gemeinsamen Fachsprache“.

Art. 7

Absatz 1: Der „leistungsorientierte Ansatz“ der neuen Gesetzgebung sieht als Voraussetzung für das Inverkehrbringen nicht mehr vor, dass ein Bauprodukt konform mit einer harmonisierten Norm oder technischen Bewertung (Zulassung) sein muss. Entscheidend ist jedoch, dass die Angaben, die die Herstellerin zur Leistung eines Bauprodukts macht, zuverlässig und beständig sind. Folgerichtig kann die Herstellerin nicht die Verantwortung für die Konformität des von ihr hergestellten Bauprodukts mit allen wesentlichen Produktmerkmalen nach einer harmonisierten Norm übernehmen müssen, sondern nur im Hinblick auf diejenigen Produktmerkmale, für die sie die Produktleistung deklarieren muss und dementsprechend deklariert hat. Die tatsächlichen Produktleistungen eines Bauprodukts müssen dem entsprechen, was die Herstellerin über sie in der Leistungserklärung aussagt. Für die Aussage der Herstellerin in der Leistungserklärung hat die Herstellerin ausserdem die Vermutungswirkung auf ihrer Seite, dass ihre Angaben zuverlässig sind, was bedeutet, dass im Falle eines Bestreitens der Herstellerin das Gegenteil nachgewiesen werden muss.

Absatz 2: Die Leistungserklärung muss sich auf die wesentlichen Merkmale beziehen, die in den anwendbaren bezeichneten harmonisierten technischen Spezifikationen festgelegt worden sind. Der neue Ansatz, Produktmerkmale in einer Leistungserklärung zu deklarieren, um ein Bauprodukt in Verkehr bringen zu können, verlangt jedoch nicht mehr, dass alle Produktmerkmale deklariert werden müssen, die eine harmonisierte Norm vorsieht. Für den europäischen Markt verlangt die europäische Bauprodukteverordnung lediglich noch die Deklaration der Leistung von *mindestens*

einem Produktmerkmal¹⁶¹. Gleichzeitig ist vorgesehen, dass die Herstellerin diejenigen wesentlichen Merkmale in ihre Deklaration aufnimmt, die sich auf den Verwendungszweck beziehen, für den die gesetzlichen Bestimmungen des Ortes zu berücksichtigen sind, wo die Herstellerin das Bauprodukt auf dem Markt bereitzustellen beabsichtigt¹⁶².

Absatz 3: Der Bundesrat soll die Möglichkeit erhalten, die Herstellerin zu verpflichten, insbesondere auch in der Praxis als notwendig angesehene Informationen für den Verwendenden und die Verwenderin des Bauprodukts in die Leistungserklärung aufnehmen zu müssen. Die vorliegende Bestimmung sieht daher die Möglichkeit vor, im Rahmen der Ausführungsverordnung diejenigen Produktmerkmale festzulegen, für die eine Produktleistung in jedem Fall zu deklarieren ist. Dafür sollen insbesondere auch internationale Rechtsakte bezeichnet werden können, die die mindestens zu deklarierenden wesentlichen Produktmerkmale enthalten (*Satz 1*). Werden in der Schweiz gemäss den Vorschriften des BauPG und seiner Ausführungsvorschriften Schwellenwerte für eine Produktleistung in Bezug auf das Inverkehrbringen festgelegt, so sind diese Schwellenwerte einzuhalten. Das Gleiche gilt, wenn nach diesen oder nach anderen Erlassen des Bundes oder der Kantone Schwellenwerte für eine Produktleistung in Bezug auf die Verwendung festgelegt werden, so sind diese Schwellenwerte, um die Produkte verwenden zu dürfen, ebenfalls einzuhalten. Die Herstellerin muss dafür kein gesondertes Nachweisverfahren durchführen, insbesondere soll dadurch kein Zulassungsverfahren eingeführt werden: Die Herstellerin prüft, welche Produktleistungen das von ihr in Verkehr zu bringende Produkt in der Schweiz nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen erbringen muss. Dafür kann sie auch die Produktinformationsstelle nach Artikel 18 konsultieren. Die relevanten Produktleistungen nimmt sie dann in ihre Leistungserklärung auf und weist die entsprechenden Werte aus. Die Leistungserklärung dient dann als Nachweis für die Einhaltung der Schwellenwerte bzw. Leistungsklassen.

Der Bundesrat muss daneben die Möglichkeit erhalten, im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes Schwellenwerte oder Leistungsklassen festzulegen, die in der Schweiz einzuhalten sind. Dies gilt insbesondere für den Fall, in dem der Bundesrat solche Festlegungen auf der Grundlage internationaler Regelungen (die die Schweiz im Rahmen des MRA freiwillig übernimmt) vornimmt. Danach kann der Bundesrat auch internationale Rechtsakte bezeichnen, die solche Schwellenwerte oder Leistungsklassen festlegen, oder das BBL mit deren Bezeichnung beauftragen, und zwar namentlich dann, wenn dies für die Erfüllung des MRA notwendig ist (*Satz 2*). Dabei handelt es sich um Regelungen, die das Inverkehrbringen und Bereitstellen von Bauprodukten auf dem Markt einschränken und nicht deren Verwendung. Solche Regelungen lassen demnach auch das Recht der kantonalen Organe unberührt, (auch strengere) Vorschriften zur Verwendung derselben Bauprodukte in Bauwerken zu erlassen.

Von der Festlegung solcher Schwellenwerte durch den Bundesrat *nicht* betroffen sind in diesem Zusammenhang die Festlegungen gemäss den Vorschriften des Umwelt- oder des Chemikalienrechts, die den vom Bauproduktrecht nicht erfassten Bereich der verbotenen oder beschränkten Inhaltsstoffe in Produkten regeln. Betroffen sein können von dieser Bestimmung allerdings Produktmerkmale im Zusam-

¹⁶¹ Art. 6 Abs. 3 Buchst. c) Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹⁶² Art. 6 Abs. 3 Buchst. e) Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

menhang mit der Produktesicherheit, für deren Festlegung der Bund schon nach dem heute geltenden Produktesicherheitsrecht zuständig ist. Gesundheits- und Sicherheitsaspekte solcherart können vom Bundesrat unter der Bauproduktgesetzgebung festgelegt und dann von der Herstellerin über die Methoden und Verfahren der harmonisierten technischen Spezifikationen in der Leistungserklärung deklariert werden. Sollten die harmonisierten technischen Spezifikationen noch über keine Methoden oder Verfahren zur Bewertung dieser Sicherheits- und Gesundheitsaspekte verfügen, müssten diese Spezifikationen entsprechend *Artikel 10* um Bewertungsverfahren für die Merkmale und Schwellenwerte ergänzt werden, soweit dies im Hinblick auf das konkrete Produktmerkmal sinnvoll ist.

Absatz 4: Wenn eine Leistungserklärung erstellt wird (und keine Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 greift), dürfen Angaben über Produktleistungen nur dann ausserhalb der Leistungserklärung zur Verfügung gestellt werden, wenn diese Produktleistungen bereits zugleich in der Leistungserklärung enthalten sind. Mit dieser Vorschrift soll verhindert werden, dass eigentlich deklarierungspflichtige Produktleistungen aus der Leistungserklärung herausgenommen und unter Umgehung der harmonisierten technischen Spezifikationen mit nicht vergleichbaren Methoden und Verfahren bewertet werden, was dazu führt, dass die Ergebnisse solcher Bewertungen nicht mehr vergleichbar sind.

Absatz 5: Dies ist die Übernahme der Regelung der europäischen Bauprodukteverordnung, wonach die Herstellerin die in den Artikeln 31 bzw. 33 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH)¹⁶³ verlangten Informationen über den Gehalt an gefährlichen Stoffen in Bauprodukten dem Verwendenden gleichzeitig mit der Leistungserklärung zur Verfügung stellen soll. Die entsprechenden Regelungen des schweizerischen Chemikalienrechts finden sich in den Artikeln der Chemikalienverordnung, auf die in der Vorschrift dieses Absatzes verwiesen werden soll¹⁶⁴.

Absatz 6 ist eine Delegationsvorschrift für Regelungen in den Ausführungsvorschriften.

Art. 8

Diese Regelung normiert eine Vermutungswirkung für die Produktesicherheit bei Bauprodukten. Um die Transparenz der Verpflichtungen der Herstellerin hinsichtlich der Produktesicherheit zu verbessern, soll das Produktesicherheitsrecht für Bauprodukte in das BauPG integriert werden. Konkrete Sicherheits- und Gesundheitsaspekte eines Bauprodukts sollen nicht anhand des „Standes des Wissens und der Technik“ beurteilt werden, sondern unter Bezugnahme auf die harmonisierten technischen Spezifikationen bzw. den Massstab für die Erstellung einer Herstellererklärung. Dies schafft für die Herstellerin eine grössere Transparenz hinsichtlich ihrer Verpflichtungen, weil diese Verpflichtungen in einer der Verhältnismässigkeit

¹⁶³ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/105/EWG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. der EU vom 30.12.2006, L 396, S. 1.

¹⁶⁴ Verordnung vom 18. Mai 2005 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung, ChemV), SR 813.11.

entsprechenden Weise konkretisiert werden. Wenn die Herstellerin die Sicherheit des Produkts mit den Methoden der harmonisierten Spezifikationen nachweisen kann, soll sie die Vermutungswirkung auf ihrer Seite haben, dass sie alle denkbaren Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen an das Bauprodukt erfüllt hat. Zu Variante II vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.2.

2.4 Vorschriften für die Wirtschaftsakteurinnen

Art. 9

Absatz 1: Die Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette – also die Herstellerinnen, Bevollmächtigten, Importeurinnen und Händlerinnen – hatten unter dem Regime des BauPG (2001) im Grundsatz die gleichen Pflichten wie nach der beantragten Neuregelung: Sie müssen dafür sorgen, dass auf dem Markt nur Produkte in Verkehr gebracht oder bereitgestellt werden, die die Anforderungen nach den geltenden Bauprodukteerlassen einhalten. Unter dem BauPG (2001) durften bisher nur Produkte in Verkehr gebracht werden, die brauchbar waren. Ausserdem mussten Bauprodukte die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen aus anderen Bundeserlassen (insbesondere des Produktesicherheits- oder des Umweltrechts) erfüllen, ebenso wie Verwendungsregelungen im Hinblick auf die Grundanforderungen an Bauwerke. Die Herstellerinnen trafen folglich schon nach der bisherigen Gesetzgebung (einschliesslich THG, PrSG, Chemikalien- und Umweltgesetzgebung, Brandschutzbestimmungen des IOTH, etc.) gewisse Pflichten: Es sind dies namentlich die Pflichten zur

- Erstellung einer Herstellererklärung und Bereitstellung der notwendigen Konformitätsdokumente (Konformitätsbescheinigungen, Prüfberichte, Inspektionsberichte, WPK-Zertifikate, etc.) je nach anwendbarem Konformitätsbewertungsverfahren;
- Aufbewahrung der technischen Unterlagen und der Konformitätsdokumente über zehn Jahre ab der Herstellung des Bauprodukts;
- Werkseigenen Produktionskontrolle, um die Produkteigenschaften im Rahmen der Serienfertigung zu gewährleisten;
- Beschreibung und Kennzeichnung des Bauprodukts, um es identifizierbar und rückverfolgbar zu machen einschliesslich Angaben zum Herstellernamen oder Handelsnamen auf dem Produkt, der Verpackung oder den beigefügten Unterlagen;
- Angabe der Sicherheitsinformationen zu einem Bauprodukt;
- Vornahme eines Verkaufsstopps, eines Rückrufs oder einer Rücknahme unsicherer Produkte sowie zu weiteren Mitwirkungs-, Gefahrabwendungs- und Auskunftspflichten im Rahmen der Marktüberwachung.

Diese Pflichten soll die revidierte Bauproduktegesetzgebung transparent neu fassen, damit Rechtssicherheit gewährleistet werden kann. Dabei sollen keine grundlegenden Änderungen zur bisherigen Gesetzgebung geregelt werden. Allerdings soll ein Pflichtenheft für die Herstellerinnen deren Pflichten so festschreiben, damit sie im Rahmen der Marktüberwachung von Bauprodukten zur Rechtssicherheit beitragen. Das Gleiche gilt sinngemäss auch für Bevollmächtigte, Importeurinnen und Händlerinnen. Auch diese waren als der Herstellerin nachfolgende Glieder in der Liefer- und Vertriebskette von Bauprodukten immer schon dafür verantwortlich, dass die Informationen in den von der Herstellerin abgegebenen Dokumenten zu den Produktleistungen die Verwendender und Verwenderinnen des Bauprodukts – also die

Planerin, Bauherrin, Generalunternehmerin, die Unternehmerin des Bauhaupt- und Baunebengewerbes – vollständig, zuverlässig und unverändert erreichen. Geht man von einem erstmaligen Inverkehrbringen und dann von einem Bereitstellen von Produkten auf dem Markt als jedem weiteren Schritt in der Liefer- und Vertriebskette nach dem erstmaligen Inverkehrbringen aus, können die Importeurin oder die Händlerin nicht die identischen Pflichten treffen wie die Herstellerin. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Pflichtenhefte auch dieser Wirtschaftsakteurinnen festzulegen. Dadurch wird auch die problematische Situation korrigiert, dass unter dem Regime des mehrmaligen Inverkehrbringens nach dem THG und dem PrSG die Herstellerpflichten subsidiär auch von der Importeurin, der Händlerin oder sogar von der Erbringerin von Dienstleistungen erfüllt werden müssen¹⁶⁵. Da das System im Bauproduktrecht von den übrigen Bereichen des *New Approach* hinsichtlich der Bedeutung der Konformitätsnachweise in grundsätzlicher Weise abweicht, genügt es auch nicht, wenn eine Importeurin oder eine Händlerin auf die bei der Herstellerin erhältliche Information verweisen kann, wie Artikel 17 Absatz 2 THG dies vorsieht. Es geht nicht darum, dass das Produkt geprüft wurde und deshalb konform ist mit einer bestimmten technischen Vorschrift oder Norm, sondern darum, welche Produktleistungen das Produkt erfüllt. Diese Information muss für den Verwender und die Verwenderin vollständig, zuverlässig und unverändert vorhanden sein, da jene andernfalls nicht automatisch von einer sicheren und zweckentsprechenden Verwendungsmöglichkeit des Produkts ausgehen können, was nachfolgend zu Sicherheitsrisiken bei Bauwerken führen kann.

Für die unter den Buchstaben a. bis f. aufgezählten Fälle kann der Bundesrat detailliertere Vorschriften für die Wirtschaftsakteurinnen in der Ausführungsverordnung erlassen.

Absatz 2: In den Fällen, in welchen eine Importeurin oder Händlerin quasi als Herstellerin auftritt, muss sie sich als solche behandeln lassen. Dies geschieht namentlich dann, wenn eine Importeurin oder Händlerin das Produkt unter ihrem Namen vermarkten oder das Produkt verändern, was dazu führt, dass die ursprüngliche Leistungserklärung der Herstellerin nicht mehr mit den tatsächlichen Produktleistungen übereinstimmt.

Absätze 3 und 4: Absatz 3 legt fest, dass die Liefer- und Vertriebskette gegenüber der Marktüberwachungsbehörde während zehn Jahren lückenlos dargelegt werden kann, sofern die Marktüberwachungsorgane dies verlangen. Der Bundesrat kann diese Frist anpassen.

2.5 Technische Spezifikationen

Art. 10

Absatz 1: Technische Vorschriften auf Bundes- oder Kantonsebene können die Erfüllung bestimmter Schwellenwerte oder Leistungsstufen oder –klassen eines Bauprodukts verlangen. Die Verfahren zur Bestimmung dieser Produktleistungen sollen in die entsprechenden harmonisierten Spezifikationen integriert werden (z.B. als Leistungsklasse). Das BBL soll dabei die entsprechenden der Normenausarbeitung vorausgehenden Prozesse initiieren sowie im Normenausarbeitungsprozess die verantwortlichen Normungsorganisationen und Stellen der öffentlichen Hand an-

¹⁶⁵ So beispielsweise geregelt in Art. 3 Abs. 6 PrSG.

stossen, dass nicht vorhandene Bewertungsverfahren zur Bestimmung von Produktleistungen in die harmonisierten technischen Spezifikationen integriert werden. Informationen zur Anpassung von Bewertungsverfahren der harmonisierten Spezifikationen gemäss schweizerischen Erfordernissen werden - unterstützt durch die involvierten Kreise – durch das BBL bereitgestellt und in geeigneter Form den anfragenden internationalen Stellen (u.a. CEN, CENELEC, ETSI, EOTA, EU-Kommission, EFTA) übermittelt. Die erforderlichen Angaben betreffen, je nach Einzelfall, insbesondere die gesetzlich festgelegten Schwellenwerte in der Schweiz, für die es noch keine Bewertungsverfahren in den harmonisierten technischen Spezifikationen gibt, oder bestimmte Leistungsklassen, um die die Spezifikationen erweitert werden müssten, um die „Schweizer Klasse“ abbilden zu können. Zudem wird im Rahmen der Aufdatierung des MRA-Bauproduktekapitels in Zusammenarbeit mit den involvierten Bundesstellen eine bilaterale Vereinbarung angestrebt, welche den Informationsaustausch zwischen der Schweiz und der EU-Kommission regelt. Im Einzelfall kann es auch darum gehen, die Erarbeitung einer neuen harmonisierten Norm anzustossen, wenn es für Produktleistungen in der Schweiz gesetzliche Regelungen gibt, das entsprechende Produkt aber noch von keiner harmonisierten Norm erfasst wird.

Absatz 2: Um die harmonisierten technischen Spezifikationen möglichst ohne Zeitverlust um die schweizerischen Erfordernisse anpassen zu können, sollen dem BBL technische Vorschriften nach Absatz 1 möglichst vor deren Inkrafttreten zu melden.

Art. 11

Absatz 1: Das BBL soll nach Konsultation der mitbetroffenen Bundesämter und der Eidgenössischen Kommission für Bauprodukte (Artikel 29) harmonisierte technische Normen bezeichnen. Dabei wird Bezug genommen auf die Definition harmonisierter Normen in Art. 2 Ziff. 12. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz über die EFTA an der Mandatierung dieser europäischen Normierungsorganisationen beteiligt ist. Mit der Bezeichnung und Publikation der Fundstelle der harmonisierten Norm erhält diese Norm ihre Bedeutung im Rahmen der Leistungserklärung nach den Artikeln 4 und 7, denn ein Bauprodukt ist dann anhand der normierten Produktmerkmale zu deklarieren. Aufgrund der Bezeichnung sind die nationalen technischen Normen mit gleichem Regelungsbereich von den Normungsgremien mit Wirkung zum Ende der Koexistenzperiode zurückzuziehen. Die Koexistenzperiode beschreibt den Übergangszeitraum, der in der harmonisierten Norm festgelegt ist und währenddessen eine Herstellerin die Wahl hat, die nationale technische Norm oder sonstige technische Regel oder aber die bezeichnete harmonisierte Norm bei der Produktherstellung anzuwenden. Mit der Bezeichnung der Norm sind die nationalen Normungsgremien verpflichtet, die harmonisierte Norm im schweizerischen Normenwerk als einzige anwendbare Norm für den relevanten Regelungsbereich einzuführen.

Absatz 2: Sobald harmonisierte europäische Bauproduktenormen erarbeitet sind, besteht aufgrund der Mitgliedschaft der Schweizerischen Normenvereinigung SNV bei den europäischen Normierungsorganisationen schon heute die Verpflichtung, diese Normen in das schweizerische Normenwerk zu übernehmen. Das bedeutet, dass die nationalen Normungsgremien verpflichtet sind, im gleichen Regelungsbereich einer harmonisierten Norm keine nationalen Normen mehr zu erarbeiten und allenfalls noch existente nationale Normen im gleichen Regelungsbereich zurückzu-

ziehen. Infolgedessen können nationale Normen nur für solche Regelungsbereiche mandatiert werden, für welche noch keine harmonisierten Normen bestehen oder in Erarbeitung sind. In diesem Umfang kann die Erarbeitung nationaler Normen durch das BBL bei nationalen Normungsgremien initiiert werden, die Bewertungsverfahren enthalten, auf die sich die Herstellerin für eine Herstellererklärung nach Art. 4 Abs. 3 stützen kann, und die das BBL dann bezeichnen kann. Bezeichnet werden können daneben aber auch europäische Produktnormen, die (noch) nicht harmonisiert sind, die aber gleichwohl Bewertungsverfahren im Sinne dieses Absatzes enthalten (z.B. die Betonnorm EN 206-1).

Art. 12

Absätze 1 bis 3: Eine Europäische Technische Bewertung¹⁶⁶ (ETB) wird auf der Grundlage eines Europäischen Bewertungsdokuments (EBD) auf Antrag einer Herstellerin durch eine Technische Bewertungsstelle (TBS) ausgestellt. Die ETB enthält die von der Herstellerin in der Leistungserklärung zu deklarierende Produktleistung nach Stufen oder Klassen oder in einer Beschreibung in Bezug auf die wesentlichen Produktmerkmale sowie daneben die notwendigen technischen Angaben für die Anwendung des im EBD festgelegten Systems zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit. Auf der Grundlage einer ETB kann eine Schweizer Herstellerin ihre Leistungserklärung erstellen, so dass auch bei fehlender Normenharmonisierung ein Produkt nach den Regelungen des MRA-Bauproduktekapitels im EWR in Verkehr gebracht werden darf. Soweit erforderlich sollen in einer ETB beschriebene Produktmerkmale auch Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen für einen Nachweis der Produktesicherheit enthalten.

Ein EBD entspricht in der Funktion einer Zusammenführung der Europäischen Zulassungsleitlinien (ETAGs) mit dem Abstimmungsverfahren ohne ETAGs (CU-APs¹⁶⁷), die unter der europäischen Bauprodukterichtlinie die „Rahmennormierung“ für die Ausstellung von Europäischen Technischen Zulassungen¹⁶⁸ gedient haben. In einem EBD wird für die TBS der Rahmen - namentlich zu den Produktmerkmalen eines innovativen Produkts, also eines noch nicht oder nur teilweise genormten Produkts – dafür vorgegeben, wie für dieses Produkt eine ETB auszustellen ist. Nur wenn die schweizerischen TBS über die gleichen Rahmenregelungen für die Ausstellung einer ETB verfügen, können die von ihnen ausgestellten ETBs auch im Rahmen des MRA anerkannt werden. Auf diese Weise können auch europäische Herstellerinnen bei schweizerischen TBS eine ETB beantragen und ausstellen lassen. Ausserdem ermöglicht diese Rahmengesetzgebung die fortgesetzte Beteiligung der schweizerischen TBS an der Nachfolgeorganisation der EOTA¹⁶⁹, die noch im MRA-Bauproduktekapitel zu regeln sein wird. Die privatrechtlich organisierte EOTA war unter der bisherigen europäischen Bauprodukterichtlinie das Pendant zu CEN im Zulassungsbereich.

Ein EBD ist von der Nachfolgeorganisation der EOTA, der Organisation Technischer Bewertungsstellen (OTB), nach den Bestimmungen der europäischen Baupro-

¹⁶⁶ Engl.: *European Technical Assessment, ETA*, entspricht der früheren ETA-Zulassung).

¹⁶⁷ *Common Understanding of Assessment Procedure*: Das ist ein Verfahren, auf dem Abstimmungsweg unter den Mitgliedsorganisationen der EOTA (zusammen mit der Europäischen Kommission) und ohne das eine ETAG vorliegt, die Möglichkeit der Erteilung einer Europäischen Technischen Zulassung durch eines der EOTA-Mitglieder zu billigen.

¹⁶⁸ Engl.: *European Technical Approvals, ETAs*.

¹⁶⁹ European Organisation for Technical Approvals.

dukteverordnung zu erarbeiten, wenn eine Herstellerin eine ETB beantragt¹⁷⁰. Schweizer Herstellerinnen sollen hier die gleichen Vorteile erhalten, unabhängig davon, ob sie die ETB im EWR oder der Schweiz beantragen. Ein EBD kann erarbeitet werden, wenn ein Bauprodukt nicht oder nicht vollständig von einer harmonisierten Norm erfasst wird, wenn also die Leistung des Produkts nicht oder nicht vollständig anhand einer harmonisierten Norm bewertet werden kann, weil beispielsweise

- das Produkt nicht in den Anwendungsbereich einer bestehenden harmonisierten Norm fällt oder
- das in der Norm vorgesehene Bewertungsverfahren für mindestens ein wesentliches Produktmerkmal nicht geeignet ist oder
- die harmonisierte Norm für mindestens ein wesentliches Produktmerkmal kein Bewertungsverfahren vorsieht¹⁷¹.

Ein EBD enthält deshalb zumindest eine allgemeine Beschreibung des Bauprodukts, eine Auflistung der wesentlichen Produktmerkmale, die für den von der Herstellerin vorgesehenen Verwendungszweck relevant sind, sowie die Verfahren zur Bewertung der Produktleistung.

Absatz 4: Diese Bestimmung dient dazu, die notwendigen Ausführungsvorschriften zu erlassen.

Art. 13

Absätze 1 bis 3: Das BBL bezeichnet Titel und Bezugsquelle der Europäischen Bewertungsdokumente (EBD) als harmonisierten technischen Spezifikationen. Diese Bezeichnung ist das notwendige Pendant zur Bezeichnung von harmonisierten Normen nach *Artikel 11*, weil nur auf diese Weise die Verpflichtung zur Erstellung einer Leistungserklärung nach *Art. 4 Abs. 1* verlangt und auch erfüllt werden kann. Die Absätze 2 und 3 enthalten Delegationsbestimmungen: Nach Absatz 2 kann der Bundesrat Mindestanforderungen an ein EBD festlegen, damit dieses in der Schweiz bezeichnet werden kann. Für den Fall, dass das Verfahren nach *Artikel 12*, wie die Herstellerin zu einer ETB gelangt, unter der europäischen Bauprodukteverordnung mit Ausführungsrechtsakten geändert wird, soll das BBL diese Rechtsakte bezeichnen können.

Absatz 4: Bis zum Beginn der Koexistenzperiode einer harmonisierten Norm (*Artikel 11 Absatz 1*), von welcher das Produkt erfasst wird, für das eine ETB beantragt wurde, kann eine ETB ausgestellt werden. Die Koexistenzperiode beschreibt den Übergangszeitraum, der in der harmonisierten Norm festgelegt ist und währenddessen eine Herstellerin die Wahl hat, die nationale Norm oder sonstige technische Regel oder aber die harmonisierte Norm bei der Produktherstellung anzuwenden. Mit dem Beginn der Koexistenzperiode kann eine harmonisierte Norm erstmals verwendet werden, um eine Leistungserklärung zu erstellen.

¹⁷⁰ Artikel 19 bis 25 sowie Anhang II Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

¹⁷¹ Artikel 19 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

2.6 Notifizierte Stellen, Technische Bewertungsstellen und Produktinformationsstellen

2.6.1 Notifizierte Stellen mit Aufgaben eines unabhängigen Dritten

Art. 14

Das BBL bezeichnet die Stellen mit Aufgaben eines unabhängigen Dritten zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit („notifizierte Stellen“) (*Absatz 1*). Das SECO notifiziert die bezeichneten Stellen nachfolgend gemäss den Bestimmungen des MRA.

Es soll drei Typen an Stellen geben, die im Rahmen der Systeme zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit durch die Herstellerin in den Prozess für die Erstellung einer vorschriftsmässigen Leistungserklärung einbezogen werden und zwar in der Form, wie das System zur Leistungsbewertung dies vorsieht:

- Eine Produktzertifizierungsstelle ist in den Prozess einzubeziehen, wenn das System zur Leistungsbewertung dies zur Produktzertifizierung vorsieht.
- Eine Zertifizierungsstelle für die werkseigene Produktionskontrolle (WPK) kann die WPK zertifizieren, wenn das System zur Leistungsbewertung vorsieht, dass eine Erstinspektion des Werks und der WPK sowie eine laufende Überwachung, Bewertung und Evaluierung der WPK durch eine externe Stelle durchzuführen ist.
- Ein notifiziertes Prüflabor soll die Produktmerkmale oder Produktleistungen messen, untersuchen, prüfen, kalibrieren oder auf andere Weise bestimmen.

Die Anforderungen an die notifizierten Stellen sollen durch den Bundesrat festgelegt werden (*Absatz 3*). Zu betonen sind neben der erforderlichen fachlichen Kompetenz die Unabhängigkeit, Vertraulichkeit, Objektivität und Unparteilichkeit (insbesondere gegenüber der Herstellerin, deren Produkte getestet werden sollen), wenn die notifizierte Stelle die Aufgaben eines externen, neutralen Dritten in der Bewertung von Produktleistungen übernehmen soll. In der Ausführungsverordnung sind ausserdem Regelungen vorzusehen, wie notifizierte Stellen mit ihren Geschäftsstellen oder Unterauftragnehmern zusammenarbeiten können und unter welchen Bedingungen Einrichtungen ausserhalb des Prüflabors einer notifizierten Stelle (z.B. unter Verwendung der Prüfeinrichtungen des internen Labors einer Herstellerin) für Leistungsbewertungen genutzt werden können. Es sollte sichergestellt sein, dass eine notifizierte Stelle eine „Kernkompetenz“ hinsichtlich der Tätigkeiten, die sie insbesondere an Unterauftragnehmer auslagert, selbst besitzt (*Absatz 3*).

Mit der Tätigkeit als notifizierte und bezeichnete Stelle übernimmt die Stelle auch bestimmte Verpflichtungen in Bezug auf ihre Tätigkeit (*Absatz 3*). Sie muss vor allem als unabhängige Dritte im Rahmen der Leistungsbewertungsverfahren handeln. Daneben muss die Stelle unnötige Belastungen der Wirtschaftsakteurinnen, mit welchen sie zusammenarbeitet, vermeiden und ihre Tätigkeit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechend ausüben. Andererseits muss die Stelle immer auch die Bedeutung des im Rahmen der Prüf-, Inspektions- oder Zertifizierungstätigkeit bewerteten Bauprodukts für die Erfüllung der Grundanforderungen der Bauwerke in ihre Bewertungs- und Prüftätigkeit mit einbeziehen. Sollten im Verlaufe

einer Bewertung oder Prüfung Produktmängel festgestellt werden, soll die Stelle die Herstellerin zu Korrekturmassnahmen auffordern können. Bei ausbleibenden Korrekturmassnahmen soll die Stelle die von ihr erstellte Leistungsbewertung (Prüfung, Zertifizierung, etc.) aussetzen oder widerrufen können. Auch soll die Stelle Meldepflichten im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit gegenüber der Bezeichnungsbehörde nachkommen und bei Sicherheitsproblemen mit bewerteten Bauprodukten Informationen mit anderen notifizierten Stellen austauschen können.

Die notifizierten Stellen der Schweiz müssen an die notwendigen Informationen für ihre Tätigkeit gelangen können. In der Ausführungsverordnung sind daher auch Regelungen vorzusehen, wie der Informationsaustausch durch eine zweckmässige Koordinierung und Kooperation unter den schweizerischen Stellen sichergestellt werden kann, indem die bereits vorhandene Gruppe notifizierter Stellen in der Schweiz für diesen Zweck fortgeführt wird. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die schweizerischen notifizierten Stellen sich direkt oder über eine sie vertretende Stelle an der Arbeit der europäischen Gruppe notifizierter Stellen beteiligen, damit die Bestimmungen des MRA-Bauproduktekapitels auch im Hinblick auf die europaweite Tätigkeit der schweizerischen Stellen eingehalten werden können (*Absatz 3*).

Die Bezeichnung einer Stelle ist die Voraussetzung einer Notifizierung nach dem MRA. Um bezeichnet werden zu können, soll die antragstellende Stelle die an eine notifizierte Stelle gestellten Anforderungen auf der Grundlage einer Akkreditierung nach der AkkBV nachweisen (die Zuständigkeit für die Akkreditierung liegt bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS). Mit der Akkreditierung soll sichergestellt werden, dass die notifizierte Stelle vor allem über eine entsprechende fachliche Kompetenz und Leistungsfähigkeit verfügt (*Absatz 2*).

Art. 15

Dieser Artikel soll grundsätzlich die Anforderungen an die schweizerische Bezeichnungsbehörde festlegen. Vorausgesetzt für die Tätigkeit der Behörde werden allerdings technische Vorschriften, die bereits in der AkkBV¹⁷² und dem MRA enthalten sind.

Absatz 1: Das BBL überwacht die Einhaltung der Voraussetzungen der Bezeichnung. Das bedeutet, dass die Voraussetzungen für die Bezeichnung der zu notifizierenden Stelle nicht nur im Zeitpunkt der Bezeichnungsverfügung durch das BBL und der Notifizierung im Notifizierungssystem nach dem MRA vorliegen müssen, sondern fortdauernd gegeben sein müssen und dass im Falle, dass die Voraussetzungen nicht oder nicht mehr gegeben sind, das BBL entsprechende Massnahmen ergreifen muss, auf die die AkkBV sinngemäss anzuwenden ist. So ist das BBL verantwortlich, dass in der Schweiz die notifizierten und bezeichneten Stellen ihre fachliche Kompetenz und Leistungsfähigkeit nachweisen, damit diese Stellen ihre Aufgaben als unabhängige Dritte zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit und zur Überprüfung der relevanten Sicherheitsanforderungen wahrnehmen dürfen. Voraussetzung der Notifizierung ist die Bezeichnung der Stelle nach schweizerischem Recht.

Das *Verfahren zur Bezeichnung* der Stelle nach schweizerischem Recht richtet sich nach den einschlägigen Kapiteln in der AkkBV, die sinngemäss anzuwenden ist. Das Bezeichnungsverfahren beinhaltet als Ergänzung zum Nachweis der fachlichen

¹⁷² SR 946.512.

Kompetenz und Leistungsfähigkeit auf der Grundlage der Akkreditierung namentlich die Kontrolle, ob die zu bezeichnende Stelle eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und haftpflichtversichert ist. Die Bezeichnungsbehörde hat auch die Aufgabe, die Tätigkeit und die Kompetenz der Stelle gemäss den Akkreditierungsvorschriften der AkkBV zu überwachen und allenfalls zu überprüfen, ob die Anforderungen an die Stelle fortlaufend erfüllt werden. Es sollen auch die Regelungen der AkkBV hinsichtlich der Nachkontrolle, der Suspendierung, des Widerrufs oder freiwilligen Rückzugs für schweizerische bezeichnete Stellen sinngemäss angewendet werden. Aufgrund der Bezeichnungsverfügung (positiver Abschluss des Bezeichnungsverfahrens) kann dann die Stelle den Vertragspartnern des MRA notifiziert werden.

Das *Verfahren der Notifizierung* (einschliesslich der Anerkennung, Rücknahme oder Aussetzung der Anerkennung der Benennung/Notifizierung, der Änderung des Tätigkeitsbereichs der notifizierten Stelle oder des Informationsaustauschs) richtet sich nach den Bestimmungen des MRA.

Absätze 2 bis 4: Das BBL als Bezeichnungsbehörde muss selbst gewissen Anforderungen genügen und sich so organisieren, damit es zu keinen Interessenkonflikten zwischen dem BBL und den durch es bezeichneten und notifizierten Stellen kommt, damit das BBL objektiv und unabhängig seine Tätigkeit ausübt und selbst für seine Bezeichnungstätigkeit über ausreichende Ressourcen verfügt. Das BBL soll sich nicht in den Wettbewerb mit den bezeichneten und notifizierten Stellen begeben und den Grundsatz der Vertraulichkeit wahren.

2.6.2 Technische Bewertungsstellen

Art. 16

Absatz 1: Technische Bewertungsstellen (TBS) haben die Befugnis, Europäische Technische Bewertungen (ETBs) auszustellen, die für nicht oder nur teilweise von harmonisierten Normen erfasste Produkte die Grundlage für die Erstellung einer europaweit gültigen Leistungserklärung sind (vgl. *Artikel 12*). TBS sollen für bestimmte festzulegende Produktbereiche benannt werden.

Absatz 2: Der Bundesrat wird eine amtliche TBS benennen. Als amtliche Technische Zulassungsstelle unter dem BauPG (2001) wurde die Empa in Dübendorf benannt. Die Empa ist ebenfalls als amtliche TBS unter dem revidierten BauPG vorgesehen, da die Schweizer Bauwirtschaft einen direkten Ansprechpartner und Dienstleistungsstelle in der Schweiz benötigt, um innovative Produkte europaweit vermarkten zu können. Darin liegen Wettbewerbsvorteile für die Schweizer Bauindustrie. Die Empa ist derzeit die einzige Stelle in der Schweiz, die umfassend auch „angewandte Forschung“ mit der technischen Bewertung neuartiger und innovativer Produkte auch im Bausektor betreiben kann. Schweizer Herstellerinnen haben eine Produktidee und brauchen für die Entwicklung/Weiterentwicklung und Verwirklichung einen Partner aus dem Hochschulbereich. Die Innovation im Bausektor darf auch gegenüber anderen Wirtschaftssektoren nicht vernachlässigt werden, weil der Bausektor volkswirtschaftlich einer der bedeutendsten Sektoren ist.

Absatz 3: Weitere TBS können durch das BBL bezeichnet werden. Die innerstaatliche Bezeichnung ist Voraussetzung für eine Notifizierung nach dem bilateralen Abkommen (MRA).

Absätze 4, 5 und 7: Basis der Bezeichnung einer TBS soll die Akkreditierung nach der AkkBV¹⁷³ und eine Mitgliedschaft der TBS in der privatrechtlich organisierten Organisation Technischer Bewertungsstellen (OTB) sein. Mit der Akkreditierung soll sichergestellt werden, dass die TBS über eine entsprechende fachliche Kompetenz und Leistungsfähigkeit verfügt. Auf der Grundlage der Akkreditierung (Zuständigkeit bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS beim SECO) führt dann das fachlich für Bauprodukte zuständige BBL die Bezeichnung durch (vgl. *Artikel 15*). Das Bezeichnungsverfahren beinhaltet als Ergänzung zum Nachweis der fachlichen Kompetenz und Leistungsfähigkeit auf der Grundlage der Akkreditierung namentlich die Kontrolle, ob die TBS eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und ausreichend haftpflichtversichert ist. Die Bezeichnungsbehörde hat auch die Aufgabe, die Tätigkeit und die Kompetenz der TBS zu überwachen und allenfalls zu überprüfen, ob die Anforderungen an die TBS fortlaufend erfüllt werden. Aufgrund der Bezeichnungsverfügung (positiver Abschluss des Bezeichnungsverfahrens) kann dann die TBS den Vertragspartnern des MRA gegenüber notifiziert werden. Der Bundesrat soll die Einzelheiten des Verfahrens der Bezeichnung regeln. Um sicherstellen zu können, dass die schweizerischen Technischen Bewertungsstellen (TBS) die Verpflichtungen aus dem MRA hinsichtlich der an sie gestellten Anforderungen und vor allem hinsichtlich der von ihnen ausgestellten ETBs abgestimmt mit ihren europäischen Partnerorganisationen erfüllen, und um weiter sicherstellen zu können, dass sich die schweizerischen TBS an der Erarbeitung EBDs im Sinne von *Artikel 12* beteiligen, um auf diese Weise die Standardisierungsinteressen der Schweizer Wirtschaft im nicht von harmonisierten Normen erfassten Bereich europaweit zur Geltung zu bringen, sollen sich die im Inland ansässigen TBS an der OTB¹⁷⁴ beteiligen. Daher ist die Mitgliedschaft der TBS in der OTB Voraussetzung für eine Bezeichnung nach diesem Gesetz.

Absatz 6: Für die Überwachung der TBS durch das BBL wird ergänzend auf die entsprechend geltenden Ausführungen unter *Artikel 15 Absatz 1* verwiesen.

Absatz 7: Die Anforderungen an TBS und die Ausführungsvorschriften für das Bezeichnungsverfahren sollen durch den Bundesrat festgelegt werden.

Art. 17

Für die Mitgliedschaft und die Tätigkeiten in der OTB sollen die TBS vom Bund Finanzhilfen erhalten. Da für die Arbeit der OTB die EU gemäss den Vorschriften der europäischen Bauprodukteverordnung zur Gewährung von Finanzhilfen verpflichtet ist¹⁷⁵, wird von den schweizerischen TBS ebenfalls eine finanzielle Beteiligung verlangt werden (schon heute leistet die Empa Mitgliedschaftsbeiträge an die EOTA als privatrechtliche Dachorganisation für das europäische technische Zulassungswesen), die der Bund übernehmen soll. Es geht dabei insbesondere um „unmittelbare Kosten“ der Mitgliedschaft in der OTB, also um Mitgliedschaftsbeiträge, Reisespesen und den Zeitaufwand für die Teilnahme an Sitzungen der OTB. Entschädigt werden sollen auch Kosten, die aus der Tätigkeit der TBS für die Erstellung und Annahme der EDBs herrühren, nicht jedoch die Kosten, die bei der TBS aufgrund der Erarbeitung und Ausstellung der ETB selbst entstehen, denn diese Kosten

¹⁷³ SR 946.512.

¹⁷⁴ Standardisierungsorganisation für Europäische Technische Bewertungen als Pendant zur Normierungsorganisation des CEN.

¹⁷⁵ Art. 32 bis 35 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

sollen als Leistungserbringung an die die ETB beantragenden Herstellerin verrechnet werden..

2.6.3 Produktinformationsstelle

Art. 18

Absätze 1 und 3: Für Unternehmen, insbesondere für KMU, ist es wichtig, dass sie sich ein zuverlässiges Bild von der Rechtslage machen können, wenn sie Bauprodukte in der Schweiz in Verkehr bringen oder auf dem Markt bereitstellen wollen. Dafür soll beim BBL eine Produktinformationsstelle für das Bauwesen den Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette den Zugang zu solchen Informationen erleichtern und zudem auch Informationen über Vorschriften bereitstellen, die für den Einbau, die Montage oder die Installation eines bestimmten Bauprodukttyps in der Schweiz gelten¹⁷⁶. Zum Zwecke des freien Warenverkehrs mit den wichtigsten Handelspartnern sollte die Bereitstellung solcher Informationen grundsätzlich kostenlos erfolgen. Das Nähere soll jedoch der Bundesrat in der Ausführungsverordnung bestimmen. Damit die Kosten für die Bundesverwaltung begrenzt werden können, sollen die Synergieeffekte genutzt werden, die dadurch entstehen, dass die für die Marktüberwachung von Bauprodukten notwendigen personellen Ressourcen auch im Rahmen der Produktinformationsstelle eingesetzt werden können.

Absatz 2: Das BBL soll die Tätigkeit der Produktinformationsstelle oder Teile dieser Tätigkeit bei Bedarf vertraglich auf private Stellen übertragen können.

2.7 Marktüberwachung

Der Begriff der Marktüberwachung ist untrennbar mit der Liberalisierung des Warenverkehrs in der EU auf der Grundlage des *New Approach* verbunden. Der *New Approach* begrenzt dabei die Produktegesetzgebung auf die unbedingt erforderlichen Elemente aus dem Blickwinkel „Sicherheit und Gesundheit“. Mit dem *New Approach* gelang erstmals in der EU auch eine Entstaatlichung des Marktzugangs von Produkten, denn es gibt grundsätzlich keine gesetzliche Zulassungspflicht für die unter diesem Ansatz geregelten Produkte mehr. Auch wenn der Bauproduktesektor in grundsätzlichlicher Weise wesentlich vom Ansatz des *New Approach* abweicht, wird dennoch das Konzept der Marktüberwachung auch auf diesen Sektor angewendet.

Unter dem *New Approach* wurde dem Inverkehrbringen von Produkten ein Mindeststandard vorgegeben. Bei Bauprodukten werden an die *Bauwerke*, für die die Produkte zweckentsprechend verwendet werden sollen, bestimmte Grundanforderungen gestellt. Bauwerke erlangen ihre Fähigkeit, den Grundanforderungen zu entsprechen, dabei hauptsächlich aufgrund der für den jeweiligen Verwendungszweck geeigneten Bauprodukte. Kann diesen Grundanforderungen wegen der "Unzuverlässigkeit" der Produkte nicht entsprochen werden, sind die Risiken kaum noch abschätzbar und es kann zu konkreten Gefahren für den Verwender und die Verwenderin von Produkten, vor allem aber für den Eigentümer und Nutzer von Bauwerken kommen. In einem zunehmend globalisierten Markt kann niemand mehr davon ausgehen, dass ein Verwender und eine Verwenderin von Bauprodukten die Produkteigenschaften

¹⁷⁶ Die Wirtschaftsakteurinnen der Verwenderseite haben weiterreichende Informationsbedürfnisse, die nicht mit den Ressourcen der Produktinformationsstelle, wie sie in diesem Gesetz vorgesehen ist, abgedeckt werden können.

kennt, nur weil ein Produkt für einen Verwendungszweck geeignet oder sicher „aussieht“ oder scheint.

Hier liegt die Bedeutung der Marktüberwachung: Eine effektive Durchsetzung der staatlichen Kontrolle muss sichergestellt sein, damit die Richtigkeit und Zuverlässigkeit der Produktdeklarationen für die zweckentsprechende Verwendung des Bauprodukts im Bauwerk sowie allenfalls die konkretisierte Sicherheit des Bauprodukts selbst für den Verwender und die Verwenderin gewährleistet werden kann. Die Marktüberwachung hat das Ziel, trotz (oder gerade wegen) des vereinfachten Marktzugangs für die Produkte den Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen - also nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden - Produkten zu gewährleisten. Daneben schützt die Marktüberwachung die Lauterkeit des freien Handels mit Produkten. Ein fairer Wettbewerb setzt zwingend voraus, dass „schwarze Schafe“ nicht mit vorschriftswidrigen Produkten denjenigen unlautere Konkurrenz machen, die sich verantwortungsvoll verhalten und grosse Anstrengungen unternehmen, vorschriftsmässige Produkte auf den Markt zu bringen. Daher liegt eine funktionierende Marktüberwachung nicht nur im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten, sondern auch der Industrie und des Handels. Im Fall der Bauprodukte kommt hinzu, dass die effektiv kontrollierte Angabe von Produktleistungen in der Leistungserklärung vor allem aber den Eigentümerinnen und Eigentümern oder Nutzerinnen und Nutzern der Bauwerke dient: Werden die Produktleistungen in der Leistungserklärung falsch deklariert, darf nicht einfach aus den Dokumenten auf die Verwendbarkeit der Produkte geschlossen werden. Produkte, die vorgeben, eine bestimmte Leistung oder Klasse zu erfüllen, diese dann aber nicht oder nur eingeschränkt erfüllen, stellen eine Gefahr für das Bauwerk dar, in das sie eingebaut werden.

Eine funktionierende Marktüberwachung ist zwingend eine staatliche Aufgabe, denn es geht um den Schutz der Bevölkerung, der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer und der Bauwerkseigentümerinnen und -eigentümer. Sie muss folglich auch zweckmässig sein und den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Für den Bereich der Bauprodukte müssen in der Schweiz dafür die erforderlichen personellen Ressourcen bereitgestellt werden.

Die Bestimmungen für die Marktüberwachung von Bauprodukten sind bisher auf zahlreiche nationale Erlasse verteilt: Neben der Bauproduktgesetzgebung (BauPG und BauPV von 2001) ist die Produktesicherheitsgesetzgebung (PrSG und PrSV), das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) und, je nach betroffenem Produktmerkmal, noch spezialrechtliche Erlasse des Umwelt-, Chemikalien- oder Energierechts anwendbar und zwar zumeist gleichzeitig und teilweise überlappend. Das macht die bisherige Marktüberwachung über weite Strecken ineffektiv, ineffizient und intransparent. Hinzu kommt, dass das aktuelle Schweizer Marktüberwachungssystem nicht europakompatibel ist, die Marktüberwachung nunmehr aber wegen ihrer Sicherheitsrelevanz Teil des MRA werden soll. Die horizontale, für alle Produktbereiche geltende Verordnung (EG) Nr. 765/2008 regelt im EWR als Teil des Neuen Rechtsrahmens die gleichwertige und einheitliche Durchsetzung der Harmonisierungsvorschriften der europäischen Sektorgesetzgebung, soweit jene keine spezielleren Bestimmungen enthält. Die europäische Bauprodukteverordnung enthält einige spezielle Marktüberwachungsbestimmungen, verweist aber im Übrigen auf die Verordnung (EG) Nr. 765/2008. Diese Regelungen zusammengenommen ergeben ein differenziertes neues Konzept an Marktüberwa-

chungsvorschriften in der EU, dessen Gleichwertigkeit das schweizerische Marktüberwachungskonzept für Bauprodukte erreichen muss, um die Äquivalenzanforderung des MRA zu erfüllen.

Die Bestimmungen zur Marktüberwachung von Bauprodukten des revidierten BauPG sollen auf diese Weise strukturiert werden:

- Bestimmungen, die Befugnisse zur Produktkontrolle durch die Marktüberwachungsorgane vorsehen (*Artikel 19*),
- Bestimmungen, die Befugnisse für Korrekturmassnahmen durch die Marktüberwachungsorgane vorsehen: Die Korrekturmassnahmen sind zu differenzieren in allgemeine Massnahmen (*Artikel 20*), in weitere Massnahmen, die die Marktüberwachungsorgane zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen ergreifen dürfen (*Artikel 21*) sowie Massnahmen, die bei formaler Nichtkonformität ergriffen werden dürfen (*Artikel 22*); und
- Bestimmungen, die Mitwirkungs- und Kooperationspflichten enthalten (*Artikel 23*).

Art. 19

Dieser Artikel dient einer allgemeinen Normierung der Kontrollbefugnisse der Schweizer Marktüberwachungsorgane dieses Gesetzes. Er entspricht einer Übernahme des Artikels 19 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und integriert die nationalen Vorschriften der Artikel 19 und 19a THG, Artikel 10 PrSG, Artikel 22 PrSV und Artikel 13 BauPV (2001). Durch diese Zusammenziehung mehrerer Bestimmungen und deren Anwendung auf den speziellen Fall der Bauprodukte als weitgehend vom Ansatz des *New Approach* abweichende Produkte soll eine transparente Regelung geschaffen werden, wie die *Produktkontrolle* im Bauproduktesektor erfolgen soll. Dies schafft Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.

Absatz 1: Die Marktüberwachungsorgane führen insbesondere stichprobenweise Kontrollen durch, um überprüfen zu können, ob die in Verkehr gebrachten und auf dem Markt bereit gestellten Bauprodukte hinsichtlich ihrer tatsächlichen Produktleistungen mit den von der Herstellerin deklarierten Produktleistungen und mit den übrigen für sie geltenden Vorschriften übereinstimmen. Um die Marktüberwachung effizienter zu gestalten, sollen die Stichproben regelmässig auf der Grundlage konkreter Anlässe (der Marktüberwachungsbehörde gemeldete tatsächliche oder vermeintliche Produktmängel oder andere Verletzungen der geltenden Vorschriften) stattfinden.

Absatz 2 nennt als Instrumente der Produktkontrolle (nicht abschliessend) die Möglichkeit der Durchführung von Dokumentenkontrollen und Laborprüfungen.

Absatz 3: Die geltenden Grundsätze der Risikobewertung, Meldungen von Produktmängeln und andere relevante Informationen sollen berücksichtigt werden, bevor die Verwaltung handelt.

Absatz 4 zählt (nicht abschliessend) einzelne Kontrollbefugnisse der Marktüberwachungsorgane auf.

Absatz 5 schreibt die Regelung des bisherigen Artikels 13 BauPV (2001) fort, an welchen Orten die Kontrolle stattfinden kann.

Absatz 6 erlaubt ausdrücklich die technische Überprüfung von Produkten, wenn Zweifel an deren Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften bestehen, und

zwar selbst für den Fall, dass die eingereichten Unterlagen den geltenden Vorschriften entsprechen.

Art. 20

Dieser Artikel dient einer grundlegenden Normierung der Befugnisse der Marktüberwachungsorgane, wenn im Bauproduktesektor *Korrekturmassnahmen* erforderlich sind. Korrekturmassnahmen können erforderlich werden, wenn der für eine zu ergreifende Abhilfemassnahme verantwortliche Wirtschaftsakteur nicht oder nicht rechtzeitig geeignete Massnahmen ergreift, um Gefahren aus seinem Verantwortungsbereich abzuwenden.

Absatz 1: Diese Grundsatzbestimmung setzt voraus, dass das Marktüberwachungsorgan hinreichenden Grund zur Annahme hat,

- dass das fragliche Bauprodukt, das von einer bezeichneten harmonisierten Norm erfasst wird oder mithilfe einer Europäischen Technischen Bewertung (ETB) bewertet wurde, nicht die in der Leistungserklärung deklarierte Produktleistung erbringt und dadurch die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke gefährdet, oder
- dass mit dem Bauprodukt eine Gefahr verbunden ist, weil es auf andere Weise die Anforderungen nach dem BauPG nicht erfüllt.

In beiden Fallkonstellationen soll das Marktüberwachungsorgan zuerst eine Situationsbeurteilung vornehmen, bevor es Korrekturmassnahmen fordert. Diese Evaluierung soll klären, ob das betreffende Produkt die Anforderungen nach dem BauPG erfüllt. Diese Anforderungen wären insbesondere dann nicht erfüllt, wenn

- eine Diskrepanz zwischen erklärter und (vermuteter) abweichender Produktleistung besteht oder vermutet werden muss und das Marktüberwachungsorgan deshalb ein Risiko für die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke erwartet (weil z.B. die Deklaration des Feuerwiderstandswertes in der Leistungserklärung zu einer Brandschutztür nicht dem tatsächlichen Wert der Brandschutztür entspricht, der deklarierte Wert zwar dem gesetzlich geforderten Wert entsprechen würde, die Tür aber diese Leistung nicht erbringt und durch den Einbau in ein Gebäude das betreffende Bauwerk die gesetzlich geregelte Grundanforderung an den Brandschutz so nicht erfüllen kann), oder
- ein Bauprodukt die gesetzlichen Bestimmungen zu Produktleistungen nicht einhält (weil z.B. für eine Brandschutztür ein festgelegtes Bewertungsverfahren nicht durchgeführt wurde).

Im ersten Fall wird die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke gefährdet, weil der deklarierte und der tatsächliche Leistungswert des Produkts auseinanderfallen. Dies ist die typische bauproduktespezifische Gefährdung und wurde auch deshalb als *lex specialis*-Vorschrift in der europäischen Bauprodukteverordnung normiert¹⁷⁷. Erst durch eine falsche, nicht zweckentsprechende Verwendung dieser Produkte kann regelmässig eine Gefahrensituation auftreten. Ob eine Gefahrensituation wegen einer falschen Verwendung eines Bauprodukts gegeben ist, ist Gegenstand der Evaluierung durch die Marktüberwachungsorgane.

Im zweiten Fall kann eine Gefahr auf andere Weise auftreten: Zwar fallen hier der deklarierte und der tatsächliche Leistungswert nicht auseinander, doch entsprechen

¹⁷⁷ Art. 56 Verordnung (EU) Nr. 305/2011.

hier die deklarierten Produktleistungen nicht den gesetzlichen Vorgaben. Eine Gefahr kann hier auftreten, wenn beispielsweise eine Herstellerin die Leistungsbeurteilungsverfahren nicht korrekt und unter Einbeziehung einer notifizierten Stelle durchführt oder das Bauprodukt eine vorgeschriebene Produktleistung nicht erbringt. Importeurinnen und Händlerinnen sind vor allem dafür verantwortlich, dass die Informationen der Leistungserklärung und das Bauprodukt nicht getrennt werden und die Verwenderin und den Verwender zusammen erreichen.

Absatz 2: Ergibt die Untersuchung durch das Marktüberwachungsorgan, dass das Bauprodukt die Anforderungen nach dem BauPG nicht erfüllt, soll das Marktüberwachungsorgan den Wirtschaftsakteur auffordern, innerhalb einer angemessenen Frist alle geeigneten Massnahmen ergreifen, damit das Bauprodukt mit den Anforderungen nach dem BauPG wieder in Übereinstimmung gebracht oder aber vom Markt zurückgezogen oder zurückgerufen wird. Von besonderer Bedeutung ist nach dem BauPG die Korrektheit, Zuverlässigkeit und Stabilität der Leistungserklärung und der damit verbundenen Informationswege von der Herstellerin bis zur Verwenderin und zum Verwender mit Bezug auf die Produktleistungen, so dass ein Hauptziel der Marktüberwachung die Wiederherstellung der Konformität des Produkts mit der deklarierten Leistung ist.

Absatz 3: Auch im Falle, dass die Untersuchung nach *Absatz 1* ergibt, dass die Anforderungen nach dem BauPG eingehalten worden sind, kann ein Bauprodukt eine Gefahr für die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke, die Sicherheit und Gesundheit von Menschen (einschliesslich der Fälle der Produktesicherheit) oder andere schützenswerte öffentliche Interessen darstellen. Auch in diesen Fällen soll das Marktüberwachungsorgan Korrekturmassnahmen verlangen können.

Absatz 4: Nicht nur das einzelne Bauprodukt, bei welchem konkret festgestellt wird, dass die Anforderungen des BauPG nicht erfüllt werden, sondern sämtliche Bauprodukte, auf die dasselbe zutrifft, müssen von den Korrekturmassnahmen erfasst werden, die die Wirtschaftsakteurinnen entsprechend ihrer Funktion in der Herstellungs- und Lieferkette ergreifen müssen.

Absatz 5: Ein Bauprodukt trägt als Zwischenprodukt die Schwierigkeit in sich, dass es bei unterschiedlichen Verwendungszwecken unterschiedliche Gefahrenniveaus aufweisen kann. Eine schadstoffemittierende Holzverkleidung kann trotz Schadstoffemissionen im Aussenbereich noch zulässig, im Innenraum jedoch als gefährlich einzustufen sein. Würde eine solche Holzverkleidung, die zwar für den Aussenbereich vorgesehen ist, dennoch im Innenbereich verwendet werden, müsste sie bei einer späteren Feststellung des Schadstoffproblems wieder als mangelhaft aus dem Bauwerk entfernt werden, wenn keine Kompensationslösung zulässig wäre. Aus diesem Grund soll es der Herstellerin ermöglicht werden, Vorschläge für andere technische Kompensationsmassnahmen zu machen (wenn er für die Gefahrbeseitigung verantwortlich ist, z.B. durch eine fehlerhafte Deklaration), welche die Marktüberwachungsorgane vor ihrer Entscheidung in Erwägung ziehen sollen.

Absatz 6: Handelt der Wirtschaftsakteur nicht innerhalb der Frist nach den *Absätzen 2 und 3*, soll das Marktüberwachungsorgan die geeigneten *vorläufigen* Massnahmen treffen können. Zunächst ist die Wirtschaftsakteurin entsprechend der durch den Bundesrat nach *Artikel 9* zu konkretisierenden Verpflichtungen¹⁷⁸ im Rahmen ihrer

¹⁷⁸ Vgl. auch unten Ziff. 3.2.2.

Eigenverantwortung selbst verpflichtet, rechtzeitig geeignete Massnahmen zu ergreifen, mit welchen Gefahren abgewendet oder gemindert werden können, die mit Bauprodukten in Verbindung stehen. Sollten die Wirtschaftsakteurinnen keine Abhilfe für solche Gefahren schaffen, müssen die Marktüberwachungsorgane Korrekturmassnahmen zur Abwendung oder Minderung der Gefahren ergreifen können. Die Bestimmung des Buchstabens d. sieht ausserdem eine Regelung hinsichtlich der Produktwarnung vor. Dazu gehört auch die Befugnis, Informationen über mit dem Bauprodukt verbundene Gefahren auch z.B. über die Medien öffentlich zugänglich zu machen.

Art. 21

Diese Bestimmung entspricht einer Übernahme des Artikels 20 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008, enthält eine spezialgesetzliche Ausprägung des Art. 19 THG für den Bauproduktesektor und verweist unmittelbar auch auf die *ordre-public-Vorbehalte* des Art. 4 Abs. 4 THG. Ausserdem wurde für diese Bestimmung Art. 10 PrSG für eine Anwendung auf den Bauproduktesektor berücksichtigt.

Absatz 1: Artikel 19 THG verfolgt das Ziel, den Marktüberwachungsorganen diejenigen Befugnisse zur Verfügung zu stellen, die zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen erforderlich sind. Einen Katalog der öffentlichen Interessen, für die das *Cassis-de-Dijon-Prinzip* des revidierten THG nicht gelten soll, enthält dabei Art. 4 Abs. 4 THG. Diese Interessen sind der Schutz

- der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit,
- des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen,
- der natürlichen Umwelt,
- der Sicherheit am Arbeitsplatz,
- der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Lauterkeit des Handelsverkehrs,
- des nationalen Kulturguts sowie
- des Eigentums.

Da Art. 4 Abs. 4 THG eine abschliessende Aufzählung für gesetzlich normierte *ordre-public-Vorbehalte* vorsieht¹⁷⁹, ist der für den Bauproduktesektor zentrale *ordre-public-Vorbehalt* bei Gefahren für die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke hier zu ergänzen. Dies entspricht den europarechtlichen Vorgaben der europäischen Bauprodukteverordnung in deren Marktüberwachungsvorschriften¹⁸⁰. *Art. 21 Absatz 1* schafft in gleicher Weise wie Art. 19 THG und Art. 10 PrSG Interventionsmöglichkeiten für die Marktüberwachungsorgane im Bauproduktbereich, wenn eines oder mehrere Interessen des Art. 4 Abs. 4 THG betroffen sind. Für diesen Fall werden - nicht abschliessend - mehrere Interventionsmöglichkeiten aufgezählt, die weiterreichen als die Massnahmen, wie sie *Artikel 20* normiert. So können die Marktüberwachungsorgane namentlich unter Wahrung des Verhältnis-mässigkeitsprinzips im Sinne einer Ersatzvornahme

¹⁷⁹ Vgl. Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse vom 25. Juni 2008, Ziff. 2.2.1 und 2.6.1, Art. 19 THG, BBl. 2008, S. 7275ff.

¹⁸⁰ Art. 58 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 beispielsweise nennt ausdrücklich die Einhaltung der Grundanforderungen an Bauwerke neben „anderen im öffentlichen Interesse schützenswerte Aspekte“.

- das Bereitstellen des Produkts auf dem Markt verbieten (die Erstinverkehrbringung hat ja schon stattgefunden, wenn eine Gefahr festgestellt wird),
- eine Produktwarnung, eine Produkterücknahme oder einen Produkterückruf anordnen oder nötigenfalls selbst vollziehen oder
- den Export des Produkts (für das das Bereitstellen auf dem Markt bereits verboten ist) verbieten.

Absatz 2: Ist in den Fällen des *Absatzes 1* mit dem Produkt eine *ernste Gefahr* verbunden, kann das Marktüberwachungsorgan, neben oder zusätzlich zu den Massnahmen nach *Absatz 1* auch das Produkt einziehen, vernichten oder unbrauchbar machen. Auch diese Massnahmen entsprechen den geltenden Regelungen des Art. 19 THG und Art. 10 PrSG. Wichtig ist, dass es beim Vorliegen einer ernsten Gefahr nicht darauf ankommt, ob diese Gefahr eine unmittelbare Auswirkung hat. Voraussetzung ist nur, dass diese ernste Gefahr ein rasches Eingreifen nötig macht.

Absatz 3: Diese Bestimmung dient der Ermittlung der Situation, wann eine ernste Gefahr vorliegt. Die Vollzugsbehörden haben dabei die Kompetenz zu entscheiden, wann diese Situation gegeben ist. Dafür nehmen sie eine Risikobewertung auf der Grundlage der ihnen vorliegenden Informationen vor. Diese Risikobewertung berücksichtigt einerseits die Art der Gefahr und andererseits die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts. Klargestellt wird allerdings auch, dass nur die Tatsache, dass ein neues und in seinem Verwendungszweck vergleichbares Produkt auf dem Markt ist, mit welchem ein höherer Grad an Sicherheit erreicht werden könnte, nicht ausreicht, um anzunehmen, dass von einem Bauprodukt eine Gefahr ausgeht.

Absatz 4: Massnahmen nach den *Absätzen 1 und 2* zum Schutz der Bevölkerung sollen als Allgemeinverfügung erlassen werden. Diese Bestimmung entspricht Art. 19 Abs. 7 THG.

Art. 22

Absätze 1 und 2: Wenn das Marktüberwachungsorgan aufgrund von Kontrollmassnahmen nach den *Artikeln 19 und 20* eine formale Nichtkonformität feststellt, kann die Behörde unter Anwendung pflichtgemässen Ermessens vom Wirtschaftsakteur verlangen, die formale Nichtkonformität zu korrigieren. Eine formale Nichtkonformität des Produkts kann insbesondere (nicht abschliessend) in folgenden Fällen auftreten (*Absatz 2*):

- eine Leistungserklärung wurde nicht erstellt, obwohl kein Ausnahmetatbestand nach *Artikel 4 Absatz 2* vorgelegen hat, oder
- die bestehende Leistungserklärung wurde nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprechend erstellt, was Form und Inhalt der Erklärung betrifft (weil z.B. ein nicht-notifiziertes Prüflabor Produktprüfungen vorgenommen hat), oder
- andere erforderliche Unterlagen, Dokumente oder Kennzeichnungen sind entweder nicht vorhanden oder unvollständig oder stimmen mit der Leistungserklärung nicht überein (z.B. die CE-Kennzeichnung eines Bauprodukts stimmt nicht mit den in der Leistungserklärung deklarierten Produktangaben überein). Das gilt insbesondere auch für die (namentlich für die Produktesicherheit relevanten) Gebrauchsanweisungen und Sicherheitsinformationen, die die Herstellerin dem Bauprodukt mit auf den Weg geben muss.

Absatz 3: Wenn der Wirtschaftsakteur nicht fristgerecht geeignete Massnahmen ergreift, um die formale Nichtkonformität zu beseitigen, kann das Marktüberwachungsorgan selbst die erforderlichen Massnahmen verfügen.

Absatz 4 ermöglicht Kontrollen und Massnahmen für tatsächliche oder mutmassliche Produktmängel, unabhängig davon, ob diese Mängel formaler oder materieller Art sind. Massnahmen nach Artikel 22 schliessen andere Massnahmen nach den Artikeln 19 bis 21 ausdrücklich nicht aus.

Art. 23

Absatz 1: Diese Bestimmung enthält die grundsätzliche Verpflichtung der Marktüberwachungsorgane, wonach die Organe nach pflichtgemäsem Ermessen immer zuerst versuchen sollen, das Problem, das mit einer Marktüberwachungsmassnahme gelöst werden soll, mit der betreffenden Wirtschaftsakteurin auf kooperativem Wege zu lösen, bevor Mittel wie Verfügungen ergriffen werden. Das bedeutet auch, dass die Marktüberwachungsorgane zunächst durch Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsakteurinnen versuchen müssen, nach Lösungsmöglichkeiten in Gefahrensituationen zu suchen, wenn dieses Vorgehen aus Sicht der Marktüberwachungsorgane schneller, effektiver oder effizienter eine Zielerreichung verspricht.

Absatz 2 enthält eine Mitwirkungspflicht der Wirtschaftsakteure zur Gefahrabwendung gegenüber den Marktüberwachungsorganen. Diese ist sehr weit gefasst, betrifft aber namentlich die Erteilung der erforderlichen Auskünfte und die Herausgabe der erforderlichen Nachweise und Unterlagen.

Absatz 3 regelt ein Anhörungsrecht des Wirtschaftsakteurs, bevor Korrekturmassnahmen ergriffen werden können.

Absatz 4: Das Marktüberwachungsorgan orientiert die allenfalls an der Erstellung der Leistungserklärung beteiligte notifizierte Stelle.

2.8 Strafbestimmungen

Art. 24 bis 27

Diese Strafbestimmungen sind den Artikeln 16 bis 19 PrSG nachgebildet. Gegenüber dem BauPG (2001) werden die Straftatbestände entflochten und unter differenzierte Strafdrohungen gestellt. Von der Korrektheit und Zuverlässigkeit der in der Leistungserklärung gemachten Angaben, die als zutreffende und unverfälschte Informationen über die Produktleistungen von der Herstellerin bis zur Verwenderin und zum Verwender des Produkts gelangen sollen, hängt es ab, ob von Bauprodukten eine Gefahr für Menschen und andere öffentliche Schutzgüter ausgeht oder nicht. Wenn Bauprodukte vermarktet werden, die den Vorschriften nicht genügen, wird ausserdem der Wettbewerb verzerrt. Missbrauchsfälle sollen daher, wie auch schon nach bisherigem Recht, unter Strafe gestellt werden.

Art. 24

Nach dieser Bestimmung wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig ein gefährliches Produkt in Verkehr bringt. Die Gefahr kann sich dadurch realisieren, dass das Produkt unmittelbar für Menschen gefährlich ist, weil es z.B. verbotene Substanzen emittiert oder Menschen auf andere Weise verletzen kann, oder dadurch, dass es trotz fehlerhafter Produktleistungen oder unrichtiger Leistungsangaben in ein Bauwerk eingebaut wird, das daraufhin die Grundanforderungen, die mithilfe des Bauprodukts erfüllt werden sollen, nicht erfüllt und auf diese Weise Menschen gefährdet

werden. Diese Bestimmung ist Art. 16 PrSG nachgebildet und übernimmt auch dessen Strafdrohung.

Absatz 4 verweist auf die in den Art. 23 bis 28 THG enthaltenen Strafbestimmungen. Diese bilden das strafrechtliche Korrelat für die vermehrte Eigenverantwortung der Wirtschaftsakteure, die das Produkt auf dem Markt in Verkehr bringen oder bereitstellen. Schutzobjekt ist dabei die Glaubwürdigkeit der in der Leistungserklärung und den korrespondierenden Dokumenten (Prüfberichten, Produktzertifikaten, WPK-Zertifikaten, technische Bewertungen, Sicherheitsinformationen, Warnhinweise, usw.) enthaltenen Produktinformation. Dabei sind die Begriffe der „Konformitätsbewertung“ nach dem THG als Begriffe der „Leistungserklärung“ nach dem BauPG zu lesen. Das unbefugte Verwenden von Prüfzeichen wird von Art. 28 THG erfasst.

Art. 25

Eine einfache Verletzung der Vorschriften des BauPG, ohne dass Menschen gefährdet werden, wird durch diese Bestimmung unter Strafe gestellt. Diese Vorschrift dient daher vor allem der Lauterkeit des Wettbewerbs. Nur wenn das Produkt tatsächlich gefährlich ist im Sinne des *Art. 24*, soll der Täter mit Freiheitsstrafe bestraft werden können. In den übrigen Fällen soll eine Busse ausreichen. Erfasst werden sollen allerdings auch die Fälle, in welchen der Täter eine Mitwirkungs- oder Auskunftspflicht verletzt oder in welchen er gegen eine Ausführungsvorschrift oder Verfügung trotz Strafandrohung verstösst.

Die *Art. 26 und 27* sind den Artikeln 29 und 30 THG nachgebildet.

2.9 Durchführung, Finanzierung und Rechtspflege

Art. 28

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) ist grundsätzlich für den gesamten Vollzug des BauPG und der Ausführungsvorschriften zum BauPG zuständig (*Absatz 1*) und vertritt die Bundesverwaltung (*Absatz 2*) in den entsprechenden europäischen und internationalen Fachgremien (wie z.B. dem *Ständigen Ausschuss für das Bauwesen* nach der europäischen Bauprodukteverordnung). Es kontrolliert die Einhaltung der Bestimmungen des BauPG und seiner Ausführungsvorschriften. Es ist insbesondere die Bezeichnungsbehörde für notifizierte Stellen und TBS sowie Bezeichnungsbehörde für technische Normen, EBDs und internationale Rechtsakte, mit welchen beispielsweise die Leistungsbewertungssysteme festgelegt werden.

Das BBL ist auch das zentrale Marktüberwachungsorgan im Bauproduktbereich (*Absatz 3*). Zwar soll der eigentliche Vollzug - mithin die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Bauprodukten auf dem Schweizer Markt und allenfalls die Befugnis Marktüberwachungsmassnahmen zu ergreifen - durch bestimmte vom Bundesrat zu bezeichnende Fachorganisationen und Institutionen (z.B. SUVA) ausgeführt werden und auch die Kantone sollen - wie schon nach bisherigem Recht - mit Marktüberwachungsaufgaben betraut werden können (*Absatz 4*). Das BBL soll die Aufsicht und Koordinierung ausüben und allenfalls selbst Marktüberwachungsmassnahmen in Bereichen ergreifen können, wo es keine bezeichneten anderen Institutionen gibt. Dies spielt vor allem eine Rolle für:

- die Durchführung von Stichprobenprogrammen im nationalen und internationalen Kontext;

- die Festlegung, welches Marktüberwachungsorgan welche Vollzugsaufgabe erfüllen soll, damit keine teuren Doppelprüfungen veranlasst werden;
- die Koordinierung von Korrekturmassnahmen bei gefährlichen oder nicht-konformen Produkten: Wenn Vollzugsstrukturen bei der Marktüberwachung bereits bestehen, sollen diese nicht verdoppelt oder aufgehoben, sondern im Sinne der Nutzung von Synergien effizient genutzt werden. Wichtig ist, dass Doppelprüfungen vermieden werden können und dass vor allem keine widersprüchlichen Verfügungen unterschiedlicher Marktüberwachungsorgane erlassen werden. Das betrifft vor allem die Fälle, in denen eine zuvor getroffene Verfügung mit Beschränkungs- oder Verbotswirkung wieder aufgehoben werden soll. Für die Fälle, dass andere Marktüberwachungsorgane auf der Grundlage anderer Erlasse handeln, sollte ein kontradiktorisches Handeln staatlicher Stellen vermieden werden. Damit das BBL seiner Koordinierungsfunktion für das durch die Marktüberwachung betroffene Bauprodukt in seiner Gesamtheit nachkommen kann, sollen die aufgrund anderer Erlasse handelnden Marktüberwachungsorgane die Verpflichtung haben, das BBL über ihre Vollzugsmassnahmen entsprechend zu informieren (*Absatz 7*).

Nach aussen hin koordiniert das BBL hinsichtlich der Aspekte, die die Produktesicherheit betreffen, den Vollzug in Absprache mit der Melde- und Informationsstelle Produktesicherheit nach Art. 4 Abs. 1 PrSV¹⁸¹. Ebenso koordiniert das BBL nach *Absatz 5* den Vollzug der Marktüberwachung von Bauprodukten im Hinblick auf eine Beteiligung des SECO an internationalen Informations- und Vollzugssystemen (Art. 3 Abs. 2 PrSV, insbesondere RAPEX und ICSMS). Des Weiteren wird auch die Befugnis des BBL im BauPG festgeschrieben, dem SECO für den internationalen Datenaustausch nach Art. 3 Abs. 3 PrSV Daten im Sinne des *Artikels 31* zugänglich zu machen (*Absatz 6*).

Art. 29

Absätze 1 und 2: Der Bundesrat hat nach der Schaffung des BauPG (2001) erstmals eine Kommission für Bauprodukte (BauPK) bestellt. Die Funktion der BauPK als ausserparlamentarischer Kommission hat sich in den vergangenen zehn Jahren äusserst positiv entwickelt: Die BauPK versteht sich als Beratungsgremium für das Fachamt (BBL) und unterstützt dieses auch nachhaltig. Das war auch gemäss Art. 10 BauPG (2001) schon so vorgesehen.

In der BauPK nimmt eine ausgewogene Auswahl an Vertretern aus der Bauwirtschaft (Herstellerinnen, Händlerinnen, Planer, Bauhaupt- und Baunebengewerbe), der Konsumentinnen und Konsumenten, der Bauherrinnen und Bauherren, der Konformitätsbewertungsstellen (zukünftig der notifizierten Stellen), der Normenschaffenden, der Wissenschaft und der Verwaltung Einsitz.

Auch ist die BauPK insoweit flexibel genug, eigene Ausschüsse einzusetzen (Ausschuss Tagesgeschäfte, VASCC, Ausschuss Information), um die Tätigkeit des BBL in vielen Bereichen zu unterstützen. Da die Existenz dieser Kommission im Übrigen keinerlei negativen Auswirkungen auf die Äquivalenz des Bauproduktrechts mit dem europäischen Recht hat, sollte diese Kommission weitergeführt werden.

¹⁸¹ SR 930.111.

Die Bauproduktegesetzgebung regelt eine ausserordentlich technische und vielschichtige Materie. Die Übernahme der europäischen Vorschriften in diesem Bereich wird auch noch über eine längere Zeit im Fluss sein. Sie soll im Rahmen des vorhandenen Verhandlungsspielraums für eine Fortschreibung des MRA-Bauproduktekapitels so ausgestaltet werden, dass sie insbesondere den Interessen der Bauwirtschaft Rechnung trägt. Direkte Kontakte zur Schweizer Bauwirtschaft auf der Hersteller- und der Verwenderseite sind vor diesem Hintergrund für den Bund von grosser Bedeutung. Daher nimmt die BauPK auch in der Zukunft eine wichtige beratende Funktion bei der Weiterentwicklung der Gesetzgebung und für deren Vollzug ein.

Art. 30

Die Vollzugsorgane unterliegen grundsätzlich der Schweigepflicht. Im Rahmen der Marktüberwachung müssen die Vollzugsorgane jedoch auch untereinander Informationen austauschen können, weil andernfalls eine effektive und effiziente Marktüberwachung gar nicht möglich wäre. Dabei bleibt das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung¹⁸² (BGÖ) für die in Art. 2 Absatz 1 BGÖ aufgeführten Behörden anwendbar, was auch Vollzugsorgane nach dem BauPG ausserhalb der Bundesverwaltung einschliesst. Artikel 30 BauPG ist weder spezialgesetzliche Geheimhaltungsnorm im Sinne von Art. 4 Buchstabe a. BGÖ noch eine spezialgesetzliche Zugangsregelung gemäss Art. 4 Buchstabe b. BGÖ. Allerdings können im Rahmen eines allfälligen Zugangsgesuchs die Ausnahmen gemäss Art. 7-9 BGÖ geltend gemacht werden. Als schutzwürdige Interessen kommen insbesondere Geschäfts- und Fabrikationsinteressen und Persönlichkeitsschutz in Betracht (Art. 7 Abs. 1 Buchstabe g., Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ).

Art. 31

Dieser Artikel ist an Art. 13 PrSG angelehnt. Wie jener Artikel soll die vorliegende Bestimmung die Vollzugsorgane ermächtigen, auch besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten zu können, denn dies ist unabdingbar für eine effiziente Marktaufsicht. Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz¹⁸³ verlangt dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Nach neuem Recht ist auch erforderlich, dass das BBL als zentrales Vollzugsorgan (Art. 28 Abs. 1 und 3) eine zentrale Vollzugsdatenbank führt und damit als Inhaber der Datensammlung bezeichnet wird.

Auch die elektronische Aufbewahrung von Daten und der Datenaustausch zwischen den Marktüberwachungsorganen sowie die Amtshilfe an das Ausland im Interesse der Sicherheit zum Schutz der Bevölkerung sind für einen wirksamen Vollzug des BauPG dringend erforderlich. Für die Amtshilfe verweist *Absatz 3* auf die Artikel 21 und 22 THG. Danach können die zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone einander Auskünfte und Unterlagen übermitteln, soweit dies für den Vollzug von technischen Vorschriften notwendig ist. Die Voraussetzungen für die internationale Amtshilfe sind in Artikel 22 THG ausführlich geregelt.

Art. 32

Dieser Artikel ist Artikel 14 PrSG nachgebildet und soll auch die Gebührenregelung des Art. 14 BauPG (2001) in eine neue Fassung bringen. Mit *Absatz 1* wird aus-

¹⁸² SR

¹⁸³ SR 235.1.

drücklich festgehalten, dass die Regelung des Vollzugs durch den Bundesrat auch dessen Finanzierung umfasst. *Absatz 2* sieht vor, dass die Vollzugsorgane für ihre Tätigkeit Gebühren erheben können. Insbesondere auch in dem Fall, dass im Rahmen der Marktüberwachung Kontrollen zu Beanstandungen führen, sollen die Marktüberwachungsorgane die Möglichkeit haben, die Kontroll- oder Korrekturmassnahmen den betreffenden Verursachern in Rechnung stellen zu können, weil andernfalls die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für Massnahmen, die der Beseitigung von Produktmängeln dienen, aufkommen müssten, ohne dafür verantwortlich zu sein. Weiterhin sind hier auch die Gebühren gemeint, die die Bezeichnungsbehörde für ihre Leistungen und Kontrollen gegenüber den TBS und den notifizierten Stellen erheben kann. Ebenso soll die Produktinformationsstelle Gebühren erheben können, wenn die von der Wirtschaftsakteurin oder einer notifizierten Stelle oder TBS nachgefragte Information über die in *Artikel 18* zu erteilende Informationen über rechtliche Bestimmungen in der Schweiz zum Inverkehrbringen und Verwenden von Bauprodukten hinausgeht. In gleicher Weise sollen TBS und notifizierte Stellen für ihre Leistungen die Kosten der Bewertungs- und Prüfleistungen in Rechnung stellen können.

Art. 33

Diese Bestimmung ist Art. 15 PrSG nachgebildet und stellt keine grundsätzliche Änderung zur Regelung in Art. 15 BauPG (2001) dar.

Art. 34

Absätze 1 und 2 enthalten eine allgemeine und grundlegende Delegationsregelung, dass der Bundesrat die Ausführungsvorschriften zu diesem Gesetz erlassen soll und dabei den Erlass administrativer und technischer Vorschriften an das BBL übertragen kann. Für die Anwendung des BauPG sind Ausführungsbestimmungen – wie auch bis anhin beim BauPG (2001) – auf Verordnungsstufe unerlässlich. Der Bundesrat wird das BauPG ausserdem erst in Kraft setzen können, wenn das erforderliche Ausführungsrecht erlassen ist. Die Bestimmung des *Absatzes 2* soll eine flexible Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Bauproduktrechts schaffen. In der Rechtsanwendung des BauPG (2001) hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass das bisherige Bauproduktrecht zu starr ist, um auf technische Neuerungen angemessen und zeitnah reagieren zu können. Das führt zu Wettbewerbsnachteilen für Schweizer Herstellerinnen im internationalen Handel und gefährdet ausserdem die Einhaltung der Regelungen des MRA. Daher soll der Bundesrat die technischen Einzelheiten regeln oder ihre Regelung delegieren können.

Absatz 3: Bezeichnete internationale Rechtsakte sollen in der Amtlichen Sammlung publiziert werden.

2.10 Schlussbestimmungen

Art. 35

Das bisherige BauPG (2001) wird aufgehoben.

Art. 36

Dieser Artikel enthält Bestimmungen zum Übergangsrecht.

Absatz 1: Bauprodukte können bis zum 30. Juni 2015 nach dem bisherigen BauPG (2001) auf dem Schweizer Markt in Verkehr gebracht werden. Für den Export ist zu beachten, dass auf diese Weise in Verkehr gebrachte Produkte nicht unter die gegen-

seitige Anerkennung nach dem MRA fallen. Ab dem 1. Juli 2015 müssen die Regelungen des revidierten BauPG insbesondere im Hinblick auf die Leistungserklärung eingehalten werden.

Absatz 2 enthält eine Bestimmung, die die Verwendung von nach bisherigem Recht bereits erstellten Konformitätsdokumenten (Konformitätserklärung und allenfalls Konformitätsbescheinigung) regelt: Solange für den Schweizer Markt Produkte noch nach altem Recht bis zum 30. Juni 2015 in Verkehr gebracht werden dürfen, müssen auch die nach altem Recht erstellten Konformitätsdokumente genutzt werden dürfen, um die Produktleistungen im Rahmen einer Leistungserklärung zu deklarieren. Dies soll der Herstellerin dazu dienen, bereits durchgeführte Prüfungen, Zertifizierungen, Inspektionen, etc., die zu einem Konformitätsdokument geführt haben, nicht ein zweites Mal durchführen zu müssen, so dass keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Absatz 3: Leitlinien für die Europäische Technische Zulassung (ETAGs) dienen dem Inverkehrbringen auf dem Markt der Schweiz und des EWR. Sie können nach dem Inkrafttreten des revidierten BauPG zwar nicht mehr dazu verwendet werden, Europäische Technische Zulassungen nach bisherigem Bauproduktrecht auszustellen oder ausgestellte Zulassungen zu erneuern, weil die europäische Bauprodukteverordnung schon zum 1. Juli 2013 uneingeschränkt zur Anwendung kommt und Bauprodukte auf der Grundlage der Zulassungen nach altem Recht nicht mehr in der EU in Verkehr gebracht werden dürfen. ETAGs können aber, wenn sie nicht selbst einer Anpassung bedürfen, weiterhin als Grundlage zur Ausstellung Europäischer Technischer Bewertungen (ETBs) nach neuem Recht in der Schweiz und dem EWR verwendet werden. Bedürfen die ETAGs allerdings selbst einer Anpassung wegen des Inkrafttretens des neuen Bauproduktrechts, müssen sie, soweit möglich, zuerst in ein Europäisches Bewertungsdokument überführt werden, damit sie als Grundlage für eine ETB dienen können.

Absatz 4: Europäische Technische Zulassungen, die auch in der Schweiz nach bisherigem Bauproduktrecht (BauPG (2001)) ausgestellt worden sind, haben regelmässig eine Geltungsdauer von fünf Jahren. Ihre Geltungsdauer läuft daher möglicherweise erst nach dem Inkrafttreten des revidierten BauPG ab. Während ihrer Geltungsdauer können die Zulassungen wie eine ETB nach neuem Recht verwendet werden.

Art. 37

Der Bundesrat bestimmt das Datum des Inkrafttretens.

3 **Auswirkungen**

3.1 **Auswirkungen auf den Bund**

3.1.1 **Finanzielle Auswirkungen**

Das BauPG stellt eine Totalrevision des bisherigen Rechts der Bauprodukte dar. Dies wird finanzielle Änderungen im Vergleich zur bisherigen Vollzugsregelung mit sich bringen, die vor allem dem Umstand geschuldet sind, dass nunmehr Stichprobenprogramme im Rahmen der Marktüberwachung durchzuführen sind. Auch verursacht hier insbesondere die Produktkontrolle, welche Produktprüfungen bedingt, Kosten. Die Marktbeobachtung erfolgte bislang vor allem durch die bestehenden Organe im Rahmen ihrer angestammten Aufgaben (beispielsweise Zollbehörden, Baupolizei).

Obwohl der Bauproduktbereich ein äusserst komplexer Produktbereich ist - Bauprodukte sind als Zwischenprodukte keine typischen Produkte nach dem *New Approach* -, wurde hier ein anlassbezogenes, re-aktives Marktüberwachungssystem etabliert, das bis zum Inkrafttreten des PrSG auf pro-aktive Stichprobenprogramme verzichtet hat. Zwar konnten Stichproben auch in einem anlassbezogenen System erforderlich werden: Bei dieser Art Stichproben ging es allerdings nicht um die Etablierung eines Marktüberwachungssystems aktiver Stichprobennahmen, sondern um die Herstellung eines Quervergleichs mit anderen Exemplaren desselben Produkts zur Feststellung, ob es sich um einen Fehler eines einzelnen Exemplars („Ausreisser“) oder um die Fehlerhaftigkeit des Produkttyps und damit um einen BauPG-relevanten Mangel handelt.

Tatsächlich führte dann das Inkrafttreten des PrSG im Jahre 2010 zu einem Systemwechsel in der Marktüberwachung: Mit dem PrSG und seiner Ausführungsverordnung ist ein stichprobenbezogenes pro-aktives Marktüberwachungskonzept verbunden, wie es bis anhin auch unter dem bis 2010 für technische Einrichtungen und Geräte geltenden STEG praktiziert worden ist¹⁸⁴. Auch im Rahmen der Übernahme der europäischen Bauprodukteverordnung werden Stichproben- und jährliche Marktüberwachungsprogramme als notwendige Kontrollinstrumente eines funktionierenden Wettbewerbs und zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung unumgänglich. Mit dem Systemwechsel vom anlassbezogenen System zum pro-aktiven System werden die Produktkontrollen schon nach dem *heutigen* Bauproduktrecht (BauPG (2001) und PrSG) zukünftig zunehmen¹⁸⁵. Die Revision des BauPG integriert das Produktesicherheitsrecht in das Sektorrecht und versucht gleichzeitig, einen innovativen Mittelweg zwischen anlassbezogenem und pro-aktivem Marktüberwachungssystem einzuschlagen, um die Kosten für die Steuerzahler so gering wie möglich zu halten, denn die Kosten für Marktüberwachungsmassnahmen können nur dann dem Inverkehrbringenden oder Bereitstellenden auf

¹⁸⁴ Vgl. Botschaft zum Produktesicherheitsgesetz vom 25. Juni 2008, Ziff. 3.1, BBl. 2008, S. 7407ff.

¹⁸⁵ Der Gesetzgeber hat schon in der Botschaft zum Produktesicherheitsgesetz vom 25. Juni 2008, Ziff. 3.1, BBl. 2008, S. 7407ff, festgehalten, dass die Rechtsänderung des neuen PrSG (und nicht erst die Revision des BauPG) zu einem Mehraufwand für die Marktüberwachung von Bauprodukten führen wird: „Wenn auch im Bauproduktesektor eine zweckmässige Marktüberwachung erfolgt, ist das ebenfalls mit einem Mehraufwand verbunden.“

dem Markt überbürdet werden, wenn die Produktkontrollen zeigen, dass die gesetzlichen Vorschriften missachtet worden sind (Variante I). Der innovative Mittelweg soll versuchen, *Stichprobenprogramme innerhalb des anlassbezogenen Systems* durch dessen Weiterentwicklung durchzuführen. Die anlassbezogene Marktüberwachung soll beibehalten werden, aber zusätzlich soll bei den Bauprodukten des „harmonisierten Bereichs“ (also Produkte, für die es eine hEN oder eine Europäische Technische Bewertung (ETB) gibt), eine kleinere jährliche Zahl an Stichprobenprogrammen für mangelhafte Produkte, die sich aus Anlässen (Meldungen, Unfällen) ergeben, erstellt werden. Damit könnte eine ressourcenorientierte, effiziente und effektive Marktüberwachung, die die Erfordernisse des PrSG und der europäischen Bauproduktegesetzgebung erfüllt, etabliert werden. Die Umsetzung dieses Ansatzes könnte die Zahl und die Kosten der ohne die Revision des BauPG zu erwartenden Stichprobenprogramme und Produktkontrollen begrenzen. Gleichwohl ist hier mit jährlichen Kosten von schätzungsweise etwa 700.000,- CHF für Stichprobenprogramme zu rechnen¹⁸⁶.

Auf die Marktüberwachung von Bauprodukten durch Bundesbehörden nach anderen Bundesgesetzen – insbesondere im Chemikalien- und Umweltschutz – hat die Revision des BauPG keine finanziellen Auswirkungen.

Ertragsseitig können sich in geringem Ausmass Kompensationsmöglichkeiten aus der Erhebung von Gebühren und der Auferlegung von Bussen ergeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bundeseitigen Erträge sich aus Gebühren ergeben, die einerseits für Leistungen wie die Bezeichnung von Stellen oder Auskünften der Produktinformationsstelle durch das BBL sowie die Erstellung von Europäischen Technischen Bewertungen (ETB) durch die Empa und andererseits zur Kontrolle von Bauprodukten im Rahmen der Marktüberwachung durch das BBL oder durch bezeichnete kantonale Stellen oder Fachorganisationen erhoben werden können. Die Gebührenerhebung für Leistungen ist derzeit ebenso wenig bezifferbar wie die für Kontrollen. Sie hängt ab von den Anträgen zu bezeichnender Stellen, von Auskunftsersuchen durch die Wirtschaftsteilnehmerinnen und von der Zahl von anlassbezogenen Marktüberwachungsfällen.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) ist mit dem Vollzug des BauPG betraut. Es kann heute mit den ihm zugewiesenen 1,2 Personeneinheiten (PE) vor allem folgende Aufgaben bewältigen:

- die Implementierung des MRA-Bauproduktekapitels,
- die Vertretung der Bundesverwaltung in den entsprechenden europäischen und internationalen Fachgremien (wie z.B. dem Ständigen Ausschuss für das Bauwesen nach der europäischen Bauprodukterichtlinie),
- die Bezeichnung und Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen,
- die Aufsicht über die notifizierten und bezeichneten Konformitätsbewertungsstellen,
- die Bezeichnung von technischen Normen,
- die Erteilung von Auskünften bei externen und bundesinternen Anfragen,

¹⁸⁶ Dies ist ein Erfahrungswert aus den gemeldeten Marktüberwachungsfällen der vergangenen Jahre.

- die Führung des Sekretariats der Eidgenössischen Bauproduktekommission,
- die Behandlung von Meldungen über fehlerhafte Bauprodukte.

Die Hauptaufgaben des BBL gemäss dem revidierten BauPG sind namentlich diese:

- die Implementierung des MRA-Bauproduktekapitels,
- die Vertretung der Bundesverwaltung in den entsprechenden europäischen und internationalen Fachgremien (wie z.B. dem Ständigen Ausschuss für das Bauwesen nach der europäischen Bauprodukteverordnung),
- der Vollzug des BauPG und seiner Ausführungsvorschriften (Art. 28 BauPG),
- die Bezeichnung von internationalen Rechtsakten (Art. 5, 6, 7, 28 BauPG),
- die Bezeichnung von Leistungsbewertungsstellen (Art. 14, 15, 28 BauPG),
- die Bezeichnung von Technischen Bewertungsstellen (Art. 16, 28 BauPG),
- die Bezeichnung von technischen Normen (Art. 11, 28 BauPG),
- die Bezeichnung Europäischer Bewertungsdokumente (Art. 13, 28 BauPG),
- der Aufbau und Betrieb einer Produktinformationsstelle (Art. 18, 28 BauPG),
- die Erteilung von Auskünften bei externen und bundesinternen Anfragen (Art. 28 BauPG),
- die Führung des Sekretariats der Eidgenössischen Bauproduktekommission (Art. 28, 29 BauPG),
- die Marktüberwachung des BauPG (einschliesslich Vollzugsaufgaben auch hinsichtlich der Produktesicherheit, Aufgaben der Koordination des Vollzugs der Marktüberwachungsorgane, Vollzugsaufsicht, Koordination mit anderen Marktüberwachungsbehörden im In- und Ausland) (Art. 19 bis 23, 28, 30 bis 33 BauPG).

Insbesondere die neuen Hauptaufgaben im Bereich der Produktinformationsstelle und der Marktüberwachung bedürfen zusätzlicher personeller Ressourcen: Schon aufgrund der Umstellung auf einen pro-aktiven Marktüberwachungsansatz aufgrund des PrSG im Jahre 2010 und wegen der deshalb durchzuführenden Stichprobenprogramme braucht es zusätzliche personelle Ressourcen.¹⁸⁷ Aber auch der im revidierten BauPG vorgesehene Marktüberwachungsansatz, *Stichprobenprogramme innerhalb des anlassbezogenen Systems* durchzuführen, verlangt eine personelle Mindestausstattung: Es bedarf zunächst 1,0 PE einer Ingenieursstelle, um die Stichprobenprogramme regelgerecht (auch hinsichtlich der statistisch notwendig zu erhebenden Daten) erstellen und auswerten zu können. Dazu gehört auch, Programme im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher am Ort des Inverkehrbringens, also beispielsweise in Baumärkten, durchführen zu können. Aus den Stichproben folgt die allfällige Feststellung von formalen oder materiellen Produktmängeln. Dies ist insofern wahrscheinlich, weil man die Programme als Überwachungskonzepte erstellen muss, die auf vermutete Schwachpunkte zielen. Programme wird man

¹⁸⁷ Der Gesetzgeber hat schon in der Botschaft zum Produktesicherheitsgesetz vom 25. Juni 2008, Ziff. 3.1, BBl. 2008, S. 7407ff, festgehalten, dass die Rechtsänderung des neuen PrSG (und nicht erst die Revision des BauPG) zu einem Mehraufwand für die Marktüberwachung von Bauprodukten führen wird: „Wenn auch im Bauproduktesektor eine zweckmässige Marktüberwachung erfolgt, ist das ebenfalls mit einem Mehraufwand verbunden.“

also dort lancieren, wo man Mängel schon vermutet. Aus den festgestellten Mängeln resultieren dann formelle Marktüberwachungsverfahren, die den Erlass von Verfügungen erfordern. Dazu ist die Unterstützung durch eine weitere PE mit juristischer Ausbildung notwendig. Hinzu kommt durch den Aufbau und Betrieb einer Produktinformationsstelle nach dem revidierten BauPG eine weitere Aufgabe des BBL, die personeller Ressourcen (1,0 PE) bedarf, um dem Informationsbedarf der Wirtschaftsakteurinnen nachkommen zu können. Dieser Bedarf richtet sich vor allem auf Informationen zu den geltenden rechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf das Inverkehrbringen und Bereitstellen auf dem Markt, den Einbau, die Montage oder die Installation eines bestimmten Bauprodukttyps.

Alle diese Aufgaben des BBL dienen dem Schutz des Wettbewerbs, einem Abbau von Handelsschranken für einen funktionierenden Aussenhandel und dem Bevölkerungsschutz. Ohne eine funktionierende Marktüberwachung gelangen unsichere und für die Bevölkerung gefährliche Produkte in den Handel und werden in Bauwerke eingebaut, wodurch wiederum auch eine Gefährdung der Bevölkerung und der Verwenderinnen und Verwender von Bauprodukten durch unsichere Bauwerke droht. Daneben ist der Schutz des Wettbewerbs der vorschriftsgemäss sich verhaltenden Wirtschaftsakteurinnen vor den vorschriftswidrig produzierenden und handelnden Wirtschaftsakteurinnen eine staatliche Aufgabe, die notfalls auch mit dem Strafrecht zu sanktionieren ist. Eine effektive Marktüberwachung ist vor allem aber auch eine der neuen Voraussetzungen für die Gleichwertigkeit der schweizerischen Bauproduktegesetzgebung mit der europäischen Bauproduktegesetzgebung unter dem MRA.

Mit der gemäss Variante I vorgeschlagenen Integration des Produktesicherheitsrechts in das revidierte BauPG und der Umsetzung des unter Ziff. 3.1.1 dargestellten innovativen und ressourcenschonenden Marktüberwachungsansatzes für Bauprodukte sowie mit einer Koordinierungs- und Aufsichtsfunktion beim BBL für die Produktinformationsstelle kann sich die Zahl der Stichprobenprogramme und Marktüberwachungsmassnahmen auf ein sinnvolles und verhältnismässiges Mass begrenzen lassen. Damit sollte es möglich sein, die vorgenannten Aufgaben mit zusätzlichen 3,0 PE zu bewältigen, da Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Vollzugsaufgaben genutzt werden könnten. Im internationalen Vergleich ist diese Zahl an erforderlichen personellen Ressourcen immer noch sehr tief angesiedelt.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

An der bestehenden Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ändert sich durch die Vorlage für das revidierte BauPG nichts. Die Kantone bleiben im Grundsatz zuständig für die Regelung der Verwendung von Bauprodukten in Bauwerken. Ausnahmsweise besteht eine Bauwerkszuständigkeit des Bundes wie beispielsweise hinsichtlich der Nationalstrassen. Folgerichtig sind die Kantone nach ihrem Recht (regelmässig nach allgemeinem Sicherheitsrecht oder Baurecht) für die *Sicherheit der Bauwerke* zuständig. Dies schliesst auch die Kontrolle von in Bauwerken eingebauten Bauprodukten mit ein, weil jene Bauprodukte einen Teil des Bauwerks bilden und damit eine Rolle im Rahmen der Bauwerkssicherheit spielen. Dabei gehören die fehlerfreie Verwendung von Bauprodukten und die Verwendung fehlerfreier Bauprodukte zum Bereich der Bauwerkssicherheit. Wenn ein Bauprodukt

daher bereits in einem Bauwerk eingebaut ist, realisiert sich eine Gefahr, die durch ein unsicheres Bauprodukt hervorgerufen wird, im Rahmen der Bauwerkssicherheit. Ein Bauprodukt, das beispielsweise die Anforderungen an Produktleistungen hinsichtlich des Brandschutzes nicht erfüllt, gefährdet die Erfüllung der Grundanforderung des Brandschutzes für das betreffende Bauwerk. Die Marktüberwachung von Bauprodukten im eingebauten Zustand fällt daher in die Zuständigkeit der Kantone (mit gewissen Ausnahmen, s.o.). Die Verpflichtung zur Wahrnehmung der kantonalen Überwachungsaufgaben ändert sich durch die neue Bauproduktgesetzgebung nicht und es sind dadurch auch keine zusätzlichen Kosten zu erwarten.

Da die Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sich durch das revidierte BauPG nicht verändern werden und die Kantone weiterhin für die Regulierung des Rechts der Verwendung von Bauprodukten und in Hinblick auf die Anforderungen an Bauwerke zuständig sind, wird das Konkordat der IVTH allenfalls in geringem Umfang anzupassen sein, damit es in seiner Funktion als interkantonale Ergänzung des Bundesrechts mit diesem korrespondiert.

Besondere Auswirkungen auf die Gemeinden, auf urbane Zentren, auf Agglomerationen und auf die Berggebiete sind durch den Vollzug des neuen BauPG keine zu erwarten.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Der Bauproduktesektor ist heute vom MRA mit der EU erfasst. Dadurch können in der Schweiz hergestellte und mit Konformitätsdokumenten ausgestattete Bauprodukte in der EU und darüber hinaus auch in den übrigen EFTA-Staaten frei zirkulieren, ohne durch technische Handelshemmnisse aufgehalten zu werden. Wenn die Revision des BauPG nicht zu einer Gleichwertigkeit der Schweizer mit der europäischen Gesetzgebung für Bauprodukte (auch im weiteren Sinne unter Einschluss der Produktesicherheit) führt, fiel dieser Produktesektor wieder hinter den schon erreichten Abbau von technischen Handelshemmnissen zurück, weil das MRA-Bauproduktekapitel aus dem MRA wieder gestrichen werden würde. Daher ist es notwendig und sachlich begründet, wenn jetzt die neue europäische Bauprodukteverordnung ins Schweizer Bauproduktrecht übernommen wird, um die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften wiederherzustellen. Gleichzeitig sollte die Schweizer Bauwirtschaft, soweit möglich, von den für den Bauproduktbereich nicht adäquaten Vorschriften des PrSG entlastet werden, indem das Produktesicherheitsrecht für Bauprodukte transparent ins BauPG integriert wird.

3.3.2 Auswirkungen auf die Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette

Die Verantwortlichkeiten, die das revidierte BauPG den Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette (Herstellerinnen, Importeurinnen, Händlerinnen, Bevollmächtigte der Herstellerinnen) auferlegt, scheinen auf den ersten Blick mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden zu sein. In der Realität trifft dies jedoch nicht zu, weil die Pflichten weitgehend schon heute bestehen und daher keine neuen Pflichten darstellen. Zugleich sollen die Pflichten dafür sorgen, dass nicht andere Wirtschaftsakteurinnen auf der Verwenderseite oder die Bevölkerung mit zusätzlichen Risiken belastet werden sollen.

Zu fragen ist deshalb, welche Pflichten die Wirtschaftsakteurinnen heute schon haben und ob sich diese grundlegend durch die revidierte Bauproduktgesetzgebung ändern werden.

(a) Pflichten der Herstellerinnen:

- Eine Herstellerin durfte nur im Sinne des BauPG (2001) brauchbare Produkte auf dem Markt in Verkehr bringen, wobei die Brauchbarkeit über eine Konformitätserklärung und allenfalls zusätzlich über eine Konformitätsbescheinigung nachzuweisen war. Die Konformitätsdokumente mussten den in den harmonisierten Produktnormen oder den Europäischen Technischen Zulassungen vorgesehenen Konformitätsbewertungsverfahren entsprechen. Dazu mussten die für diese Verfahren vorgeschriebenen Konformitätsbewertungsstellen (KBS) in die Konformitätsbewertung einbezogen werden. Im revidierten BauPG entfällt die Brauchbarkeit als Anforderung. Ein Bauprodukt darf dann in Verkehr gebracht werden, wenn die Herstellerin eine Leistungserklärung erstellt für Produkte, die von einer harmonisierten Norm oder Europäischen Technischen Bewertung (ETB) erfasst werden. Die Produktleistungen werden mit den Verfahren der harmonisierten Normen oder ETB nachgewiesen. In die Verfahren zur Bewertung der Produktleistungen sind notifizierte Stellen einzubeziehen. Da zusätzlich noch vereinfachte Verfahren in Anspruch genommen werden können, werden hier die Pflichten der Herstellerin *reduziert*. Wegen der wachsenden Bedeutung der harmonisierten technischen Spezifikationen wird es zukünftig zu einer steigenden Nachfrage nach notifizierten Stellen kommen.
- Eine Herstellerin muss die technischen Unterlagen zehn Jahre lang aufbewahren. Dies gilt nach der alten wie der neuen Bestimmung im Bauproduktrecht.
- Die Herstellerin musste schon bisher für die Qualitätssicherung der Produktleistungen durch die Durchführung einer werkseigenen Produktionskontrolle (WPK) sorgen. Dabei umfasste die WPK „alle geplanten und systematischen Tätigkeiten, die notwendig sind, um ein hinreichendes Vertrauen zu schaffen, dass ein Bauprodukt den Anforderungen der massgebenden technischen Spezifikation genügt“ (Anhänge 1 und 2 BauPV (2001)). Dies schliesst allenfalls eigene Stichprobenprüfungen bei Serienproduktionen, laufende Überwachungen und Produkterückrufe von nicht konformen Produkten mit ein. Nach der revidierten Gesetzgebung soll die Herstellerin durch die entsprechenden Verfahren dafür sorgen, dass die in der Leistungserklärung deklarierte Produktleistung beständig sichergestellt ist. Die Verpflichtung der Herstellerin bezieht sich jetzt klar auf die Genauigkeit, Stabilität und Zuverlässigkeit der erklärten Produktleistung, die durch die Verfahren sichergestellt werden muss, allenfalls durch Stichprobenprüfungen, laufende Überwachungen; Korrekturmassnahmen oder Produkterückrufe.
- Nach dem PrSG darf die Herstellerin nur „sichere“ Produkte in Verkehr bringen. Sie muss nachweisen, dass sie das Produkt nach dem Stand des Wissens und der Technik hergestellt hat, so dass das Produkt

bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und die Gesundheit der Verwenderinnen und Verwender oder Dritter nicht oder nur geringfügig gefährdet. Unter dem revidierten BauPG soll eine Herstellerin nur insoweit zum Nachweis der Sicherheit des Bauprodukts verpflichtet sein, als die Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen in harmonisierten technischen Spezifikationen definiert werden. Im Falle, dass keine Leistungserklärung erstellt werden muss, soll es genügen, wenn die Herstellerin die Sicherheit bietet, die von den Verwenderinnen und Verwendern vernünftigerweise erwartet werden kann (allenfalls durch nationale Normen unterstützt). Auch hier käme es bei der Variante I zu einer Erleichterung für die Herstellerin.

- Bei Beanstandungen muss die Herstellerin nach PrSG schon heute ihr Produkt sorgfältig überprüfen und gegebenenfalls Stichproben durchführen. Dieses Prinzip wird im revidierten BauPG übernommen.
- Die Herstellerin muss nach PrSG für eine Identifizierbarkeit und Rückverfolgbarkeit seines Produkts sorgen (namentlich durch eine Bezeichnung des Produkts mit einer Typen, Chargen- oder Seriennummer und mit der Angabe seines Namens, Handelsnamens oder seiner Marke sowie seiner Kontaktanschrift). Diese Bestimmungen werden im revidierten BauPG übernommen.
- Die Herstellerin muss dem Produkt nach PrSG die erforderlichen Sicherheitsinformationen (einschliesslich Warnhinweisen und Gebrauchs-/ Bedienungsanleitung) beifügen. Diese Bestimmungen werden im revidierten BauPG übernommen.
- Die Herstellerin, die Grund zur Annahme hat, dass mit ihrem Produkt Gefahren verbunden sind, muss nach PrSG alle erforderlichen Massnahmen ergreifen und mit den Marktüberwachungsbehörden kooperieren, um diese Gefahren abwenden zu können. Diese Bestimmungen werden im revidierten BauPG übernommen und mit der erforderlichen Konformität des Bauprodukts mit der deklarierten Leistung in der Leistungserklärung verknüpft. Die Leistungserklärung ist unter dem revidierten BauPG nur noch eine formale Anforderung, da die bisher geforderte Brauchbarkeit als Voraussetzung für das Inverkehrbringen entfällt. Die Erfüllung dieser formalen Anforderung ist jedoch von erheblicher Bedeutung für die Produkte- und Bauwerkssicherheit: Wenn nicht bei jedem einzelnen Bauprodukt die Produktleistung durch eine zuverlässige und stabile Information in der Leistungserklärung deklariert und dem Bauprodukt beigelegt ist, können sich die Verwenderin und der Verwender nicht sicher sein, welche Produktleistung die Herstellerin garantieren wollte. Allein schon geringe Unsicherheiten an dieser Stelle können zu grossen Risiken führen, wenn das falsche Produkt richtig oder das richtige Produkt falsch in ein Bauwerk eingebaut wird. Das Bauwerk kann dann seine Grundanforderungen nicht oder nicht ausreichend erfüllen und Menschen können zu Schaden kommen (z.B. durch einen Einsturz oder durch mangelhaften Brandschutz). Die Leistungserklärung und die sie begleitenden Gebrauchsanweisungen und Sicherheitsinformationen sind daher den Gebrauchs-

anweisungen oder Sicherheitshinweisen im Sinne des Produktesicherheitsrechts gleichzusetzen, denn nur aus der Leistungserklärung und ihren Begleitdokumenten können die Verwenderin und der Verwender ersehen, für welche Zwecke das Produkt verwendet oder wie es verwendet werden kann und muss (Variante I).

- Die Herstellerin weist mit Konformitätsdokumenten heute ausserdem bestimmte Produktanforderungen (Schwellenwerte) nach. Diese Anforderungen soll die Herstellerin zukünftig im Rahmen der Leistungserklärung nachweisen. Eine weitere Erleichterung für die Herstellerin soll in der Möglichkeit geregelt werden, nach welcher die Herstellerin zukünftig ihre Leistungserklärung grundsätzlich auch in elektronischer Form zur Verfügung stellen kann (wobei die Einzelheiten der Bundesrat festlegen soll).

Die Herstellerpflichten lassen sich so zusammenfassen: Die bisherigen Konformitätsdokumente nach BauPG (2001) und PrSG (2010) enthalten Informationen für eine sichere und geeignete Verwendung des Produkts. Diese Pflichten sollen bei der Variante I teilweise erleichtert werden. Was sich nicht ändert ist, dass die Produktinformationen, die die Herstellerin dem Produkt zueignet und die neu in der Leistungserklärung enthalten sein sollen, präzise, unverfälscht und unmittelbar die Verwenderin und den Verwender des Produkts erreichen sollen, damit eine sichere Verwendung des Produkts nicht zu Gefahren im Sinne der Produktesicherheit oder der Bauwerkssicherheit führen.

- (b) Pflichten von Importeurin und Händlerin: Die der Herstellerin in der Lieferkette nachfolgenden Wirtschaftsakteurinnen müssen auch heute dafür sorgen, dass das Hauptziel des BauPG (2001) und des PrSG hinsichtlich der Sicherheit erreicht werden kann: die im Hinblick der Produktesicherheit und der Bauwerkssicherheit sichere und geeignete Verwendung eines Bauprodukts. Dazu muss die Händlerin schon heute nach PrSG zur Einhaltung der Sicherheitsanforderungen beitragen und an der Überwachung der Sicherheit der in Verkehr gebrachten Produkte mitwirken (Art. 8 Abs. 4 PrSG). Die Importeurin und die Händlerin treffen auch die gleichen Pflichten wie die Herstellerin, wenn sie Grund zur Annahme haben, dass mit dem Produkt Gefahren verbunden sind: Sie müssen nach PrSG alle erforderlichen Massnahmen ergreifen und mit den Marktüberwachungsbehörden kooperieren, um diese Gefahren abwenden zu können (Art. 8 Abs. 5 PrSG). Diese Pflichten werden im revidierten BauPG übernommen und mit den Informationen der Leistungserklärung verknüpft, weil diese Informationen eine erhebliche Sicherheitsrelevanz besitzen (s.o.). So kann man die Pflichten der Importeurinnen und Händlerinnen so zusammenfassen, dass diese Wirtschaftsakteurinnen zwar nicht für die richtige Erstellung der Leistungserklärung verantwortlich sind, dass sie allerdings ebenfalls dafür sorgen müssen, dass die Produktinformationen präzise, unverfälscht und unmittelbar die Verwenderin und den Verwender des Produkts erreichen und nicht in ihrem Risikobereich (z.B. auf dem Transport oder in ihrem Lager) die Konformität der tatsächlichen mit der deklarierten Produktleistung verloren geht.

- (c) Pflichten der Bevollmächtigten: Diese variieren je nach Bevollmächtigung durch die Herstellerin. Die Herstellerin kann jedoch nicht die Pflicht zur Erstellung der technischen Dokumentation auf die Bevollmächtigte abwälzen. Die Aufgaben der Bevollmächtigten liegen im Grundsatz im Bereich der Informationsweitergabe und der Wahrnehmung der sonstigen Pflichten, die die Herstellerin der Bevollmächtigten vertraglich überträgt.

Eine grundsätzliche Änderung der Pflichten der Wirtschaftsakteurinnen ist durch die Revision des BauPG infolgedessen nicht zu erwarten. Allenfalls werden die Pflichten auf Seiten der Herstellerinnen erleichtert. Eine totale Freistellung dieser Wirtschaftsakteurinnen von den Pflichten, die in der Leistungserklärung enthaltenen Produktinformationen präzise, unverfälscht und unmittelbar an die Verwenderinnen und Verwender weiterzugeben, würden die Lasten und Risiken, die mit einer „Holschuld“ hinsichtlich der Produktinformationen für die Verwenderinnen und Verwender verbunden wären, unzulässig und unverhältnismässig auf jene verlagern. Diese haften schon heute zivilrechtlich für eine fehlerhafte Verwendung von Bauprodukten durch den Einbau mangelhafter oder ungeeigneter Bauprodukte in ein Bauwerk. Wenn der Herstellerin Möglichkeiten gegeben werden, die Produktleistungen, die in der Leistungserklärung angegeben werden müssen, auf die gesetzlich vorgeschriebenen Angaben zu begrenzen, wäre es eine unverhältnismässige Haftungsverteilung zulasten der Verwenderinnen und Verwender, wenn die Verwenderinnen und Verwender die reduzierten Produktinformationen auch noch selbst dem jeweiligen Produkt zuordnen müssten und für die Gefahr eine fehlerhaften Zuordnung (und der falschen Produktverwendung) dann haften müssten.

Eine totale Freistellung der Herstellerinnen (Bevollmächtigten), Importeurinnen oder Händlerinnen von der Verpflichtung, die in der Leistungserklärung enthaltenen Informationen an die Verwenderinnen und Verwender des Bauprodukts unmittelbar weiterzugeben, würde diesen auch gar keine wesentliche Erleichterung bringen: Sobald eine Wirtschaftsakteurin aus der Schweiz auch Produkte in den EWR liefert, muss sie immer dafür sorgen, dass die Leistungserklärung das Bauprodukt begleitet, und immer nachweisen, dass sie bei Gefahrenverdacht alle erforderlichen Massnahmen ergriffen hat und mit den Marktüberwachungsbehörden kooperiert. Auch eine Differenzierung der zu ergreifenden Massnahmen für Produkte, die in den Export gehen und solche, die in der Schweiz vertrieben werden, würde nur dazu führen, dass die Verwenderinnen und Verwender in der Schweiz einseitig die Risiken tragen müssten, die mit ungenauen oder nicht vorliegenden Produktinformationen verbunden sind und die zu Gefahren im Sinne der Produkte- oder der Bauwerkssicherheit führen können. Darüber hinaus besteht mit grosser Wahrscheinlichkeit die Gefahr, dass die Produkte, für die keine oder keine ausreichende Information vorliegt, nur in der Schweiz eingebaut werden können und es dadurch im Inland zu einer Absenkung des Sicherheitsniveaus kommen würde.

Die vorgeschlagene Lösung des revidierten BauPG sucht daher einen Interessenausgleich zwischen der Seite der Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette einerseits und der Seite der Verwendenden (Planerinnen und Planer, Bauherinnen und Bauherren, Unternehmen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes) andererseits.

3.3.3

Auswirkungen auf die Wirtschaftsakteurinnen der Verwenderseite

Die Wirtschaftsakteure auf der Verwenderseite – also die Planerinnen und Planer eines Bauwerks, die Bauherrinnen und Bauherren, die Unternehmen des Bauhaupt- oder des Baunebengewerbes, aber auch Privatpersonen, die im Baumarkt einkaufen – sollen durch die Pflichten der Wirtschaftsakteurinnen auf der Seite der Herstellungs- und Lieferkette von Bauprodukten geschützt werden. Die revidierte Bauproduktegesetzgebung enthält kein Pflichtenheft für die Akteure der Verwenderseite. Das BauPG hat die Informationen über die Produktleistungen im Fokus, die die Herstellerin generiert und die die Bevollmächtigte, die Importeurin und die Händlerin präzise, unverfälscht und unmittelbar an die Verwenderin und den Verwender des Produkts weitergeben sollen. Die Verwenderin und Verwender sind vor allem zivilrechtlich für die Errichtung und die Nutzung eines Bauwerks verantwortlich. Es gibt allerdings auch öffentlich-rechtliche Beschränkungen - in der Regel des kantonalen Baurechts - für die Verwendung von Bauprodukten, die zu beachten sind. In der Regel kantonale Regelungen können ausserdem die Grundanforderungen an Bauwerke konkretisieren und dafür bestimmte Produktleistungen oder Schwellenwerte für Bauprodukte vorsehen. Um diese gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen ausserhalb des BauPG erfüllen zu können, muss die Verwenderin eines Bauprodukts über möglichst alle Information zu den Produktleistungen verfügen. Ist die Verwenderin die Planerin eines Bauwerks, muss sie ausserdem die richtigen Produktleistungen für den konkreten Verwendungszweck in einem bestimmten Bauwerk festlegen können. Ob ein Bauprodukt die erforderlichen Produktleistungen aufweist, erfahren die Verwenderin und der Verwender aus der Leistungserklärung. Es kann nicht in der Verantwortung der Verwenderin und Verwenders liegen, die für ein bestimmtes Bauprodukt vorhandenen Informationen an anderer Stelle zu suchen. Die Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette müssen diese Produktinformationen dem Produkt wie eine „Gebrauchsanweisung“ – allenfalls in elektronischer Form - beifügen, damit die Verwenderin und der Verwender entscheiden können, ob das Produkt das richtige ist für den vorgesehenen Verwendungszweck und ob das Produkt ausserdem die allfällig vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen zu Schwellenwerten einhält. Würde die in der Leistungserklärung zu den Produktleistungen enthaltene Information vom Produkt getrennt, weil z.B. die Leistungserklärung bei der Produktlieferung fehlt, müssten die Verwenderin und der Verwender selbst recherchieren, welche Produktleistungen das ihnen gelieferte Produkt aufweist, ob das Produkt für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet ist und die gesetzlichen Bestimmungen zu den Schwellenwerten einhält, bevor das Bauprodukt in ein bestimmtes Bauwerk eingebaut werden kann. Damit würden die Verwenderin und der Verwender das Risiko einer fehlerhaften Verwendung oder einer Verwendung eines fehlerhaften Produkts auch in dem Fall tragen, dass sie lediglich nicht über ausreichend Informationen zu den Produktleistungen verfügen, obwohl diese Informationen eigentlich verfügbar wären. Dies wiederum führt in der Praxis mit höchster Wahrscheinlichkeit dazu, dass Fehler bei der Verwendung eines Bauprodukts zu Gefahren für die Eigentümerinnen und Eigentümer und Nutzerinnen und Nutzer von Bauwerken führen. Aus diesem Grund sollen die Pflichten der Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette im Bauproduktrecht transparent festgeschrieben werden. Daneben soll eine effektive Marktüberwachung dafür

sorgen, dass auf die in der Leistungserklärung vorhandenen Informationen auch vertraut werden darf.

3.3.4 Auswirkungen auf die notifizierten Stellen zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit

Die derzeitigen Konformitätsbewertungsstellen (KBS) sollen in der revidierten Bauproduktegesetzgebung den Herstellerinnen eine vergleichbare Dienstleistung anbieten wie heute: Sie sollen je nach anwendbarerem System zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit nach den harmonisierten Normen und Europäischen Bewertungsdokumente Produkte prüfen und bewerten, die werkseigene Produktionskontrolle der Herstellerin überwachen und zertifizieren und Produkte zertifizieren. Da (mit Ausnahmemöglichkeiten) für Produkte, die von einer harmonisierten Norm erfasst oder anhand einer Europäischen Technischen Bewertung bewertet werden, die Herstellerin eine Leistungserklärung zu erstellen hat, wird die Nachfrage nach notifizierten Stellen in der Funktion eines unabhängigen Dritten künftig voraussichtlich erheblich zunehmen. Die derzeitigen KBS müssen nach dem revidierten BauPG gemäss den revidierten Regelungen erneut bezeichnet und notifiziert werden.

3.3.5 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Ohne die Übernahme der europäischen Bauprodukteverordnung ist die Voraussetzung dafür, dass eine gleichwertige Schweizer Gesetzgebung eine Fortführung des Bauproduktekapitels im MRA ermöglicht, nicht gegeben. Ohne MRA-Bauproduktekapitel wäre das Cassis-de-Dijon-Prinzip des subsidiär anwendbaren THG auch auf alle Bauprodukte ohne vertragliche Gegenrechte gegenüber den Staaten der EU und des EWR anwendbar. Das würde dazu führen, dass zwar im EWR legal handelbare Bauprodukte ungehindert in der Schweiz in Verkehr gebracht werden dürften, nicht aber umgekehrt Schweizer Bauprodukte auf dem EWR-Markt, wenn sie nicht die Anforderungen der europäischen Bauprodukteverordnung erfüllen. Exportierende Herstellerinnen würden also wieder benachteiligt gegenüber ihren Wettbewerberinnen aus dem EWR, weil sie Zusatzkosten für Zweitprüfungen und Doppelzertifizierungen tragen müssten. Schweizer Dienstleistungsunternehmen, die heute als KBS europaweit ihre Dienste anbieten können, würden ihren Status als notifizierte Stellen verlieren und dürften für Schweizer Herstellerinnen nicht mehr tätig werden, wenn jene ihre Produkte in den EWR exportieren wollen. Sowohl die Herstellerinnen als auch die Schweizer KBS müssten, um diese Nachteile zu vermeiden, ihre Produktion ins EWR-Ausland verlagern, was zu Belastungen für den Schweizer Arbeitsmarkt führen würde und ausserdem wichtige Kompetenzen im Bausektor ins Ausland abwandern liesse.

Die Verwenderinnen und Verwender von Bauprodukten würden über keine transparenten und an schweizerischen Anforderungen orientierten Produktinformationen mehr bei Importprodukten verfügen. Es drohen Gefahren für Bauwerke und dadurch für die Nutzerinnen und Nutzer von Bauwerken, wenn Bauprodukte aufgrund dieser Informationslage falsch verwendet werden.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Das revidierte BauPG hat positive Auswirkungen auf die Gesundheit und die Sicherheit der Menschen in der Schweiz: Der Aspekt der Produktesicherheit wird bei Variante I auf Produkteebene konkretisiert und kann auf diese Weise entsprechend durch die Dokumentation nach dem BauPG (Leistungserklärung und Sicherheitsinformationen) für die Verwenderinnen und Verwender von Bauprodukten nachvollziehbar ausgewiesen werden. Durch klare und vergleichbare Produktangaben können aber vor allem auch für die Nutzerinnen und Nutzer sichere Bauwerke erstellt werden.

Mit der neuen Grundanforderung an Bauwerke Nr. 7 zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen kann das nachhaltige Bauen, auch als Teil der „Strategie Nachhaltige Entwicklung“ des Bundesrates, unterstützt werden. Für diese Bauwerksanforderung sollen dann die Normenschaffenden Produktmerkmale entwickeln und in die harmonisierten Normen integrieren, für die Produktleistungen deklariert werden können. Über nachhaltigere Produkte können so im Ergebnis auch nachhaltigere Bauwerke entstehen.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Das revidierte BauPG führt nicht zu einer Absenkung der Umweltstandards in der Schweiz. Im Gegenteil: Im Hinblick auf die Freisetzung gefährlicher Stoffe aus Bauprodukten sollen die harmonisierten technischen Spezifikationen kontinuierlich ergänzt und verbessert werden, damit die Leistungserklärung diesen Aspekt besser und europaweit vergleichbar abdecken kann. Auch können nach dem revidierten BauPG Schwellenwerte auch für diesen Bereich festgelegt werden. Zum Nachhaltigkeitsaspekt s. im Übrigen Ziff. 3.4..

3.6 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Die durch das revidierte BauPG zu erreichende Fortschreibung des MRA im Bauproduktbereich hat nicht nur eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung, sondern auch eine positive Folgewirkung für die Aussenpolitik der Schweiz: Der bilaterale Weg der Beziehungen zur EU kann auf diese Weise gestärkt werden, die Verhandlungsposition der Schweiz wird vertraglich abgesichert. Die Fortschreibung des MRA-Bauproduktekapitels erfordert ausserdem keine institutionellen Erweiterungen des bilateralen Vertragswerks.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Totalrevision des Bauproduktgesetzes ist in der Botschaft über die Legislaturplanung 2011-2015 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Das Bauproduktgesetz vom 8. Oktober 1999 stützte sich auf die Artikel 94 Absatz 2, 95, 97 und 101 gemäss der neuen Bundesverfassung. Diese Artikel der Bundesverfassung bilden auch weiterhin eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage für das Bauproduktgesetz.

Der Bund hat nach diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen eine umfassende Kompetenz für das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Bauprodukten auf dem Markt. Der Bund kann die Anforderungen an Bauwerke (mit Ausnahmen, z.B. hinsichtlich der Nationalstrassen) nur insoweit festlegen, als die Festlegung nicht in den Kompetenzbereich der Kantone fällt. Diese föderale Kompetenzverteilung soll durch die Vorlage nicht verändert werden.

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

Mit der Totalrevision des BauPG wird zugleich die Verordnung (EU) Nr. 305/2011 über Bauprodukte sowie der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Akkreditierung und Marktüberwachung autonom übernommen. (s.o. Ziff. 1.6). Damit soll das Ziel erreicht werden, eine europakompatible Rechtsetzung zu erreichen, die als gleichwertig im MRA anerkannt wird.

Das Bauproduktgesetz findet einheitlich Anwendung auf im Inland wie im Ausland hergestellte Bauprodukte. Soweit Anforderungen verfahrensrechtlicher oder materiell-rechtlicher Art an Bauprodukte gerichtet sind, gelten diese Verfahren und Anforderungen an Produktleistungen für alle Bauprodukte gleichermassen und unabhängig von ihrer Herkunft. Somit ist die Vorlage mit den von der Schweiz im Rahmen der WTO eingegangenen Verpflichtungen vereinbar.

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält eine umfassende Ermächtigung des Bundesrates, technische Einzelheiten nach dem BauPG in Ausführungsvorschriften zu regeln (Art. 34). Auch enthalten einzelne Bestimmungen weitere Delegationen:

- Art. 3 Abs. 3 und 4: Grundanforderungen an Bauwerke,
- Art. 7 Abs. 3 und 4: in der Leistungserklärung anzugebende Produktleistungen,
- Art. 5 Abs. 3 und 4: Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit,
- Art. 7 Abs. 6: Inhalt der Leistungserklärung und die Bedingungen für das Zurverfügungstellen der Leistungserklärung,
- Art. 9 Abs. 1 und 4: Vorschriften für die Wirtschaftsakteurinnen, Fristanpassung,
- Art. 11: Inhalte und Bezeichnung harmonisierter Normen,

- Art. 12 Abs. 3: Pflichten der TBS im Verfahren zur Erstellung eines EBD sowie Inhalte der ETB,
- Art. 13 Abs. 2: Anforderungen an den Inhalt eines EBD,
- Art. 14 Abs. 3, Art. 16 Abs. 2 und 7, Art. 18 Abs. 3: Notifizierte Stellen, TBS und Produktinformationsstellen,
- Art. 28 Abs. 4: Betrauung kantonaler Stellen oder geeigneter anderer Organisationen mit Marktüberwachungsaufgaben,
- Art. 29: Kommission für Bauprodukte,
- Art. 32: Finanzierung des Vollzugs,
- Art. 37 Abs. 2: Inkraftsetzung des Gesetzes.

Ausserdem soll das BBL internationale Rechtsakte bezeichnen können, mit welchen Leistungsklassen festgelegt (*Art. 6 Abs. 1 Buchstabe a BauPG*) oder Produkte in bestimmte Leistungsklassen eingeordnet werden (*Art. 6 Abs. 1 Buchstabe b BauPG*).

Diese Rechtsdelegationen sind notwendig, weil die Vorlage technisches Recht der EU übernimmt. Die EU wird auch noch in den kommenden Jahren die neue europäische Bauprodukteverordnung konkretisieren. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen zugunsten des Bundesrates ermöglicht eine rasche Anpassung des schweizerischen Rechts an die europäische Rechtsentwicklung in sehr technischen Detailfragen.