

12.xxx  
**28. August 2012**

# **Zusammenfassung der Erläuterungen zur Totalrevision des Bundesgesetzes und der Verordnung über Bauprodukte**

## **Ausgangslage**

Das geltende Bauproduktrecht des Bundes soll im Rahmen einer Totalrevision an die neue europäische Bauprodukteverordnung angepasst werden, damit die Vorteile des entsprechenden bilateralen Abkommens mit der EU für die schweizerische Volkswirtschaft in diesem bedeutenden Wirtschaftssektor nicht verloren gehen und keine neuen Handelshemmnisse entstehen. Gleichzeitig soll das revidierte Bauproduktrecht Belastungen für die Wirtschaftsteilnehmerinnen und -teilnehmer reduzieren, für mehr Transparenz, Verfahrensvereinfachungen und mehr Rechtssicherheit sorgen sowie zur Bauwerkssicherheit und Nachhaltigkeit einen wichtigen Beitrag leisten.

## **Die bisherige schweizerische Gesetzgebung für Bauprodukte**

Seit der Ablehnung des EWR-Abkommens 1992 bemüht sich der Bund, seine technischen Vorschriften auf das Recht der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen. Für den Sektor der Bauprodukte ist dies mit fast 90 % der Exporte der Markt der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)<sup>1</sup>: Die Handelsvolumina sind beträchtlich und betreffen mit der Baubranche einen der wichtigsten Bereiche der Schweizer Volkswirtschaft.

Die Schaffung einer der europäischen Bauprodukterichtlinie<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>. Am Ende der 1990er Jahre wurde daher das Schweizer Bauproduktrecht gemäss dem Grundsatz harmonisiert, dass der Bund in seiner Bauproduktgesetzgebung (Bundesgesetz über Bauprodukte<sup>4</sup> und Verordnung über Bauprodukte<sup>5</sup>) das Inverkehrbringen der Bauprodukte in der Schweiz regelt und die Kantone in der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH)<sup>6</sup> die Rechtsgrundlage schaffen, um die Verwendung von Bauprodukten regeln und Anforderungen an Bauwerke festlegen zu können.

Nachdem im Jahre 2001 das BauPG und die BauPV und im Jahre 2003 dann die IVTH in Kraft getreten waren, konnten mit der EU Verhandlungen über ein neues MRA-Kapitel für Bauprodukte aufgenommen werden. Seit dem 12. März 2008 gibt es nunmehr ein MRA-Bauproduktekapitel, das Voraussetzung dafür ist, dass

<sup>1</sup> Neben den EU-Mitgliedstaaten sind dort noch die EFTA-Länder Fürstentum Liechtenstein, Island und Norwegen beteiligt.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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*.

<sup>4</sup> BauPG, SR 933.0.

<sup>5</sup> BauPV, SR 933.01.

<sup>6</sup> AS 2003, 270 sowie AS 2004, 2765.

Schweizer Herstellerinnen „mit gleich langen Spiessen“ ihre Produkte auf dem Markt der EU, des EWR und der Türkei vermarkten dürfen.

Mit dem MRA 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. Doppelprüfungen, Zusatzkosten, Verzögerungen und Wettbewerbsnachteile für schweizerische Exporteurinnen, die am europäischen Binnenmarkt für Bauprodukte teilnehmen wollten, gehören damit der Vergangenheit an. Ausserdem öffnet das MRA einen europaweiten Markt für schweizerische Konformitätsbewertungsstellen (KBS), die Produktprüfungen, Produktzertifizierungen und Zertifizierungen der werkseigenen Produktionskontrolle durchführen. Schliesslich profitieren von der Marktöffnung durch das MRA auch die Verwenderinnen und Verwender von Bauprodukten (insbesondere 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.

### **Die neue europäische Bauprodukteverordnung und ihre Bedeutung für die Schweiz**

Im April 2011 ist in der EU die neue Bauprodukteverordnung<sup>7</sup> (CPR) in Kraft getreten. Diese löst die Bauprodukterichtlinie aus dem Jahre 1989 ab. 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.

Um die Gleichwertigkeit wieder herzustellen, muss die Schweizer Gesetzgebung für Bauprodukte auf Bundesebene angepasst werden. Auf diese Weise sollen die Vorteile des Bauproduktekapitels für die Schweizer Volkswirtschaft auch zukünftig erhalten bleiben und neue technische Handelshemmnisse in diesem Produktesektor vermieden werden.

Ohne Anpassung der Schweizer Gesetzgebung gingen die Vorteile des MRA wieder verloren. Somit fiel dieser Produktesektor wieder hinter den schon erreichten Abbau von technischen Handelshemmnissen zurück. Ohne MRA-Bauproduktekapitel wäre das Cassis-de-Dijon-Prinzip des subsidiär anwendbaren THG<sup>8</sup> auch auf alle Bauprodukte anwendbar und zwar ohne vertragliche Gegenrechte der Schweiz. Das 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 müss-

<sup>7</sup> 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, EU-Bauprodukteverordnung, *Construction Products Regulation, CPR*.

<sup>8</sup> SR 945.51.

ten. 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 Wirtschaftstätigkeit 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 die Sicherheit von Bauwerken und dadurch für die Nutzerinnen und Nutzer von Bauwerken, wenn Bauprodukte aufgrund dieser Informationslage falsch verwendet werden.

### **Die neue Konzeption der Bauproduktegesetzgebung**

Die CPR und die neue schweizerische Bauproduktegesetzgebung regeln einen speziellen Produktbereich mit zahlreichen Eigenheiten im Vergleich zu anderen Sektoren. Dafür wurde ein neues Konzept für das Inverkehrbringen von Bauprodukten entwickelt. Dieses sieht vor, dass die Informationen über die Produktleistungen harmonisiert werden, indem die Methoden, Verfahren und andere Instrumente zur Beschreibung und Bewertung der Produktmerkmale vereinheitlicht werden sollen. Die Anforderungen an die Produkte selbst werden dabei grundsätzlich nicht harmonisiert, insbesondere soll die Vielfalt ihrer Verwendungsmöglichkeiten erhalten bleiben.

Die Herstellerin deklariert die Produktleistungen in einer Leistungserklärung. Die Leistungserklärung stellt ein neues und mit anderen Sektoren nicht vergleichbares Konzept eines Konformitätsnachweises dar und ist in der Zukunft die alleinige Nachweisgrundlage für das Inverkehrbringen von Bauprodukten. Neben den Bewertungsverfahren zur Bestimmung von Produktleistungen soll es zukünftig keine anderen Konformitätsverfahren mehr geben, was das Inverkehrbringen von Bauprodukten für die Herstellerinnen erleichtern soll. Mit dem neuen Konzept der Leistungserklärung übernimmt die Herstellerin die Verantwortung für die Konformität des Bauprodukts mit dessen erklärter Leistung. Im Gegensatz zu einem „herkömmlichen Konformitätsnachweis“ wird in einer Leistungserklärung nicht mehr die Übereinstimmung des Bauprodukts mit technischen Vorschriften oder technischen Normen nachgewiesen. Von Bauprodukten unmittelbar zu erfüllende Anforderungen sind unter den neuen Erlassen die Ausnahme und nicht die Regel. Sie sind dort relevant, wo ein Bauprodukt beispielsweise einen konkreten Grenzwert oder eine bestimmte Leistungsklasse einhalten muss. Derartige Anforderungen bedürfen immer einer rechtlich verbindlichen Regelung.

Die harmonisierten Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Produktleistungen sind in harmonisierten technischen Normen (hEN) und Technischen Bewertungsdokumenten enthalten, die unter dem Oberbegriff der harmonisierten technischen Spezifikationen zusammengefasst werden. Die technischen Spezifikationen enthalten dabei die Prüfungsmethoden, Berechnungsverfahren und andere Instrumente zur Bewertung der Produktleistungen in Bezug auf die wesentlichen Merkmale von Bauprodukten. Ist ein Bauprodukt von einer hEN erfasst oder entspricht ein

Bauprodukt einer für es ausgestellten Europäischen Technischen Bewertung (ETB), muss zukünftig die Herstellerin eine Leistungserklärung für das Produkt erstellen, wenn es in Verkehr gebracht wird.

Im Zuge der Einführung der Bewertungsverfahren werden auch Vereinfachungen insbesondere zugunsten der KMUs eingeführt, um die Kosten des Inverkehrbringens von Bauprodukten so gering wie möglich zu halten.

Der Entwurf enthält im Hinblick auf die Produktesicherheit bei Bauprodukten zwei Varianten für die Klärung des Verhältnisses des Bauproduktrechts zum Produktesicherheitsgesetz (PrSG)<sup>9</sup>, da die europarechtliche Situation des Verhältnisses des Produktesicherheitsrechts, das in der EU-Bauprodukteverordnung geregelt wird, zum Produktesicherheitsrecht der europäischen Produktesicherheitsrichtlinie 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 Information und dem gegenwärtigen Kenntnisstand zur europarechtlichen Situation steht für das für die Revision der Bauprodukteerlasse federführende Finanzdepartement die Variante I im Vordergrund. Diese geht davon aus, dass die Äquivalenz der revidierten Bauprodukteerlasse mit der europäischen Gesetzgebung als Voraussetzung der Fortschreibung des MRA-Bauproduktekapitels nur ohne die parallele Anwendung zusätzlicher oder „Restnachweisverfahren“ gemäss PrSG neben der Bauproduktegesetzgebung erreicht werden kann (s. zum ganzen System die Erläuterungen weiter unten). Die Pflicht der Herstellerinnen, die Produktesicherheit mit zusätzlichen oder „Restnachweisen“ gemäss der europäischen Produktesicherheitsrichtlinie nachzuweisen, ist in der europäischen Gesetzgebung nicht vorgesehen und wäre demnach als technisches Handelshemmnis - mit negativem Ausgang für die Äquivalenzprüfung - zu beurteilen.

Die Variante II geht dagegen auch in Zukunft von einer parallelen Anwendbarkeit des PrSG und dessen Nachweisen im Hinblick auf das Inverkehrbringen von Bauprodukten aus. Je nachdem, wie sich die europarechtliche Situation entwickeln wird, wäre es im weniger wahrscheinlichen Fall denkbar, dass ein Nebeneinander von Nachweisen für das Inverkehrbringen nach der revidierten Bauproduktegesetzgebung und zusätzlichen und/oder „Restnachweisen“ nach dem PrSG europarechtlich zulässig wäre. Dies richtet sich nach der Äquivalenzbeurteilung von schweizerischem und europäischem Recht beider Vertragsparteien des MRA. Auf Seiten der EU erfolgt diese Äquivalenzbeurteilung durch die Generaldirektion Unternehmen und Industrie der EU-Kommission, deren Ausführungen der Variante I zugrundeliegen. Ziel ist es, eine Klärung der Rechtslage herbeizuführen, bevor die Vorlage dem Parlament unterbreitet wird.

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 anderen Produktbereichen ein Produkt den sicherheitsrechtlichen Anforderungen der Harmonisierungsvorschriften der EU entsprechen muss, um auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht oder bereitgestellt werden zu dürfen („deskriptiver Ansatz“). Dabei ist dieser „leistungsorientierte Ansatz“ der CPR sowohl nach dem *lex specialis*-Grundsatz als auch nach der *lex*

<sup>9</sup> SR 930.11.

*posterior*-Regel vorrangig zu den Bestimmungen der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit<sup>10</sup> (Produktsicherheitsrichtlinie). Diese europarechtliche Struktur des Bauproduktrechts hat ihren Ursprung im speziellen Charakter der Bauprodukte als Zwischenprodukte. Wegen dieses speziellen Produktcharakters kann auch keine „abstrakte Sicherheit“ dieser Produkte, losgelöst von ihrer Funktion für das Bauwerk, definiert werden. Aus diesem Grund werden Anforderungen an Bauprodukte – anders als beispielweise bei Maschinen nach der europäischen Maschinenrichtlinie<sup>11</sup> – nicht unter dem Gesichtspunkt der Produktesicherheit harmonisiert. Es werden folglich auch keine grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen für Bauprodukte definiert und neben den harmonisierten technischen auch keine eigenständigen „Sicherheitsnormen“<sup>12</sup> nach der Produktsicherheitsrichtlinie mandatiert und erarbeitet werden. Infolgedessen wird es auch keine Konformitätsdokumente nach der Produktsicherheitsrichtlinie geben.

Die harmonisierten Verfahren und Methoden zur Bewertung von Bauprodukten verlangen europaweit eine „uniforme Anwendung“. Aus diesem Grund wurden auf europäischer Ebene für den Bausektor Harmonisierungsbestimmungen in einer Verordnung erlassen und nicht mehr in einer Richtlinie. Die Qualität des Verordnungsrechts der CPR weist auf den „Lead“ des Sektorrechts hin, denn die CPR ist in allen EU-Mitgliedstaaten vorrangiges Recht vor dem mitgliedstaatlichen Recht, das die Produktsicherheitsrichtlinie umsetzt. Trotzdem können bei der Bewertung der Leistung eines Bauprodukts durchaus auch Gesundheits- und Sicherheitsaspekte berücksichtigt 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 Produktmerkmale integriert werden. Auf diese Weise kann gleichzeitig eine europakompatible Übernahme der CPR erfolgen und auch das Sicherheitsniveau der Schweiz gewährleistet werden.

Die neue Gesetzgebung sichert die Informationen über die Produktleistung schliesslich über ein differenziertes System von Marktüberwachungsvorschriften ab. Dabei wird in der EU auch auf die subsidiär anwendbare horizontal für alle Produktesektoren geltende Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des *Neuen Rechtsrahmens*<sup>13</sup> Bezug

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 der Richtlinie 2001/95/EG.

<sup>13</sup> 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.

genommen, wobei die CPR die speziellere Gesetzgebung ist. Für den Bauproduktsektor ergibt sich daraus ein Systemwechsel in der Marktüberwachung, da nunmehr auch für diesen Produktbereich jetzt ein pro-aktives Marktüberwachungskonzept (einschliesslich Stichprobenprogrammen) eingeführt wird.

### **Wichtige Regelungsbereiche der neuen Bauproduktgesetzgebung**

Im Vergleich zur aktuellen Bauproduktgesetzgebung der Schweiz zeigen sich die vielen Änderungen der neuen europäischen und schweizerischen Bauproduktgesetzgebung. Diese führen auch dazu, dass das BauPG und die BauPV einer *Totalrevision* unterzogen werden müssen:

- *Das neue leistungsorientierte Harmonisierungskonzept:* Die CPR führt ein neues Harmonisierungskonzept für Bauprodukte ein. Das heutige BauPG orientiert sich an der europäischen Bauprodukt Richtlinie von 1989, die als Anforderung an Bauprodukte noch deren „Brauchbarkeit“ verlangte. Das Konzept der Brauchbarkeit wird mit der CPR aufgegeben. Über die Brauchbarkeit eines Bauprodukts entscheidet regelmässig die Verwenderin und der Verwender des Produkts, indem sie dessen Leistungsmerkmale auf privatrechtlicher Ebene (Ausschreibung, Vertrag) definieren und deren Vorliegen über seine Nachfrage auf dem Markt verlangen. Diesen „leistungsorientierten Ansatz“ muss die schweizerische Bauproduktgesetzgebung übernehmen. Es ist der Kern der neuen CPR.
- *Neue Begrifflichkeiten:* Mit der konzeptionellen Änderung gehen auch begriffliche Veränderungen einher: Da es zukünftig eine „Leistungserklärung“ und keine „Konformitätserklärung“ oder „Konformitätsbescheinigung“ mehr gibt, müssen alle Begriffe, die mit der Konformitätsbewertung zusammenhängen, an das neue Konzept angepasst werden.
- *Eine grössere Bedeutung der technischen Normen und Bewertungen:* Wenn ein Bauprodukt von einer hEN erfasst oder anhand von einer ETB (entspricht einer bisherigen Technischen Zulassung) bewertet wird, ist zukünftig eine Leistungserklärung zu erstellen. Technische Spezifikationen wie die hEN wurden seit dem Inkrafttreten der aktuellen Bauproduktgesetzgebung in der Schweiz im Jahre 2001 kontinuierlich ins Schweizer Normenwerk übernommen und sind heute Schweizer Spezifikationen. Sie dienen der Herstellerin als Grundlage für die Bestimmung der Produktleistungen und der Verwenderin und dem Verwender eines Bauprodukts als Basis für die Bestimmung der Brauchbarkeit des Produkts in einem konkreten Bauwerk, in welchem das Produkt einen bestimmten Verwendungszweck erfüllen soll.
- *Die Harmonisierung der Bewertungsverfahren für Produktleistungen, nicht der Anforderungen an Produkte selbst:* Der „leistungsorientierte Ansatz“ verlangt eine Harmonisierung der Bewertungsverfahren für Bauprodukte, nicht aber der mit den Bauprodukten zu erreichenden Sicherheits- und Gesundheitsniveaus. Die nationalen Sicherheits- und Gesundheitsniveaus bleiben durch die Harmonisierung der technischen Bewertungsverfahren unangetastet: Auch in der EU kann jeder Mitgliedstaat über die von ihm zu regelnden Grundanforderungen an Bauwerke weiterhin eigenständig

dig die Anforderungen an die Produkte bestimmen, die dazu beitragen sollen, dass die Bauwerke diese Grundanforderungen erreichen. Damit die in der Leistungserklärung gemachten Angaben für den Verwenderinnen und Verwender vergleichbar werden, müssen jedoch die Prüf-, Zertifizierung-, Konformitäts- und sonstigen technischen Bewertungsverfahren harmonisiert sein. Diese Verfahren zur Bewertung der Leistungsmerkmale von Bauprodukten sind in den harmonisierten technischen Spezifikationen (hEN und Europäische Bewertungsdokumente) enthalten. Eine Teilnahme am europäischen Binnenmarkt verlangt die Verwendung dieser technischen Bewertungsverfahren der harmonisierten technischen Spezifikationen.

- *Neue vereinfachte Verfahren:* Die CPR sieht auch neue vereinfachte Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit (die die heutigen Konformitätsbewertungsverfahren ersetzen) vor. Diese Verfahrensvereinfachungen sind bisher in der Schweizer Bauproduktgesetzgebung noch nicht geregelt. Insbesondere sind KMU-schützende vereinfachte Verfahren vorgesehen.
- *Eine genaue Beschreibung der Verantwortlichkeiten der Wirtschaftsakteurinnen:* Neben dem Inverkehrbringen wird der Begriff der „Bereitstellung auf dem Markt“ eingeführt. Das Bereitstellen ist dabei jede Abgabe eines Bauprodukts zum Vertrieb oder zur Verwendung auf dem Markt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit, das Inverkehrbringen ist gleichbedeutend mit dem erstmaligen Bereitstellen des Bauprodukts auf dem Markt. Dieses neue Konzept des Bereitstellens und Inverkehrbringens weicht ab von der Regelung des Inverkehrbringens im bisherigen 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 ist. Die CPR regelt hingegen detailliert die Verantwortlichkeiten der einzelnen Wirtschaftsakteurinnen 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, die 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 will. Dies entspricht im Übrigen auch den Regelungen, wie das PrSG seit 2010 diese Verantwortlichkeiten der Wirtschaftsakteurinnen regelt.
- *Eine genaue Beschreibung der Verantwortlichkeiten dritter Stellen:* Die Vorlage regelt detailliert die Verantwortlichkeiten dritter Stellen. Dies sind einerseits die notifizierten Stellen (bisher: Konformitätsbewertungsstellen), die durch die Herstellerin, je nach anwendbarem Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit (bisher: Konformitätsbewertungsverfahren), in den Prozess der Herstellung einbezogen



werden und mit Aufgaben eines unabhängigen Dritten betraut werden. Diese Aufgaben bestehen in der Prüfung von Produkten, in der Inspektion und Zertifizierung von Produktionsabläufen und in der Zertifizierung von Produkten. Dies sind andererseits die Technischen Bewertungsstellen (bisher: Zulassungsstellen), die ETB ausstellen können, in Produktbereichen, die nicht durch hEN abgedeckt sind. Dies sind schliesslich Produktinformationsstellen, die für die Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette den Zugang zu Informationen über Vorschriften zu Inverkehrbringen, Bereitstellen auf dem Markt, Einbau oder zur Montage oder Installation von Bauprodukten in der Schweiz bereitstellen sollen.

- *Ein effektiveres Marktüberwachungssystem:* Ein weiteres neues Element ist das differenzierte System der Marktüberwachungsvorschriften, für das die CPR auch auf die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 Bezug nimmt. Das Marktüberwachungssystem des Schweizer Bauproduktrechts (unter Einbeziehung der Produktesicherheitsgesetzgebung und weiterer Bundeserlasse) entspricht nicht dem System der CPR. 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 CPR, weil dadurch die Verlässlichkeit der Produktleistungen und schliesslich 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.

### **Zielsetzungen der Revision**

Die Totalrevision des BauPG und der BauPV orientiert sich an folgenden Zielsetzungen:

- *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 hEN nachweisen müssen, sondern lediglich die harmonisierten Bewertungsverfahren der Normen anzuwenden haben (Variante I). 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. 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 Produktleistungen fest-

legen, 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 anderer überwiegender öffentlicher Interessen im Zusammenhang mit den Grundanforderungen an Bauwerke angezeigt ist. Das revidierte BauPG geht wie die CPR davon aus, dass die Verwenderin und der Verwender bestimmt, 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 das System transparenter werden, indem es an den hEN und 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 zukünftig der Schlüssel für das Inverkehrbringen eines Bauprodukts: Sie dient vor allem auch der europaweiten Vergleichbarkeit der Produktleistungen, was auch den beschaffenden und verwendenden Wirtschaftsteilnehmerinnen am Markt zugutekommen soll. Die hEN sind heute durch ihre Übernahme in Schweizer Normenwerk auch 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:* Die neue Gesetzgebung führt (bei Variante I) 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, sollen Wiederholungen von Prüfungen vermieden werden können. Ausserdem sollen Bauprodukte, die von KMU hergestellt werden oder die individuell gefertigt werden, von Verfahrenserleichterungen profitieren. Alle diese Verfahrensvereinfachungen sollen dazu dienen, die Herstellungskosten für Bauprodukte zu senken. Es handelt sich vor allem um KMU-schützende und zugleich europakompatible Verfahrensvereinfachungen, die auch für die Schweizer Herstellerinnen gelten sollen, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.
- *Rechtssicherheit:* Mit einer detaillierten Beschreibung der Verantwortlichkeiten der Herstellerinnen, Importeurinnen und Händlerinnen soll die teilweise in den letzten Jahren in der Praxis beobachtete Rechtsunsicherheit der bisherigen Gesetzgebung beseitigt werden. Zugleich soll der Verwenderin und dem Verwender eines Bauprodukts eine verlässliche, sichere und zutreffende Information zu den Produktleistungen über die gesamte Lieferkette hinweg zugänglich gemacht werden.

- *Europakompatibles Produktesicherheitsrecht für Bauprodukte:* Um die Transparenz der Verpflichtungen für die Wirtschaftsakteurinnen zu erhöhen und um ihre Verpflichtungen auf ein der Verhältnismässigkeit entsprechendes Mass zu begrenzen, soll (gemäss Variante I) das *Produktesicherheitsrecht* für den Bauproduktesektor europakompatibel in die Bauproduktgesetzgebung integriert werden. Soweit Produktanforderungen in anderen Bundeserlassen eine materielle Regelung erfahren, sollen Bewertungsverfahren für diese materiellen Anforderungen in die hEN integriert werden. Ihre Erfüllung soll nicht mehr durch separate Konformitätsverfahren (oder andere zusätzliche oder ergänzende Nachweismethoden) neben den Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit nachgewiesen werden müssen. Dies bringt für die Herstellerinnen von Bauprodukten nicht nur eine grössere Transparenz, sondern vor allem auch Verfahrens- und Bürokratierleichterungen und hilft verstärkt, Handelshemmnisse abzubauen. Dies ist auch der einzige Weg, wie zukünftig produktesicherheitsrechtliche Anforderungen für Bauprodukte europakompatibel nachgewiesen werden können, denn es kann neben den Verfahren zur Erstellung einer Leistungserklärung keine anderen Konformitätsverfahren für Bauprodukte geben. Ohne Anpassungen in diesem Bereich drohen neue technische Handelshemmnisse, die nicht mit dem MRA vereinbar wären.
- *Gewährleistung der Bauwerkssicherheit durch Verbesserung der Effektivität der Marktüberwachung:* Das Marktüberwachungskonzept im Bauproduktbereich wird grundlegend überarbeitet und an den europäischen Standard angeglichen. Eine funktionierende und effektive Marktüberwachung soll zukünftig die Verlässlichkeit und Richtigkeit der Produktangaben, die Sicherheit der Produkte und das Vorhandensein der deklarierten Produktmerkmale gewährleisten. 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 zukünftig eine der wichtigsten Anforderungen an die Gleichwertigkeit der technischen Gesetzgebung im MRA.
- *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 hEN integrieren, für die Produktleistungen deklariert werden können.

### **Auswirkungen der Revision auf die Wirtschaft**

Der Bauproduktesektor ist heute vom MRA mit der EU erfasst. Dadurch können in der Schweiz hergestellte und mit Konformitätsdokumenten ausgestattete Bauproduk-

te 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 Wirtschaftsakteurinnen 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 aufgrund der Variante I erleichtert und vereinfacht werden. Was sich nicht ändert ist, dass die Produktinformationen, die der Hersteller dem Produkt mitgibt und die neu in der Leistungserklärung und den sie begleitenden Sicherheitsinformationen 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 und Bauwerkssicherheit führt.

Die vorgeschlagene Lösung des revidierten BauPG sucht daher einen Interessenausgleich zwischen der Seite der Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette einerseits und der Seite der Verwendung andererseits. Die Wirtschaftsakteurinnen auf der Verwenderseite sollen durch die Pflichten der Wirtschaftsakteurinnen auf der Seite der Herstellungs- und Lieferkette von Bauprodukten geschützt werden. Die revidierte Bauproduktgesetzgebung enthält keine Bestimmungen zu den Verantwortlichkeiten für die Akteurinnen der Verwenderseite. Das BauPG hat die Informationen über die Produktleistungen im Fokus, die die Herstellerin generiert und die die Importeurin, die Bevollmächtigte und die Händlerin präzise, unverfälscht und unmittelbar an die Verwenderin und den Verwender des Produkts weitergeben sollen. Die Verwenderinnen und Verwender sind vor allem zivilrechtlich für die Errichtung und die Nutzung eines Bauwerks verantwortlich. Die Wirtschaftsakteurinnen der Herstellungs- und Lieferkette müssen die Produktinformationen dem Produkt wie eine „Gebrauchsanweisung“ – allenfalls in elektronischer Form – beifügen, damit die Verwenderinnen und Verwender entscheiden können, ob das Produkt das richtige ist für den vorgesehenen Verwendungszweck und ob das Produkt ausserdem die allfällig vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen zu bestimmten Produktleistungen einhält.

Die derzeitigen KBS sollen in der revidierten Bauproduktgesetzgebung den Herstellerinnen eine vergleichbare Dienstleistung anbieten wie heute: Sie sollen je nach anwendbarerem System zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit nach den hEN und Europäischen Bewertungsdokumenten 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.

## **Rechtliche Grundlagen**

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

Ausserdem verpflichtet Art. 4 THG den Gesetzgeber, technische Vorschriften auf diejenigen der wichtigsten Handelspartner abzustimmen. Mit der Totalrevision des BauPG werden zugleich die CPR sowie, soweit dies möglich und sinnvoll ist, Bestimmungen der Produktesicherheitsrichtlinie und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Akkreditierung und Marktüberwachung autonom übernommen. Damit soll das Ziel erreicht werden, eine europakompatible Rechtsetzung zu erreichen, die als gleichwertig im MRA anerkannt wird.

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

Die Vorlage enthält eine umfassende Ermächtigung des Bundesrates, technische Einzelheiten nach dem BauPG in Ausführungsvorschriften zu regeln.

Ausserdem soll das zuständige Bundesamt internationale Rechtsakte bezeichnen können, mit welchen Leistungsklassen festgelegt oder Produkte in bestimmte Leistungsklassen eingeordnet werden.

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