

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung WBF

Ausschliesslich per E-Mail an:
abps@seco.admin.ch

28. September 2026

Teilrevision des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG)
Antwort zur Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2026 haben Sie economiesuisse eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf des teilrevidierten Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (VE-PrSG) zu äussern. Für die Möglichkeit, unsere Sicht in den Revisionsprozess einzubringen, danken wir Ihnen. Gerne nehmen wir gestützt auf die Rückmeldungen unserer Mitglieder wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse unterstützt das Grundanliegen der Vorlage. Die Optimierung des Vollzugs im grenzüberschreitenden Onlinehandel liegt im Interesse der regelkonform handelnden Wirtschaft und trägt zu gleich langen Spiessen bei. Entscheidend ist jedoch, dass die Umsetzung schlank bleibt und nicht über das europäische Vorbild hinausgeht – und zwar sowohl auf Gesetzes- als auch auf Verordnungsstufe. Der aktuelle Vorschlag erfüllt diese Voraussetzungen bereits auf Gesetzesstufe noch nicht, zudem operiert er mit zahlreichen Delegationsnormen, womit eine endgültige Einschätzung des Regelwerkes zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich ist. Zentrale Anpassungen am Gesetzesentwurf betreffen die folgenden Punkte:

Kernforderungen

- Die Revision soll den Vollzug gegenüber ausländischen Onlineanbietern stärken und gleich lange Spiesse schaffen, sie darf aber keinesfalls über das europäische Recht hinausgehen.
- Unkörperliche Gegenstände, namentlich Software, sind vom Produktbegriff auszunehmen. Andernfalls entstünde ein weitreichender «Swiss Finish».
- Pflichten müssen den einzelnen Akteuren entsprechend ihrer tatsächlichen Rolle und Einflussmöglichkeit in der Lieferkette zugeordnet werden. Für Online-Marktplätze ist ein eigenständiges, an der GPSR ausgerichtetes Pflichtenregime vorzusehen.
- Melde-, Mitwirkungs- und Veröffentlichungspflichten sind rechtsstaatlich abzusichern. Meldungen dürfen nicht als Haftungsanerkennung gelten, und Unternehmensdaten dürfen nur bei festgestellter Nichtkonformität und unter Wahrung des Geschäftsgeheimnisses veröffentlicht werden.
- Umsatzabhängige Verwaltungssanktionen bedürfen klarer Tatbestände, eines Verschuldensserfordernisses, einer Bagatellklausel und angemessener Verfahrensgarantien.
- Für vom Zoll zurückbehaltene Sendungen ist eine kurze Entscheidungsfrist vorzusehen.
- Die Aufsichtsabgabe soll einfach pro Sendung erhoben, strikt zweckgebunden und auf den nachgewiesenen zusätzlichen Aufwand der Marktüberwachung begrenzt werden. Die Erhebung soll nicht im Ermessen des Bundesrates stehen.

1 Vorbemerkungen

Das Produktesicherheitsgesetz (PrSG) verfolgt einen doppelten Zweck: Es soll die Sicherheit von Produkten gewährleisten und gleichzeitig den grenzüberschreitenden freien Warenverkehr fördern. Sicherheitsvorschriften dürfen nach dem gesetzgeberischen Willen gerade nicht zu unnötigen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit führen. Anlass der Revision sind die Ablösung der bisherigen EU-Produktsicherheitsrichtlinie durch die Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (GPSR) sowie die neue Marktüberwachungsverordnung (MSR). Der Bundesrat stellt die Vorlage ausdrücklich unter die Prämisse, europäisches Recht «so schlank wie möglich und wo nötig» zu übernehmen (Erläuternder Bericht, S. 6) und einen «Swiss Finish» zu vermeiden (Erläuternder Bericht, S. 31).

Das Grundanliegen der Vorlage ist zu begrüßen. Der Direktvertrieb aus dem Ausland an Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz eröffnet zunehmend Möglichkeiten, regulatorische Anforderungen zu umgehen, die an eine Präsenz im Inland anknüpfen; wer sich den hiesigen Sicherheits-, Konformitäts- und Informationspflichten entzieht, verschafft sich einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber regelkonform handelnden Anbietern im In- und Ausland. Ein wirksamer Vollzug liegt damit im Interesse der Wirtschaft selbst. Positiv hervorzuheben ist zudem, dass die Problematik innerhalb des Produktesicherheitsrechts und nicht über das geplante Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen und

Suchmaschinen (KomPG) adressiert wird, welches dadurch auf seinen eigentlichen Regelungsgegenstand fokussiert bleiben kann.

Entscheidend ist jedoch die konkrete Ausgestaltung – und damit namentlich die Verordnungsebene, auf welche zahlreiche Detailregelungen delegiert werden. Erst dort entscheidet sich, ob die Rechtsangleichung tatsächlich verhältnismässig erfolgt oder faktisch zu Anforderungen führt, die über die europäischen Vorgaben hinausgehen und die Wirtschaft über das notwendige Mass hinaus belasten. Spätestens in den Materialien im Rahmen der Botschaft müssen daher die Vorstellungen zur konkreten Ausgestaltung im Detail dargelegt werden, damit der Gesetzgeber sachgerecht über die Reichweite der Delegationsnormen und des finalen Regulierungsrahmens befinden kann.

Klärungsbedarf besteht schliesslich beim Verhältnis zum Sektorrecht. Das PrSG gilt nach Art. 1 Abs. 3 nur subsidiär, soweit andere bundesrechtliche Bestimmungen dasselbe Ziel verfolgen. Diese Schranke ist auf die Schutzzwecke zugeschnitten; die Vorlage erweitert das Gesetz jedoch um Bereiche, die sich nicht ohne Weiteres unter ein Regelungsziel fassen lassen – Begriffsbestimmungen, organisatorische Pflichten, Vollzugszuständigkeiten, Datenbearbeitung, Abgaben und Sanktionen. Für Produkte, die bereits einem sektoriellen Sonderrecht unterstehen, bleibt damit offen, welche Bestimmungen des revidierten PrSG überhaupt Anwendung finden. Soweit das Sektorrecht den betreffenden Bereich regelt, soll dieses ausschliesslich zur Anwendung gelangen; eine zusätzliche Anwendung der entsprechenden Bestimmungen des PrSG ist auszuschliessen. In der Botschaft ist dies klarzustellen. Angesichts der Tragweite der Delegationen ist die Revision der Produktesicherheitsverordnung zudem einem ordentlichen Vernehmlassungsverfahren zu unterziehen.

2 Neue Begriffe und erweiterter Akteurkreis (Art. 2)

Art. 2 wird totalrevidiert und terminologisch an die GPSR angeglichen. Diese Angleichung ist im Grundsatz zu begrüßen: Eine mit dem europäischen Recht kohärente Begrifflichkeit stärkt die internationale Anschlussfähigkeit des schweizerischen Produktesicherheitsrechts und vermeidet Divergenzen, die den grenzüberschreitenden Warenverkehr erschweren können. Gerade weil die Vorlage die europäische Terminologie übernimmt, muss sie jedoch auch deren Systemzusammenhang mitberücksichtigen; wo dieser fehlt, führt die formale Angleichung nicht zu Gleichwertigkeit, sondern zu einer Verschärfung gegenüber dem EU-Recht. Dies ist beim Produktbegriff (Ziff. 2.1) und bei der Einordnung der Online-Marktplätze (Ziff. 2.3.3) der Fall; der Begriff des Wirtschaftsakteurs und das Verhältnis zum Sektorrecht bedürfen der Präzisierung (Ziff. 2.3 und 2.4), während die Neuordnung von Bereitstellung und Inverkehrbringen zu unterstützen ist (Ziff. 2.2).

2.1 Produktbegriff: Verzicht auf die Erfassung unkörperlicher Gegenstände (Abs. 1 lit. a)

Art. 2 Abs. 1 lit. a VE-PrSG steckt den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes ab: Als Produkt gilt «jeder Gegenstand, der für sich alleine oder in Verbindung mit anderen Gegenständen auf dem Markt bereitgestellt wird». Der Gesetzeswortlaut äussert sich nicht dazu, ob auch unkörperliche Gegenstände erfasst sind. Erst der Erläuternde Bericht ordnet digitale und virtuelle Gegenstände dem Produktbegriff zu und stützt sich hierfür allein auf die Auffassung der EU zu Art. 3 Ziff. 1 GPSR sowie auf die EU-Leitlinien vom 21. November 2025 (S. 12 f.). Eine eigenständige, auf die schweizerischen Verhältnisse bezogene Begründung fehlt. Diese Ausdehnung ist aus zwei Gründen abzulehnen.

Erstens erzeugt sie Rechtsunsicherheit in doppelter Hinsicht. Unklar bleibt bereits, welche Leistungen überhaupt erfasst sein sollen – zieht man den in Bezug genommenen Art. 3 Ziff. 1 GPSR zur Auslegung heran, kämen Software, Apps, Cloud-Anwendungen und KI-basierte Dienste in Betracht, ohne dass sich eine tragfähige Abgrenzung zwischen digitalem Produkt und digitaler Dienstleistung gewinnen liesse. Ebenso ungeklärt ist, wie die Pflichten des PrSG – durchwegs für körperliche Produkte konzipiert, von den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen (Art. 3) über die Marktbeobachtung bis zu Verwaltungsmassnahmen wie Rücknahme und Rückruf (Art. 10a) – auf unkörperliche Leistungen angewandt werden sollen. Für die betroffenen Unternehmen lässt sich damit weder der Kreis der erfassten Leistungen noch der Umfang der Compliance-Anforderungen im Voraus bestimmen.

Zweitens lässt sich diese Unsicherheit nicht durch einen Rückgriff auf das EU-Recht beheben, weil der regulatorische Kontext ein grundlegend anderer ist. Zwar erfasst die GPSR digitale Produkte; sie tut dies jedoch als subsidiärer Auffangerlass (Art. 2 Abs. 1 GPSR) vor dem Hintergrund eines engmaschigen Netzes sektorspezifischer Rechtsakte – namentlich «AI Act», «Cyber Resilience Act» und «Digital Services Act» –, hinter die sie zurücktritt. In der Schweiz fehlt eine vergleichbare Digitalregulierung, weshalb die Subsidiarität ins Leere liefe: Mangels vorrangiger Spezialerlasse bliebe das PrSG anwendbar und würde zum primären Regulierungsinstrument für digitale Leistungen – eine Rolle, für die es weder konzipiert noch geeignet ist.

Verschärfend kommt hinzu, dass der Anwendungsbereich des PrSG weiter reicht als jener der GPSR: Während sich die GPSR auf Konsumentenprodukte beschränkt, erfasst das PrSG bewusst auch betriebliche Produkte (Erläuternder Bericht, S. 13). Eine Ausdehnung auf unkörperliche Gegenstände erfasste damit auch Software und digitale Anwendungen im rein geschäftlichen Verkehr, die unter der GPSR gerade nicht erfasst wären. Die vermeintliche Angleichung führte im Ergebnis zu einer Regelung, die über das europäische Vorbild hinausgeht; ein solcher «Swiss Finish» ist aus Sicht des Wirtschaftsstandorts abzulehnen.

Der Produktbegriff ist deshalb auf körperliche Gegenstände zu beschränken; unkörperliche Gegenstände sind allenfalls insoweit zu erfassen, als sie in ein körperliches Produkt integriert oder mit diesem verbunden sind. Der sachliche Anwendungsbereich eines Erlasses, an dessen Verletzung Verwaltungsmassnahmen und Sanktionen anknüpfen, muss sich aus diesem selbst ergeben und nicht erst aus den Materialien.

2.2 Bereitstellung auf dem Markt und Inverkehrbringen (Abs. 1 lit. b und c)

Die Ausdifferenzierung des bislang einheitlichen Begriffs des Inverkehrbringens wird begrüsst: Dieser bezeichnet neu die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Schweizer Markt (lit. c), während die Bereitstellung auf dem Markt (lit. b) als Oberbegriff jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe erfasst. Die Angleichung an das europäische Recht (Art. 3 Nr. 6 und 7 GPSR) ist über die jüngeren Sektorerlasse bereits im Landesrecht verankert und schafft Klarheit darüber, welche Pflichten welchen Wirtschaftsakteur zu welchem Zeitpunkt der Lieferkette treffen.

Ausdrücklich zu unterstützen ist ferner die unveränderte Übernahme der Gleichstellung des blossen Anbietens (Art. 2 Abs. 1 lit. b Ziff. 4; bisher Art. 2 Abs. 3 lit. d PrSG). Sie ist keine Selbstverständlichkeit: Das Bundesverwaltungsgericht hatte das Anbieten über das Internet im Entscheid A-7391/2008 vom 19. Oktober 2009 noch als blosser Vorstufe qualifiziert und diese Praxis erst gestützt auf den heutigen Wortlaut aufgegeben (Urteil A-4413/2021 vom 20. September 2023). Die Beibehaltung sichert damit gleich lange Spiesse gegenüber Anbietern, die weder Besitz am Produkt begründen noch es selbst ausliefern.

2.3 Wirtschaftsakteur (Abs. 1 lit. d) und Delegationsnorm (Abs. 2)

Die Einführung des Begriffs des Wirtschaftsakteurs ist im Ansatz zu begrüssen: Sie löst den überholten «Inverkehrbringer» ab und trägt der Vielfalt der Akteure entlang der Liefer- und Wertschöpfungskette Rechnung. Namentlich die Erfassung der Fulfillment-Dienstleister, die im Onlinehandel zu einem zentralen Teil der Lieferkette geworden sind und mit darüber entscheiden, welche Produkte auf den Markt gelangen, ist sachlich nachvollziehbar. Die konkrete Ausgestaltung von Buchstabe d wirft jedoch in dreifacher Hinsicht Bedenken auf.

2.3.1 Offener Katalog und Delegationsnorm: Unbestimmtheit des Kreises der Verpflichteten

Buchstabe d definiert den Wirtschaftsakteur nicht über einen abschliessenden Katalog, sondern über eine Generalklausel: Erfasst ist jede «Person, die in die Herstellung von Produkten oder die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt involviert ist»; die namentliche Nennung von Hersteller, Bevollmächtigtem, Importeur, Händler, Fulfillment-Dienstleister und Anbieter von Online-Marktplätzen folgt erst danach und ist mit dem Wort «insbesondere» ausdrücklich als beispielhaft gekennzeichnet. Offen ist damit nicht bloss die Erweiterbarkeit des Katalogs, sondern die Definition selbst: Wann eine Person in die Herstellung oder

Bereitstellung «involviert» ist, lässt der Wortlaut ungeklärt. Ergänzend ermächtigt Art. 2 Abs. 2 VE-PrSG den Bundesrat, die Begriffe näher auszuführen und «in Anlehnung an die internationale Entwicklung» anzupassen; der Erläuternde Bericht nennt als mögliche künftige Wirtschaftsakteure etwa Wiederaufbereiter oder Recyclingunternehmen (S. 14 f.). Der Kreis der Verpflichteten steht mithin weder abschliessend fest, noch ist seine Erweiterung an materielle Kriterien gebunden. Geboten wäre eine abschliessende Aufzählung, ergänzt um Legaldefinitionen der einzelnen Akteure; die Delegationsnorm ist auf die Konkretisierung bestehender Begriffe zu beschränken. Künftigen Entwicklungen ist durch Anpassung auf Gesetzesstufe Rechnung zu tragen.

Diese Unbestimmtheit wäre hinnehmbar, wenn an die Qualifikation als Wirtschaftsakteur bloss Obliegenheiten anknüpften. Das Gegenteil ist der Fall: Wer als Wirtschaftsakteur gilt, unterliegt der Marktbeobachtungs- und Informationspflicht (Art. 8), der subsidiären Pflichterfüllung (Art. 3 Abs. 6 lit. b) und der Mitwirkungspflicht (Art. 11); bei Verstössen gegen die Informationspflicht nach Art. 8 Abs. 2, gegen Massnahmen nach Art. 10a Abs. 2 und 3 – einschliesslich der Betriebsschliessung – oder gegen die Registrierungspflicht nach Art. 14a Abs. 4 droht eine Verwaltungssanktion von bis zu 10 Prozent des Umsatzes, der in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielt wurde (Art. 15a), und zusätzlich eine Busse (Art. 17 Abs. 1 lit. b). Einer Sanktion dieser Ausgestaltung dürfte strafrechtlicher Charakter im Sinne der EMRK zukommen, weshalb der Kreis der Verpflichteten dem Bestimmtheitsgebot genügen muss (hinten Ziff. 10).

Zwar ist auch die Definition des Wirtschaftsakteurs in Art. 3 Ziff. 13 GPSR nicht abschliessend formuliert. Sie knüpft jedoch umgekehrt an: Wirtschaftsakteur ist dort, wem die Verordnung selbst – in Art. 9 ff. und rollenspezifisch abgestuft – Pflichten auferlegt; der Begriff fasst die Verpflichteten lediglich zusammen, statt sie zu bestimmen. Im Vorentwurf verhält es sich umgekehrt: Die Pflichten knüpfen an die Qualifikation an, und diese hängt allein davon ab, ob eine Person als in die Herstellung oder Bereitstellung «involviert» gilt – ein Merkmal, das der Entwurf nicht näher bestimmt. Hinzu kommt, dass der europäische Verordnungsgeber den Kreis der Verpflichteten nicht auf Stufe delegierter Rechtsakte erweitern kann, während Art. 2 Abs. 2 VE-PrSG dem Bundesrat genau dies gestattet. Eine Generalklausel, die überdies auf Verordnungsstufe ergänzt werden kann, genügt den genannten Anforderungen nicht.

2.3.2 Fehlende Legaldefinitionen der einzelnen Akteure

Verschärft wird dieser Befund dadurch, dass die Vorlage die einzelnen Akteure zwar benennt, aber nicht definiert. Weder Hersteller, Bevollmächtigter, Importeur und Händler noch – und dies wiegt schwerer – Fulfillment-Dienstleister und Anbieter von Online-Marktplätzen erfahren im VE-PrSG eine Legaldefinition. Die GPSR verfährt umgekehrt: Sie umschreibt sämtliche Akteure in Art. 3 einzeln und grenzt sie voneinander ab.

Besonders deutlich zeigt sich die Lücke beim Fulfillment-Dienstleister. Art. 3 Ziff. 12 GPSR definiert diesen über ein kumulatives Kriterium – das Erbringen von mindestens zwei der Leistungen Lagerhaltung, Verpackung, Adressierung und Versand an Produkten, an denen kein Eigentumsrecht besteht – und nimmt Postdienste, Paketzustelldienste sowie sonstige Post- und Frachtverkehrsdienstleistungen ausdrücklich aus. Der Erläuternde Bericht greift das positive Kriterium in der Ausgangslage auf (S. 5), lässt die Ausnahme jedoch unerwähnt; die Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 1 lit. d begründen die Qualifikation sodann rein funktional, ohne jede Abgrenzung (S. 14). Im Gesetzestext selbst fehlt beides. Nach dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 lit. d wäre daher nicht auszuschliessen, dass auch Unternehmen als Wirtschaftsakteure qualifiziert werden, die sich auf die blosse Beförderung beschränken. Sachgerecht wäre, das funktionale Kriterium von Art. 3 Ziff. 12 GPSR samt der dortigen Ausnahme ins Gesetz zu übernehmen; diese grundlegende Abgrenzung darf weder den Materialien noch einer späteren Konkretisierung in der PrSV überlassen werden (vorne Ziff. 2.3.1).

2.3.3 Online-Marktplätze: Gleichstellung statt abgestuftes Regime

Am weitesten von der europäischen Regelungstechnik entfernt sich die Vorlage bei den Anbietern von Online-Marktplätzen. Die GPSR qualifiziert diese gerade nicht als Wirtschaftsakteure: Art. 3 Ziff. 13 GPSR zählt sie nicht auf, sondern definiert sie gesondert (Ziff. 14) und unterstellt sie einem eigenständigen, abgestuften Sonderregime (Art. 22 GPSR) – zentrale Kontaktstelle gegenüber Behörden und Verwenderinnen und Verwendern, interne Verfahren zur Gewährleistung der Produktesicherheit, Befolgung behördlicher Entfernungsanordnungen innert zwei Arbeitstagen, Bearbeitung von Meldungen innert drei Arbeitstagen, Sperrung wiederholt auffälliger Anbieter sowie Zusammenarbeit bei Korrekturmassnahmen. Zum Wirtschaftsakteur wird der Plattformbetreiber nur, soweit er zusätzlich eine entsprechende Rolle einnimmt, etwa als Händler fremder oder als Hersteller eigener Markenprodukte (ErwG 46 GPSR). Dass ein Unternehmen mehrere Rollen zugleich einnehmen kann, spricht nicht gegen, sondern für diese Anknüpfung: Wer mehrere Funktionen ausübt, unterliegt mehreren Pflichtenbündeln, ohne dass es einer pauschalen Gleichstellung bedürfte.

Der Erläuternde Bericht räumt die Abweichung ausdrücklich ein: Die Qualifikation der Anbieter von Online-Marktplätzen als Wirtschaftsakteure sei «im geltenden Produkterecht der EU (noch) nicht der Fall» (S. 9). Zur Begründung verweist er auf die EU-Zollreform, in deren Rahmen die Plattformen zollrechtlich als «fiktive Einführer» qualifiziert werden sollen; da die EU-Zollbehörden auch Marktüberwachungsaufgaben wahrnehmen und die Abgrenzung noch unklar sei, sehe die Schweiz eine «kohärente Lösung» vor.

Diese Begründung vermag die gewählte Lösung nicht zu tragen. Der fiktive Einführer ist ein zollrechtliches Institut: Es knüpft an die Zollschild an, erfasst Fernverkäufe von Waren aus Drittländern an Konsumentinnen und Konsumenten und weist der Plattform eine bestimmte Rolle mit umschriebenen Pflichten zu. Mit der inzwischen verabschiedeten Zollreform weist die Union den Plattformen zwar die Stellung als Einführer zu, einschliesslich der Verantwortung für die Einhaltung der an der Grenze vollzogenen Produktvorschriften; diese Verantwortung bleibt jedoch an den Einfuhrvorgang im Fernverkauf gebunden, und eine Qualifikation als Wirtschaftsakteur im Sinne der GPSR ist damit nicht verbunden. Art. 2 Abs. 1 lit. d VE-PrSG erfasst sämtliche Marktplatzanbieter – auch rein binnenschweizerische, auch solche im betrieblichen Bereich, auch solche ohne jeden Einfuhrbezug – und knüpft daran den vollen Pflichten- und Sanktionskatalog. Die Vorlage übernimmt mithin nicht das europäische Modell, sondern verallgemeinert einen eng begrenzten Ausschnitt davon. Von einer Gleichwertigkeit, wie sie der Erläuternde Bericht in Anspruch nimmt, kann insoweit nicht die Rede sein.

Zu bedenken ist überdies die Struktur der Vorlage. Buchstabe d unterstellt die Anbieter von Online-Marktplätzen unmittelbar und vollumfänglich dem Wirtschaftsakteursbegriff, während das abgestufte Regime lediglich als «Kann»-Delegation ausgestaltet ist (Art. 7b Abs. 2 VE-PrSG) und erst auf Verordnungsstufe – dort, «wo es sinnvoll ist», in Anlehnung an Art. 22 GPSR – konkretisiert werden soll (Erläuternder Bericht, S. 19). Die belastende Qualifikation gilt damit sofort und ohne Differenzierung, die differenzierende Ausgestaltung dagegen nur fakultativ und nachgelagert. Erschwerend kommt hinzu, dass das schweizerische Recht keinen Begriff des Vermittlungsdienstes kennt, auf den sich eine Definition stützen liesse; gerade deshalb kann diese nicht der PrSV überlassen bleiben, sondern muss im Gesetz selbst erfolgen. Und da das PrSG anders als die GPSR auch betriebliche Produkte erfasst, trüge ein schweizerischer B2B-Marktplatz Pflichten, die sein europäisches Pendant nicht kennt.

Klärungsbedürftig ist schliesslich das Verhältnis zur Marktbeobachtungspflicht nach Art. 8, die neu auch betriebliche Produkte erfasst. Abs. 1 verlangt Massnahmen, um eine von «ihrem Produkt» ausgehende Gefahr zu erkennen; ob damit auch die Angebote Dritter auf einer Plattform gemeint sind, lässt der Wortlaut offen. Die GPSR verzichtet bewusst darauf, den Plattformen eine allgemeine Überwachungs- und Nachforschungspflicht aufzuerlegen (ErwG 56). Bei einer Sanktionsdrohung von bis zu 10 Prozent des Umsatzes muss der Adressat indessen wissen, ob ihn eine Beobachtungspflicht für Sortimente mit mehreren Millionen Drittangeboten trifft – eine Pflicht, die weder erfüllbar noch verhältnismässig wäre.

Sachgerecht wäre, die Anbieter von Online-Marktplätzen aus lit. d herauszunehmen und in einer eigenen Bestimmung zu definieren, Art. 7b Abs. 2 als Regelungspflicht auszugestalten und materiell an Art. 22 GPSR auszurichten sowie in Art. 8 klarzustellen, dass sich die Marktbeobachtungspflicht nicht auf Angebote Dritter erstreckt. Massgebend für die Zuweisung der Pflichten ist dabei nicht die formale Bezeichnung oder Vertragsrolle, sondern die tatsächliche Einbindung in die Bereitstellung des Produkts auf dem Schweizer Markt und die konkrete Einflussmöglichkeit auf den Absatzprozess: Wer über die Vermittlung hinaus das Angebot gestaltet, den Preis festsetzt oder in Bestell- und Zahlungsprozesse eingebunden ist, unterliegt den Pflichten der Rolle, die er damit einnimmt. Damit wird die Verantwortung der Plattformen nicht abgeschwächt, sondern auf jenes Instrumentarium gestützt, das dem europäischen Vorbild entspricht und ihrer Rolle in der Lieferkette Rechnung trägt.

2.4 Kollisionsregel auf Begriffsebene (Abs. 3 neu)

Mit der Totalrevision von Art. 2 werden die Begriffe selbst zur Pflichtenquelle, weil sich Adressatenkreis und Pflichtenumfang aus ihnen ergeben. Wo das Sektorrecht abweichende Begriffsordnungen kennt, entstehen Doppelspurigkeiten. Sachgerecht wäre daher eine Kollisionsregel in einem neuen Abs. 3: Enthalten andere Bundesvorschriften abweichende Begriffsbestimmungen, so gehen diese vor.

3 Grundsätze und Zuordnung der Pflichten (Art. 3)

Präzisierungsbedarf besteht bei Abs. 6 lit. b. Während das geltende Recht die subsidiäre Verantwortung einer geschlossenen Gruppe zuweist – Importeur, Händler oder Erbringer von Dienstleistungen –, tritt neu «ein anderer Wirtschaftsakteur» an deren Stelle und damit der über die Generalklausel von Art. 2 Abs. 1 lit. d definierte offene Kreis (vorne Ziff. 2.3.1). Zugleich knüpfen an die Zuordnung neu Verwaltungsmassnahmen bis zur Betriebsschliessung (Art. 10a Abs. 3) und die Verwaltungssanktion nach Art. 15a an. Die subsidiäre Verantwortung ist deshalb auf das zu beschränken, was dem betreffenden Wirtschaftsakteur nach seiner Rolle in der Lieferkette tatsächlich möglich ist; andernfalls hat namentlich der Handel für Pflichten einzustehen, deren Erfüllung Kenntnisse und Unterlagen voraussetzt, über die allein der Hersteller verfügt.

4 Informationsform, Normen und gemeinsame Spezifikationen (Art. 4–6)

Zu begrüssen ist, dass die Vermutungswirkung nach Art. 5 Abs. 3bis neu auch für Produkte gilt, für die keine grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen festgelegt sind. Wer nach einer bezeichneten Norm produziert, muss den Stand des Wissens und der Technik nicht mehr im Einzelfall nachweisen – ein Gewinn an Rechtssicherheit gerade für kleinere Unternehmen. Beizubehalten ist die bewährte Vorgabe in Art. 6 Abs. 3, soweit möglich international harmonisierte Normen zu bezeichnen.

Präzisierungsbedarf besteht bei der neuen Formkompetenz in Art. 4 Abs. 1 Satz 2. Der Bundesrat kann festlegen, in welcher Form produktbezogene Angaben zur Verfügung zu stellen sind; nach dem Erläutern des Bericht ist damit die Wahl zwischen digitaler und physischer Form gemeint. Kriterien für die Ausübung dieser Kompetenz nennt das Gesetz nicht. Sie ist digitalisierungsfreundlich und mit dem Sektorrecht abgestimmt auszuüben: Die Form produktbezogener Informationen ist soweit möglich EU-kompatibel festzulegen, und digitale Informationen sollen physische Angaben ersetzen können, sofern Sicherheit, Zugänglichkeit und Sektorrecht dies zulassen. Über die europäischen Vorgaben hinausgehende physische Kennzeichnungspflichten wären demgegenüber handelshemmend – für dieselbe Information entstünde eine abweichende technische Vorschrift, was dem zweiten Zweck des PrSG und dem Ziel der gleichzeitig laufenden THG-Revision zuwiderliefe. Für Produkte, die nach dem Sektorrecht bereits gekennzeichnet sind, darf keine parallele Darstellungspflicht entstehen.

Klärungsbedürftig ist ferner die Stellung der gemeinsamen Spezifikationen. Art. 6 behandelt sie gleichrangig mit den technischen Normen, obwohl sie nach dem Erläuternden Bericht nicht von Normenorganisationen, sondern von staatlichen Institutionen erarbeitet werden und Normungsprozesse nicht ohne sachliche Notwendigkeit ersetzen sollten. Sie sind deshalb nur subsidiär, transparent, international abgestimmt und nach Anhörung der betroffenen Branchen zu bezeichnen; ihre Anwendung bleibt grundsätzlich freiwillig. Zu präzisieren ist überdies ihre Rechtsnatur: Art. 5 und 6 sehen für sie eine Vermutungswirkung vor,

während der Erläuternde Bericht davon ausgeht, sie könnten auch für verbindlich erklärt werden. Eine solche Verbindlicherklärung bedürfte einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.

5 Anknüpfungspunkt in der Schweiz (Art. 7a, 7b)

Mit Art. 7a und 7b schafft die Vorlage die Grundlage für einen greifbaren Anknüpfungspunkt in der Schweiz: einen inländischen Ansprechpartner (Art. 7a) sowie Pflichten der Fernabsatz-Akteure und Plattformbetreiber (Art. 7b). Das Anliegen, die zentrale Vollzugslücke des grenzüberschreitenden Onlinehandels zu schliessen, ist zu unterstützen; es dient der Durchsetzung ohnehin geltender Anforderungen und damit gleich langen Spiessen. Bei Direktlieferungen aus Drittstaaten, in denen die Endabnehmerin faktisch zur Importeurin wird, ist ein greifbarer Ansprechpartner im Inland für den Vollzug wesentlich; materielle Sicherheitsanforderungen laufen leer, wenn ihnen kein erreichbarer Adressat gegenübersteht.

Das Instrument der verantwortlichen Person nach Art. 7a ist sachgerecht und im schweizerischen Recht nicht ohne Vorbild (vgl. Art. 14 DSG, Art. 67 MWSTG). Klärungsbedürftig ist jedoch der Aufgabenkreis: Art. 7a regelt allein, dass die verantwortliche Person in der Produktinformation anzugeben ist, nicht aber, welche Aufgaben sie wahrzunehmen hat. Das EU-Recht verfährt anders – Art. 16 Abs. 1 GPSR verweist auf den abschliessenden Aufgabenkatalog von Art. 4 Abs. 3 MSR und ergänzt ihn in Art. 16 Abs. 2 um klar umschriebene Überprüfungspflichten. Ohne eine vergleichbare Umschreibung bleibt offen, welches Haftungs- und Sanktionsrisiko die Übernahme der Rolle mit sich bringt; es dürfte sich als schwierig erweisen, überhaupt Personen zu finden, die sie übernehmen. Die Pflicht ist zudem auf Verordnungsstufe risikobasiert auszugestalten und nur dort zu verlangen, wo sie für die Durchsetzung erforderlich ist – sie belastet Lieferketten, in denen bereits ein inländischer Hersteller oder Importeur greifbar ist, während sie dort an Grenzen stösst, wo sich der Anbieter auch einer benannten Person gegenüber nicht an schweizerisches Recht hält. Bestehende produktesicherheits-, datenschutz- und mehrwertsteuerrechtliche Vertretungspflichten sollten sich dabei bündeln lassen.

Kritisch zu würdigen ist die Regelungstechnik. Beide Bestimmungen sind reine Delegationsnormen; die eigentlichen Pflichten entstehen erst auf Verordnungsstufe, weshalb auf Gesetzesstufe offenbleibt, was auf die Wirtschaftsakteure zukommt. Verstärkt wird dies dadurch, dass der Erläuternde Bericht zu Art. 7b Abs. 1 Angaben zum Hersteller beziehungsweise zur verantwortlichen Person erwähnt (S. 18 f.), während der Gesetzestext nur die Produktidentifizierung sowie Warn- und Sicherheitshinweise nennt; bereits der Umfang der Delegation ist damit unklar. Zu beanstanden ist sodann, dass Art. 7b Abs. 2 den Pflichtenkatalog mit «insbesondere» ausdrücklich offen fasst – anders als Art. 22 GPSR, dessen Katalog in der Verordnung selbst abschliessend festgelegt ist. Zur Sicherstellung der Äquivalenz und zur Vermeidung eines «Swiss Finish» ist die Ausgestaltung der Marktplatz-Pflichten eng an Art. 22 GPSR auszurichten und der Katalog abschliessend zu fassen. Massgebend ist dabei nicht nur, welche Pflichten Art. 22 GPSR vorsieht, sondern auch, in welchem Rahmen sie dort stehen. Wird beim Nachvollzug allein der Pflichtenteil übernommen, entstehen weitergehende Anforderungen als in der EU – gerade das soll mit der Ausrichtung am europäischen Vorbild vermieden werden. Dabei ist auch die Rückverfolgbarkeit zu gewährleisten: Anbieter von Online-Marktplätzen, über die Verträge mit Konsumentinnen und Konsumenten geschlossen werden, sollten Name und Anschrift der über sie tätigen Lieferanten systematisch erfassen und den Vollzugsorganen auf Ersuchen zur Verfügung stellen, damit gefährliche Produkte bis zu der für das Inverkehrbringen verantwortlichen Person zurückverfolgt werden können.

Schliesslich ist auf das Verhältnis zu Art. 2 Abs. 1 lit. d hinzuweisen: Solange die Marktplatzbetreiber zugleich als Wirtschaftsakteure gelten, überlagern sich zwei Pflichtenschichten. Wird der in Ziff. 2.3.3 vorgeschlagenen Lösung gefolgt, erledigt sich diese Doppelspurigkeit. Andernfalls ist zumindest klarzustellen, dass Art. 7b die Pflichten umschreibt, die den Anbieter in seiner Eigenschaft als Marktplatz treffen, während die allgemeinen Pflichten der Wirtschaftsakteure nur insoweit hinzutreten, als er über die Vermittlungsleistung hinaus eine eigene Rolle in der Lieferkette einnimmt.

6 Pflichten nach der Bereitstellung auf dem Markt (Art. 8)

Art. 8 verpflichtet die Wirtschaftsakteure, von ihren Produkten ausgehende Gefahren zu erkennen (Abs. 1) und das zuständige Vollzugsorgan über festgestellte Mängel und getroffene Massnahmen zu informieren (Abs. 2). Die Marktbeobachtung ist den Unternehmen aus dem Sektorrecht vertraut, und eine funktionierende Informationskette liegt im Interesse aller Beteiligten; die Pflicht wird von der Wirtschaft daher grundsätzlich mitgetragen.

Ihre Wirksamkeit hängt indessen davon ab, dass die Erfüllung der Pflicht dem Meldenden nicht zum Nachteil gereicht. Die Meldung dokumentiert die Kenntnis eines Mangels und ist damit geeignet, in einem späteren Verfahren nach dem Produkthaftungsgesetz oder in einem Zivilprozess gegen den meldenden Wirtschaftsakteur verwendet zu werden. Wer die Meldung erstattet, schafft damit Beweismaterial gegen sich selbst – ein Ergebnis, das dem präventiven Zweck der Bestimmung zuwiderläuft und die Meldebereitschaft gerade dort senkt, wo an einer frühzeitigen Meldung das grösste Interesse besteht. Im Gesetz ist deshalb klarzustellen, dass eine Meldung nach Art. 8 Abs. 2 weder ein Eingeständnis eines Produktmangels noch eine Anerkennung einer Haftung darstellt. Eine solche Klarstellung schafft Rechtssicherheit, fördert die frühzeitige Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und stärkt den Schutzzweck der Meldepflicht, ohne deren Umfang zu berühren. Die weitergehende Problematik der sanktionsbewehrten Selbstbelastung – die Meldepflicht ist über Art. 15a mit einer Sanktion strafrechtlichen Charakters bewehrt – wird unter Ziff. 10 behandelt.

Klarzustellen ist zudem, dass eine Meldung, die nach dem anwendbaren Sektorrecht an die dort zuständige Behörde erfolgt, die Pflicht nach Art. 8 Abs. 2 erfüllt; parallele Meldungen desselben Sachverhalts an verschiedene Vollzugsorgane sind zu vermeiden (zum Meldekanal hinten Ziff. 9).

7 Stärkung der Marktüberwachung (Art. 10, 10a)

Die Vorlage stattet die Vollzugsorgane mit erweiterten Instrumenten aus: dem Erwerb von Produkten unter fiktivem Namen (Art. 10 Abs. 2), der neuen Massnahme «Herstellung der Konformität» sowie der Befugnis, den Zugang zu einem auf einem Online-Marktplatz angebotenen Produkt zu unterbinden (Art. 10a Abs. 2 lit. d). Angesichts der bekannten Vollzugsdefizite im grenzüberschreitenden Onlinehandel ist die Stärkung der Marktüberwachung im Grundsatz zu unterstützen; wirksame Instrumente liegen auch im Interesse der regelkonformen Wirtschaft. Die neuen Eingriffsbefugnisse bedürfen jedoch einer sorgfältigen rechtsstaatlichen Einbettung.

Der Erwerb unter fiktivem Namen («Mystery Shopping») ist als Ermittlungsinstrument sachgerecht, greift aber in schützenswerte Interessen der betroffenen Wirtschaftsakteure ein. Zu klären ist namentlich die Verwertbarkeit der so erlangten Erkenntnisse in einem nachfolgenden Verwaltungs-, Sanktions- oder Strafverfahren sowie das Verhältnis zu den strengeren Voraussetzungen verdeckter Ermittlungen im Strafprozessrecht. Wir regen an, die Voraussetzungen und Schranken dieses Instruments – etwa Dokumentationspflichten und die Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes – auf Verordnungsstufe zu präzisieren.

Präzisierungsbedarf besteht sodann bei Art. 10a Abs. 3, der das Vollzugsorgan ermächtigt, bei «Mängeln in der Betriebsorganisation» betriebliche Massnahmen und nötigenfalls die Betriebsschliessung anzuordnen. Nicht stimmig ist bereits der Adressatenkreis: Die genannten Anknüpfungspunkte – Produktionsprozess und Qualitätssicherung – setzen einen Hersteller voraus, verpflichtet ist demgegenüber jeder Wirtschaftsakteur im Sinne der offenen Umschreibung von Art. 2 Abs. 1 lit. d und über Art. 3 Abs. 6 lit. b auch, wer die Herstellerpflichten bloss subsidiär trägt (vorne Ziff. 2.3.1 und 3). Wer weder produziert noch über die entsprechenden Unterlagen verfügt, kann Mängel des Produktionsprozesses nicht beheben.

Unbestimmt bleibt sodann der Mangelbegriff: Weder ergibt sich aus dem Gesetz, welche Anforderungen an die Betriebsorganisation bestehen, noch, ab welchem Grad ihrer Nichterfüllung die Eingriffsschwelle erreicht ist. Der Erläuternde Bericht beschreibt die betrieblichen Massnahmen zwar als äusserstes Mittel und die Betriebsschliessung als auf Extremfälle beschränkt; im Normtext findet dies keine Entsprechung,

wo allein das Wort «nötigenfalls» begrenzend wirkt. Die Verhältnismässigkeitsprüfung stützt sich damit auf eine Stufung, welche die Vorlage nicht enthält – dieselbe Regelungstechnik, die sich bei Art. 15a Abs. 3 findet. Erhebliches Gewicht erhält dies im Zusammenspiel mit Art. 15a Abs. 1, wonach der Verstoss gegen eine gestützt auf Art. 10a Abs. 2 oder 3 verfügte Massnahme eine Sanktion von bis zu 10 Prozent des in der Schweiz erzielten Umsatzes nach sich ziehen kann; kommt dieser Sanktion strafrechtlicher Charakter zu (hinten Ziff. 10), so dürfte das Bestimmtheitsgebot nicht nur die Sanktionsnorm erfassen, sondern auch die Verhaltensnorm, deren Verletzung sie voraussetzt.

Die Vorlage ist deshalb in dreifacher Hinsicht zu präzisieren: Die Anforderungen an die Betriebsorganisation sind im Gesetz in ihren Grundzügen zu umschreiben; die im Erläuternden Bericht beschriebene Stufung ist im Normtext zu verankern und die Betriebsschliessung ausdrücklich als *ultima ratio* auszugestalten; und die Massnahmen sind auf das zu beschränken, was dem betroffenen Wirtschaftsakteur nach seiner Rolle tatsächlich möglich ist.

8 Zusammenarbeit mit dem Zoll (BAZG)

Art. 11a ermächtigt das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit, bei Verdacht auf einen Verstoss gegen das PrSG Produkte zu überwachen, bei Kontrollen zurückzubehalten, vorläufig sicherzustellen und dem zuständigen Vollzugsorgan zu übergeben oder zu melden, Proben und Muster zu entnehmen sowie geringe Mengen von unbedeutendem Wert vereinfacht zu vernichten. Abs. 2 erlaubt die Übergabe von Daten an die Vollzugsorgane zur Eintragung in die Informations- und Warnsysteme.

Diese Bestimmung ist zu unterstützen. Die Grenze ist der einzige Ort, an dem sich das Vollzugsdefizit gegenüber nicht greifbaren Drittstaatenanbietern wirksam beheben lässt: Jede nachgelagerte Massnahme setzt einen erreichbaren Adressaten voraus, während der Zugriff an der Grenze davon unabhängig wirkt. Art. 11a ist damit das sachliche Gegenstück zur Aufsichtsabgabe – diese finanziert, was jene ermöglicht. Der Zusammenhang spricht zusätzlich für die unter Ziff. 11 vorgeschlagene sendungsbezogene Erhebung: Abgabe und Kontrolle fielen beim selben Organ und im selben Prozess an.

Für die praktische Wirksamkeit der Zollkontrollen ist zudem eine effiziente und risikobasierte Abwicklung der grossen Zahl von Kleinsendungen erforderlich. Möglichkeiten der digitalisierten Risikoselektion sowie einer effizienten administrativen und logistischen Vorprüfung sollten daher konsequent genutzt werden.

Ergänzungsbedarf besteht bei der Dauer der Massnahmen. Weder für die Zurückbehaltung nach Abs. 1 lit. b noch für die vorläufige Sicherstellung nach lit. c sieht der Vorentwurf eine Höchstdauer vor, und das zuständige Vollzugsorgan unterliegt keiner Frist, innert welcher es über das weitere Vorgehen zu entscheiden hätte. Da das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit nach dem Erläuternden Bericht nur Feststellungs- und Aufgriffsorgan ist und die förmliche Verfügung dem Vollzugsorgan obliegt, entsteht eine Schnittstelle, an der Sendungen ohne zeitliche Begrenzung liegen bleiben können. Betroffen sind davon nicht in erster Linie die Anbieter, auf welche die Bestimmung zielt, sondern rechtskonform handelnde Importeure, für die Lieferverzögerungen unmittelbar auf die eigene Leistungsfähigkeit durchschlagen; hinzu kommt, dass durch unerledigte Fälle gebundene Kontrollkapazität für die eigentlichen Problemsendungen nicht zur Verfügung steht. Das EU-Recht kennt für diesen Fall eine ausdrückliche Regelung: Erhält die Zollbehörde innerhalb von vier Arbeitstagen nach der Aussetzung keine Mitteilung der Marktüberwachungsbehörde, ist das Produkt zum zollrechtlich freien Verkehr zu überlassen (Art. 27 lit. a der Verordnung [EU] 2019/1020). Eine entsprechende Reaktionsfrist, ergänzt um eine Höchstdauer der Zurückbehaltung, entspräche dem Gleichwertigkeitsziel der Vorlage und schaffte für beide Seiten Planungssicherheit.

9 Informations- und Warnsystem sowie internationale Zusammenarbeit (Art. 13a, 13b)

Die Überführung der Amtshilfe in einen eigenständigen Art. 13a ist rein systematischer Natur und gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Ein leistungsfähiges Informations- und Warnsystem nach Art. 13b ist dem gegenüber notwendig; entscheidend ist für uns, dass der Anschluss an die europäischen Systeme dem Aufbau eines eigenen klar vorzuziehen ist. Der beschränkte Zugang zu ICSMS und der fehlende zu Safety Gate belasten vor allem die Wirtschaft: Schweizer Unternehmen erfahren von Rückrufen und

Risikomeldungen im europäischen Markt später und unvollständiger als ihre Wettbewerber. Der Anschluss ist deshalb nicht bloss die kostengünstigere, sondern die sachlich gebotene Lösung; ein Eigenaufbau wäre die zweitbeste Variante.

Unabhängig davon, ob ein Anschluss zustande kommt, sollte die Kompatibilität des schweizerischen Systems bereits im Gesetz als Gestaltungsvorgabe verankert werden. Art. 13b Abs. 5 stellt den Anschluss unter den Vorbehalt eines völkerrechtlichen Vertrags und ist insoweit sachgerecht; die technische Ausgestaltung des eigenen Systems liegt demgegenüber allein in schweizerischer Hand. Wird sie vollständig der Verordnungsstufe überlassen, droht eine Insellösung, die den Compliance-Aufwand für europaweit tätige Unternehmen erhöht, ohne die Produktesicherheit zu verbessern. Der Erläuternde Bericht hält denn auch fest, das schweizerische System sollte so aufgebaut sein, dass es mit den europäischen Systemen kompatibel ist; der Gesetzestext sagt dazu nichts. Vorzusehen ist deshalb eine Bestimmung, wonach der Bund die Kompatibilität mit vergleichbaren, international etablierten Systemen sicherstellt und standardisierte europäische Datenformate ohne zusätzliche Verifikationsverfahren anerkannt werden; eine entsprechende Vorgabe empfiehlt sich parallel für das Informationssystem nach Art. 6b des revidierten THG. Längerfristig ist zudem eine engere Zusammenarbeit mit der EU im Bereich des grenzüberschreitenden Onlinehandels anzustreben; sie dürfte für die Marktüberwachung wirksamer sein als rein nationale Instrumente.

Erheblichen Änderungsbedarf sehen wir bei Art. 13b Abs. 3, der die Veröffentlichung sämtlicher Systemdaten allein mit dem Vorbehalt der besonders schützenswerten Daten zulässt. Diese Schranke läuft bei Unternehmen leer: Der Begriff stammt aus dem Datenschutzrecht und knüpft an Personendaten an, während das DSG Daten juristischer Personen nicht mehr schützt. Veröffentlichungsfähig wären damit auch Angaben über laufende – und allenfalls später eingestellte – Verwaltungs- und Strafverfahren gegen Unternehmen, deren Eintragung Art. 11a Abs. 2 ausdrücklich vorsieht. Für die daraus folgende Ungleichbehandlung – bei natürlichen Personen sind solche Daten geschützt, bei Unternehmen nicht – ist ein sachlicher Grund nicht ersichtlich; die Veröffentlichung von Unternehmensdaten ist auf Gesetzesstufe an gleichwertige Voraussetzungen zu binden.

Hinzu kommt die fehlende Eingrenzung des Veröffentlichungsgegenstands. Anders als die sachlich begrenzte Publizität nach Art. 10c Abs. 2 – Gefährlichkeit bestimmter Produkte und getroffene Massnahmen – erfasst Art. 13b Abs. 3 den gesamten Datenbestand, ohne Beschränkung auf Produktidentifikation, Risiko und Massnahme, ohne Erfordernis einer festgestellten Nichtkonformität, ohne Anhörung der Betroffenen und ohne Berichtigungs- oder Löschungsmechanismus für den Fall, dass eine Massnahme aufgehoben wird. Damit reicht der Vorentwurf weiter als das EU-Recht: Die GPSR gewährt den öffentlichen Zugang für Produktidentifizierung, Art des Risikos und getroffene Massnahmen und verpflichtet die Behörden zugleich ausdrücklich zum Schutz des Geschäftsgeheimnisses (Art. 33 GPSR). Der Gesetzestext des Vorentwurfs kennt weder die eine noch die andere Schranke. Da sich Reputationsschäden nachträglich nicht beseitigen lassen, ist der Veröffentlichungsgegenstand – wie in Art. 10c Abs. 2 – auf Produktidentifikation, Art des Risikos und getroffene Massnahmen zu beschränken und der Schutz des Geschäftsgeheimnisses im Gesetz zu verankern. Die betroffene Unternehmung ist zudem vor einer sie identifizierenden Veröffentlichung anzuhören, soweit nicht Gefahr in Verzug liegt, und ihr ist ein Anspruch auf Berichtigung und Aktualisierung einzuräumen.

Zu weit greift schliesslich die Delegation nach Art. 13b Abs. 4. Bei einem System, das ausdrücklich Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen aufnimmt, ist es nicht sachgerecht, den Datenkatalog vollständig dem Ordnungsgeber zu überlassen; die Kategorien der bearbeiteten Daten und eine Höchstdauer der Aufbewahrung gehören ins Gesetz. Anzuregen ist überdies ein Meldekanal für die Wirtschaftsakteure. Die Meldepflicht nach Art. 8 Abs. 2 besteht ohne zugehöriges Verfahren (vorne Ziff. 6); eine zentrale Eingangsstelle nach dem Vorbild des Safety-Business-Gateway (Art. 27 GPSR) senkt den Aufwand auf beiden Seiten und vermeidet Doppelmeldungen an verschiedene Vollzugsorgane. Sie sollte im schweizerischen System von Beginn weg vorgesehen werden.

10 Verwaltungssanktionen (Art. 15a)

Mit Art. 15a führt der Vorentwurf eine Verwaltungssanktion von bis zu 10 Prozent des Umsatzes ein, der in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielt wurde. Sanktioniert werden Verstösse gegen die Informationspflicht nach Art. 8 Abs. 2, gegen Massnahmen nach Art. 10a Abs. 2 und 3 sowie gegen die Registrierungspflicht nach Art. 14a Abs. 4. Eine Umsatzsanktion dieser Art stellt im schweizerischen Produktesicherheitsrecht ein Novum dar. Der Erläuternde Bericht qualifiziert Art. 15a als Verwaltungssanktion, verweist zur Begründung auf deren primär abschreckende Wirkung und unterstellt das Verfahren dem VwVG; das Verwaltungsstrafrecht soll ausdrücklich nicht zur Anwendung gelangen. Die verfassungsrechtliche Prüfung beschränkt sich dementsprechend auf die Wirtschaftsfreiheit, während eine Auseinandersetzung mit Art. 6 EMRK, Art. 32 BV und den strafprozessualen Garantien vollständig fehlt.

Diese Einordnung überzeugt nicht. Ob eine Sanktion als Strafe gilt, entscheidet sich nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht nach der Bezeichnung im nationalen Recht, sondern nach den Engel-Kriterien, wonach gerade der pönale und abschreckende Zweck sowie die Schwere der Sanktion den strafrechtlichen Charakter begründen. Für die vergleichbare Sanktion nach Art. 49a KG hat das Bundesgericht den strafrechtsähnlichen Charakter denn auch anerkannt und die Garantien von Art. 6 EMRK für anwendbar erklärt.

Auch die Höhe der vorgesehenen Sanktion spricht gegen eine blosse verwaltungsrechtliche Einordnung. Art. 15a kennt keine absolute Obergrenze; bei mittleren und grösseren Unternehmen kann die Sanktion ohne Weiteres zwei- oder dreistellige Millionenbeträge erreichen und bei kleineren Unternehmen existenzgefährdend wirken. Damit geht sie deutlich über das Unternehmensstrafrecht hinaus: Dieses gilt nur für Verbrechen und Vergehen, setzt ein Organisationsverschulden voraus – eine reine Kausalhaftung des Unternehmens kennt das schweizerische Recht nicht – und begrenzt die Busse auf 5 Millionen Franken. Verschärfend kommt hinzu, dass Art. 15a kein Verschulden voraussetzt, sondern allein an den Eintritt der Pflichtverletzung anknüpft.

Hat die Sanktion strafrechtlichen Charakter, so greifen die Garantien von Art. 6 EMRK und Art. 32 BV – namentlich die Unschuldsvermutung, die Selbstbelastungsfreiheit, die volle gerichtliche Überprüfung in Tat- und Rechtsfragen, das Schuldprinzip sowie das Bestimmtheitsgebot. Der Vorentwurf trägt diesen Anforderungen nicht Rechnung. Das Bestimmtheitsgebot ist überdies bereits auf der Ebene des Adressatenkreises nicht gewahrt, da dieser in Art. 2 Abs. 1 lit. d offen umschrieben und auf Verordnungsstufe erweiterbar ist (vorne Ziff. 2.3.1).

Besonders problematisch ist das Zusammenspiel mit Art. 11. Die Wirtschaftsakteure sind unter Bussandrohung zur Mitwirkung verpflichtet; dieselben Informationen können anschliessend einer Sanktion nach Art. 15a zugrunde gelegt werden. Dasselbe gilt für die sanktionsbewehrte Meldepflicht nach Art. 8 Abs. 2 (vorne Ziff. 6). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kann der Grundsatz «nemo tenetur se ipsum accusare» verletzt sein, wenn eine Person im Verwaltungsverfahren unter Sanktionsandrohung zur Mitwirkung gezwungen wird, während ein Verfahren mit strafrechtlichem Charakter absehbar ist; der Gerichtshof hat dies auch in Verfahren gegen die Schweiz bejaht (J.B.; Chambaz). Im Steuerrecht hat der Gesetzgeber die Konsequenz daraus bereits gezogen: Art. 57a Abs. 2 StHG untersagt die Verwendung erzwungener Mitwirkungsbeiträge aus dem Nachsteuerverfahren im Strafverfahren, und Abs. 1 gewährleistet ein Aussage- und Mitwirkungsverweigerungsrecht. Der Vorentwurf enthält weder das eine noch das andere; beide Garantien sind – dem Vorbild des Steuerrechts folgend – aufzunehmen.

Zu klären ist sodann das Verhältnis zur Strafbestimmung von Art. 17: Zwei der drei Tatbestände von Art. 15a Abs. 1 sind zugleich Straftatbestände nach Art. 17 Abs. 1 lit. b, wobei dieser Vorsatz voraussetzt, während Art. 15a auf ein Verschuldenserfordernis verzichtet; das Verhältnis der beiden Verfahren regelt der Vorentwurf nicht. Erforderlich sind eine klare Abgrenzung und der Ausschluss einer mehrfachen Sanktionierung desselben Sachverhalts.

Auch die Verhältnismässigkeit ist nicht hinreichend dargetan. Der Bericht verweist auf die Schwere des Verstosses, die finanziellen Verhältnisse sowie den Verzicht auf Sanktionen bei erstmaligen, entschuldbaren oder geringfügigen Verstössen. Letzteres findet im Gesetzestext keine Grundlage: Art. 15a Abs. 3 nennt ausschliesslich die Schwere des Verstosses und die finanziellen Verhältnisse. Die Verfassungsmässigkeitsprüfung stützt sich damit auf eine Bagatellklausel, die der Vorentwurf nicht enthält und die entsprechend im Normtext zu verankern ist.

Klärungsbedarf besteht ferner bei der Zuständigkeit. Zwar mag die Bezeichnung der zuständigen Bundesbehörde als Organisationsfrage dem Verordnungsgeber überlassen werden können; ungeklärt bleibt jedoch das Verhältnis zwischen dem sachverhaltsermittelnden Vollzugsorgan – das nach geltendem Recht auch eine mandatierte Drittstelle wie die Suva oder die BFU sein kann – und der sanktionierenden Bundesbehörde. Bei einer Sanktion mit strafrechtlichem Charakter ist von Bedeutung, welche Verfahrensgarantien bereits in der Ermittlungsphase gelten und wie die Akten der sanktionierenden Behörde übermittelt werden; der Vorentwurf schweigt dazu.

Schliesslich gehören zwei weitere Punkte auf Gesetzesstufe geregelt. Zum einen fehlt eine absolute Obergrenze: Art. 15a begrenzt die Sanktion allein relativ zum Umsatz, weshalb sie bei umsatzstarken Unternehmen unabhängig von der Schwere des Verstosses ein Vielfaches dessen erreichen kann, was das Unternehmensstrafrecht für Verbrechen und Vergehen vorsieht. Ein betragsmässiger Höchstwert ist ebenso vorzusehen wie eine ausdrückliche Verankerung der Milderungsgründe, auf welche sich der Erläuternde Bericht bereits stützt. Zum anderen regelt Abs. 4 allein die Frist zur Eröffnung des Verfahrens, nicht aber dessen Dauer und nicht die Verfolgungsverjährung; bei einer Sanktion mit strafrechtlichem Charakter ist eine absolute Verjährungsfrist erforderlich, die überdies auf jene der Busse nach Art. 17 abzustimmen ist.

11 Aufsichtsabgabe (Art. 14a)

Art. 14a ermächtigt den Bundesrat, eine Aufsichtsabgabe von höchstens 5 Franken pro Produkt zu erheben; erfasst werden Produkte, die über den Fernabsatz verkauft und aus dem Ausland direkt an Käuferinnen und Käufer in der Schweiz geliefert werden. Dieses Anliegen ist zu unterstützen. Die Marktüberwachung im grenzüberschreitenden Onlinehandel ist heute ungenügend finanziert und die Folgen tragen jene Unternehmen, die sich rechtskonform verhalten: Sie stehen im Wettbewerb mit Anbietern, welche Sicherheits- und Konformitätskosten nicht tragen und sich der Kontrolle faktisch entziehen. Dass in die Finanzierung einbezogen wird, wer den zusätzlichen Vollzugsaufwand verursacht, ist folgerichtig. Die Abgabe ist der Preis für gleich lange Spiesse und wir sind bereit, ihn mitzutragen.

Die Abgabe ist einheitlich pro Sendung zu erheben; auf die zwingende Kategorisierung nach Abs. 6 und die kategorienbezogenen Ansätze nach Abs. 7 ist zu verzichten. Eine Taxonomie, der jedes eingeführte Produkt zuzuordnen ist, erzeugt Abgrenzungsfragen bei Mischsortimenten, Sets und Zubehör sowie bei der Vorfrage, was als einzelnes Produkt gilt – und damit Deklarations-, Kontroll- und Streitaufwand, der zu einem Höchstansatz von 5 Franken in keinem Verhältnis steht. Für eine Differenzierung besteht zudem keine sachliche Grundlage, weil die Abgabe nicht die Kontrolle des einzelnen Produkts finanziert – dafür stehen die Gebühren nach Art. 14 Abs. 2 zur Verfügung –, sondern die Marktüberwachung als Ganzes. Die Kategorien dienen nach dem Erläuternden Bericht vor allem der Verteilung des Ertrags auf die Vollzugsbehörden (S. 26); diese verwaltungsinterne Frage lässt sich ohne Deklarationspflicht der Abgabepflichtigen lösen. Auch das europäische Recht stuft die Handling Fee für im Fernverkauf eingeführte Waren nicht nach Produktarten ab.

Die Erhebung pro Sendung entspricht der Rechtsnatur der Abgabe. Als Kausalabgabe hat sie sich am verursachten Aufwand zu orientieren, und dieser fällt pro Sendung an: Risikoanalyse, Aufgriff, Kontrolle und Zurückbehaltung betreffen die einzelne Einfuhr, während die Zahl der darin enthaltenen Produkte den Aufwand kaum verändert. Eine Abgabe pro Produkt würde demgegenüber mehrteilige Sendungen niedrigpreisiger Waren ein Vielfaches belasten, ohne dass ein entsprechender Mehraufwand entstünde, und kann bei einem Höchstansatz von 5 Franken rasch einen unverhältnismässigen Anteil am Warenwert erreichen. Zudem trifft die Erhebung pro Sendung die Sache: Das Vollzugsdefizit geht nicht von einzelnen

Produktekategorien aus, sondern von der Vielzahl direkt an Endverwenderinnen und Endverwender gelieferter Kleinsendungen. Die Möglichkeit, die Abgabe nur einmal pro Paket zu erheben, die der Erläuternde Bericht bereits vorsieht (S. 26), ist deshalb zur gesetzlichen Regel zu machen.

In Reihen unserer Mitglieder wird allerdings darauf hingewiesen, dass eine Erhebung pro Sendung einen Anreiz zur Bündelung setzt; die Konsolidierung von Bestellungen verschiedener Verkäufer zu Sammelsendungen ist im grenzüberschreitenden Onlinehandel bereits heute verbreitet. Dem ist zunächst dadurch zu begegnen, dass die Bemessung am zugrunde liegenden Fernabsatzgeschäft anknüpft und nicht an der äusseren Verpackungseinheit, wie es auch das europäische Recht für gruppierte Sendungen vorsieht. Erweist sich dies als nicht praktikabel, so wäre eventualiter nach dem Vorbild der europäischen Handling Fee ein einheitlicher Betrag pro Artikel – das heisst je Tarifposition innerhalb der Sendung – vorzusehen, auch dann ohne Abstufung nach Produktarten. Da der Artikel an die Tarifposition und nicht an die Stückzahl anknüpft, bliebe die Mehrbelastung mehrteiliger Sendungen dabei begrenzt. Angesichts zahlreicher Abgrenzungsfragen ist die Bemessungseinheit in jedem Fall im Gesetz zu definieren.

Unsere Zustimmung steht zudem unter dem Vorbehalt einer sachgerechten Umschreibung des Abgabeobjekts. Nach Abs. 2 werden sämtliche im Fernabsatz verkauften Produkte erfasst, die aus dem Ausland direkt an Käuferinnen und Käufer geliefert werden, welche sie selbst verwenden. Damit belastet die Abgabe auch Lieferungen aus etablierten Beziehungen zu Wirtschaftsakteuren, die im Vollzug ohne Weiteres greifbar sind, obwohl der Mehraufwand, den sie finanziert, gerade von jenen Anbietern ausgeht, die sich der Kontrolle faktisch entziehen. Eine Abgabe, die primär an den Vertriebsweg und nicht an den verursachten Kontrollaufwand anknüpft, entspricht der Gruppenäquivalenz nur beschränkt.

Die Kompetenz nach Abs. 7 zweiter Satz, Ausnahmen von der Abgabepflicht für bestimmte Wirtschaftsakteure vorzusehen, ist deshalb beizubehalten und im Gesetz an sachliche und eng gefasste Kriterien zu binden. Massgebend sollte die Greifbarkeit des Wirtschaftsakteurs im Vollzug sein – etwa das Bestehen einer verantwortlichen Person nach Art. 7a mit umschriebenem Aufgabenkreis oder die nachgewiesene Zusammenarbeit mit den Vollzugsorganen –, verbunden mit einer Missbrauchsklausel. Eine Anknüpfung an die Herkunft der Ware dürfte demgegenüber weder mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz noch mit der Struktur einer Kausalabgabe vereinbar sein; die blossе Registrierung nach Abs. 4 taugt umgekehrt nicht als Befreiungstatbestand, da sie die Abgabe weitgehend aushöhlen würde.

Ungeklärt bleibt sodann, woran das erhebende Organ den Abgabetatbestand überhaupt erkennen soll. Abs. 2 knüpft an zwei Merkmale an, die sich aus den Zoll- und Sendungsdaten nicht ohne Weiteres ergeben: ob das Produkt im Fernabsatz verkauft wurde und ob die Empfängerin oder der Empfänger es selbst verwendet oder weiterveräussert. Beides ist im Zeitpunkt der Einfuhr nicht verlässlich feststellbar und lässt sich durch die Zwischenschaltung Dritter oder verbundener Gesellschaften ohne Weiteres beeinflussen. Klärungsbedürftig ist überdies das Verhältnis der beiden Begriffe, die der Vorentwurf verwendet: Abs. 1 spricht von der Marktüberwachung im Bereich des Onlinehandels, Abs. 2 knüpft demgegenüber am Fernabsatz an, der auch geschlossene elektronische Bestellsysteme sowie Bestellungen per E-Mail oder Telefon erfasst. Soll die Abgabe den Onlinehandel adressieren, ist die Abgrenzung auf Gesetzesstufe vorzunehmen. Insgesamt sollte der Abgabetatbestand an objektive, im Zollprozess bereits vorhandene und maschinell auswertbare Angaben anknüpfen.

Ebenso wichtig ist, dass der Ertrag vollumfänglich in die Marktüberwachung im Onlinehandel zurückfliesst. Abs. 1 umschreibt diesen Zweck zwar, sichert ihn aber nicht gegen Mittelsubstitution: Die Verteilung auf die Vollzugsbehörden bleibt dem Abrechnungsverfahren auf Verordnungsstufe überlassen, und weil die Abgabe nach Abs. 1 gerade jene Kosten deckt, die nicht bereits durch die Abgeltungen des Bundes getragen werden, hindert nichts daran, diese Abgeltungen zurückzufahren und durch Abgabeerträge zu ersetzen. Geschähe dies, so finanzierte die Wirtschaft künftig eine bisher aus allgemeinen Mitteln bestrittene Aufgabe, ohne dass die Durchsetzung besser würde. Gleich lange Spiesse schafft die Abgabe nur, wenn sie zu einer wirksameren Marktüberwachung führt; andernfalls wäre der Zweck der Vorlage verfehlt. Unsere Zustimmung zur Abgabe steht und fällt mit diesem Punkt.

Offen bleibt schliesslich die Höhe. Der Vorentwurf begrenzt die Abgabe pro Einheit, nicht aber den Gesamtertrag, und sieht keine Anpassung der Ansätze bei Überdeckung vor. Der Erläuternde Bericht bezieht zwar den erwarteten Ertrag auf rund 20 Millionen Franken (S. 26), nicht aber den zu deckenden Aufwand, und hält die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Abgabe, die von deren Ausgestaltung abhängen, ausdrücklich für noch nicht quantifizierbar (S. 30). Solange einer geschätzten Einnahme keine ausgewiesene Kostenseite gegenübersteht, lässt sich nicht beurteilen, ob der Höchstansatz dem Kostendeckungsprinzip entspricht; diese Grundlage ist vor der Verabschiedung der Botschaft nachzuliefern.

Auf Gesetzesstufe zu regeln sind sodann die wesentlichen Elemente der Abgabe – Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand, Bemessungseinheit, Höchstansatz und Zweckbindung; dies entspricht den Anforderungen von Art. 164 Abs. 1 lit. d BV. Liegt die Kostenseite vor, so sollte auch die Einführung der Abgabe nicht im Ermessen des Bundesrates stehen: Abs. 1 ist als Verpflichtung auszugestalten. Die Abgabe deckt einen umschriebenen, nicht anderweitig finanzierten Aufwand, ist zweckgebunden und nach oben begrenzt; ihre Erhebung ist damit keine Frage der Opportunität. Andernfalls bliebe die Finanzierung der Marktüberwachung auf unbestimmte Zeit offen, während der Vollzugsrückstand fortbesteht.

12 Übergangsbestimmungen und Umsetzung

Die Vorlage enthält keine materiellen Übergangsbestimmungen, obwohl zahlreiche Pflichten erst auf Verordnungsstufe konkretisiert werden – die verantwortliche Person nach Art. 7a, die Fernabsatz- und Plattformpflichten nach Art. 7b, das Informations- und Warnsystem nach Art. 13b sowie die Aufsichtsabgabe nach Art. 14a. Neue Marktzugangsvoraussetzungen bedürfen indessen einer ausdrücklichen Übergangsregelung: Produkte, die vor dem massgebenden Stichtag rechtmässig auf dem Markt bereitgestellt wurden, müssen weiter bereitgestellt und abverkauft werden dürfen, und neue Registrierungs-, Informations- und Kennzeichnungspflichten dürfen keine Rückwirkung entfalten. Für die Umsetzung sind realistische Fristen vorzusehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

economiesuisse

Erich Herzog
Bereichsleiter Wettbewerb & Regulatorisches
General Counsel

Maximilian Schöller
Projektleiter Wettbewerb & Regulatorisches