

Cassis-de-Dijon-Prinzip: ein weiterer Schritt in Richtung freier Warenverkehr

In den nächsten Monaten wird sich das Parlament mit der Botschaft des Bundesrats zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) befassen. Den Kern des Vorhabens bildet die einseitige Einführung des sogenannten Cassis-de-Dijon-Prinzips. Die Revision soll ermöglichen, dass nach Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines EG/EWR-Mitglieds hergestellte und in diesen Ländern ordnungsgemäss angebotene Produkte in der Schweiz grundsätzlich frei gehandelt werden.

Position von economiesuisse

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip bildet einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zum freien Warenverkehr, der 1972 mit dem Freihandelsabkommen beschränkt wurde. Das Prinzip verdient Unterstützung, auch wenn es zunächst einseitig eingeführt wird. In den Beratungen müssen allerdings die zulässigen Ausnahmen begrenzt und die erforderlichen Umsetzungsbestimmungen gefestigt werden – sonst bleibt das Cassis-de-Dijon-Prinzip ein Papiertiger.

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip ist ein wichtiges Instrument im Kampf gegen technische Handelshemmnisse, aber die Erweiterung der Abkommen und die Harmonisierung der Schweizer Vorschriften mit denjenigen unserer Handelspartner bleiben ebenfalls Prioritäten.

17. November 2008

Nummer 23

dossierpolitik

Handelshemmnisse abbauen

Etappe des freien Warenverkehrs Technische Handelshemmnisse schotten den Markt ab, tragen zum anhaltend hohen Preisniveau in der Schweiz bei und verursachen eine Reihe von Problemen: weniger lebhafter Wettbewerb auf dem inländischen Markt, nachlassende internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produzenten sowie nicht ausgeschöpftes Potenzial von Grössenvorteilen.

Die Schweiz hat deshalb im Lauf der Jahre zahlreiche Massnahmen ergriffen, um diese Hemmnisse zu beseitigen. Diese Bestimmungen sind geprägt vom Geist des Freihandelsabkommens aus dem Jahr 1972, mit welchem die Schweiz ihren Willen bestätigte, keine Handelshemmnisse einzuführen, welche den Warenverkehr mit der EU beeinträchtigen. Trotz des deutlichen politischen Willens und trotz der bisherigen Massnahmen bleiben weitere Hemmnisse bestehen, und es sind Anpassungen erforderlich, um auf neue Gegebenheiten zu reagieren.

Die Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse, die der Bundesrat dem Parlament unterbreitet hat (Botschaft vom 25. Juni 2008), stellt eine weitere Etappe auf dem Weg zum freien Warenverkehr dar, der vor über 35 Jahren beschritten wurde. Den Kern des Vorhabens bildet die autonome Einführung des sogenannten Cassis-de-Dijon-Prinzips.

Die Übernahme des Cassis-de-Dijon-Grundsatzes bildet ein wichtiges Instrument im Kampf gegen technische Handelshemmnisse; parallel muss aber auch an anderer Front gekämpft werden, besonders bei der Erweiterung der Abkommen mit unseren Handelspartnern und der systematischen Beseitigung von Spezialvorschriften, die alle Handelshemmnisse darstellen.

1 Gegenwärtige Lage

Die Schweiz hat wie andere Länder zahlreiche Vorschriften zu Produktion und Verkauf von Gütern und Waren erlassen, um die Verbrauchersicherheit sowie den Gesundheits- und Umweltschutz zu garantieren. Wenn diese Vorschriften zu stark von denjenigen der Nachbarländer abweichen, werden sie zu Handelshemmnissen.

Technische Vorschriften betreffen z.B. Herstellung, Zusammensetzung, Ausmasse, Gewicht, Form, Beschriftung oder Verpackung eines Produkts. Einige Vorschriften verlangen, dass ein Produkt nach bestimmten Verfahren getestet oder von einer Behörde registriert bzw. zugelassen wird.

Beispiel „Red Bull“

Die Zusammensetzung des Getränks „Red Bull“ wird in der EU in Prozenten ausgewiesen, in der Schweiz aber in Milligramm. Für die Schweiz braucht es deshalb eine Spezialverpackung.

Beispiel Milkschokolade

In der EU wird die Milch als „Frischmilch“, in der Schweiz als „Vollmilch“ angegeben. Für den Schweizer Markt ist so eine Spezialverpackung erforderlich.

Technische Handelshemmnisse erschweren den internationalen Handel, schwächen die Wettbewerbskraft unserer Unternehmen und verteuern die Importe. Für unsere stark nach aussen geöffnete Wirtschaft spielt der Abbau der Handelshemmnisse eine entscheidende Rolle.

1.1 Freier Warenverkehr bereits eingeleitet...

Erster Harmonisierungsschritt: Freihandelsabkommen von 1972 Der Bundesrat hat sich bereits auf mehreren Ebenen bemüht, technische Handelshemmnisse zu beseitigen:

– Auf internationaler Ebene:

Die Schweiz strebt in der WTO und mit dem Abschluss von bilateralen Abkommen den gegenseitigen Zugang zu den ausländischen Märkten an.

– Mit unserem Haupthandelspartner, der EU:

82 Prozent der schweizerischen Einfuhren stammen aus der EU. Entsprechend bedeutend ist eine Lösung mit unserem wichtigsten Wirtschaftspartner. Bereits 1972 verpflichtete sich die Schweiz mit dem Freihandelsabkommen, gegenüber der EU auf Handelshemmnisse (Zölle und Kontingente) zu verzichten, welche den Warenverkehr be-

- hindern würden. Weitere Massnahmen liegen auf der Linie des Abkommens von 1972 und haben zur Beseitigung der Hemmnisse beigetragen, z.B.:
- zunehmende Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit denjenigen der EG;
 - Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (*Mutual Recognition Agreement, MRA*¹) und Agrarhandelsabkommen².

Diese beiden Schwerpunkte bilden Teil des Rahmengesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG), das am 1. Juli 1996 in Kraft getreten ist.

Die Harmonisierung wird besonders in den technischen Gesetzen sowie für die „New Approach“-Richtlinien der EU vorangetrieben (z.B. europäische Richtlinien für Maschinen, elektromagnetische Verträglichkeit, Niederspannung-Schaltanlagen, Gasverbrauchseinrichtungen oder persönliche Schutzausrüstungen, die in Schweizer Gesetzen übernommen werden) sowie auch im Chemikalienrecht (Harmonisierung des Rechts betreffend Chemikalien und toxische Produkte).

1.2 ...aber es gibt noch zu viele Ausnahmen

Obwohl die Harmonisierung bereits vor vielen Jahren in die Wege geleitet wurde, gibt es immer noch zahlreiche technische Handelshemmnisse. Nach dem Grundsatz des Vorrangs der Spezialgesetzgebung werden konkrete Vollzugsverordnungen prioritär angewandt. Besonders bedeutend sind die Abweichungen im Lebensmittelrecht.

Die Wettbewerbskommission (WEKO) stellte in einer Erhebung Ende 2004 fest, dass zumindest im Lebensmittelbereich und im „Near-Food“-Sektor (z.B. Kosmetika) Produktvorschriften vorkommen, die als Handelshemmnisse einzustufen sind. In den meisten Fällen handelt es sich um Verordnungen. Da die Erhebung nicht erschöpfend war, sind andere Hemmnisse nicht auszuschliessen. Zu nennen sind z.B. die – verbotenen – Vorschriften zu Deklarationen, besonders Hinweise auf die medizinischen Auswirkungen von Gebrauchsgegenständen, Kosmetika oder Lebensmitteln.

Generell unterscheiden sich die eigentlichen Produkterfordernisse allerdings zwischen der Schweiz und der EU nur unerheblich. Dagegen existieren bei den Deklarationspflichten erhebliche Differenzen. Eine rasche Anpassung drängt sich deshalb auf. Unter den Massnahmen zur Beseitigung der verbleibenden technischen Hemmnisse hat der Bundesrat eine Teilrevision des THG³ vorgeschlagen. Diese sieht die autonome, einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auf bestimmte Einfuhren aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vor. Das Cassis-de-Dijon-Prinzip soll den Grundsatz der Harmonisierung bzw. Annäherung der schweizerischen Vorschriften an das Gemeinschaftsrecht nicht ersetzen, sondern ergänzen.

2 Cassis-de-Dijon-Prinzip

2.1 Cassis de Dijon in der Europäischen Union

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip beruht auf einem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH).⁴ Diese Entscheidung bestätigt den Grundsatz, dass jede in einem EU-Staat ordnungsgemäss hergestellte und vermarktete Ware in allen anderen Mitgliedsstaaten angeboten werden kann, auch wenn für die Ware im jeweiligen Importstaat andere technische oder qualitative Vorschriften gelten. Es geht also um das Prinzip, wonach die EU-

Vielzahl von Hemmnissen im Lebensmittelbereich und im „Near-Food“-Sektor

Ende der 70er-Jahre importierte eine Handelsgruppe einen französischen Johanniseerlikör, den so genannten Cassis de Dijon, nach Deutschland. Die Bundesmonopolverwaltung verbot jedoch die Vermarktung des Likörs mit der Begründung, der Alkoholgehalt des Cassis de Dijon entspreche nicht den deutschen Vorschriften. Der EuGH urteilte gegen die deutsche Entscheidung.

¹ Das MRA mit der EG sieht derzeit die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Zertifizierungen, Inspektionen) sowie Bewilligungen für Produkte aus 16 Industriesektoren vor. Vgl. Anhang 1 <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01217/01887/index.html?lang=fr>

² Das MRA und das Agrarhandelsabkommen gehören zu den 1999 abgeschlossenen sektoriellen Abkommen (Bilaterale I).

³ Damit wird mehreren parlamentarischen Vorstössen Folge gegeben: Motion Hess 04.3473; Postulat Leuthard 04.3390; Interpellation 05.3054 Bühler; Interpellation 05.3116 Sommaruga; Postulat 05.3122 der sozialdemokratischen Fraktion; Postulat 06.3151 Baumann; Interpellation 06.3260 der freisinnig-demokratischen Fraktion und Interpellation Hess Hans 06.3275.

⁴ Entscheidung des EuGH vom 20. Februar 1979 gestützt auf den Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit zwischen den Mitgliedsstaaten der EU (vgl. Artikel 28–30 EVG).

Mitgliedsstaaten ihre jeweiligen nationalen Regelungen insofern anerkennen, als die technischen Vorschriften und Standards nicht europaweit harmonisiert sind.

Handelshemmnisse müssen nur hingenommen werden, soweit sie „notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden“ und soweit diese verhältnismässig und nicht diskriminierend sind. Die Einschränkungen des freien Warenverkehrs – insbesondere aus Gründen der öffentlichen Gesundheit, des Verbraucher- und Umweltschutzes – sind somit zulässig, vorausgesetzt, sie werden mit Mass verwendet.

Stolpersteine bei der Umsetzung

Verbindliche Vorgaben für Ausnahmen

Die Erfahrungen in der EU zeigen, dass die Hemmnisse ohne gerichtliche Durchsetzung im Binnenmarkt weiter bestehen. Jede Behörde hat die Tendenz, eine Regelung als durch „überwiegende Interessen“ gerechtfertigt zu erlassen.

Davon ausgehend hat die Europäische Kommission beschlossen, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung klarer zu strukturieren und hat dazu einen Verordnungsentwurf zur Umsetzung des Prinzips vorgelegt. Die Verordnung beschreibt im Einzelnen, welche Verfahren die nationalen Behörden anwenden müssen, um die Inverkehrsetzung von Importprodukten aus einem anderen Mitgliedsstaat zu verbieten bzw. um eine Veränderung des Produkts, zusätzliche Prüfungen oder sogar den Rückruf zu verlangen.

2.2 Entwurf des Bundesrats

Einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips

Anwendungsbereich von Cassis de Dijon

Der Entwurf zur Teilrevision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (THG) sieht die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips vor. Rechtmässig im EWR zugelassene Waren müssen grundsätzlich auch in der Schweiz ohne weitere Kontrollen frei zirkulieren können. Als Voraussetzung gilt, dass die fraglichen Produkte keine wesentliche Gefahr für überwiegende öffentliche Interessen darstellen, besonders für den Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder der Verbraucher. Die EU hingegen wird dieses Prinzip nicht auf schweizerische Produkte anwenden. Damit schweizerische Güter und Waren exportiert werden können, müssen sie sich weiterhin streng an die europäischen bzw. jeweiligen nationalen Normen halten.

Subsidiäre Geltung

Die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips wird sich in der Schweiz auf jene Fälle beschränken, in denen die schweizerischen und die gemeinschaftlichen technischen Vorschriften nicht bereits harmonisiert sind. Beispiele für Gebrauchsgüter-Kategorien, die in Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips frei auf den Schweizer Markt kommen werden, sind die meisten Lebensmittel, Kosmetika, Textilien und Bekleidung, Wohnungseinrichtungsgegenstände wie Möbel, Fahrräder sowie Brandalarm- und Einbruchalarmanlagen.

Die folgenden Produkte sind von Cassis de Dijon nicht betroffen, weil die Vorschriften bereits mit der EG harmonisiert wurden: Maschinen, elektrische Geräte, Gasgeräte, einfache Druckbehälter, Baumaschinen, persönliche Schutzausrüstungen, Medizinprodukte, Kraftfahrzeuge und Zugmaschinen, Saatgut, Futter, Pflanzen, Bioprodukte, Weine und hochgradige Alkohole, Obst und Gemüse, tierische Unterprodukte, Messinstrumente (im Rahmen der bilateralen Abkommen geregelt). Die Vorschriften zu Chemikalien und Pestiziden, Baumaterial und Aufzügen gehören ebenso wenig zum Anwendungsbereich von Cassis de Dijon.

Bestimmung des Anwendungsbereichs von Cassis de Dijon

EG-Recht	Vorschriften auf EG-Ebene harmonisiert		Auf EG-Ebene teilweise harmonisiert		Keine EG-Vorschriften; nur nationale Vorschriften der Mitgliedsstaaten	
			Auf EG-Ebene harmonisierte Vorschriften	Zusätzliche nationale Vorschriften der Mitgliedsstaaten		
CH-Recht	CH-Vorschriften mit EG-Recht harmonisiert		CH-Vorschriften nicht mit dem EG-Recht harmonisiert; ohne Abkommen mit EG	CH-Vorschriften mit den auf EG-Ebene bestehenden Vorschriften harmonisiert; teilweise mit Abkommen mit der EG	Zusätzliche nationale Vorschriften in den Mitgliedsstaaten und in der Schweiz; ohne Abkommen mit der EG	Nur nationale CH-Vorschriften; ohne Abkommen mit der EG
	Mit Abkommen mit der EG Beispiele Maschinen Elektrische Apparate Fernmeldeanlagen Medizinprodukte Personenwagen und Traktoren Spielzeug Saatgut Bioprodukte Messinstrumente Bauprodukte Mobile Druckgeräte	Ohne Abkommen mit der EG Beispiele Biozide/Pestizide Aufzüge Sicherheitsbauteile und Komponenten für Seilbahnen	Beispiele Sportboote Motorfahrräder	Beispiele Lebensmittel Kosmetika	Beispiele Textilien, Bekleidung Alarmanlagen gegen Feuer und Einbruch Fahrräder Sportgeräte Möbel	

Anwendung Cassis-de-Dijon-Prinzip

In der EG	Nein	Nein	Nein	Ja
Gemäss Vorschlag THG	Nein	Ja	Nein	Ja

Quelle: EVD, <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12491.pdf>

Nach dem revidierten THG kommt das Cassis-de-Dijon-Prinzip in mehreren Fällen nicht zum Tragen: Wenn der Bereich

- von einem internationalen Abkommen abgedeckt ist,
- mit den EG-Vorschriften harmonisiert ist,
- als Ausnahme vom Prinzip erklärt wird,
- wenn das Produkt zulassungspflichtig ist.

Rund 67 Prozent der Einfuhren aus der EG gehören also nicht zum Anwendungsbereich von Cassis-de-Dijon im Sinne der Vorlage, sind aber zu einem grossen Teil bereits heute frei importierbar

Benachteiligung der inländischen Produzenten

Werden ausländische Produkte frei für den Verkauf zugelassen, auch wenn sie niedrigere Anforderungen erfüllen, so sind die Schweizer Produkte wegen der strengeren Schweizer Vorschriften und der resultierenden höheren Herstellungskosten diskriminiert. Um schweizerische Produzenten nicht zu benachteiligen, schlägt der Bundesrat vor, die Sondervorschriften für die Schweiz künftig systematisch zu beseitigen und unseren Produzenten zu gestatten, für den Export bestimmte und nach den technischen Vorschriften der EG bzw. eines Mitgliedsstaates der EG oder des EWR hergestellte Güter auf dem Schweizer Markt anzubieten (sofern die Produkte im betroffenen Staat ordnungsgemäss im Verkauf sind).

Massnahmen zugunsten von Herstellern, die nur für den Schweizer Markt produzieren

Der Bundesrat hat die Vorlage um zwei weitere Massnahmen ergänzt, um die Diskriminierung von rein auf den inländischen Markt ausgerichteten Produzenten zu vermeiden. Die schweizerischen Sondervorschriften sind vor allem für die inländischen Produzenten des Landwirtschafts- und des Lebensmittelsektors problematisch. Der Entwurf schlägt deshalb eine Sonderregelung zur Anwendung von Cassis de Dijon auf Lebensmittel vor. Künftig

unterliegt der Zugang zum Schweizer Markt für nach den EG-Vorschriften hergestellte Lebensmittel einer vorgängigen Bewilligung durch das Bundesamt für Gesundheit. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die betroffenen Lebensmittel die Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher nicht gefährden und wenn sie die Produkteinformativanforderungen erfüllen. Auf die als allgemein verbindlich erklärte Einfuhrbewilligung können sich sowohl Importeure als auch schweizerische Hersteller, die nur für den inländischen Markt produzieren, berufen.

Bewilligungsverfahren für Härtefälle

Die zweite Massnahme zugunsten der inländischen Produzenten gilt für sämtliche Sektoren. Schweizer Produzenten können Nachteile, die auf technische Sondervorschriften der Schweiz zurückgehen, dem SECO melden. Lassen sich die Nachteile nicht innerhalb vernünftiger Frist durch die Harmonisierung mit dem EG-Recht oder durch eine Abweichung vom Cassis-de-Dijon-Prinzip abbauen, so ist der Bundesrat ermächtigt, ein Bewilligungsverfahren für Härtefälle vorzusehen: Schweizer Unternehmen dürfen dann ihre Produkte für den inländischen Markt gemäss den Vorschriften herstellen, nach denen die ausländischen Konkurrenzprodukte auf dem Schweizer Markt fabriziert wurden.

Vereinfachung der Zulassungs- und Informationsverfahren

Deklarationspflichten

Zahlreiche technische Handelshemmnisse ergeben sich aus den verschiedensten Produktinformationsvorschriften (Beschriftungs-, Kennzeichnungsanforderungen usw.) und aus der erneuten Zulassungspflicht für im Ausland bereits zugelassene Produkte. Um solche Hindernisse zu verringern, bezweckt der Revisionsentwurf eine Vereinfachung der Zulassungsverfahren für im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften bereits zugelassene Produkte.

Das neue THG enthält ferner Grundsätze zur Ausarbeitung von Vorschriften über die Produktinformation. Künftig muss die Produktinformation nur noch in mindestens einer Amtssprache der Schweiz geschrieben sein. Nur für Warnhinweise und Sicherheitshinweise kann/können die Amtssprache(n) des Verkaufsorts verlangt werden.

2.3 Weitere Massnahmen des Bundesrats

Die THG-Teilrevision bildet Teil eines bundesrätlichen Massnahmenpakets. Dazu gehören unter anderem der systematische Abbau der schweizerischen Sondervorschriften durch die Harmonisierung der schweizerischen technischen Vorschriften mit dem in der EG geltenden Recht (dies hat der Bund am 31. Oktober 2007 beschlossen) sowie das geltende Abkommen mit der EG zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse, ergänzt von der Botschaft über die Umwandlung des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG) in ein Produktsicherheitsgesetz (PrSG).⁵ Die Entwürfe zum THG und zum PrSG werden im Parlament parallel behandelt.

Produktsicherheitsgesetz

Europakompatibles
Produktsicherheitsgesetz

Dieses Gesetz soll neben der Gewährleistung der Produktsicherheit auch den grenzüberschreitenden Warenverkehr erleichtern. Es soll insbesondere die heutigen Unterschiede zwischen der schweizerischen Gesetzgebung und der EG-Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit beseitigen. Entsprechend wird der Anwendungsbereich des STEG respektive des PrSG von technischen Einrichtungen und Geräten auf Produkte allgemein ausgeweitet. Weiter sollen Nachmarktpflichten eingeführt und die Kompetenzen der Behörden ausgeweitet werden. Ziel ist es, dass sich Hersteller nach den gleichen Sicherheitsstandards richten können, ob sie nun für den Schweizer Markt oder für den EWR produzieren.

Erwartete Auswirkungen

Positive Wachstumseffekte...

Die Massnahmen dürften das Wachstumspotenzial der Schweiz positiv beeinflussen. Neben den erwarteten Preissenkungen werden wahrscheinlich weitere ökonomische Auswirkungen langfristig stark ins Gewicht fallen: Sie hängen mit der Belebung des Wettbewerbs, der als Triebkraft für die Innovation wirkt, und mit der Zunahme der Marktgrösse zusammen.

⁵ Die Botschaft zum Produktsicherheitsgesetz (PrSG) wurde vom Bundesrat am 27. Juni 2008 verabschiedet: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/7407.pdf>

Vorsichtige Schätzungen gehen von mehreren Milliarden Franken Einsparungen jährlich allein als Folge der THG-Revision aus. Der Wachstumseffekt dürfte über 0,5 Prozent des BIP liegen.

... aber keine übertriebenen Erwartungen an Preissenkungen

Ob jedoch die Wachstumsgewinne, die der Bundesrat erwartet, tatsächlich eintreffen, hängt weitgehend von der konsequenten Umsetzung der Massnahmen ab. Zudem sind für das Preisniveau weitere Faktoren wichtig, wie beispielsweise eine dichtmaschige Vertriebsstruktur in einem kleinen Gebiet, höhere Infrastruktur-, Grundstücks-, Miet- und Lohnkosten, aufgrund der Pressevielfalt (Zeitungen, Zeitschriften) höhere Werbekosten oder die hohen Qualitätsansprüche. Zu bedenken ist auch, dass in der EU trotz Binnenmarkt nach wie vor erhebliche Preisunterschiede bestehen.

3 Klärungsbedarf

Die laufenden Reformen zielen in die richtige Richtung. Einige Fragen müssen aber noch geklärt werden, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu vermeiden. Wichtig ist auch, dass keine neuen Hindernisse eingeführt werden. Schliesslich sind die Bestrebungen zum Abschluss von Abkommen mit der EU fortzusetzen.

Gegenseitigkeit?

Handelspolitische Vorteile werden generell auf Gegenseitigkeitsbasis gewährt. Die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips kommt einem Verzicht auf mögliche in Verhandlungen gewährte Vorteile zugunsten unserer Exportwirtschaft gleich. Das ist verhandlungspolitisch nicht optimal. Trotzdem ist bei Cassis de Dijon die Einseitigkeit gerechtfertigt, sofern die positiven Auswirkungen für die Schweiz überwiegen und die Schweiz durch die Einseitigkeit der Massnahmen keine internationalen Verpflichtungen verletzt.

Einseitigkeit akzeptabel,
aber weitere Massnahmen erforderlich

Mit der Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips hat die Schweiz ungehinderten Zugang zu den grossen Produktionsserien des europäischen Marktes. Damit verfügen wir über eine breitere Produktpalette auf dem inländischen Markt. Auch an der Preisfront sind positive Auswirkungen zu erwarten. Letztlich dürfte die Volkswirtschaft insgesamt davon profitieren. Auch verletzt die Einseitigkeit der Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz: Es lässt sich auf das 1999 mit der EG abgeschlossene Abkommen über die Anerkennung von Konformitätsbewertungen abstützen. Dieses Abkommen erfüllt auch die Anforderungen des TBT (Technical Barriers to Trade)-Abkommens der WTO.⁶

Damit lässt sich die Einseitigkeit der Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips rechtfertigen. Es braucht aber weitere Massnahmen, um die Diskriminierung der Schweizer Produzenten zu vermeiden. Die Schweiz sollte sich bemühen, den Marktzugang für ihre Produzenten zu erweitern, etwa im Rahmen des vorgesehenen Agrarfreihandelsabkommens.

Keine Diskriminierung der Schweizer Produzenten

Die Vorschläge des Bundesrats greifen zu kurz

Die Benachteiligung von Schweizer Produzenten durch die autonome Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips ist wo immer möglich zu vermeiden. Die Vorschläge im Rahmen der THG-Revision zielen in die richtige Richtung, aber die Massnahmen zur Vermeidung der Diskriminierung der inländischen Produzenten reichen nicht weit genug. Rein inländisch ausgerichteten Produzenten sollte gestattet sein, nach europäischen Vorschriften zu produzieren, wenn Produkte gleicher Art unter dem Cassis-de-Dijon-Prinzip importiert werden dürfen – und zwar ohne dass die schweizerischen Hersteller dafür das langwierige Bewilligungsverfahren für Härtefälle durchlaufen müssen.

Keine zusätzliche Bürokratie

Die Beweislast muss bei der Behörde liegen

Nachweise, dass die Produkte eines Unternehmens in den Rahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips gehören, verursachen bürokratischen Mehraufwand. Die Europäische Kommission schlägt deshalb die Umkehrung der Beweislast für die Anwendung von Cassis de Dijon auf

⁶ Hingegen wäre die Einseitigkeit der Zulassung von Parallelimporten patentierter Güter aus dem EWR nicht mit den WTO-Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, weil dort keine staatsvertragliche Grundlage dazu besteht.

dem EG-Gebiet vor: Die Behörde, welche einem Produkt den Marktzugang verweigern will, muss nachweisen, dass dieses im Rahmen von Cassis de Dijon unzulässig ist. Die Schweiz sollte denselben Weg einschlagen. Die Beweislast muss bei der Behörde liegen.

Minimale Ausnahmeliste

Im Rahmen der THG-Teilrevision wurden die Unterschiede zwischen den schweizerischen technischen Vorschriften und dem in der EG geltenden Recht global untersucht. Alle ursprünglich gemeldeten 128 Abweichungen wurden auf die Vereinbarkeit mit dem THG geprüft, welches vorsieht, dass technische Vorschriften so ausgestaltet werden, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken. Der Bundesrat genehmigte am 31. Oktober 2007 den diesbezüglichen Bericht und legte die weiteren Arbeiten betreffend die erkannten Differenzen fest. Grundsätzlich werden Ausnahmen nur noch in Fällen geduldet, in denen die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses sie rechtfertigt.

Vorgesehene Ausnahmen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen

- Zulassungspflichtige Produkte, die eine besondere Gefahr für die Umwelt, Gesundheit oder das Leben bedeuten (Biozide, Pestizide, Medikamente)
- Produkte, die einem Importverbot oder einer Importbewilligung unterliegen (Kriegsmaterial, Geflügel bei Vogelgrippe)

Mit dieser Entscheidung hat der Bundesrat 18 Ausnahmen von der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips festgelegt. In fünf Fällen hat er die bestehenden, vom in der EG geltenden Recht abweichenden Produktvorschriften bestätigt. In 13 Fällen soll die Ausnahme eingeschränkt werden oder nur vorläufig gelten. Zudem hat der Bundesrat 20 Abweichungen zu Produkten bestätigt, die einer Zulassungs- oder Bewilligungspflicht oder einem Importverbot unterliegen.⁷

Ausnahmen müssen Ausnahmen bleiben!

Einige Ausnahmen sind am Platze, aber um die Abschottung der Märkte wirksam zu bekämpfen, dürfen nicht neue, durch angebliche überwiegende Interessen motivierte Ausnahmen geschaffen werden. Die Liste muss sich auf das absolute Minimum beschränken. Wenn das Parlament die Ausnahmen gegenüber der bundesrätlichen Botschaft erweitern würde, wäre der Nutzen der ganzen Vorlage in Frage gestellt.

Überwachungsinstanz notwendig

Die Erfahrungen in der EU zeigen, dass die praktischen Hemmnisse ohne gerichtliche Durchsetzung im Binnenmarkt weiter bestehen. Jede Behörde hat die Tendenz, eine Regelung als durch „überwiegende Interessen“ gerechtfertigt zu erlassen.

Beschwerde gegen regelungswidrige
Entscheidungen

In der Schweiz fehlt eine mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) vergleichbare Überwachungsinstanz für die Umsetzung von Cassis de Dijon. Die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage sah vor, dass die WEKO die Anwendung des Prinzips überwachen sollte. Dies soll im Sinne eines eigenen Klagerechts analog dem Binnenmarktgesetz ausgestaltet werden. Ohne konkreten Mechanismus wie die Möglichkeit, gegen Verfügungen der Verwaltung vorzugehen, welche z.B. Importe verbieten oder Wettbewerbsverzerrungen herbeiführen, bleibt das Cassis-de-Dijon-Prinzip ein Papiertiger.

Keine neuen Hindernisse einführen

— Produktsicherheitsgesetz

Die unter den Zielen genannte Erleichterung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs ist zu begrüßen. Einige Bestimmungen im Entwurf würden diesem Ziel aber zuwiderlaufen. Dies gilt insbesondere dort, wo der Geltungsbereich des PrSG über jenen der EG-Richtlinie hinausgeht:

Das PrSG enthält überzogene
Bestimmungen

Gemäss EG-Richtlinie richtet sich die Pflicht, nur sichere Produkte in Verkehr zu bringen, an die Hersteller. Das PrSG auferlegt diese Pflicht hingegen einem viel weiteren Adressa-

⁷ Vollständige Liste der Unterschiede: Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produkterecht vom in der EG geltenden Recht, SECO, Oktober 2007, <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=15377>

tenkreis: So nennt es auch „Importeure, Händler und Erbringer von Dienstleistungen“, die diesbezüglich alle gleichsam und ohne Differenzierung dieselben Pflichten wie die Hersteller haben. Diese Ausweitung des Anwendungsbereichs über die europäische Richtlinie hinaus ist abzulehnen. Letztlich dürfte insbesondere die Überbürdung der vollen Produktsicherheitsverantwortung auf Importeure, Händler und Erbringer von Dienstleistungen in der Praxis wohl auch unrealistisch sein, weil diese in der Regel gar nicht über das nötige technische Wissen verfügen, um die richtigen Massnahmen zu ergreifen.

Weiter sieht der Entwurf des PrSG sogenannte Nachmarktpflichten vor. Diese umfassen Pflichten zum Treffen von Massnahmen zur Gefahrenerkennung, -abwendung und Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit nach Inverkehrsetzung eines Produkts. Gemäss Entwurf würde sich die Dauer dieser Pflicht auf die Zeit der „angegebenen oder voraussichtlichen Gebrauchsdauer“ beziehen. Das würde bei langlebigen Gütern praktisch auf eine unbegrenzte Zeit hinauslaufen.

Diese beiden Punkte, die auch Importeure betreffen, gehen unnötig über das hinaus, was im übrigen Europa gilt. Mit solchen Sonderfällen ist die Gefahr neuer Handelshemmnisse verbunden. Entsprechend sind Korrekturen im Produktsicherheitsgesetz vorzunehmen.

Diese Mängel müssen unbedingt behoben werden, damit keine neuen Handelshemmnisse entstehen.

— *Laufende Vorschläge und parlamentarische Vorstösse*

Die Wirtschaft will bei den technischen Produktvorschriften global einheitliche Bedingungen. Sonderregeln für die Schweiz werden von anderen Kreisen verlangt. Mehrere Ideen der Verwaltung und verschiedener Interessensgruppen wie z.B. eine Deklarationspflicht für Lebensmittel mit hohem Fettgehalt, für die Energieeffizienz elektrischer Produkte, für die Strahlungsintensität auf Mobiltelefonen oder für die Herkunft von Holz hätten, wenn sie bejaht würden, neue Hemmnisse zur Folge.

Abschluss von Abkommen mit der EG – am Ball bleiben!

Gegenseitigkeit als Ziel

Die mit der EG im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossenen Abkommen zur Abschaffung der technischen Handelshemmnisse werden durch das Cassis-de-Dijon-Prinzip nicht ersetzt, sondern ergänzt. Diese Arbeit ist parallel zur THG-Revision fortzusetzen. Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) muss insbesondere auf neue Produktesektoren ausgedehnt werden.

Am 14. März 2008 genehmigte der Bundesrat Verhandlungsmandate mit dem Ziel, die Zusammenarbeit mit der EG in den Bereichen Gesundheit, allgemeine Produktsicherheit und Nahrungsmittelsicherheit sowie Freihandel im Agrar- und Lebensmittelsektor zu vertiefen. Die autonome Harmonisierung und die Ausdehnung des Netzes der internationalen Abkommen bilden Daueraufgaben, die parallel zur THG-Revision und über sie hinaus geleistet werden müssen.

Kommentar

Die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips ist ein wichtiger Schritt gegen die Abschottung des Schweizer Marktes. Auch wenn ein Vorgehen auf Gegenseitigkeit unbestreitbar aus handelspolitischen Überlegungen vorzuziehen wäre, ist auch eine einseitige Einführung gerechtfertigt. Letztlich geht es darum, auf selbst gewählte Handelshemmnisse, welche aus partikulären Motiven aufgestellt wurden, im Gesamtinteresse zu verzichten. Die Symbolwirkung eines solchen Vorgehens reicht dabei über den unmittelbaren Anwendungsbereich hinaus. Im Sinne einer echten Öffnung muss die Liste der Ausnahmen eng begrenzt bleiben. Auch sind die vorgesehenen Bewilligungsverfahren zur Vermeidung einer Inländerdiskriminierung unbürokratisch zu gestalten. Schliesslich ist in den Verhandlungen mit der EU der Marktzugang für Schweizer Produkte offensiv zu fördern, um mittelfristig die Gegenseitigkeit zu erreichen – Die Vorlage ist in diesem Sinne zu unterstützen.

Für Rückfragen:

thomas.pletscher@economiesuisse.ch