

Handelshemmnisse beseitigen

Zur Diskussion um das Cassis-de-Dijon-Prinzip

6. Juni 2005 Nummer 22/2 6. Jahrgang

dossierpolitik

Handelshemmnisse beseitigen

Das Wichtigste in Kürze

Nach einem Leitentscheid von 1979 des Europäischen Gerichtshofs, der dem Cassis-de-Dijon-Prinzip den Namen gab, kann jedes Produkt aus einem Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat angeboten werden, wenn es den Bestimmungen des Exportlandes entspricht. Bestehen harmonisierte Regeln, gehen diese vor, und Abweichungen aus überwiegenden Schutzinteressen („ordre public“) bleiben vorbehalten. Grundsätzlich entspricht das Cassis-de-Dijon-Prinzip mit der implizierten gegenseitigen Anerkennung von im Ergebnis gleichwertigen, aber unterschiedlich ausgestalteten Regelungen einer Marktöffnung und liberalem Handeln.

Position von economiesuisse

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip trägt zu einer Beseitigung von Handelsbarrieren bei und entspricht damit einer liberalen Ordnung. Dies ist zu unterstützen. Die entscheidenden Fragen sind die weiterhin zu duldenen Abweichungen (wie sie auch in der EU vorgesehen sind) und die Durchsetzung. Laufend werden in der Schweiz neue, hausgemachte Handelsbarrieren aufgebaut. Gegen Sondervorschriften muss wirksam vorgegangen werden können, sonst bleibt das Cassis-de-Dijon-Prinzip ein Papiertiger. Handelsliberalisierungen sollen zudem grundsätzlich gegenseitig erfolgen. Die Schweiz hat mit den Bilateralen I die gegenseitige Anerkennung für wichtige Produktgruppen mit der EU ausdrücklich vereinbart und zusätzlich ihr Recht autonom angepasst, was zahlreiche Barrieren bereits heute beseitigt. Bei einer weiteren Anerkennung dürfen Produzenten in der Schweiz nicht benachteiligt werden. Das Cassis-de-Dijon-Prinzip sollte zu unserem Nutzen aber wie in der EU gegenseitig wirken. Dazu sind die Möglichkeiten im geltenden Freihandelsabkommen offensiver zu nutzen.

Cassis-de-Dijon-Prinzip in der EU

Das Cassis de Dijon genannte Prinzip wurde in der Europäischen Gemeinschaft in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 20. Februar 1979 entwickelt und gilt seither weitgehend uneingeschränkt.¹ Ausgangspunkt ist der zwischen den Staaten der EU geltende Grundsatz des freien Warenverkehrs (vgl. Art. 28–30 EGV). Der Grundsatz untersagt im innergemeinschaftlichen Handel mengenmässige Beschränkungen sowie alle Massnahmen gleicher Wirkung. Der freie Warenverkehr kann eingeschränkt werden einerseits durch den Ausnahmekatalog nach Art. 30 EGV (Rechtfertigungsgründe) und andererseits durch immanente Schranken des Art. 28 EGV. Im Cassis-de-Dijon-Urteil hat der EuGH festgehalten, dass Hemmnisse für den Binnenhandel nur hingenommen werden müssen, „soweit diese Bestimmungen notwendig

sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden“ und soweit sie verhältnismässig und nicht diskriminierend sind. Ein zentrales Element des Cassis-de-Dijon-Urteils ist somit die Feststellung, dass Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit, insbesondere aus Gründen der öffentlichen Gesundheit sowie des Verbraucher- und Umweltschutzes, zulässig sein können aber zurückhaltend ausgestaltet werden müssen.

Gestützt auf die in weiteren Urteilen verfeinerte umfangreiche Rechtsprechung des EuGH hat die EU-Kommission in einer Mitteilung festgestellt, dass „jedes aus einem Mitgliedstaat eingeführte Erzeugnis [...] grundsätzlich im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten zuzulassen [ist], sofern es rechtmässig hergestellt worden ist, d.h. soweit es der im Ausfuhrland geltenden Regelung oder den dortigen verkehrsüblichen, traditionellen Herstellungsverfahren entspricht und in diesem Land in den Verkehr gebracht worden ist, [...], auch wenn dieses Erzeug-

¹ Rs. 120/78, Slg. 1979, S. 649

nis nach anderen technischen oder qualitativen Vorschriften als den für die inländischen Erzeugnisse geltenden Vorschriften hergestellt worden ist“.² Es handelt sich somit um den Grundsatz, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre jeweiligen nationalen Regelungen gegenseitig anerkennen, soweit keine EU-Harmonisierung der technischen Vorschriften und Normen vorliegt. Der schweizerische Bundesrat spricht in seinem Integrationsbericht von 1999³ in diesem Zusammenhang vom „Grundsatz der Gleichwertigkeit der jeweiligen mitgliedstaatlichen Produktgesetzgebungen“.

Anspruchsvolle Umsetzung

Die praktischen Erfahrungen in der EU zeigen, dass ohne Gewährleistung einer gerichtlichen Durchsetzung die praktischen Hemmnisse im EU-Binnenmarkt weiter bestehen.⁴ Jede nationale Behörde hat grundsätzlich die Tendenz, eine Regelung als durch „überwiegende Interessen“ gerechtfertigt zu erlassen. Die zahlreichen Mitteilungen und Berichte der Kommission zeigen, dass die Umsetzung des Cassis-de-Dijon-Prinzips komplex ist.

Bestehen tatsächliche Differenzen, wird die Lösung eher in einer Harmonisierung der Regeln als in einer Anerkennung und dem Akzeptieren einer Gleichwertigkeit gesucht. Wenn EU-weite Vorschriften bestehen (harmonisierter Bereich), gelten diese und nicht das Cassis-de-Dijon-Prinzip. In einer Mitteilung hält die Kommission 2003 die praktischen Instrumente fest, die einem Empfängerstaat weiterhin offen stehen, um bei der Produktkontrolle ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Kontrollpflicht und freiem Warenverkehr zu finden.

Im Dienstleistungsbereich entspricht das Cassis-de-Dijon-Prinzip dem Herkunftslandprinzip, wie es von der EU-Kommission angestrebt wird. Dieses ist auch das Einzige, das sich im grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehr durchsetzen lässt und namentlich kleineren Anbietern Entwicklungsmöglichkeiten öffnet. Gegen die Einführung des Herkunftslandprinzips für Dienstleistungen innerhalb der EU wehren sich aber insbesondere Deutschland und Frankreich, weil sie ein Unterlaufen ihrer Standards inklusive der Arbeitsbedingungen befürchten.

Situation in der Schweiz

Mit dem EWR-Vertrag hätte die Schweiz im vollen Umfang auch das Cassis-de-Dijon-Prinzip mit der entsprechenden Rechtsprechung übernommen und im Verhältnis zur EU angewandt. Diese Regelung wurde damals von der Wirtschaft unterstützt. Im Rahmen von Swisslex und mit der autonomen Anpassung von Gesetzen und Verordnungen hat die Schweiz in zahlreichen Bereichen versucht, Handelshemmnisse gegenüber der EU zu eliminieren. Die innerhalb der Schweiz immer noch bestehenden Barrieren sollen mit dem in der parlamentarischen Beratung stehenden Binnenmarktgesetz niedrigergerissen werden.

Im Bundesgesetz über die Konsumenteninformation (KIG)⁵ wie im Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)⁶ wird bereits heute die Anerkennung ausländischer Deklarationen und Standards postu-

liert, „soweit sie mit den Schweizer Regeln vergleichbar“ sind. Allerdings fehlt es an einer Instanz, die ein solches Prinzip in den spezifischen Bereichen durchset-

zen könnte. Nach dem Grundsatz des Vorrangs der Spezialgesetzgebung werden konkrete Vollzugsverordnungen prioritär angewandt. Besonders gravierend sind die Abweichungen im Landwirtschaftsrecht.

**„Die Berichte der Kommission zeigen,
dass die Umsetzung des Cassis-de-Dijon-
Prinzips komplex ist.“**

Geltendes Recht in der Schweiz

Art. 2 Abs. 3 KIG:

Ausländische Deklarationen werden anerkannt, wenn sie mit den inländischen vergleichbar sind.

Art. 4 Abs. 1 THG:

Technische Vorschriften werden so ausgestaltet, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken.

Art. 18 LwG:

Unter der Voraussetzung, dass internationale Verpflichtungen nicht verletzt werden, erlässt der Bundesrat für Erzeugnisse, die nach Methoden produziert werden, die in der Schweiz verboten sind, Vorschriften über die Deklaration; er erhöht die Einfuhrzölle oder verbietet den Import.

Als verboten im Sinne von Absatz 1 gelten Produktionsmethoden, die nicht zulässig sind aus Gründen des Schutzes

a. des Lebens oder der Gesundheit von Personen, Tieren oder Pflanzen; oder

b. der Umwelt.

² ABl. Nr. C 256 vom 3. Oktober 1980, S. 2 f.

³ Integrationsbericht 1999 Schweiz-EU, S. 35; siehe unter

http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/d/ri.pdf

⁴ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l21001b.htm>

⁵ Art. 2 Abs. 3

⁶ Art. 14 und 18

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die „Hochpreisinsel Schweiz“ wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse⁷ eingereicht, die eine einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips fordern. Mit der Zulassung dieses Prinzips sollen insbesondere Importe einfacher zugelassen werden. Der Bundesrat hat am 4. Mai 2005 in einer Aussprache die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EG grundsätzlich befürwortet.⁸ Dabei sollen gemäss Verlautbarung „im Interesse der Exportwirtschaft auch künftig Lösungen auf Gegenseitigkeit angestrebt werden. In Bereichen, wo dies nicht möglich ist, soll der schweizerische Markt für Produkte, die in der EU frei zirkulieren können, auch einseitig geöffnet werden.“

Der Ständerat hat am 2. Juni 2005 die Motion Hess einstimmig überwiesen. Während in der EU ein freier Warenverkehr und die Gewährleistung des Marktzugangs als Motivation für die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips standen, dominiert bei den Schweizer Forderungen das Ziel der Preissenkungen. Ob diese Wirkung tatsächlich so erreicht werden kann, lässt sich aufgrund der Erfahrungen in der EU nicht überzeugend nachweisen. Nur mit Lösungen, die auf Gegenseitigkeit beruhen oder mittels einer Harmonisierung der Schweizer Produktvorschriften kann eine Diskriminierung inländischer Produzenten vermieden und der Zugang zum EU-Markt gewährleistet werden.

Bereits erfolgte Harmonisierung...

Im Freihandelsabkommen von 1972 hat die Schweiz mit der EU vereinbart, keine Handelshemmnisse einzuführen, die den Warenverkehr gleich wie Zölle oder Kontingente behindern. Die analogen Bestimmungen des EG-Vertrags dienen dem EuGH als Basis für das Cassis-de-Dijon-Prinzips. Allerdings wurde in der Schweizer wie in der EU-Rechtsprechung bislang festgestellt, dass trotz analogem Wortlaut aufgrund des anderen Kontextes die Bestimmungen im Freihandelsabkommen nicht gleich ausgelegt werden können wie im EG-Vertrag. Es fehle an der Zielsetzung der Etablierung eines uneingeschränkten Binnenmarktes.

Mit der so genannten Tampere-Konvention⁹, dem TBT-Abkommen im Rahmen der Bilateralen I¹⁰, der aktiven Mitwirkung der Schweizer Normenorganisation in den europäischen und internationalen Gremien¹¹ wurden die

Gleichwertige Anforderungen und Deklarationen¹²

- Maschinen
- Persönliche Schutzausrüstungen
- Medizinprodukte
- Gasgeräte
- Druckgeräte
- Einfache Druckbehälter
- Elektrische Apparate
- Baumaschinen
- Messinstrumente (ab 2006)
- Motorfahrzeuge (für Zweiradfahrzeuge gleichwertige Zulassung erst geplant)
- Gebrauchsgegenstände (ausser Spielzeug und Kosmetika)
- Tierische Nebenprodukte
- Früchte, Gemüse
- Wein, Spirituosen
- Bioprodukte
- Pflanzen
- Saatgut
- Futtermittel (auf 2006 geplant)
- Lebewesen

Grundlagen zur Beseitigung von Hindernissen gelegt. Damit entfallen in diesen Bereichen mögliche Diskriminierungen. Der Rechtsschutz ist allerdings nicht gleich entwickelt wie in der EU, in welcher der EuGH gegen nationale Sonderzüge einschreiten kann.

Besonders weit entwickelt ist diese Abstimmung in den Bereichen Technische Gesetzgebung im Bereich der New Approach-Richtlinien (so sind z.B. die EU-Richtlinien für Maschinen, elektromagnetische Verträglichkeit, Niederspannungsprodukte, Gasgeräte oder persönliche Schutzausrüstungen in die Schweizer Gesetzgebung integriert) und Chemie (Harmonisierung des Chemikalienrechts und der Giftgesetzgebung). Auch bei der gegenseitigen Anerkennung der nationalen Akkreditierung von Prüfstellen wirkt die Schweiz mit.¹³ In diesen für die Schweizer Exportwirtschaft wichtigen Bereichen ist auch der Marktzugang aus der Schweiz in die EU gewährleistet.

Für Lebensmittel hat der Bundesrat soeben eine erneute Anpassung an die EU-Gesetzgebung in die Vernehmlassung geschickt. Sie ist aus Dringlichkeitsgründen vorerst auf die Hygienevorschriften beschränkt, doch sind weitere Anpassungen für 2006 angekündigt.

⁷ Postulat 04.3390 Leuthard, Motion 04.3473 Hess Hans und Interpellation 05.3054 Bühler

⁸ <http://www.evd.admin.ch/evd/news/03721/index.html?lang=de&noarchiv=yes>

⁹ Abkommen über eine Angleichung der Normierung, abgeschlossen zwischen den EG- und den EFTA-Staaten 1987

¹⁰ Mutual Recognition Agreement MRA in wichtigen Bereichen

¹¹ CEN, CENELEC, ISO

¹² Stand Harmonisierung nach Produktbereichen gemäss Presserohstoff seco vom 4. Mai 2005

¹³ Hier ist darauf zu achten, dass nicht mit Sonderzügen (Vermischung von Akkreditierung und Prüfung) neue Hindernisse geschaffen werden.

... aber noch zahlreiche Ausnahmen

Die Weko hat in einer Umfrage Ende 2004 festgestellt, dass mindestens im Bereich der Lebensmittel und im „Near-Food-Bereich“ Vorschriften bestehen, die von den Unternehmen und ihren Verbänden als entscheidende Handelshemmnisse eingeschätzt werden. Diese sind meist auf Verordnungsstufe festgelegt. Es ist festzuhalten, dass die Abklärung nicht abschliessend war, so dass das Bestehen weiterer Hindernisse nicht ausgeschlossen werden kann. Geltend gemachte Beispiele sind etwa Deklarationsvorschriften und namentlich verbotene Hinweise auf medizinische Wirkungen bei Gebrauchsgegenständen, Kosmetika oder Lebensmitteln. In einzelnen Sektoren bestehen Marktzulassungsprüfungen, die als Zutrittsbarrieren wirken können. Solche Zulassungsprüfungen fallen nicht unter die Bestimmungen des Cassis-de-Dijon-Prinzips, sondern unter die spezifischen Regeln über die Anerkennung ausländischer Prüfstellen, welche auf Basis der Gegenseitigkeit ausgehandelt und vereinbart werden.

Abweichende Schweizer Regeln werden nicht von der Wirtschaft – diese ist insgesamt an einheitlichen Bedingungen interessiert – sondern von anderen Kreisen verlangt. Verschiedene Vorschläge der Verwaltung und einzelner Interessengruppen würden bei einer Annahme zu neuen Hindernissen führen. Die vom BAG erwogene Einführung einer Deklaration besonders fetthaltiger Speisen etwa mit einem „Ampelsystem“ wür-

„Bei der Deklaration bestehen weiterhin Unterschiede, die den gesetzlichen Grundregeln widersprechen.“

Abweichende Anforderungen und/oder Deklarationen¹⁴

- Spielzeuge (Deklaration Importeur/Verkäufer)
- Mobile Druckbehälter (Verwendung, Deklaration)
- Sportboote (strengere Abgas- und Lärmvorschriften)
- Arzneimittel (Beipackzettel dreisprachig)
- Chemikalien (gleichwertig ab Mitte 2005 m.A. Verbot Blei in Anstrichfarben und Lacken, Cadmium bei Verpackungen und Geräten, Phosphat-Waschmittel sowie Abweichungen Deklaration Importeur)
- Biozide (Verbot GVO, Deklaration Importeur)
- Pflanzenschutzmittel (Deklaration Importeur)
- Dünger (Grenzwert Cadmium, Deklaration Importeur)
- Kosmetika (Deklaration Importeur/Verkäufer)
- Lebensmittel (weitere Harmonisierung auf 2006 geplant; Deklaration Alkohol in Nahrungsmitteln, Herkunfts- und Produktionsland, Antibiotika, Hormone, Käfighaltung)
- Zusatzstoffe und GVO (restriktivere Liste, Biosicherheit, Biodiversität und Bioethik)

de zusätzlich neue Barrieren aufbauen. Gleiches gilt für spezielle Energielabels oder eine Kennzeichnungspflicht der Strahlungsintensität auf Handys.

Auch im Parlament sind Vorstösse hängig oder Zwischenentscheide gefällt worden, die den Warenverkehr behindern würden: 01.3362 Motion Grobet (Ursprungsbezeichnung von Konsumgütern), 03.3572 Motion UREK-NR (Russpartikel bei Dieselmotoren), 04.3669 Motion Zisyadis (Deklaration von mit Eichenholz behandelten Weinen), 05.3072 (Deklarationspflicht für Holz), 05.3073 (Import- und Verkaufsverbot für illegal genutztes Holz und Holzprodukte), Beschlüsse WBK-Nationalrat vom 17./18. Februar 2005 (Einfuhrverbot für Felle aus Haltungsarten, die dem schweizerischen Tierschutzgesetz widersprechen, Deklarationspflicht für Produkte aus tierischer Produktion nach Herkunft, Produktionsmethode und Art der Tierhaltung).

Insgesamt sind die Unterschiede bei den Produkthanforderungen gering. Bei der Deklaration bestehen weiterhin Unterschiede, die den gesetzlichen Grundregeln widersprechen. Solche Differenzen werden ohne Gegensteuer eher noch zunehmen. Bei der Konformitätsbewertung liegen die wenigen noch verbleibenden Probleme bei einer nicht korrekten Anwendung des Gesetzes durch die Vollzugsbehörden. Wenn eine formelle Zulassung notwendig ist, werden in der Regel Unterlagen aus dem Ausland anerkannt, doch bedingt die gegenseitige Anerkennung einer Prüfung ein formelles Abkommen.

Zu klärende Fragen

Der Bundesrat will im Sinne der Motion 04.3473 Hess Hans das THG so anpassen, dass Produkte gemäss den geltenden Produktvorschriften der EG bzw. bei unvollständiger Harmonisierung des EG-Rechts nach den entsprechenden nationalen Vorschriften auch in der Schweiz ohne zusätzliche Auflagen verkauft werden können. Ausnahmen müssen ausdrücklich festgehalten werden, wobei der Rechtsprechung des EuGH Rechnung zu tragen sei. Solche Ausnahmen werden insbesondere für Arzneimittel und GVO-Produkte entsprechend jüngsten Entscheidungen des Parlaments vorgesehen. Er will aber die Anwendung wie in der EU auf Produkte beschränken, für die keine harmonisierten Regeln bestehen.

Bei einem derartigen Vorgehen müssen verschiedene Fragen geklärt werden, soll der Wirtschaftsstandort Schweiz nicht benachteiligt werden:

¹⁴ Stand Harmonisierung nach Produktbereichen gemäss

Inländerdiskriminierung

Werden ausländische Produkte trotz niedrigeren Anforderungen in der Schweiz für den Verkauf frei zugelassen, sind die inländischen Produzenten diskriminiert, da diese zu höheren Kosten produzieren müssen und nicht die Skalenerträge für den Export nutzen könnten. Die komparativen Vorteile der verschiedenen Standorte würden spielen. Die Folge könnte eine verstärkte Auslagerung der Produktion sein.

Der Bundesrat will diese Diskriminierung dadurch vermeiden, dass auch Schweizer Produzenten ihre Produkte nach den EG- bzw. den entsprechenden nationalen Vorschriften in der Schweiz herstellen und verkaufen können. Damit werden faktisch die entsprechenden Vorschriften importiert. Der Druck auf die Abschaffung überholter helvetischer Sonderzüge wächst. Die Schweizer Vollzugsbehörden sind jedoch mit dem Problem der Anwendung unterschiedlicher Regelungen konfrontiert, ohne dass sie in ein entsprechendes Informations- und Erfahrungsaustauschsystem eingebunden sind.

WTO-Verträglichkeit

Nach dem Meistbegünstigungsprinzip der WTO müssen Handelserleichterungen, die einem WTO-Mitglied eingeräumt werden, allen anderen ebenfalls zugestanden werden. Analoge Verpflichtungen können auch in bilateralen Abkommen enthalten sein. Ausnahmen sind üblicherweise für Freihandelsabkommen möglich. Eine einseitige formelle Gewährleistung des Cassis-de-Dijon-Prinzips gegenüber der EU könnte in Anwendung dieses Prinzips zu einer Anwendung gegenüber allen Ländern („erga omnes“-Wirkung) mit einem vergleichbaren Regulierungsniveau führen. Damit wären etwa auch Waren aus den OECD-Mitgliedern ausserhalb der EU (USA, Kanada, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland und Türkei) mit erfasst.

Im Rahmen der beabsichtigten Umsetzung wird die Schweiz ein Verfahren festlegen müssen, nach dem die Gleichwertigkeit von Vorschriften dargelegt werden kann. Damit kann die WTO-Verträglichkeit gewahrt und eine erwünschte zusätzliche Marktöffnung erreicht werden.

Durchsetzungsmechanismen

Die Erfahrungen in der EU wie in der Schweiz zeigen, dass unter verschiedenen Titeln immer wieder Ausnahmen von Marktzulassungen verlangt und zusätzliche Anforderungen aufgestellt werden. Ferner ergeben sich im Vollzug Probleme, wenn die Kontrollbehörden oder die Gerichte die bestehenden Bestimmungen weiterhin zu restriktiv in-

terpretieren. Es fehlt an einer disziplinierenden Instanz, wie sie in der EU mit dem EuGH besteht. Eine solche müsste in der Schweiz eingehend geprüft werden. Zwar hat heute bereits die Wettbewerbskommission (Weko) nach Art. 45 Kartellgesetz die Aufgabe, „die Schaffung und Handhabung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften“ zu beurteilen. Sie kann Empfehlungen abgeben, nicht aber eine liberale Interpretation durchsetzen oder gar provisorische Massnahmen anordnen. Im in der parlamentarischen Beratung stehenden Binnenmarktgesetz soll die Weko ein eigentliches Beschwerderecht erhalten. Ob die Aufgabe der Durchsetzung einer liberalen Politik gegenüber Sonderinteressen der Weko oder einer anderen Instanz zugeordnet werden soll, muss im Rahmen der konkreten Umsetzung entschieden werden. Eine solche Instanz müsste sowohl auf Anzeige wie aufgrund eigener Feststellungen tä-

tig werden und rasch eine wirksame Marktöffnung durchsetzen können. Ohne wirkungsvollen Durchsetzungsmechanismus bleibt aber eine Erklärung für das Cassis-de-Dijon-Prinzip ein Papiertiger.

„Ohne wirkungsvollen Durchsetzungsmechanismus bleibt aber eine Erklärung für das Cassis-de-Dijon-Prinzip ein Papiertiger.“

Gegenseitigkeit

Handelspolitische Vorteile werden üblicherweise auf Reziprozitätsbasis gewährt. Mit der unilateralen Einführung des Prinzips werden allfällige Gegenleistungen in Verhandlungen vorzeitig aufgegeben. Ökonomisch lässt sich ein solches Vorgehen dann rechtfertigen, wenn Schweizer Exporteuren auf den entsprechenden Märkten keine oder nur relativ geringe Hindernisse entgegenstehen (geringer Wert der Reziprozität) oder wenn die in der Schweiz ausgelösten positiven Wirkungen bei weitem überwiegen.

Die heutigen Abkommen mit der EU über die gegenseitige Anerkennung sind statisch und müssen der Entwicklung angepasst werden. Das Interesse an diesen regelmässigen Anpassungen könnte im Falle einer einseitigen Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips schwinden.¹⁵ Damit würden die heutigen Mutual Recognition Agreements (MRA) veralten und neue Hindernisse in heute offenen Bereichen würden wieder entstehen. Auch das Interesse einer Ausdehnung von MRA auf weitere Bereiche wäre geringer. Mit der vom Bundesrat im Vergleich zur Motion Hess einschränkenderen Anwendung des Cassis de Dijon (Beschränkung auf nicht harmonisierte Bereiche) wird dieses Problem vermieden.

¹⁵ Innerhalb der EU-Verwaltung wird der laufende Anpassungsbedarf der Regeln mit der Schweiz bereits heute als aufwändig und mühsam erachtet.

Bereits das geltende Freihandelsabkommen mit der EU untersagt mit einer gleichen Formulierung wie der EG-Vertrag die Behinderung des Warenverkehrs mit gleichwertigen Massnahmen wie Zöllen. Diese Bestimmung diene in der EU als Grundlage für den Leitentscheid zum Cassis-de-Dijon-Prinzip. Sowohl Bundesgericht wie EuGH haben allerdings die Bestimmungen des Freihandelsabkommens nicht im gleichen Sinne interpretiert wie den EG-Vertrag. Im Rahmen des EWR-Vertrags wäre das Cassis-de-Dijon-Prinzip anerkannt worden, wobei die Formulierung gleich wie im Freihandelsabkommen lautet. Angesichts der in der Zwischenzeit erfolgten Anpassungen im Schweizer Recht lässt sich die unterschiedliche Interpretation der gleich lautenden Texte kaum mehr rechtfertigen. Für die Beilegung der Differenzen ist zwischen der Schweiz und der EU der Gemischte Ausschuss zuständig, der sich bislang wenig mit derartigen Fragen befasst hat.¹⁶

Aus grundsätzlichen Überlegungen ist gerade für ein exportorientiertes Land wie die Schweiz die Gegenseitigkeit im Handelsverkehr entscheidend. Mit der autonomen Harmonisierung und der Anerkennung ausländischer Deklarationen hat die Schweiz den Zugang für ausländische Exporteure bereits sehr weitgehend erleichtert. Umso wichtiger ist es, vor allem im Verhältnis zur EU auf die Gewährleistung des uneingeschränkten Marktzugangs für in der Schweiz hergestellte Produkte zu insistieren. Damit könnte wieder ein Gleichgewicht hergestellt werden. Die Bestimmungen des Freihandelsabkommens sind in diesem Sinne offensiv auszulegen und durch die Schweizer Handelsdiplomatie vehement durchzusetzen. Allerdings wird der Gemischte Ausschuss keine gleich verbindliche und unmittelbar wirksame Anwendung sicherstellen können wie der EuGH. Eine wirkungsvollere Durchsetzung würde eine vertragliche Anerkennung der Gegenseitigkeit bringen.

Ausdehnung auf Dienstleistungen

Seit der Zeit des Cassis-de-Dijon-Urteils (1979) hat die Bedeutung des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels enorm zugenommen, namentlich mit dem elektronischen Handel (etwa über Internet, aber auch Finanzdienstleistungen, freie Berufe, Bildung usw.). Entsprechend will die EU mit der so genannten Dienstleistungsrichtlinie die grenzüberschreitenden Hindernisse beseitigen. Allerdings kann die Liberalisierung nur dann eintreten, wenn die Erfüllung der Rahmenbedingungen im Lande des Dienstleis-

ters als genügend anerkannt werden (Herkunftslandprinzip), was namentlich von Frankreich und Deutschland – nicht zuletzt aus Gründen der Lohn- und Arbeitsbedingungen – bekämpft wird. Eine konsequente Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips legt eine analoge Anwendung im Dienstleistungshandel nahe. Da die Schweiz ein bedeutendes Dienstleistungsland ist, ist in diesem Bereich die Reziprozität von besonderer Bedeutung.¹⁷

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU deckt den Dienstleistungshandel nicht ab. Entsprechende Verhandlungen im Rahmen der Bilateralen II wurden sistiert, weil die EU den Umfang des zu übernehmenden EU-Acquis zu breit ausdehnte und sich aufsichtsrechtliche Probleme stellten. Eine Koordination mit den laufenden GATS-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde ist in jedem Falle besonders zu beachten. Die Ausdehnung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auf Dienstleistungen wäre wohl wirtschaftlich erwünscht, ist aber in der heutigen Situation zu komplex.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips wird in der Schweiz vor allem mit Preisüberlegungen begründet. Es soll dazu beitragen, das Preisniveau zu senken. Als Vergleich dient etwa Luxemburg mit einem zwar gegenüber dem EU-Durchschnitt ebenfalls höheren, gegenüber der Schweiz aber klar tieferen Preisniveau.¹⁸

Der Marktzutritt zusätzlicher Wettbewerber ist nach dem Bundesrat¹⁹ vor allem für eine kleine Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung und erschwere die mit einer Abschottung einhergehende Abschöpfung von Kaufkraftdifferenzen. Untersuchungen zeigen, dass heute bereits die Einkaufspreise für die Schweiz im Vergleich zur EU deutlich höher sind. Die Angleichung der Vorschriften erlaubt auch in der Schweiz die Produktion für einen grösseren Markt und damit die Nutzung von Skalenerträgen. Dieser Vorteil geht allerdings dann verloren, wenn die zu übernehmenden Vorschriften nicht zu rechtfertigenden Aufwand mit sich bringen.

Die Angleichung der technischen Vorschriften alleine kann die Preisangleichung nicht herbeiführen. So entfalte-

„Wichtiger ist es, vor allem im Verhältnis zur EU auf die Gewährleistung des uneingeschränkten Marktzugangs für in der Schweiz hergestellte Produkte zu insistieren.“

¹⁶ Etwa im Zusammenhang mit dem Verbot von PET-Flaschen.

¹⁷ Dies zeigen etwa die neuen Zutrittsbarrieren für Schweizer Finanzinstitute in Deutschland.

¹⁸ Luxemburg 111 Punkte, Schweiz 133 Punkte gemäss Berechnungen EUROSTAT 2003, 100 = Preisniveau der 15 bisherigen EU-Staaten

¹⁹ Presserohstoff seco

te die Liberalisierung im Bereich des Imports von Personwagen nicht mit der Angleichung von Normen und Zulassungen in den 90er-Jahren, sondern erst mit der Revision der Vertriebsorganisationen in der EU im Zuge geänderter wettbewerbsrechtlicher Vorschriften ihre Wirkung.

Eine isolierte Quantifizierung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Cassis-de-Dijon-Prinzips ist nicht möglich, da verschiedene Faktoren und Politik-

bereiche zusammenwirken. Eine Berechnung müsste zudem auch berücksichtigen, dass bereits heute in zahlreichen Bereichen die Harmonisierung erfolgt ist und eine allfällige Preisdifferenz somit auf andere Faktoren zurückzuführen ist. Sicher kann aber ein potenzieller Gewinn nicht mit einem generellen Vergleich zu durchschnittlichen EU-Produzentenpreisen beziffert werden.

„Die Angleichung der technischen Vorschriften alleine kann die Preisangleichung nicht herbeiführen.“

Kommentar

Die Abschaffung von Handelsbarrieren entspricht einem liberalen Handeln und ist grundsätzlich zu begrüßen. Der dadurch intensivierte Wettbewerb und eine Verbesserung des Marktzugangs stärken die Schweizer Wirtschaft und öffnen zusätzliche Chancen. Grundsätzlich soll auch beim Cassis-de-Dijon-Prinzip die Gegenseitigkeit gelten, ohne diese aber zu einer Vorbedingung zu machen. Die Erklärung eines Prinzips alleine genügt aber nicht. Entscheidend ist seine Durchsetzung, soll es nicht ein Papiertiger bleiben. Andererseits dürfen die Erwartungen an die Auswirkungen auf die Preise nicht überschätzt werden.

Aus Sicht der Wirtschaft sind folgende Punkte zentral:

- Das Hauptproblem liegt bei zusätzlichen Deklarationspflichten, die auf Begehren einzelner Interessengruppen eingeführt wurden, sowie bei einer mangelhaften Anwendung durch die Vollzugsbehörden, in geringerem Masse bei Sonderanforderungen und noch vereinzelt bei einer doppelten Zulassungsprüfung.
- Eine Diskriminierung der Produzenten in der Schweiz muss verhindert werden.
- Die Gewährleistung der Gegenseitigkeit ist aus handelspolitischen Überlegungen und zur Sicherung des Marktzugangs für Schweizer Exporteure zentral. Sie ist offensiv vor allem gegenüber der EU durchzusetzen.
- Entscheidend ist die Disziplinierung der Regulatoren (Parlament und Amtstellen). Notwendig ist ein klarer Durchsetzungsmechanismus.

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip entspricht einer Marktöffnung und gegenseitigen Anerkennung, die mit der von economiesuisse verfolgten Politik übereinstimmt. Die Motion Hess ist zu unterstützen und den notwendigen Differenzierungen in der konkreten Umsetzung Rechnung zu tragen.

Rückfragen: thomas.pletscher@economiesuisse.ch