

Frau Bundesrätin Doris Leuthard
Vorsteherin des Eidg.
Volkswirtschaftsdepartements
EVD
Bundeshaus Ost
3003 Bern

15. März 2007

Vernehmlassung Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sie haben uns mit Schreiben vom 29. November 2006 eingeladen, zur erwähnten Vernehmlassung betreffend Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) Stellung zu nehmen.

Zusammenfassung

Der Bundesrat will Handelshemmnisse abbauen und den Wettbewerb stimulieren. Produkte, die im EWR rechtmässig in Verkehr gesetzt worden sind, sollen grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren können, sei es, weil die Produktvorschriften harmonisiert sind, sei es aufgrund von Abkommen oder aufgrund der neuen THG-Bestimmungen zur einseitigen Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz. Diese Linie wird von economisesuisse begrüsst. Allerdings ist die Vorlage defensiv und von Misstrauen gegenüber der Inverkehrsetzung von Produkten geprägt.

economisesuisse ist stets für eine Beseitigung von Handelshemmnissen eingetreten und hat bereits 2005 zum Cassis de Dijon-Prinzip eine offensive Haltung eingenommen und die einseitige Einführung unterstützt. Auch wenn Harmonisierung und Gegenseitigkeit wichtig sind, sollen sie keine Vorbedingung sein. Die heutige Vorlage trägt wichtigen, damals vorgebrachten Anliegen der Wirtschaft Rechnung (z.B. Berücksichtigung der handelspolitischen Aspekte, Durchsetzung). Weitere Verbesserungen sind aber notwendig:

- **Beschleunigung der Harmonisierung von Zulassungsvorschriften ohne Helvetismen (z.B. im Lebensmittelbereich)**
- **Keine Benachteiligung von Produzenten in der Schweiz gegenüber Importprodukten (Herstellung nach ausländischem Standard möglich auch ohne Export)**
- **Entlastung der Produzenten und Importeure von bürokratischem Aufwand durch Verlagerung der Beweislast auf die Behörden**

Zusätzliche Ausnahmeforderungen und Vermischung mit anderen Anliegen, wie sie etwa von Konsumentenseite geltend gemacht werden, lehnen wir ab, da sie dem anvisierten Ziel der „Bekämpfung der Hochpreisinsel“ entgegenlaufen.

1 Ausgangslage

Nach einem Entscheid von 1979 des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) kann jedes Produkt in einem EU-Mitgliedstaat angeboten werden, wenn es den Bestimmungen des EU-Exportlandes entspricht. Bestehen harmonisierte Regeln, gehen diese vor, und Abweichungen aus überwiegenden Schutzinteressen bleiben vorbehalten. In der Schweiz ist das Problem von technischen Handelsbarrieren erkannt. Im Freihandelsabkommen mit der EU ist der gleiche Wortlaut, der dem EuGH als Grundlage für seinen Entscheid diente, enthalten. Das Bundesgesetz über die Technischen Handelshemmnisse und das Konsumenteninformationsgesetz enthalten den Grundsatz der einseitigen Anerkennung vergleichbarer ausländischer Vorschriften und die Bilateralen Abkommen sichern die gegenseitige Anerkennung für wichtige Produktgruppen. Auch im Normenbereich ist die Schweiz voll integriert. Dennoch verbleiben weitere Hindernisse, welche sich als preisverteuernde Hürden auswirken.

Der Bundesrat will die bisherige Strategie der Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Vereinbarung eines gegenseitigen Marktzugangs mit einer einseitigen Anerkennung des Cassis-de-Dijon-Prinzips ergänzen. Davon sind faktisch vor allem die Bereiche Lebensmittel, Kosmetika und Textilien betroffen. Inländische Produzenten, welche auch exportieren, sollen wahlweise EU-Regeln anwenden können und die WTO-Kompatibilität wird durch eine Ausdehnung auf Staaten mit gleichwertigen Vorschriften und mit denen schon ein Anerkennungsabkommen besteht, gewährleistet (Kanada, USA, Japan und Australien). Der Ausbau des Vertragsnetzes zur Sicherung des gegenseitigen Marktzugangs soll weiter vorangetrieben werden. Als handelspolitisches Druckmittel soll der Bundesrat das Cassis de Dijon-Prinzip temporär suspendieren können.

Im dossierpolitik 2005 nahm economiesuisse gestützt auf eine erste interne Diskussion eine offensive Haltung ein:

„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.“

Es wurde ausdrücklich festgehalten, dass die Gegenseitigkeit anzustreben, nicht aber eine Vorbedingung für die Liberalisierung sein soll.

2 Interne Konsultation

Die interne Konsultation stiess auf ein reges Interesse. Stellvertretend findet sich die Äusserung der Schweizer Industrie- und Handelskammern in der Beilage. Sie enthält verschiedene Anträge zu einer weiteren Liberalisierung über die Vorschläge des Bundesrates hinaus. Verschiedene unserer Mitglieder haben die Stellungnahmen auch direkt eingereicht, namentlich auch die besonders betroffenen Verbände der Nahrungsmittel-, Kosmetik- und Waschmittelindustrie. Diese äussern sich gegenüber der eingeschlagenen Strategie des Bundesrates mit Grund skeptisch. Dabei wird der Abbau von Handelshemmnissen ausdrücklich begrüsst, doch soll dieser über die Harmonisierung und die gegenseitige

Anerkennung, nicht aber einseitig erfolgen. Nicht akzeptabel sei zudem die in der Vorlage verbleibende Inländerdiskriminierung. Diesen Bedenken muss Rechnung getragen werden. In der Beurteilung von *economiesuisse* kann dies durch entsprechende Verbesserungen der Vorlage umgesetzt werden. Dazu gehört auch eine beschleunigte Harmonisierung der Vorschriften ohne Helvetismen.

Aus unseren Kreisen wurden keine Begehren nach zusätzlichen Ausnahmen laut. Hingegen wird darauf hingewiesen, dass die von Konsumentenseite geforderten Ausnahmen gerade die Kosten treibenden Faktoren (namentlich Deklarationsvorschriften über die Herkunft und Spuren von Verunreinigungen) betreffen. Diese Forderungen sind mit der Deklaration des „Kampfes gegen die Hochpreisinsel“ unvereinbar und werden als entlarvend zurückgewiesen. Wenn Forderungen in solchem Umfange gestellt werden, wird das *Cassis de Dijon*-Prinzip seines liberalisierenden Inhaltes entleert und die gesamte Vorlage würde sich als überflüssig erweisen.

3 Allgemeine Beurteilung

Generell wird in dieser Gesetzgebung eine sehr grosse Skepsis gegenüber dem Anbieten von Produkten spürbar. Anstelle Liberalisierung und Abbau von technischen Handelshemmnissen in den Vordergrund zu stellen, wird es auf Marktüberwachung und behördliche Interventionen ausgerichtet, wobei Produzenten und Anbieter alle Beweislast zu tragen haben. Ergänzend zum THG gelten auch noch alle sektoriellen Regulierungen, das zu einem generellen Produktsicherheitsgesetz mutierende STEG oder die Produkthaftpflicht. Es ist zu bedauern, dass die Gelegenheit nicht genutzt wird, diese Regulierungsdichte deutlich abzubauen und die generelle Marktüberwachung zu reduzieren, statt die Interventionen zu vergrössern.

Die Vorlage nimmt im Bereiche des *Cassis de Dijon*-Prinzips immerhin wichtige Anliegen der Wirtschaft auf: eine restriktive Handhabung von Ausnahmen oder eine Verstärkung des Durchsetzungsmechanismus durch Klagerecht der WEKO und die Berücksichtigung der handelspolitischen Aspekte (WTO-Verträglichkeit, Möglichkeit der temporären Aussetzung).

Kritik an der Vorlage ist insbesondere in folgenden Punkten berechtigt:

3.1 Benachteiligung inländischer Produzenten

Zwar sieht die Vorlage vor, dass inländische Produzenten auch für den Schweizer Markt nach den (niedrigeren) Vorgaben eines Exportlandes produzieren können, jedoch nur, wenn sie auch Produkte exportieren. Für rein auf den inländischen Markt ausgerichtete Produzenten, wie dies etwa im Bereiche der Kosmetika bei KMU noch oft der Fall ist, ergibt sich so ein „doppeltes Recht“ (beispielsweise betreffend der Hygiene-Vorschriften). Eine solche Diskriminierung ist umso spürbarer, als die Schweizer Behörden die Bestimmungen oft in einer (zu) engen Auslegung anwenden und für kleinere Unternehmen der Rechtsweg einen übermässigen Aufwand darstellt. Besonders stossend ist dies, wenn der inländische Produzent mit unter dem *Cassis de Dijon*-Prinzip importierten Konkurrenzprodukten konfrontiert ist (übertragen auf Deutschland und das Reinheitsgebot für Bier würde der Vorschlag des Bundesrates bedeuten, dass die Brauerei Kronenburg – wegen der französischen Standards – und Löwenbräu – wegen Export – Konservierungsstoffe zufügen dürften, nicht aber ein lokaler Brauer).

Lösung:

Das Hauptgewicht muss darauf liegen, Schweizer Vorschriften mit zusätzlichen Anforderungen abzubauen (Liberalisierung und Harmonisierung). Dies bedeutet etwa die Übernahme des EU-Lebensmittelsrechtes ohne Ausnahmen (z.B. zusätzliche Deklarationen betreffend Herkunft, Spuren von Verunreinigungen). Ferner sollte es auch rein inländisch ausgerichteten Produzenten gestattet

sein, nach EU-Vorschriften zu produzieren, wenn Produkte gleicher Art unter dem Cassis-de-Dijon-Prinzip importiert werden dürfen. Faktisch hätte dies allerdings zur Folge, dass verstärkt EU-Vorschriften oder andere nationale Vorschriften angewandt werden könnten. Aus Sicht der Wirtschaft kann dies im Sinne einer Deregulierung eher positiv gewertet werden. Mit der Möglichkeit der Positivdeklaration steht Schweizer Produzenten die Möglichkeit offen, sich von ausländischen Standards gegenüber den Konsumenten abzuheben. Die Übernahme ausländischer Vorschriften mag staatspolitisch kritisiert werden, was im Rahmen der politischen Diskussion bereinigt werden muss. Allerdings ist fraglich, ob sich die Souveränität der Gesetzgebung gerade bei technischen Vorschriften manifestieren soll.

3.2 Bürokratischer Aufwand

Die vorgesehenen Nachweise einer Zulassung im EU-Raum als Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Cassis de Dijon-Prinzips können weiterhin erhebliche Hürden darstellen, namentlich für kleinere Unternehmen. Dies stellt auch die EU-Kommission im Binnenmarkt fest (vgl. deren neueste Revisionsvorschläge mit einer Umkehr der Beweislast: Die Behörde, welche einem Produkt den Marktzugang verweigern will, muss dies präzise und detailliert begründen). Diese Vermutung der Zulässigkeit soll auch in der Schweiz grundsätzlich eingeführt werden. Dies lässt sich umso eher rechtfertigen, als bei zulassungspflichtigen Produkten die sektorielle Regelung dem THG vorgeht. Zudem gilt die Produkthaftpflicht weiterhin, womit Produzenten wie Importeure schon aus eigenem Interesse auf die Sicherheit angebotener Produkte achten müssen.

Lösung:

Die Beweislast für die Unzulässigkeit eines Produktes muss voll bei der Behörde liegen und vom Verkäufer sind keine speziellen Nachweise zu verlangen. Die Vorlage eines Kaufbeleges aus der EU muss genügen. Entsprechenden Entwicklungen in der EU ist Rechnung zu tragen.

3.3 Verlust an Verhandlungsmacht

Verschiedentlich wird befürchtet, dass die vorgeschlagene einseitige Einführung des Cassis de Dijon-Prinzips sich auf künftige Verhandlungen lähmend auswirken werde. Ob dem tatsächlich so ist, wird sich erst im konkreten Fall zeigen. Ein Test sind Verhandlungen über ein Agrar-Freihandels-Abkommen. Immerhin ist zu beachten, dass die Schweiz bereits im geltenden Recht einseitige Anerkennungen vornimmt (z.B. Bundesgesetz über die Konsumenteninformation), diese nachher aber auf Verordnungsstufe nicht nachvollzieht. Ferner ist fraglich, ob die EU angesichts ihrer internen Schwierigkeiten und der beschränkten Marktgrösse der Schweiz Verhandlungen tatsächlich vom Gegenseitigkeitsprinzip abhängig machen würde. Gegebenenfalls könnte das Cassis de Dijon-Prinzip gemäss Vorschlag des Bundesrates auch ausgesetzt werden.

Lösung:

Die Sicherung des Marktzugangs für Schweizer Produkte muss ein konstantes Anliegen der Schweizer Handelsdiplomatie sein und konsequent offensiv vorangetrieben werden. Die in der Vorlage aufgezeigte Strategie des Bundesrates ist zu unterstützen.

4 Spezielle Anträge

Wir verweisen auf die konkreten Formulierungsvorschläge in den direkt eingereichten Stellungnahmen unserer Mitglieder wie auch in der beiliegenden Stellungnahme der SIHK. Die Stossrichtung dieser Anträge unterstützen wir.

Zentral sind für uns folgende Verbesserungen:

4.1 Geltungsbereich (Art. 2 und Art. 16b)

Die Ausnahmen müssen noch restriktiver formuliert werden. Die Abweichungen vom Cassis de Dijon-Prinzip müssen in einem Anhang zum THG und nicht nur in den sektoriellen Regelungen ausdrücklich festgehalten werden.

4.2 Vereinfachte Zulassung (Art. 5)

Das vereinfachte Verfahren bei zulassungspflichtigen Produkten, welche bereits in der EU zirkulieren, ist zu konkretisieren. Dabei können z.B. die Ergebnisse von Zulassungen in der EU mit vergleichbarer Kontrolle berücksichtigt werden. Zudem ist zu prüfen, ob in jedem Fall ein vollständiges Dossier in der Schweiz vorliegen muss – etwa bei Produkten, bei denen aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes eine Marktüberwachung notwendig ist, die einen unmittelbaren Zugriff auf ein umfassendes Zulassungsdossiers bedingt.

4.3. Beseitigung der Inländerdiskriminierung (Art. 16c / 16d)

Inländische Produzenten sollen auch Regulierungen aus dem EU-Raum anwenden können, auch wenn sie nicht exportieren, sofern analoge Produkte aus dem EU-Raum in der Schweiz unter dem Cassis de Dijon-Prinzip im Vertrieb sind. Dabei muss ein Hinweis auf diesen Verkauf genügen.

Besondere Kennzeichnungen der angewandten Produktionsregeln sollen nur in denjenigen Fällen notwendig sein, wenn dies auch bei den importierten ausländischen Produkten der Fall ist.

4.3 Beschränkung der Interventionen der Marktüberwachungsbehörden (Art. 20a / 20b)

Interventionen von Marktüberwachungsbehörden sind auf unmittelbare und ernsthafte Gefährdungen zu beschränken (im Wesentlichen Abs. 5, allerdings nicht nur für die Kantone, sondern auch für den Bund). Sie dürfen im Sinne von vorsorglichen Massnahmen höchstens für einen Monat in Kraft bleiben, bis sie in Form einer Allgemeinverfügung durch den Bund bestätigt werden.

Der WEKO soll nicht nur ein Beschwerderecht gegen solche Eingriffe zustehen, sondern sie soll auch Untersuchungen durchführen und Empfehlungen für weitere Liberalisierungen abgeben können.

4.4 Reduktion der Ausnahmen (Anhänge)

Grundsätzlich werden die Vorschläge des Bundesrates für die Vernehmlassung unterstützt. Allerdings sind weitere Liberalisierungen möglich. Wir verweisen diesbezüglich auf die Ausführungen in den Stellungnahmen von SGCI, Swissmem und FIAL. Diese Vereinfachungen sollen berücksichtigt werden. Anträge auf zusätzliche Ausnahmen haben wir aus unseren Kreisen keine erhalten.

Wir danken Ihnen herzlich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Thomas Pletscher, lic. iur.
Mitglied der Geschäftsleitung

Beilage erwähnt