

# Autonome Harmonisierung des schweizerischen Produktrechts mit dem Gemeinschaftsrecht

Infolge der Ablehnung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verfolgt der Bundesrat seit den Neunzigerjahren zwei Strategien zum Abbau technischer Handelshemmnisse: die autonome Harmonisierung sowie den Abschluss bilateraler staatsvertraglicher Vereinbarungen über den gegenseitigen Marktzugang. Technische Handelshemmnisse werden vermieden, indem die Schweiz ihre Produktvorschriften auf jene der wichtigsten Handelspartner – im Normalfall jene der EG – abstimmt. Im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) wurden die noch bestehenden Schweizer Sondervorschriften umfassend überprüft und erheblich reduziert.



Da Produktvorschriften periodisch an den technischen Fortschritt angepasst werden müssen, ist der Prozess der autonomen Harmonisierung nie abgeschlossen. Als Reaktion auf die gehäuften Meldungen über nicht-konforme Spielzeuge und verschiedene Rückrufe im vergangenen Jahr sehen sich die EG und die Schweiz gezwungen, ihre Vorschriften wiederum zu ergänzen.

Bild: Keystone

## Vom EWR-Nein zur Strategie der autonomen Harmonisierung

Technische Handelshemmnisse werden primär durch Unterschiede in den nationalen Vorschriften für das Inverkehrbringen von Produkten hervorgerufen,<sup>1</sup> während andere Handelshemmnisse von Massnahmen an der Grenze herrühren. Diese unterschiedlichen nationalen Vorschriften führen zu einer Beschränkung des Wettbewerbs, zu höheren Preisen im Inland sowie zu einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit im Export. Der Grund dafür sind unausgeschöpfte Skaleneffekte im Zusammenhang mit der internationalen Arbeitsteilung, also der Spezialisierung

auf die Produktion grösserer Stückzahlen mit geringeren Stückkosten für grössere Absatzmärkte. Für ein international stark verflochtenes Land wie die Schweiz sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten solcher Behinderungen erheblich. Insbesondere Abweichungen vom EG-Recht bringen wirtschaftliche Nachteile mit sich.

Gelten innerhalb der EG einheitliche Produktvorschriften, so lassen sich technische Handelshemmnisse dadurch beseitigen, dass der schweizerische Gesetzgeber seine Produktgesetzgebung an die in der EG geltende anpasst. Der Bundesrat hat diese Strategie zum Abbau technischer Handelshemmnisse nach der Ablehnung des EWR-Abkommens seit den Neunzigerjahren verfolgt. Im Vordergrund stand dabei der Abbau technischer Handelshemmnisse mit dem EWR, zu dem neben den EG-Mitgliedstaaten auch Norwegen, Island und Liechtenstein gehören. 1993 erteilte der Bundesrat den Auftrag, alle schweizerischen Produktvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorschriften der EG zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Dieser Auftrag mündete ein halbes Jahr später in der Verabschiedung eines umfassenden Gesetzgebungs- und Verordnungsre-



**Heinz Hertig**  
Leiter Nichttarifarisches Massnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



**Paula Wey**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Nichttarifarisches Massnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

visionsprogramms. So wurden in den Neunzigerjahren beispielsweise die Vorschriften über Maschinen, Medizinprodukte und Motorfahrzeuge an jene der EG angepasst. Mit dieser autonomen Harmonisierung wurden aber nicht nur die Importe erleichtert, sondern auch die Voraussetzungen für den Abschluss eines Abkommens mit der EG über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Zertifizierungen und Inspektionen) im Rahmen der Bilateralen I verbessert.<sup>2</sup>

Die Strategie der autonomen Harmonisierung wurde im THG, das am 1. Juli 1996 in Kraft trat, ausdrücklich verankert. Artikel 4 Absatz 2 THG schreibt vor, dass technische Vorschriften so auszugestaltet sind, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken. Weiter wird im THG festgehalten, dass die technischen Vorschriften zu diesem Zweck auf jene der wichtigsten Handelspartner abzustimmen sind. Von diesem Grundsatz sind gemäss Artikel 4 Absätze 3 und 4 Abweichungen nur zulässig, soweit dies zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen erforderlich ist. Die öffentlichen Interessen – etwa der Schutz der Umwelt oder der Gesundheit – sind im THG abschliessend aufgeführt; sie entsprechen denjenigen, die auch international im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) sowie in der EG als Vorbehalte gegenüber dem Grundsatz des freien Warenverkehrs allgemein anerkannt sind. Artikel 4 THG stellt somit sicher, dass Unterschiede im schweizerischen Produktrecht zum in der EG geltenden Recht gering gehalten und nur nach sorgfältiger Prüfung und Interessenabwägung beschlossen werden.

Da Produktvorschriften periodisch an den technischen Fortschritt angepasst werden müssen, ist der Prozess der autonomen Harmonisierung nie abgeschlossen. So wurden beispielsweise die Anforderungen betreffend die Sicherheit von Spielzeug 1995 an die massgebliche EG-Richtlinie angepasst. Im Jahre 2002 wurden in der Spielzeugverordnung dieselben Konformitätsbewertungsverfahren wie in der EG vorgeschrieben, was dazu führte, dass die EG 2005 die Schweizer Vorschriften als gleichwertig anerkannte. Als Reaktion auf die gehäuften Meldungen über nicht-konforme Spielzeuge und verschiedene Rückrufe im vergangenen Jahr sehen sich die EG und die Schweiz nun aber gezwungen, ihre Vorschriften wiederum zu ergänzen.

### THG-Revision: Harmonisierung und Ausnahmen

Die Arbeiten im Rahmen der THG-Revision zur Einführung des Cassis-de-Dijon-

Prinzips haben gezeigt, dass eine konsequente Harmonisierung der Schweizer Vorschriften mit dem EG-Recht zielführend für eine Beseitigung technischer Handelshemmnisse ist. In denjenigen Bereichen, in denen es innerhalb der EG keine oder nur eine teilweise Harmonisierung der technischen Vorschriften gibt, ist die autonome Harmonisierung durch Anpassung der schweizerischen Vorschriften jedoch nicht möglich. Deshalb soll hier das Cassis-de-Dijon-Prinzip ergänzend zur Anwendung kommen.

Der Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit denjenigen der EG kommt aber weiterhin eine grosse Bedeutung zu. Im Rahmen der Vorarbeiten zur Revision des THG wurde daher eine umfassende Überprüfung der schweizerischen Produktvorschriften vorgenommen. Die bestehenden Abweichungen vom in der EG geltenden Recht wurden zusammen mit dem Entwurf zur THG-Revision im Rahmen der Vernehmlassung den interessierten Kreisen zur Stellungnahme unterbreitet. Am 31. Oktober 2007 verabschiedete der Bundesrat einen Bericht, der die Ergebnisse dieser Überprüfung sowie die diesbezüglichen Entscheide enthält.<sup>3</sup>

### Methode und Aufbau des Berichts

Die Abweichungen in den schweizerischen Produktvorschriften vom in der EG geltenden Recht wurden auf der Grundlage einer bei den zuständigen Bundesämtern durchgeführten Umfrage ermittelt. Im Bericht wurde zwischen harmonisiertem und nicht-harmonisiertem Bereich unterschieden:

- In den Bereichen, in denen die technischen Vorschriften EG-weit harmonisiert sind, aber in der Schweiz und in der EG unterschiedliche Vorschriften gelten, wurden alle Abweichungen erfasst.
- In den Bereichen, in denen die Vorschriften in der EG nicht vollständig harmonisiert sind, wurden im Bericht nur die Fälle aufgeführt, in denen die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips umstritten war.

Im Bericht wurden die heute bestehenden Abweichungen vom in der EG geltenden Recht identifiziert. Zudem wurde geklärt, welchen Mehrwert diese Abweichungen gegenüber dem EG-Schutzniveau schaffen und welche Handelshemmnisse damit verbunden sind.

### Vier unterschiedliche Listen von Abweichungen

Die untersuchten Fälle wurden in vier unterschiedliche Listen (A, I, Z und V) unterteilt. Diese Gliederung steht in direktem Zusammenhang mit der Revision des THG zur

<sup>1</sup> Vgl. Artikel Stadelhofer auf S. 4ff in diesem Heft.

<sup>2</sup> Über dieses Abkommen wird in der nächsten Ausgabe des Magazins «Die Volkswirtschaft» umfassend berichtet.

<sup>3</sup> Der vollständige Bericht ist unter folgendem Link abrufbar: [www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9990.pdf](http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9990.pdf)

Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips. Gemäss dem Revisionsentwurf können ers- tens *gesetzliche Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip* festgelegt werden. Zweitens findet das Cassis-de-Dijon-Prinzip für alle *zulassungspflichtigen Produkte* keine Anwendung. Drittens sind *Produkte, die einer vorgängigen Importbewilligung bedürfen oder Importverboten unterliegen*, von der Marktöffnung nicht betroffen.

Um dieser Unterscheidung Rechnung zu tragen, enthält *Liste A* nur die vollständig oder teilweise bestätigten Abweichungen vom in der EG geltenden Recht, für die eine generelle Ausnahme vom Cassis-de-Dijon-Prinzip gelten soll (siehe *Kasten 1*). Vollständig bestätigt wurde beispielsweise die dem Jugendschutz dienende Pflicht zur Angabe des Alkoholgehalts alkoholischer Süssgetränke oder das Verbot der Verwendung von Blei

in Anstrichfarben zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt. Auch das seit Jahren geltende Phosphatverbot in Waschmitteln wurde bestätigt. Aufgehoben wurde hingegen die Pflicht zur Etikettierung in zwei schweizerischen Amtssprachen. Stattdessen genügt in Zukunft eine Beschriftung in einer Amtssprache. Mit dieser Massnahme soll der Import phosphatfreier Waschmittel – namentlich aus Deutschland – erleichtert werden.

*Liste I* enthält die vom in der EG geltenden Recht abweichenden Importverbote oder Importbewilligungen. Sie umfasst hauptsächlich durch den Tierschutz motivierte Vorschriften, die keine bedeutenden wirtschaftlichen Auswirkungen haben. So soll beispielsweise die Einfuhr von Schildkrötenfleisch in der Schweiz weiterhin verboten bleiben. Vollumfänglich oder teilweise bestätigte Abweichungen betreffend zulassungspflichtige Produkte sind weiter in der *Liste Z* enthalten.<sup>4</sup>

Schliesslich wurden jene Abweichungen vom in der EG geltenden Recht, auf die verzichtet werden soll, in *Liste V* zusammengefasst. Diese umfasst über dreissig Fälle. Grössenteils erfolgt die Beseitigung der bestehenden Handelshemmnisse durch eine Anpassung des Schweizer Rechts an die technischen Vorschriften der EG. So werden beispielsweise die Kennzeichnungsvorschriften für Chemikalien, die nicht als gefährlich eingestuft sind, an jene der EG angeglichen. Der Bundesrat hat die diesbezüglich erforderlichen Aufträge an die Departemente erteilt. In fünf dieser Fälle handelt es sich um Aufträge zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage im Hinblick auf die Revision des Lebensmittelgesetzes oder einer Anhörung zur Revision der Chemikalienverordnung. Teilweise werden die Vorschriften beibehalten, aber die bestehenden Handelshemmnisse beseitigt, indem mit dem Inkrafttreten des revidierten THG das Cassis-de-Dijon-Prinzip zur Anwendung gelangen soll. Dies betrifft beispielsweise Joghurt.

Wie bereits erwähnt, wurden im Bericht nur jene Cassis-de-Dijon-Anwendungsfälle behandelt, die im Vorfeld umstritten waren. *Liste V* ist daher – im Gegensatz zu den anderen drei Listen – nicht abschliessend.

### Kriterien für die Beurteilung der Abweichungen

Bereits anlässlich der Eröffnung der Vernehmlassung zur THG-Revision im November 2006 hat der Bundesrat dargelegt, dass abweichende schweizerische Bestimmungen, welche zu technischen Handelshemmnissen führen, in Zukunft noch restriktiver festgelegt werden. Vor diesem Hintergrund waren

Kasten 1

#### Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip: Übersicht

Von den ursprünglich 128 Abweichungen im schweizerischen Produktrecht vom in der EG geltenden Recht, die von den zuständigen Ämtern gemeldet worden waren, wurden nach einer ersten internen Bereinigung insgesamt 69 im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des THG zur Diskussion gestellt. Der Bundesrat hat schliesslich beschlossen, dass in 18 Fällen das künftige Cassis-de-Dijon-Prinzip nicht oder nicht vollständig zur Anwendung kommen soll.

In den folgenden fünf Fällen hat er die bestehenden vom EG-Recht abweichenden Vorschriften voll bestätigt und eine entsprechende Ausnahme vom Cassis-de-Dijon-Prinzip beschlossen:

- Verbot von Blei in Anstrichfarben und Lacken;
- sicherheitsrelevante Produktvorschriften für Eisenbahnen;
- Angabe des Alkoholgehalts alkoholischer Süssgetränke;
- Kontrollzeichen auf gebrannten Wassern zu Trinkzwecken;
- Angabe der Firmenbezeichnung, des Kleinhandelspreises und kombinierter Warnhinweise auf Tabakerzeugnissen und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen.

In 13 Fällen soll die Ausnahme eingeschränkt werden oder nur vorläufig gelten:

- Feuerungen für Öl, Gas, Holz und Kohle: lufthygienische Anforderungen;
- Angabe einer Schweizer Firma als für das Inverkehrbringen verantwortliche Person auf der Etikette bestimmter chemischer Stoffe und Zubereitungen und im Sicherheitsdatenblatt;
- in der Luft stabile (klimaaktive) Stoffe: Einschränkungen, Vorschriften zur Verhinderung von Emissionen und Kennzeichnungsvorschriften;
- Verbot von kurzkettigen Chlorparaffinen in Anstrichfarben, Lacken, Dichtungsmassen, Textilien, Kunststoffen und Gummi;

- Anforderungen an mit Holzschutzmitteln behandeltes Holz und Holzwerkstoffe;
- Verbot von Phosphat und Beschränkung der Komplexbildner in Wasch- und Reinigungsmitteln;
- Feingehalt, Kennzeichnung und Prüfung von Edelmetallwaren;
- Deklaration nicht zugelassener Käfighaltung von Hühnern;
- Deklarationspflicht für unbeabsichtigte Vermischungen mit allergenen Substanzen bei Lebensmitteln;
- Anforderungen bezüglich Brennbarkeit textiler Materialien (Kleidungsstücke, Vorhänge, Gardinen);
- Anforderungen an den Wärmeverlust von Wassererwärmern, Warmwasser- und Wärmespeichern;
- Angabe des Produktionslandes bei Lebensmitteln;
- Angabe des Produktionslandes von Rohstoffen bei Lebensmitteln.

Diese Auflistung entspricht dem Stand der Gesetzgebung vom 31. Juli 2007. Einzig die Abweichungen im schweizerischen Chemikalienrecht von der am 1. Juni 2007 in der EG in Kraft getretenen REACH-Verordnung wurden nicht vollständig dargestellt, da sie bereits Gegenstand einer separaten Publikation des Bundesamtes für Umwelt (Bafu) waren (A. Boller, M. Hug und T. Stadler, Regulierungsfolgeabschätzung zur möglichen Übernahme der REACH-Verordnung der EG, Bafu, 2007.)



Bild: Keystone

Im Frühjahr 2008 wurde beschlossen, dass die Haushaltlampen mit den schwächsten Energieeffizienzklassen (im Bild) in der Schweiz nicht mehr verkauft werden dürfen. Diese Abweichung vom EG-Recht musste vor ihrer Verabschiedung ausführlich erläutert und gerechtfertigt werden.

auch früher erlassene und zum Teil erst kürzlich bestätigte schweizerische Sondervorschriften neu zu beurteilen.

Für die Beurteilung, ob die Abweichungen fallengelassen oder beibehalten werden sollen, waren die Kriterien gemäss Artikel 4 des THG massgebend. Dieser Artikel muss auch im Licht der staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz – namentlich des WTO-Übereinkommens über technische Handelshemmnisse und des Freihandelsabkommens von 1972 zwischen der Schweiz und der EG – angewendet werden. Die Vereinbarkeit einer Abweichung mit dem nationalen und internationalen Recht ist demzufolge dann als gegeben zu erachten, wenn die konkrete Abweichung den folgenden Kriterien genügt:

- *Die Abweichung dient einem überwiegenden öffentlichen Interesse.* Diese umfassen den Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit; des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen; der natürlichen Umwelt; der Sicherheit am Arbeitsplatz; der Konsumenten und der Lauterkeit des Handelsverkehrs; des nationalen Kulturgutes und des Eigentums.
- *Die Abweichung ist weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels.* Sofern die vom in der EG geltenden Recht abweichenden Vorschriften gleichermassen auf einheimische wie auch importierte Produkte angewendet werden und auch unter den importierten Produkten keine Ungleichbehandlung auslösen, liegt kein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vor. Unter verschleierter Beschränkung des Handels sind insbesondere protektionistische Vor-

schriften zu verstehen, d.h. solche, die vordergründig dem genannten öffentlichen Interesse dienen, aber in Tat und Wahrheit inländische Produzenten vor ausländischer Konkurrenz schützen sollen.

- *Die Abweichung ist verhältnismässig.* Im Rahmen der Beurteilung der Verhältnismässigkeit sind folgende drei Kriterien heranzuziehen: die Eignung, die Erforderlichkeit einschliesslich der Bedingung der geringstmöglichen Beeinträchtigung des Handelsverkehrs und die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung). Im Rahmen der Beurteilung der Eignung ist zu prüfen, inwiefern die Abweichung zur Erreichung der öffentlichen Interessen geeignet ist. Zudem ist auch eine Beurteilung allfälliger negativer Auswirkungen der Abweichung auf andere öffentliche Interessen vorzunehmen. Das Kriterium der Erforderlichkeit stellt die Frage nach alternativen Massnahmen, mit welchen das Ziel ebenfalls erreicht werden könnte. Stehen einem Staat mehrere denkbare Mittel zur Verfügung, ist dasjenige zu wählen, welches die mildeste Massnahme darstellt. Das Wirtschaftsvölkerrecht<sup>5</sup> präzisiert diesen allgemeinen Grundsatz dahingehend, dass nur dasjenige Mittel zulässig ist, welches den Warenverkehr am wenigsten beeinträchtigt. In dieselbe Richtung weist das Kriterium der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn: Der Nutzen der Massnahme muss die wirtschaftlichen Kosten überwiegen.

### Künftige Abweichungen

Da die Verabschiedung technischer Vorschriften ein dynamischer Prozess ist, wird es auch in Zukunft zu Diskussionen über Abweichungen vom EG-Recht kommen. So wurde beispielsweise im Frühjahr 2008 beschlossen, dass – abweichend vom EG-Recht – die Haushaltlampen mit den schwächsten Energieeffizienzklassen in der Schweiz nicht mehr verkauft werden dürfen. Diese neue Abweichung musste vor ihrer Verabschiedung ausführlich erläutert und gerechtfertigt werden. In gleicher Weise sollen künftig auch alle weiteren Anträge für Schweizer Sondervorschriften einer ausführlichen Interessenabwägung unterzogen werden. Abweichungen sind nur noch vorzusehen, wenn sonst wesentliche öffentliche Interessen erheblich gefährdet wären. Dieser vom Bundesrat im Rahmen der THG-Revision statuierte Grundsatz wird den Massstab für künftige Entscheide bilden. ■

4 Zu den in Liste Z aufgeführten Fällen vgl. Artikel von Bucher und Enderle auf Seite 15ff.

5 Art. XX des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, Art. 2.2 des WTO-Übereinkommens über die technischen Handelshemmnisse, Art. 5.6 des WTO-Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen sowie die Spruchpraxis der Streitschlichtungsorgane der WTO.