Der hohe Preis, ein bisschen anders zu sein

Stefan Meyer-Lanz, Manuel Langhart

***Abstract****. Mit der unilateralen Übernahmen des Cassis-de-Dijon (CdD)-Prinzips waren grosse Hoffnungen für Wettbewerb und Preisniveau in der Schweiz verbunden. In vielen Produktebereichen existieren heute allerdings bundesrätlich festgelegte Ausnahmen, welche im Verdacht stehen, diese Effekte zu bremsen. Für die Branchen der Lebensmittel und Haushaltswaren haben wir untersucht, welche Auswirkungen eine Aufhebung der branchenspezifischen CdD-Ausnahmen brächte. Mittels quantativen Analysen und Experteninterviews zeigen wir, dass die Fixkosten für die Entwicklung einer Schweiz-spezifschen Lösung und die erhöhten laufenden Aufwendungen für die Umetikettierung substanziell sind und die Produktevielfalt und den Wettbewerb beeinträchtigen. Hingegen bringen die CdD-Ausnahmen für den Konsumentenschutz oder die Umwelt wenig, weil die Angleichung der Rechtssysteme der Schweiz und der EU bereits weit fortgeschritten ist*

Im Jahr 2010 hat die Schweiz unilateral das Cassis-de-Dijon (CdD)-Prinzip im Aussenhandel mit der EU eingeführt. Die Erfüllung der europäischen Normen ist in einigen Produktebereichen aber keine hinreichende Bedingung für die Inverkehrbringung. So existieren zurzeit u.a. im Lebensmittelbereich und bei einigen Haushaltsgeräten explizite Ausnahmen. Das Institut für Wirtschaftsstudien Basel – in Zusammenarbeit mit Prof. Reto Föllmi (Uni St. Gallen) und Markus Saurer (Markus Saurer Industrieökonomie) – hat im Auftrag des SECO erstmals Preis- und Mengeneffekte sowie die Auswirkungen auf Produktevielfalt und Wettbewerbsintensität dieser Ausnahmen untersucht.

Kosten-Nutzen-Abwägung eines Abweichens vom CdD-Prinzip

Das Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) sieht vor, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse Ausnahmen vom CdD-Prinzip legitimieren kann. Durch die Anwendung der inländischen Gesetzgebung können beispielsweise schädliche Informationsasymmetrien entschärft (z.B. bezüglich Sicherheit oder Qualität) oder negative externe Effekte internalisiert (z.B. CO2-Emmissionen, Luftverschmutzung) werden.

Die Vorschriften in der Schweiz, auf deren Basis die CdD-Ausnahmen beschlossen werden, bringen aber auch volkswirtschaftliche Kosten mit sich. Teilweise fallen fixe Kosten durch spezifische Investitionen an (z.B. Entwicklung einer Sonderserie mit höherer Energieeffizienz). Zudem entstehen auch wiederkehrende Kosten (z.B. Administration zur Deklaration von Produkten, zusätzliche Etikettierung bei Lebensmitteln).

Diese Kosten können die Produktevielfalt und damit den Wettbewerb in der Schweiz negativ beeinflussen. Wird ein Produkt vom CdD-Prinzip ausgenommen, dann stellt sich für den EU-Hersteller die Frage, ob er überhaupt (noch) in die Schweiz exportieren und den strengeren Vorschriften nachkommen will. Dies wird er nur tun, wenn der Markt genug Ertragspotenzial verspricht. Je nach Kostenstruktur sowie Markt- und Wettbewerbsverhältnissen können die Zusatzkosten der "CH-Sonderregeln" auf Vertriebspartner und Endverbraucher in der Schweiz abgewälzt werden. In diesem Sinne kann sich die Implementierung von abweichenden Vorschriften in abnehmender Produktevielfalt ("extensive margin") und/oder sinkenden Importmengen und steigenden Preisen ("intensive margin") manifestieren. Dies tangiert direkt den Wettbewerb in der Schweiz.

Bewilligungspflicht bei den Lebensmitteln bleibt nicht ohne Folgen

Ein spezielles Konstrukt von CdD-Ausnahmen ist im Nahrungsmittelbereich verortet. Zwar existieren explizite Ausnahmen (z.B. alkoholische Süssgetränke ohne Angabe des Alkoholgehalts, Produkte ohne Hinweis auf die Vermischung mit Allergenen), doch umfasst die Bewilligungspflicht darüber hinaus sämtliche EU-Lebensmittel, welche die Schweizer Normen nicht erfüllen und hier in Verkehr gebracht werden. Die Bewilligungspflicht, zusammen mit der Pflicht zur Angabe des Herstellungslands und der Produktbeschreibung in einer Landessprache verhindern einen funktionierenden Parallelhandel. Ein dämpfender Effekt auf die Preise, welcher aufgrund eines intensiveren Wettbewerbs ausgelöst wird, kann somit kaum entstehen.

Nachdem das Bewilligungsverfahren zu Beginn rege genutzt wurde, bewegt sich die Zahl der beurteilten Gesuche durch das BLV seit 2014 um lediglich noch 10 pro Jahr. Diese bescheidene Nutzung könnte das Resultat eines geringen Bedarfs für neue Produkte sein. Sie könnte aber auch in der Tatsache begründet liegen, dass viele neue Produkte aus der EU die nationalen Normen für die Inverkehrbringung in der Schweiz bereits erfüllen. Interviews mit Branchenvertretern haben jedoch gezeigt, dass die direkten und indirekten Kosten des Bewilligungsprozesses markant sind. Neuartige Nahrungsmittel werden von den Detailhändlern oft zuerst in Pilotmärkten getestet. Wo dafür zusätzliche Bewilligungen nötig sind, wird auf solche Tests verzichtet. Damit entgeht den Schweizer Konsumenten eventuell oft die Möglichkeit, den Nutzen neuer Produkte für sich zu entdecken.

Unnötige Abweichung im Energiebereich

Die schweizerischen Anforderungen an die Energieeffizienz von Haushaltsgeräten decken sich weitgehend mit den EU-Normen. Etwas weiter geht die Schweiz u.a. bei einigen Weisswaren. Zudem benötigen hierzulande auch Kaffeemaschinen eine Energieetikette. Dies ist in der EU (noch) nicht der Fall.

Den kleinen Abweichungen stehen hohe Kosten gegenüber. Laut Experten beeinflussen die CdD-Ausnahmen die Produktevielfalt indirekt über die Entscheidung der Hersteller. Die Produzenten von Weisswaren bringen laufend Produktinnovationen auf den EU-Markt. Diese Produkte erfüllen zwangsläufig die Anforderungen der EU, nicht aber unbedingt die strengeren CH-Effizienzvorschriften. Die Hersteller müssen sich somit entscheiden, Sonderserien für die Schweiz zu produzieren oder aber den Markt nicht zu beliefern. In welche Richtung der Entscheid fällt, hängt, wie eingangs erwähnt, von den erwarteten Zusatzkosten und vom Zusatzertragspotenzial ab. Da der CH-Markt absolut klein und global unbedeutend ist, dürfte dieses Erfolgskalkül oft zu Ungunsten unseres Landes ausfallen. Tendenziell stützen Auswertungen von Zolldaten die These, dass die Produktevielfalt und damit auch der Wettbewerb unter den Ausnahmen leiden.

Die strengeren Vorschriften verdrängen auch bestehende Technologien vom Markt, die in der EU nach wie vor gefragt sind (z.B. Kondensationstrockner). Handkehrum werden in Bezug auf die Schweiz Innovationen verhindert, welche für den Konsumenten zwar grosse qualitative Fortschritte bedeuten, jedoch etwas mehr Energie verbrauchen. Die inzwischen starre Fokussierung auf Innovationen bei der Energieeffizienz in der Schweiz wird auch von den Branchenexperten kritisch beurteilt. Diese bezweifeln, ob den CdD-Ausnahmen überhaupt ein positiver Effekt zugesprochen werden kann; die zusätzlich erzielten Energieeinsparungen dürften ohnehin marginal sein.

Nichts zu verlieren, ein wenig zu gewinnen

Im Bereich der Haushaltsgeräte erlauben die Daten eine quantitative Schätzung des Effekts der Ausnahmeregelung. Im Mittel zeigt sich bei den Importpreisen ein Aufschlag bei den betroffenen Weisswaren von 13 Prozent im Vergleich zu ähnlichen Geräten, welche gemäss CdD in die Schweiz gebracht werden dürfen. Bei den Set-Top-Boxen lässt sich dieser Effekt nicht nachweisen, was teilweise auf den kurzen Beobachtungszeitraum zurückzuführen ist. Wichtiger ist jedoch, dass nur gerade 5.8 Prozent der in die Schweiz importierten Boxen aus dem EU-Raum stammt (2016); der überwiegende Teil kommt aus Südostasien und ist daher nicht betroffen von CdD.

Selbstverständlich sind die qualitativen und quantitativen Analysen mit Unsicherheit verbunden. Zudem stellen die CdD-Ausnahmen nur einen relativ kleinen Baustein der Handelsschranken dar, der vor allem im Lebensmittelbereich von massiven tarifären Hürden überschattet wird. Aufgrund dessen darf man nicht der Illusion unterliegen, dass ein Verzicht auf die CdD-Ausnahmen die Hochpreisinsel Schweiz ausmerzen würde.

Aus der Analyse lässt sich die Aussage ableiten, dass die CdD-Ausnahmen in den beiden Bereichen wohl kaum einen volkswirtschaftlichen Nutzen für die Schweiz gebracht haben. Vielmehr entstehen durch die Abweichungen substanzielle Kosten. Der Nutzen ist darum gering, weil die Angleichung der Rechtssysteme der Schweiz und der EU weit fortgeschritten ist und der "Swiss Finish" z.B. den Konsumenten kaum besser, sondern einfach etwas anders schützt. Aufgrund der Tatsache, dass die Harmonisierung zwischen der Schweiz und der EU ungehindert fortschreitet, werden die CdD-Ausnahmen ohnehin eines Tages obsolet werden. Der Preis für die Abweichungen bezahlt bis dahin vornehmlich der Schweizer Konsument.

*Abb. 1 Anzahl der BLV-Entscheide nach Jahr und Art des Entscheids*

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft und Veterinärwesen BLV

*Abb. 2 Summarische Wirkungseinschätzung der CdD-Ausnahmeregelung, nach Produktebereich*



Quelle: IWSB