

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Herr Christophe Perritaz
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Per E- Mail an: thg@seco.admin.ch

6. August 2014

10.538 Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse. Lebensmittel vom Cassis-de Dijon-Prinzip ausnehmen: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Mai 2014 haben Sie uns zur Stellungnahme zum oben genannten Geschäft eingeladen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr.

economiesuisse hat bei ihren Mitgliedern – bestehend aus 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie einigen grösseren Einzelunternehmen – eine interne Umfrage durchgeführt und nimmt gestützt auf deren Antworten aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung:

economiesuisse lehnt die geplante Revision des THG entschieden ab. Technische Handelshemmnisse verursachen erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten. Sie schaden dem Wirtschaftsstandort und den Konsumenteninteressen. Das mit der THG-Revision 2010 einseitig in der Schweiz eingeführte „Cassis de Dijon“-Prinzip ist ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung von sachlich nicht gerechtfertigten Handelsbeschränkungen. Ein Ausschluss aller Lebensmittel vom „Cassis de Dijon“-Prinzip, wie ihn die geplante Revision fordert, wäre ein Rückschritt und würde das THG empfindlich schwächen. Ein solcher Schritt würde der Marktabschottung Vorschub leisten. Das ohnehin schon hohe Schweizer Kostenniveau würde zusätzlich in die Höhe getrieben und die Produktauswahl unnötig eingeschränkt. Damit geht die Revision – gerade vor dem Hintergrund der „Hochkosteninsel“ Schweiz und angesichts des florierenden Einkaufstourismus – in die völlig verkehrte Richtung.

Die zur Begründung der Revision angeführte Sorge um die „Verwässerung der Schweizer Qualitäts- und Produktionsstandards“ ist ein Scheinargument zur Verschleierung protektionistischer Motive. In Wirklichkeit geht es den Befürwortern darum, der Landwirtschaft durch Abschottung des hiesigen Marktes den Absatz zu sichern. Die Sicherheit, Transparenz und Qualität von Lebensmitteln sind bereits durch das bestehende und funktionierende Bewilligungssystem si-

chergestellt. Seit der Einführung des „Cassis de Dijon“-Prinzips ist noch zu wenig Zeit verstrichen, um seine preissenkende Wirkung detailliert zu belegen; daraus lässt sich jedoch keinerlei Revisionsbedarf ableiten.

1. Technische Handelshemmnisse verursachen erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten

Technische Handelshemmnisse resultieren aus unterschiedlichen nationalen Vorschriften für das Inverkehrbringen von Produkten. Bereits geringfügige Abweichungen der entsprechenden Schweizer Vorschriften von denen der wichtigen Handelspartnern, namentlich der EU, können den grenzüberschreitenden Handel stark behindern. Ganz besonders für die Schweiz als kleines und international stark verflochtenes Land sind solche Einzelgänge gesamtwirtschaftlich schädlich. So führen Schweizer Spezialvorschriften, die für EU-Produkte ohne sachlichen Grund etwa ein erneutes aufwändiges Prüf- und Zulassungsverfahren, eine gesonderte Verpackung für den hiesigen Markt oder gar eine Abänderung des Produkts selbst notwendig machen, zu einer Reihe von Problemen.

Handelsbarrieren verstärken die Abschottung des Schweizer Markts. Sie schwächen den inländischen Wettbewerb und treiben das Kostenniveau – und damit das Preisniveau – zusätzlich in die Höhe. Das ist vor dem Hintergrund des starken Frankens kontraproduktiv und leistet dem florierenden Einkaufstourismus unnötig Vorschub und; Schweizer kaufen inzwischen für jährlich 10 Milliarden Franken im Ausland ein. Auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Anbietern leidet. Z.B. belasten hohe Anschaffungskosten für Lebensmittel die Schweizer Hotellerie, deren Restaurationsumsatz bei 40-50 Prozent liegt und die als standortgebundene Exportindustrie zu Weltmarktpreisen konkurrenzfähig sein muss. Ausserdem werden manche ausländische Produkte gar nicht erst angeboten, weil sich der Aufwand für den kleinen Schweizer Markt nicht lohnt. Die Leidtragenden des eingeschränkten Angebots sind die Konsumenten.

2. Keine Schwächung des THG – der Abbau von Handelshemmnissen muss fortgesetzt werden

Technische Handelshemmnisse verursachen erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten und laufen Konsumenten- wie Standortinteressen zuwider. Das 1995 erlassene und 2010 erweiterte THG ist eine Antwort auf solche ungerechtfertigten Beschränkungen des freien Marktzugangs: Es zielt darauf ab, technische Handelshemmnisse zu vermeiden, zu beseitigen oder abzubauen. An dieser seit den 1990er-Jahren vom Bundesrat verfolgten Strategie einer aussenwirtschaftlichen Öffnung ist unbedingt festzuhalten.

Die vorgeschlagene THG-Revision hingegen steht völlig quer zu diesen Bemühungen. Protektionistisch motiviert, zielt sie auf eine Abschwächung des THG ab – und damit auf eine stärkere Abschottung. Ein solches Ansinnen, mit dem partikuläre Motive zum Schaden des Gesamtinteresses durchgesetzt werden sollen, ist klar abzulehnen.

3. Eine Ausnahme der Lebensmittel würde das „Cassis-de-Dijon“-Prinzip aushöhlen

Durch die THG-Teilrevision 2010 wurde die einseitige Anwendung des "Cassis de Dijon"-Prinzips der EU in der Schweiz verankert. Das Prinzip ist eine wichtige Ergänzung zu den übrigen Instrumenten zur Bekämpfung von Handelshemmnissen, d.h. zu Staatsverträgen und der autonomen Harmonisierung der schweizerischen technischen Vorschriften. Es stellt in den Bereichen, in denen die Schweizer- und EU-Vorschriften noch nicht (vollständig) harmonisiert sind, sicher, dass Produkte, die in der EU rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch hier verkauft werden dürfen, auch wenn sie den hiesigen Normen nicht (vollständig) entsprechen. Leider wird das positive Potenzial des "Cassis de Dijon"-Prinzips bisher allerdings zu wenig ausgenutzt, da sein Anwendungsbereich sehr lückenhaft ist: Bereits

heute gibt es einen über dreiseitigen Katalog mit als „sensibel“ erachteten Produktgruppen, die von vornherein von der Regelung ausgenommen sind; allein zehn Ausnahmen betreffen den Lebensmittelbereich.

Die neu vorgeschlagene komplette Ausnahme von Lebensmitteln aber würde das "Cassis de Dijon"-Prinzip faktisch aushebeln, denn gerade im Lebensmittelbereich wirkt es sich wettbewerbsbelebend aus. Ausserdem ginge von einer noch weitergehenden Durchlöcherung des Prinzips eine negative Signalwirkung aus.

4. „Verwässerung der Schweizer Standards“ als Scheinargument zur Verschleierung protektionistischer Motive. Das geltende THG gewährleistet die Sicherheit, Transparenz und Qualität.

Die Begründung für die angestrebte Revision, die Anwendung des „Cassis de Dijon“-Prinzips im Lebensmittelbereich verwässere die Schweizer Qualitäts- und Produktionsstandards, ist vorgeschoben. Den Befürwortern geht es vielmehr darum, der Landwirtschaft durch Abschottung des hiesigen Marktes den Absatz zu sichern. Tatsache ist, dass die Sicherung der Schweizer Standards schon mit der geltenden Gesetzgebung sichergestellt ist:

Heute gilt für Lebensmittel (die nicht von vornherein unter eine der Ausnahmen fallen) bereits eine Sonderregelung, indem sie einer Bewilligungspflicht unterstehen. Die Bewilligung muss beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) eingeholt werden und ergeht in Form einer Allgemeinverfügung. Sie wird nur unter der Bedingung erteilt, dass für das betreffende Lebensmittel keine Bedenken bezüglich überwiegender öffentlicher Interessen wie Sicherheit und Gesundheit, Konsumentenschutz oder der Lauterkeit im Handel bestehen. Insbesondere muss Transparenz herrschen, und der Kunde darf durch die Aufmachung und Anpreisung nicht getäuscht werden. Die Bewilligungspflicht dient somit der Gewährleistung des einheimischen Schutzniveaus. Dieselben strengen Bedingungen gelten selbstredend auch für solche Lebensmittel, die von Schweizer Herstellern im Inland nach ausländischen Vorschriften hergestellt werden (vgl. Art. 16b THG). Insbesondere dürfen Aufmachung und Produktinformation nicht den Eindruck erwecken, dass das Lebensmittel schweizerischen technischen Vorschriften entspricht (Art. 16e Abs. 1 und 3 THG). Sodann wurde bereits 2012 mit der Einführung von Art. 10a VIPaV den Bedürfnissen der Landwirtschaft Rechnung spezifisch getragen. Dieser Artikel nimmt bestimmte im Inland hergestellte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Alp- und Bergbauprodukte, Wein, Bioprodukte) von der Bewilligungsmöglichkeit aus, um ein Unterlaufen der Schweizer Qualitätsstrategie in der Landwirtschaft auszuschliessen.

Gesundheit, Transparenz und Qualität ist somit durch das bestehende und funktionierende Bewilligungssystem gewährleistet. Im Übrigen kann der Bundesrat auch jederzeit neue Ausnahmen vom „Cassis de Dijon“-Prinzip vorsehen, sollten überwiegende öffentliche Interessen durch bestimmte Produkte tangiert werden. Wohlgermerkt müssen solche Abweichungen verhältnismässig sein und sie dürfen keine verschleierte Handelsbeschränkungen darstellen (Art. 4 Abs. 3 THG). Die geforderte Ausnahme aller Lebensmittel vom „Cassis de Dijon“-Prinzip ist erstens unverhältnismässig und verfolgt zweitens schlecht verhohlenen Einzelinteressen. Sie läuft somit dem Geist des THG zuwider.

Die von den Befürwortern der Revision kolportierten Fälle von französischem Sirup mit geringerem Fruchtsaftanteil oder österreichischem Schinken mit höherem Wasseranteil sind in Wirklichkeit kein Problem. Die Prozentangaben der Zutaten sind auf der Packung jeweils genau deklariert, eine „Irreführung der Schweizer Konsumenten“ ist also ausgeschlossen. Der mündige Konsument kann sich informieren und für sich selbst entscheiden, welche Produktzusammensetzung und Qualität er vorzieht. Eine breite Angebotsspanne liegt ganz in seinem Interesse. Gar nicht im Interesse etwa vieler Familien und Personen mit niedrigen Einkommen würde es dagegen liegen, wenn Budget-Produkte aus den

Regalen der Detaillisten verschwinden. Eine eingeschränkte Auswahl animiert die Kunden geradezu dazu, ins grenznahe Ausland auszuweichen – wo sich unbehelligt von einer staatlich verordneten Qualitätsstrategie einkaufen lässt.

5. Positive Effekte der THG-Revision von 2010 – für eine Umkehr gibt es keinen Grund

Die Behauptung der Befürworter der geplanten Revision, dass die wirtschaftlichen Vorteile der THG-Revision von 2010 nicht (genügend) hätten bestätigt werden können, ist verfehlt. Im April 2013 veröffentlichte das Seco einen Bericht zu den Auswirkungen des „Cassis de Dijon“-Prinzips. Die Erhebungen des Seco bestätigen zunächst die Annahme, dass zwischen den technischen Handelshemmnissen und dem gegenüber den Nachbarländern höheren schweizerischen Preisniveau ein signifikanter Zusammenhang besteht. Technische Handelshemmnisse ergeben mit anderen Worten höhere Preise in der Schweiz. Diese Tatsache allein gebietet schon den möglichst weiten Abbau dieser hausgemachten Preistreiber.

Weiter fällt die Einschätzung der THG-Revision von 2010 positiv aus. So hält das Seco fest, dass ein Prozess zum Abbau technischer Handelshemmnissen in Gang gesetzt wurde, ohne dass es zu nachteiligen Effekten auf das Schutzniveau kam. Zudem konnte durch die Revision insgesamt eine preis-senkende Wirkung erzeugt werden. Allerdings fielen die Preiserhebungen des Seco in einen Zeitraum, in der gleichzeitig eine massive Aufwertung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro stattfand. Deshalb liess sich der Einfluss des per Juli 2010 eingeführten „Cassis de Dijon“-Prinzips schlecht isolieren. Hieraus aber abzuleiten, dass die Revision nicht den gewünschten Effekt erzielt habe, ist unzulässig. Vielmehr ist es vier Jahre nach Inkrafttreten des „Cassis de Dijon“-Prinzips deutlich zu früh für eine detailliert aufgeschlüsselte Darstellung der positiven Effekte. Ebenso verfehlt ist es, die relativ beschränkte Nutzung des „Cassis de Dijon“-Prinzips im Lebensmittelbereich als Argument für die geplante Revision ins Feld zu führen. Der Grund dafür, dass das Prinzip nicht öfters in Anspruch genommen wird, dürfte kaum fehlendes Interesse der Händler sein. Der Knackpunkt dürften viel eher die Kosten von mehreren Tausend Franken sein, die eine Gesuchstellung verursacht. Kommt erschwerend hinzu, dass das Verfahren vor allem für kleine Importeure anspruchsvoll ist.

Abgesehen von den direkten Preisreduktionen, die mit der Anwendung des „Cassis de Dijon“-Prinzips einhergehen, sind auch dessen langfristige volkswirtschaftliche Auswirkungen bedeutsam – allem voran die Intensivierung des Wettbewerbs und die Erweiterung der Märkte, die eine Ausschöpfung von Grössenvorteilen ermöglicht. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es allerdings für eine Quantifizierung dieser Wirkungen ebenfalls noch zu früh.

Schliesslich verhindert die Geltung des „Cassis de Dijon“-Prinzips auch die Entstehung von neuen Handelshemmnissen, wenn sich das schweizerische oder das europäische Recht weiterentwickeln und sich dadurch neue Abweichungen in den technischen Vorschriften ergeben.

6. Fazit

economiesuisse betrachtet die vorgeschlagene teilweise Rückgängigmachung der THG-Revision von 2010 als grundlegend verkehrt und lehnt sie entschieden ab. Die geforderte Ausnahme aller Lebensmittel vom „Cassis de Dijon“-Prinzip verfolgt protektionistische Zwecke und entbehrt jeder Rechtfertigung. Statt den bewährten bisherigen Weg weiter zu beschreiten und kostspielige Handelshemmnisse im Interesse der Gesamtwirtschaft weiter abzubauen, werden Neue errichtet. Das ist gerade vor dem Hintergrund der „Hochkosteninsel Schweiz“, die dadurch geradezu kultiviert würde, absolut unverständlich.

Seite 5

10.538 Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse. Lebensmittel vom Cassis-de Dijon-Prinzip ausnehmen: Stellungnahme

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. Marlis Henze
Wissenschaftliche Mitarbeiterin