

Matthias Oesch*

Die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips

Stichworte: technische Handelshemmnisse, Cassis-de-Dijon-Prinzip, EU-/EG-Recht, EWR, Freihandelsabkommen von 1972, THG, Inländerdiskriminierung, Lebensmittelrecht

I. Einleitung

Im Verlauf des nächsten Jahres tritt die Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) in Kraft.¹ Kernstück dieser Revision ist die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips durch die Schweiz. Diese Massnahme stellt einen Meilenstein in der Geschichte des schweizerischen Ausenwirtschaftsrechts dar. Die Schweiz anerkennt autonom die umfassende Gleichwertigkeit der europäischen Produktvorschriften mit den schweizerischen. Produkte, welche im europäischen Wirtschaftsraum rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, können grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren.

Die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips stellt auch für geübte Wirtschaftsanzwältinnen und -anwälte eine neue Herausforderung dar. Der vorliegende Beitrag bezweckt, einen Überblick über die neue Rechtslage zu verschaffen.² Nach einem Rückblick auf die Entwicklung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der EG (II.) werden die Beweggründe des Gesetzgebers für die einseitige Einführung in der Schweiz nachgezeichnet (III.). Anschliessend werden die Grundzüge der neuen Regelung (IV.) mit den Sondervorschriften für Lebensmittel vorgestellt (V.). Schliesslich wird die Problematik der Inländerdiskriminierung gestreift (VI.), bevor ein kurzer Epilog die Ausführungen abrundet (VII.).

II. Das Cassis-de-Dijon-Prinzip in der EG ...

Der Grundsatz des freien Warenverkehrs stellt ein Kardinalsprinzip des europäischen Binnenmarkts dar. Für die Verwirklichung des möglichst schrankenlosen Austauschs von Waren zwischen den Mitgliedstaaten hat sich die EG hauptsächlich zweier Stra-

tegien bedient. Zum einen wurden zwischenstaatliche Handelshemmnisse durch eine weitgehende Harmonisierung und Vereinheitlichung der einschlägigen Produktvorschriften beseitigt. Zum anderen hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Jahr 1979, gestützt auf Art. 28 und 30 EGV, das grundlegende Urteil *Cassis de Dijon* gefällt.³ Danach gilt im nicht harmonisierten Bereich – d.h. in demjenigen Bereich, in dem (noch) keine gemeinschaftsweite Harmonisierung stattgefunden hat – der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von nationalen Produktvorschriften. Die Mitgliedstaaten sind vorbehaltlich überwiegender öffentlicher Interessen verpflichtet, Produkte aus anderen Mitgliedstaaten zum Vertrieb und Verkauf zuzulassen, falls diese die im Produktionsland geltenden Produktions- und Vertriebsbedingungen erfüllen (sog. Cassis-de-Dijon- oder Herkunftslandprinzip).⁴ Seither wurden die im Cassis-de-Dijon-Urteil aufgestellten Grundsätze in einer reichen und schöpferischen Praxis des EuGH konkretisiert und in Mitteilungen der Europäischen Kommission sowie in der neuen Verordnung 764/2008 weiterentwickelt.⁵

Mit dem Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum von 1992 (EWR-Vertrag) wurde der Geltungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips auf die dem EWR beitretenden EFTA-Staaten ausgeweitet. Damit gilt dieses Prinzip heute für den Warenhandel zwischen den 27 EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Island und Liechtenstein – nicht aber für den Warenhandel zwischen diesen Staaten und dem weissen Flecken in der Mitte Europas, der Schweiz.

III. ... und die einseitige Einführung durch die Schweiz

Die Schweiz profitiert vom Cassis-de-Dijon-Prinzip, wie es im EWR-Raum gilt, nicht. Vielmehr bestehen weiterhin zahlreiche

* PD Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M., Assistenzprofessor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Bern.

1 Die eidgenössischen Räte verabschiedeten die Vorlage zur THG-Revision am 12. Juni 2009. Gemäss Medienberichten gelang es dem Referendumskomitee um den Genfer Winzer Willy Cretegnin in der Folge nicht, die notwendigen 50 000 Unterschriften rechtzeitig, d.h. bis 1. Oktober 2009, einzureichen. Nun obliegt es dem Bundesrat, den genauen Zeitpunkt der Inkraftsetzung zu bestimmen.

2 Siehe zum Ganzen Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse vom 25. Juni 2008, BBl 2008 7275; JULIE-ANTOINETTE STADELHOFFER, Grundzüge der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse, in: Die Volkswirtschaft 10–2008, S. 4 ff.; BEAT ZIRLICK/JULIE-ANTOINETTE STADELHOFFER, Technische Handelshemmnisse und das Cassis-de-Dijon-Prinzip, in: Tagungsband zur 4. Zürcher Tagung zum internationalen Handelsrecht: Aktuelle Rechtsfragen zum internationalen Vertriebsrecht vom 29. April 2009 (Europainstitut der Universität Zürich), erscheint 2010.

3 Rs. 120/78, *Rewe-Zentral AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Slg. 1979 649.

4 Siehe zum Cassis-de-Dijon-Prinzip etwa Botschaft (Fn. 2), S. 7287; TOBIAS JAAG, Europarecht: Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, Zürich 2. Aufl. 2009, Rz. 3211; THOMAS OPPERMANN/CLAUS DIETER CLASSEN/MARTIN NETTESHEIM, Europarecht: Ein Studienbuch, München 4. Aufl. 2009, § 23 Rz. 35.

5 Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des EuGH vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 («Cassis de Dijon»), ABl C 256 vom 3. Oktober 1980, S. 2; Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen – Erleichterung des Marktzugangs für Waren in einem anderen Mitgliedstaat: praktische Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung, ABl C 265 vom 4. November 2003, S. 2; Verordnung (EG) 764/2008 vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind.

technische Handelshemmnisse, welche zu überhöhten Preisen in der Schweiz beitragen. Da es nicht realistisch gewesen wäre, die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips zwischen der EG und der Schweiz auf staatsvertraglicher Basis einzuführen (und ein Beitritt der Schweiz zum EWR zurzeit ohnehin nicht mehrheitsfähig ist), hat der schweizerische Gesetzgeber beschlossen, das Cassis-de-Dijon-Prinzip autonom einzuführen und einseitig auf Produkte aus dem EWR-Raum anzuwenden. Dabei unterscheidet sich die schweizerische Massnahme vom Cassis-de-Dijon-Prinzip, wie es im europäischen Wirtschaftsraum gilt, in zweierlei Hinsicht:

- Zum einen führt die autonome Einführung dazu, dass der erleichterte Marktzugang nur einseitig, d.h. zugunsten von Produkten, welche aus dem EWR-Raum eingeführt werden, gewährt wird. Schweizerische Produkte bzw. ihre Hersteller in der Schweiz profitieren umgekehrt nicht von einem erleichterten Marktzugang im EWR-Raum; es handelt sich um eine «Einbahnstrasse». ⁶ Auch wenn ein solches Vorgehen dem handelsdiplomatischen Fundamentalprinzip der Reziprozität zuwiderläuft, nimmt der Gesetzgeber diesen Nachteil bewusst in Kauf, da auch die bloss einseitige Anwendung für die Schweiz volkswirtschaftlich vorteilhaft erscheint. ⁷
- Zum anderen erfasst die schweizerische Variante sowohl Produkte, welche gestützt auf gemeinschaftsrechtliche Produktvorschriften rechtmässig in Verkehr gesetzt werden, als auch Produkte, welche – bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung in der EG – den technischen Vorschriften eines EG-/EWR-Mitgliedstaats entsprechen. Damit findet das Cassis-de-Dijon-Prinzip nach erfolgter THG-Revision auf alle Produkte Anwendung, welche im EWR-Raum rechtmässig vertrieben werden.

In der Lehre wird verschiedentlich vorgebracht, dass es für die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips gegenüber Produkten aus dem EG-Raum eigentlich gar keines gesetzgeberischen Zutuns bedürfe. Es wäre durchaus möglich, so wird argumentiert, Art. 13 des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EG vom 22. Juli 1972 (FHA) in diesem Sinne auszulegen und dem Cassis-de-Dijon-Prinzip damit qua Richterrecht zumindest für den Industriegüterbereich Geltung zu verschaffen. ⁸ In der Tat wäre es eigentlich nahe liegend, dass sich das Bundesgericht bei

der Auslegung und Anwendung von Art. 13 und 20 FHA an die analoge Rechtsprechung des EuGH zu Art. 28 und 30 EGV anlehnt, auf die sich das Cassis-de-Dijon-Prinzip stützt, und die beinahe identisch formuliert sind wie Art. 13 und 20 FHA. Das Bundesgericht hat sich bis heute nicht abschliessend dazu geäussert. Dies liegt primär daran, dass das Bundesgericht dem FHA die unmittelbare Anwendbarkeit, von wenigen Ausnahmen abgesehen (Ursprungsregeln), grundsätzlich abzusprechen scheidet; dies gilt auch für Art. 13 und 20 FHA. ⁹ Dessen ungeachtet wäre es aber ohnehin fraglich, ob sich das Bundesgericht zu einer derart weitreichenden Auslegung des FHA durchringen könnte. Seine Funktion bei der Auslegung des FHA unterscheidet sich wesentlich von der integrativen Vorreiterrolle, welche dem EuGH bei der Vollendung des europäischen Binnenmarkts, gestützt auf die Vorgaben des EGV, zugekommen ist. ¹⁰ Die bundesgerichtliche Zurückhaltung erscheint vor diesem Hintergrund verständlich.

IV. Grundzüge der neuen Regelung

Nach erfolgter THG-Revision können Produkte, welche nach den einschlägigen Vorschriften des EG-Rechts (im harmonisierten Bereich) oder des EG-/EWR-Herkunftslandes (im nicht harmonisierten Bereich) hergestellt und dort rechtmässig in Verkehr gebracht wurden, auch in der Schweiz ohne weitere Prüfung eingeführt und verkauft werden (Art. 16a revTHG). ¹¹ Vorbehalten bleiben einzig die Anforderungen an die Produktinformation. Dabei gilt der Grundsatz, dass die Produktinformation in mindestens einer schweizerischen Amtssprache abgefasst sein muss (Art. 4a und 16e revTHG). Ausnahmen sind erlaubt, wenn eine Produktinformation in einer anderen Sprache genügend und unmissverständlich über das Produkt Auskunft gibt; dies gilt etwa für spanischen oder griechischen Wein, der auch in der Schweiz bereits heute in einer Fremdsprache etikettiert und so verkauft werden kann. ¹² Von der einseitigen Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips profitieren etwa Kosmetika, Textilien und Kleider, Lebensmittel sowie Wohnungseinrichtungsgegenstände – alles Produktbereiche, welche den schweizerischen technischen Vorschriften nicht oder nicht vollständig entsprechen und deren freie Zirkulation zwischen dem EWR-Raum und der Schweiz staatsvertraglich nicht gewährleistet ist. ¹³

6 CHRISTA TOBLER, Cassis de Dijon für die Schweiz: Pur oder on the Rocks, in: SZIER 2005, S. 567, 568.

7 Botschaft (Fn. 2), S. 7299; siehe zu den Vorteilen einer einseitigen Anwendbarkeit ROGER ZÄCH, Cassis de Dijon – Meilenstein des schweizerischen Wirtschaftsrechts?, in: Rechtliche Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Schweiz, hrsg. von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität St. Gallen (HSG), Zürich/St. Gallen 2007, S. 295, 303 f. – Im Rahmen der Verhandlungen über ein Agrarfreihandelsabkommen wird zurzeit über eine Verbesserung des gegenseitigen Marktzugangs für Agrarprodukte und Lebensmittel, einschliesslich einer vertraglichen Regelung zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips, diskutiert; siehe dazu www.europa.admin.ch und den Link zu Themen/Weitere Dossiers CH-EU.

8 So etwa ANDREAS KELLERHALS/TOBIAS BAUMGARTNER, Das «Cassis-de-Dijon»-Prinzip und die Schweiz, in: SJZ 2006, S. 321, 326; TOBLER (Fn. 6), S. 569 ff.; siehe dazu auch CHRISTINE BREINING-KAUFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, in: ZSR 2006 II, S. 5, 35 ff.

9 Siehe etwa Urteil des BGer. vom 6. September 2006, A-8382/2007, E. 5 und 6; BGE 131 II 271, E. 10.1–10.5; aus der reichhaltigen Literatur etwa SILVIO ARIOLI, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch (Hrsg.), Die sektoriellen Abkommen Schweiz-EG, Bern 2002, S. 123, 145 ff.; BREINING-KAUFMANN (Fn. 8), S. 61 ff.; DANIEL WÜGER, Bundesgericht wendet Freihandelsabkommen erstmals unmittelbar an – ein Schritt vorwärts, ein Schritt zurück, in: Jusletter vom 4. April 2005; ZÄCH (Fn. 7), S. 298. – Demgegenüber wendet der EuGH das FHA in ständiger Praxis unmittelbar an; dazu grundlegend Rs. 104/81, *Kupferberg*, Slg. 1982 3641.

10 Siehe zur (zurückhaltenden) Rolle des BGer. bei der Auslegung des FHA etwa BGE 105 II 49.

11 Siehe zu diesen Grundzügen der Vorlage STADELHOFFER (Fn. 2), S. 6 f.

12 Botschaft (Fn. 2), S. 7312.

13 Botschaft (Fn. 2), S. 7357, wobei für Lebensmittel eine Sonderregelung gilt (siehe unter V.).

Einzig in speziell geregelten Ausnahmefällen findet das Cassis-de-Dijon-Prinzip keine Anwendung (Art. 16a Abs. 2 revTHG).¹⁴ Demnach gilt dieses Prinzip nicht für

- Produkte, die einer Zulassungs- bzw. Anmeldepflicht unterliegen. Dazu gehören vor allem Arzneimittel gestützt auf das Heilmittelgesetz (HMG) sowie Stoffe, welche der Chemikaliengesetzgebung unterliegen. In der Vernehmlassung wurde verschiedentlich gefordert, zulassungspflichtige Produkte wie etwa Arzneimittel, welche in den einzelnen EG-/EWR-Mitgliedstaaten umfassende Zulassungsverfahren durchlaufen müssen, in den Geltungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips zu integrieren. Der Gesetzgeber hat demgegenüber davon abgesehen, Arzneimitteln im jetzigen Zeitpunkt einen dergestalt erleichterten Marktzugang zu gewähren. Immerhin enthält die Botschaft Vorschläge für Massnahmen bezüglich derjenigen Arzneimittel, für welche aufgrund ähnlicher Zulassungsvoraussetzungen im EWR-Raum eine vereinfachte Zulassung in der Schweiz in Betracht gezogen werden kann.¹⁵
- Produkte, die einer vorgängigen Einfuhrbewilligung bedürfen oder einem grundsätzlichen Einfuhrverbot unterliegen. Dies gilt etwa für Produkte, deren Einfuhr gestützt auf das Kriegsmaterialgesetz (KMG) oder das Güterkontrollgesetz (GKG) bewilligungspflichtig sind, wie auch für Produkte aus Ländern, gegen welche die Schweiz gestützt auf das Embargogesetz (EmbG) ein Güterembargo erlassen hat.
- Produkte, für die der Bundesrat aus überwiegenden öffentlichen Interessen ausdrücklich eine Ausnahme beschliesst (Art. 4 Abs. 3 und 4 THG). Der Bundesrat wird diese Ausnahmen in der Vollzugsverordnung zum revidierten THG festlegen. Ein Blick in die Botschaft zur THG-Revision zeigt, dass der Bundesrat gewillt ist, von dieser Möglichkeit restriktiv Gebrauch zu machen. Zurzeit sind Ausnahmen für 18 Produkte vorgesehen. Dazu gehören etwa Alcopops (im Unterschied zum EG-Recht muss der Alkoholgehalt von alkoholischen Süssgetränken weiterhin angegeben werden), Waschmittel (im Unterschied zum EG-Recht gilt weiterhin ein Verbot des Zusatzes von Phosphat für Waschmittel) und Eier aus verbotener Käfighaltung (im Unterschied zum EG-Recht müssen solche Eier weiterhin entsprechend deklariert werden).¹⁶

Produkte, welche aus diesen Gründen keinen Zugang zum schweizerischen Markt haben, werden auf einer speziellen Negativliste aufgeführt (Art. 31 Abs. 2 revTHG). Diese Liste wird auf der Website des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) abrufbar sein und für die Vollzugsbehörden auf Bundes- und kantonaler Ebene wie auch für interessierte Hersteller, Importeure und Zwischenhändler das zentrale Referenzdokument darstellen.¹⁷

14 Siehe zu diesen Ausnahmen HEINZ HERTIG/PAULA WEY, Autonome Harmonisierung des schweizerischen Produktrechts mit dem Gemeinschaftsrecht, in: Die Volkswirtschaft 10–2008, S. 10, 11 ff.

15 Botschaft (Fn. 2), S. 7298, 7371 ff., 7382 f.; siehe dazu MATTHIAS ENDERLE/KATHRIN BUCHER, Vereinfachung der Zulassungsverfahren im Arzneimittelbereich, in: Die Volkswirtschaft 10–2008, S. 15 ff.

16 Botschaft (Fn. 2), S. 7320 f.

17 www.seco.admin.ch und Link zu technische Handelshemmnisse; STADELHOFFER (Fn. 2), S. 6.

V. Sonderregelung für Lebensmittel

Für Lebensmittel sieht die THG-Revision eine Sonderregelung vor. Demnach bedürfen Lebensmittel, welche im EWR-Raum rechtmässig in Verkehr gesetzt wurden, die einschlägigen Bestimmungen der schweizerischen Lebensmittelgesetzgebung aber nicht erfüllen, einer speziellen Bewilligung für die Vermarktung in der Schweiz (Art. 16c und 16d revTHG). Als Bewilligungsinstanz ist das Bundesamt für Gesundheit (BAG) vorgesehen. Die Bewilligung wird erteilt, wenn i) das Lebensmittel die Produktvorschriften der EG oder – bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung des EG-Rechts – die Vorschriften eines EG-/EWR-Mitgliedstaats erfüllt und rechtmässig in Verkehr gesetzt wurde; ii) das Lebensmittel dem allgemeinen schweizerischen Schutzniveau betreffend Gesundheitsschutz entspricht; und iii) das Lebensmittel die Anforderungen an die Produktinformation erfüllt. Die Bewilligung wird in der Form einer Allgemeinverfügung erteilt und gilt auch für gleichartige Lebensmittel (Art. 16d Abs. 2 revTHG).¹⁸ Sofern ein gleichartiges Lebensmittel die der Allgemeinverfügung zu Grunde liegenden Produktvorschriften erfüllt, kann es ebenfalls ohne weitere Prüfung und Bewilligung auf dem schweizerischen Markt vertrieben werden. Auch schweizerische Produzenten können sich auf eine solche Bewilligung berufen, wenn sie Lebensmittel gestützt auf die Vorschriften der Allgemeinverfügung herstellen und vertreiben möchten. Vorbehalten bleiben einzig die schweizerischen Bestimmungen bezüglich Arbeitnehmer- und Tierschutz.¹⁹

Im praktischen Ergebnis führt diese Sonderregelung zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips auch im Bereich der Lebensmittel.²⁰ Im Unterschied zur Geltung des Cassis-de-Dijon-Prinzips für andere Produkte bleibt als Besonderheit einzig die Notwendigkeit der vorgängigen Bewilligung für den Erstimport. Gleichzeitig wird mit dieser Sonderregelung der Gesetzesvollzug im Lebensmittelbereich erleichtert. Der Kontrollaufwand fällt nunmehr im Rahmen des Bewilligungsverfahrens vorgängig des erstmaligen Imports an. Danach entfallen im Rahmen der Marktüberwachung entsprechende Kontrollen und Abklärungen. Dadurch werden vor allem die Kantone, welche traditionellerweise für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung zuständig sind, entlastet.²¹

VI. Vermeidung von Inländerdiskriminierungen

Die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips kann unter Umständen zur Folge haben, dass einheimische Produzenten im Vergleich zu ihren europäischen Konkurrenten benachteiligt werden, wenn ein Produkt aus dem EWR-Raum weniger strenge Produktvorschriften einhalten muss als sie das schweizerische

18 Eine Allgemeinverfügung stellt eine generell-konkrete Anordnung dar, d.h. sie regelt zwar einen Einzelfall, richtet sich dabei aber an eine individuell nicht bestimmte Vielzahl von Adressaten, siehe dazu im Allg. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2. Aufl. 2005, § 28 Rz. 49.

19 Botschaft (Fn. 2), S. 7325 f.; ZIRLICK/STADELHOFFER (Fn. 2), III. 2. f) bb).

20 ZIRLICK/STADELHOFFER (Fn. 2), III. 2. f) aa).

21 Botschaft (Fn. 2), S. 7326; ZIRLICK/STADELHOFFER (Fn. 2), III. 2. f) aa).

Recht für die Produktion des gleichen Produkts in der Schweiz vorsieht. Wenig überraschend wurde das Problem einer solchen Inländerdiskriminierung während der ganzen THG-Revision kontrovers diskutiert.²² Die Botschaft des Bundesrates sah vor, dass es schweizerischen Produzenten, welche Produkte (auch) für den Export herstellen, erlaubt sei, die nach im EWR-Raum geltenden Vorschriften hergestellten Produkte auch in der Schweiz zu verkaufen. Für einheimische Produzenten, deren Produkte nur auf dem schweizerischen Markt vertrieben werden, wäre ein Bewilligungsverfahren für Härtefälle eingeführt worden. Im Fall unzumutbarer Nachteile wäre auch solchen Produzenten erlaubt worden, nach den im EWR-Raum geltenden Vorschriften produzieren zu dürfen.²³ Der National- und Ständerat waren sich bezüglich der Massnahmen zur Vermeidung von Inländerdiskriminierungen nicht einig.²⁴ Erst im Differenzbereinungsverfahren setzte sich der Nationalrat durch. Nun ist vorgesehen, dass auch diejenigen schweizerischen Produzenten, welche nur für den inländischen Markt produzieren, ihre Produkte nach den technischen Vorschriften der EG oder – bei fehlender Harmonisierung – eines EG-/EWR-Mitgliedstaats herstellen und in Verkehr bringen dürfen (Art. 16b revTHG). Damit kann ein schweizerischer Produzent in Zukunft *de facto* frei wählen, ob er seine Produkte gestützt auf die schweizerischen Produktvorschriften oder gestützt auf die einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts bzw. eines EG-/EWR-Mitgliedstaates herstellen möchte.

Die gewählte Regelung beseitigt konsequent jede Form einer allfälligen Schlechterstellung einheimischer Produzenten im Vergleich zu Konkurrenten aus dem EWR-Raum. Sie ist die liberalste aller möglichen Lösungen und geht weit über das ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagene Bewilligungsverfahren für Härtefälle hinaus. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ist diese Regelung zu begrüssen. Es wäre fraglich, ob eine Schlechterstellung einheimischer Produzenten vor dem Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV bzw. vor dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten gemäss Art. 27 i.V.m. Art. 94 BV standhalten würde.²⁵ Gleichzeitig bleibt ein gewisses Unbehagen. Im Ergebnis werden die schweizerischen Produktvorschriften damit wesentlich relativiert. Die freie Rechtswahl im Bereich der Produktvorschriften ist mit einem traditionellen Souveräni-

tätsverständnis, wie es in der Schweiz vorherrscht, nur schwer vereinbar.²⁶

VII. Epilog

Die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips verdient Zustimmung. Importe aus dem EWR-Raum werden wesentlich vereinfacht. Aus der Sicht der betroffenen Produzenten und Importeure ist es neu unerheblich, ob der freie Vertrieb eines Produkts aus einem anderen europäischen Land auf einer Harmonisierung der einschlägigen schweizerischen Produktvorschriften mit denjenigen der EG beruht, ob er kraft eines bilateralen Abkommens mit der EG staatsvertraglich anerkannt ist, oder ob er eben gestützt auf die autonome Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips durch die Schweiz erfolgt. Volkswirtschaftlich führt die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips gemäss Bundesrat zu Einsparungen von jährlich deutlich über 2 Mrd. Franken.²⁷

Diese Massnahme stellt ein Lehrstück schweizerischer Integrationspolitik dar.²⁸ Zum wiederholten Mal hat die Schweiz realisiert, dass ein Abseitsstehen vom europäischen Binnenmarkt mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist. Gleichzeitig ist die europäische Gemeinschaft zusehends weniger bereit, auf helvetische Eigenheiten Rücksicht zu nehmen und für die Schweiz massgeschneiderte Lösungen vorzusehen. Entweder beteiligt sich die Schweiz im Rahmen der existierenden institutionellen Vorkehren am europäischen Binnenmarkt – oder sie lässt es bleiben. Im letzteren Fall bestehen für die Schweiz nurmehr autonome Handlungsoptionen, um die volkswirtschaftlich augenfälligsten Nachteile des Abseitsstehens so gut wie möglich zu minimieren. Entsprechend profitieren schweizerische Hersteller und ihre Produkte nicht von einem erleichterten Marktzugang im EWR-Raum. Das ist letztlich der Preis, den die Schweiz für ihre politische Selbständigkeit bezahlt. ■

22 Siehe dazu KELLERHALS/BAUMGARTNER (Fn. 8), S. 329; ZÄCH (Fn. 7), S. 306 ff.; ZIRLICK/STADELHOFFER (Fn. 2), III. 2. e).

23 Vgl. Botschaft (Fn. 2), S. 7323; STADELHOFFER (Fn. 2), S. 7 f.

24 Vgl. AB 2009 Ständerat, 74 ff.; AB 2009 Nationalrat, 719.

25 Siehe dazu auch ZÄCH (Fn. 7), S. 307; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Inländerdiskriminierungen im Allg. MATTHIAS OESCH, Inländerdiskriminierung, erscheint in ZBJV 2009/11.

26 KELLERHALS/BAUMGARTNER (Fn. 8), S. 329. – In der Praxis wird diese Befürchtung aber wohl relativiert, da es nur in seltenen Ausnahmefällen tatsächlich zu einer Inländerdiskriminierung kommen dürfte. Zurzeit sind keine konkreten Beispiele bekannt. Zudem ist die Verwaltung ohnehin verpflichtet, schweizerische Produktvorschriften fortlaufend mit dem EG-Recht zu harmonisieren (vgl. Art. 4 Abs. 2 THG).

27 Botschaft (Fn. 2), S. 7357; zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen CHRISTOPHE PERRITAZ/NICOLAS WALLART, Volkswirtschaftliche Effekte der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse, in: Die Volkswirtschaft 10–2008, S. 21 ff.

28 Siehe zur schweizerischen Integrationspolitik umfassend DIETER FREIBURGHANUS, Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europa-politik, Zürich 2009.