

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Technische Handelshemmnisse: Formen und Harmonisierungsbestrebungen. Teil 1

Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1983) : Technische Handelshemmnisse: Formen und Harmonisierungsbestrebungen. Teil 1, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, ISSN 0342-3484, Stollfuß, Bonn, Vol. 59, Iss. 11, pp. 322-327

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/3446>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Technische Handelshemmnisse

— Formen und Harmonisierungsbestrebungen —*)

— Teil I —

Peter Nunnenkamp, Kiel

Inhalt

- I. Die zunehmende Bedeutung nicht-tarifärer Handelshemmnisse
- II. Die außenhandelspolitische Problematik der nationalen Normensetzung
- III. Technische Hindernisse innerhalb der EG
- IV. Harmonisierung technischer Vorschriften: EG-interne Bemühungen und Ergebnisse der Tokio-Runde

I. Die zunehmende Bedeutung nicht-tarifärer Handelshemmnisse

In Zeiten wirtschaftlicher Schwäche scheinen protektionistische Bestrebungen ein besonders leichtes Spiel zu haben. Angesichts steigender Arbeitslosenziffern, deutlich rückläufiger — oder sogar negativer — Wachstumsraten und merklicher Leistungsbilanzdefizite wird immer stärker zu importbeschränkenden Eingriffen Zuflucht genommen, trotz wissenschaftlicher Erkenntnisse, nach denen ein möglichst ungestörter Freihandel dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum und der Wohlfahrt der Konsumenten förderlich ist, und trotz der Sonntagsreden von Politikern, die den Protektionismus als „beggar-my-neighbor-Politik“ verdammen. Wirtschaftspolitische Alleingänge erfolgen dabei kaum noch im Bereich der Zölle, deren Bedeutung nach inzwischen sieben Zollsenkungsrunden, die im Rahmen des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) vereinbart wurden, erheblich abgenommen hat. Wenn immer wieder versucht wird, eigene wirtschaftliche Probleme auf dem Rücken anderer Staaten zu „lösen“, so werden hierzu hauptsächlich nicht-tarifäre Handelshemmnisse eingesetzt. Besonders „geeignet“ erscheinen dafür solche Maßnahmen, die auf den ersten Blick ihren protektionistischen Charakter nicht erkennen lassen, da sich sofortige Gegenmaßnahmen der betroffenen Handelspartner auf diese Weise eventuell vermeiden lassen.

Zu den eher versteckten Formen des künstlichen Schutzes der heimischen Wirtschaft vor der Auslandskonkurrenz gehören neben:

- den sich häufenden Exportselbstbeschränkungsabkommen, in denen sich die ausländischen Anbieter scheinbar freiwillig verpflichten, ihre Exporte zu begrenzen¹⁾;
- der Bevorzugung inländischer Anbieter bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;
- der zunehmenden Subventionierung von immer mehr notleidenden nationalen Wirtschaftszweigen, die international nicht mehr wettbewerbsfähig sind²⁾

auch die sogenannten technischen Handelshemmnisse. Nationale Vorschriften, Regeln oder Vereinbarungen über bestimmte Eigenschaften von Waren, deren Ab-

messungen und Kennzeichnung sowie in diesem Zusammenhang vorgesehene Prüfverfahren und erhobene Gebühren haben lange Zeit nur wenig Beachtung gefunden, wenn es um den Abbau des weltweiten Protektionismus ging. Denn viele nationale Standards, Normen, Maßnahmen zum Gesundheits- und Umweltschutz u. ä. sind ohne Zweifel nicht primär handelspolitischer Natur; die Behinderung des internationalen Handels ist damit nicht unbedingt gewollt, faktisch jedoch eine kaum vermeidbare Konsequenz³⁾.

Erst in der jüngeren Vergangenheit hat man auf verschiedenen Ebenen begonnen, sich intensiver mit der Problematik der technischen Handelshemmnisse auseinanderzusetzen. Zu erwähnen sind:

- die Bemühungen der EG, die Harmonisierung von nationalen Normen der Mitgliedstaaten voranzutreiben und den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft durch einen Abbau technischer Handelshemmnisse zu stärken, sowie
- die Bestrebungen, die technischen Handelshemmnisse innerhalb der Tokio-Runde des GATT zum Gegenstand multinationaler Verhandlungen zu machen.

Es geht in diesem Beitrag zum einen darum, Eindrücke von der Vielfalt derartiger Handelsbarrieren zu vermitteln. Wir müssen uns dabei auf eine beispielhafte Beschreibung beschränken, da es keine auch nur annähernd vollständige statistische Erfassung technischer Importhemmnisse gibt⁴⁾. Zum anderen gilt es, die außen- und binnenwirtschaftlichen Effekte derartiger Regelungen kurz zu skizzieren. Dies geschieht im folgenden Abschnitt zunächst am Beispiel der Aufstellung nationaler Normen, deren außenhandelspolitische Problematik aufgezeigt werden soll.

II. Die außenhandelspolitische Problematik der nationalen Normensetzung

Wird eine Norm aufgestellt, so heißt dies nichts anderes, als daß festgelegt wird, wie ein Gegenstand beschaffen sein soll, um bestimmten Ansprüchen zu genügen. Bei diesen Ansprüchen handelt es sich hauptsächlich um:

- Sicherheits- und Schutzbedürfnisse, so z. B. wenn man versucht, die Wahrscheinlichkeit dafür zu erhöhen, daß man, nachdem man den Stecker eines Bügeleisens in eine Steckdose geschoben hat, tatsächlich auch noch bügeln kann und nicht Stromschläge dieses Vorhaben verhindern, und um
- den Wunsch nach Vereinheitlichung und Austauschbarkeit, weil es ganz praktisch ist, daß man — nachdem man mit Entsetzen festgestellt hat, daß das eigene Bügeleisen schon wieder kaputt ist, man aber unbedingt und auf der Stelle bügeln will — zum Nachbarn laufen kann, sich dessen Bügeleisen ausleiht und dabei sicher sein kann, daß das auch in die heimische Steckdose passen wird.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß die Nützlichkeit von Normen kaum umstritten ist: Über 90 v. H. der Bundesbürger äußerten in einer Befragung eine positive Meinung zu den DIN-Normen, d. h. zur Tätigkeit der wichtigsten regelsetzenden Instanz in der Bundesrepublik, dem Deutschen Institut für Normung e.V.⁵⁾. Am Jahresende 1980 gab es ca. 23 300 DIN-Normen (einschließlich 4 600 Normentwürfe); hinzu kamen knapp 8 000 internationale Normen und Normentwürfe der Internationalen Organisation für Normung (ISO) und der Internationalen Elektrotechnischen Kommission (IEC), 700 europäische Normen und Normentwürfe (des Europäischen Komitees für Normung, CEN) und einige Tausend von anderen Instanzen erarbeitete und für die Bundesrepublik gültige technische Regeln⁶⁾. Alle ISO-Mitglieder haben zusammengefaßt etwa 200 000 Normen plus etwa die gleiche Anzahl sonstiger Dokumente, wie z. B. technische Vorschriften⁷⁾. Diese Regeln unterliegen häufigen Änderungen: Nach einer vorsichtigen Schätzung des DIN, die davon ausgeht, daß jährlich 10 v. H. aller Normen und Regeln überarbeitet werden müssen und davon jeweils vier andere Dokumente mitbetroffen und deshalb anzupassen sind, muß jedes Jahr die Hälfte des gesamten Bestandes geändert werden.

Es ist offensichtlich, daß allein durch die Aufstellung und die Anpassung einer solchen Fülle von Regeln erhebliche personelle und sachliche Ressourcen gebunden werden. Hinzu kommen die Informations- und Produktionskosten von Unternehmen, die bei der Herstellung ihrer Produkte eine Vielzahl dieser Regeln beachten müssen⁸⁾. Die Summe all dieser Kosten läßt sich kaum abschätzen; allein der Verweis darauf, daß Normen u. ä. nicht nur Nutzen stiften, sondern gleichzeitig beträchtliche Kosten aufwerfen, scheint mir jedoch geeignet, die in der oben erwähnten Umfrage ermittelte außerordentlich hohe Akzeptanz zu relativieren: Wie hätte wohl das Befragungsergebnis ausgesehen, wenn man nicht allgemein nach der Nützlichkeit der DIN-Normen gefragt hätte, sondern den folgenden Fall aus der Praxis des Deutschen Informationszentrums für technische Regeln (DITR) zur Beurteilung vorgelegt hätte? Auf die Anfrage eines Fensterherstellers, welche technischen Regeln er für die Konstruktion von Fenstern für den Hochbau zu beachten habe, teilt das Informationszentrum mit: 39 DIN-Normen, eine Richtlinie des Vereins Deutscher Ingenieure, fünf Vereinbarungen des Deutschen Instituts für Gütesicherung und Kennzeichnung, sechs Richtlinien der Arbeitsgemeinschaft Industriebau, eine Richtlinie des Verbandes der Fenster- und Fassadenhersteller, drei Richtlinien des Fachverbandes Bau- und Möbelhalfzeuge aus Kunststoff, acht Empfehlungen des Instituts für Fenstertechnik, eine Bundes- und sechs Länderverordnungen.

Eine solche Vielzahl von Regulierungen für ein doch vergleichsweise einfaches und unkompliziertes Produkt macht die Problematik der Bestrebungen nach Vereinheitlichung, Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutz sowie nach Gerätesicherheit recht deutlich. Schon nationale Unternehmen dürften vor dem bürokratischen Perfektionismus oftmals kapitulieren und könnten von einer Produktionsaufnahme abgeschreckt werden. Um so eher dürfte dies bei ausländischen Anbietern der Fall sein, die ihre den heimischen Anforderungen angepaßte Produktion bei fehlender internationaler Normenharmonisierung nicht exportieren können, ohne weitere Änderungen am Produkt vorzunehmen. So wirken von Land zu Land abweichende Normen für ein Produkt auch dann handelserschwerend, wenn sie nicht bewußt als Hilfsmittel des Protektionismus, sondern in „guter Absicht“, zum Schutz

der Verbraucher beispielsweise, geschaffen worden sind.

Insbesondere für kleinere Exportunternehmen dürften sich nicht harmonisierte Normen oftmals als unüberwindbare Barrieren erweisen⁹⁾. Ihre Möglichkeiten, die vielfältigen erforderlichen Informationen zu sammeln, zu verarbeiten und in der Produktion umzusetzen, sind aufgrund ihrer personellen und sachlichen Ausstattung sehr begrenzt, so daß komplizierte Verfahren und rechtliche Unsicherheiten ihre Expansionschancen stark bescheiden. Aber auch für Großunternehmen stellen sich abweichende Normen als Kostenfaktor dar. Sobald die beim Export vorzunehmenden Produktänderungen nicht unwesentlich bleiben, entstehen durch die Anpassung an nationale Vorschriften nicht nur unmittelbare Zusatzkosten beim Exportunternehmen. Uneinheitliche Normen erzwingen darüber hinaus kleinere Losgrößen, was die Realisierung von Skalenerträgen erschwert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Unternehmens merklich beeinträchtigen kann¹⁰⁾.

Technische Handelshemmnisse verursachen also ebenso wie jede andere Form des Protektionismus ein Auseinanderklaffen zwischen Binnenmarkt- und Weltmarktpreis. Der höhere Binnenmarktpreis räumt nationalen Produzenten einen Preiserhöhungsspielraum ein, der ausgenutzt werden kann, ohne daß die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber konkurrierenden Importen beeinträchtigt wird. Im Vergleich zu Zöllen haben technische Handelshemmnisse, wie viele andere nicht-tarifäre Importbarrieren auch, zusätzliche Effekte, die noch stärkere Fehlallokationen von Produktionsfaktoren hervorrufen können¹¹⁾:

— Die Preiseffekte nicht-tarifärer Hemmnisse, und damit der Grad der tatsächlichen Protektion heimischer Anbieter, sind kaum abzuschätzen, während die Preiswirkungen von Zöllen vergleichsweise gut überschaubar sind.

— Technische und andere nicht-tarifäre Eingriffe in den internationalen Handel setzen die Lenkungs-funktion des Preismechanismus außer Kraft. Während Zölle dem Importeur weiterhin die Entscheidung überlassen, das betreffende Gut nach Abwägung aller Eigenschaften, wie Preis plus Zoll, Qualität, Lieferzeit usw., auf dem Weltmarkt nachzufragen oder ähnliche Produkte im Inland zu beziehen, wird diese Wahlfreiheit durch Normen teilweise drastisch beschnitten.

— An die Stelle der Gleichbehandlung aller Exporteure einer Ware im Fall der Zollerhebung tritt bei Normen und anderen technischen Handelshemmnissen oftmals die Diskriminierung einzelner ausländischer Anbieter oder der Anbieter einzelner Staaten. Dies gilt besonders dann, wenn sich die Standardisierungspraxis eines Landes an den entsprechenden Regelungen eines bestimmten Handelspartners orientiert und diese Vorschriften für alle anderen Handelspartner als verbindlich erklärt werden¹²⁾. Hiermit wird dem zunehmenden Bilateralismus im internationalen Handel, der sich auch bei anderen Formen nicht-tarifärer Importbeschränkungen zeigt (das beste Beispiel bieten die sogenannten freiwilligen Exportselbstbeschränkungsabkommen), Vorschub geleistet.

— Die Tatsache, daß Normen und Schutzvorschriften rascher geändert werden können als beispielsweise Zölle, die immer mehr internationalen Vereinbarungen unterliegen, und Produzenten sich darauf nicht so schnell einstellen können, schafft Unsicherheiten und erschwert die Produktions- und Investitionsplanung¹³⁾.

— Die Unübersichtlichkeit und Komplexität technischer Handelshemmnisse hat zur Folge, daß erheblich höhere Informationskosten bei den Exportunternehmen anfallen als im Falle der Zollerhebung¹⁴).

Vor diesem Hintergrund ist es zumindest zweifelhaft, ob der deutliche Abbau der internationalen Zollprotektion in der Vergangenheit tatsächlich als großer handelspolitischer Erfolg gefeiert werden kann. In dem Maße, wie der tarifäre Importschutz lediglich durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgelöst wurde, scheint man eher den Teufel mit dem Beelzebub ausgetrieben zu haben¹⁵). Wie andere Formen nicht-tarifärer Eingriffe scheinen auch die technischen Handelsbarrieren geeignet, besonders nachhaltige Verzerrungen in der Faktorallokation auszulösen. Es handelt sich bei diesen Maßnahmen um eine besonders beständige Form des Protektionismus, während Zölle leichter reversibel zu sein scheinen. Daneben lassen sie sich leicht mit anderen importdiskriminierenden Maßnahmen verbinden, wodurch der internationale Handel weiter beschränkt wird. Dieser Effekt ist beispielsweise dann zu erwarten, wenn nationale Produkte, die den festgelegten Standards genügen, mit Schutz- oder Gütezeichen versehen werden dürfen, ausländische Waren diese Kennzeichnung aber nicht tragen, obwohl auch sie den gestellten Anforderungen gerecht werden¹⁶). Noch deutlicher wird die protektionistische Wirkung, wenn nationale Regierungsstellen genötigt sind, derartig gekennzeichnete Produkte zu beziehen.

Die Möglichkeiten, durch die nationale Normgebung protektionistische Zielsetzungen zu verfolgen, sind besonders groß, wenn es sich um Regelungen handelt, die von der Privatwirtschaft vereinbart werden und die dann vom Staat übernommen und für verbindlich erklärt werden. Dies läßt sich am Beispiel des Deutschen Instituts für Normung (DIN), einer Selbstverwaltungseinrichtung der bundesdeutschen Wirtschaft, verdeutlichen. Nach dem Selbstverständnis dieses nicht-staatlichen Instituts, das nach einem 1975 geschlossenen Vertrag von der Bundesregierung als die zuständige Normenorganisation für das Bundesgebiet und Berlin (West) anerkannt ist, stellt sich das DIN mit seiner nationalen Normungsarbeit „in den Dienst gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, sowohl im sozialen Bereich (Nutzung der positiven Wirkungen und Schutz vor unerwünschten Nebenwirkungen der Technik) als auch im wirtschaftlich-technischen Bereich (Förderung der Produktivität, des technischen Fortschritts und der Markttransparenz). DIN gewährleistet den vernünftigen Ausgleich der ökonomischen, technischen und gesellschaftlichen Interessen“¹⁷).

Diese Auflistung hehrer Ziele beantwortet nicht die Kernfrage, wer im Bereich technischer Regeln nach welchen Kriterien über welche Gegenstände und mit welchen Interessen und Zielen entscheidet¹⁸). So ist zur Beurteilung der Frage, ob die Tätigkeit des DIN tatsächlich dem Allgemeininteresse dient, zu berücksichtigen, daß für die Mitgliedschaft des DIN eine Überrepräsentanz der großen Industrieunternehmen typisch ist. Im Präsidium des DIN sind die Vertreter der Industrie bzw. der Industrieverbände in der Mehrzahl. Ob ein neuer Normenausschuß (im Jahre 1981 existierten 121 Normenausschüsse, die in ihrer Sacharbeit weitgehend selbständig sind) oder ein Arbeitsausschuß gegründet wird und welcher Aufgabenbereich dort bearbeitet wird, hängt hauptsächlich von der Bereitschaft der Wirtschaft ab, finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen. Anzahl und Art der Normenausschüsse ergeben sich folglich nicht so sehr aus einer irgendwie gearteten Systematik der Normung, sondern

entsprechen eher der Systematik von Wirtschaftsbranchen und -verbänden¹⁹). Wenn sogar von einer „Identität von Wirtschaftsverband und Fachnormenausschuß“²⁰) gesprochen wird, so zeigt dies, daß sich die Interessen der Herstellerseite in der Normung besonders leicht durchsetzen lassen. Es ist also zu erwarten, daß nur solche Normungsvorhaben bearbeitet werden, die im Interesse der Herstellerseite liegen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zweifelhaft, ob man der Beteuerung des DIN, es würde das Allgemeininteresse verfolgen, vertrauen kann. Würde nach einem Treffen der großen Mineralölgesellschaften oder der bedeutendsten Pkw-Hersteller verlaublich, man hätte sich abgestimmt, um dem Allgemeininteresse am besten gerecht werden zu können, so würde dies wohl auf verbreitetes Mißtrauen stoßen. Die Herstellerinteressen liegen nun einmal nicht darin, die soziale Wohlfahrt zu maximieren, sondern darin, den privatwirtschaftlichen Gewinn zu steigern. Es ist zwar kaum zu klären, in welchem Maße die Aktivitäten im Bereich der nationalen Normung für diese privatwirtschaftlichen Zwecke eingesetzt werden. Kaum bestreitbar ist jedoch, daß die Möglichkeiten hierfür recht günstig sind. In dem Maße, wie die bestehenden Spielräume von den Herstellern genutzt werden, kann das Interesse der Konsumenten an sicheren, austauschbaren und preiswerten Waren hoher Qualität auf der Strecke bleiben. Dies gilt vor allem dann, wenn die nationalen Normen so abgefaßt werden, daß ausländische Anbieter diskriminiert werden. Das DIN zeigt eine sehr einseitige Sichtweise, wenn es schreibt, eine der internationalen Normung vorauseilende nationale Normensetzung ergebe sich „aus der Notwendigkeit, in der Bundesrepublik Deutschland besonders hochwertige Güter zu produzieren“²¹). Möglicherweise wird dieses Ziel durch eine umfassende Normierung sogar konterkariert: Qualitätsverbesserungen sind weniger durch bürokratische Eingriffe zu gewährleisten, als vielmehr auf der Basis einer funktionierenden nationalen und internationalen Konkurrenz unter den Produzenten zu erwarten. Wird die Wettbewerbsfähigkeit einer Gruppe von Anbietern durch diskriminierende Normen künstlich verschlechtert, sinkt der Anreiz für die privilegierten nationalen Unternehmen, die Qualität ihrer Waren zu erhöhen²²).

III. Technische Handelshemmnisse innerhalb der EG

In deutlichem Kontrast zur Aussage des DIN, nationale technische Normen seien nicht als Hilfsmittel des Protektionismus geschaffen worden, steht es, wenn in der Presse bereits von einem „Normenkrieg“ zwischen Frankreich und der Bundesrepublik gesprochen wird und wenn Normen als mögliche Handelshemmnisse sogar zum Thema deutsch-französischer Gipfelgespräche werden²³). Die Klagen Frankreichs über technische Handelshemmnisse bei Exporten vor allem in die Bundesrepublik lassen sich bis in die sechziger Jahre zurückverfolgen. Ein dem Europäischen Parlament im Jahre 1968 unterbreiteter Bericht führt u. a. die folgenden Beispiele auf²⁴):

— Haushaltsgroßgeräte aus dem Bereich Kühlanlagen unterliegen in der Bundesrepublik besonderen Betriebs- und Sicherheitsnormen. Ausländische Exporteure müssen ihre Produkte daran anpassen, was deren Selbstkostenpreise erhöht.

— Bei Bodenbearbeitungsgeräten sind Einzelheiten gefragt, die durch deutsche Patente geschützt sind. Da die Patentinhaber Lizenzen nur ausnahmsweise oder nur „zu untragbaren Bedingungen“ erteilen, ist die Einfuhr ausländischer Geräte erheblich erschwert.

— Bei Druckbehältern im Kesselbau müssen die Schweißarbeiten durch Schweißer ausgeführt werden, die vom TÜV zugelassen sind. Deshalb müssen ausländische Exportunternehmen entweder deutsche Schweißer verwenden, oder die ausländischen Arbeitskräfte müssen in der Bundesrepublik die Zulassung des TÜV erwerben.

— Wäschereimaschinen unterliegen in der Bundesrepublik strengeren Vorschriften über Abnahme und Prüfung als in Frankreich. Es entstehen lange Fristen für Kontroll- und Prüfverfahren.

— Für elektronische Schweißgeräte gibt es in Frankreich kein Zulassungsverfahren und keine Einzelkontrolle darauf hin, ob der Empfang von Funksendungen gestört werden könnte. In der Bundesrepublik gilt dagegen, daß die Hochfrequenzgeneratoren, die das Kernstück der elektronischen Schweißmaschinen bilden, vom VDE zugelassen oder vom örtlichen Dienst der Bundespost unmittelbar nach dem Einbau einzeln kontrolliert werden.

Auch wenn diese Einzelheiten nicht mehr alle zutreffen mögen, so zeigt doch eine beispielhafte Auflistung der EG-Kommission über handelshemmende Vorschriften im Bereich der technischen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit 15 Jahre später, daß der Warenverkehr innerhalb der EG weiterhin durch derartige Regelungen beschränkt wird (vgl. den Anhang)²⁵). Einen Schwerpunkt der innergemeinschaftlichen Auseinandersetzungen bilden dabei Verstöße gegen das Verbot, bei der Einfuhr aus anderen EG-Ländern Abgaben mit zollgleicher Wirkung zu erheben, sowie gegen das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen. Im folgenden werden zunächst einige typische Fälle aus der Praxis des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) geschildert. Schließlich wenden wir uns einem besonders interessanten Beispiel technischer Handelshemmnisse zu, dem bundesdeutschen Reinheitsgebot für Bier, das innerhalb der EG weiterhin stark umstritten ist.

Von dem in Art. 30 EWG-Vertrag niedergelegten Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen definiert der Art. 36 EWG-Vertrag einige Ausnahmen. Danach sind derartige Eingriffe u. a. aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit gestattet, wenn sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten darstellen. Es ist nicht verwunderlich, daß diese Bestimmungen je nach (Export- oder Import-)Interesse ständig unterschiedlich interpretiert werden und daß in vielen Fällen der EuGH eingeschaltet wurde. Als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung wurde vom EuGH beispielsweise der folgende Fall beurteilt²⁶). Ein bundesdeutsches Unternehmen wollte einen französischen Branntwein einführen, wandte sich zwecks Importgenehmigung an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein und erhielt von dort einen ablehnenden Bescheid, da das fragliche Erzeugnis keinen ausreichenden Weingeistgehalt besitze und deshalb in der Bundesrepublik gemäß den von der Monopolverwaltung erlassenen Verordnungen nicht verkehrsfähig sei. Es wurde argumentiert, der vergleichsweise geringe Weingeistgehalt der Spirituose könne eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit sein, weil der leichte Zugang zu Getränken mit geringem Alkoholgehalt zur Gewöhnung an stärkere Getränke führen könne. Nach Auffassung des EuGH waren die vorgebrachten Argumente pro Import-

verbot zu schwach, um den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft einzuschränken. Dem Verbraucherschutz wäre bereits dadurch Rechnung getragen, daß man vorschreibe, das Erzeugnis mit Angaben über Herkunft und Alkoholgehalt zu versehen.

Ein weiteres Mal verletzte die Bundesrepublik ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag, indem sie laut Fleischbeschaugesetz Importe von Fleischerzeugnissen verbot, die von einem ausländischen Betrieb hergestellt worden waren, der nicht in dem EG-Land lag, in dem die verwendeten Tiere auch geschlachtet worden waren²⁷). Die deutsche Bestimmung, der Herstellungsbetrieb und der Ort der Schlachtung müßten im gleichen EG-Land gelegen sein, wurde damit begründet, daß anderenfalls der Schutz der Gesundheit von Verbrauchern nicht gewährleistet sei. Es solle dem Risiko vorgebeugt werden, daß die in einem EG-Mitgliedstaat hergestellten Fleischerzeugnisse von Tieren stammten, die außerhalb der EG geschlachtet worden seien. Nach dem Urteil des EuGH rechtfertigt diese Möglichkeit kein Importverbot. Ausreichend wäre ein Nachweis, daß sowohl die Schlachtung als auch die Fleischverarbeitung innerhalb der EG stattgefunden hätte; ob es sich dabei um ein und dasselbe EG-Land handele, sei unbedeutend, da das Überschreiten einer Grenze nicht das Risiko erhöhe, daß das Frischfleisch hygienisch unzutraglich sei.

Diese Beispiele stehen für eine Vielfalt technischer Handelshemmnisse in der Form mengenmäßiger Beschränkungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes. Das letzte Beispiel bietet aber gleichzeitig Hinweise dafür, daß mit Verbraucherschutzwägungen begründete Eingriffe in den freien Warenverkehr im Handel mit Drittländern außerhalb der EG noch schwerwiegender sind: Denn der EuGH gesteht ein besonderes Risiko für den Verbraucher zu, sobald die geschlachteten Tiere, deren Fleisch innerhalb der EG verarbeitet wird, von außerhalb der Gemeinschaft stammen. Handelsbeschränkungen, die diese Möglichkeit ausschließen, hält er für gerechtfertigt.

Eine ähnliche Diskriminierung von Drittländern findet sich auch bei der Erhebung von zollähnlichen Abgaben. Laut Gemeinschaftsrecht (Art. 9 EWG-Vertrag) ist es verboten, innerhalb der EG Abgaben mit zollgleicher Wirkung zu erheben; was nicht bedeutet, daß die EG-Mitgliedstaaten sich immer an diese Vorschrift halten. So wurden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen gemäß der dort gültigen Viehseuchenverordnung Gebühren für gesundheitspolizeiliche Kontrollen bei der Wareneinfuhr berechnet²⁸). Dies geschah, obwohl bei der Einfuhr bereits eine Bescheinigung der zuständigen Behörde vorgelegt werden muß, aus der hervorgeht, daß die Ware einem Verfahren unterworfen worden ist, durch das etwa vorhandene Salmonellen abgetötet werden. Es bedurfte wiederum eines EuGH-Urteils, um klarzustellen, daß die Gebühren für eine weitere Untersuchung in der Bundesrepublik ein unzulässiges technisches Handelshemmnis darstellten, weil hiervon lediglich eingeführte, nicht jedoch einheimische Erzeugnisse gleicher Art erfaßt wurden.

Für Einfuhren, die von außerhalb der EG stammen, werden dagegen weit weniger strenge Maßstäbe an die nationale Handelspolitik angelegt. So ist es z. B. nach einer vom Europäischen Rat verabschiedeten Richtlinie erlaubt, für Einfuhruntersuchungen von Geflügelfleisch aus Drittländern Gebühren zu erheben, obwohl der Import nur zulässig ist, wenn im Exportland ebenso strenge gesundheitspolizeiliche Vorschriften beachtet worden sind wie im innergemeinschaftlichen Handel

und wenn die erforderlichen Untersuchungen schon im exportierenden Drittland zur Erhebung von Gebühren geführt haben²⁹⁾. Die Tatsache, daß an den EG-Außengrenzen schärfere Kontrollen als für den innergemeinschaftlichen Handel vorgesehen sind, weil Drittstaaten angeblich nicht das gleiche Vertrauen wie anderen EG-Mitgliedstaaten entgegengebracht werden könne, zeigt recht deutlich die diskriminierende Handhabe technischer Handelshemmnisse.

Besonders umstritten innerhalb der EG ist das im deutschen Biersteuergesetz niedergelegte Reinheitsgebot. Danach darf Bier, das in der Bundesrepublik in den Verkehr gebracht wird, ausschließlich mit Hopfen, Malz, Wasser und Hefe gebraut werden. Im Gegensatz dazu sind in anderen EG-Mitgliedstaaten Zusatzstoffe wie z. B. Säuren, Gerbstoffe und Konservierungsmittel zugelassen. Der Import derartig hergestellter Auslandsbiere in die Bundesrepublik ist untersagt. Nach Auffassung der EG-Kommission stellt dieses Verbot eine Verletzung von Art. 30 EWG-Vertrag dar, nach dem Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen nicht zulässig sind.

Die deutsche Brauwirtschaft argumentiert hingegen, das Reinheitsgebot für Bier sei für den Gesundheitsschutz unerlässlich: „Das immer deutlicher werdende, begründete Verlangen der öffentlichen Meinung nach reinen, unverfälschten Lebensmitteln müßte unverzüglich zur Einführung des Reinheitsgebotes für Bier in unserem Land führen, wenn es nicht schon seit 466 Jahren erfolgreich angewendet würde, ...“³⁰⁾. Die Interessenvertretung der deutschen Brauer weiß sich angeblich einig mit „den vielen Millionen Verbrauchern“, die „auch in Zukunft ein ausschließlich aus den traditionellen natürlichen Rohstoffen gebrautes Bier behalten wollen, das frei von synthetischen Zusätzen ist“³¹⁾. Man fragt sich allerdings, wieso es dann überhaupt noch eines Importverbotes bedarf, wenn ausländisches Bier, das nicht nach dem Reinheitsgebot gefertigt wurde, sowieso keinen Absatz fände.

Es verwundert kaum, daß ein Verband, der Produzenteninteressen vertritt, sich gegen eine drohende Importkonkurrenz wehrt, da sich die Absatzsituation verschlechtern könnte und Extragewinne, die bisher aufgrund des reglementierten Wettbewerbs erzielt werden konnten, auf dem Spiele stehen. Überraschender ist es schon, wenn auch staatliche Stellen ähnlich argumentieren³²⁾. So wird der ehemalige Bundesernährungsminister Ertl mit den Worten zitiert: „Wir wollen nicht, daß dieses traditionelle hochwertige Nahrungsmittel einer falsch verstandenen Gleichmacher-Politik in Europa geopfert wird“³³⁾. Diese Aussage erweckt den unzutreffenden Eindruck, für die Verbraucher wäre nach einer Aufhebung des Importverbotes für ausländisches Bier mit Zusätzen gemäß dem Reinheitsgebot gebrautes Bier nicht mehr erhältlich. Tatsächlich geht es jedoch lediglich darum, den Verbraucher selbst entscheiden zu lassen, welches Produkt er nachfragen möchte. Zur Zeit wird ihm diese Wahlfreiheit vorenthalten. Nach dem Verständnis des ehemaligen Ministers Ertl könnte man es auch als „Gleichmacher-Politik“ bezeichnen, daß die bundesdeutschen Verbraucher noch nicht gezwungen werden, aus gesundheitlichen Gründen nur in Bio-Läden und Reformhäusern zu kaufen; die Tatsache, daß die Konsumenten bei anderen Produkten frei darüber entscheiden können, ob sie — oftmals teurere — chemiefreie Waren oder chemische Stoffe enthaltende Waren nachfragen, beim Bier dagegen nicht, deutet stark darauf hin, daß das Reinheitsgebot für Bier für protektionistische Zwecke mißbraucht wird³⁴⁾. Für den Verbraucherschutz

scheint es ausreichend zu sein, wenn der Konsument durch eine Kenntlichmachung von Zusatzstoffen im Bier (wie es auch für andere Produkte vorgeschrieben ist) unterscheiden kann, welches Bier nach dem Reinheitsgebot gebraut worden ist und welches nicht.

(Der Beitrag wird fortgesetzt.)

Anhang

Vorschriften über technische Sicherheit und öffentliche Gesundheit. Eine beispielhafte Zusammenstellung technischer Handelshemmnisse innerhalb der EG **)

Ausarbeitung der Vorschriften

- Vielzahl, mangelnde Transparenz, häufige Änderungen, unzureichende Übergangsfristen; Kompliziertheit;
- Einflußnahme der inländischen Hersteller;
- produktbezogene statt leistungsbezogene Spezifikationen;
- Nichtanerkennung der Vorschriften der anderen Mitgliedstaaten; abschreckende Voraussetzungen für den Zugang zu Qualitätsmarken.

Inhalt der Vorschriften

- diskriminierende Wirkungen; brancheneigene Normen, die die Einführen benachteiligen;
- Kompliziertheit der Vorschriften (z. B. Fruchtsäfte);
- Vorschriften, aufgrund derer fleischhaltige Erzeugnisse bei einer Temperatur von 70° gegart sein müssen (was die Einfuhr von luftgetrockneten Würsten und Schinken verhindert);
- Strenge der Auflagen (z. B. Baumaterial, sanitäre Anlagen, Verwendung von Zusätzen);
- Unvereinbarkeit mit den Gemeinschaftsregelungen (z. B. Vorschriften über Zusätze bei Weinen und ihre Bezeichnung);
- Einfuhrverbot für Schweinefleisch wegen Schweinepesterkrankungen in gewissen Gebieten des Ausfuhrlandes;
- vorgeschriebene Verwendung von Einwegverpackungen (z. B. für Äpfel und Birnen); vorgeschriebene Verwendung von Mehrwegverpackungen und von den Behörden des Einfuhrstaats zugelassenen Behältnissen für das Inverkehrbringen von Bier und Erfrischungsgetränken; Vorschriften über die Etikettierung von Milchpulver;
- vorgeschriebene Auszeichnung in der Sprache des Einfuhrlandes (z. B. Nahrungsmittel, Konserven);
- Reinheitsgebot für Bier;
- Vorschriften über UHT-Milch.

Anwendung der Vorschriften

- Begrenzung der Zahl der Kontrollstellen;
- Dauer und Kosten der Kontrollen (z. B. bakteriologische Kontrolle bei Teigwaren);
- Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Bauartzulassung (z. B. Einfuhr von Kraftfahrzeugen durch Privatpersonen);
- besondere Analysemethoden;
- Dauer und Kosten der Zulassungsverfahren (z. B. pharmazeutische Erzeugnisse, Elektrogeräte);
- Dauer der Analysen (z. B. verderbliche Lebensmittel);
- gründliche Kontrollen bei der Einfuhr von saisonabhängigen Erzeugnissen (z. B. Kirschen, Äpfel); Hemmnisse für die Einfuhr von Agrarerzeugnissen; kompromißlose Anwendung von Regelungen und Kodizes (z. B. Fleisch, Wurstwaren, Geflügelfleisch, Milch, Milcherzeugnisse, Käse, Eier); Quarantänebestimmungen für eingeführte Austern;
- Nichtanerkennung der Bescheinigungen über die Übereinstimmung mit technischen Vorschriften oder Normen (z. B. Druckbehälter, Hartfaserplatten, Campinganhänger, ärztliches und medizinisches Gerät, Eisschränke, Fernsehgeräte, Elektrogeräte und -werkzeuge);
- Anforderung von schwierig oder überhaupt nicht bezubringenden Unterlagen (z. B. Konformitätsbescheinigungen oder Alterungszeugnisse für bestimmte Spirituosen).

Sonstiges

- ausschließliche oder bevorzugte Berücksichtigung inländischer Waren bei öffentlichen Aufträgen aufgrund diskriminierender technischer Spezifikationen;
- Rechtsunsicherheit aufgrund schwarzer Listen über Beschwerdeführer;
- Rechtsunsicherheit infolge der zweideutigen Abfassung von Bestimmungen, die nach ihrem Wortlaut für Waren jeglicher Herkunft gelten, auch wenn sie in der Praxis nur auf Drittlandswaren angewandt werden;
- Begutachtung der Zulässigkeit von Einfuhren durch eine Kommission, in der inländische Hersteller vertreten sind (z. B. Brandschutzgerät, Sonnenkollektoren).

***) Zusammengestellt von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft anhand von Fällen, die der Kommission zur Kenntnis gebracht wurden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1983, S. 29 ff., Bewertung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes, Bericht der Kommission an den Rat, Brüssel, 23. Februar 1983).

- *¹) Der vollständige Aufsatz erscheint in Außenwirtschaft unter dem Titel „Technische Handelshemmnisse. Formen, Effekte und Harmonisierungsbestrebungen“.
- ¹) Nunnenkamp, Peter, Exportselbstbeschränkungsabkommen, in: WiSt, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 10. Jg., Heft 11, München, November 1981, S. 541–544.
- ²) Institut für Weltwirtschaft, Internationaler Vergleich der Ursachen und Auswirkungen der neuen Formen des Protektionismus, Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel, Februar 1979.
- ³) Donges, Juergen, B., Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 3. Bd., Stuttgart 1981, S. 784–794; Krämer, Hans R., „Technische Hemmnisse“ bei Einführen in die Bundesrepublik Deutschland. Gesundheitsschutzbestimmungen, Sicherheitsvorschriften, Normen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier Nr. 8, Kiel, Dezember 1973.
- ⁴) Dewitz, Wedige von, Wirkungen umweltrechtlicher Produktnormen auf den internationalen Handelsverkehr am Beispiel der Automobil- und chemischen Industrie. Internationale handelspolitische Regeln, Vortrag auf der 5. Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 1981, S. 142–150.
- ⁵) Kypke, Ulrich, Technische Normung und Verbraucherinteresse. Strukturelle, konzeptionelle und steuerungspolitische Probleme technischer Regelwerke, Köln, 1982, S. 149.
- ⁶) Deutsches Institut für Normung e.V. (DIN), Tätigkeitsbericht, Berlin, 1980/1981.
- ⁷) Hierbei handelt es sich lediglich um solche Regelungen, die in das internationale Informationsnetz ISONET eingespeist sind; die tatsächliche Zahl dürfte nach Angaben des DIN noch weit höher liegen (DIN, 1980/1981, S. 29).
- ⁸) Hinzu kommen ebenfalls noch die Kosten, die bei den Instanzen anfallen, die die Einhaltung von Normen und technischen Vorschriften überwachen; man denke nur an die diesbezüglichen Aktivitäten von Bauaufsichtsbehörden, technischen Überwachungsvereinen und ähnlichen Organisationen.
- ⁹) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bewertung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes. Bericht der Kommission an den Rat, Brüssel, 23. Februar 1983.
- ¹⁰) Stecher, Bernd, Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde, Institut für Weltwirtschaft, Diskussionsbeitrag Nr. 69, Kiel, August 1980.
- ¹¹) Balassa, Bela, Reforming the System of Incentives in Developing Countries, in: World Development, Vol. 3, Nr. 6, Oxford 1975, S. 365–382 und The „New Protectionism“ and the International Economy, in: Journal of World Trade Law, Vol. 12, Nr. 5, Twickenham 1978, S. 409–436; Nunnenkamp, Peter, Neuere Formen des Protektionismus in Entwicklungsländern. Eine Bestandsaufnahme, Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier Nr. 107, Kiel, Juli 1980.
- ¹²) Eine derartige Vorgehensweise ist von einigen Entwicklungsländern bekannt (z. B. Südkorea, Taiwan), die auf diese Weise vor allem Einführen aus anderen Entwicklungsländern diskriminieren (Nunnenkamp, 1980).
- ¹³) Unsicherheiten resultieren auch daraus, daß das Ergebnis qualitativer Überprüfungen und Kontrollen durch das Importland von Exporteuren häufig nicht abzusehen ist.
- ¹⁴) Wenn die EG-Kommission schreibt, daß bereits Regierungsstellen bei der Aufstellung nationaler Verordnungen u. ä. oftmals gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen, weil „die zuständige Behörde von der Existenz der Gemeinschaft und ihrem Bezugsrahmen zu wenig weiß“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1983, S. 18), kann man wohl kaum erwarten, daß einzelne Unternehmen, zumal kleinere Betriebe, die Vielfalt technischer Vorschriften und Regelungen überblicken.
- ¹⁵) Ähnliche Überlegungen finden sich in: Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Mehr Freiheit im Welthandel. Protektionismus schadet allen Handelspartnern, DIHT 205, Bonn 1982, S. 51 f.
- ¹⁶) DIN, 1979/80, S. 7.
- ¹⁷) DIN, 1979/80, S. 11.
- ¹⁸) Vgl. zum folgenden Kypke, a. a. O., S. 149 ff.
- ¹⁹) So behandelt z. B. der Normenausschuß „Eisen-, Blech- und Metallwaren“ ausschließlich Erzeugnisse und Fachgebiete der im gleichnamigen Wirtschaftsverband zusammengeschlossenen Unternehmen.
- ²⁰) Zitiert in Kypke, a. a. O., S. 165.
- ²¹) DIN, 1979/80, S. 4.
- ²²) Ein Interesse, Importe durch eine diskriminierende Ausgestaltung nationaler Normen zu erschweren, haben hauptsächlich solche Unternehmen und Wirtschaftszweige, die unter einem vergleichsweise starken Importdruck stehen. Vor allem für exportorientierte Unternehmen können hohe nationale Standards durchaus auch nachteilig sein: Die nationalen Regelungen erhöhen ihre Produktionskosten, worunter ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit leiden kann; dies gilt selbst dann, wenn die Exportproduktion nur die niedrigeren Standards im Bestimmungsland berücksichtigt, da Umstellungskosten auftreten und Skalenerträge entfallen. Das Beispiel des Umweltschutzes zeigt, daß nicht nur hohe, sondern auch vergleichsweise niedrige Standards protektionistische Wirkungen haben können. So kann sich ein Land Wettbewerbsvorteile verschaffen, indem es in den Umweltschutzvorschriften hinter wichtigen Handelspartnern zurückbleibt. Dies verschafft den heimischen Unternehmen einen Kostenvorteil; die nationalen Exporte können gesteigert werden, während Importe zurückgedrängt werden.
- ²³) Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Kein Normenkrieg mit Frankreich, 4. 5. 1983.
- ²⁴) Krämer, a. a. O., S. 17 f.
- ²⁵) Weitere Beispiele finden sich in: DIHT, NTB in der EG, Nichttarifäre Handelshemmnisse im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, Bonn, 1981, S. 27 ff.; Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, Luxemburg, lfd. Jgg.
- ²⁶) ZfZ 1979, S. 173.
- ²⁷) ZfZ 1979, S. 303.
- ²⁸) ZfZ 1980, S. 175 f.
- ²⁹) ZfZ 1980, S. 243 f.
- ³⁰) Deutscher Brauer-Bund, Das Reinheitsgebot für Bier muß erhalten bleiben. Presse-Informationen zum deutschen Reinheitsgebot, Bonn, o. J.
- ³¹) Ebenda.
- ³²) Vor kurzem wurde sogar beschlossen, eine Sonderbriefmarke „450 Jahre deutsches Reinheitsgebot für Bier“ herauszugeben, (FAZ, Sondermarke „Reinheitsgebot“, 13. 5. 1983); hiermit soll ein deutsches Zeichen dafür gesetzt werden, daß sich die Bundesregierung weiterhin kompromißlos für die uneingeschränkte Erhaltung des Reinheitsgebots einsetzen will.
- ³³) Deutscher Brauer-Bund, „Allain Gerste, Hopfen und Wasser“. Das Reinheitsgebot für Bier muß erhalten bleiben, Bonn, o. J.
- ³⁴) Dafür spricht auch, daß die von anderen EG-Mitgliedstaaten bei der Bierherstellung verwendeten Zusatzstoffe für andere Lebensmittel als Bier teilweise auch in der Bundesrepublik zugelassen sind. Die Bundesregierung hält dagegen, daß sich angesichts des hohen deutschen Bierkonsums die Gesamtbelastung der Konsumenten durch Zusatzstoffe um ein Vielfaches erhöhen würde, wenn diese auch für Bier erlaubt wären (Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, betreffend: Deutsche Rechtsvorschriften für die Herstellung und das Inverkehrbringen von Bier, auf das Schreiben der Kommission Nr. SG (82) D/ 2316 vom 12. 2. 1982, o. O.); dies widerspricht allerdings der Aussage, derartiges ausländisches Bier würde auch nach Aufhebung des Importverbots kaum nachgefragt werden.