

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Technische Handelshemmnisse: Formen und Harmonisierungsbestrebungen. Teil 2

Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1983) : Technische Handelshemmnisse: Formen und Harmonisierungsbestrebungen. Teil 2, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, ISSN 0342-3484, Stollfuß, Bonn, Vol. 59, Iss. 12, pp. 363-365

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3447>

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.

²⁵⁾ Vgl. z. B. ZfZ 1983, 60, 92, 155; 1981, 280; 1982, 217; 1983, 58.

²⁶⁾ S. dazu auch Rahn, Zur Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zur EWG-Zollrecht und -Marktordnungsrecht, ZfZ 1977, 194 (196).

²⁷⁾ Vgl. dazu das Urt. v. 13. 12. 1979 Rs 44/79, EGHE 79, 3727, ZfZ 1980, 83, 209: Ein gemeinschaftsrechtliches Verbot der Neuanpflanzung von Reben verstößt weder gegen das im Gemeinschaftsrecht anerkannte Eigentumsrecht noch das Recht der freien Berufsausübung.

Technische Handelshemmnisse

— Formen und Harmonisierungsbestrebungen —

— Teil II, Fortsetzung von Seite 327 —

Peter Nunnenkamp, Kiel

IV. Harmonisierung technischer Vorschriften: EG-interne Bemühungen und Ergebnisse der Tokio-Runde

Wenn sich die exemplarische Darstellung technischer Handelshemmnisse in den vorstehenden Abschnitten weitestgehend auf Fälle innerhalb der EG beschränkte, so heißt dies natürlich nicht, daß vergleichbare Maßnahmen nicht auch von den anderen wichtigen Handelsnationen ergriffen würden. So hat beispielsweise die EG einen Forderungskatalog gegenüber Japan aufgestellt, der die dort üblichen Praktiken anprangert, wie etwa die Nichtanerkennung von Prüf- und Kontrollverfahren, die bereits im Exportland vorgenommen wurden, oder komplizierte, kostspielige und künstlich verzögerte Zulassungsverfahren für Produkte³⁵⁾. Aus der weltweiten Verbreitung technischer Handelshemmnisse folgt, daß Bestrebungen, derartige Protektionsformen abzubauen, auf mehreren Ebenen ansetzen können. Im folgenden stehen die Bemühungen der EG, innerhalb der Gemeinschaft bessere Voraussetzungen für einen freieren Warenverkehr zu schaffen, sowie die im sogenannten Normenkodex niedergelegten Ergebnisse der Tokio-Runde des GATT bei der Harmonisierung technischer Vorschriften im Vordergrund. Unberücksichtigt bleiben ähnliche Bestrebungen im bilateralen Rahmen und auf der Ebene der OECD³⁶⁾.

Auf der EG-Ebene erstrecken sich die Aktivitäten zum Abbau technischer Handelshemmnisse auf verschiedene Bereiche. Die Beispiele aus der Rechtsprechung des EGH haben gezeigt, daß Verstöße vor allem gegen Art. 30 EWG-Vertrag durch eine gerichtliche Verfolgung geahndet werden können. Hierdurch werden die Grenzen der Handlungsfreiheit, die den Mitgliedstaaten verbleibt, abgesteckt.

Die EG-Kommission hat ihre Anstrengungen, Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht ahnden zu lassen, seit einigen Jahren verstärkt³⁷⁾. Dennoch existieren selbst in diesem Bereich immer noch erhebliche Probleme. So nehmen die Verfahren auch bei offensichtlichen Vertragsverletzungen sehr viel Zeit in Anspruch. Die an die Kommission gerichteten Beschwerden sind überdies so zahlreich, daß nicht alle innerhalb einer angemessenen Frist bearbeitet werden können. Dies begünstigt diejenigen Mitgliedstaaten, die ungerechtfertigte technische Handelshemmnisse errichtet haben; als typisches Beispiel hierfür kann der Fortbestand des bundesdeutschen Importverbots für ausländisches Bier gelten, das nicht nach dem Reinheitsgebot gebraut worden ist. Das im wesentlichen auf Beschwerden benachteiligter Produzenten beruhende Tätigwerden der EG-Kommission hat schließlich den Nachteil, daß Eingriffe in den freien Warenverkehr nur dort angeprangert werden, wo es einen „Kläger“ gibt. Wenn die Feststellung

der Kommission zutrifft, daß die Zurückhaltung von Geschädigten aufgrund gefürchteter Vergeltungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene noch weit stärker ausgeprägt ist als auf der nationalen Ebene, könnten allein deshalb viele technische Handelshemmnisse unangetastet bleiben.

In einem zweiten Bereich geht es um Handelshemmnisse, die daraus resultieren, daß keine ausreichende Transparenz über nationale technische Vorschriften und Regelungen gewährleistet ist. Es ist sicherlich ein notwendiger erster Schritt, die Möglichkeiten der Information für potentielle Exportunternehmen über die geltenden Regelungen in den anderen EG-Ländern zu verbessern. Allein die Fülle der bereits jetzt gespeicherten Informationen (die Anzahl der in das internationale Informationsnetz ISONET eingegangenen Dokumente wird auf 400 000 geschätzt) macht jedoch deutlich, daß es damit nicht getan ist: Vor allem für kleinere Unternehmen dürfte es aufgrund eng begrenzter personeller und sachlicher Kapazitäten zunehmend schwieriger sein, alle jeweils erforderlichen Informationen zu verarbeiten; es besteht deshalb die Gefahr, daß diese Betriebe vor der Vielfalt und Komplexität bürokratischer Regulierungen resignieren und ihre Aktivitäten auf den vergleichsweise gut überschaubaren Inlandsmarkt beschränken. Dies gilt um so mehr, als mit häufigen und oftmals sehr kurzfristig wirksamen Änderungen der Vorschriften zu rechnen ist³⁸⁾.

Vor diesem Hintergrund ist es im Rahmen des angestrebten Abbaus technischer Handelshemmnisse vordringlich, das Ausmaß bürokratischer Regelungen zu begrenzen. Die „Philosophie“ beispielsweise des DIN, über eine zunehmende Anzahl von immer genauer spezifizierten Normen die Qualität der angebotenen Produkte zu erhöhen, verkennt, daß auf diese Weise sowohl der nationale als auch der internationale Wettbewerb nachlassen könnte, weil eine wachsende Zahl von Konkurrenten den gestellten Anforderungen nicht mehr gerecht werden kann³⁹⁾. Damit würde der Marktmechanismus, der eher als bürokratische Eingriffe geeignet sein dürfte, durch technischen Fortschritt qualitative Verbesserungen hervorzubringen, geschwächt. Es erscheint deshalb sinnvoll, die Ausarbeitung neuer Regelungen auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Was die bereits bestehenden technischen Handelshemmnisse anlangt, so geht es darum, das Ausmaß der von Land zu Land unterschiedlichen Vorschriften durch eine Harmonisierung zu reduzieren. Auf diese Weise lassen sich die Transparenz technischer Regelungen entscheidend verbessern und die bisher künstlich verzerrten Wettbewerbschancen von Unternehmen aus den verschiedenen EG-Staaten angleichen. Dieses Vorhaben erstreckt sich zum einen auf die Vereinheit-

lichung bisher unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften⁴⁰). Bisher sind auf der Grundlage des Art. 100 EWG-Vertrag ungefähr 200 EG-Richtlinien erlassen worden, um die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes zu verbessern. Die hiervon angesprochenen Bereiche sind jeweils sehr eng begrenzt. Im Sektor gewerbliche Erzeugnisse existieren Richtlinien beispielsweise über Betätigungsraum, Zugänge zum Fahrersitz sowie Türen und Fenster von land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen auf Rädern oder über das Inverkehrbringen von Ammoniumnitrat-Einährstoffdüngemitteln mit hohem Stickstoffgehalt⁴¹). Auch hier zeigt sich die starke Neigung, die Produktgestaltung bis in kleinste Details hinein festzulegen. Solange dies aber dazu beiträgt, eine Vielzahl national unterschiedlicher Regelungen zu ersetzen, sind die Bemühungen um Rechtsangleichung dennoch positiv zu bewerten. Mehrfache Kontroll- und Prüfverfahren, die Kosten und Zeitverzögerungen bei der Importabwicklung verursachen, können dann entfallen.

Die Bestrebungen um Harmonisierung beziehen sich zum zweiten auf jene technischen Hemmnisse, die sich nicht aus zwingenden Rechtsvorschriften, sondern aus dem Erlass unterschiedlicher Normen durch die nationalen Norminstitute ergeben. Daß die Arbeit in diesem Bereich noch nicht sehr weit fortgeschritten ist, läßt sich allein daran erkennen, daß im Jahre 1980 ca. 700 europäische Normen und Normentwürfe über 23000 DIN-Normen und Normentwürfen gegenüberstanden⁴²).

Der Abbau technischer Handelshemmnisse innerhalb der EG ist mit einigen Schwierigkeiten behaftet, die den Harmonisierungsfortschritt erheblich verlangsamten: Die gegenseitige Anerkennung der nationalen Regelungen scheidet vor allem an den Mitgliedstaaten, die überdurchschnittlich hohe Qualitätsanforderungen und Sicherheitsstandards festgeschrieben haben. Die führende Rolle innerhalb der Gemeinschaft kommt hier der Bundesrepublik zu, die sich weigert, eine Angleichung auf dem niedrigsten Niveau zu vereinbaren, weil dann die langwierigen nationalen (Normierungs-)Anstrengungen von den Handelspartnern unterlaufen werden könnten. Da alle Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen, gibt es keine Vereinheitlichung, sobald sich ein Mitgliedstaat sperrt. Es ist aber geradezu typisch, daß die mit den Verhandlungen beauftragten Sachverständigen der nationalen Fachbehörden das System ihres eigenen Landes als vollkommen darstellen. Jedermann versucht, seine Regelungen zur Grundlage eines einheitlichen EG-Systems zu machen, um die nationalen Anpassungslasten zu minimieren und um den heimischen Produzenten zumindest für eine Übergangsphase einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Schließlich bergen die EG-internen Harmonisierungsbestrebungen die Gefahr, daß im gemeinschaftlichen Rahmen vereinbarte Regelungen sich gegen Drittländer richten⁴³). Vor allem Frankreich wird manchmal unterstellt, die Abfassung von EG-Richtlinien als handelspolitisches Instrument zur Diskriminierung Dritter einzusetzen. Um derartige protektionistische Praktiken zu erschweren, empfiehlt es sich, die Anzahl und den Umfang bürokratischer Regulierungen nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf der EG-Ebene auf ein notwendiges Mindestmaß zu beschränken. Ferner wird deutlich, daß die Bemühungen um eine Harmonisierung technischer Vorschriften und Normen nicht auf die EG begrenzt bleiben dürfen, sondern alle wichtigen Welthandelsnationen einschließen müssen.

Die Aufgaben, die sich in diesem breiten internationalen Rahmen stellen, fallen vor allem in die Verantwortung des GATT. Vor Beginn der Tokio-Runde in den siebziger Jahren beschäftigte sich das GATT nur am Rande mit technischen Handelshemmnissen. Zwar schrieb Art. III des GATT die Beachtung des Inländerprinzips vor, d. h., daß importierte Waren nicht ungünstiger behandelt werden durften als gleichartige heimische Produkte⁴⁴). Gleichzeitig erlaubte der Art. XX es jedoch den Vertragsparteien, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, zur Erhaltung erschöpfbarer Naturschätze u. ä. zu ergreifen. Auch wenn derartige Eingriffe nicht zu einer Diskriminierung von Importen führen sollten, blieben doch die Möglichkeiten des Mißbrauchs der zugestandenen Ausnahmen recht groß, indem die Bemühungen um Verbraucherschutz lediglich vorgeschoben wurden, um protektionistische Zielsetzungen zu kaschieren.

Im Rahmen der Tokio-Runde wandte man sich neben anderen Formen der nicht-tarifären Protektion auch den technischen Handelshemmnissen verstärkt zu. Die Arbeiten zu diesem Themenkomplex mündeten in die Formulierung des sogenannten Normenkodex ein⁴⁵). Dieser enthält zunächst Vereinbarungen, die eine bessere Publizität und Transparenz gewährleisten sollen. So sollen technische Vorschriften, Normen, Kennzeichnungssysteme u. ä. bekanntgegeben und zentrale Auskunftstellen eingerichtet werden. Die von derartigen Regelungen betroffenen Waren sollen über das GATT-Sekretariat notifiziert werden, um den Signatarstaaten Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Führen Konsultationen zwischen den betroffenen Staaten zu keinem einvernehmlichen Ergebnis, sieht der Normenkodex ein Streitschlichtungsverfahren vor, in dessen Rahmen auch sogenannte Panels als Schiedsgerichte eingesetzt werden können.

Inhaltlich werden die GATT-Prinzipien Vermeidung von Handelshemmnissen, Inländerbehandlung (Nicht-Diskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Anbietern) und Meistbegünstigung (Nicht-Diskriminierung zwischen verschiedenen ausländischen Anbietern) bestärkt. Diesen Prinzipien soll sowohl bei der Ausarbeitung technischer Vorschriften und Normen als auch bei der Anwendung von Kennzeichnungssystemen sowie von Bescheinigungs- und Prüfverfahren Geltung verschafft werden. Soweit vorhanden sollen internationale Normen in nationale Regelwerke übernommen werden. Harmonisierungsbestrebungen sollen auch im Bereich der Kennzeichnungssysteme und Prüfverfahren vorangetrieben werden. Ferner sollen Prüfergebnisse und Bescheinigungen, die im Exportland ausgestellt worden sind, anerkannt werden, um zusätzliche Kosten und Zeitverzögerungen zu vermeiden.

Rechtlich verpflichtend sind die Bestimmungen des Normenkodex nur für die jeweiligen Zentralregierungen. Dies bedeutet vor allem, daß die von privaten Institutionen erstellten Normen, also beispielsweise die bundesdeutschen DIN-Normen, nicht unmittelbar erfaßt werden. Allerdings müssen sich die Regierungen darum bemühen, daß die GATT-Vereinbarungen auch von nicht-staatlichen Stellen eingehalten werden. Benachteiligte Staaten dürfen zudem auch dann Gegenmaßnahmen ergreifen, wenn technische Handelshemmnisse durch andere Stellen als die Zentralregierung des Importlandes verhängt werden⁴⁶). Schließlich hat sich das GATT-Komitee über technische Handelshemmnisse des Themas private Normensetzung nach Abschluß der Tokio-Runde weiter angenommen und eingehendere Untersuchungen in Aussicht gestellt⁴⁷).

Für existierende technische Vorschriften, die mit den Vereinbarungen des Normenkodex nicht in Einklang stehen, verlangt die Konvention keine sofortige Anpassung. Jeder Vertragspartner kann jedoch Konsultationen über derartige Fälle verlangen und ein Streit-schlichtungsverfahren einleiten. Erfolg oder Mißerfolg des Normenkodex werden deshalb entscheidend von der Funktionsfähigkeit der Streitschlichtung abhängen: Nur wenn Verstöße gegen die Vereinbarungen ohne größere Zeitverzögerungen festgestellt und wirksam geahndet werden, ist mit einem Abbau technischer Handelshemmnisse zu rechnen. Fehlen dagegen Sanktionsmöglichkeiten, ist es erfahrungsgemäß sehr schwierig, die Anpassung nationaler Regelungen an internationale Absprachen durchzusetzen⁴⁸⁾. In welchem Maße schließlich der Konflikt zwischen der Auf-

stellung und Einhaltung unverzichtbarer technischer Vorschriften und der Schaffung eines unbehinderten internationalen Warenaustausches gelöst werden kann, hängt davon ab, ob es gelingt, Produktnormen und Verbraucherschutzvorschriften sowie die damit verbundenen Testverfahren zwischen den Handelsnationen zunehmend anzugleichen. Der Normenkodex des GATT hat die Voraussetzungen hierfür verbessert. Er hat gegenüber vergleichbaren Aktivitäten der OECD⁴⁹⁾ zudem den Vorteil, daß auch den Entwicklungsländern, deren Ausfuhren in der Vergangenheit stark vom Vorwurf mangelnder Normenkonformität betroffen waren⁵⁰⁾, ein Mitspracherecht eingeräumt wird. Inwiefern die hierin liegenden Chancen zum Abbau technischer Handelshemmnisse tatsächlich genutzt werden, ist zur Zeit allerdings noch offen.

³⁵⁾ Ein Beispiel bietet die erforderliche Typenzulassung beim Export elektrischer Geräte nach Japan: Will ein ausländischer Hersteller mehrere Importeure einschalten, muß für jedes Produkt und für jeden Importeur das gesamte Zulassungsverfahren abgewickelt werden. Da die Zulassung befristet ist, muß das Verfahren nach einigen Jahren jeweils wiederholt werden, auch wenn sich am Produkt nichts geändert hat. Dabei ist der Ermessensspielraum der japanischen Prüfer recht groß, da die entsprechenden Prüfrichtlinien teilweise nicht veröffentlicht werden. Weitere Beispiele finden sich in: Böttcher, Siegfried, Zur Verflechtung Japans in die Weltwirtschaft und zur deutschen Wettbewerbslage im japanischen Spiegel, Bonn, 21. 2. 1983 (unveröff. Manuskript); vgl. auch FAZ, Tokio beschließt Erleichterungen, 19. 5. 1983.

³⁶⁾ Vgl. dazu: von Dewitz, a. a. O., S. 148 f.

³⁷⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vgl. Anm. 9, S. 25.

³⁸⁾ Ein Beispiel bieten die Schwierigkeiten eines bundesdeutschen Herstellers von Grillgeräten beim Export nach Frankreich. Alle Grillgeräte mußten zur Jahreswende 1978/79 sehr kurzfristig in Frankreich zur Prüfung angemeldet werden, da eine neue französische Grillnorm veröffentlicht wurde und mit einer sehr kurzen Frist in Kraft trat. Die Prüfung war erforderlich, obwohl die Geräte DIN- und TÜV-geprüft waren.

³⁹⁾ Die platzgreifenden technischen Vorschriften können neben der zunehmenden staatlichen Regulierung in anderen Bereichen des Wirtschaftslebens dafür mitverantwortlich gemacht werden, daß immer mehr Produzenten in die sogenannte Schattenwirtschaft überwechseln.

⁴⁰⁾ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften (Bull. EG), Technische Handelshemmnisse: neues Konzept der Kommission, 13. Jg., Nr. 1, Brüssel 1980, S. 12-16.

⁴¹⁾ Eine jährliche Übersicht über die erlassenen EG-Richtlinien findet sich in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaften, lfd. Jgg.; vgl. auch: Kommission der Europäischen Gemein-

schaften, Zusammenstellung der Richtlinien und Richtlinienvorschläge zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse von gewerbliche Erzeugnissen, Brüssel, Luxemburg, August 1979.

⁴²⁾ Im gleichen Jahr gab es allerdings bereits knapp 8000 internationale Normen und Normentwürfe der Internationalen Organisation für Normung (ISO) und der Internationalen Elektrotechnischen Kommission (IEC), was darauf hindeutet, daß die internationale Normenharmonisierung hauptsächlich auf der Ebene dieser Organisationen und weniger auf EG-Ebene vorangetrieben wird.

⁴³⁾ Dabei geht es hauptsächlich um versteckte Formen der Diskriminierung; d. h., die Regelungen gelten zwar im Gegensatz zur offenen Diskriminierung gleichermaßen für Produkte aus Mitgliedstaaten und für Importe aus Drittländern, sind aber hinsichtlich der materiellen Kriterien oder der vorgeschriebenen Verfahren so formuliert, daß Produzenten aus Drittländern ihnen nur mit größten Schwierigkeiten entsprechen können.

⁴⁴⁾ Von Dewitz, a. a. O., S. 144 ff.

⁴⁵⁾ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, Genf, 12. 4. 1979.

⁴⁶⁾ Von Dewitz, a. a. O., S. 148.

⁴⁷⁾ GATT, GATT Activities in 1981, Genf, April 1982, S. 11.

⁴⁸⁾ Ein Beispiel: Obwohl Japan schon im Jahre 1970 Empfehlungen der Internationalen Elektrotechnischen Kommission (IEC) über Sicherheitsvorschriften für elektrische Haushaltsgeräte zugestimmt hatte, war eine beabsichtigte Harmonisierung der nationalen japanischen Vorschriften zehn Jahre später immer noch nicht erfolgt; ausländische Hersteller mußten weiterhin aufwendige Änderungen für den Export nach Japan vornehmen.

⁴⁹⁾ Von Dewitz, a. a. O., S. 148 f.

⁵⁰⁾ Stecher, a. a. O., S. 15.

Aus der Rechtsprechung

Tarifierung von Luftfiltern

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 10. Februar 1983 Rs. 130/82.

Die Luftfilter, deren Zusammensetzung aus den vorgelegten Fragen hervorgeht, sind je nachdem, ob das Filtermittel aus Spinnstoffen oder aus Glasfaser besteht, als Gegenstände des technischen Bedarfs aus Spinnstoffen im Sinne der Tarifnr. 59.17 oder als Glaswaren des technischen Bedarfs im Sinne der Tarifnr. 70.20 GZT zu tarifieren.

GZT Vorschrift 1 e zu Abschn. XVI, Vorschrift 1 c zu Kap. 84, Tarifnr. 59.17, 70.20 und 84.18.

Eine belgische Gesellschaft führte von 1973 bis 1976 unter der Tarifst. 84.18 C II GZT Luftfilter nach Belgien ein, die haupt-

sächlich in Luftreinigungsanlagen verwendet werden. Die belgische Zollverwaltung ordnete 1976 einige dieser Filter der Tarifst. 59.17 D GZT und andere der Tarifst. 70.20 A GZT zu. Mit ihrem Einspruch beehrte die Einführerin, die Waren der Tarifst. 84.18 C II zuzuweisen. Das angerufene Gericht ersuchte den EuGH um eine Vorabentscheidung.

Aus den Gründen:

„(5) Die erste Frage, die sich auf die Tarifnummern 84.18 und 59.17 bezieht, betrifft zwei Luftfilter mit den Bezeichnungen 30/30 (bestehend aus einer gefälten Membran aus Spinnstoff, mit Eisendrahteinlage, in einem Papprahmen angebracht) und HP 2 A (bestehend aus einem gefälten Vlies aus Spinnstoffen, oben und unten mit einer Pappplatte versehen).