

Bericht vom 20. März 2017 zuhanden der WAK-N

Antwort auf Antrag 01

1. Ausgangslage

Mit Antrag vom 23. Januar 2017 hat NR XXXX die Verwaltung ersucht, einen Bericht zu erstellen, der auf die von ihm gestellten Fragen antwortet. Die Kommission hat diesen Antrag mit 18 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen gutgeheissen. Der Bericht wurde durch das Eidgenössische Departement des Innern (Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, BLV) in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Bundesamt für Landwirtschaft, BLW, Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO) sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Bundesamt für Umwelt, BAFU) erstellt.

2. Antworten auf die gestellten Fragen

2.1 Sind jene Teile der FFI, die nicht vom Gegenentwurf zur ESI abgedeckt sind, im Rahmen des geltenden Rechts umsetzbar? Was wäre neu gesetzlich zu regeln?

- Der Gegenentwurf der WAK-S zur Volksinitiative "Für Ernährungssicherheit" (ESI) deckt folgende Teile der Fair-Food-Initiative (FFI) ab:
 - die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien beim internationalen Handel (Art. 104a Bst. d des Gegenvorschlags zur ESI entspricht Art. 104a Abs. 2 der FFI);
 - einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln (Art. 104a Bst. e des Gegenvorschlags zur ESI entspricht Art. 104a Abs. 4 Bst. e der FFI).
- Gemäss erläuterndem Bericht der WAK-S ist mit nachhaltiger Entwicklung in Bezug auf die Einfuhr gemeint, dass Importe von Lebens- und Produktionsmitteln nicht auf Kosten einer zu hohen Umweltbelastung, einer Beeinträchtigung der Produktionsgrundlagen oder zu Lasten ärmerer Bevölkerungsschichten im Ausland gehen sollen. Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass sich die Schweiz aus diesem Grund auf internationaler Ebene dafür einsetzt, dass Nachhaltigkeitskriterien beim internationalen Handel stärker berücksichtigt werden. Der Bericht erwähnt auch, dass sich die Schweiz in multilateralen Organisationen wie der FAO¹ und der OECD² heute schon für günstige Rahmenbedingungen zur Erreichung des Ziels der globalen Nachhaltigkeit und Ernährungssicherheit engagiert.
- Auf Stufe Gesetz müsste der Bund namentlich zur Umsetzung von Artikel 104a Absatz 2 aktiv werden. Er müsste sicherstellen, dass eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse, die als Lebensmittel verwendet werden, grundsätzlich mindestens den von ihm für inländische landwirtschaftliche Erzeugnisse festgelegten Anforderungen genügen. Für stärker verarbeitete und zusammengesetzte Lebensmittel sowie für Futtermittel müsste er dieses Ziel anstreben. Weiter müsste er eingeführte Erzeugnisse aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben begünstigen.
- Handlungsbedarf auf Stufe Gesetz bestünde aber ebenfalls bezüglich der Absätze 1, 3 und 4 des Initiativtextes.
 - Nach Absatz 1 müsste der Bund zusätzliche Anforderungen an die Produktion und die Verarbeitung von Lebensmitteln festlegen. Gemäss den Erläuterungen des Initiativkomitees zum Initiativtext³ könnten die Vorschriften für die integrierte Produktion (IP) dabei kurz- und mittelfristig als Referenz zur Festlegung von Anforderungen dienen. Langfristig sei der Bio-Standard anzustreben. Zentral sei die Erhöhung der Fruchtbarkeit der Böden (vgl. S. 2 der Erläuterungen zum Initiativtext). Für eine Vielzahl von Lebens- und Futtermitteln kenne die

¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations

² Organisation for Economic Co-operation and Development

³ www.gruene.ch > Kampagnen > Fair-Food-Initiative Downloads > Erläuterungen zum Initiativtext

Schweiz keine Produktionsvorschriften, da diese ausschliesslich importiert würden (z.B. Kaffee oder Bananen). Auch für diese Produkte solle sie Anforderungen an die Herstellung – zum Beispiel über UNO-Normen oder Label – festlegen, damit für alle importierten Güter Vorgaben festgelegt würden.

- Zur gesetzlichen Umsetzung von Absatz 3 des Initiativtextes regt das Initiativkomitee die Festlegung einer CO₂-Lenkungsabgabe oder die Einführung einer Energieetikette an (vgl. S. 5 der Erläuterungen zum Initiativtext). Auch hierfür müssten auf Stufe Gesetz entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen werden.
- Artikel 104a Absatz 4 schlägt ein ganzes Bündel von Massnahmen vor, die auf Stufe Gesetz umgesetzt werden müssten (Vorschriften zur Zulassung von Lebens- und Futtermitteln und zur Deklaration von deren Produktions- und Verarbeitungsweise, Vergabe von Zollkontingenten, Abstufung von Einfuhrzöllen, usw.).
- In all diesen Bereichen ist der Bund bisher schon aktiv gewesen. In Ziffer 6 der Botschaft wird auf die vom Bund unternommenen Anstrengungen ausführlich eingetreten. Obwohl das Parlament von der Verfassung her heute schon die Möglichkeit gehabt hätte, im Sinne der Anliegen des Initiativkomitees zu legislieren, hat es dies nicht immer so getan. Beispiele dafür sind die Regelung der Angabe der Herkunft von Lebensmittelzutaten im neuen Lebensmittelgesetz, der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)», die Einführung einer ökologischen Steuerreform oder die Einführung einer CO₂-Etikette für Lebensmittel.
- Auch bei einer Annahme der neuen Verfassungsbestimmung durch das Volk gelten für die Schweiz die bestehenden internationalen Verpflichtungen (z.B. solche, die im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO oder im Rahmen von Freihandelsabkommen eingegangen wurden). Diese stellen bestimmte Anforderungen an Massnahmen im Bereich des Marktzugangs. Massnahmen dürfen gemäss WTO-Recht für Exportländer nicht diskriminierend sein, d.h. ausländische Waren dürfen nicht ungünstiger behandelt werden als gleichartige inländische. Bezüglich der Gleichartigkeit von Produkten sind nach bestehendem WTO-Recht Vorgaben an die Prozesse oder an Produktionsmethoden (sog. PPM), die sich nicht in den physischen Eigenschaften des Produktes niederschlagen, kein gültiges Unterscheidungskriterium. Eine Differenzierung auf der Basis von Art. XX GATT wäre schwierig, da es bisher keine international anerkannten Standards gibt, welche die Begriffe „umwelt- und ressourcenschonend“ oder „tierfreundlich“ und „unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt“ umfassen würden. Aufgrund der Tatsache, dass Schweizer Standards auf ausländische Ware angewendet werden sollen, dürfte die Schweiz grosse Mühe haben, im Streitfall den Verdacht des Protektionismus zu entkräften. Unproblematisch sind indes freiwillige Produktkennzeichnungen (Labelling) oder nach WTO-Recht als nicht diskriminierend anerkannte Standards, welche die Nachhaltigkeit oder die Gesundheit der Menschen betreffen. Strengere, spezifisch schweizerische Standards, welche als Mindestanforderung für den Marktzugang angewendet werden (z.B. die Einführung einer Regelung, wonach künftig nur noch Lebensmittel verkehrsfähig sind, die nach den Vorschriften der Schweizer Bio-Verordnung produziert wurden), widersprechen den WTO-Verpflichtungen. Zusammenfassend lässt sich deshalb sagen, dass die Zulässigkeit von handelsbeschränkenden Massnahmen strengen Anforderungen unterworfen ist.

2.2 Was bedeutet die Übernahme der SDG für Lebensmittel durch die Schweiz (gesetzlicher Handlungsbedarf) und welche Chancen bietet die Initiative im Bereich der EZA?

- Aus den Sustainable Development Goals (SDG) erfolgt kein direkter gesetzlicher Handlungsbedarf für die Schweiz. Die Schweiz verfolgt jedoch im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung verschiedene Aktivitäten, um die 17 Ziele für die nachhaltige Entwicklung u.a. im Bereich der Lebensmittel umzusetzen.
- Der von der FFI betroffene Themenbereich wird in den Nachhaltigkeitszielen 2 (Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern) und 12 (Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen) abgedeckt.
- Die Schweiz leitet z.B. im Rahmen der FAO und in Zusammenarbeit mit Südafrika und dem WWF das Programm für nachhaltige Ernährungssysteme zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster bei Lebensmitteln entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

- Des weiteren unterstützt sie die Global Agenda for Sustainable Livestock mit dem Ziel, eine nachhaltige Entwicklung des Nutztiersektors durch die effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen zu fördern. Die Schweiz nimmt zudem aktiv an den Arbeiten der FAO und der OECD zu den Prinzipien für verantwortungsvolle Investitionen im Landwirtschaftsbereich teil.
- Die Schweiz setzt sich auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Agrarrohstoffe und bei der verarbeitenden Industrie für hohe Umwelt- und Sozialstandards ein. Dies umfasst u.a. die Förderung und Stärkung von freiwilligen privaten Nachhaltigkeitsstandards im Bereich der Agrarrohstoffe (z.B. in Zusammenarbeit mit ISEAL⁴, der Dachorganisation für freiwillige Nachhaltigkeitsstandards) oder die Unterstützung der Produzenten zum Erreichen der hohen freiwilligen privaten Nachhaltigkeitsstandards im Umwelt- und Sozialbereich.

2.3 Was bedeutet die Umsetzung der Klimaabkommens von Paris für die Land- und Ernährungswirtschaft in der Schweiz (gesetzlicher Handlungsbedarf)?

- Der Reduktionsbeitrag der Schweiz im Rahmen des Klimaabkommens von Paris ist für alle Wirtschaftssektoren gemeinsam ausgewiesen. Es besteht somit kein direkter gesetzlicher Handlungsbedarf in Bezug auf die Land- und Ernährungswirtschaft der Schweiz. Es ist jedoch wichtig, dass auch der Sektor der Land- und Ernährungswirtschaft einen Beitrag an die Reduktion der Treibhausgase der Schweiz leistet. Entsprechend sieht die Klimastrategie Landwirtschaft des BLW vor, die landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen (Kohlendioxid, Methan, Lachgas) bis 2050 gegenüber 1990 um mindestens ein Drittel zu reduzieren. Mit der Umsetzung der Strategie leistet die Landwirtschaft ihren Beitrag an die Umsetzung des Klimaabkommens in der Schweiz. Die landwirtschaftlichen Emissionen wurden v.a. in der Periode 1990 bis 2000 reduziert, insgesamt bis 2014 aber nicht im Ausmass des vorgegebenen linearen Absenkpfad (11.1 % statt 13.3 %). Um das Ziel zu erreichen sind weitergehende Anstrengungen nötig, insbesondere bei der Intensität der Tierproduktion. Umfassender betrachtet gilt es auch Wege zu finden, wie die mit dem Konsum von Nahrungsmitteln im Zusammenhang stehenden Treibhausgasemissionen reduziert werden können.
- Das Übereinkommen von Paris, welches am 4. November 2016 in Kraft getreten ist, hat zum Ziel, den durchschnittlichen weltweiten Temperaturanstieg gegenüber der vorindustriellen Zeit auf deutlich unter 2 °C zu begrenzen. Das Maximum der globalen Emissionen soll sobald als möglich erreicht werden und in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen Quellen und Senken (Netto-Null-Emissionen) entstehen.
- Das Übereinkommen von Paris nimmt alle Staaten in die Pflicht, ihren Beitrag zur Erreichung dieses Ziels zu leisten. Bevor die Schweiz das Übereinkommen ratifizieren kann, muss es durch die Eidgenössischen Räte genehmigt werden (Stand der Beratungen: Zustimmung NR anfangs März 2017).
- Mit der Ratifikation des Übereinkommens verpflichtet sich die Schweiz auf internationaler Ebene dazu, Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen umzusetzen. Dafür ist eine Totalrevision des CO₂-Gesetzes vorgesehen, insbesondere um die Ziele und Massnahmen zu verankern. Um das langfristige internationale klimapolitische Ziel zu erreichen, müssen bis 2050 die Emissionen jedes Landes gegen Null tendieren – dies bedingt, dass alle Wirtschaftsbereiche ihren Beitrag dazu leisten und einzig unvermeidbare Emissionen kompensiert werden dürfen.
- Für das Jahr 2030 strebt der Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage zur zukünftigen Klimapolitik eine Verminderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 50 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 an. In diesem Zeitraum sollen die Treibhausgasemissionen innerhalb der Schweiz um mindestens 30 Prozent sinken, maximal 20 Prozent dürfen im Ausland erbracht werden, was in Bezug auf die Reduktionsleistung im Jahr 2030 ein Inland-Ausland-Verhältnis von 60:40 bedeutet.
- Zur Zielerreichung sollen die Sektoren Gebäude, Industrie, Verkehr und Landwirtschaft entsprechend ihren Reduktionspotenzialen und Vermeidungskosten beitragen. Der Bundesrat soll im zukünftigen CO₂-Gesetz auch weiterhin die Kompetenz haben, Zwischenziele und Ziele für einzelne Sektoren festzulegen.

⁴ International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance

- Die Reduktionsmassnahmen für die Sektoren Gebäude, Verkehr und Industrie werden im CO₂-Gesetz festgelegt.
- Massnahmen zur Verminderung der Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft sollen in der Agrarpolitik und der Landwirtschaftsgesetzgebung festgelegt werden.
- Der Bundesrat wird dem Parlament in der zweiten Jahreshälfte die Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes zur Beratung zustellen.

2.4 Wo und wie haben sich Länder bereits konkret auf vergleichbare Lw-Produktionsstandards wie in der Schweiz geeinigt (Bsp. USA und EU bezüglich Import US-Beef ohne Hormone)?

- Die Schweiz verfügt über eigene landwirtschaftliche Produktionsstandards, die insbesondere hinsichtlich Wirtschaft, Umweltschutz, Arbeitnehmerschutz, Tierwohl und den politischen Rahmenbedingungen den besonderen schweizerischen Gegebenheiten Rechnung tragen. Diese Standards sind mit denjenigen anderer Länder nur teilweise vergleichbar. Die Produktions- und die Rahmenbedingungen sind zu unterschiedlich.
- Der Hinweis in der Fragestellung bezüglich vergleichbarer Produktionsstandards in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und der Europäischen Union (EU) beim Rindfleisch ist zu relativieren. Hintergrund der Einigung bezüglich des Imports von US-Beef, das ohne Einsatz hormoneller oder nicht-hormoneller Wachstumsförderer hergestellt worden ist, ist der sogenannte Hormonstreit zwischen den USA und der EU. Weil es der EU nicht gelungen ist, wissenschaftlich nachzuweisen, dass die in den USA erlaubten Wachstumshormone für Rinder gesundheitsschädlich sind, sie aber an ihrem Importverbot für entsprechendes Fleisch gegenüber den USA festhalten will, muss sie gestützt auf den Entscheid eines WTO-Panels als Kompensationsmassnahme ein gewisses Kontingent an US-Beef, das ohne Einsatz hormoneller oder nicht-hormoneller Wachstumsförderer hergestellt worden ist, zollbegünstigt zulassen. Diesem Zugeständnis liegt jedoch keine Einigung zwischen den USA und der EU bezüglich der Produktionsstandards bei Rindfleisch zu Grunde. Im Gegenteil: Die Verhandlungen zwischen den USA und der EU über ein Freihandelsabkommen (TTIP) zeigen, dass es gerade bei den landwirtschaftlichen Produktionsstandards noch keine Einigung gibt.
- Ein Beispiel für vergleichbare sektorielle Produktionsstandards bietet jedoch der Biologische Landbau. Die Schweiz hat sich mit der EU innerhalb des Agrarabkommens bereits 1999 auf ein Äquivalenzabkommen für biologische Produkte geeinigt. Auch hat das BLW mit den für biologische Produkte zuständigen Behörden Japans (2006), Kanadas (2012), und den USA (2015) administrative Bio-Äquivalenz-Arrangements abgeschlossen, welche besagen, dass die Staaten ihre Regelungen für den Biolandbau, die Verarbeitung und Etikettierung von Bioprodukten sowie die Kontrollsysteme gegenseitig als gleichwertig anerkennen. Diese gegenseitigen Anerkennungen erleichtern und fördern den Handel mit biologischen Produkten.

2.5 Auf welchen internationalen Märkten finden Importeure und Detailhandel für den Schweizer Markt Produktionen nach vergleichbaren Standards? Welche Aussagen über Umfang, Preise und Bezugsmöglichkeiten für die Schweiz sind möglich?

- Der Detailhandel unternimmt Anstrengungen, um Schweizer Nachhaltigkeitsstandards auch bei Importen zu erhöhen. Ein Beispiel ist das Programm eines Schweizer Grossverteilers, das zum Ziel hat, die Nachhaltigkeit mit verbindlichen Versprechen und konkreten Projekten zu stärken. Eines dieser Versprechen betrifft das Tierwohl. So sollen ab 2020 nur noch tierische Produkte eingeführt werden, welche dem Schweizer Tierschutzniveau entsprechen. Zu diesem Zweck wurden bisher in Deutschland und Ungarn rund 80 Ställe nach den Vorgaben der Schweizer Tierschutzgesetzgebung umgebaut. Zurzeit importiert dieser Grossverteiler nach Schweizer Tierschutznormen produziertes Pouletfleisch aus Ungarn, Deutschland, Frankreich und Italien. Analoge Anstrengungen laufen auch bei anderen Grossverteilern.

2.6 Wie können die von der FFI geforderten Import-Standards konkret in die Qualitätsstrategie der CH-Land- und Ernährungswirtschaft eingebaut werden: Tierwohl, Umwelt/Naturschutz, Soziales?

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG, SR 910.1) unterstützt der Bund die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie. Ziel der Qualitätsstrategie ist es, die Qualitätsführerschaft der Schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft sicherzustellen und weiter auszubauen und dadurch die Wertschöpfungskette für Schweizer Produkte zu stärken. Der Einbezug von Importen in die Schweizer Qualitätsstrategie würde der gesetzten Zielsetzung zuwiderlaufen, geht es doch mit der Qualitätsstrategie darum, die Besonderheit der Schweizer Produkte zu stärken.

2.7 Wie lässt sich fairer Handel im Sinne der Nachhaltigkeit besser umsetzen (z. B. Palmöl bei Freihandelsabkommen)? Wie lassen sich Sozial- und Umweltstandards bei FHA besser einhalten?

- Um sicherzustellen, dass die mit der Liberalisierung des Handels angestrebten wirtschaftlichen Ziele mit den sozial- und umweltpolitischen Zielen vereinbar sind, sehen die von der Schweiz/EFTA⁵ abgeschlossenen Freihandelsabkommen (FHA) besondere Bestimmungen vor. Diese bekräftigen unter anderem die Pflichten, an die die Parteien durch die multilateralen Umweltübereinkommen und die Instrumente der IAO⁶ gebunden sind. Die wichtigsten Instrumente im Menschenrechtsbereich sowie die Grundsätze für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility) sind darin ebenfalls verankert. Andere Bestimmungen sehen die Aufrechterhaltung und die wirksame Anwendung der nationalen Gesetze im Bereich Arbeits- und Umweltschutz vor sowie das Verbot, diese abzuschwächen oder den Unternehmen zu gestatten, zur Erlangung eines Wettbewerbsvorteils von diesen Gesetzen abzuweichen. Ferner zielen Förderungsmassnahmen auf die Verbreitung von Waren, Dienstleistungen und Technologien ab, die einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, einschliesslich von Waren und Dienstleistungen, die Bestandteil von Programmen oder Labels zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsmethoden und Sozialstandards sind. Dazu gehört beispielsweise der Zertifizierungsstandard RSPO (Roundtable on Sustainable Palm Oil). Ausserdem berücksichtigen die FHA die Ausnahmeklausel des GATT, die es den Parteien in besonderen Fällen erlaubt, zum Schutz der Gesundheit oder des Lebens von Personen, Tieren oder Pflanzen sowie zur Erhaltung nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen von den Regeln der FHA abweichende Massnahmen zu ergreifen. Diese müssen ebenfalls verhältnismässig sein und nicht so angewandt werden, dass sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung oder zu einer verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien führen.
- Der Schweizer Ansatz beruht auf der Beachtung der von den internationalen Fachgremien festgelegten Grundsätze und Pflichten. Diese bilden die Grundlage für die Regelung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Partnern. Die Nachhaltigkeitsbestimmungen tragen dazu bei, für ein faires Konkurrenzverhältnis zwischen den Parteien zu sorgen und zu erreichen, dass die wirtschaftliche Liberalisierung nicht auf Kosten des Arbeitnehmer- und Umweltschutzes stattfindet. Diese Bestimmungen gelten für alle Handelsbeziehungen, so auch für diejenigen, welche die Agrarproduktion und den Lebensmittelsektor betreffen.
- Um die Akzeptanz und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsbestimmungen in den FHA zu erleichtern, ergreift die Schweiz im Einzelfall flankierende Massnahmen. Dies erfolgt durch Aktivitäten im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit in Form von gezielten Projekten und institutionellen Dialogen zwischen den zuständigen Behörden. So hat die Schweiz mit den zuständigen chinesischen und vietnamesischen Behörden einen bilateralen Dialog zum Thema Arbeitsstandards lanciert. In Ergänzung dazu unterstützt sie Kooperationsprojekte in diesen Ländern wie das Programm SCORE (Sustaining Competitive and Responsible Enterprises) der IAO, das die Produktivität, die Nachhaltigkeit und die Beschäftigungsqualität in kleinen und mittleren Unternehmen verbessern will. Gleichzeitig leistet dieses Programm einen Beitrag zur Förderung

⁵ European Free Trade Association

⁶ Internationale Arbeitsorganisation

von umweltfreundlicheren Produktionsmethoden, indem den betroffenen Unternehmen Lösungen angeboten werden, mit denen sich der Material- und Energieverbrauch einschränken lässt.

2.8 Was kann der Bund in punkto Tierwohl, Umwelt/Naturschutz und Soziales konkret unternehmen, um die von der FFI geforderten Standards in bilateralen und int. Verträge inkl. WTO, in OIE, gemischte Veterinärausschüsse EU-CH und CH-China, etc. einzubringen und zu fördern?

- Die Schweiz unternimmt Anstrengungen, um die Tierschutzthematik auch bei internationalen Abkommen einzubringen. So arbeitet das BLV im Rahmen der OIE⁷ beispielsweise in einer Arbeitsgruppe mit, die sich für Tierwohlstandards einsetzt. Das bilaterale Landwirtschaftsabkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der EU nimmt nur bezüglich des Tiertransports, der Schlachtung und der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften im Bio-Bereich auf Tierwohl-Standards Bezug. Diese Anerkennung hat die Schweiz erreicht. Im Rahmen der WTO-Verhandlungen hat sich die Schweiz wiederholt für das Beachten von Tierwohlstandards engagiert, so beispielsweise auch im Kontext der WTO Doha-Runde.
- Die Schweiz setzt sich im Rahmen von internationalen Instrumenten für das Erreichen der in der Fair-Food-Initiative formulierten Nachhaltigkeitsziele auf internationaler Ebene ein, wie z.B. im Rahmen der Klimaverhandlungen, der Biodiversitätskonvention oder der IAO. Viele dieser Instrumente sehen keine harmonisierten Standards bei der Umsetzung vor. Die Mitglieder dieser Instrumente definieren ihre eigenen Standards, um für die Zielerreichung den unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Deshalb können sich die Standards voneinander unterscheiden.
- Auch im Kontext internationaler Abkommen setzt sich der Bund im Sinne der Initiantinnen und Initianten ein, beispielsweise bei der Aushandlung von internationalen Bioäquivalenzabkommen. Auch setzt sich die Schweiz in der WTO sowie im Rahmen der Freihandelsabkommen für die Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialfragen im internationalen Handelssystem ein. So beteiligt sich die Schweiz z.B. aktiv an den Verhandlungen für ein Abkommen zur Liberalisierung von Umweltgütern (EGA) mit dem Ziel, umweltfreundliche Güter wie Solarzellen oder Windräder zu fördern. Auch im Rahmen des WTO-Komitees für Handel und Umwelt unterstützt die Schweiz die Diskussion zu den handelsrelevanten Umweltstandards. Im Gegensatz zur Umwelt konnte in der WTO bis anhin kein Gefäss für die Diskussion von Sozialstandards geschaffen werden. Für die Aktivitäten im Rahmen von Freihandelsabkommen siehe die Antwort unter Ziffer 2.7.
- Die WTO ist keine Standardsetzungsorganisation. Das WTO-Recht lässt bereits heute Massnahmen zum Schutze der Gesundheit von Personen und Tieren oder der Erhaltung des Pflanzenwuchses oder von natürlichen erschöpflichen Ressourcen zu. Die WTO-Regeln knüpfen handelsbeschränkende Massnahmen an strenge Bedingungen, um willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierungen zu verhindern. Solche liegen in aller Regel nicht vor, wenn damit international anerkannte Standards umgesetzt werden.
- Um die Umwelt- und Sozialstandards in der Schweiz und in Partnerländern zu verbessern, engagiert sich der Bund für eine Verbreitung von privaten Nachhaltigkeitsstandards. So ist der Bund beispielsweise seit 25 Jahren Partner von Max Havelaar (s. auch die Antworten unter den Ziff. 2.2 und 2.7).

2.9 Warum sind trotz Art. 18 LwG und Art. 14 TSchG auf Tierquälerei basierende Tierimporte wie Geflügelfleisch, Stopfleber oder Froschschenkel sowie Milchprodukte aus dauernder Anbindehaltung oder permanenter Stallhaltung möglich?

- Gemäss Artikel 18 Absatz 1 LwG erlässt der Bundesrat für Erzeugnisse, die nach in der Schweiz verbotenen Methoden produziert werden, Vorschriften über die Deklaration, erhöht die Einfuhrzölle oder verbietet deren Import. Voraussetzung ist, dass keine internationalen Verpflichtungen verletzt werden.
- Massnahmen im Bereich Marktzugang mit diskriminierender Wirkung sind gemäss WTO-Recht nicht zulässig (vgl. die Antwort unter Ziff. 2.1). Die am wenigsten in den Handel eingreifende Massnahme ist die Produktkennzeichnung (Deklaration). Der Bundesrat hat gestützt auf Artikel

⁷ World Organisation for Animal Health

18 LwG für Erzeugnisse, die nach in der Schweiz verbotenen Methoden produziert werden, in der Landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung (LDV; SR 916.51) Vorschriften über die Deklaration erlassen. So unterstehen Importprodukte wie Eier aus Käfighaltung, Fleisch, welches mit leistungsfördernden Hormonen oder Antibiotika erzeugt worden ist, oder importiertes Fleisch von Kaninchen aus der Käfighaltung der Deklarationspflicht.

- Hinsichtlich des Imports von Produkten wie Stopfleber oder Froschschenkel ist eine Motion⁸ hängig, welche ein generelles Importverbot von „tierquälerisch erzeugten“ Produkten fordert. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion, da ein generelles Importverbot nicht mit dem internationalen Recht vereinbar sein dürfte. Zudem können Produkte, die nicht gemäss der schweizerischen Tierschutzgesetzgebung hergestellt werden, nicht ohne weiteres als "tierquälerisch erzeugt" qualifiziert werden. Auch in der Schweiz stellt nicht jede Widerhandlung gegen eine Tierschutzvorschrift eine Tierquälerei nach Artikel 26 des Tierschutzgesetzes (TschG, SR 455) dar. Es müsste deshalb einerseits detailliert geklärt und geregelt werden, welche ausländischen Produktionsmethoden als "tierquälerisch" gelten sollen. Andererseits müsste beim Vollzug des Verbots festgestellt werden können, wie für den Import bestimmte Produkte im Ausland tatsächlich hergestellt wurden, was sich als schwierig bis unmöglich erweisen dürfte. Der Aufwand für entsprechende Kontrollen von Importsendungen wäre sehr hoch. Der Bundesrat erachtet daher die bestehenden Deklarationsvorschriften in der LDV und in der Pelzdeklarationsverordnung (SR 944.022) sowie die Möglichkeiten für freiwillige Positivdeklarationen nach Artikel 16a LwG nach wie vor als sinnvoller. Sie ermöglichen den Konsumentinnen und Konsumenten einen gut informierten und bewussten Entscheid für oder gegen den Kauf eines Produktes.
- Der Bundesrat hat sich bisher stets gegen Importverbote für tierische Produkte aus Gründen des Tierschutzes gestellt. Einerseits ist er der Ansicht, dass solche Verbote nur schwierig mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der WTO und der Freihandelsabkommen zu vereinbaren sind. Dies v.a. weil umfassende internationale Standards für das Tierwohl fehlen, weil in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, was z.B. Tierschutz und was Tierquälerei ist. Als extremste Form der Handelsbeschränkung muss ein Importverbot besonders gut begründet sein, wenn keine gesundheitspolizeilichen Gründe vorliegen. Ethisch-moralische Gründe für ein Importverbot werden von der WTO-Rechtsprechung durchaus anerkannt. Um handelsrechtskompatibel zu sein muss aber auch bewiesen werden, dass keine weniger handelsbeschränkende Massnahme für das Erreichen des Ziels des Schutzes des sittlichen Empfindens der Bevölkerung zur Verfügung steht. Andererseits ist der Bundesrat der Meinung, dass Importverbote weniger Wirkung erzielen als der Einsatz in den relevanten internationalen Gremien zur längerfristigen Behebung von tierschutzwidrigen Umständen in den Ursprungsländern. Darüber hinaus baut er auf die verstärkte Wahrnehmung der Selbstverantwortung der Marktteilnehmer und unterstützt entsprechende Privatinitiativen wie Labels.
- Auch ein Importverbot von Milchprodukten von Kühen aus Anbindehaltung oder permanenter Stallhaltung wäre mit dem internationalen Recht kaum vereinbar. Die Anbindehaltung (mit mindestens 90 Tagen Auslauf) und die permanente Stallhaltung von Tieren der Rindergattung ist auch in der Schweiz gesetzlich zugelassen.

2.10 Wenn Erzeugnisse aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben gemäss FFI bevorzugt würden: Was würde dies für Erzeugnisse aus neuen Produktionsformen wie „vertical farming“ oder anderen, weitgehend bodenunabhängigen neuen Pflanzungsmethoden bedeuten?

Der Begriff „bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betrieb“ beschreibt den förderungswürdigen Landwirtschaftsbetrieb in der Schweiz und wird in Artikel 104 Absatz 2 der Bundesverfassung verwendet. Die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund beschränkt sich explizit auf diese Betriebe. Ausgeschlossen von Direktzahlungen und damit nicht als „bodenbewirtschaftend“ beurteilt werden gemäss aktueller Gesetzgebung Gewächshäuser mit festen Fundamenten. In Analogie dazu sind auch bodenunabhängige Produktionsformen wie „vertical farming“ von der Förderung ausgeschlossen. Aufgrund der technischen Entwicklung muss die heutige schweizerische Definition jedoch möglicherweise in Zukunft überprüft werden. Für Importe hat diese Definition jedoch keine Bedeutung. Der Begriff „bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betrieb“ müsste im internationalen Kontext definiert werden. Da diese neuen Produktionsformen technologiegetrieben und deshalb tendenziell kapitalintensiv sind, muss

⁸ 15.3832 Motion Aebischer Mathias Importverbot für tierquälerisch erzeugte Produkte

davon ausgegangen werden, dass Importe solcher Produkte nicht im Sinne des Initiativkomitees wären, nennt dieses die Begünstigung von Erzeugnissen aus bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben im Initiativtext doch namentlich.

Antwort auf Fragen zu Grenzausgleichsmassnahmen

Im Rahmen der Diskussion der FFI in der WAK-N vom 24. Januar 2017 hat NR XXXX den Bundesrat um Auskunft gebeten, inwiefern Grenzausgleichsmassnahmen (*border tax adjustments*, BTA) bei Importen oder Exporten rechtlich machbar sind. Diese sollen Anreize für ökologische und nachhaltige Produktion sowie kurze Transportwege durch Abgaben nach den Regeln des Bestimmungslandes schaffen. Auch soll abgeklärt werden, inwiefern Produkten Zollfreiheit gewährt werden kann, die ökologisch und nachhaltig hergestellt wurden.

Das Konzept der BTA besteht darin, inländische Abgaben an der Grenze auf Importe auszuweiten und Exporte von der Abgabe zu befreien (Bestimmungslandprinzip). Viele Länder gleichen in dieser Art beispielsweise Mehrwertsteuern oder Verbrauchssteuern auf Alkohol und Tabakwaren an der Grenze aus. Im Klimabereich wurden BTA zum Ausgleich von CO₂-Steuern und Emissionshandelssystemen diskutiert, weil diese die Produktionskosten erhöhen und zur Verlagerung von emissionsintensiven Wirtschaftszweigen führen können. Der Grenzausgleich hätte in diesem Zusammenhang demzufolge zwei Ziele:

- a. Sicherstellen, dass einheimische Produkte sowohl auf dem Heimmarkt (BTA beim Import) als auch in ausländischen Märkten (BTA beim Export) gleiche Marktchancen haben wie ausländische; und
- b. Vermieden, dass von Klimamassnahmen besonders betroffene einheimische Industrien in Länder ohne entsprechendes Regime abwandern und so die Wirkung der Abgabe unterwandern (sog. "carbon leakage").

Das Welthandelsrecht kennt keine expliziten Regeln für den Grenzausgleich. In Bezug auf Steuern gilt der Grundsatz, dass indirekte Steuern auf Produkten einem Grenzausgleich unterworfen werden dürfen, sofern der allgemeine Grundsatz der Nicht-Diskriminierung berücksichtigt wird und die Höhe des Grenzausgleiches die effektive Höhe der Abgabe im Inland nicht übersteigt. Der Ausgleich von Umweltabgaben verletzt diese Anforderungen, wenn die Höhe der Besteuerung sich nach der Art der Herstellung (sogenannte Prozess- und Produktionsmethoden; kurz: PPM) unterscheidet.⁹ Die dadurch entstehende Verletzung des Nicht-Diskriminierungsgrundsatzes könnte allenfalls umgangen werden, indem man auf Importe lediglich den tiefsten Abgabesatz gemäss der "best available technology" erhebt. Dabei dürfte die Abgabe auf Importe die Höhe der tiefsten Abgabe, die auf gleichartige einheimische Produkte erhoben wird, nicht überschreiten. Gleichzeitig würde bei einer solchen Lösung eine Inländerdiskriminierung von Produkten gegenüber Importware, die nicht gemäss der "best available technology" produziert wurde, in Kauf genommen, was aber dem WTO-Recht nicht widerspräche.

Bei den exportseitigen BTA ist zu berücksichtigen, dass Steuern auf Vorleistungen, die bei der Herstellung verbraucht werden, gemäss WTO-Recht ausgleichbar sind. Als Vorleistungen gelten dabei nicht nur solche, die materiell in den hergestellten Ware enthalten sind, sondern auch Energie, Brennstoffe und Öl, die bei der Herstellung verwendet werden und Katalysatoren, die im Laufe ihrer Verwendung zur Herstellung der für die Ausfuhr bestimmten Ware verbraucht werden. Ob darunter auch Abgaben für Klimaemissionen subsumiert werden dürfen, ist unklar. Bei der Anwendung von BTA beim Export darf die Rückzahlung die Höhe der inländischen Abgabe nicht übersteigen. Andernfalls ist dies als verbotene Exportsubvention zu qualifizieren.

Generell kann bezweifelt werden, ob BTA an der WTO als Umweltmassnahme betrachtet und über den Ausnahmeartikel (Art. XX GATT) gerechtfertigt werden können, da inzwischen ein globales Klimaabkommen existiert und sich die Mitglieder darin verpflichtet haben, ihre Emissionen gemäss den Zielen zu reduzieren. Wie sie dieses Ziel konkret umsetzen, ist den Mitgliedern selbst überlassen. Das Klimaabkommen folgt dabei auch dem Prinzip der *common but differentiated responsibility*, was bei einer emissionsorientierten Besteuerung von Importen nicht berücksichtigt würde. Zudem könnte argumentiert werden, dass BTA als Massnahme nicht das am wenigsten handelsverzerrende Instrument zur Zielerreichung darstellen. So könnten dies z.B. auch mittels Labels, Subventionen oder Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden.

⁹ Siehe die handelsrechtlichen Ausführungen zu PPM in der Botschaft zur Fair-Food-Initiative, Ziffer 6.2.1.

Die rechtliche Situation verhält sich analog für andere Umweltabgaben. Für die differenzierte Behandlung von Gütern an der Grenze unabhängig von Abgaben z.B. anhand von Indikatoren (z.B. ökologischer Fussabdruck) verweisen wir ebenfalls auf die Ausführungen zu PPM in der Botschaft zur Fair-Food-Initiative (Ziffer 6.2.1). Es ist zudem zu beachten, dass die Anwendung von BTA hohe administrative und Vollzugskosten verursachen dürfte, worauf dieser Bericht jedoch nicht näher eingeht.

Betreffend die zweite Frage, ob ökologischen und nachhaltigen Produkten Zollfreiheit gewährt werden kann, wird auf die Ausführungen in der Botschaft verwiesen (Ziffer 6.2.1 „WTO-Recht“), wo die Problematik der unterschiedlichen Behandlung von gleichartigen Produkten ausführlich dargestellt wird.