

Bericht vom 2. Mai 2017 zuhanden der WAK-N

1. Beantwortung der Fragen des Antrags 05
2. Stellungnahme zum Antrag 02
3. Beantwortung der Fragen des Antrags 04

Vorbemerkung

In ihrer Sitzung vom 4. April 2017 zur Fair-Food-Initiative hat die WAK-N die Verwaltung beauftragt, einen Bericht zu den Anträgen 02 (direkter Gegenentwurf zur Fair-Food-Initiative), 04 (Fragen zum indirekten Gegenvorschlag des Antrags 03) und 05 (Fragen im Zusammenhang mit dem direkten Gegenentwurf des Antrags 02) auszuarbeiten. Das Anliegen von NR XXXX, zu seinem Antrag 02 schriftlich Stellung zu nehmen, hat er bereits in der Sitzung der WAK-N vom 24. Januar 2017 geäußert. Mit dem vorliegenden Bericht wird diesem Anliegen entsprochen.

Im Sinne der besseren Logik des Aufbaus beginnt der Bericht mit der Beantwortung der Fragen des Antrags 05, nimmt danach zum direkten Gegenentwurf des Antrags 02 Stellung und befasst sich abschliessend mit den Fragen des Antrags 04.

1. Beantwortung der Fragen des Antrags 05

Ausgangslage

Vor der WAK-N-Sitzung vom 24. Januar 2017 hat NR XXXX einen Antrag für einen direkten Gegenentwurf zur Fair-Food-Initiative eingereicht (Antrag 02). Dieser hat folgenden Wortlaut:

Art. 104a Lebensmittel

¹ Der Bund stärkt das Angebot an Lebensmitteln, die von guter Qualität und sicher sind und die umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden.

² Er begünstigt eingeführte Erzeugnisse, die den Anforderungen nach Absatz 1 genügen, aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben stammen.

³ Er sorgt dafür, dass die negativen Auswirkungen des Transports und der Lagerung von Lebens- und Futtermitteln auf Umwelt, Klima und Tierwohl reduziert werden.

Zur Begründung seines Antrags führt NR XXXX an:

"Der Bundesrat lehnt die Fairfood-initiative ab, weil er Schwierigkeiten mit der Umsetzung sowie Konflikte mit den Verpflichtungen Schweiz gegenüber der WTO, der EU sowie den Staaten mit denen Freihandelsabkommen sieht.

Der hier formulierte Gegenvorschlag nimmt diese Bedenken auf, kann aber die Förderung des fairen umwelt- und tierfreundlichen Handels mit Lebensmitteln stärken und so das wichtigste und unbestrittene Anliegen der Fairfood-Initiative aufnehmen.

Zu Absatz 1: Der Bundesrat verfügt schon heute über Instrumente um diesem Anliegen Rechnung zu tragen. Hier wird mit dem Begriff Lebensmittel aber explizit auch Verarbeitungsprodukte auf der Basis von umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellten landwirtschaftlichen Erzeugnissen basieren, mit gemeint, die so in der Verfassung noch nicht abgedeckt sind.

Zu Absatz 2: Diesem Anliegen kann der Bund Rechnung tragen, indem er beispielsweise zertifizierte Produkte an der Grenze privilegiert besteuert.

Zu Absatz 3: Diesem Anliegen kann der Bund beispielsweise mit einer CO₂-Abgabe oder mit dem Verbot von langen Viehtransporten Rechnung tragen."

In seinem Antrag 05 ersucht NR XXXX die Verwaltung, schriftlich zu seinem Vorschlag für einen direkten Gegenentwurf zur Fairfood-Initiative Stellung zu nehmen und insbesondere folgende Fragen zu klären:

1.1. Wie beurteilt die Verwaltung die Umsetzungsschwierigkeiten und die Vereinbarkeit mit bestehenden Handelsverträgen?

Die Tatsache, dass im direkten Gegenentwurf von ausländischen Produkten nicht mehr Schweizer Produktstandards gefordert werden, ist aus handelsrechtlicher Sicht zu begrüßen. Trotzdem sieht die Verwaltung weiterhin mögliche Konflikte mit dem internationalen Handelsrecht. Absatz 2 des direkten Gegenentwurfs verlangt eine Begünstigung von Importen, welche umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen und zudem aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben stammen. Handelsrechtlich relevant ist die Frage, wie diese „Begünstigung“ konkret ausgestaltet wird. In den Erläuterungen zu Absatz 2 des Gegenentwurfs wird vorgeschlagen, Zertifizierungen als Basis für die Unterscheidung der Güter zu verwenden. Wie bereits in der Botschaft zur Fair-Food-Initiative erwähnt und ausgeführt, sind Vorgaben an Prozesse oder Produktionsmethoden (PPM), die sich nicht in den physischen Eigenschaften niederschlagen (z.B. Lohn des Pflückers), jedoch kein gültiges Vergleichskriterium von Produkten. Sie würden somit gegen das Handelsrecht verstossen. Eine Rechtfertigung über die Ausnahmeklauseln (GATT, Art. XX) wäre schwierig, da ein internationaler Konsens zu den in den Absätzen 1 und 2 verankerten Kriterien fehlt. Weiter würde durch das in Absatz 2 aufgeführte Kriterium der bäuerlichen Landwirtschaft ein Inlandschutz eingeführt. Dadurch würden sowohl das Gebot der Nichtdiskriminierung wie auch der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verletzt. Für das ausführliche Argumentarium verweisen wir auf dasjenige unter Ziffer 6.2 der Botschaft zur Fair-Food Initiative, welches auch auf den vorliegenden Fall Anwendung findet.

Auch das vom Initiativkomitee in Auftrag gegebene Gutachten von Dr. Bürgi Bonanomi kommt zum Schluss, dass gemäss heutiger WTO-Rechtssprechung z.B. eine konventionell und eine nachhaltig produzierte Banane am Zoll nicht unterschiedlich behandelt werden dürften (siehe S. 11 des Gutachtens). Das Gutachten erwähnt auch die Kriterien, welche für die Anrufung der Ausnahmeklausel erfüllt sein müssten. Es weist in diesem Zusammenhang auf die zentrale Bedeutung des Nichtdiskriminierungsgebots hin sowie auf den Umstand, dass die heimische Industrie nicht durch versteckten Protektionismus bevorzugt werden darf. Für alle Marktteilnehmenden müssen die gleichen Marktzugangschancen gelten.

Diese handelspolitischen Probleme würden nicht auftreten, wenn die Unterscheidungskriterien nicht auf PPM abstellen würden, sondern auf physische Produktmerkmale.

Unproblematisch sind zudem auch Massnahmen zur Förderung von Nachhaltigkeitsstandards in Partnerländern, wie dies die Schweiz im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit heute bereits macht.

Bezüglich der Umsetzungsschwierigkeiten und der Vereinbarkeit mit bestehenden Handelsverträgen verweisen wir ergänzend auf:

- die Ausführungen in der Botschaft zur Fair-Food-Initiative unter den Ziffern 6.3 und 6.4 (betreffend die Umsetzung) und unter den Ziffern 6.2.1 - 6.2.3 (betreffend die Vereinbarkeit mit bestehenden Handelsverträgen);
- unseren Bericht zum Antrag 01 (Ziff. 2.1 am Ende).

1.2. Würde eine entsprechender Verfassungänderung gesetzliche Anpassungen nach sich ziehen. Wenn ja in welchen Bereichen?

A. Im Landwirtschaftsbereich

Die Begünstigung eingeführter Lebensmittel, die umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden, aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben stammen, bedürfte einer Anpassung auf Gesetzesstufe. Eine entsprechende Bestimmung liesse sich beispielsweise als Art. 18b ins Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1) aufnehmen.

Art. 18b: Begünstigung nachhaltig hergestellter und gehandelter Lebensmittel

Unter der Voraussetzung, dass internationale Verpflichtungen nicht verletzt werden, begünstigt der Bundesrat bei der Einfuhr nachhaltig hergestellte und gehandelte unverarbeitete und verarbeitete Landwirtschaftsprodukte.

Bemerkungen:

- Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde eine entsprechende Bestimmung toter Buchstabe bleiben, da international anerkannte Nachhaltigkeitsstandards weitgehend fehlen. Wie bereits im Bericht in Erfüllung des Antrags 01 unter Ziffer 2.1 beschrieben, bestehen aufgrund des internationalen Handelsrechts und auch im Rahmen des nationalen Rechts (Bundesgesetz über die technischen Handels-

hemmnisse, SR 946.51) strenge Anforderungen an handelsbeschränkende Bestimmungen. Auch eine Begünstigung nachhaltig produzierter und gehandelter Lebensmittel ist eine handelsbeschränkende Massnahme, da sie alle Produkte benachteiligt, die nicht unter in diese Kategorie fallen.

- Wie unter Ziffer 1.1 oben erwähnt sind nach WTO-Recht bezüglich der Gleichartigkeit von Produkten Vorgaben an die Prozesse oder an Produktionsmethoden, die sich nicht in den physischen Eigenschaften des Produktes niederschlagen, kein gültiges Unterscheidungskriterium. Es stellt sich somit die Frage, ob die Differenzierung in biologische und nicht biologische Produktion ein nach WTO-Recht gültiges Unterscheidungsmerkmal ist. Bisher existiert kein gesicherter wissenschaftlicher Nachweis für die Unterscheidung biologischer und nichtbiologischer Produkte in Bezug auf deren Zusammensetzungsmerkmale.
- Importierte Lebensmittel dürfen in der Schweiz nur dann als Bio-Produkte vermarktet werden, wenn sie gleichwertige Anforderungen wie das Schweizer Recht (Bio-Verordnung) erfüllen. Die Schweiz pflegt mit folgenden Ländern bzw. Staatengemeinschaften eine gegenseitige Anerkennung der Äquivalenz der Vorschriften und Kontrollsysteme im Bereich der Bio-Produkte: Europäische Union (EU), Kanada, Japan und Vereinigte Staaten von Amerika (USA). Bei folgenden Ländern hat die Schweiz zudem einseitig die Äquivalenz der dortigen Standards anerkannt: Argentinien, Australien, Costa Rica, Indien, Israel, Neuseeland, Tunesien. Weiter können vom Bundesamt für Landwirtschaft anerkannte Zertifizierungsstellen und Kontrollbehörden in anderen Ländern Bio-Produkte für den Schweizer (und den EU-) Markt zertifizieren. Gestützt auf diese Äquivalenzregelungen könnte grundsätzlich auch eine Bevorzugung von Bio-Produkten beim Import erwogen werden.
- Eine Begünstigung importierter biologisch produzierter Lebensmittel hätte jedoch stark negative Auswirkungen auf die Biolandwirtschaft in der Schweiz. Sie würde die biologische im Vergleich zur konventionell produzierenden Schweizer Landwirtschaft benachteiligen, weil Schweizer Bio-Produkte zu höheren Preisen als importierte Bio-Produkte verkauft würden. Für Bio-Produzenten wäre der Schweizer Markt nicht mehr attraktiv. Es fände eine Verschiebung zurück zur konventionellen Produktion statt. Auch diese würde aber benachteiligt, da importierte Bio-Ware mit tieferen Zollansätzen auch gegenüber konventionellen Inlandprodukten wettbewerbsfähiger wäre. Insgesamt würde somit nicht nur der finanzielle Anreiz für die einheimische Bio-Produktion, sondern auch der Grenzschutz insgesamt reduziert – auch für die konventionelle Landwirtschaft.

B. Im Umweltbereich

- Für Produkte, welche umweltgefährdende Stoffe enthalten oder bei ihrer Verwendung schädliche oder lästige Emissionen verursachen, sind in der Schweiz gesetzliche Grundlagen für die Festlegung von ökologischen Mindestanforderungen für deren Inverkehrbringen vorhanden. Für Produkte, die bei Anbau, Abbau oder Herstellung erhebliche Umweltbelastungen verursachen, fehlen diese gesetzlichen Grundlagen weitgehend.
- Die Revision des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Grüne Wirtschaft“ hätte die bestehenden Regelungen ergänzen und die Möglichkeit schaffen sollen, das Inverkehrbringen von Produkten, deren Herstellung mit erheblichen Umweltbelastungen einhergehen oder deren Gewinnung mit Verletzungen der im Ursprungsland geltenden Rechtsgrundlagen verbunden sein kann, effizient und wirksam zu regeln.
- Mit einer neuen Bestimmung im USG (Art. 35f) sollte der Bundesrat ermächtigt werden, im Bedarfsfall ökologische Mindestanforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten erlassen zu können. Diese Anforderungen hätten sich auf international anerkannte Standards abgestützt, welche beispielsweise Anforderungen an eine gute landwirtschaftliche Praxis, ein Verbot von Urwaldrodungen beim Anbau von landwirtschaftlichen Rohstoffen oder den Verzicht auf gewisse Chemikalien bei der Herstellung beinhalten.
- Es gibt bereits eine Zulassungspflicht auf Stufe USG. Die nach Annahme der Pa.Iv. 09.499 „Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen (UREK-N)“ vorgenommene Änderung des USG sieht vor, dass der Bundesrat das Inverkehrbringen von biogenen Treib- und Brennstoffen einer Zulassungspflicht unterstellen kann. Diese Bewilligungspflicht könnte dann eingeführt werden, wenn grosse Mengen biogener Treib- und Brennstoffe in der Schweiz in Verkehr gebracht würden, welche die ökologischen und sozialen Kriterien für Steuererleichterungen nach dem Mineralölsteuergesetz nicht einhalten. Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates zur «Volksinitiative Grüne Wirtschaft» sah mit Artikel 35f ff eine ähnliche Regelung auch für andere Bereiche vor.
- Das Parlament hat die USG-Revision Grüne Wirtschaft Ende 2015 abgelehnt. Deshalb kam auch die Regelung zum Inverkehrbringen nicht zur Umsetzung, obwohl diese vorgesehene Gesetzesanpassung in der politischen Diskussion wenig umstritten war und ein Anliegen der Wirtschaft, insbesondere des Detailhandels darstellte.

1.3. Eines der zentralen Ziele des direkten Gegenvorschlages ist es den Handel mit zertifizierten Label-Produkten namentlich mittels tieferen Zöllen zu vereinfachen.

1.3.1. Kann dieses Anliegen mit diesem Verfassungstext erfüllt werden?

Die Verankerung eines entsprechenden Verfassungsartikels würde dem Parlament signalisieren, dass in diesem Bereich gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Der Handel mit zertifizierten Label-Produkten könnte jedoch auch ohne die vorgeschlagene Verfassungsänderung vereinfacht werden, wenn dies auf Stufe Gesetz entsprechend verankert würde. Auf die Rahmenbedingungen, die dabei zu beachten wären sowie auf die möglichen Probleme haben wir bereits mehrfach hingewiesen (vgl. dazu u.a. das unter Ziff. 1.2 Bst. A oben aufgeführte Beispiel).

1.3.2. Ist das die richtige Formulierung dafür?

Der vorgeschlagene Absatz 2 verlangt, dass der Bund eingeführte Erzeugnisse begünstigt, die den Anforderungen nach Absatz 1 genügen, aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben stammen. Mit diesem Wortlaut wäre der Spielraum des Gesetzgebers relativ klein und das Diskriminierungspotenzial für Erzeugnisse, die den entsprechenden Vorgaben nicht genügen würden, im übrigen aber "gleichartig" wie diese wären, gross. Der Wortlaut von Buchstabe d des Gegenentwurfs des Ständerates zur Volksinitiative "Für Ernährungssicherheit"¹ liesse diesbezüglich mehr Spielraum für eine völkerrechtskonforme Umsetzung auf Gesetzesstufe.

1.3.3. Braucht es dafür überhaupt eine Verfassungsänderung?

Wie bereits in der Botschaft des Bundesrates zur Fair-Food-Initiative sowie unter Ziffer 1.3.1 ausgeführt braucht es diese Verfassungsänderung für die Umsetzung der darin formulierten Anliegen nicht.

1.3.4. Kann dieses Anliegen im Rahmen bestehender Handelsverträge erfüllt werden?

Vgl. dazu unsere Antwort auf die Frage unter Ziffer 1.1.

2. Stellungnahme zum Antrag 02

Der vorgeschlagene Gegenentwurf verzichtet auf Absatz 2 des Initiativtextes. Damit entfällt das Verbot, eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse, die nicht den Schweizer Nachhaltigkeitsvorschriften entsprechen, in der Schweiz auf den Markt zu bringen. Wie der Antragsteller zutreffend festhält, könnte die Problematik des Verhältnisses des Initiativtextes der Fair-Food-Initiative zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz so weitgehend entschärft werden.

Auch der Gegenentwurf schafft bei der Umsetzung jedoch Probleme. Auf diese wird in der Antwort auf die unter Ziffer 1 gestellten Fragen ausführlich eingetreten.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal hervorzuheben, dass der Umsetzung der Anliegen sowohl des Initiativkomitees wie auch des direkten Gegenentwurfs nicht fehlende Verfassungsgrundlagen entgegenstehen, sondern der fehlende Konsens im Parlament. Für die Förderung von Lebensmitteln, die "von guter Qualität und sicher sind und die umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden" braucht es keine neue Rechtsgrundlage in der Bundesverfassung. Auch der Begriff "Lebensmittel" muss nicht in die Verfassung aufgenommen werden, um den Anliegen des Gegenentwurfs entsprechen zu können (vgl. dazu die Begründung im Antrag zu Abs. 1 des Gegenentwurfs). Beleg hierfür ist beispielsweise das Landwirtschaftsgesetz, das heute schon die Rechtsgrundlagen enthält, um die Qualität und den Absatz auch von Verarbeitungsprodukten zu fördern (s. die Art. 10 und 11 LwG).

Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zur Fair-Food-Initiative dargelegt hat, wäre zudem auch die Vollziehbarkeit der Initiative problematisch. Um abklären zu können, ob die Einfuhr zollbegünstigter Erzeugnisse zu Recht begünstigt erfolgt, müssten deren Produktionsbedingungen überprüft werden können. Die Botschaft

¹ Art. 104a Ernährungssicherheit

Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Voraussetzungen für:

...

d. grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen;

führt dazu folgendes aus (Ziff. 6.3): Der Aufbau eines entsprechenden Kontrollapparats wäre sehr aufwendig und ressourcenintensiv. Es müssten Zertifizierungssysteme geschaffen werden, was wiederum bedingte, dass akkreditierte Stellen vorhanden wären, die einen Betrieb nach von der Schweiz vorgegebenen Standards zertifizieren könnten. Beschränkte man sich auf Dokumentenkontrollen, führte dies einerseits zu einem riesigen administrativen Aufwand, andererseits wäre nicht gewährleistet, dass die Angaben in den Dokumenten in jedem Fall mit der Realität übereinstimmen würden. Die Einhaltung der Bedingungen müsste durch Kontrollen im Herkunftsland gewährleistet werden. Dazu müssten internationale Verträge über vorzunehmende Kontrollen bzw. über die Zulassung von Kontrollen durch schweizerische Behörden abgeschlossen werden."

An dieser Beurteilung hat sich nichts geändert.

Gestützt auf diese Argumente sowie die Ausführungen unter Ziffer 1 wird deshalb beantragt, den Antrag 02 abzulehnen.

3. Beantwortung der Fragen im Antrag 04

Ausgangslage

Für die WAK-N-Sitzung vom 3. April 2017 hat NR XXXX Antrag 03 für eine parlamentarische Initiative als indirekten Gegenvorschlag zur Fair-Food-Initiative eingereicht. Danach sollen die rechtlichen Grundlagen zur Erreichung insbesondere folgender Ziele geschaffen werden:

1. Stärkung der Deklarationsvorschriften bezüglich Herkunft und Produktionsmethoden;
2. Förderung von Verarbeitung, Vermarktung und Konsum von regionalen und saisonalen Lebensmitteln;
3. Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien für die Land- und Ernährungswirtschaft in Handelsabkommen (bilateral, multilateral) und in internationalen Organisationen;
4. Förderung von fairem Handel von Lebens- und Futtermitteln beispielsweise über die Bewirtschaftung von Zollkontingenten oder den Abschluss von Zielvereinbarungen mit der Lebensmittelbranche.

Mit Antrag 04 verlangt NR XXXX, dass die Verwaltung vor der Beratung des beantragten indirekten Gegenvorschlags zur Fair-Food-Initiative in der Kommission einen Bericht zum Gegenvorschlag und zu den mit ihm verfolgten vier Kernzielen insbesondere folgende Auskünfte gibt:

3.1. In welchen Bereichen ortet die Verwaltung gegenüber der heutigen Situation bei einer allfälligen Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags Handlungsbedarf?

3.1.1. Stärkung der Deklarationsvorschriften bezüglich Herkunft und Produktionsmethoden

Die Frage der Angabe der Herkunft von Lebensmitteln wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratung des neuen Lebensmittelgesetzes (LMG, SR 817.0), das am 1. Mai 2017 in Kraft getreten ist, intensiv diskutiert.

- Artikel 12 LMG regelt die obligatorische Angabe der Herkunft bzw. des Produktionslands eines Lebensmittels.
- Artikel 13 LMG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Angaben (z.B. die Herkunft der Rohstoffe) vorzuschreiben. Von dieser Kompetenz hat der Bundesrat im Verordnungsrecht Gebrauch gemacht, und die Auslösegründe für eine obligatorische Angabe der Herkunft der Zutaten in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02) und in der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) festgelegt.
- Detaillierte Deklarationsvorschriften bezüglich Produktionsmethoden finden sich sowohl im neuen Lebensmittelgesetz (Art. 12 und 13) wie auch im Landwirtschaftsgesetz (Art. 14 und 18). Zu diesen Gesetzesgrundlagen wurden in der LGV und in der LIV und der Landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung (LDV, SR 916.51) Bestimmungen erlassen.
- Die erforderlichen Rechtsgrundlagen sind somit vorhanden, um die Deklaration der Herkunft und der Produktionsmethoden auf Verordnungsstufe zu regeln.

Auf Gesetzesstufe besteht in diesem Bereich somit kein zusätzlicher Regelungsbedarf.

3.1.2. Förderung von Verarbeitung, Vermarktung und Konsum von regionalen und saisonalen Lebensmitteln

- Massnahmen im Sinne von Ziffer 2 des indirekten Gegenvorschlags gemäss Antrag 03 kann der Bund im Rahmen von Projekten zur regionalen Entwicklung nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe c LwG bereits heute fördern. Zudem können im Rahmen der Strukturverbesserungen (Art. 87 LwG) Bauten und Einrichtungen für die Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung regionaler landwirtschaftlicher Produkte unterstützt werden.
- Der Bund unterstützt nach Artikel 11 LwG bereits heute gemeinschaftliche Massnahmen von Produzentinnen und Produzenten mit Verarbeitern oder Händlern sowie gegebenenfalls mit Konsumentinnen und Konsumenten, die zur Wertschöpfung und zur Verbesserung oder Sicherung der Qualität und der Nachhaltigkeit beitragen. In diesem Kontext werden schon heute gemeinsame regionale Vermarktungsinitiativen («agriculture de proximité») von Landwirtinnen und Landwirten und Konsumentinnen und Konsumenten unterstützt. Nach Artikel 12 LwG unterstützt der Bund auch subsidiär die Absatzförderung von Regionalprodukten.
- Mit Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe f LwG verfügt der Bundesrat bereits über eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Kennzeichnungsvorschriften für Produkte, die nach „besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung hergestellt werden“. Die Umsetzung dieser Bestimmung dürfte aber erst dann zum Tragen kommen, wenn auf internationaler Ebene - das heisst zumindest in der EU - ein entsprechender Konsens erzielt sein wird.

Das Instrumentarium zur Förderung von Verarbeitung, Vermarktung und Konsum von regionalen und saisonalen Lebensmitteln ist im Landwirtschaftsgesetz somit vorhanden. Es basiert auf der Eigeninitiative der Marktakteure. Auch in diesem Bereich besteht deshalb kein zusätzlicher Regelungsbedarf.

3.1.3. Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien für die Land- und Ernährungswirtschaft in Handelsabkommen (bilateral, multilateral) und in internationalen Organisationen

- Die von der Schweiz/EFTA abgeschlossenen Freihandelsabkommen (FHA) sehen besondere Bestimmungen vor, um sicherzustellen, dass die mit der Liberalisierung des Handels angestrebten wirtschaftlichen Ziele mit den sozial- und umweltpolitischen Zielen vereinbar sind.
- Diese Bestimmungen bekräftigen unter anderem die Pflicht der Parteien, die Anforderungen der multilateralen Umweltübereinkommen und der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) einzuhalten. Die wichtigsten Instrumente im Bereich Menschenrechte und die Grundsätze für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility) sind ebenfalls nochmals explizit erwähnt. Andere Bestimmungen sehen die Aufrechterhaltung und die wirksame Anwendung der nationalen Gesetze im Bereich Arbeits- und Umweltschutz vor und untersagen, 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 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).
- Diese Bestimmungen decken den gesamten Handel unter den Parteien ab – auch den Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor – und tragen dazu bei, den fairen Wettbewerb unter den Handelspartnern zu gewährleisten.

Die von der Schweiz abgeschlossenen FHA beinhalten also bereits Nachhaltigkeitskriterien (wie die Einhaltung der Grundrechte bei der Arbeit, die Einhaltung von Umweltschutzzielen in den entsprechenden multilateralen Abkommen) und stellen sicher, dass Handelsbeziehungen mit Drittländern aufgebaut werden, die mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar sind.

Im Unterschied zu den FHA sieht die WTO aktuell keine solchen Nachhaltigkeitsbestimmungen vor. Die Schweiz setzt sich weiterhin für die Umsetzung dieser Anliegen in der WTO ein (siehe Ziff. 2.8 des Berichtes in Erfüllung des Antrags 01). Konkrete Resultate sind aufgrund der aktuellen Verhandlungssituation in der WTO kurzfristig aber nicht zu erwarten.

Ziffer 2.8 des Berichtes in Erfüllung des Antrags 01 führt auch die Aktivitäten des Bundes für Nachhaltigkeitsstandards in der Land- und Ernährungswirtschaft in internationalen Organisationen aus. Auch dafür besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

3.1.4. Förderung von fairem Handel von Lebens- und Futtermitteln beispielsweise über die Bewirtschaftung von Zollkontingenten oder den Abschluss von Zielvereinbarungen mit der Lebensmittelbranche

- Die Bewirtschaftung von Zollkontingenten wird im Landwirtschaftsgesetz und in der Agrareinfuhrverordnung (SR 916.01) geregelt. Diese Bestimmungen sehen aktuell keine Kriterien für nachhaltig produzierte Lebens- und Futtermittel vor. Wollte man dies entsprechend umsetzen, bestünde diesbezüglich somit Regelungsbedarf. Aus handelsrechtlicher Sicht ist jedoch anzumerken, dass die Ausführungen zu Prozess- und Produktionsmethoden auch für die Bewirtschaftung von Zollkontingenten gelten. Solche Massnahmen werden deshalb aus handelsrechtlicher Sicht als problematisch beurteilt. Diese handelspolitischen Probleme würden nicht auftreten, wenn die Unterscheidungskriterien nicht auf PPM abstellen würden, sondern auf physischen Produktmerkmalen. Zu den Vorbehalten gegenüber einer solchen Regelung vgl. die Ausführungen unter Ziffer 1.2 Buchstabe A oben.
- Die USG-Revision „Grüne Wirtschaft“ als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative Grüne Wirtschaft sah freiwillige Vereinbarungen als ein zentrales Instrument vor, um im Konsum- und Produktbereich die Ressourceneffizienz substantiell verbessern zu können. Sie sollten in partnerschaftlicher Zusammenarbeit erarbeitet werden und wären dem Erlass von verbindlichen Regelungen vorgegangen.
- Vereinbarungen mit der Wirtschaft waren vor allem bei Rohstoffen und Produkten mit erheblichen ökologischen Auswirkungen (z.B. Palmöl, Soja, Kaffee, Torf) vorgesehen.
- Die bestehende gesetzliche Grundlage gemäss Artikel 41a USG hätte so erweitert werden sollen, dass der Bund als Vereinbarungspartner mit Unternehmen und Organisationen der Wirtschaft menigmässige Ziele und entsprechender Fristen direkt hätte vereinbaren können.
- Aufgrund der Ablehnung der USG-Revision fehlt nun weiterhin die gesetzliche Grundlage, damit der Bund Zielvereinbarungen mit Organisationen der Wirtschaft festlegen kann. Bevor der Bund gemäss Antrag 03 Zielvereinbarungen mit der Lebensmittelbranche bezüglich ökologischer Kriterien eingehen kann, müssten die entsprechenden rechtlichen Grundlagen noch geschaffen werden.

3.2. Welche geltenden Gesetze wären voraussichtlich von der Umsetzung der vorgeschlagenen Anpassungen betroffen?

Von der Umsetzung der vorgeschlagenen Anpassungen wären in erster Linie betroffen:

- das Landwirtschaftsgesetz
- das Zolltarifgesetz
- das Umweltschutzgesetz
- das Lebensmittelgesetz

Auch die sozialen Aspekte müssten im Rahmen dieser Gesetze abgedeckt werden. Im Vordergrund stünde diesbezüglich das Landwirtschaftsgesetz. Dieses gibt dem Bundesrat in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe f die Kompetenz, Vorschriften über die Kennzeichnung von nach besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung hergestellten Produkten zu erlassen. Dabei müssen als «nachhaltig» gekennzeichnete Produkte auch soziale Anforderungen erfüllen (vgl. Ziff. 6.1.1 der Botschaft des Bundesrates zur Fair-Food-Initiative). Wird Artikel 104a Buchstabe d des vom Ständerat vorgeschlagenen Gegenentwurfs zur Volksinitiative "Für Ernährungssicherheit" (vgl. dazu den Wortlaut unter Ziff. 1.3.2 oben) in der Volksabstimmung angenommen, würde dies die Festlegung solcher Standards auch für importierte Produkte im Landwirtschaftsrecht zusätzlich stützen.

Soweit das Umweltschutzgesetz und das Lebensmittelgesetz betreffend weisen wir bezüglich der Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen darauf hin, dass sich das Parlament in den letzten Jahren mit genau diesen Fragen auseinander gesetzt hat. Für die Vornahme dieser Änderungen haben sich dabei keine Mehrheiten finden lassen (s. dazu Ziff. 6.1.1 der Botschaft des Bundesrates zur Fair-Food-Initiative sowie die Ziff. 1.2 Bst. B und 3.1.4 oben).

3.3. Welche konkreten Gesetzesänderungen kann sich die Verwaltung für die Erfüllung der formulierten Ziele vorstellen?

Bezüglich der Begünstigung nachhaltig hergestellter und gehandelter Lebensmittel findet sich unter Ziffer 1.2 Buchstabe A oben ein konkreter Regelungsvorschlag für einen neuen Artikel 18a im Landwirtschaftsgesetz. Aus den Erläuterungen dazu geht jedoch hervor, dass eine solche Bestimmung sowohl mit Bezug auf die

Kompatibilität mit dem internationalen Recht wie auch wegen der negativen Effekte für die Produktion nachhaltig hergestellter Lebensmittel in der Schweiz nicht unproblematisch wäre. Ob damit den Anliegen des Initiativkomitees tatsächlich entsprochen würde, ist zumindest diskutabel.

In seiner Botschaft vom 12. Februar 2014 zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes) hat der Bundesrat verschiedene konkrete Änderungen des Umweltschutzgesetzes vorgeschlagen. Auf diejenigen Bestimmungen, die am ehesten zur Umsetzung der Anliegen im indirekten Gegenvorschlag gemäss Antrag 03 beitragen würden, wird unter den Ziffern 1.2 Buchstabe B und 3.1.4 oben näher eingegangen. Wie bereits mehrfach erwähnt ist das Parlament auf dieses Revisionsvorhaben jedoch nicht eingetreten.

Die Änderung anderer Gesetze ist aus der Sicht der Verwaltung nicht nötig, um den im indirekten Gegenvorschlag formulierten Zielen zu entsprechen. Die entsprechenden Gesetzesgrundlagen sind bereits vorhanden.