



15.499

**Parlamentarische Initiative
Einfuhr von Halalfleisch von Tieren, die ohne Betäubung
geschlachtet wurden**

**Vorentwurf und Erläuternder Bericht der Kommission für Wissen-
schaft, Bildung und Kultur des Nationalrates**

vom 12. April 2019

Übersicht

Mit dieser Vorlage wird die parlamentarische Initiative 15.499 «Einfuhr von Halalfleisch von Tieren, die ohne Betäubung geschlachtet wurden» umgesetzt, die eine Beseitigung der Probleme im Zusammenhang mit dem Verkauf von importiertem Halalfleisch verlangt.

In der Schweiz dürfen Wirbeltiere nur unter Betäubung getötet werden (Schächtverbot). Eine Ausnahme von der Betäubungspflicht besteht nur beim rituellen Schlachten von Geflügel. Für die Einfuhr von Fleisch von rituell geschlachteten Tieren (Koscher- und Halalfleisch) bestehen dem Bedarf entsprechende Teilzollkontingente für die jüdische und die islamische Gemeinschaft. Mit dieser Vorlage soll eine Deklarationspflicht für Fleisch, das innerhalb dieser Teilzollkontingente importiert wird, eingeführt werden. Dazu wird eine Änderung von Artikel 48 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG) vorgeschlagen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 18. Dezember 2015 reichte Nationalrat Yannick Buttet die parlamentarische Initiative 15.499 «Einfuhr von Halalfleisch von Tieren, die ohne Betäubung geschlachtet wurden» ein. Die Initiative verlangt die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um Probleme im Zusammenhang mit dem Verkauf von importiertem Halalfleisch zu beseitigen. Sie fordert einerseits die obligatorische Deklaration von Halalfleisch von Tieren, die abweichend von der Schweizer Gesetzgebung im Ausland ohne Betäubung geschlachtet wurden. Andererseits sollen die durchschnittlichen Zuschlagspreise für die Teilzollkontingente für Halalfleisch an diejenigen für vergleichbares konventionelles Fleisch angepasst werden.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) beschloss an ihrer Sitzung vom 30. Juni 2016 mit 15 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die WBK des Ständerates (WBK-S) entschied am 10. Oktober 2016 mit 8 zu 3 Stimmen, diesem Beschluss der WBK-N nicht zuzustimmen. Am 17. Februar 2017 prüfte die WBK-N die Initiative abermals vor und beantragte ihrem Rat mit 13 zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen, der Initiative Folge zu geben. Der Nationalrat stimmte diesem Antrag am 3. Mai 2017 mit 117 zu 40 Stimmen bei 20 Enthaltungen zu. Daraufhin prüfte die WBK-S die Initiative am 15. Mai 2017 erneut vor und beantragte ihrem Rat mit 4 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Der Ständerat entschied am 15. Juni 2017 entgegen dem Antrag der WBK-S mit 22 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative Folge zu geben. Damit erhielt die WBK-N den Auftrag, eine Vorlage auszuarbeiten.

Den Vorentwurf betreffend die Deklaration von importiertem Koscher- und Halalfleisch prüfte die WBK-N am 12. April 2019. Sie beschloss ohne Gegenantrag, darauf einzutreten und hiess den Gesetzesvorentwurf in der Gesamtabstimmung mit 19 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut. Nach der Verabschiedung des erläuternden Berichts beschloss sie die Eröffnung einer Vernehmlassung.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltendes Recht

In der Schweiz dürfen nach Artikel 21 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG)¹ in Verbindung mit Artikel 178 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TschV)² Wirbeltiere und Panzerkrebse nur unter Betäubung getötet werden (Schächtverbot). Die Tiere sind nach Artikel 179b TschV so zu betäuben, dass sie möglichst unverzüglich und unter Vermeidung von Schmerzen oder Leiden in einen bis zum Tod anhaltenden Zustand der Empfindungs- und Wahrnehmungslosigkeit

¹ SR 455

² SR 455.1

versetzt werden. Eine Ausnahme von der Betäubungspflicht besteht nur beim rituellen Schlachten von Geflügel (Art. 179b Abs. 4 TschV).

Die Einfuhr von Fleisch von rituell geschlachteten Tieren (Koscher- und Halalfleisch) ist zulässig. Artikel 14 Absatz 1 TSchG gibt dem Bundesrat zwar die Kompetenz, die Einfuhr von Tieren und Tierprodukten aus Gründen des Tierschutzes zu verbieten. Für Fleisch, das von Tieren stammt, die nicht gemäss den Schweizer Vorschriften vor der Schlachtung betäubt wurden, hat der Bundesrat kein solches Einfuhrverbot erlassen. Der Vorbehalt in Absatz 1 betreffend die Einfuhr von Koscher- und Halalfleisch, um eine ausreichende Versorgung der jüdischen und der islamischen Gemeinschaft sicherzustellen, findet daher keine Anwendung. Dennoch hat der Bundesrat in der Botschaft zur Agrarpolitik 2007³ festgehalten, dass er aus Gründen der Glaubens- und Gewissensfreiheit für Koscher- und Halalfleisch weiterhin dem Bedarf entsprechende Teilzollkontingente vorsehen wird.

Die Grundlagen für die Verteilung der Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse sind in Artikel 22 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG)⁴ geregelt. Neben diesen allgemeinen Bestimmungen enthält Artikel 48 LwG besondere Bestimmungen betreffend Verteilung der Teilzollkontingente für Fleisch. In Artikel 14 der Schlachtviehverordnung vom 26. November 2003 (SV)⁵ hat der Bundesrat geregelt, dass das Zollkontingent Nr. 5 für die Einfuhr von «rotem Fleisch» (vorwiegend auf Raufutterbasis produziert) in verschiedene Teilzollkontingente unterteilt wird. Für den Import von Koscherfleisch sind die Teilzollkontingente Nr. 5.3 und 5.4 vorgesehen. Die Teilzollkontingente Nr. 5.5 und 5.6 sind dem Import von Halalfleisch vorbehalten. Die Voraussetzungen und Bestimmungen für die Zuteilung der Kontingentsanteile für Koscher- und Halalfleisch sind in den Artikeln 18 und 18a SV geregelt:

- Die Teilzollkontingente Nr. 5.3, 5.4, 5.5 und 5.6 werden zu 100 Prozent versteigert. Der Bezug von Kontingentsanteilen ist Angehörigen der jüdischen bzw. der islamischen Gemeinschaft und den ihnen zugehörigen juristischen Personen und Personengemeinschaften vorbehalten.
- Das innerhalb der Teilzollkontingente Nr. 5.3, 5.4, 5.5 und 5.6 importierte Koscher- und Halalfleisch darf nur über die vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) anerkannten Verkaufsstellen vertrieben werden. In den Verkaufsstellen muss an gut sichtbarer Stelle der Hinweis «Koscher» oder «Koscherfleisch» bzw. «Halal» oder «Halalfleisch» angebracht sein.

2.2 Die beantragte Neuregelung: Erwägungen der Kommission

Die Kommission erörterte an mehreren Sitzungen die vom Initianten identifizierten Hauptprobleme beim Import von Halalfleisch:

³ BBl 2002 4980

⁴ SR 910.1

⁵ SR 916.341

- An der Versteigerung der Teilzollkontingente für Halalfleisch seien weniger Importeure teilnahmeberechtigt als an Versteigerungen der Teilzollkontingente für konventionelles Fleisch. Deshalb könnten sie Fleisch bis zu 10 Franken pro Kilogramm günstiger importieren als in den Teilzollkontingenten für konventionelles Fleisch. Die Importeure von konventionellem Fleisch würden damit diskriminiert. Der Initiant verlangt deshalb, die durchschnittlichen Zuschlagspreise für die Teilzollkontingente Nr. 5.5 und 5.6 an die Preise des Teilzollkontingentes Nr. 5.7 «Übriges» für konventionelles Fleisch anzupassen.
- Die bestehende Informationspflicht gelte nur für die erste Verkaufsstufe, das heisst für die vom BLW anerkannten Verkaufsstellen. In der Praxis sei es aber möglich, dass Fleisch von den anerkannten Verkaufsstellen auch ausserhalb der islamischen Gemeinschaft verkauft werde. Der Initiant fordert deshalb eine obligatorische Deklaration von Halalfleisch von Tieren, die im Ausland ohne Betäubung geschlachtet wurden.

Am 10. November 2017 führte die WBK-N eine Anhörung mit Fachexpertinnen und -experten zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative durch. Diese Anhörung zeigte auf, dass es insbesondere bei Halalfleisch keinen Standard mit verbindlichen Vorschriften betreffend Betäubung der Tiere bei der Schlachtung gibt. Aus Sicht des Tierschutzes (Betäubung bei der Schlachtung) sowie aus Sicht der Lebensmittelhygiene besteht kein eindeutiger Unterschied zwischen Halal- und Koscherfleisch. Die Kommission entschied deshalb, dass sich die weiteren Arbeiten sowohl auf Halalfleisch als auch auf Koscherfleisch beziehen sollten. Weiter beschloss sie, die beiden Teilbereiche der Problematik (Zuschlagspreise und Deklaration) separat anzugehen.

2.2.1 Teilbereich Differenz bei Zuschlagspreisen

Die Differenz bei den durchschnittlichen Zuschlagspreisen für Kontingentsanteile für Halalfleisch und für konventionelle Edelstücke betrug im Zeitraum 2016–2018 beim Rindfleisch rund 8.55 Franken pro Kilogramm (Zuschlagspreis für Halalfleisch: 3.96 Fr./kg, Zuschlagspreis für konventionelle Nierstücke/HQB: 12.51 Fr./kg). Bei den Kontingentsanteilen für Schafffleisch war die Preisdifferenz deutlich tiefer.

Im Austausch mit dem BLW kam die Kommission zum Schluss, dass sich die Problematik der tieferen Zuschlagspreise beim Rindfleisch mittels einer Anpassung der in den Teilzollkontingenten Nr. 5.3 und 5.5 enthaltenen Fleischstücke lösen liesse. Sie beschloss mit 20 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen, das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung dazu einzuladen, die Spezifikationen für diese Teilzollkontingente anzupassen. Das BLW teilte den Importeurinnen und Importeuren mit Schreiben vom 16. Januar 2019 mit, dass gestützt auf Artikel 16 SV die Spezifikationen für die Einfuhr von Koscher- und Halalfleisch in den Teilzollkontingenten Nr. 5.3 und 5.5 im Rahmen der Kontingentsversteigerungen angepasst würden. Die neuen Spezifikationen⁶ gelten seit dem 1. April 2019. Damit kann über die Teilzollkontingente Nr. 5.3 und 5.5 nur noch vom Vorderviertel Fleisch ohne Knochen

⁶ Siehe auch www.blw.admin.ch>Einfuhr von Agrarprodukten>Fleisch, Geflügelfleisch, Fleisch- und Wurstwaren>Dokumentation>Wichtige Mitteilung

importiert werden. Der Import von Fleisch vom Hinterviertel ist nur im Teilzollkontingent Nr. 5.5 in Form von ganzen Hintervierteln oder als Schlachthälften erlaubt. Die Menge an Edelstücken, die in diesen Teilzollkontingenten importiert werden kann, ist somit beschränkt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Problematik dieses Teilbereichs mittels dieser Änderung im Vollzug der Schlachtviehverordnung gelöst werden konnte. Sie ist somit nicht Teil der vorliegenden Revision.

2.2.2 Teilbereich Deklaration

Die Kommission hat eine Deklarationspflicht im Sinn vom 18 LwG für importiertes Fleisch, das von Tieren stammt, die nicht gemäss den Schweizer Vorschriften vor der Schlachtung betäubt wurden, geprüft. An ihrer Sitzung vom 17. August 2018 sprach sich die WBK-N aber mit 15 zu 9 Stimmen dagegen aus. Der Aufwand für die beteiligten Akteure (Importeure, Fleischhandel, Detailhandel, Gastronomie usw.) für die Umsetzung dieser Deklarationspflicht wäre aus Sicht der Kommission zu gross gewesen.

In Anlehnung an den ursprünglichen Initiativtext zielt die Kommission vielmehr auf die Teilzollkontingente 5.3, 5.4, 5.5 und 5.6 für Koscher- und Halalfleisch ab. Die Deklarationspflicht für Koscher- und Halalfleisch, das innerhalb dieser Teilzollkontingente importiert wird, soll über die anerkannten Verkaufsstellen hinaus für sämtliche nachfolgenden Verkaufspunkte sowie die Gastronomie gelten. Die Deklaration «Koscher» oder «Koscherfleisch» bzw. «Halal» oder «Halalfleisch» müsste somit für die Konsumentinnen und Konsumenten an allen Verkaufspunkten und in der Gastronomie ersichtlich sein. Sie könnten dank dieser Deklaration gezielter auswählen, welche Art von Fleisch sie kaufen und konsumieren wollen. Für die Importeure, den Handel und die Gastronomie würde diese erweiterte Deklarationspflicht bedeuten, dass sie geeignete Massnahmen ergreifen müssten, um die Rückverfolgbarkeit des Fleisches über alle Stufen des Handels bis zu den Konsumentinnen und Konsumenten zu gewährleisten. Importiertes Koscher- und Halalfleisch müsste künftig speziell deklariert und umgepackt werden. Für die Importeure und den Handel dürften somit Mehrkosten entstehen.

Da es sich um eine neue Verpflichtung der Importeure und insbesondere des Handels handelt, soll für die Deklarationspflicht eine explizite gesetzliche Grundlage im LwG geschaffen werden.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 48 LwG enthält besondere Bestimmungen zur Verteilung der Teilzollkontingente für Schlachtvieh und Fleisch. Die neue Deklarationspflicht für Fleisch, das innerhalb der Teilzollkontingente Nr. 5.3, 5.4, 5.5 und 5.6 für Koscher- und Halalfleisch importiert wird, soll deshalb in Artikel 48 LwG mittels eines neuen Absatzes 2^{ter} eingefügt werden. Mit der gewählten Formulierung wird klargestellt, welches Fleisch von der Deklarationspflicht betroffen ist. Es muss nur Fleisch deklariert werden, das

innerhalb der für die jüdische und die islamische Gemeinschaft bestimmten Zollkontingente eingeführt wird. Damit sind die Teilzollkontingente Nr. 5.3, 5.4, 5.5 und 5.6 gemeint. Einfuhren von Fleisch innerhalb anderer Zollkontingente sowie Einfuhren ausserhalb der Zollkontingente sind nicht zu deklarieren, da sie nicht speziell für diese Gemeinschaften bestimmt sind.

Die detaillierte Umsetzung der Deklarationspflicht soll durch den Bundesrat in der SV geregelt werden. Die kantonalen Lebensmittelkontrollbehörden wären im Rahmen des Täuschungsschutzes für den Vollzug der Bestimmung zuständig.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der Gesetzesänderung sind keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund zu erwarten.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Für die Umsetzung der Deklarationspflicht entsteht ein Zusatzaufwand bei den kantonalen Lebensmittelkontrollbehörden. Sie müssen Kontrollen am Verkaufspunkt durchführen, um die korrekte Deklaration des Fleisches zu überprüfen. Da es bis heute keine Analysemethode für Fleisch gibt, mit der die Schlachtmethode bestimmt werden kann, sind die Kontrollen nur anhand von Belegen möglich (Zertifikate, Lieferscheine, Abrechnungen usw.).

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Umsetzung der erweiterten Deklarationspflicht führt vor allem bei den Importeuren von Koscher- und Halalfleisch und den Unternehmen, die dieses Fleisch verkaufen, zu einem administrativen und finanziellen Mehraufwand. Die übrige Wirtschaft wäre von der Deklarationspflicht kaum betroffen.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ziel der Deklarationspflicht ist die verbesserte Information der Konsumentinnen und Konsumenten. Sie können am Verkaufspunkt und in der Gastronomie somit gezielter auswählen, welche Art von Fleisch sie kaufen und konsumieren wollen. Es ist denkbar, dass die Konsumentinnen und Konsumenten die Mehrkosten für die Deklaration in Form von höheren Preisen für Koscher- und Halalfleisch tragen müssen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)⁷ räumt dem Bund die Kompetenz ein, Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel zu erlassen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagene Deklarationspflicht für Fleisch, das innerhalb der Teilzollkontingente Nr. 5.3, 5.4, 5.5 und 5.6 importiert wurde, ist vor dem Hintergrund des WTO-Abkommens über technische Handelshemmnisse⁸ (TBT-Abkommen) zu prüfen.

Gemäss dem TBT-Abkommen dürfen Deklarationsvorschriften nicht unnötig Handelshemmnisse schaffen und nicht strikter sein, wie dies notwendig ist, um begründete öffentliche Interessen zu erreichen (Art. 2.2). Damit würde sich auch hier die Frage stellen, ob keine mildereren Massnahmen für die Zielerreichung möglich wären. Die neue Deklarationspflicht würde nur für Fleisch gelten, das innerhalb der Teilzollkontingente Nr. 5.3, 5.4, 5.5 und 5.6 importiert wurde. Importe von Koscher- und Halalfleisch ausserhalb dieser Kontingente wären weiterhin möglich und würden auch nicht der Deklarationspflicht unterliegen.

Angesichts dieser Rechtslage ist nicht auszuschliessen, dass andere WTO-Mitglieder in Bezug auf die geltenden Bestimmungen betr. die Teilzollkontingente 5.3–5.6 und die hier vorgeschlagene Deklarationspflicht eine Verletzung des WTO-Rechts geltend machen könnten. Die Kommission ist sich dieser Problematik bewusst. Sie ist jedoch der Ansicht, die Schweiz könnte in diesem Fall mit Verweis auf das generelle Verbot der Schlachtung von Wirbeltieren ohne Betäubung diese Bestimmungen als verhältnismässig rechtfertigen.

Die Kommission geht zudem davon aus, dass mit der vorgeschlagenen Deklarationspflicht die mildeste Massnahme gewählt würde. Die obengenannten handelsrechtlichen Prinzipien der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit sollten somit eingehalten sein.

Die vorgeschlagene Deklarationspflicht tangiert auch das bilaterale Agrarabkommen mit der EU. Sie widerstrebt der im Agrarabkommen beigelegten gemeinsamen Erklärung zur Verwaltung der Zollkontingente für den Fleischsektor. In dieser legen die EU und die Schweiz ihre Absicht dar, insbesondere unter Berücksichtigung der WTO-Bestimmungen, gemeinsam die Verwaltung der Zollkontingente für den Fleischsektor durch die Schweiz zu überprüfen, um ein Verfahren zu erzielen, das weniger Handelshemmnisse mit sich bringt. Gemäss Artikel 8 des Agrarabkommens ist die Schweiz deshalb verpflichtet, die EU über die geplante Änderung zu informieren.

⁷ SR 101

⁸ SR 0.632.20, Anhang 1A.6

5.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Gemäss Artikel 163 Absatz 1 BV ist die Bundesversammlung zuständig für den Erlass von Bundesgesetzen.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Artikel 48 Absatz 2^{ter} LwG ermächtigt den Bundesrat Vorschriften zu erlassen, um die gesetzliche Deklarationspflicht umzusetzen.

5.5 Datenschutz

Die für den Vollzug der Deklarationspflicht notwendige Datenbearbeitung und -verwendung entspricht den gesetzlichen Datenschutzbestimmungen.