



Faktenblatt

Volksinitiative «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)» (Abstimmung vom 23.9.2018): Internationale Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz produziert rund die Hälfte ihres Bedarfs an Lebensmitteln selber. Den Import von Lebensmitteln hat die Schweiz in verschiedenen Gesetzen und in internationalen Abkommen geregelt. Auf internationaler Ebene hat die Schweiz als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) u.a. das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) unterzeichnet, das auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung basiert. In den bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union (EU) hat sich die Schweiz verpflichtet, den Marktzugang zu erleichtern. Ein grundsätzliches Diskriminierungsverbot gilt auch für die 30 Freihandelsabkommen, welche die Schweiz abgeschlossen hat.

Nachfolgend die wichtigsten internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Fair-Food-Initiative:

1. WTO (insbesondere das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947 [GATT])

Das WTO-Recht basiert auf dem **Grundsatz der Nichtdiskriminierung**. Ausländische Waren dürfen nicht ungünstiger behandelt werden als gleichartige inländische oder ausländische Produkte. Die Gleichartigkeit einer Ware bestimmt sich im WTO-Recht nach folgenden Merkmalen des Produktes:

- a) physische Eigenschaften,
- b) Endverwendungsmöglichkeit,
- c) Neigungen und Gewohnheiten der Verbraucherinnen und Verbraucher und
- d) Zolltarifklassifikation.

Das bedeutet: Ein WTO-Mitglied darf z.B. in- und ausländisches Obst unterscheiden, wenn sich der Unterschied in einer Produkteigenschaft, auswirkt (z.B. Pflanzenschutzmittelrückstände). Hingegen sind **Vorgaben an die Prozesse oder Produktionsmethoden** (non product-related Production and Process Methods, npr PPM), die sich nicht in den physischen Eigenschaften des Produktes niederschlagen (z.B. der Lohn des Pflückers), kein gültiges Unterscheidungsmerkmal gemäss WTO-Recht. Folglich verstösst die unterschiedliche Behandlung von Importen aufgrund von solchen PPM grundsätzlich gegen das Welthandelsrecht.

Im Einzelfall liessen sich Differenzierungen zulasten importierter Produkte gestützt auf die **Ausnahmeklauseln des GATT** allenfalls rechtfertigen. Möglich sind beispielsweise Ausnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder der öffentlichen Moral (Art. XX). Die Anforderungen an

entsprechende Massnahmen sind jedoch gemäss WTO Rechtsprechung sehr hoch. Sie müssten zum einen **verhältnismässig** sein, bzw. es dürfte zum Erreichen des angestrebten Ziels keine mildere Massnahme möglich sein. Bei Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, dürfen die Massnahmen insbesondere zu keinen willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierungen führen.

Auch eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel wäre nicht zulässig. Sie müsste in einer Art ausgestaltet werden, welche die unterschiedlichen Umstände in den Produktionsländern berücksichtigt. Solche Massnahmen könnte die Schweiz nur schwer rechtfertigen, weil es vorwiegend um Bereiche geht, in denen bisher keine **international anerkannten Standards** gelten. Bei Begriffen wie «umwelt- und ressourcenschonend», «tierfreundlich» und «unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt» besteht kein internationaler Konsens, was darunter zu verstehen ist. Erlässt die Schweiz trotzdem solche Vorgaben, ist die **Wahrscheinlichkeit von Handelsstreitigkeiten hoch**. Würde die Schweiz einen solchen Streitfall verlieren, müsste sie die Massnahme rückgängig machen. Ansonsten wären die Kläger berechtigt, Gegenmassnahmen einzuführen (wie z.B. Zölle), was negative Folgen für die schweizerische Wirtschaft hätte.

Würden bei der Umsetzung der Fair-Food-Initiative technische Vorschriften im Sinn des WTO-Abkommens über technische Handelshemmnisse erlassen (z.B. Kennzeichnungsvorschriften, Konformitätsbewertungen), müsste insbesondere der Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachtet werden. Die Massnahmen dürften nicht restriktiver als erforderlich ausgestaltet sein. Zudem wird der Gebrauch von einschlägigen internationalen Normen verlangt.

Würden bei der Umsetzung der Fair-Food-Initiative gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen im Sinne des WTO-Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen ergriffen, müssten sie verschiedene Anforderungen erfüllen: Sie müssten notwendig sein, auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen, sich auf internationale Normen stützen und dürften den Handel nicht mehr als nötig beschränken. Über die im Text der Initiative sehr breit definierten Kriterien (Art. 104a Abs. 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**) besteht kein internationaler Konsens.*

2. Bilaterale Verträge mit der EU

a) Freihandelsabkommen CH-EU:

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972 erfasst auch landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte. Es **verbietet** neben neuen mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen (z.B. Kontingente) auch **die Einführung neuer Ein- und Ausfuhrzölle**.

Darüber hinaus verbietet das **Diskriminierungsverbot** Massnahmen steuerlicher Art, die gegenüber Freihandelsprodukten diskriminierend wirken. Namentlich bezüglich der in der Initiative vorgesehenen Möglichkeit der Vergabe von Zollkontingenten sowie der Abstufung von Einfuhrzöllen könnte es somit Probleme geben. So beispielsweise, wenn diese Abstufung auf der Basis von Kriterien erfolgte, die sich nicht auf Produkteigenschaften beziehen (z.B. «faire» Entlohnung des Tomatenpflückers). In diesem Zusammenhang stellte sich

namentlich die Frage, **nach welchen Nachhaltigkeitskriterien** diese Abstufung getroffen würde. Wäre bei Importen eine Produktion gemäss inländischer Produktionsmethoden, Tierschutz-, Umwelt- und Sozialstandards der Massstab, bestünde die Gefahr, dass diese Massnahmen von der EU als **diskriminierend** betrachtet werden könnten.

Analog zum WTO-Recht sind auch beim Freihandelsabkommen Ausnahmen möglich. Für die **Rechtfertigung der Ausnahmen** gelten jedoch dieselben restriktiven Grundsätze wie beim **WTO-Recht** (Nichtdiskriminierungsgebot, Verhältnismässigkeitsgrundsatz, Vorliegen internationaler Standards, vgl. oben).

b) Bilaterales Agrarabkommen CH-EU

Das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der EU über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) deckt gewisse Lebensmittel und Produktionsmittel ab (u.a. Produkte aus biologischer Landwirtschaft, Futtermittel, Saatgut, tierische Produkte). Es garantiert basierend auf der **Gleichwertigkeit** der Produktstandards den **vereinfachten gegenseitigen Marktzugang** für diese landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Sollten die mit der Initiative angestrebten Tierschutznormen und Anforderungen an die Produktionsmethoden und die Lebensmittelqualität von den europäischen Vorschriften signifikant abweichen, würden diese mit der im Agrarabkommen in den Anhängen 5, 7, 9 und 11 festgelegten Gleichwertigkeit in Konflikt stehen. Dies würde dem gegenseitig gewährten erleichterten Marktzugang in den vom Abkommen abgedeckten Produktbereichen zuwiderlaufen. Denn die Vertragsparteien sind dazu **verpflichtet, sich aller Massnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens gefährden könnten, zu enthalten** (Art. 14 Abs. 2).

Die Umsetzung der Fair-Food-Initiative müsste innerhalb des vorgegebenen Rahmens erfolgen. Der Spielraum für zusätzliche Anforderungen wäre gering. Gingen die Massnahmen zu weit (z.B. wenn verlangt würde, dass nur noch biologisch produzierte Landwirtschaftsprodukte in die Schweiz eingeführt werden könnten), könnte dies zur Kündigung des Agrarabkommens führen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Bilateralen I (einschliesslich Agrarabkommen) untereinander mit der **Guillotine-Klausel** verbunden sind. Wird eines der Abkommen gekündigt, werden auch die anderen automatisch ausser Kraft gesetzt.

3. Verträge mit andern Vertragspartnern

Freihandelsabkommen

Die Schweiz verfügt - neben der EFTA-Konvention und dem Freihandelsabkommen mit der EU - gegenwärtig über ein Netz von 30 Freihandelsabkommen mit 40 Partnern ausserhalb der Europäischen Union (EU). All diese Freihandelsabkommen beinhalten **Markzugangsverpflichtungen** für verarbeitete und nicht verarbeitete Landwirtschaftsprodukte. Ausserdem **basieren** diese Abkommen **auf den relevanten Bestimmungen des WTO-Rechts**, weshalb die oben gemachten Ausführungen grundsätzlich auch für diese Abkommen zu beachten sind. Insbesondere das **Diskriminierungsverbot**, welches in die Freihandelsabkommen aufgenommen wird, ist im Rahmen dieser Initiative von Bedeutung. Auch in diesem Zusammenhang wären Massnahmen, wie sie die Initiative vorschlägt problematisch (z.B. Abstufung von Zöllen auf der Basis von Kriterien, die sich nicht auf Produkteigenschaften beziehen). Es bestünde auch bei den verschiedenen Freihandelsabkommen die Gefahr, dass die Schweiz eingeklagt werden könnte.