zu 10.538

Parlamentarische Initiative
«Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse.
Lebensmittel vom Cassis-de-Dijon-Prinzip ausnehmen»

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
vom 20. Oktober 2014

Stellungnahme des Bundesrates

vom 21. Januar 2015

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 20. Oktober 2014¹ betreffend die parlamentarische Initiative 10.538 «Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse. Lebensmittel vom Cassis-de-Dijon-Prinzip ausnehmen» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Januar 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

¹ BBl 2014 9659

Stellungnahme

1 Ausgangslage

1.1 Entstehungsgeschichte der parlamentarischen Initiative

Am 17. Dezember 2010 wurde die parlamentarische Initiative «Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse. Lebensmittel vom Cassis-de-Dijon-Prinzip ausnehmen» eingereicht. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) beschloss am 7. November 2011, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) stimmte dem Entscheid der WAK-N am 20. Januar 2012 zu, mit dem Hinweis, dass auch Alternativen (allenfalls ohne Gesetzesänderung) zu prüfen sind, die Lebensmittel nicht grundsätzlich und vollständig vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ausschliessen.

Am 23. April 2013 beauftragte die WAK-N die Verwaltung mit der Ausarbeitung von Varianten zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative. Am 25. Februar 2014 stimmte eine Mehrheit der WAK-N einer Umsetzungsvariante zu, die gemäss der parlamentarischen Initiative den vollständigen Ausschluss der Lebensmittel vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» beinhaltet. Eine Minderheit der WAK-N beantragte, nicht auf die Vorlage einzutreten. Sie stellte stattdessen den Antrag, gemäss einer anderen Umsetzungsvariante die Verordnung vom 19. Mai 2010² über das Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten und über deren Überwachung auf dem Markt (VIPaV) zu ergänzen, um dem Anliegen der parlamentarischen Initiative Rechnung zu tragen, ohne die Lebensmittel vollständig vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» auszuschliessen. Gleichentags wurde das Sekretariat der WAK-N beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung einen Gesetzesentwurf gemäss der von der Mehrheit der WAK-N gewählten Umsetzungsvariante auszuarbeiten.

Am 20. Mai 2014 nahm die WAK-N den revidierten Gesetzesentwurf mit 15 zu 10 Stimmen an und eröffnete die Vernehmlassung.³ Im Vernehmlassungsverfahren sprach sich die Mehrheit der politischen Parteien, der wirtschaftlichen Dachverbände und anderer Organisationen sowie eine Minderheit der Kantone gegen die Vorlage aus, d. h. gegen die Ausnahme der Lebensmittel vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip».

Mit Schreiben vom 3. November 2014 lud die WAK-N den Bundesrat ein, nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ bis zum 28. Januar 2015 zur Vorlage Stellung zu nehmen.

² SR 946.513.8

³ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > Parlamentarische Kommissionen

⁴ SR 171.10

1.2 Gegenstand der Vorlage

Mit der parlamentarischen Initiative soll das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995⁵ über die technischen Handelshemmnisse (THG) so geändert werden, dass die Lebensmittel vom Geltungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» vollständig ausgenommen sind.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Strategie «Abbau technischer Handelshemmnisse»

Die seit den 1990er-Jahren verfolgte Strategie des Parlaments und des Bundesrates zum Abbau technischer Handelshemmnisse umfasst zwei Instrumente: die autonome Harmonisierung schweizerischer Vorschriften mit jenen ihrer Handelspartner einerseits und den Abschluss staatsvertraglicher Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung von Vorschriften und Konformitätsbewertungen andererseits. Im Vordergrund steht dabei der Abbau technischer Handelshemmnisse im Warenverkehr mit der EU, dem mit Abstand wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Das seit dem 1. Juli 2010 durch die Schweiz autonom angewendete «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ist ein ergänzendes und komplementäres Instrument im Rahmen dieser Strategie, indem es auf Produkte anwendbar ist, für welche die Vorschriften innerhalb der EU nicht harmonisiert sind und für die es keine vertragliche Regelung mit der EU gibt.

Gemäss dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» können Produkte, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, auch wenn sie den schweizerischen Produktvorschriften nicht oder nicht vollständig entsprechen. Dies ermöglicht ein breiteres Produktangebot und eine Intensivierung des Wettbewerbs in der Schweiz. Das Prinzip dient damit der Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz. Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» hat einen Prozess zum Abbau technischer Handelshemmnisse in Gang gesetzt. Es trägt zur Vermeidung unbegründeter Handelshemmnisse bei, u. a. indem es den Erlass neuer, unnötigerweise von den EU-Vorschriften abweichender Schweizer Vorschriften erschwert.

2.2 Anliegen der Initiative

Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» soll gemäss der Vorlage für Lebensmittel nicht mehr gelten. Begründet wird dies damit, dass das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» die Qualitätsstrategie der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft (nachfolgend: Qualitätsstrategie) gefährde und die Konsumenten in die Irre führe, weil schweizerische Lebensmittel für den Schweizer Markt nach ausländischen Vorschriften hergestellt werden können, ohne dass dies entsprechend deklariert werden muss.

Dem ersten Anliegen der Vorlage, die Qualitätsstrategie nicht zu gefährden, wurde bereits 2012 Rechnung getragen. Um diesbezügliche Zweifel auszuräumen, hat der Bundesrat auf den 1. Januar 2012 einen neuen Artikel 10a in die VIPaV aufgenommen. Dieser Artikel bestimmt, dass sich Produzenten in der Schweiz nicht auf eine

Allgemeinverfügung stützen oder eine solche beantragen dürfen, um landwirtschaftliche Produkte mit besonderen Schweizer Qualitätsmerkmalen nach ausländischen Vorschriften herzustellen. Das Ziel der Qualitätsstrategie, im Inland hergestellte Agrarprodukte im Wettbewerb auf dem Inlandmarkt und auf den Exportmärkten durch besondere Qualitätsmerkmale möglichst günstig zu positionieren, wird somit durch das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht gefährdet. Gleichzeitig weist der Bundesrat darauf hin, dass die Konsumentinnen und Konsumenten entscheiden, welche Produktequalitäten sie bevorzugen. Dem Staat obliegt die Sicherheit der Produkte, die mit dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht gefährdet ist.

Das zweite Anliegen der Vorlage, eine Irreführung der Konsumenten zu vermeiden, ist auch ein Anliegen des Bundesrates (vgl. Ziff. 2.3). Betroffen sind gemäss Artikel 16b THG in der Schweiz für den Schweizer Markt nach ausländischen Vorschriften hergestellte Produkte. Dieser Artikel ermöglicht Schweizer Herstellern, Produkte gestützt auf eine Allgemeinverfügung des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) nach Vorschriften der EU bzw. eines EU- oder EWR-Mitgliedstaates zu produzieren und in der Schweiz zu vertreiben. Diese Massnahme wurde vom Parlament eingeführt, um eine Diskriminierung von inländischen Herstellern gegenüber Importen zu vermeiden. Da derartige Produkte gemäss dem Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992⁶ (LMG) die Kennzeichnung «Hergestellt in der Schweiz» tragen müssen, kann dies unter Umständen den Eindruck erwecken, dass das Produkt den Schweizer Vorschriften entspricht.

2.3 Zustimmung zum Antrag der Minderheit der WAK-N: Änderung der VIPaV

Um zu vermeiden, dass Konsumentinnen und Konsumenten aus der Herstellung eines Produktes in der Schweiz in jedem Fall auf die Anwendung von Schweizer Vorschriften schliessen, unterstützt der Bundesrat den Vorschlag der Minderheit der WAK-N und beabsichtigt, bei Ablehnung der parlamentarischen Initiative die VIPaV um eine entsprechende Bestimmung zu ergänzen. Danach ist vorgesehen, dass bei in der Schweiz nach ausländischen Vorschriften hergestellten Produkten, die im Inland in Verkehr gebracht werden, neben dem Produktionsland Schweiz auch deklariert werden muss, nach welchen Vorschriften ein Produkt hergestellt wurde. Eine entsprechende neue Bestimmung der VIPaV könnte wie folgt lauten:

Art. 6a Kennzeichnung von in der Schweiz nach ausländischen Vorschriften hergestellten Lebensmitteln

Bei einem Lebensmittel, das in der Schweiz nach den Artikeln 16a Absatz 1 und 16b THG hergestellt wird, ist die Produktionslandangabe nach Artikel 15 LKV durch einen Hinweis zu ergänzen, nach welchen technischen Vorschriften der EU oder, wenn eine Harmonisierung der technischen Vorschriften in der EU fehlt oder unvollständig ist, nach den technischen Vorschriften welchen EU- oder EWR-Mitgliedstaates das Lebensmittel hergestellt wurde.

⁶ SR 817.0

Mit einer solchen Änderung der VIPaV wäre die allfällige Irreführung der Konsumentinnen und Konsumenten betreffend die angewendeten Herstellungsvorschriften vermieden.

2.4 Sicherheit von Lebensmitteln in der Schweiz

Die Sicherheit der Lebensmittel wird durch das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht beeinträchtigt. Für Lebensmittel gilt eine Sonderregelung (3a. Kapitel 2. Abschnitt THG). Demnach bedürfen Lebensmittel, die in der Schweiz gemäss dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in Verkehr gebracht werden, einer Bewilligung des BLV. Diese Bewilligungen werden in Form von (positiven) Allgemeinverfügungen erteilt, sofern Lebensmittel, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR rechtmässig in Verkehr sind, die Sicherheit und Gesundheit von Personen nicht gefährden und die Anforderungen an die Produktinformationen erfüllen. Falls das schweizerische Schutzniveau unterschritten wird, weist das BLV das Bewilligungsgesuch ab oder versieht die Bewilligung mit Auflagen. Der Gesundheitsschutz wird somit nicht in Frage gestellt. Dies gilt auch für Bewilligungen, die Rückstände oder Zusätze betreffen. Das BLV führt jeweils eine umfassende Risikoanalyse durch und erteilt die Bewilligung nur, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen gefährdet sind (Gesundheits- und Täuschungsschutz). Entscheidend ist, dass die Lebensmittelrezeptur keine Gefahr für die Gesundheit darstellt. Keine Frage der Gesundheit ist hingegen die mengenmässige Zusammensetzung eines Lebensmittels, d. h. ob z. B. Halbrahm 15 % oder 10 % Milchfett enthält. In diesen Fällen ist wichtig, dass die Deklaration auf dem Produkt korrekt ist, was vom BLV ebenfalls geprüft wird.

2.5 Vorteile des «Cassis-de-Dijon-Prinzips»

Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» leistet einen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt Schweiz. Eine wettbewerbsbelebende Wirkung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ergibt sich daraus, dass nur schon die Möglichkeit von erleichterten Parallelimporten eine dämpfende Wirkung auf die Preise im Binnenmarkt ausüben kann. Die Möglichkeit von Parallelimporten (z. B. bei Preisverhandlungen) ist nur dann glaubwürdig, wenn diesen keine technischen Vorschriften – nebst Bestimmungen des Wettbewerbs- und Patentrechts – entgegenstehen.

Selbst wenn das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» im Lauf der Zeit wegen weiterer Rechtsangleichungen oder wegen neuer Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung von Produktvorschriften oder Konformitätsbewertungen mit der EU auf immer weniger Produkte anwendbar ist, behält es aufgrund seiner Funktion als ergänzendes Instrument zur Vermeidung technischer Handelshemmnisse und zur Erleichterung von Parallelimporten seine Bedeutung.

Weiter erhöht das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» die Produktvielfalt zugunsten der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten. Diese können nach wie vor traditionelle Schweizer Produkte kaufen, haben aber gleichzeitig die Wahl anderer Zusammensetzungen. Dies wirkt auch dem Einkaufstourismus entgegen. Konsumentinnen und Konsumenten sind nicht mehr gezwungen, sich im grenznahen Ausland mit Produktvarianten einzudecken, die bisher im Inland nicht in Verkehr gebracht werden durften, weil sie der traditionellen Rezeptur nicht entsprachen, oder die nicht

in die Schweiz importiert wurden, weil eine kostenverursachende Anpassung der Kennzeichnung notwendig gewesen wäre. Solange die Deklaration auf dem Produkt zutreffend ist, rechtfertigt sich nach Auffassung des Bundesrates ein Eingriff in die freie Konsumwahl nicht, und dies umso mehr, als auch unter dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» die Lebensmittelsicherheit gewährleistet ist. Aus den Stellungnahmen zur Vernehmlassung ergibt sich, dass Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten im Jahr 2013 rund 2280 Millionen Franken für Lebensmitteleinkäufe im Ausland ausgegeben haben (Tendenz stark steigend). Dieser Umstand ist ein Beleg dafür, dass Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten die hohen Preise in der Schweiz nur noch begrenzt akzeptieren. Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ist ein wichtiges Instrument gegen den Einkaufstourismus und die Hochpreisinsel Schweiz.

2.6 Schlussfolgerungen

Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ist nach umfassenden Konsultationen und sorgfältiger Arbeit in den Kommissionen und den beiden Parlamentskammern 2010 beschlossen worden. Dies hat zu einer ausgewogenen Gesetzesrevision geführt, welche die essenziellen Schweizer Besonderheiten bewahrt. So gewährleistet das Bewilligungsverfahren für Lebensmittel den Gesundheitsschutz und die Produktinformation. Weiter hat der Bundesrat gerade im Lebensmittelbereich Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» beschlossen, etwa für die Produktionslandangabe, für Produkte der Gentechnik, für den Jugendschutz (Alcopops) oder für die Kennzeichnung von Eiern und Kaninchenfleisch aus Käfighaltung. Anzufügen bleibt, dass die in der Schweiz geltenden Arbeits- sowie Tierschutzvorschriften vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht berührt werden. Diese bleiben auch nach der THG-Revision von 2010 weiterhin ausschliesslich anwendbar.

Aufgrund der THG-Revision und der ausgelösten Folgearbeiten wurde ein Prozess zum weiteren Abbau technischer Handelshemmnisse in Gang gesetzt, ohne dass nachteilige Effekte auf das Schutzniveau eintraten. Die 2010 vom Parlament beschlossene THG-Revision trägt zur Vermeidung unbegründeter Handelshemmnisse bei, insbesondere indem das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» Parallelimporte ermöglicht und unnötige, von den EU-Vorschriften abweichende Schweizer Vorschriften erschwert. Auch wenn die empirischen Untersuchungen – u. a. aufgrund des Einflusses der Wechselkursentwicklung im Beobachtungszeitraum – keine messbare Preiswirkung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» gezeigt haben, bringt das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» volkswirtschaftliche Vorteile. Es fördert den Wettbewerb und den grenzüberschreitenden Warenverkehr, ohne die Lebensmittelsicherheit zu gefährden. Aus diesen Gründen stellt das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz dar.

Die Ausnahme der Lebensmittel vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» würde dieses Prinzip weitgehend aushöhlen, da nichtharmonisierte Produktvorschriften vor allem bei Lebensmitteln bestehen. Die Ausnahme der Lebensmittel vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» würde den Anstrengungen der Schweiz zum Abbau der technischen Handelshemmnisse im Lebensmittelbereich entgegenlaufen und die auf dem revidierten Lebensmittelgesetz basierende angestrebte vertragliche Teilnahme am europäischen Lebensmittelraum erschweren. Letzteres ist angesichts der hohen Importabhängigkeit der Schweiz für die Aufrechterhaltung eines hohen Konsumentenschutzniveaus im Inland von zentraler Bedeutung.

Dazu kommt, dass die Anliegen der parlamentarischen Initiative ohne Gesetzesänderung berücksichtigt werden können. Dem Anliegen der Vorlage, eine Gefährdung der Qualitätsstrategie zu vermeiden, wurde bereits 2012 mit einer Verordnungsänderung Rechnung getragen (Revision der VIPaV im Jahre 2012). Auch das Anliegen, eine Irreführung der Konsumentinnen und Konsumenten zu vermeiden, kann über eine Anpassung der VIPaV umgesetzt werden (spezielle Kennzeichnung von in der Schweiz nach ausländischen Vorschriften hergestellten Produkten, vgl. Ziff. 2.3).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit der Vorlage gemäss dem Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates ohne Not auf ein Instrument verzichtet würde, das dem Standort Schweiz und den Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten dient. Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» gefährdet auch im Lebensmittelbereich keine überwiegenden öffentlichen Interessen. Der Bundesrat begrüsst die positive Auswirkung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» bei der Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz gerade bei Lebensmitteln. Aus all diesen Gründen spricht er sich gegen die Vorlage aus. Dagegen ausgesprochen hat sich auch die Mehrheit der politischen Parteien, der wirtschaftlichen Dachverbände und anderer Organisationen sowie eine Minderheit der Kantone.

3 Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt die Zustimmung zum Vorschlag der Minderheit der WAK-N und damit Nichteintreten auf die Vorlage.