



Bern, 11. September 2020

Obligatorische Deklaration der Herstellungsmethoden von Nahrungsmitteln

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung des Postulats 17.3967 der WBK-S vom 13.10.2017

Zusammenfassung

Gegenstand des Berichts

Der Bericht untersucht, in welcher Weise die Deklaration von Lebensmitteln und bestimmten tierischen Erzeugnissen verbessert werden kann, die mit vom Schweizer Recht abweichenden Herstellungsmethoden produziert wurden. Es werden die rechtlichen und die faktischen Rahmenbedingungen beleuchtet und es werden Kriterien aufgestellt, welchen neue Deklarationspflichten genügen sollen. Verschiedene in der bisherigen politischen Diskussion geforderte Deklarationspflichten wurden anhand dieser Kriterien einer Vorprüfung unterzogen.

Neue Deklarationspflichten sind ohne Gesetzesänderung möglich

Neue Deklarationspflichten für Lebensmittel und andere Produkte, die mit Methoden hergestellt wurden, die nicht den Schweizer Normen entsprechen, sind auf der Basis der heute vorhandenen Gesetzesbestimmungen möglich. Zusätzliche Änderungen auf Gesetzesstufe braucht es grundsätzlich nicht.

Die Glaubwürdigkeit neuer Deklarationspflichten setzt wirksame Kontrollen voraus

Da die Kontrolle der Herstellungsmethoden importierter Produkte schwierig ist, stellt sich die Frage nach der Glaubwürdigkeit neuer Deklarationspflichten. Diese ist nur gegeben, wenn für die Kontrolle effiziente Systeme zur Verfügung stehen und gegebenenfalls auch die Möglichkeit besteht, im Ausland Kontrollen vorzunehmen. Dies erforderte zusätzliche Ressourcen personeller und finanzieller Art, was sich auf die Produktpreise niederschlagen könnte.

Eine Beweislastumkehr würde die Kontrollen erleichtern

Mit einer Beweislastumkehr würden die Aufgaben des Vollzugs erleichtert. Wer in der Schweiz ausländische Produkte auf den Markt bringt, müsste in jedem Fall darlegen können, dass diese zu Recht nicht deklariert wurden. Würde dieser Beweis nicht erbracht, müsste das Produkt als nicht den Schweizer Standards entsprechend deklariert werden. Ohne Beweislastumkehr wäre es Sache des Vollzugs, den Beweis zu erbringen, dass ein Produkt zu Unrecht nicht deklariert ist. Die Einführung einer Beweislastumkehr erforderte jedoch eine Rechtsgrundlage auf Stufe Gesetz. Ob eine Beweislastumkehr vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhält und welche handelsrechtlichen Konsequenzen sie hätte, wäre im Einzelfall vertieft abzuklären.

Die freiwillige Auslobung positiver Eigenschaften kann neue Deklarationspflichten erübrigen

Die Lebensmittelgesetzgebung und die Landwirtschaftsgesetzgebung bieten die Möglichkeit, auf besondere Produktionsmethoden freiwillig hinzuweisen. Solche Positivdeklarationen wie «Bio», «Fair Trade» der Max Havelaar-Stiftung oder das Gütesiegel «ASC» für Fisch aus nachhaltiger Fischzucht sind in vielen Fällen weniger problematisch als Deklarationspflichten und deshalb oft der geeignetere Weg, um die Konsumentinnen und Konsumenten über die Herstellungsmethoden von Produkten zu informieren. Sie bieten zudem die Möglichkeit, ein Produkt auf dem Markt von Konkurrenzprodukten abzuheben.

Einzelfallbetrachtung erforderlich

Geht es um Anliegen zur Einführung neuer Deklarationspflichten, muss jeder Einzelfall gesondert betrachtet und beurteilt werden. Hierfür sollen die in diesem Bericht erläuterten Kriterien herangezogen werden. Dabei sind die internationalen handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu berücksichtigen. Der Bundesrat wird über

Ergebnisse

Die Vorprüfung möglicher neuer Deklarationspflichten hat ergeben, dass solche nicht immer der geeignetste Weg sind, um den Konsumentinnen und Konsumenten die gewünschte Transparenz zu vermitteln, bzw. zu erreichen, dass weniger Produkte mit nicht den Schweizer Vorschriften entsprechenden Herstellungsmethoden auf den Markt gelangen.

Als grundsätzlich geeignet betrachtet werden:

- Stopfleber (foie gras)
- Froschschenkel nicht betäubter Frösche
- Reptilienlederprodukte, sofern sie mit tierquälerischen Methoden gewonnen wurden

Bei folgenden zwei möglichen Deklarationspflichten haben sich Fragen ergeben, welche derzeit noch in Abklärung sind:

- Anwendung bestimmter in der Schweiz verbotener Pflanzenschutzmittel
- Erzeugnisse von Schweinen, die ohne Betäubung kastriert wurden

Nicht weiterverfolgt werden die Deklarationspflichten in den Bereichen:

- Betäubungsloses Schlachten
- Nicht artgerechte Wiederkäuerfütterung
- Industrielle Tierhaltung
- Wolle von mit dem Mulesing-Verfahren, d.h. ohne Schmerzausschaltung behandelten Schafen
- Lebendrupf von Daunen und Federn

Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat wird die Einführung von Deklarationspflichten für Stopfleber (foie gras), Froschschenkel und Reptilienlederprodukte sowie die Möglichkeit der Umkehr der Beweislast nun vertieft prüfen. Die diese umsetzenden Deklarationsvorschriften werden auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (SR 946.51; THG) und den internationalen handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz geprüft werden. Für die Deklarationsvorschriften und die Umkehr der Beweislast wird zudem eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt werden, welche auch den personellen und finanziellen Mehrbedarf sowohl für die Wirtschaft wie auch für die Bundesfinanzen offen legen wird. Vor der Einführung neuer Regelungen werden diese einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Gestützt darauf wird der Bundesrat danach über die Einführung der betreffenden Deklarationspflicht entscheiden.

Die noch offenen Fragen zu den Deklarationspflichten betreffend die Anwendung bestimmter in der Schweiz verbotener Pflanzenschutzmittel und Erzeugnisse von Schweinen, die ohne Betäubung kastriert wurden, werden geklärt. Erfüllen die beiden Deklarationspflichten die Kriterien nach Ziffer 8, werden auch sie einer vertieften Prüfung unterzogen.

Inhalt

1	Auftrag	5
2	Ausgangslage	5
2.1	15.3832 Motion Aebischer	5
2.2	Weitere politische Vorstösse	5
2.3	Zwischenfazit	6
3	Die rechtlichen Rahmenbedingungen	6
3.1	Die Deklarationsbestimmungen der einzelnen Erlasse	6
3.2	Privatrechtliche Labels	8
3.3	Zwischenfazit	9
4	Internationale Verpflichtungen der Schweiz	9
4.1	WTO-Recht	9
4.2	Bilaterale Verträge mit der EU	10
4.3	Verträge mit anderen Vertragspartnern	10
4.4	Zwischenfazit	10
5	Durchsetzung der Deklarationspflichten	11
5.1	Vollzug der bestehenden Deklarationspflichten	11
5.2	Herausforderungen bei einer Erweiterung der Deklarationspflichten	11
5.2.1	Die Vollzugsinstrumente der einzelnen Gesetze	11
5.2.2	Die Ressourcenproblematik	12
5.2.3	Verhältnis zum Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse	13
5.3	Umkehr der Beweislast	13
5.4	Ausbau der Pflicht zur Deklaration der Herkunft von Lebensmittelzutaten	14
5.5	Zwischenfazit	14
6	Deklarationspflicht vs. freiwillige Deklaration	14
6.1	Freiwillige Deklaration als Alternative	14
6.2	Zwischenfazit	15
7.	Mögliche weitere Deklarationspflichten	15
7.1	Deklarationspflichten in andern Ländern	15
7.2	Im Parlament diskutierte Deklarationspflichten	16
8	Kriterien für das Einführen weiterer Deklarationspflichten	18
9	Beurteilung der Vorschläge für weitere Deklarationspflichten	20
10	Weiteres Vorgehen	22

Anhang: Die Deklarationsbestimmungen der einzelnen Erlasse (Tabelle)

1 Auftrag

Das Postulat 17.3967 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) vom 13. Oktober 2017 lautet wie folgt:

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht darüber vorzulegen, wie die Pflicht zur Deklaration der nicht den Schweizer Normen entsprechenden Herstellungsmethoden von Nahrungsmitteln verstärkt werden könnte.

Der Bundesrat hat die Annahme des Postulats beantragt. Gemäss seiner Stellungnahme soll der Bericht auch aufzeigen, inwieweit eine Verstärkung der Deklarationspflicht mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar wäre und inwieweit sie zu Handelshemmnissen führen könnte.

Weiter hat der Bundesrat im Rahmen der Beantwortung der Motionen 19.3200 Munz «Deklarationspflicht für Reptilienleder» und 19.3390 Trede «Einführung einer Deklarationspflicht für Mulesing-Merino- und deren Produkte» in Aussicht gestellt, dass er in diesem Bericht auch auf diese Thematik eintreten wird.

2 Ausgangslage

2.1 15.3832 Motion Aebischer

Die 15.3832 Motion Aebischer wollte den Bundesrat beauftragen, unter Berücksichtigung internationaler Verpflichtungen ein Importverbot für tierquälerisch erzeugte Produkte zu erlassen. Während der Nationalrat diese mit 97 zu 77 Stimmen bei 17 Enthaltungen angenommen hat, hat sie der Ständerat mit 37 gegen 4 Stimmen und einer Enthaltung abgelehnt und gleichzeitig das Postulat 17.3967 der WBK-S angenommen.

Gemäss der Berichterstatterin im Ständerat, Frau Ständerätin Brigitte Häberli-Koller, hat die Mehrheit der vorberatenden WBK-S für das tierschützerische Anliegen der Motion Aebischer Verständnis gezeigt und betont, dass der Import von Produkten, die mittels Methoden hergestellt werden, die nicht der Schweizer Tierschutzgesetzgebung entsprechen, genau zu regeln sei. Nach Auffassung der WBK-S wird die Motion den differenzierten Produktionsmethoden und Einsatzbereichen von Produkten mit tierischen Bestandteilen jedoch nicht gerecht. Zudem mangle es an einer Definition dazu, was unter tierquälerisch erzeugten Produkten zu verstehen sei. Insbesondere bei der Pflicht zur Deklaration der nicht den Schweizer Normen entsprechenden Herstellungsmethoden von Nahrungsmitteln sieht die WBK-S jedoch Handlungsbedarf. Sie hat deshalb beschlossen, dem Ständerat die Verabschiedung eines Postulats zu beantragen, das vom Bundesrat einen entsprechenden Bericht verlangt (Postulat 17.3967). Der Ständerat ist diesem Antrag mit Beschluss vom 29. November 2017 gefolgt.

2.2 Weitere politische Vorstösse

Die Forderung, die Produktionsmethoden von Lebensmitteln zu deklarieren, bildete schon mehrfach Gegenstand politischer Vorstösse¹ und ist somit nicht neu. Bundesrat und Parlament haben darauf in konstanter Praxis jeweils wie folgt reagiert:

- Die transparente Information der Konsumentinnen und Konsumenten ist wichtig.
- Freiwillige Positivdeklarationen sollen möglich sein. So soll beispielsweise darauf hingewiesen werden dürfen, dass ein Schweizer Produkt etwa in Bezug auf Ökologie oder Tierschutz nach den besonders strengen schweizerischen Herstellungsmethoden hergestellt wurde, auch wenn dies für in der Schweiz hergestellte Produkte an sich eine Selbstverständlichkeit ist.

¹ Beispiele: 02.439 Parlamentarische Initiative Ehrler Melchior «Nahrungsmittel. Kennzeichnung von besonderen Eigenschaften aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung», 08.3154 Motion Reimann Lukas «Deklarationspflicht für Schächtfleisch», 13.449 Parlamentarische Initiative Rusconi «Haltung und Produktion bei importiertem Fleisch und Fisch deklarieren», 14.3506 Motion Röstli Albert «Gleich lange Spiesse für die inländische Nahrungsmittelproduktion und für Nahrungsmittelimporte», 14.3669 Postulat der WBK-N «Freiwillige Positivdeklaration auch für ausländische Lebensmittel», 15.499 Parlamentarische Initiative Buttet Yannick «Einfuhr von Halbfleisch von Tieren, die ohne Betäubung geschlachtet wurden».

- Die Einführung einer generellen Deklarationspflicht «aus in der Schweiz verbotener Produktionsmethode stammend» für ausländische Produkte, die nach Methoden produziert wurden, die nicht der schweizerischen Tierschutzgesetzgebung entsprechen, wäre mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz nicht vereinbar, weil sie die Umstände im Einzelfall nicht berücksichtigte und so gegebenenfalls ausländische Produkte diskriminierte.
- Für den Begriff «tierquälerisch» gibt es keine international anerkannte Definition. Hierfür die schweizerischen Wertvorstellungen als Massstab zu nehmen könnte von anderen Staaten als diskriminierend betrachtet werden.

2.3 Zwischenfazit

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Postulat 17.3967 der WBK-S geht auf die 15.3832 Motion Aebischer zurück. Diese verlangte ein Importverbot für tierquälerisch erzeugte Produkte. Das geforderte Importverbot ging dem Ständerat aber zu weit, nicht zuletzt, weil international kein Konsens besteht, was als «tierquälerisch» zu gelten hat. Bezüglich der Deklaration der nicht den Schweizer Normen entsprechenden Herstellungsmethoden von Nahrungsmitteln hat der Ständerat jedoch Handlungsbedarf gesehen. Analoges verlangten auch schon verschiedene andere politische Vorstösse. Der Ständerat hat den Bundesrat deshalb beauftragt, den vorliegenden Bericht zu erstellen.

3 Die rechtlichen Rahmenbedingungen

3.1 Die Deklarationsbestimmungen der einzelnen Erlasse

Von zentraler Bedeutung für die Deklaration von Lebensmitteln sind auf Stufe Bundesverfassung die Artikel 97 (Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten), 104 (Landwirtschaft), 104a (Ernährungssicherheit) und 118 (Schutz der Gesundheit). Darauf stützen sich:

- das Tierschutzgesetz (TSchG, SR 455)
- das Lebensmittelgesetz (LMG, SR 817.0)
- das Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1)
- das Konsumentenschutzgesetz (KIG, SR 944.0)
- das Gentechnikgesetz (GTG, SR 814.91)

Im Einzelnen sind für die Deklarationspflichten folgende Gesetzesbestimmungen relevant (s. auch die Tabelle im Anhang):

Art. 14 TSchG

Diese Bestimmung gibt dem Bundesrat unter anderem die Kompetenz, zum Zwecke des Tierschutzes die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten an Bedingungen zu knüpfen. Eine solche Bedingung könnte auch darin bestehen, dass ein Produkt nur eingeführt werden darf, wenn es anschliessend beim Inverkehrbringen in einer Weise deklariert ist, die dem Tierschutz förderlich ist. Zumindest eine Deklarationspflicht für Produkte, die nach Schweizer Massstäben tierquälerisch hergestellt wurden, wäre somit von Artikel 14 TSchG abgedeckt. Bei Produkten, die im Ausland mit Herstellungsmethoden produziert wurden, die nur geringfügig von den Schweizer Vorschriften abweichen, würde sich dagegen wohl die Frage nach der Verhältnismässigkeit einer entsprechenden Deklarationspflicht stellen.

Art. 13 LMG

Artikel 13 LMG erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, über die obligatorischen Angaben nach Artikel 12 Absatz 1 LMG hinaus weitere Angaben zu verlangen. Diese müssen jedoch einer der Zielsetzungen nach Artikel 1 LMG dienen (Lebensmittelsicherheit, Hygiene, Täuschungsschutz, Information der Konsumentinnen und Konsumenten). Im Vordergrund stehen im Zusammenhang mit der Deklaration der Herstellungsmethoden von Lebensmitteln das Verhindern von Täuschungen (Art. 1 Bst. c LMG) sowie das Zurverfügungstellen der für den Erwerb von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen notwendigen Informationen gegenüber den Konsumentinnen und Konsumenten (Art. 1 Bst. d LMG).

Anders als bei Artikel 18 LwG geht es bei dieser Bestimmung somit nicht auch darum, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Erzeugnisse zu bewahren, sondern ausschliesslich um die transparente Information der Konsumentinnen und Konsumenten.

Art. 14 LwG

Nach Artikel 14 Absatz 1 LwG kann der Bundesrat im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen. Dazu gehören beispielsweise auch Kennzeichnungsbestimmungen zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die nach bestimmten Verfahren hergestellt werden oder zu solchen, die unter Verzicht auf bestimmte Verfahren hergestellt werden. Zentral ist, dass die Artikel 14-16a LwG nur die *freiwillige* Kennzeichnung regeln.

Art. 16a LwG

Nach dieser Bestimmung sollen diejenigen Lebensmittel besonders ausgelobt werden dürfen, die nach strengeren Kriterien produziert wurden als gleichartige andere Lebensmittel. Das gilt für in der Schweiz produzierte und für importierte Lebensmittel. Nach der Lebensmittelgesetzgebung sind Angaben verboten, mit denen zu verstehen gegeben wird, dass ein Lebensmittel besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel diese Eigenschaften aufweisen, bzw. aufweisen müssen, weil die Schweizer Gesetzgebung dies verlangt. Wird ein Produkt trotzdem ausgelobt, wird ihm dadurch ein besonderer Wert zugemessen, den es verglichen mit andern gleichartigen Produkten gar nicht hat. Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV; SR 817.02) erlaubt in bestimmten Fällen trotzdem eine Auslobung. Das ist dann der Fall, wenn entweder auf die für eine Lebensmittelgruppe geltenden Vorschriften, namentlich betreffend umweltgerechte Produktion, artgerechte Tierhaltung oder Sicherheit der Lebensmittel hingewiesen wird («z.B. nach Schweizer Recht müssen Mastkälber in einem Laufstall mit Einstreu gehalten werden»), oder auf besondere Eigenschaften, welche die einer bestimmten Lebensmittelgruppe zugehörigen Produkte aufweisen (z.B. «Käse aus Milch von Kühen, die sich regelmässig frei bewegen können»). Die Produkte lassen sich so beispielsweise von ausländischen Konkurrenzprodukten abgrenzen, die nicht nach den gleichen Produktionsanforderungen hergestellt wurden. Wie unter Artikel 14 LwG oben erwähnt, sind Deklarationen nach Artikel 16a LwG freiwillig.

Art. 18 LwG

Artikel 18 LwG wurde anlässlich der parlamentarischen Beratungen der Agrarpolitik 2002 in das Gesetz aufgenommen (AP 2002, AS 1998 3003). Er verleiht dem Bundesrat die Kompetenz, für Erzeugnisse, die nach Methoden produziert werden, die in der Schweiz verboten sind, Vorschriften über die Deklaration zu erlassen, die Einfuhrzölle zu erhöhen und den Import zu verbieten. Abgedeckt werden Produktionsmethoden, die nicht zulässig sind aus Gründen des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von Personen, Tieren oder Pflanzen sowie der Umwelt. Er bezweckt zum einen, die Konsumentinnen und Konsumenten darüber zu informieren, dass die gesetzlichen Anforderungen in der Schweiz strenger sind als in gewissen andern Ländern, zum anderen soll die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Erzeugnisse verbessert werden (AB 1997 NR 2021f). Im Gegensatz zu Artikel 16a LwG, wonach sowohl inländische wie auch ausländische Produzenten freiwillig darauf hinweisen können, dass Ihre Produkte den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, legt Artikel 18 LwG fest, dass gegebenenfalls auf importierten Produkten eine Nichtkonformität mit den Schweizer Vorschriften deklariert werden muss. Da sich dieser Artikel faktisch nur auf importierte ausländische Produkte bezieht, ist darauf zu achten, dass durch seine Konkretisierung die internationalen Verpflichtungen der Schweiz nicht verletzt werden. Dazu gehören namentlich auch die gegenüber der Welthandelsorganisation (WTO) eingegangenen Verpflichtungen. Der Bundesrat hat bisher deshalb darauf verzichtet, gestützt auf diese Bestimmung die Einfuhrzölle zu erhöhen oder den Import zu verbieten.

Die Verordnung vom 26. November 2003 über die Deklaration für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus in der Schweiz verbotener Produktion (LDV, SR 916.51) legt hingegen fest, dass auf der Verpackung von eingeführten Lebensmitteln mit Fleisch, das unter Verwendung von hormonellen und nichthormonellen Stoffen wie Antibiotika zur Leistungsförderung produziert wurde sowie Fleisch von Hauskanin-

chen oder Eiern, bei deren Produktion gewisse Anforderungen an die Tierhaltung gemäss der Tierschutzverordnung (TSchV, SR 455.1) nicht eingehalten wurden, eine der folgenden spezifischen Angaben gemacht werden muss:

1. «Kann mit hormonellen Leistungsförderern erzeugt worden sein» und/oder «Kann mit nichthormonellen Leistungsförderern, wie Antibiotika, erzeugt worden sein» bei Fleisch sowie Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnissen;
2. «Aus In der Schweiz nicht zugelassener Haltungsform» bei Fleisch sowie Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnissen mit Fleisch von Hauskaninchen;
3. «Aus in der Schweiz nicht zugelassener Käfighaltung» bei Eiern und Eierzubereitungen.

Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Effizienz der Kontrollen hat der Bundesrat die Deklarationspflicht gemäss Artikel 18 LwG bisher auf die oben erwähnten Produktionsmethoden beschränkt. Artikel 18 LwG eignet sich namentlich dann als Rechtsgrundlage für weitere Deklarationspflichten, wenn neben dem Informationsbedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten auch der faire Wettbewerb und die Transparenz bei den eingesetzten Produktionsmethoden zwischen in- und ausländischen Produzentinnen und Produzenten im Zentrum steht (Stichwort «gleich lange Spiesse» im Wettbewerb).

Art. 2 ff. KIG

Das KIG verlangt, dass die wesentlichen Eigenschaften von zum Kauf oder Gebrauch angebotenen Waren deklariert werden (Art. 2 Abs. 1 KIG). Es ist Sache der betroffenen Organisationen der Wirtschaft und der Konsumentinnen und Konsumenten zu vereinbaren, welche Waren in welcher Weise deklariert werden müssen (Art. 3 KIG). Erst wenn keine Einigung zu Stande kommt, kann der Bundesrat eine Deklarationspflicht auf dem Verordnungsweg einführen (Art. 4 KIG). Im Zentrum steht beim KIG die transparente Information der Konsumentinnen und Konsumenten. Es geht um Informationen über die wesentlichen Eigenschaften eines Produkts. Als solche gelten auch die Herkunft und besondere Herstellungsverfahren.²

Art. 17 GTG

Um die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten zu gewährleisten und um Täuschungen über Erzeugnisse zu verhindern verlangt das GTG, dass in den Verkehr gebrachte gentechnisch veränderte Organismen als solche gekennzeichnet werden. Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht gibt es bei unbeabsichtigten Spuren gentechnisch veränderter Organismen, wenn die Kennzeichnungspflichtigen nachweisen, dass sie die Warenflüsse sorgfältig kontrolliert und erfasst haben. Kennzeichnungsvorschriften über gentechnisch veränderten Organismen enthalten überdies die Lebensmittelgesetzgebung sowie die Heilmittel- und die Landwirtschaftsgesetzgebung.

3.2 Privatrechtliche Labels

In der Schweiz besteht eine Vielzahl privatrechtlicher Labels (bspw. in den Bereichen Tierschutz³, Produktionsmethoden⁴, nachhaltige Produktion⁵ und Sozialstandards⁶). Obwohl diese Labels privatrechtlicher Natur sind, verlangt das Lebensmittelrecht, dass die damit gemachten Angaben den Tatsachen entsprechen und die Konsumentinnen und Konsumenten nicht täuschen (Art. 18 LMG in Verbindung mit Art. 12 LGV). Die betreffenden Erzeugnisse werden durch die kantonalen Lebensmittelvollzugsbehörden kontrolliert. Soweit es sich um zertifizierte Produkte handelt, können die Kontrollen der privaten Zertifizierungsstellen die amtlichen Kontrollen erleichtern.

² S. Botschaft des Bundesrates vom 7. Mai 1986 zu einem Bundesgesetz über die Förderung der Konsumentinformation und zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Obligationenrechts (Die Entstehung der Obligationen), BBl 1986 II 372.

³ z.B. KAGfreiland, Naturafarm, Natura-Beef (Zertifikat Mutterkuh Schweiz), (Bio-)Weide-Beef, Knospe; IP-SUISSE/Terrasuisse, AgriNatura, Nature Suisse.

⁴ z.B. AquaGAP, Bio Natura Plus, BioTrend, Naturaplan, Natur pur, Migros Bio, IP-SUISSE, BioSuisse, Demeter, Delinat.

⁵ z.B. utz certified, Max Havelaar Fair trade, MSC.

⁶ z.B. Max Havelaar, Rainforest Alliance, fair for life.

3.3 Zwischenfazit

Das geltende Verfassungsrecht und das Gesetzesrecht erlauben es dem Bundesrat heute schon, die Pflicht zur Deklaration der nicht den Schweizer Normen entsprechenden Herstellungsmethoden von Lebensmitteln zu erweitern. Die gesetzlichen Grundlagen erlauben zudem das freiwillige Ausloben des Einhaltens besonders strenger schweizerischer Vorschriften zu den Herstellungsmethoden von Lebensmitteln. Voraussetzung ist, dass die Angaben den Tatsachen entsprechen und die Konsumentinnen und Konsumenten nicht getäuscht werden (s. dazu auch Kapitel 6). Um die Information der Konsumentinnen und Konsumenten im Sinne des Postulats zu verbessern, bedarf es auf Stufe Gesetz somit keiner zusätzlichen Vorschriften.

4 Internationale Verpflichtungen der Schweiz

4.1 WTO-Recht

Deklarationspflichten unterliegen den WTO-rechtlichen Nicht-Diskriminierungsanforderungen gemäss dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT, SR 0.632.21) und dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen, SR 0.632.20 Anhang 1A.6). Die WTO-Mitglieder dürfen ausländische Waren nicht ungünstiger behandeln als gleichartige inländische Waren. Eine unterschiedliche Behandlung von Produkten gemäss deren Prozess- und Produktionsmethoden (PPM), welche sich nicht in den physischen Eigenschaften des Produktes niederschlagen (z.B. Haltungsbedingungen beim Fleischimport), stellen eine Verletzung dieser Verpflichtungen dar.

Art. XX GATT nennt verschiedene Ausnahmen, welche eine Verletzung der GATT-Vorgaben im Einzelfall zu rechtfertigen vermögen. Buchstabe a bezieht sich auf Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral, Buchstabe b auf den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Tieren. Die Berufungsinstanz der WTO hat – im Zusammenhang mit dem Import- und Handelsverbot der EU von Robben – zwar moralische Bedenken bezüglich der Tötungsart von Tieren grundsätzlich als möglichen Bestandteil der öffentlichen Moral und damit als Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen anerkannt. Die von der EU beschlossene Ausnahme vom Importverbot für von grönländischen Inuit gejagte Robben erfüllte die Bedingungen unter dem Chapeau von Artikel XX GATT mit Bezug auf das Diskriminierungsverbot jedoch nicht. Der differenzierte, stark einzelfallbezogene Entscheid der WTO-Berufungsinstanz lässt nicht den Schluss zu, dass mit dem Schutz der öffentlichen Moral begründete Handelsbeschränkungen generell rechtmässig sind. Dieser Entscheid zeigt auch, dass nebst dem Zweck die Art und Weise der Umsetzung einer Massnahme handelsrechtlich relevant ist.

Artikel XX GATT setzt den Massstab für die Rechtfertigung von Ausnahmen hoch an. Entsprechende Massnahmen müssen einem legitimen regulatorischen Ziel entsprechen und zur Zielerreichung erforderlich sein. Das heisst, dass zum Erreichen des angestrebten Politikziels keine weniger handelsbeschränkende Massnahme möglich sein darf. Die Ausnahmen dürfen des Weiteren keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung sowie keine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen. So könnte der Schweiz vorgeworfen werden, sie bevorteile mit der Erweiterung der Deklarationspflicht auf nicht den Schweizer Herstellungsvorschriften entsprechende Lebensmittel Schweizer Produkte, bzw. sie wende die inländischen Standards extraterritorial an und diskriminiere dadurch Importprodukte.

Die Erweiterung der Deklarationspflicht auf weitere nicht den Schweizer Herstellungsvorschriften entsprechende Lebensmittel könnte auch bezüglich des TBT-Übereinkommens Fragen aufwerfen. Danach dürfte eine solche Erweiterung nicht unnötig Handelshemmnisse schaffen und nicht strikter sein, als dies notwendig ist, um begründete öffentliche Interessen zu erreichen (Art. 2.2). Das TBT-Übereinkommen führt als mögliche öffentliche Interessen unter anderem die nationale Sicherheit, die Verhinderung betrügerischer Praktiken, den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Personen und Tieren sowie den Umweltschutz auf (Art. 2.2). Gemäss dem TBT-Übereinkommen müssten zudem möglichst internationale Normen berücksichtigt werden (Art. 2.4); wo diese nicht angewendet werden, muss dies begründet werden können (Art. 2.5). Das TBT-Übereinkommen schreibt ferner vor, äquivalente technische Vorschriften von Handelspartnern wohlwollend zu prüfen, sofern diese das Politikziel des Importlandes erfüllen (Art. 2.7). Wo Standards entwickelt werden, muss gemäss Annex 3 des TBT-Übereinkommens

und dem Entscheid des TBT-Komitees (13. November 2000) der Prozess verschiedene Vorgaben wie Transparenz und Offenheit erfüllen, wobei alle interessierten nationalen und internationalen Stakeholder am Prozess zu beteiligen sind. Bei Deklarationspflichten im direkten Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit ist zudem das WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Übereinkommen, SR 0.632.20 Anhang 1A.4.) anwendbar.

4.2 Bilaterale Verträge mit der EU

Das Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen, FHA) verbietet in seinem Anwendungsbereich die Einführung neuer mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung (Art. 13 Abs. 1 FHA). Würde bei Importen eine Herstellungsmethode, die von den Schweizer Standards abweicht, zu zusätzlichen Deklarationspflichten führen, bestünde die Möglichkeit, dass dies von der Europäischen Union (EU) mit Bezug auf ihre Herstellerinnen und Hersteller als diskriminierend betrachtet werden könnte. Zwar steht Art. 20 FHA Massnahmen nicht entgegen, die beispielsweise «aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen» ergriffen werden. Selbst wenn die zwingende Vorgabe eines gewichtigen öffentlichen Interesses erfüllt werden könnte, müsste zur Rechtfertigung aber zusätzlich nachgewiesen werden, dass die ergriffene Massnahme verhältnismässig ist (d.h. insbesondere auch geeignet und erforderlich), um das angestrebte öffentliche Interesse zu erreichen. Zudem dürfte sie nicht zu einer willkürlichen Diskriminierung oder einer verschleierte Beschränkung des Handels führen. Artikel 20 FHA ist diesbezüglich analog Art. XX GATT formuliert. Die Ausführungen zum WTO-Recht gelten somit auch für das FHA.

Ferner könnten solche Deklarationspflichten im Falle des Abschlusses eines Lebensmittelabkommens zwischen der Schweiz und der EU, das auch die Kennzeichnung von Lebensmitteln erfasst, zu Problemen führen, weil sie sich als Handelshemmnis auswirken könnten.

4.3 Verträge mit anderen Vertragspartnern

Die 30 Freihandelsabkommen, welche die Schweiz mit 40 Partnern ausserhalb der EU und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) eingegangen ist, beinhalten alle Marktzugangsverpflichtungen für Güter inklusive Lebensmittel. Auch sie basieren auf den relevanten Bestimmungen des WTO-Rechts, weshalb die oben gemachten Ausführungen zum WTO-Recht grundsätzlich auch für diese Abkommen zu beachten sind. Insbesondere das Nichtdiskriminierungsgebot, welches in die Freihandelsabkommen aufgenommen wird, ist im Zusammenhang mit der Erweiterung der Deklarationspflicht auf nicht den Schweizer Vorschriften entsprechende Produktionsmethoden von Bedeutung. Eine solche Erweiterung könnte daher auch im Rahmen dieser bestehenden Freihandelsabkommen zu Handelsstreitigkeiten führen. Im Rahmen der Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen schlägt die Schweiz ihren Partnern die Aufnahme eines bilateralen Dialogs über nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssysteme vor. Fragen im Zusammenhang mit der Deklaration von Produktionsmethoden können in diesem Dialog auch thematisiert werden. Diese neuen Bestimmungen leisten somit einen zusätzlichen Beitrag zur Umsetzung des 2017 neu in die Verfassung aufgenommenen Artikels 104a zur Ernährungssicherheit.

4.4 Zwischenfazit

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz lassen das Einführen neuer Deklarationspflichten zwar grundsätzlich zu. Ob diese vor dem Diskriminierungsverbot und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Stand halten würden, kann jedoch nicht pauschal beurteilt werden. Dies müsste vielmehr im Einzelfall unter Einbezug sämtlicher Rahmenbedingungen geprüft werden.

5 Durchsetzung der Deklarationspflichten

5.1 Vollzug der bestehenden Deklarationspflichten

Der Vollzug des Tierschutzrechts erfolgt durch die Kantone, sofern nicht anders geregelt. Die Kantone haben die Verantwortung für den Vollzug in der Regel den Kantonstierärztinnen und -ärzten übertragen. Der Vollzug von Vorschriften zur Kennzeichnung von Lebensmitteln gehörte bisher nicht zu deren Aufgabenbereich.

Die Verantwortung für den Vollzug der lebensmittelrechtlichen Deklarationspflichten liegt – so weit das Landesinnere betreffend – bei den Kantonschemikerinnen und -chemikern. Weil nach dem Lebensmittelrecht die Anforderungen an die Kennzeichnung der Lebensmittel erst zum Zeitpunkt von deren Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten erfüllt sein müssen, findet an der Grenze diesbezüglich keine Kontrolle statt. Hingegen müssen die Angaben, die ein noch nicht konform etikettiertes Lebensmittel begleiten, so gehalten sein, dass die daraus hergestellten Lebensmittel vor der Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten gesetzeskonform gekennzeichnet werden können. Wer Lebensmittel in Verkehr bringt, muss im Einzelfall nachweisen können, dass er oder sie überprüft hat, ob die verwendete Deklaration (bzw. der Verzicht auf eine solche) zutreffend und nicht täuschend ist. Ist der kantonale Vollzug der Meinung, dass die verwendete Deklaration nicht zutreffend ist, liegt die Beweislast hierfür bei ihm.

Die Kontrolle der landwirtschaftlichen Deklarationsbestimmungen (Deklarationspflichten nach Art. 18 LWG) basiert in mehreren Bereichen einerseits auf einem Zertifizierungssystem und andererseits erfolgt sie durch die kantonalen Lebensmittelkontrollorgane im Rahmen der Umsetzung des lebensmittelrechtlichen Täuschungsverbots. Um die Richtigkeit der Angaben überprüfen zu können, spielt die Rückverfolgbarkeit der eingeführten Warensendungen eine zentrale Rolle. Da die Schweizer Behörden die Einhaltung der Schweizer Produktionsvorschriften im Ausland nicht vor Ort überprüfen können, wird ein Teil dieser Kontrollen durch private Zertifizierungsstellen mit Niederlassungen in der Schweiz und im Ausland durchgeführt. So erhalten die Importeurinnen und Importeure von Kaninchenfleisch aus Ländern, die nicht auf der Liste nach Artikel 7 LDV sind, vom Bundesamt für Landwirtschaft erst eine Verfügung über die Anerkennung der gleichwertigen Produktionsverbote, wenn sie – mit Zertifikaten von Zertifizierungsstellen – nachweisen können, dass die Haltungsformen der Tierschutzverordnung entsprechen.

Im Bereich des KIG ist der Bundesrat für den Vollzug zuständig. Er kann hierfür die betroffenen Organisationen der Wirtschaft und der Konsumenten beiziehen (Art. 13 KIG).

Der Vollzug des GTG ist Sache des Bundes. Verschiedene Bundesstellen sind mitinvolviert, so namentlich das Bundesamt für Umwelt, das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, das Bundesamt für Landwirtschaft, Agroscope und Swissmedic.

5.2 Herausforderungen bei einer Erweiterung der Deklarationspflichten

5.2.1 Die Vollzugsinstrumente der einzelnen Gesetze

Zusätzliche Deklarationsvorschriften bedeuten stets auch zusätzliche Herausforderungen für den Vollzug. Dieser richtet sich jeweils nach den Vollzugsvorschriften jenes Gesetzes, das einer Deklarationspflicht zu Grunde liegt. Es stellt sich somit die Frage, ob es dem Vollzug mit den in diesen Gesetzen vorgesehenen Instrumenten und den bestehenden Ressourcen auch nach Einführung neuer Deklarationspflichten noch möglich sein wird, deren Umsetzung zu kontrollieren. Denn ein Ausbau der Deklarationspflichten ist auch mit einer Zunahme des Volumens der zu prüfenden Produkte verbunden. Bei bestehender Deklarationspflicht ist bei jedem nicht deklarierten Produkt zu prüfen, ob es zu Recht nicht deklariert wurde. Für solche Prüfungen müssen die erforderlichen Mittel und Instrumente vorhanden sein. Kann die Umsetzung einer Deklarationspflicht nicht gewährleistet werden, schadet dies der Glaubwürdigkeit. Fehlt diese, ist der zur Umsetzung neuer Deklarationspflichten erforderliche Aufwand kaum zu rechtfertigen.

Instrumente zum Vollzug von Deklarationspflichten in den einzelnen Bereichen:

Tierschutzgesetz: Dem Bundesrat wird zwar die Kompetenz eingeräumt, aus Gründen des Tierschutzes die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten an Bedingungen zu knüpfen, einzuschränken oder zu verbieten, es enthält aber keine spezifischen Bestimmungen über Produktedeklarationen und deren Kontrolle. Würden neue Deklarationspflichten im Tierschutzrecht verankert, müsste das Gesetz entsprechend ergänzt werden.

Lebensmittelgesetz: Der Vollzug erfolgt nach den unter Ziffer 5.1 aufgeführten Grundsätzen. Das Lebensmittelgesetz enthält zahlreiche Instrumente, welche den Vollzug von Deklarationsvorschriften erleichtern (Verpflichtung zur Selbstkontrolle nach Art. 26 LMG, Unterstützungs- und Auskunftspflicht nach Art. 29 LMG, etc.). Nach der Selbstkontrollpflicht muss, wer Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, lagert, transportiert, in Verkehr bringt, ein-, aus- oder durchführt, dafür sorgen, dass die gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden. Für Lebensmittelimporteure wäre dies bei der Warenbeschaffung mit erheblichem Aufwand verbunden. Und für den Vollzug wäre es schwierig, zu überprüfen, ob die vorgelegten Dokumente tatsächlich der Wahrheit entsprechen. Es ist deshalb unsicher, ob mit den bestehenden lebensmittelrechtlichen Instrumenten die erforderliche Glaubwürdigkeit gewährleistet werden könnte.

Landwirtschaftsgesetz: Auch das Landwirtschaftsgesetz enthält zahlreiche Instrumente, um den Vollzug von Deklarationsvorschriften sicherzustellen. Diese Instrumente decken zwar den heutigen Bedarf ab, wenn jedoch Deklarationspflichten hinzukämen, würde sich die Frage stellen, wie der Vollzug auch insoweit sichergestellt werden könnte. Es müssten zusätzliche Zertifizierungssysteme aufgebaut werden, insbesondere auch solche für die Konformitätsprüfung in den Herkunftsländern. Jede zusätzliche Deklarationspflicht wäre für den Bund somit mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Solche Deklarationsvorschriften würden für die Konsumentinnen und Konsumenten zwar die Transparenz am Verkaufspunkt erhöhen, entlang der Wertschöpfungskette und bei den Vollzugsbehörden würden sie aber zu einem hohen administrativen Zusatzaufwand führen. Dies könnte eine Preiserhöhung für importierte Lebensmittel nach sich ziehen.

Konsumenteninformationsgesetz: Bei auf das KIG abgestützten neuen Deklarationspflichten wäre die Kontrolle Sache der Bundesbehörden. Aktuell bestehen Deklarationspflichten in den Bereichen Holz und Holzprodukte sowie Pelze und Pelzprodukte. Schon heute stossen die Vollzugsorgane in diesen Bereichen ressourcenmässig an ihre Grenzen.

Für alle oben erwähnten Bereiche gilt, dass die Kontrolle entlang der gesamten Wertschöpfungskette stark verarbeiteter bzw. zusammengesetzter Lebensmittel ausgesprochen aufwendig wäre. Die Deklarationspflicht für weitere Herstellungsmethoden müsste sich deshalb – wie in der LDV – auf wenig verarbeitete bzw. nicht zusammengesetzte Lebensmittel beschränken. Das geltende Recht verzichtet denn auch darauf, bei importierten Eierteigwaren zu verlangen, dass anzugeben ist, ob die zu deren Herstellung verwendeten Eier aus Batteriehaltung stammen oder nicht. Die Deklarationspflicht gemäss LDV beschränkt sich deshalb auf Eier und gewisse Eierzubereitungen (s. Art. 4 LDV).

Gentechnikgesetz: Der Vollzug würde sich nach den jeweils betroffenen Gesetzen richten. Es wäre im Einzelfall abzuklären, welche Auswirkungen das Einführen einer neuen Deklarationspflicht hätte.

5.2.2 Die Ressourcenproblematik

Der glaubwürdige Vollzug neuer Deklarationspflichten setzt voraus, dass hierfür die nötigen Ressourcen sowohl personeller wie auch finanzieller Art zur Verfügung stehen. Die Ressourcen, über die Bund und Kantone verfügen, reichen heute knapp aus, um den ihnen gesetzlich übertragenen Grundauftrag zu erfüllen. Ressourcenintensive Zusatzaufträge wie die Kontrolle und Umsetzung neuer Deklarationspflichten erforderten eine Aufstockung der bestehenden Ressourcen (Aufbau neuer Kontrollsysteme, etc.). Werden auch in diesem Bereich die Chancen der Digitalisierung genutzt, um die Prozesse zu optimieren, erfordert auch deren Einführung und Optimierung zusätzliche Ressourcen, die momentan nicht vorhanden sind.

5.2.3 Verhältnis zum Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse

Nach Artikel 4 des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) sind technische Vorschriften so auszugestalten, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken. Sie sind zu diesem Zweck auf die technischen Vorschriften der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen. Im Lebensmittelbereich ist dies die EU. Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur zulässig, soweit überwiegende öffentliche Interessen sie erfordern, sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen und sie verhältnismässig sind. Werden neue Deklarationspflichten eingeführt, bedingt dies zudem, dass diese von der Geltung des «Cassis de Dijon-Prinzips» nach den Artikeln 16a ff. THG ausgenommen werden. Ansonsten könnten Lebensmittel, die den Kennzeichnungsbestimmungen eines EU- oder EWR-Staates entsprechen, auch weiterhin in der Schweiz vermarktet werden, ohne die neu festgelegten Deklarationspflichten zu beachten.

5.3 Umkehr der Beweislast

Soweit es um den Vollzug von Verwaltungsrecht geht, zu dem unter anderem auch das Tierschutzrecht, das Lebensmittelrecht und das Landwirtschaftsrecht gehören, gilt der Untersuchungsgrundsatz. Danach haben die Verwaltungsbehörden und das Gericht von Amtes wegen für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, VwVG, SR 172.021).

Zur Pflicht, den Sachverhalt zu ermitteln, gehört die Beweisführungslast, also die Obliegenheit, den erforderlichen Beweis zu führen. Diese Last fällt grundsätzlich der Behörde zu. Die Parteien unterliegen allerdings einer Mitwirkungspflicht (Art. 13 und 52 Abs. 1 VwVG).

Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht ändern hingegen nichts an den Regeln zur Beweislast. Danach trägt grundsätzlich diejenige Partei die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstandes, die daraus Rechte ableitet (Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10.12.1907, SR 210). Will eine Vollzugsbehörde ein Produkt beanstanden, das ihrer Auffassung nach zu Unrecht nicht deklariert wurde, liegt die Beweislast hierfür letztlich bei ihr. Bei importierten Lebensmitteln nachzuweisen, dass sie mit nicht den Schweizer Bestimmungen entsprechenden Herstellungsmethoden produziert worden sind, ist jedoch schwierig.

Würde in diesen Bereichen gesetzlich eine Beweislastumkehr vorgesehen, müssten nicht die Behörden beweisen, dass ein Produkt zu Unrecht nicht deklariert ist, sondern die Marktakteure müssten den Nachweis erbringen, dass es zu Recht nicht deklariert ist. Ohne diesen Beweis müsste das Produkt als nicht den Schweizer Standards entsprechend deklariert werden.

Hilfreich wäre auch schon ein System, wie es die LDV in den Artikeln 6 ff vorsieht. Danach müssen die in der Verordnung bezeichneten Erzeugnisse, die aus in der Schweiz verbotener Produktion stammen, bei der Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten entsprechend deklariert werden. Von der Deklarationspflicht ausgenommen ist, wer nachweisen kann, dass die Erzeugnisse aus einer Produktion stammen, die in der Schweiz nicht verboten ist (Art. 3 Abs. 3 LDV). Eine vom BLW publizierte Liste mit Ländern, welche die betreffende Herstellungsmethode analog der Schweiz verbieten, erleichtern diesen Nachweis.

Explizit ist die Beweislastumkehr in den unter Ziffer 5.2 erwähnten Gesetzen derzeit nicht vorgesehen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass ein solcher Ansatz vertieft geprüft werden sollte. Bei der Einführung einer Beweislastumkehr ist allerdings auch zu prüfen, ob die Verhältnismässigkeit noch gewahrt ist, wenn wegen der Nicht-Deklaration von Herstellungsmethoden rechtsstaatliche Maximen wie der Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 VwVG) und die Beweislast (Art. 8 ZGB) ausser Kraft gesetzt werden. Abweichungen vom Untersuchungsgrundsatz und von der Beweislast sollen somit nur in gut begründeten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Zudem sind bei einer Umkehr der Beweislast auch allfällige handelsrechtliche Konsequenzen zu berücksichtigen. Je nach Umsetzung könnte diese dazu führen, dass Importeure zusätzliche Nachweise erbringen müssen und somit ausländische Produkte diskriminiert würden. Zudem wären zusätzliche Handelshemmnisse wahrscheinlich. Solche Wirkungen stünden möglicherweise im Konflikt mit den Artikeln 2.1 und 2.2 des TBT-Übereinkommens. Um eine

abschliessende Einschätzung machen zu können, müsste eine eingehende und komplette handelsrechtliche Analyse fallweise für die spezifischen Massnahmen durchgeführt werden.

5.4 Ausbau der Pflicht zur Deklaration der Herkunft von Lebensmittelzutaten

Wie oben dargelegt, stösst der Vollzug bei der Überprüfung der Produktionsmethoden importierter Lebensmittel an seine Grenzen. Wird eine neue Deklarationspflicht für nicht nach Schweizer Herstellungsmethoden produzierte Lebensmittel eingeführt und ist das Volumen der zu prüfenden Lebensmittel gross, steht nahezu jedes nicht deklarierte Lebensmittel unter dem Verdacht, gegen die neue Deklarationspflicht zu verstossen. Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob mit einem Ausbau der Bestimmungen über die Angabe der Herkunft von Lebensmitteln nicht ebenfalls die Transparenz verbessert werden könnte. Denn den Konsumentinnen und Konsumenten von Lebensmitteln ist bekannt, dass die Schweizer Bestimmungen zur Herstellung von Lebensmitteln, gerade bei tierischen Produkten, weltweit zu den strengsten gehören. Heute muss nur in wenigen Fällen über die Herkunft der Zutaten von Lebensmitteln informiert werden.⁷ Würde diese Pflicht ausgebaut, hätten es die Konsumentinnen und Konsumenten leichter, einen informierten Kaufentscheid zu treffen. Dies im Sinne der Zweckbestimmung von Artikel 1 Buchstabe d LMG. Allerdings setzen auch in diesem Bereich die internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowie das THG Grenzen, ebenso wie die nicht vorhandenen Ressourcen, welche der Ausbau der Bestimmungen über die Pflicht zur Deklaration der Herkunft von Lebensmittelzutaten erforderte.

5.5 Zwischenfazit

Die unter Ziffer 5.2 erwähnten Gesetze, auf welche neue Deklarationspflichten abgestützt werden könnten, enthalten zwar verschiedene Instrumente, um den Vollzug der entsprechenden Bestimmungen sicherzustellen. Ob diese es erlauben, die gewünschte Glaubwürdigkeit neuer Deklarationen mit einem verhältnismässigen Aufwand sicherzustellen, ist aber fraglich. Weiter stellt sich die Ressourcenfrage (s. Ziff. 5.2.2 oben). Es drängt sich deshalb auf, nach weiteren Instrumenten zu suchen, um den Vollzug neuer Deklarationsbestimmungen zu erleichtern. Aus behördlicher Sicht prüfenswert erscheint in diesem Zusammenhang die Umkehr der Beweislast oder ein System, wie es die Artikel 6 ff LDV vorsehen. Bei der Umkehr der Beweislast müssten nicht die Behörden beweisen, dass ein Produkt zu Unrecht nicht deklariert ist, sondern die Marktakteurinnen und Marktakteure müssten den Nachweis erbringen, dass es zu Recht nicht deklariert ist. Ob eine Beweislastumkehr vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhält und welche handelsrechtlichen Konsequenzen dies hätte, wäre im Einzelfall vertieft abzuklären. Ebenfalls zu diskutieren ist der Ausbau der Pflicht zur Deklaration der Herkunft der Zutaten von Lebensmitteln. Ist die Herkunft bekannt, können sich die Konsumentinnen und Konsumenten gestützt darauf auch über die dort geltenden Produktionsbedingungen informieren. Auch da setzen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowie das THG allerdings Grenzen.

6 Deklarationspflicht vs. freiwillige Deklaration

6.1 Freiwillige Deklaration als Alternative

Eine Alternative zur Erweiterung der Deklarationspflicht stellt die freiwillige Deklaration dar (s. die Art. 14-16a LwG). Die freiwillige Deklaration kann einerseits der Transparenz dienen und andererseits auch im Sinne einer so genannten «Positivdeklaration» verwendet werden. Solche Positivdeklarationen können dort zum Einsatz kommen, wo die in der Deklaration genannten Produktattribute einen Wettbewerbsvorteil darstellen oder eine bestimmte Käufergruppe besonders ansprechen. Kennzeichnungen wie «Bio» oder «Bergprodukt» sind Beispiele solcher freiwilliger Positivdeklarationen. Es kann aber auch in der Kennzeichnung eines Produktes auf die in der Schweiz geltenden Anforderungen hingewiesen werden. So sind beispielsweise Auslobungen wie «die schweizerische Gesetzgebung verbietet, Tiere dauernd angebunden zu halten» auf Lebensmitteln zulässig.

⁷ S. die Art. 5 LGV und 16 der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel, SR 817.022.16.

In die gleiche Richtung deutet der auf dem Markt zu beobachtende Trend, nach bestimmten Nachhaltigkeitskriterien produzierte Lebensmittel mit einem Label zu versehen (z.B. Max Havelaar, MSC [«Marine Stewardship Council»), ASC [«Aquaculture Stewardship Council») oder utz certified). Auch die Einhaltung der Produktionsvorschriften solcher Labels muss jedoch durch Zertifizierungsstellen bzw. die amtliche Lebensmittelkontrolle (Täuschungsverbot) überprüft werden.

Der Vorteil der freiwilligen Deklaration gegenüber der Deklarationspflicht besteht darin, dass die freiwillige Deklaration in der Regel nicht mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in Konflikt gerät. Besteht keine Deklarationspflicht, werden importierte Lebensmittel auch keinen Handelshemmnissen ausgesetzt. Zudem entfällt sowohl die Gefahr einer preistreibenden Wirkung wie auch diejenige der Einschränkung der Produktvielfalt, beides Aspekte, die auch im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten liegen dürften.

Freiwillige Deklarationen der Herstellungsmethoden von Lebensmitteln können WTO-rechtlich allerdings dann problematisch sein, wenn die Anforderungen an deren Gebrauch staatlich umschrieben werden. Die Schweiz könnte sich dadurch dem Vorwurf aussetzen, damit ein verstecktes technisches Handelshemmnis einzuführen. Werden dadurch im nationalen Markt produzierte Erzeugnisse gegenüber importierten bevorzugt, kann dies von andern Staaten als diskriminierend betrachtet werden (s. z.B. DS381: United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products). Diesen Vorwurf haben in genereller Art insbesondere Entwicklungsländer in der WTO wiederholt und mit Verweis auf Artikel 13 des SPS-Übereinkommens geltend gemacht.

6.2 Zwischenfazit

Bezüglich des Kontrollaufwands und des Risikos von Handelshemmnissen sind freiwillige Deklarationen, bei denen die Voraussetzungen für den Gebrauch nicht durch den Staat festgelegt werden, am wenigsten problematisch. Die Kontrollorgane müssen jedoch auch bei diesen überprüfen, ob die Angaben den Tatsachen entsprechen bzw. ob das Pflichtenheft des betreffenden Labels eingehalten wird. Die Transparenz ist für die Konsumentinnen und Konsumenten bei einer freiwilligen Deklaration allerdings geringer als bei einer Deklarationspflicht. Denn bei nicht deklarierten Produkten bleibt die Herstellungsmethode unklar.

Die Überprüfung von Deklarationspflichten ist für die amtliche Kontrolle in der Regel mit noch grösseren Schwierigkeiten verbunden als das Prüfen freiwilliger Deklarationen. Denn stossen die Kontrollbehörden auf dem Markt auf ein importiertes Produkt, das nicht deklariert ist, müssen sie sich stets die Frage stellen, ob es zu Recht nicht deklariert ist. Dabei verfügen sie über keine Hintergrundinformationen zum Produkt. Bei jedem nicht deklarierten Produkt kann potenziell die Deklarationspflicht verletzt worden sein.

7. Mögliche weitere Deklarationspflichten

7.1 Deklarationspflichten in andern Ländern

Das EU-Recht enthält verschiedene Deklarationspflichten, die das Herstellungsverfahren betreffen. Sie gelten für alle Mitgliedstaaten. Beispiele sind die Deklarationspflichten bei gentechnisch veränderten Lebensmitteln («Dieses Produkt enthält genetisch veränderte Organismen») oder «Dieses Produkt enthält [Bezeichnung des Organismus/der Organismen], genetisch verändert»⁸, bei Eiern (Angabe des Erzeugercodes auf der Eierschale zur Identifikation der Haltungsform des Huhnes, dem Land, aus dem das Ei stammt und des Erzeugerbetriebes sowie der Angabe des Haltungsart auf Verpackungen von

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG, ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 24.

Eiern der Qualitäts-Klasse A sowie bei deren Lose-Verkauf)⁹ oder die Angabe «Unter Schutzatmosphäre verpackt» bei Lebensmitteln, deren Haltbarkeit durch Packgas verlängert wurde¹⁰. Aus Drittstaaten in die EU importierte Eier müssen, sofern keine ausreichenden Garantien hinsichtlich der Einhaltung der EU-Vorschriften vorliegen, mit der Angabe des Ursprungslandes und mit der Haltungsart «Nicht-EU-Norm» gekennzeichnet werden. Über das harmonisierte EU-Recht hinausgehende Deklarationspflichten einzelner Mitgliedstaaten sind nach Artikel 38 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 über die Information der Verbraucher über Lebensmittel zwar möglich, aber nur dann, wenn das harmonisierte EU-Recht den Mitgliedstaaten diesen Spielraum explizit belässt. In der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 ist nicht vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten Deklarationspflichten zur Information über Abweichungen von den nationalen Herstellungsstandards festlegen können.

Die Recherche zu nationalen Deklarationspflichten der hier untersuchten Art blieb ergebnislos. Verschiedene Länder haben für bestimmte Herstellungsmethoden jedoch nationale Produktionsverbote festgelegt (z.B. für betäubungsloses Schlachten oder die Zucht von Fröschen für die Lebensmittelgewinnung). Indien hat zudem ein Importverbot für Stopfleber beschlossen. Solche Verbote stellen einen schwereren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar als Deklarationspflichten. Legt die Schweiz in diesen Bereichen eine Deklarationspflicht fest, kann zumindest davon ausgegangen werden, dass die betreffenden Herstellungsmethoden auch in den Ländern mit Produktions- oder Importverbot unbestritten sind.

Während Deklarationspflichten äusserst selten sind, sind staatliche Regelungen zum freiwilligen Gebrauch eines Labels häufiger anzutreffen. So ist beispielsweise in Deutschland ein staatliches Tierwohlkennzeichen in Vorbereitung. Die Federführung hierfür liegt beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, BMEL. Sobald die rechtlichen Voraussetzungen für das dreistufige, freiwillige Kennzeichen geschaffen sind, kann die Landwirtschaft damit beginnen, ihre Betriebe auf eine Tierhaltung nach Kriterien des Tierwohlkennzeichens umzustellen. Zu den Voraussetzungen gehören unter anderem der Erlass eines Gesetzes und die Schaffung der Voraussetzung für die Förderung der teilnehmenden Landwirtinnen und Landwirte.

7.2 Im Parlament diskutierte Deklarationspflichten

Die nachstehend aufgeführten Deklarationsvorschläge betreffen Bereiche, die im Verlauf der politischen Diskussionen zur nachhaltigen Produktion von Lebensmitteln oder andern Produkten tierischer Herkunft im Zusammenhang mit der Forderung nach Importverboten oder neuen Deklarationspflichten bereits thematisiert worden sind.

Weil Forderungen nach einer Deklaration von Produkten, die nicht nach den Schweizer Normen hergestellt wurden, nicht nur für Lebensmittel bestehen, sondern auch für andere Produkte (z. B. Woll- oder Lederprodukte, Tropenholz), werden diese hier ebenfalls berücksichtigt. In diesem Zusammenhang erwähnt seien namentlich die Motionen 19.3200 Munz «Deklarationspflicht für Reptilienleder» und 19.3390 Trede «Einführung einer Deklarationspflicht für Mulesing-MerinoWolle und deren Produkte».

Gegenstand	Beschreibung
Betäubungsloses Schlachten	In der Schweiz dürfen Wirbeltiere nur unter Betäubung getötet werden (Art. 21 TschG in Verbindung mit 178 ff TschV). Eine Ausnahme von der Betäubungspflicht besteht nur beim rituellen Schlachten von Geflügel. In der EU und für aus Drittstaaten in die EU importiertes Fleisch besteht zwar ebenfalls eine Pflicht zur Betäubung vor der Schlachtung,

⁹ Verordnung (EG) Nr. 589/2008 der Kommission vom 23. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier, ABl. L 163 vom 24.6.2008, S. 6.

¹⁰ Anhang III Ziff. 1.1 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 vom 25. Oktober 2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18.

	<p>ausgenommen sind jedoch Schlachtmethoden, die durch bestimmte religiöse Riten vorgeschrieben sind.</p> <p>Eine Deklarationspflicht für betäubungsloses Schlachten würde dazu führen, dass importiertes Fleisch (Rind-, Schaf- und Geflügelfleisch) und Schweizer Geflügelfleisch entsprechend deklariert würden.</p>
Stopfleber («foie gras»)	<p>Stopfleber ist eine kulinarische Spezialität, die aus der Leber von fünf bis sechs Monate alten Gänsen oder Enten gewonnen wird. Die Tiere werden in den letzten 21 bis 28 Tagen zwangsgefüttert. Rund drei- bis viermal pro Tag wird den Tieren ein Futterbrei, Mais und Schweineschmalz in den Magen gepumpt. Dadurch wiegen die Lebern statt wie üblich 300 Gramm bei der Schlachtung 1000 bis 2000 Gramm, und der Fettgehalt schwankt zwischen 31 und 51 Prozent. Eine vergrösserte Leber kann auf die inneren Organe drücken, das Atmen erschweren und schmerzhaft sein. Tierschutzrelevant ist vor allem aber auch der «Stopfprozess» selber, bei dem die Tiere mit brutalen Methoden zwangsgefüttert werden. Die Produktion ist in vielen Ländern verboten, so auch in der Schweiz (Art. 20 Bst. e TschV). Import und Verkauf sind aber beispielsweise in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zugelassen. Bei Einführung einer Deklarationspflicht würde für die Konsumentinnen und Konsumenten ersichtlich, welche «Stopflebern» von zwangsgefütterten Tieren stammen und welche nicht.</p>
Erzeugnisse von Schweinen, die ohne Betäubung kastriert wurden	<p>Männliche Ferkel werden kastriert, damit das von ihnen gewonnene Fleisch keinen «Ebergeruch» aufweist. In der EU besteht keine EU-weit harmonisierte Regelung. Nur Schweden und Dänemark kennen eine analoge Betäubungsvorschrift bei der Kastration von Ferkeln. Andere Länder schreiben die Abgabe von schmerzlindernden Mitteln vor. Wiederum andere Länder schlachten die Tiere rechtzeitig, bevor ihr Fleisch den Ebergeruch entwickelt. Die betäubungslose Ferkelkastration ist in der Schweiz verboten (Art. 16 TschG).</p>
Froschschenkel nicht betäubter Frösche	<p>Sämtliche europäischen Amphibienarten sind geschützt, weshalb sie weder der Natur entnommen werden dürfen, noch mit den Tieren gehandelt werden darf. Sie werden deshalb aus Ländern ausserhalb Europas importiert. Bei den meisten Fröschen handelt es sich um Wildfänge. Sie werden mit Netzen, Haken und Speeren eingefangen und erleiden dabei Verletzungen und Schmerzen. In der Fabrik werden den Fröschen meist ohne Betäubung die Beine ausgerissen oder abgehackt. Der restliche Körper wird lebendig entsorgt. Die Frösche bluten qualvoll aus, bis der Tod eintritt. Solche Tötungsmethoden sind in der Schweiz verboten (Art. 21 TschG in Verbindung mit 178 ff TschV).</p>
Industrielle Tierhaltung	<p>Bei Lebensmitteln tierischer Herkunft soll darauf hingewiesen werden müssen, wenn diese aus industrieller Tierhaltung stammen. In der öffentlichen Diskussion werden unter «industrieller Tierhaltung» oft grosse Tierbestände je Betrieb (Massenherstellung) in Kombination mit tiefem Tierschutz- und Tierwohlniveau verstanden. Eine offizielle Definition für «industrielle Tierhaltung» besteht jedoch nicht.</p>
Anwendung bestimmter in der Schweiz verbotener Pflanzenschutzmittel	<p>In der Schweiz sind gewisse Pflanzenschutzmittel nicht zugelassen, die in anderen Ländern zur Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten oder Schädlingen eingesetzt werden. Eine Deklarationspflicht für den Einsatz solcher Pflanzenschutzmittel würde dazu führen, dass pflanzliche Erzeugnisse entsprechend gekennzeichnet werden müssten, wenn bei der Erzeugung Stoffe eingesetzt würden, welche in der Schweiz nicht zugelassen sind. Die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels in diesen Ländern bedeutet allerdings nicht in jedem Falle, dass die Gesundheits- oder Umweltbedenken dort weniger ausgeprägt sind als in der</p>

	Schweiz. Es kann auch sein, dass in diesen Ländern andere klimatische Verhältnisse vorherrschen oder dass andere Kulturen angebaut werden. Als Referenznorm für die einer Deklarationspflicht unterliegenden Stoffe könnte die Verordnung zum Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte Chemikalien im internationalen Handel (PIC-Verordnung, (SR 814.82) dienen.
Nicht artgerechte Wiederkäuerfütterung	Insbesondere in Feedlots (Fressplatz zur Fütterung von Schlachtvieh, hauptsächlich Rinderherden) werden die Rinder oft nicht artgerecht gefüttert. Das insbesondere in der Endmast verabreichte hochenergetische, strukturarme Futter (mindestens 70 Prozent Getreideanteil) widerspricht dem Grundsatz in der Schweizerischen Tierschutzverordnung, wonach die Fütterung den Bedürfnissen der Tiere entsprechen muss (Art. 3 Abs. 3 TschV).
Wolle von mit dem Mulesing-Verfahren behandelten Schafen (ohne Schmerzausschaltung)	Merinoschafe besitzen eine äusserst feine, hochwertige Wolle. Durch jahrhundertelange Auslese wurden den Schafen zusätzliche Hautfalten angezüchtet, damit mehr Wolle pro Schaf gewonnen werden kann. Schafe leiden bei der Futterumstellung oft an Durchfall. Dadurch sind Wolle und Haut in der Afterregion häufig feucht und nass. Das begünstigt die Eiablage von Fliegen und das Eindringen der Maden in die Muskulatur. Ein Grossteil der Merinoschafe wird deshalb heutzutage dem sogenannten «Mulesing» unterzogen. Um die Eiablage zu unterbinden, werden den Lämmern ohne Betäubung Hautlappen amputiert, damit nach der Wundheilung im Narbengewebe keine Wolle mehr wächst. Dies ist für die Tiere äusserst schmerzhaft. In der Schweiz dürfen schmerzverursachende Eingriffe nur unter allgemeiner oder örtlicher Schmerzausschaltung von einer fachkundigen Person vorgenommen werden (Art. 16 TschG).
Mit tierquälerischen Produktionsmethoden gewonnen Reptilienlederprodukte	Exotenleder zur Herstellung von Luxusprodukten kann von Reptilien stammen, die tierquälerisch gehalten, transportiert und getötet worden sind (z.B. lebendig gehäutet). Besonders betroffen sind Wildfänge wie Waran- und viele Riesenschlangenarten. Seit 2019 gibt es einen internationalen OIE ¹¹ -Standard zum tiergerechten Töten von Reptilien. Zur Reptilienzucht fehlen jedoch internationale Standards.
Lebendrupf Daunen und Federn	In der Schweiz und in der EU ist das Rupfen von lebenden Gänsen nicht zulässig, da es den Tieren grosse Schmerzen verursacht (Art. 20 Bst. f TschV). In einigen europäischen Ländern werden jedoch dem Lebendrupf ähnliche Praktiken angewendet («Lebendraufen»).

8 Kriterien für das Einführen weiterer Deklarationspflichten

Weitere Deklarationspflichten sollten nicht punktuell und ohne Gesamtkonzept, sondern nach einheitlichen Kriterien eingeführt werden. Im Sinne einer Leitschnur sollten seitens der Behörden bei der Beurteilung eines neuen Deklarationsanliegens folgende Aspekte geprüft werden (nicht abschliessende Liste):

- a. **Klare Standards: Ist das verpönte Verhalten, das die Deklarationspflicht begründet, klar definierbar? Besteht dazu eine internationale Vorgabe/ein internationaler Konsens?**
 - Damit das Einhalten einer Deklarationspflicht überprüft werden kann, muss klar sein, ob gegen rechtliche Vorgaben verstossen wurde. Dies ist beispielsweise bei nicht den Schweizer Normen entsprechenden Herstellungsmethoden ohne weiteres der Fall. Begründet allein das Missachten der Schweizer Vorgaben eine Deklarationspflicht, könnten sich jedoch

¹¹ World Organisation for Animal Health, OIE.

Probleme mit andern hier aufgeführten Kriterien ergeben (z.B. mit der Verletzung der internationalen Pflichten der Schweiz, s. nachstehend).

- Für unbestimmte Begriffe wie «fair», «nachhaltig» oder «tierquälerisch» gibt es keine international anerkannten Standards. Sie müssten zuerst definiert werden. Erfolgt dies nach nationalen Wertmassstäben, sind Konflikte mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz absehbar.
- International anerkannte Standards (z.B. diejenigen des Codex Alimentarius oder der OIE), erleichtern das Einführen einer Deklarationspflicht.

b. Verhältnismässigkeit: Ist das Einführen einer neuen Deklarationspflicht verhältnismässig?

- Damit eine Deklarationspflicht nicht gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verstösst, muss sie erforderlich und geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen.
- Zudem muss eine Güterabwägung zwischen dem angestrebten Zweck und dem dafür zu betreibenden Aufwand ergeben, dass das Erreichen des angestrebten Zwecks den zu betreibenden Aufwand rechtfertigt.
- Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang auch Nachteile wie Handelshemmnisse oder Auswirkungen auf die Konsumentenpreise und die Produktvielfalt. Der mit der Deklarationspflicht verfolgte Zweck muss auch im Verhältnis zu Handelshemmnissen stärker ins Gewicht fallen als das Handelshemmnis. Geht es um besonders qualvolle Tötungsmethoden oder betäubungslose Eingriffe am Tier ist dies stark zu gewichten.
- Schliesslich muss die verwendete Herstellungsmethode in signifikanter Weise vom Schweizer Recht abweichen, ansonsten ist die Einführung einer Deklarationspflicht nicht verhältnismässig.
- Die Ziele neuer Deklarationspflichten für Produkte, die mit in der Schweiz verbotenen Herstellungsmethoden produziert worden sind, können sein:
 - den Konsumentinnen und Konsumenten soll ein informierter Kaufentscheid ermöglicht werden (s. auch Art. 1 Bst. d LMG und Art. 2 KIG);
 - die Deklarationspflicht soll die Verwendung tierquälerischer Herstellungsmethoden einschränken.
- Gesetzliche Deklarationspflichten sind nicht immer das geeignete Mittel, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Private *freiwillige* Deklarationen können geeigneter sein. Das Einführen einer Deklarationspflicht ist namentlich dann angezeigt, wenn ein Ziel (hier Transparenz und Tierschutz) mit einer freiwilligen Deklaration nicht erreicht werden kann.

c. Völkerrechtskonformität: Verletzt eine Deklarationspflicht die internationalen Verpflichtungen der Schweiz?

- Das WTO-Recht verlangt unter anderem, dass staatliche Massnahmen nichtdiskriminierend und verhältnismässig sind.
- Deklarationspflichten, welche den Absatz der nationalen Produkte gegenüber importierten Produkten fördern, können von andern Staaten als diskriminierend betrachtet werden.
- Wird eine Deklarationspflicht mit einem Verstoss gegen schweizerische Moralvorstellungen begründet, kann dies WTO-rechtlich ebenfalls als diskriminierend gewertet werden. Damit eine Deklarationspflicht nicht zu solchen Problemen führt, müssen ihr Kriterien zu Grunde liegen, über die international Konsens besteht (z.B. fehlt dieser bezüglich «tierquälerisch»; für das Töten von Reptilien gibt es seit 2019 jedoch von der Weltorganisation für Tiergesundheit [OIE] verabschiedete Empfehlungen dazu).
- Die Grundsätze des WTO-Rechts gelten üblicherweise auch für die anderen bilateralen und multilateralen Abkommen der Schweiz.

d. Durchsetzbarkeit: Können die Durchsetzung und der Vollzug so ausgestaltet werden, dass die Deklaration glaubwürdig ist?

- Lässt sich eine Deklarationspflicht von den Kontrollbehörden nicht überprüfen, leidet die Glaubwürdigkeit.
- Der zu betreibende Aufwand für die Durchsetzung einer Deklarationspflicht, deren Einhaltung nicht überprüft werden kann, ist im Verhältnis zu dem, was damit erreicht wird, nicht

verhältnismässig. Eine solche Deklarationspflicht lässt sich folglich nicht rechtfertigen. Insofern ist auch das Marktvolumen bzw. die Anzahl der zu kontrollierenden Produkte relevant. Die Umkehr der Beweislast (s. Ziff. 5.3) könnte diesbezüglich allerdings Abhilfe schaffen.

9 Beurteilung der Vorschläge für weitere Deklarationspflichten

Die Deklarationsvorschläge nach Ziffer 7.2 wurden anhand der Kriterien in Ziffer 8 einer Vorprüfung unterzogen. Bei fünf der zehn zur Diskussion vorgeschlagenen neuen Deklarationspflichten ergab die Erstprüfung einen negativen Befund. Es sind dies:

- Betäubungsloses Schlachten (Durchsetzung schwierig, da keine Analyseverfahren verfügbar ist; fehlende Rückverfolgbarkeit; Schwierigkeit des Nachweises bei zusammengesetzten Lebensmitteln; andere Staaten, die betäubungsloses Schlachten zulassen, könnten einen Verstoss gegen das WTO-rechtliche Diskriminierungsverbot geltend machen);
- Nicht artgerechte Wiederkäuerfütterung (was "artgerecht" ist, ist umstritten; Möglichkeit der freiwilligen Positivauslobung artgerecht gefütterter Tiere; andere Staaten könnten einen Verstoss gegen das WTO-rechtliche Diskriminierungsverbot geltend machen);
- Industrielle Tierhaltung (was "industriell" ist, ist umstritten; Möglichkeit der freiwilligen Positivauslobung; WTO-Problematik);
- Wolle von mit dem Mulesing-Verfahren, d.h. ohne Schmerzausschaltung behandelten Schafen (Durchsetzbarkeit fraglich wegen fehlender Rückverfolgbarkeit; Schwierigkeit des Nachweises bei verarbeiteter Wolle; Möglichkeit der Positivdeklaration von nicht mit dem Mulesing-Verfahren gewonnener Wolle; Australien könnte gegenüber der Schweiz einen Verstoss gegen das WTO-rechtliche Diskriminierungsverbot geltend machen);
- Lebendrupf Daunen und Federn (Durchsetzbarkeit schwierig wegen nur schwer überschaubarer Lieferkette; Möglichkeit der Positivdeklaration von nicht aus Lebendrupf stammenden Produkten).

Bei den nachstehenden Produkten will der Bundesrat die Einführung einer Deklarationspflicht detailliert prüfen:

- Stopfleber (foie gras)
- Froschschenkel nicht betäubter Frösche
- Mit tierquälerischen Produktionsmethoden gewonnene Reptilienlederprodukte

Stopfleber

Definition/Vorgabe zum verpönten Verhalten: Stopfleber ist eindeutig definierbar. Es handelt sich um die Leber einer Gans, welcher mehrmals täglich ein Futterbrei in den Magen gepumpt wird. Das Stopfen von Hausgeflügel ist nach der Tierschutzverordnung explizit verboten (Art. 20 Bst. e TschV).

Verhältnismässigkeit: Eine Deklarationspflicht muss einen informierten Kaufentscheid der Konsumentinnen und Konsumenten erlauben und ihnen ermöglichen, auf den Konsum von Lebensmitteln zu verzichten, die mit in der Schweiz aus Gründen des Tierschutzes verpönten Herstellungsmethoden produziert worden sind. Die Verringerung der Nachfrage soll dazu beitragen, dass die betreffende Herstellungsmethode durch eine das Tierwohl weniger beeinträchtigende Methode ersetzt wird. Dies wäre vorliegend der Fall. Weil eine Deklarationspflicht zudem weniger einschneidend ist, als ein Importverbot, erscheint diese vorliegend grundsätzlich als verhältnismässig.

Völkerrechtskonformität: Ob die Einführung einer Deklarationspflicht mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Einklang steht, hängt auch von ihrer Ausgestaltung ab, zumal ein international verbindlicher Standard, auf den die Schweiz ihre Massnahme ausrichten könnte, fehlt. Die Schweiz müsste gegenüber ihren Handelspartnern darlegen können, dass es sich hierbei um ein überwiegendes öffentliches Interesse handelt und dass sich keine weniger handelsbeschränkenden Massnahmen zur Zielerreichung anbieten. Ein nationales Verbot dieser Herstellungsmethode kann als Ausdruck eines öffentlichen Interesses ausgelegt werden, die Einfuhr solcher Produkte einzuschränken. Weil Stopfleber

in der Schweiz nicht produziert wird, kann eine Deklarationspflicht der Schweiz kaum als protektionistische Massnahme ausgelegt werden. Die Einzelfallprüfung wird Fragen wie diese vertieft analysieren und eine Einschätzung machen.

Durchsetzbarkeit: Die Vollziehbarkeit einer entsprechenden Deklarationspflicht wäre gewährleistet. Das Marktvolumen ist überschaubar. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Beweislastumkehr sind im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung zu prüfen.

Froschschenkel nicht betäubter Frösche

Definition/Vorgabe zum verpönten Verhalten: Das Abreißen bzw. Abschneiden von Schenkeln lebender nicht betäubter Frösche ist unbestritten qualvoll und verstösst gegen die Grundprinzipien des schweizerischen Tierschutzrechts. Zudem ist das Produktvolumen überschaubar.

Verhältnismässigkeit: Wie bei der Stopfleber soll eine Deklarationspflicht einen informierten Kaufentscheid der Konsumentinnen und Konsumenten erlauben und ihnen ermöglichen, auf den Konsum von Lebensmitteln zu verzichten, die mit in der Schweiz aus Gründen des Tierschutzes verpönten Herstellungsmethoden produziert worden sind. Auch hier soll die Verringerung der Nachfrage dazu beitragen, dass die betreffende Herstellungsmethode durch eine das Tierwohl weniger beeinträchtigende Methode ersetzt wird. Ein milderes Mittel als eine Deklarationspflicht zum Erreichen dieses Zieles ist nicht ersichtlich. Die oben gemachten Ausführungen zu Stopfleber gelten analog. Angesichts der Schwere der Missachtung des Tierwohls erscheint eine Deklarationspflicht verhältnismässig.

Völkerrechtskonformität: Es ist kaum zu erwarten, dass ein Staat geltend macht, das Einführen einer solchen Deklarationspflicht sei WTO-widrig. Auch ein Importverbot könnte diskutiert werden. Eine Deklarationspflicht ist weniger einschneidend als ein Importverbot und dürfte mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz kaum in Konflikt geraten.

Durchsetzbarkeit: Die Vollziehbarkeit einer entsprechenden Deklarationspflicht wäre gewährleistet. Das Marktvolumen ist überschaubar. Froschschenkel kommen in der Regel nicht in verarbeiteten Produkten vor. Eine Beweislastumkehr würde den Vollzug zusätzlich erleichtern. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Beweislastumkehr sind im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung zu prüfen.

Mit tierquälerischen Produktionsmethoden gewonnen Reptilienlederprodukte

Definition/Vorgabe zum verpönten Verhalten: Aus Tierschutzsicht war in diesem Bereich bisher stets das tierquälerische Töten problematisch. International ist zwar nicht definiert, was als «tierquälerisch» gilt, für das Töten von Reptilien gibt es seit Mai 2019 jedoch OIE-Empfehlungen. Die 182 Staaten der OIE haben sich darauf geeinigt, welche Methoden für das Töten von Reptilien akzeptierbar sind und welche nicht. Damit ist das die Deklarationspflicht auslösende Verhalten klar definiert.

Verhältnismässigkeit: Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Mitgliedsstaaten künftig an die Empfehlungen der OIE halten. Würde sich ein Staat nachweislich nicht daran halten, könnte die Schweiz für die betreffenden Produkte eine entsprechende Deklarationspflicht einführen. Diese wäre relativ einfach umsetzbar. Eine Deklarationspflicht für diese Produkte könnte sogar einen Beitrag an die Umsetzung der OIE-Empfehlungen leisten. Die konkrete Deklarationsvorschrift wäre jedoch noch einer Regulierungsfolgenabschätzung zu unterziehen. Dabei wären auch die zu erwartenden Auswirkungen einer solchen Deklarationspflicht auf die Wirtschaftsakteure, etwa durch die Schaffung neuer Handelshemmnisse, sowie die Vollzugstauglichkeit der Massnahme und die Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen zu überprüfen.

Völkerrechtskonformität: Weil sich die OIE darauf geeinigt hat, was im Zusammenhang mit Reptilien als tierquälerisches Töten gilt, ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass eine solche Massnahme WTO-rechtlich als diskriminierend angesehen würde.

Durchsetzbarkeit: Die meisten betroffenen Reptilienarten sind bereits durch das CITES-Übereinkommen¹² erfasst. Daraus hergestellte Produkte können nur in die Schweiz importiert werden, wenn Angaben zu Herkunft und Gewinnungsart vorliegen. Diese sind somit bekannt und können als Basis sowohl zur Deklaration wie auch für den Vollzug genutzt werden.

¹² Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

Die folgenden zwei Deklarationspflichten sind noch Gegenstand der Vorprüfung, da diese erst später in die Liste der möglichen neuen Deklarationsvorschriften aufgenommen wurden:

- Anwendung bestimmter in der Schweiz verbotener Pflanzenschutzmittel
- Erzeugnisse von Schweinen, die ohne Betäubung kastriert wurden

Es stellen sich namentlich Fragen zur Umsetzbarkeit und zur Verhältnismässigkeit. Nachfolgende Einschätzung entspricht dem Zwischenstand der noch laufenden Vorabklärungen:

Anwendung bestimmter in der Schweiz verbotener Pflanzenschutzmittel

Definition/Vorgabe zum verpönten Verhalten:

Als Referenzrahmen können das Rotterdamer Übereinkommen vom 11. September 1998 über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel (SR 0.916.21) bzw. die PIC-Verordnung dienen. Weitere Abklärungen zur Eignung müssen noch erfolgen.

Verhältnismässigkeit:

Die Verhältnismässigkeit wird im Rahmen der weiteren Prüfungen beurteilt.

Durchsetzbarkeit:

Die Anwendung in der Schweiz verbotener Pflanzenschutzmittel wäre wegen ihrer Rückstände auf den Lebensmitteln analytisch kontrollierbar. Zudem könnte der Tatbestand der Anwendung bestimmter in der Schweiz verbotener, gefährlicher Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel in der Landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung geregelt werden.

Erzeugnisse von Schweinen, die ohne Betäubung kastriert wurden

Definition/Vorgabe zum verpönten Verhalten:

Was unter «betäubungslosem Kastrieren» zu verstehen ist, ist klar und nicht interpretationsbedürftig. Das entsprechende Verbot ist in 16 TschG festgelegt.

Verhältnismässigkeit:

Die Verhältnismässigkeit wird im Rahmen der weiteren Prüfungen beurteilt.

Durchsetzbarkeit:

Beim Frischfleisch wäre die Deklarationspflicht relativ einfach durchsetzbar und vollziehbar. Die Importmengen, bei denen die Deklarationspflicht greifen würde, sind gering. Bei zusammengesetzten oder stark verarbeiteten Lebensmitteln wäre die Deklarationspflicht jedoch kaum vollziehbar. Deshalb müssten Wurstwaren von der Deklarationspflicht ausgenommen werden.

10 Weiteres Vorgehen

Gestützt auf die Ausführungen in diesem Bericht wird der Bundesrat die Einführung folgender Deklarationspflichten weiter prüfen:

- Stopfleber (foie gras)
- Froschschenkel
- Reptilienlederprodukte

Gegenstand dieser Prüfung wird auch sein, ob die konkreten Deklarationsvorschriften mit dem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (SR 946.51; THG) und den internationalen handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sind. Für die Einführung der neuen Deklarationsvorschriften wird eine separate Vorlage erarbeitet, anlässlich welcher eine vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt wird. Diese wird auch den personellen und finanziellen Mehrbedarf sowohl für die Wirtschaft wie auch für die Bundesfinanzen offenlegen. Parallel dazu wird der Bundesrat prüfen, ob und wie sich die Beweislastumkehr sowohl bei Deklarationspflichten wie auch bei freiwillig positiv ausgelobten Produkten realisieren lässt. Auch hierfür wird eine Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt. Vor der Einführung einer neuen Deklarationsvorschrift oder einer Regelung über eine Beweis-

lastumkehr wird diese einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen werden. Die Einführung von Deklarationspflichten auch noch für andere in der Schweiz verbotene Herstellungsmethoden muss ebenfalls im Einzelfall geprüft werden. Auch neue Deklarationspflichten müssen die im Bericht aufgeführten Kriterien erfüllen und die entsprechenden Deklarationsvorschriften müssen das ordentliche Rechtsetzungsverfahren (mit Vernehmlassung) durchlaufen.

Die noch offenen Fragen zu den Deklarationspflichten betreffend die Anwendung bestimmter in der Schweiz verbotener Pflanzenschutzmittel und Erzeugnisse von Schweinen, die ohne Betäubung kastriert wurden, werden geklärt. Erfüllen die beiden Deklarationspflichten die Kriterien nach Ziffer 8, werden auch sie einer vertieften Prüfung unterzogen.

Die Deklarationsbestimmungen der einzelnen Erlasse

Gesetzliche Grundlage	Gegenstand	Ausführungsbestimmungen oder Beispiele
Art. 14 TSchG	Art. 14 Bedingungen, Einschränkungen und Verbote ¹ Der Bundesrat kann aus Gründen des Tierschutzes die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten an Bedingungen knüpfen, einschränken oder verbieten. ...	Bezüglich Deklaration bisher nicht umgesetzt.
Art. 13 LMG	Art. 13 Besondere Kennzeichnung ¹ Der Bundesrat kann weitere Angaben vorschreiben, namentlich über: a. Haltbarkeit; b. Aufbewahrungsart; c. Herkunft der Rohstoffe; d. Produktionsart; e. Zubereitungsart; f. besondere Wirkungen; g. besondere Gefahren; h. Nährwert.	Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (SR 817.022.16)
Art. 14 LwG	Art. 14 Allgemeines ¹ Im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz kann der Bundesrat Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen, die: a. nach bestimmten Verfahren hergestellt werden; b. andere spezifische Eigenschaften aufweisen; c. aus dem Berggebiet stammen; d. sich aufgrund ihrer Herkunft auszeichnen; e. unter Verzicht auf bestimmte Verfahren hergestellt werden oder spezifische Eigenschaften nicht aufweisen; f. nach besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung hergestellt werden.	Bio-Verordnung (SR 910.18) Berg- und Alpverordnung (SR 910.19) GUB/GGA-Verordnung (SR 910.12)
Art. 16a LwG	Art. 16a Hinweise auf Eigenschaften oder Produktionsmethoden ¹ Landwirtschaftliche Erzeugnisse und deren Verarbeitungsprodukte dürfen mit Hinweisen auf Eigenschaften oder Produktionsmethoden, welche sich aus Vorschriften (umweltgerechte Produktion, ökologischer Leistungsnachweis oder artgerechte Tierhaltung) ergeben, oder mit Hinweisen auf diese Vorschriften versehen werden.	Bsp. Für mögliche Hinweise: – «Schweizer Käse wird aus Milch von Kühen hergestellt, die sich regelmässig frei bewegen können» – «Schweizer Mastkälber werden in einem Laufstall mit Einstreu gehalten»
Art. 18 LwG	Art. 18 Massnahmen für Produkte aus verbotenen Produktionsmethoden ¹ Unter der Voraussetzung, dass internationale Verpflichtungen nicht verletzt werden, erlässt der Bundesrat für Erzeugnisse, die nach Methoden produziert werden, die in der Schweiz verboten sind, Vorschriften über die Deklaration.	Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung (SR 916.51)
Art. 2-4 KIG	Art. 2 Grundsätze	Privatrechtliche Vereinbarung nach Art. 3:

	<p>¹ Liegt es im Interesse der Konsumenten, so sind in vergleichbarer Form zu deklarieren:</p> <p>a. die wesentlichen Eigenschaften der zum Kauf oder Gebrauch angebotenen Waren;</p> <p>b. der wesentliche Inhalt der vom Bundesrat bezeichneten Dienstleistungen.</p> <p>² Wer solche Waren in Verkehr bringt oder solche Dienstleistungen anbietet, ist zur Deklaration verpflichtet.</p> <p>³ Ausländische Deklarationen sind anzuerkennen, wenn sie mit den inländischen vergleichbar sind.</p> <p>⁴ Das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis bleibt gewahrt.</p> <p>⁵ Vorbehalten bleibt die Kennzeichnungspflicht nach anderen Bundesvorschriften.</p> <p>⁶ Die Deklarationen erfolgen in den Amtssprachen des Bundes.</p>	<p>Deklarationsvereinbarung zum Treibstoffverbrauch vom 4. Dezember 2000 zwischen dem Touring Club Schweiz und der Vereinigung Schweizerischer Automobil-Importeure.</p>
	<p>Art. 3 Privatrechtliche Vereinbarungen Die betroffenen Organisationen der Wirtschaft und der Konsumenten vereinbaren, welche Waren deklariert werden müssen. Sie vereinbaren auch die Anforderungen an Form und Inhalt der Deklarationen über diese Waren und die vom Bundesrat bezeichneten Dienstleistungen. Sie berücksichtigen dabei die internationalen Normen sowie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung.</p> <p>Art. 4 Verordnungen des Bundesrates Der Bundesrat kann nach Anhören der betroffenen Organisationen der Wirtschaft und der Konsumenten die Deklaration durch Verordnung regeln, wenn:</p> <p>a. innert angemessener Frist keine Vereinbarung zustande gekommen ist oder</p> <p>b. eine Vereinbarung unzureichend erfüllt wird.</p>	<p>Verordnungen nach Art. 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten (SR 944.021) – Pelzdeklarationsverordnung (SR 944.022)
Art. 17 GTG	<p>Art. 17 Kennzeichnung</p> <p>¹ Wer gentechnisch veränderte Organismen in Verkehr bringt, muss sie für die Abnehmerinnen und Abnehmer als solche kennzeichnen, um die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten nach Artikel 7 zu gewährleisten und um Täuschungen über Erzeugnisse zu verhindern. Die Kennzeichnung muss die Worte «gentechnisch verändert» oder «genetisch verändert» enthalten. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten.</p> <p>...</p>	<p>Freisetzungsverordnung (SR 814.911); Art. 10</p>