



Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz?

Studie im Auftrag der Agrarallianz
und weiterer agrar-, umwelt- und entwicklungspolitischer Organisationen der Schweiz

Autorin

Dr. iur. Elisabeth Bürgi Bonanomi, Rechtsanwältin
Völkerrechtsexpertin und Dozentin
Centre for Development and Environment CDE
Universität Bern
elisabeth.buergi@cde.unibe.ch

Datenrecherche von Bettina Scharrer, Umwelt- und Agrarhistorikerin am CDE
CDE, Bern, 11.10.2016

Abstract

Die Fair-Food-Initiative, die die Grüne Partei Schweiz lanciert hat, möchte den Import von Lebens- und Futtermitteln in die Schweiz nachhaltig gestalten. Die Idee, mit Hilfe von Handelsmassnahmen Anreize für mehr Nachhaltigkeit zu schaffen, ist nicht neu und gerade im Zusammenhang mit den Welthandelsregeln schon oft diskutiert worden. Im Zentrum steht die Frage, ob Produktionsmethoden (sog. ‚processes and production methods‘ oder PPMs) bei der Ausgestaltung von Handelsregeln berücksichtigt werden können oder sollen. Anders gefragt: Sollen Produkte, die auf unterschiedliche Weise hergestellt worden sind, vom importierenden Staat auf unterschiedliche Weise behandelt werden dürfen? Die vorliegende Studie untersucht diese Frage im Hinblick auf Agrarprodukte. Sie zeigt auf, wo die von der Fair-Food-Initiative vorgeschlagenen Massnahmen in der Debatte um ein nachhaltiges Agrarhandelssystem verortet werden können. Ausserdem zeigt sie auf, wie die Initiative völkerrechtskompatibel umgesetzt werden kann, und wie die Idee, die der Initiative zugrunde liegt, sonst noch verfolgt werden könnte.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
2. Eckpunkte eines nachhaltigen Agrarhandelssystems aus globaler Perspektive	4
2.1. Internationales Agrarhandelssystem: ein paar Zahlen.....	4
2.2. Internationale Agrarhandelsregeln	7
2.3. Nachhaltiges Agrarhandelssystem? Eckpunkte.....	8
3. Agrarhandelssystem mit Nachhaltigkeitsstandards unterlegen: die Idee der Fair Food Initiative	10
4. Völkerrechtskompatibilität von staatlichen Nachhaltigkeitsvorgaben für Importe	11
4.1. WTO-Kompatibilität.....	11
4.2. EU-Verträge	14
4.3. Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern	15
4.4. TTIP und Nachhaltigkeitsstandards: ein paar Gedanken	16
5. Nachhaltigkeitsmassnahmen im Agrarbereich ausserhalb der Fair-Food-Initiative: Weitere Beispiele	17
6. Schlussfolgerungen.....	18

1. Einleitung

Die Fair-Food-Initiative, die die Grüne Partei Schweiz lanciert hat, möchte den Import von Lebens- und Futtermitteln in die Schweiz nachhaltig gestalten. Die Idee, mit Hilfe von Handelsmassnahmen Anreize für mehr Nachhaltigkeit zu schaffen, ist nicht neu und ist gerade im Zusammenhang mit den Welthandelsregeln schon oft diskutiert worden. Im Zentrum steht die Frage, ob Produktionsmethoden (sog. ‚processes and production methods‘ oder PPMs) bei der Ausgestaltung von Handelsregeln berücksichtigt werden können oder sollen. Anders gefragt: Sollen Produkte, die auf unterschiedliche Weise hergestellt worden sind, vom importierenden Staat auf unterschiedliche Weise behandelt werden dürfen? Die vorliegende Studie untersucht diese Frage im Hinblick auf Agrarprodukte. Sie zeigt auf, wo die von der Fair-Food-Initiative vorgeschlagenen Massnahmen in der Debatte um ein nachhaltiges Agrarhandelssystem verortet werden können. Ausserdem untersucht sie die Völkerrechtskompatibilität einzelner Massnahmen und zeigt auf, wie die Idee, die der Initiative zugrunde liegt, sonst noch verfolgt werden könnte.

Dem Bericht liegt die Annahme zugrunde, dass sich nachhaltige Ernährungssysteme weltweit nur dann entwickeln können, wenn erkannt wird, dass die Ernährungssysteme der reichen Länder und der Entwicklungsländer¹ zusammenhängen und gemeinsam nachhaltig gestaltet werden müssen. Diese Erkenntnis, die sich immer mehr durchsetzt, wurde auch von den Globalen Nachhaltigkeitszielen (insbesondere Ziel 2) aufgenommen.² Aus globaler Perspektive besteht ein Kernproblem darin, dass „luxury tastes of the richest parts of the world“ in Konkurrenz stehen mit „basic needs of the poor“, wie es der ehemalige UNO-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Olivier de Schutter in seinem Schlussbericht formuliert hat.³ Ein globales nachhaltiges Ernährungssystem verlangt deshalb nach ‚weniger‘ im Globalen Norden und nach ‚mehr‘ im Globalen Süden.

Der Bericht gibt in Kürze einen Überblick über die wichtigsten Fragen und skizziert mögliche Lösungsansätze. Weitere Analysen rechtlicher, aber auch ökonomischer und sozialwissenschaftlicher Natur wären nötig, um die Wirkungen von diskutierten Massnahmen genauer abzuschätzen.

2. Eckpunkte eines nachhaltigen Agrarhandelssystems aus globaler Perspektive

Der heutige Agrarhandel und das Agrarhandelssystem sind komplex und lassen sich nicht mit wenigen Zahlen vollständig abbilden. Das folgende Kapitel führt dennoch einige relevante Daten auf, die der Veranschaulichung dienen und die Einordnung erleichtern sollen.

2.1. Internationales Agrarhandelssystem: ein paar Zahlen

Der Handel mit Nahrungsmitteln (Rohstoffen und verarbeiteten Agrargütern) hat in den letzten Jahren zugenommen: Während 1986 15% aller Lebensmittel international gehandelt wurden, waren es im Jahre 2009 23%.⁴ Rund 60% der Agrarexporte stammen aus OECD-Ländern (WTO, 2015, p. 81).⁵

Der Anteil der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) an den globalen Agrarexporten nimmt jedoch ab und liegt heute bei landwirtschaftlichen Produkten unter 1% (Periode 1990 – 1998 noch 1.5%).⁶ Bis vor 1990 waren LDCs in Bezug auf landwirtschaftliche Produkte noch Nettoexportländer, heute sind viele Nettoimportländer.⁷

¹ Der Einfachheit halber werden in dieser Studie die Begriffe ‚reiche Länder‘ (oder OECD-Länder), ‚Schwellenländer‘ und ‚Entwicklungsländer‘ verwendet, auch wenn sie stark simplifizieren. Alternativ kommen – ebenso vereinfachend – die Begriffe ‚Globaler Norden‘ und ‚Globaler Süden‘ vor. LDCs steht für Least Developed Countries, also die ärmsten Entwicklungsländer gemäss Definition der UNO-Entwicklungsorganisation UNCTAD.

² S. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

³ De Schutter, O., Former UN Special Rapporteur on the Right to Food, 2014, Final Report to the Human Rights Council, The transformative potential of the right to food, A/HR/C/25/57, S. 11. (im Folgenden: De Schutter, 2014, Final Report).

⁴ D’Odorico, P., Carr, J.A., Laio F., Ridolfi, L., Vandoni, S., 2014. Feeding humanity through global food trade. *Earth’s Future* 2. doi:10.1002/2014EF000250

⁵ World Trade Report, 2014, Trade and development: recent trends and the role of the WTO, S. 142f.

⁶ World Trade Report, 2014, Trade and development: recent trends and the role of the WTO, S. 142f.

⁷ FAO, 2003, World Agriculture: Towards 2015/2030, S. 235: “In 1961/63 developing countries as a whole had an overall agricultural trade surplus of US\$6.7 billion, but this gradually disappeared so that by the end of the 1990s trade was broadly in balance, with periodic minor surpluses and deficits. The outlook to 2030 suggests that the agricultural trade deficit of developing countries will widen markedly, reaching an overall net import level of US\$31 billion. Net imports of food will increase to about US\$50 billion.” Der Exportanteil jeglicher Güter und Dienstleistungen aus LDCs lag 2014 bei 1.1%, s. WTO, 2016, International Trade Statistics 2015, S. 26.

Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz?

Die Mehrzahl der gehandelten Agrargüter kommt aus den OECD-Ländern, doch arbeiten dort nur rund 6.1%⁸ der Bevölkerung in der Landwirtschaft, während in den Entwicklungsländern durchschnittlich 50%⁹ und in den LDCs gar 60-85%¹⁰ in der Landwirtschaft tätig sind. An Hunger leiden gemäss Zahlen der FAO 795 Millionen Menschen¹¹, viele davon leben auf dem Land (FAO: 2015).

Die Schutzmassnahmen (Zölle, Subventionen) sind v.a. in den OECD-Ländern hoch. Diese unterstützen ihre Landwirtschaft mit rund 212 Mrd USD an Massnahmen, gerechnet nach dem ‚Producer Support Estimate PSE‘¹² (einschliesslich Agrardienstleistungen sind es sogar rund 282 Mrd USD)¹³. Zum Vergleich: Die öffentlichen Entwicklungshilfegelder, die von den OECD-Ländern bezahlt werden, betragen 132 Mrd USD¹⁴, davon gehen rund 30% an LDCs.

Der Anteil der Gesamtunterstützung macht in den USA 0.5% des Bruttosozialproduktes BSP aus (PSE: 9,4%; rund 38 Mrd USD). Die Gesamtunterstützung der EU bemisst sich auf 0,7% des BSP (PSE: 18,9%; rund 90 Mrd USD). Die Gesamtunterstützung, die der BRICS-Staat Brasilien leistet, macht hingegen lediglich 0,3% des BSP aus (PSE: 2,6%; rund 4 Mrd USD), obwohl Brasilien der drittgrösste Exporteur von Agrargütern weltweit ist.¹⁵ Die Unterstützung, die LDC-Länder leisten, dürfte noch um ein Vielfaches geringer sein.

Die Schweiz unterstützt ihre Landwirtschaft im Umfang von 1,3 % des BSP (PSE: 62,4%; 7'446 Mio Franken resp. rund 7.7 Mrd USD). Sie liegt damit bei der Unterstützungsleistung weltweit an der Spitze, gefolgt von Japan, Korea und Norwegen. An direkten Subventionen werden in der Schweiz rund 3.5 Mrd Franken¹⁶ ausgerichtet, was 6% der gesamten Bundesausgaben entspricht. Die Zölle variieren saisonal und sind z.t dreistellig.

Der Selbstversorgungsgrad in der Schweiz betrug 2013 57.7% brutto, 50.2% netto (tierische Produkte: 96,9%; pflanzliche Produkte 40.8%).¹⁷ 2014 stiegen die Importe wertmässig um 0,1 auf 12,1 Mrd Franken, die Exporte um 0,2 auf 8,8 Milliarden Franken. Die Handelsbilanz bei den Landwirtschaftsprodukten schloss 2014 mit einem Importüberschuss von 3,3 Mrd Franken. Dabei stammten 2014 73 % der Landwirtschaftsimporte aus der EU, und 60 % der Exporte wurden in den EU-Raum getätigt. Importiert wurden vor allem Getränke, Genussmittel (Kaffee, Tee, Gewürze), Nahrungsmittelzubereitungen und tierische Produkte (v.a. Geflügel und Fisch). Exportiert wurden vor allem Genussmittel (Kaffee, Schokolade u.ä.), Getränke, Nahrungsmittelzubereitungen, Getreide sowie Milchprodukte.¹⁸

Integration in den globalen Agrarhandel ist gerade für Entwicklungsländer wichtig, um Devisen zu generieren und Nahrungsmittelengpässe auszugleichen. Gleichzeitig macht eine zu grosse Abhängigkeit vom internationalen Handel die Länder auch sehr verwundbar, einerseits wegen der starken Preisvolatilität, andererseits aber auch aufgrund des Preisdumpings, das insbesondere die Agrarstützung der OECD-Länder mit sich bringt. De Schutter fasst das Phänomen im erwähnten Bericht wie folgt zusammen:

⁸ OECD, 2007, OECD Umweltprüfberichte OECD Umweltprüfberichte: Schweiz 2007, S. 168.

⁹ UNCTAD, 2013, Shared Harvests: Agriculture, Trade and Employment, S.32.

¹⁰ Vgl. <https://ourworldindata.org/agricultural-employment/>

¹¹ FAO, 2015: The State of Food Insecurity in the World, S.8.

¹² Definition der OECD des PSE und der entsprechenden Prozentzahlen: „*Producer Support Estimate (PSE)*: The annual monetary value of gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers, measured at the farm gate level, arising from policy measures that support agriculture, regardless of their nature, objectives or impacts on farm production or income. It includes market price support, budgetary payments and budget revenue foregone, i.e. gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers arising from policy measures based on: current output, input use, area planted/animal numbers/receipts/incomes (current, non-current), and non-commodity criteria. *Percentage PSE (%PSE)*: PSE transfers as a share of gross farm receipts (including support in the denominator).“

¹³ OECD, 2016, Agricultural support estimated.

¹⁴ OECD, 2016, Development Co-operation Report 2016, S. 5.

¹⁵ OECD, 2016, Agricultural support estimated.

¹⁶ BLW, 2015, Finanzströme im Bereich Landwirtschaft Auftrag, S.3.

¹⁷ BLW, Agrarbericht 2015: <http://www.agrarbericht.ch/de/markt/marktentwicklungen/selbstversorgungsgrad>. Im Vergleich dazu: Deutschland liegt beim Selbstversorgungsgrad z.B. bei Getreide, Fleisch (122%), Milch (115%), Käse (121%), Zucker (160%) und Kartoffeln deutlich über 100 Prozent (109% – 159%), bei Eiern, Gemüse und Obst zum Teil deutlich darunter (13-71%): http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachwachsende-Rohstoffe/Bioenergie/_texte/Bioenergie.html und <http://www.bauernverband.de/12-jahrhundertvergleich-638265?redid=638266>. Im Jahre 2012/13 ergibt dies gesamthaft einen Selbstversorgungsgrad von brutto 97%, resp.netto 92%:

<http://www.agrilexikon.de/index.php?id=selbstversorgungsgrad> In der EU liegt der Selbstversorgungsgrad bei Fleisch (106%), Getreide (112%), Eier (103%) und Milchprodukten (113%) ebenfalls über 100%:

https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/iem/dateien/01_allgemeines__by__2015_2.pdf

¹⁸ BLW, Agrarbericht 2015, s. unter „Markt“.

Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz?

“[...] the addiction to cheap food imports is also caused by massive overproduction in better-off exporting countries, which is stimulated by subsidies going to the largest agricultural producers in those countries, and which ensures access to cheap inputs for the food processing industry.”¹⁹

Als Folge davon ist die Bedeutung von lokalen Märkten als Primär- und ‚Fall-Back‘-Märkte in den letzten Jahren wieder vermehrt unterstrichen worden.

Der globale Zwischenhandel ist durch Oligopsonie geprägt²⁰, was zu einem Mangel an Absatzmärkten („market choices“) und damit zu Preisdruck führt. Im Bananensektor beispielsweise halten die ‚Top Five‘ Dole, Chiquita, Del Monte, Fyffes und Noboa noch immer 44% an Marktanteilen.²¹ Gleichzeitig ist die Preisverteilung innerhalb der Wertschöpfungskette unausgeglichen. Beim konventionell produzierten Kaffee gehen ca. 15 bis 25% des Endpreises an die Produktionsländer (und davon wiederum nur ein kleinerer Teil an die Produzent_innen), während der Rest beim Händler, Röster, Grossverteiler, Transportunternehmer, Detailhändler und dem abnehmenden Staat verbleibt.²²

Viele OECD-Länder kennen Zollpräferenzen zu Gunsten von Entwicklungsländern, v.a. für LDCs, so auch die Schweiz. Trotz diverser Nullzollregimes gibt es jedoch noch immer Fälle von Zolleskalation. In diesen Fällen können zwar die Rohstoffe (meist) zum Nullzoll importiert werden; das verarbeitete Produkt dagegen wird mit hohem Zoll belegt. Dies dient dem Schutz der heimischen Verarbeitungsindustrie, erschwert aber die wertschöpfende Verarbeitung in den Entwicklungsländern. So kann nicht gerösteter Kaffee in die Schweiz zum Nullzoll importiert werden, während gerösteter Kaffee mit 63 CHF/Kilo belegt wird (Entwicklungsländer sind davon ausgenommen, Brasilien jedoch nicht).²³ Analog können Kakaobohnen zum Nullzoll in die Schweiz importiert werden, Schokolade hingegen wird mit 39 bis 500 CHF pro 100 kg belegt, Schokoladenblöcke à 2 kg mit Milchfettanteilen über 85% sogar mit über 700 CHF pro 100 kg. Je höher der Milchfettanteil, desto höher die Belastung, was in vielen Fällen auch für die Entwicklungsländer gilt.²⁴ Ausserdem gibt es in Fällen von Nullzollregimes weitere Abgaben, die den Import erschweren können. So ist z.B. auf dem Zucker eine Garantiefondsabgabe von 8 CHF/kg zu leisten. Auch beim Kaffee gibt es Garantiefondsabgaben unterschiedlicher Höhe.²⁵ Schliesslich können Standards sanitärer und phytosanitärer Natur und technische Vorschriften wie auch Labels stark handelshemmend wirken.²⁶

Ganz allgemein stehen global, regional und lokal die unterschiedlichsten Landwirtschafts- und Verarbeitungsbetriebe mit jeweils unterschiedlicher Arbeits- und Kapitalproduktivität gegeneinander im Wettbewerb. Neben der Produktion von Rohstoffen, Nahrungsmitteln und weiteren Agrargütern stellen sie – je nach Struktur des Betriebs – weitere öffentliche Güter bereit (wie den Erhalt von Kulturlandschaften, dezentrale Besiedlung, kulturelle und ökologische Vielfalt etc.), bewirken aber auch ökologische und soziale Folgekosten. Denn oftmals unterstützen Agrarsubventionen nicht nur, sondern unterlaufen in ihren Wirkungen auch ökologische und soziale Zielsetzungen (und stehen so im Widerspruch zueinander). Nicht selten gehen z.B. hohe ökologische Folgekosten mit grosser Produktionsintensität einher. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern produziert die Schweiz sehr intensiv und liegt nach Holland an der europäischen Spitze, wie die folgende Vergleichsgrafik zeigt²⁷. Die ökologischen Folgekosten sind in der Schweiz denn auch relativ hoch²⁸.

¹⁹ De Schutter, 2014, Final Report, S. 13.

²⁰ Oligopsonie: wenigen Nachfragern stehen viele Anbieter gegenüber.

²¹ “In 2013, the market share of the top five companies was 44.4 percent, down from 70 percent in 2002.”

<http://www.fao.org/news/story/en/item/224807/icode/>

²² <http://www.bruehl-stiftung.de/2012/05/27/wie-sich-der-preis-ihres-kaffees-zusammensetzt/>

²³ Für (noch höhere) Zollsätze auf weiteren Kaffeeprodukten s.

http://www.reservesuisse.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/Anhangkaffee_d_02.pdf.

²⁴ Alle Zollansätze können im Tares gefunden werden:

<http://xtares.admin.ch/tares/login/loginFormFiller.do;jsessionid=SL74X1gKdpp9p3W4L4phhZfsFv7p6TkyyczX62v5tf0sdJgVbhMn!-867582948>

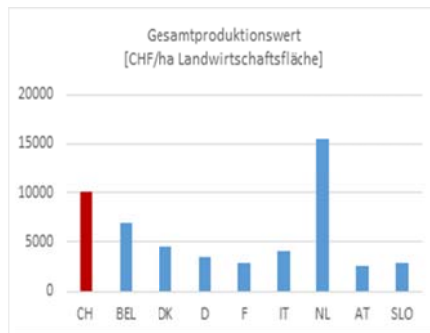
²⁵ http://www.reservesuisse.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/Anhangkaffee_d_02.pdf

²⁶ Das Projekt ‚pronto‘, beispielsweise, sucht deren ökonomische Wirkungen zu erfassen: <http://prontonetwork.org/>.

²⁷ Graphik erstellt durch Daniela Hoffmann, WWF, gestützt auf Daten der EU, 2014: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2014/indicator-table_en.pdf; http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm, und dem Schweizer Agrarbericht 2015, s. Landwirtschaftliche Gesamtrechnung 2000-2014.

²⁸ S. z.B. Baur, Priska, Nitsch, Heike, et al., 2013, Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft: Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs, Schlussbericht, Studie im Auftrag des BLW, agrofutura, vTI, interface.

Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz?



Zu den ökologischen Folgekosten der Landwirtschaft gehört z.B. der rasante Artenschwund. Die Weltnaturschutzorganisation IUCN geht bei genauer untersuchten Arten von einem Artenverlust von 12% bis 52% aus. Weltweit sind mehr als 16.000 Arten vom Aussterben bedroht, darunter etwa ein Viertel aller Säugetiere, ein Drittel aller Amphibienarten und 12 Prozent der Vogelarten. Die aktuelle Rate des globalen Artensterbens übersteigt die angenommene natürliche Aussterberate um das 100- bis 1.000-fache.²⁹ Der Artenschwund wiederum hängt eng mit der massiven Überdüngung der Böden und Gewässer mit Stickstoff und Phosphor zusammen. Bezüglich Stickstoff übertrifft der jährliche Eintrag um ein Vielfaches die ‚planetarischen Grenzen‘.³⁰ Ebenso problematisch ist der hohe Anteil an Treibhausgasen, die auf die Landwirtschaft zurückzuführen sind. Laut Berechnungen des ‚Intergovernmental Panel on Climate Change‘ IPCC verursacht die Landwirtschaft insgesamt ein Viertel bis ein Drittel aller Klimagase weltweit;³¹ gemäss OECD verursacht die Landwirtschaft 17% aller Treibhausgase. Hinzu kommen – je nach Berechnungsart – weitere 7 bis 14 %, die auf Landumnutzungen und Entwaldungen zurückzuführen sind. Letztere werden nicht zuletzt durch die Zunahme an agroindustrialisierter Produktion angetrieben.³²

Zu den grossen sozialen Herausforderungen zählt das bereits erwähnte, schwerwiegende Hungerproblem, aber beispielsweise auch der ungleiche Zugang zu Ressourcen, problematische Arbeitsbedingungen insbesondere in der Agrarindustrie oder der Verlust an kultureller Vielfalt und traditionellem Wissen.

All diese und noch viele weitere Elemente prägen das Gesicht des internationalen Agrarhandels. Gleichzeitig wird der globale Agrarhandel über internationale Regeln (mit-)reguliert, worauf im Folgenden eingegangen wird.

2.2. Internationale Agrarhandelsregeln

Der weltweite Agrarhandel ist einerseits über multilaterale Abkommen reguliert, andererseits mittels einer Vielzahl bi- und plurilateraler Abkommen. Auf der multilateralen Ebene stehen die WTO-Abkommen im Vordergrund, wobei das WTO-Agrarabkommen, das SPS-Abkommen, das TBT-Abkommen und das TRIPS-Abkommen für den Handel mit Agrargütern von besonderer Bedeutung sind.³³

Das WTO-Agrarabkommen von 1995 regelt den Umgang mit Agrarzöllen und Agrarsubventionen. Der zoll- und subventionsfreie Handel, ein Ziel des Abkommens (s. dessen Präambel), ist bis dato nicht umgesetzt. Das

²⁹ https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/.../Infopapier_Biodv.pdf; 2008.

³⁰ In der Schweiz, welche die dritthöchste Viehdichte Europas aufweist, verursachen die stickstoffreichen importierten Futtermittel sowie die mit Phosphor (Gülle) angereicherten Böden grosse ökologische Folgekosten (z.B. Gewässer und Trinkwasser). Die Phosphorbelastung verharrt seit 2000 auf hohem Niveau. S. <http://www.blw.admin.ch/themen/00010/00071/01818/index.html?lang=de>; auch Scharrer, B, 2013, „Dem Sempachersee kommt die Gülle hoch“_ Das Spannungsfeld zwischen intensiver Tierhaltung und Gewässerschutz im Kanton Luzern 1976 - 2003. Berner Forschungen zur Neuesten Allgemeinen und Schweizer Geschichte: Vol. 12, Norhausen: Bantz, Traugott.

³¹ ‘agriculture, forestry and other land use AFOLU’; s. Tubiello, F. N., Salvatore, M., Ferrara, A. F., House, J., Federici, S., Rossi, S., Biancalani, R., Condor Golec, R. D., Jacobs, H., Flammini, A., Prosperi, P., Cardenas-Galindo, P., Schmidhuber, J., Sanz Sanchez, M. J., Srivastava, N. and Smith, P., 2015, The Contribution of Agriculture, Forestry and other Land Use activities to Global Warming, 1990–2012. *Glob Change Biol*, 21: 2655–2660. doi:10.1111/gcb.12865.

³² OECD, 2015, Agriculture and Climate Change. <http://www.oecd.org/tad/sustainable-agriculture/agriculture-climate-change-september-2015.pdf>. Ein ausführliche Datensammlung zu Indikatoren, die erlauben, die ökologischen Auswirkungen der Landwirtschaft zu messen (wie Stickstoffemissionen, Wasserqualität, Pestizideinsätze, Biodiversität, Anteil Bio an der gesamten Anbaufläche, eingesetzter Kunstdünger) findet sich auch auf FAOSTAT.

³³ Die genauen Angaben zu den Abkommen, einschliesslich die Abkommenstexte, finden sich unter https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm

Abkommen enthält vielmehr ein ‚Patchwork‘ an Disziplinierungsmassnahmen. Es lässt nach wie vor in grossem Umfang Marktschutz zu, wobei die Regeln so ausgestaltet sind, dass sie in der Tendenz eher den Interessen der OECD-Staaten als den Bedürfnissen der Entwicklungsländer dienen.³⁴ So konnte das Versprechen der Doha-Verhandlungsrunde, das WTO-Agrarabkommen stärker auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer auszurichten, ihnen besseren Zugang zu den OECD-Märkten zu verschaffen und gleichzeitig kontextgerechten Schutz von lokalen Märkten zuzulassen, bislang nicht eingelöst werden.

Da die Doha-Runde weitgehend blockiert ist, haben viele Länder begonnen, eine Vielzahl bi- und plurilateraler Handelsverträge (sog. Präferenz- oder Freihandelsabkommen) auszuhandeln. Die Schweiz hat nebst den Abkommen mit der EU und der EFTA mit 28 weiteren Staaten Freihandelsabkommen abgeschlossen, und gestützt darauf einige spezifische Landwirtschaftsabkommen, u.a. mit Albanien, der Türkei, Kolumbien, Peru usw.³⁵ Die meisten Verträge der Schweiz enthalten nur wenige Konzessionen bei den Agrarzöllen, soweit die Produkte mit Schweizer Produkte in Konkurrenz stehen, und berühren die Subventionen nicht.³⁶

Die multilateralen Agrarhandelsregeln verlangen nicht nach nachhaltigen Produktionsweisen (was mit der grundsätzlichen Nichtanerkennung von PPMs bei der Bestimmungen von ‚likeness‘ zusammenhängt), aber sie lassen solche Vorschriften teilweise zu (s. Kapitel 4.1). Dadurch, dass die Regeln nachhaltige Produktionsmuster nicht einfordern (z.B. als Voraussetzung für Rechtsschutz), fördern sie tendenziell die billigste und nicht die nachhaltigste Produktionsweise (wobei der Agrarschutz diese Wirkung wiederum verzerrt).

Was Standards und technische Vorschriften betrifft, die sich direkt auf das Produkt beziehen, so sind diese durch das SPS- und das TBT-Abkommen zwar zugelassen, sie müssen aber konsistent und nicht-diskriminierend ausgestaltet sein und – teilweise – auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. Das TRIPS-Abkommen³⁷ schliesslich kommt zusammen mit den UPOV-Konvention³⁸ v.a. dann ins Spiel, wenn es um den Schutz geistigen Eigentums in der Saatgutproduktion, um Markenschutz und den Schutz von geographischen Ursprungsangaben geht.

2.3. Nachhaltiges Agrarhandelssystem? Eckpunkte

Vor dem Hintergrund der blockierten WTO-Verhandlungsrunde und aufgrund der wachsenden Zweifel, ob eine Marktöffnung im Agrarbereich nachhaltige Lösungen nach sich zieht, ist in den vergangenen Jahren die Frage, wie die internationalen Agrarhandelsregeln nachhaltig ausgestaltet werden könnten, vermehrt diskutiert worden. Im Folgenden stelle ich in knapper Form den Ansatz vor, den ich in meinem Buch zur Thematik vertrete³⁹ und der sich aus völkerrechtlichen Grundprinzipien herleitet. Ähnliche Überlegungen finden sich beispielsweise im Mission Report von de Schutter⁴⁰, den Arbeiten von Jennifer Clapp, Sophia Murphy oder Irene Musselli⁴¹, dem neuen ‚SOCO-Bericht‘ der FAO⁴², aber auch in der „Trade and Environment Review 2013“ der UNCTAD⁴³. Letztere hält dazu fest:

“[...] more regionalized/localized food production networks should be encouraged by trade rules, without excluding the supplementary role trade will have to play. The key question is whether such transformation

³⁴ Ein bestimmendes Element des Abkommens ist, dass Länder, die ihren politischen Handlungsspielraum eingegrenzt und diese Grenzen über ihre ‚Schedules‘ notifiziert haben, in der Regel nicht mehr darauf zurückkommen können (das sog. Lock-in-Prinzip).

³⁵ S. z.B. http://www.ezv.admin.ch/pdf_linker.php?doc=D30_1_1_d.

³⁶ Nicht zuletzt, da bilateral gewährte Konzessionen im Subventionsbereich auch gegenüber anderen Staaten wirken würden.

³⁷ S. auch unter https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

³⁸ http://www.upov.int/upovlex/en/upov_convention.html

³⁹ Bürgi Bonanomi, E., 2015, Sustainable Development in International Law Making and Trade, international food governance and trade in agriculture, Edward Elgar Publishing EEP. (im Folgenden: Bürgi, 2015).

⁴⁰ UN Special Rapporteur on the Right to Food, De Schutter O, 2009, Mission to the World Trade Organization, A/HRC/10/5/Add.2.

⁴¹ Clapp, J., 2014, Trade Liberalization and Food Security, Examining the Linkages, Quaker United Nations Office; Chatterjee, B and Murphy, S., 2014, Trade and Food Security. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2014. www.e15initiative.org/; Musselli, I, Price Stabilisation and WTO, forthcoming.

⁴² FAO, 2015-2016, The State of Agricultural Commodity Markets, Trade and food security: achieving a better balance between national priorities and the collective good, Rome.

⁴³ UNCTAD, 2013, Trade and Environment Review 2013, Hoffmann U. et al, Wake Up Before it is Too Late, make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate, UN Geneva.

Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz?

can be achieved through fully exploiting existing flexibilities in WTO rules, or whether this will require a more fundamental change in the trade tool-box.”⁴⁴

Die Frage nach einem nachhaltigen Agrarhandelssystem stellt sich für die Schweiz zum einen deshalb, weil sie diverse internationale Verträge abgeschlossen hat, deren Regeln bei der Gestaltung von Agrarmärkten beachtet werden müssten. Besonders zu erwähnen sind UNO-Pakt 1 (bzw. der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ICESCR), der das Menschenrecht auf angemessene Ernährung statuiert und die Schweiz gegen innen und aussen auf dessen Respektierung verpflichtet; die diversen Konventionen der internationalen Arbeitsorganisation ILO, die Arbeitsstandards auch für den Agrarbereich vorsehen; die Biodiversitätskonvention CBD und den Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (ITPGRFA), die den Schutz von Biodiversität auch in der Landwirtschaft vorschreiben; das Klimaabkommen, das eine emissionsarme Landwirtschaft postuliert; die UNCCD-Konvention, die sich gegen Bodenverwüstung richtet; weiter die UNESCO-Konvention zum Schutz von kultureller Vielfalt, regionale Landschaftsschutzkonventionen usw.⁴⁵ Zum anderen verlangt auch die Schweizer Bundesverfassung, dass sich der Bund für eine Schweizer Landwirtschaft einzusetzen hat, die ihren multifunktionalen Aufgaben gerecht wird (Art. 104). Gleichzeitig soll der Bund nach Art. 54 beitragen „zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie [...] sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“ Auch der WTO-Grundvertrag selbst und das WTO-Agrarabkommen verweisen in ihren Präambeln auf die Nachhaltige Entwicklung und sog. non-trade-concerns, die es zu berücksichtigen gilt. Schliesslich hat sich die Schweiz zur Umsetzung der Globalen Nachhaltigkeitsziele bereit erklärt.

Aus völkerrechtlicher Kohärenzperspektive ist zu fragen, wie die Agrarhandelsregeln ausgestaltet sein müssten, damit sie Agrarmärkte schafften, die folgendes hervorbrächten: Ernährungssysteme, die das individuelle Recht auf Nahrung gewährleisten und der allgemeinen Ernährungssicherheit dienen (wobei der Zugang zu Wasser mitgedacht ist); Ernährungssysteme, die Biodiversität schützen und nutzen, in denen emissionsarme und bodenschützende Produktionsweisen zur Anwendung kommen und in denen Wasser sparsam genutzt wird; Ernährungssysteme, die auf einer gerechten Ressourcenverteilung beruhen und die sozial gerechte und innovative Betriebsformen hervorbringen, usw. Während Märkte nicht all dies leisten können, so stellen sie doch in der Regel ein ‚enabling environment‘ oder ein ‚disabling environment‘ für nachhaltige Ernährungssysteme bereit.

In der Nachhaltigkeitsdebatte haben sich in den letzten Jahren einige zentrale Elemente herauskristallisiert, die bei der Suche nach der optimalen Lösung mitbedacht werden müssen. Einerseits müssen nachhaltige Lösungen kontextgerecht sein und in partizipativen Prozessen ausgehandelt werden (wobei die oben erwähnten Zielsetzungen im Blick zu behalten sind). Das Ernährungssystem muss zudem global betrachtet werden: Nachhaltige Ernährungssysteme im Globalen Süden setzen nachhaltige Ernährungssysteme im Globalen Norden voraus. Schliesslich ist *Diversität* als Kernkonzept anzuerkennen: es bedarf einer Vielfalt an Märkten, Produktions- und Verarbeitungsweisen, Ressourcen und Arbeitsformen.⁴⁶

Wie der Agrarhandel geregelt sein müsste, damit er zur Verwirklichung der oben genannten Regelungsziele bestmöglich beitragen könnte, müsste in einem breiten, offenen und partizipativen, an den Nachhaltigkeitskriterien ausgerichteten Prozess diskutiert und erstritten werden (z.B. in Anlehnung an den IAASTD-Prozess). Dieser Prozess müsste sich wiederum an einem kooperativen – und nicht an einem nationalistischen – Souveränitätsverständnis ausrichten.⁴⁷ Konkrete Vertragsideen, die die Diskussion befruchteten, gibt es heute noch zu wenige, nicht zuletzt, weil sich die Doha-Runde bislang auf das ‚doing the same thing again and again‘ konzentriert hat. Folgende Eckpunkte einer möglichen nachhaltigen Agrarhandelsregulierung – mit Blick auf die Zoll-, Subventions- und Standardfragen – lassen sich jedoch aus der gegenwärtigen Forschung ableiten. Dabei scheint die ‚optimale‘ Lösung im ‚Dazwischen‘ zu liegen. Entsprechend sollten nachhaltige globale Agrarhandelsregeln folgendes sicherstellen:

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ All diese Abkommen mit vollständigem Titel und Angaben sind aufgeführt in Bürgi, 2015, xxii ff. Für sich auf die Abkommen beziehende ‚Soft Law‘-Instrumente, s. auch die Liste in Bürgi, 2015, 399 ff, und für Erläuterungen zu den Abkommen und deren Relevanz für Handelsfragen, Bürgi, 2015, S. 250 ff.

⁴⁶ De Schutter schreibt dazu mit Blick auf die Dichotomie ‚kleinbäuerliches System vs Agroindustrie‘: „The example of Brazil suggests that family farms can be supported even in the vicinity of highly competitive, large-scale agricultural producers and that such coexistence can be viable, provided the government is aware of the different functions that different agricultural models serve to fulfil, and adopts a balanced approach towards them.“ De Schutter, 2014, Final Report, S. 13.

⁴⁷ S. Bürgi Bonanomi, E., 201, Von Ernährungssouveränität zu kooperativer Ernährungssouveränität, in: Widerspruch, 64.

*Discipline policy space, particularly for OECD countries*⁴⁸

OECD-Länder und grosse Agrearexporteure stärker als heute disziplinieren; den agrarpolitischen Handlungsspielraum wirksamer eingrenzen (insbesondere Massnahmen zum Schutz der Verarbeitungsindustrie in Globalen Norden abbauen); Marktinterventionen gezielt auf soziale und ökologische Ziele ausrichten; auf konsistent formulierte und nicht-diskriminierende Standards hinwirken; private Standards einer öffentlichen Prüfung unterziehen, um zu verhindern, dass verletzte Anbieter_innen von Wertschöpfungsketten ungerechtfertigt ausgeschlossen werden (s. z.B. GLOBALG.A.P. Standards der Einzelhändler), etc.

Allow for necessary policy space

Ärmeren Ländern agrarpolitischen Handlungsspielraum zurückgeben, wo er notwendig wäre, aber über völkerrechtliche Verpflichtungen eingeschränkt worden ist (z.B. den Einsatz von Preisstabilisierungsmassnahmen, saisonale Zölle, Subventionen zur Abgeltung von Allgemeinleistungen zulassen und fördern) und Anreize setzen, damit dieser Spielraum genutzt wird.

Positively shape (by setting incentives for sustainable agricultural production; by positively shaping domestic governance)

Das Agrarhandelssystem mit Nachhaltigkeitsstandards unterlegen; nachhaltige Produktionsweisen fördern und nicht-nachhaltige Produktionsweisen verhindern; effektive Handelszugeständnisse machen und mit positiven Bedingungen verknüpfen (z.B. partizipative Verfahren als ‚Eintrittskriterium‘), etc.⁴⁹

Regard ‚the other side of the coin‘

Einige der erwähnten Massnahmen könnten bereits gestützt auf heutiges Agrarhandelsrecht umgesetzt werden (*de lege lata*), einige würden nach einer Vertragsanpassung verlangen (*de lege ferenda*). Wichtig ist, dass die verschiedenen Nachhaltigkeits-Massnahmen zusammen betrachtet und die mit ihnen einhergehenden Vor- und Nachteile sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. So dürfen Nachhaltigkeitsstandards keinesfalls zum Ausschluss von verletzlichen Produzent_innen führen, sondern sollten diesen vielmehr neue Marktchancen eröffnen.

Im Endeffekt geht es darum, mittels Handelsregeln kontextgerechtere und nachhaltigkeitsorientiertere Handlungsräume zu schaffen, die für die Vertragspartner berechenbar sind. Die oben erwähnten Elemente zeigen auf, in welche Richtung ein nachhaltiges Agrarhandelssystem gehen könnte. Neben Lösungen im Bereich des Zoll-, Subventions- und Standardrechts müsste nach weiteren nachhaltigen Regulierungen gesucht werden, insbesondere beim Schutz von Saatgut und traditionellem Wissen, aber auch im Umgang mit global tätigen Unternehmen, um Missbrauch von Marktmacht zu verhindern und ‚market choices‘ zu diversifizieren.⁵⁰

3. Agrarhandelssystem mit Nachhaltigkeitsstandards unterlegen: die Idee der Fair-Food-Initiative

Die Fair-Food-Initiative, die Anlass zu dieser Studie gab, möchte dazu beitragen, das Agrarhandelssystem mit Nachhaltigkeitsstandards zu unterlegen. Die Idee lässt sich damit gut in das Konzept eines nachhaltigen Agrarhandelssystems einbetten und zielt ab auf das in Kapitel 2.3 erwähnte ‚Positively shape, by setting incentives for sustainable agricultural production‘.

Die Initiative verlangt, dass Lebensmittel, die in der Schweiz zum Verkauf angeboten werden, „von guter Qualität und sicher sind und [...] umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden“. Dabei soll der Bund die „Anforderungen an die Produktion und die Verarbeitung“ festlegen. Die Initiative richtet sich damit einerseits gegen innen, indem sie eine Überprüfung der Schweizer Agrarpolitik auf ihre *tatsächliche* Umwelt- und Sozialverträglichkeit voraussetzt. Sie richtet sich aber auch gegen aussen, indem sie verlangt, dass importierte Lebensmittel ebenfalls von guter Qualität sind

⁴⁸ Die englischen Begriffe verweisen auf das in Bürgi, 2015, entwickelte Konzept, s. S. 341ff.

⁴⁹ Positive Konditionalitäten sind dem Handelssystem nicht fremd. Art... TRIPS schreibt beispielsweise vor....GSP+ Systeme ... Viele Freihandelsabkommen kennen heute den Verweis auf Menschenrechts- und Umweltstandards, wobei die Art der Verknüpfung mit den Handelszugeständnissen oft sehr verschieden ist. Die Forderung nach partizipativer Gouvernanz resp. demokratischer Teilhabe an der Agrarpolitik wird vom Konzept der Ernährungssouveränität aufgenommen, wobei hier von einem kooperativen Verständnis der Ernährungssouveränität ausgegangen wird. *referenz*

⁵⁰ S. z.B. South Centre, 2008, Rebalancing the Supply Chain: buyer power, commodities and competition policy, Geneva: South Centre.

und nach den erwähnten Kriterien hergestellt sein müssen. Für zusammengesetzte Lebensmittel sowie für Futtermittel wird dieses Ziel ‚nur‘ angestrebt.

Die Frage, wann ein Lebensmittel von guter Qualität, sicher, umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt ist, wird von der Initiative nicht beantwortet. Der ursprünglich geplante Verweis auf geltende Schweizer Standards ist im Initiativtext nicht mehr enthalten. Einziger Anhaltspunkt ist die Forderung, dass „Erzeugnisse aus fairem Handel“ und aus „bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben“ begünstigt, und dass Umweltaspekte, die mit dem Transport und der Lagerung zusammenhängen, berücksichtigt werden sollen. Somit wird es der Umsetzung überlassen, die erwähnten Standards weiter zu konkretisieren. Dies entspricht auch dem rechtsstaatlichen Konzept, nur *Grundsätze* in der Verfassung zu verankern. So bleibt der Spielraum bestehen, eine richtungsweisende Idee grundrechts- und völkerrechtskonform umzusetzen. Gerade das Völkerrecht könnte bei einer Konkretisierung der Standards Hilfestellung bieten, liessen sich doch diverse Sozial- und Umweltstandards wie oben erwähnt aus bestehenden Völkerrechtsverträgen ableiten, die diesen Standards wiederum Legitimität verschafften.⁵¹

Was die Produktionsweisen im Ausland betrifft, knüpft die Initiative an den Importen und also am Konsum in der Schweiz an: Was in der Schweiz konsumiert wird, soll ‚anständig‘ produziert worden sein. Somit verfolgt die Initiative den gleichen Ansatz, der mit der Revision des Umweltgesetzes im Rahmen des Gegenvorschlags zur Volksinitiative „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft“ (s. Kapitel 5) verfolgt wurde. Auch die Mineralölsteuer-Gesetzgebung zur Förderung von nachhaltigen Agrotreibstoffen benutzt den gleichen Ansatz. Ein anderes Konzept wählt die Konzernverantwortungsinitiative, die von in der Schweiz *ansässigen* Unternehmen ein verantwortungsvolles Verhalten im Ausland verlangt.

Gemäss dem Initiativtext soll der Bundesrat mittel- und langfristige Ziele setzen und die Massnahmen an den Zielen ausrichten. In der Wahl der Instrumente ist der Bundesrat grundsätzlich frei, wobei folgende Massnahmen vorgeschlagen werden („insbesondere“): Zulassungsvorschriften; Produktions- und Verarbeitungsweise deklarieren; neue Zollkontingente einführen; Einfuhrzölle abstufen; verbindliche Zielvereinbarungen mit der Lebensmittelbranche abschliessen (analog zur Klimagesetzgebung); regional und saisonal produzierte Lebensmittel fördern; die Lebensmittelverschwendung eindämmen.

Die Idee der Initiative, mit Markt- und Handelsmassnahmen Nachhaltigkeitsanreize zu setzen und damit nicht nur Wirkungen im In-, sondern auch und im Ausland zu erzielen, steht im internationalen Vergleich nicht alleine da. Die Massnahmen, die Staaten zu diesem Zweck ergreifen, reichen von Importsperrn, konditionierten Zollkontingenten, Zollabstufungen und ‚border tax adjustments‘ (zwecks Ausgleichs von Klimasteuern) bis hin zur Verknüpfung von Sozial- und Umweltbedingungen mit den allgemeinen Präferenzsystemen (General Systems of Preferences, GSP), die die ärmsten Länder in den Weltmarkt integrieren sollen. Auch staatlich unterstützte Labelvorschriften sollen das Verhalten der Konsument_innen beeinflussen.⁵² Diverse Gerichtsentscheide setzen sich mit den damit verbundenen Streitfragen auseinander, wobei die Streitbeilegungs-Entscheide der WTO im Vordergrund stehen. Eine vertiefte Analyse der Völkerrechtskonformität solcher nachhaltigkeitsorientierter Handelsmassnahmen würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Im Folgenden sollen jedoch einige grundsätzliche Überlegungen angestellt werden, die helfen sollen, die Fragen einzuordnen.

4. Völkerrechtskompatibilität von staatlichen Nachhaltigkeitsvorgaben für Importe

4.1. WTO-Kompatibilität

Die Grundregeln des Welthandelsrechts sind in den WTO-Verträgen zu finden. Auch die meisten Freihandelsabkommen verweisen explizit oder implizit darauf. Diese Grundregeln lassen Nachhaltigkeitsanreize in einem gewissen Umfang zu, wobei die Grenzen laufend neu abgesteckt werden. So ist die WTO-Rechtsprechung, die sich mit nachhaltigkeitsorientierten Importsperrn und -quoten, mit der Konditionierung von Präferenzsystemen, mit sanitären und phytosanitären Standards und Labellingvorschriften auseinandersetzt, ziemlich vielfältig. Besonders hervorzuheben sind die folgenden Fälle: US-Restrictions on Imports of Tuna II (1994); US-Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (Tuna III, 2012); US-Import Prohibition of Certain Shrimps and Shrimp Products (Shrimps Case, 1998)

⁵¹ In der Umsetzung könnten beispielsweise Labels, die Umwelt- und Sozialverträglichkeit konsistent zertifizieren, akkreditiert werden, womit die erwähnte Produktdifferenzierung ermöglicht würde. Dies würde gleichzeitig die notwendige Harmonisierung und öffentliche Kontrolle von Labels voranbringen.

⁵² Gute Zusammenstellungen der einzelnen Massnahmen sind mir allerdings nicht bekannt.

⁵³; EC- Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones Case, 1998)⁵⁴; EC-Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries (GSP-Case, 2004); US-Measures affecting the Cross Border Supply of Gambling and Betting Services (Gambling Case, 2005); EC-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (GMO-Case, 2006), Brazil-Measures affecting the Imports of Retreaded Tyres (2007); China-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials (2012); oder EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (Seals Case, 2014).⁵⁵

Obschon die WTO-Kompatibilität am besten im Zusammenhang mit konkreten, eingeführten Massnahmen geprüft werden kann, lassen sich basierend auf die erwähnte Rechtsprechung doch einige allgemeine Überlegungen anstellen.⁵⁶ Im Zentrum der Auseinandersetzungen steht einerseits die Frage, wie die Meistbegünstigungs- und Inländerbehandlungsklauseln⁵⁷ nach Art. I und Art. III GATT auszulegen sind (insbesondere im Zusammenhang mit Art. XI GATT, das die Einfuhrkontingente regelt). Ist ein Produkt mit vergleichbaren Eigenschaften, das aber anders hergestellt ist als ein vergleichbares Produkt, ein ‚like product‘ (i.e. ein Produkt, das aus Sicht der Konsument_innen austauschbar ist)? Falls es nicht als ‚gleichwertig‘ beurteilt wird, kann es auch unterschiedlich behandelt werden (zum Begriff ‚PPM‘ s. auch Kapitel 1 und 2.2). Gemäss heutiger Rechtsprechung der WTO, die v.a. auf die ‚Border Tax Adjustment‘-Kriterien abstellt⁵⁸, ist davon auszugehen, dass beispielsweise eine konventionell produzierte Banane und eine nachhaltige produzierte Banane von der Streitschlichtungsbehörde als ‚like‘ beurteilt würden, was wiederum keine unterschiedliche Zollbehandlung zulassen würde. Diese Rechtsprechung ist jedoch dynamisch und entwickelt sich laufend weiter.

Da die Auslegung der erwähnten Bestimmungen eher restriktiv ist, stehen darüber hinaus die in Art. XX GATT formulierten Allgemeinen Ausnahmen (‚general exceptions clauses‘) im Vordergrund der Rechtsprechung. Diese halten fest, dass Handelszugeständnisse zum Schutz gewisser öffentlicher Interessen (insbesondere von Umweltgütern, aber auch von bestimmten sozialen Standards) ausgesetzt werden können. Der ‚chapeau‘ von Art. XX GATT, i.e. der einleitende Satz zum Artikel, ist dabei zentral. Dieser schreibt vor, dass die Ausnahmen nur dann zur Anwendung kommen können, wenn die entsprechenden Massnahmen *nicht-diskriminierend* ausgestaltet sind.

In mehreren Fällen wurde das Vorliegen öffentlicher Interessen im Sinne von Art. XX GATT bejaht, was zeigt, dass ein gewisser Spielraum für nachhaltigkeitsorientierte Handelsmassnahmen besteht. Die Staaten, die solche Massnahmen einsetzten, sind jedoch dennoch in den meisten Fällen unterlegen, da ihr Vorgehen an der Nichtdiskriminierungs-Vorgabe scheiterte. Ihnen wurde vom Schiedsgericht vorgeworfen, dass die von ihnen eingeführten Massnahmen die heimische Produktion bevorzugten, weil sie für ausländische Anbietende schwieriger umzusetzen seien. Der Shrimps-Fall von 1998 (s. oben) ist ein Präzedenzfall. Darin wurde entschieden, dass das Land, das die Massnahme einführen will, beweisen müsse, dass es sich auf internationaler Ebene um ein gemeinsames Vorgehen bemühe. Gleichzeitig müssten die Massnahmen so ausgestaltet sein, dass auch die Vertragspartner sie umsetzen könnten. Die Rechtsprechung zu den Standards und technischen Vorschriften wie staatlich geförderte Label verlangt – gestützt auf das SPS- und TBT-Abkommen – ebenso, dass diese konsistent und nicht-diskriminierend ausgestaltet sind. Das SPS-Abkommen verlangt zudem, dass Standards einer gewissen wissenschaftlichen Überprüfung standhalten müssen (weshalb die EU z.B. im Hormon-Fall unterlag).⁵⁹

⁵³ In diesen sehr bekannten Präjudizfällen wollte die USA keinen Thunfisch resp. Shrimps importieren, sofern die verwendeten Fangmethoden Delphine resp. Meeresschildkröten gefährdeten.

⁵⁴ Dieser Fall bezieht sich auf die Weigerung der EU, mit Wachstumshormonen behandeltes Fleisch aus den USA zum Import zuzulassen.

⁵⁵ Sämtliche Fälle sind zu finden unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm oder <http://www.worldtradelaw.net/>. Für Erläuterungen zu den Fällen s. Bürgi, 2015, xxf und S. 109 ff, oder De Schutter, 2015, Trade in the Service of (s. FN unten). Für die Konsequenzen des Seal Falls, s. z.b. die Ausführungen in Cottier, Th. (forthcoming), The Implication of EC – Seal Products for the Protection of Core Labour Standards in the WTO, Göttingen.

⁵⁶ Für eine weiterführende Analyse ist auch die Literatur zu Klimaschutz und Handel zu beachten, die sich intensiv mit Fragen nach der Zulässigkeit von Zolldifferenzierungen auseinandersetzt. S. z.B. Holzer, K., 2014, Carbon-related Border Adjustment and WTO Law. Edward Elgar, und Cottier T., Nortova O, Shingal, A, 2014, The Potential of Tariff Policy for Climate Change Mitigation: Legal and Economic Analysis, Journal of World Trade 48:5 (2014).

⁵⁷ ‚most-favoured nation clause‘; ‚national treatment clause‘

⁵⁸ S. Bürgi, 2015, S. 210 ff.

⁵⁹ Eine gründliche Analyse der gegenwärtigen Rechtslage und der entsprechenden Rechtsprechung findet sich in de Schutter, O, 2015, Trade in the Service of Sustainable Development, linking trade to labour rights and environmental standards, Bloomsbury (im Folgenden: De Schutter, 2015, Trade in the Service of Sustainable Development). Dieses Buch

Auch wenn hier die Rechtsprechung nicht weiter erläutert werden kann, lässt sie sich, soweit für die Fair-Food-Initiative relevant, wie folgt zusammenfassen: Nachhaltigkeitsvorgaben, die nur die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft tangieren, sind unproblematisch. So könnten beispielsweise die Direktzahlungen konsequenter auf ökologische und soziale Ziele hin ausgerichtet werden. Was technische Vorschriften angeht, so sind diese ebenfalls WTO-konform, solange sie alleine privater Natur sind. *Staatliche* Massnahmen wie Importverbote, Zolldifferenzierungen zur Förderung nachhaltiger Produktionsweisen und Kennzeichnungspflichten dürften am ehesten dann als WTO-konform taxiert werden, wenn die Standards kontextgerecht formuliert gesetzt sind (also alle Marktteilnehmenden die gleiche Chance haben, diese zu erfüllen) und sie auch ‚gegen innen‘ konsequent umgesetzt werden.

Weiter ist zu beachten, dass die Massnahmen verhältnismässig sein sollten, auch ein Kriterium von Art. XX GATT. Das bedeutet, dass die am wenigsten einschneidende Massnahme gewählt werden sollte, die aber trotzdem gewährleistet, dass das Ziel erfüllt wird. Importverbote beispielsweise sollten erst zuletzt in Betracht gezogen werden (auch müsste hier zusätzlich die Rechtsprechung zum Verbot der mengenmässigen Beschränkungen im WTO-Recht berücksichtigt werden⁶⁰). Zolldifferenzierungen wären vorzuziehen (denkbar wären z.B. Positivlisten für besonders nachhaltige Produkte). Gleichzeitig sollte die Massnahme wissenschaftlichen Kriterien standhalten und politisch legitim sein, was mit der Bezugnahme auf internationale Verträge zu einem gewissen Grad sichergestellt werden kann.

Wichtig ist auch, dass gleichermaßen Gewicht auf ökologische und soziale Bedingungen gelegt wird. Massnahmen, die beispielsweise nur auf die Klimaemissionen abzielen, dürften insbesondere dann als inkonsistent abgelehnt werden, wenn sie als ‚nachhaltig‘ bezeichnet werden. So können Importe von Nahrungsmitteln aus dem Globalen Süden trotz Transportemissionen aus Nachhaltigkeitssicht geboten sein, wenn der soziale Nutzen gross ist und die negativen ökologischen Folgen bei der Produktion begrenzt sind. Ein einseitiges Abstellen auf Transportemissionen könnte aus dieser Perspektive als diskriminierend beurteilt werden.⁶¹

Am glaubwürdigsten und wenigsten angreifbar wäre die gewählte Massnahme dann, wenn sie zur Folge hätte, dass der Zugang für ausländische Produkte zum Schweizer Markt gestärkt würde (insbesondere für diejenigen Produkte, die sozial- und umweltpolitisch am meisten Sinn machen). Letzteres könnte dann eintreffen, wenn eine konsequente Ausrichtung der Schweizer Agrarpolitik auf Umwelt- und Sozialstandards eine intensivere, weniger kapitalintensive Produktionsweise zur Folge hätte, die nach mehr Nahrungsmittelimporten verlangte (insbesondere auch verarbeiteter Nahrungsmittel).⁶² Das gäbe einen politischen Hebel in die Hand, um nachhaltige Produktionsweisen auch ausserhalb der Schweiz zu fördern.

Vor dem Hintergrund des sozialen Nutzens, den ein besserer Marktzugang für (verarbeitete) Produkte aus Entwicklungsländern mit sich brächte, wären auch Wege zu prüfen, um den Mehrbedarf an Importen mit Produkten aus ebensolchen Ländern zu decken. Das ‚Allgemeine Präferenzsystem‘ GSP lässt positive Diskriminierungen zu Gunsten von Entwicklungsländern unter gewissen Bedingungen zu. So kennt die Schweiz bereits Nullzölle für viele Rohstoffe aus Entwicklungsländern, jedoch weniger für verarbeitete Agrarprodukte. Nullzollregimes haben auch nicht immer den erwünschten Effekt, da produktbezogene Standards ebenso handelshemmend wirken können.⁶³ Ergänzend wäre zu prüfen, ob über gezielt auf nachhaltige Produkte ausgerichtete Importquoten sowie die Förderung von kontextgerechten und einfach kontrollierbaren Labels und alternativen Absatzkanälen der Zugang zum kaufkräftigen Schweizer Markt verbessert werden könnte (s. Kapitel 4.3. und 5). Da heutzutage nur der kleinere Anteil der landwirtschaftlichen Importprodukte mit Produktionslabeln gekennzeichnet ist, ginge es um den Aufbau neuer Märkte, und damit um einen

beruht auf einer Studie, die De Schutter im Auftrag der belgischen Regierung erstellt hat, damit diese ihren Handlungsspielraum ausloten kann.

⁶⁰ S. ausführlich dazu de Schutter, 2015, Trade in the Service of Sustainable Development.

⁶¹ S. dazu z.B. den provokativen Artikel von Müller, B, 2007, Food Miles or Poverty Eradication? The moral duty to eat African Strawberries at Christmas, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.

⁶² Eine verstärkte Ausrichtung auf Agrarimporte könnte auch wegen des Klimawandels geboten sein, da vermehrt klimatische Verwerfungen auch in der Schweiz zu erwarten sind.

⁶³ S. eg. Häberli, Ch, 2008, Market Access in Switzerland and in the European Union for Agricultural Products from Least Developed Countries, NCCR Trade Working Paper 2008/5. Dass das Nullzollregime der Schweiz für Entwicklungsländer aber durchaus relevant ist und in den letzten Jahren zu Mehrimporten von Produkten aus Entwicklungsländern in die Schweiz geführt hat, zeigt die folgende Studie von Alliance Sud: Browne Anne-Marie, Agazzi, Isolda, 2015, Importations Agricoles Suisses, Statistiques et impact de l'initiative sur la souveraineté alimentaire et la fair food initiative sur les pays en développement et les pays les moins avancés, alliance sud.

längerfristigen Prozess, in den auch weitere Länder einbezogen werden könnten. Strategien und vertiefte umfassende Analysen hierzu fehlen jedoch.

Auf den Agrarhandel ausgerichtete Nachhaltigkeitsmassnahmen werden neuerdings vermehrt und in vielen Ländern postuliert. Werden sie geschickt, konsistent und nicht-diskriminierend umgesetzt, könnten sie die sich laufend weiter entwickelnde WTO-Rechtsprechung im konstruktiven Sinn und mit Blick auf die globalen Nachhaltigkeitsziele herausfordern. Würde die Schweiz entsprechende Massnahmen offensiv umsetzen, so wären WTO-Beschwerden zwar möglich, aber v.a. dann wenig wahrscheinlich, wenn die Massnahmen den Marktzugang für ausländische Anbieter_innen verbessern würden.

4.2. EU-Verträge

Die Schweiz ist mit der EU weitere Handelsbeziehungen eingegangen. Im Bereich des Agrarhandels stehen, neben dem Freihandelsabkommen von 1972, das Abkommen von 1999 über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen) und das Abkommen von 2004 über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte im Vordergrund.⁶⁴

Das Landwirtschaftsabkommen, das Teil der sog. Bilateralen I ist und 2002 in Kraft trat, bezweckt den Abbau von tarifären Handelshemmnissen (Zöllen und Importkontingenten) und nicht-tarifären Handelshemmnissen (v.a. Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen). Während im Sektor Käse die Zölle und die Importkontingente vollständig abgebaut wurden, wurden bei Früchten, Gemüse, Fleisch- und Weinspezialitäten zwar Konzessionen gewährt, Zölle und Kontingente aber nicht abgeschafft. Bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen wurde v.a. vereinbart, Vorschriften im Bereich der Ernährungsgesundheit (sanitäre und phytosanitäre Standards) als gleichwertig anzuerkennen.

Das Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Teil der sog. Bilateralen II und in Kraft seit 2005 revidierte und erweiterte das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 (SR 0.632.401.2), das bereits vorher für gewisse verarbeitete Landwirtschaftsprodukte Zollregelungen vorsah⁶⁵, und führte einen vereinfachten Preisausgleichsmechanismus ein. Es beseitigt tarifäre Handelshemmnisse für gewisse weitere Produkte der Nahrungsmittelindustrie (wie Schokolade, Kaffee, Getränke, Biskuits, Teigwaren),⁶⁶ lässt aber weiterhin einen Preisausgleichsmechanismus zu, um der Schweizer Verarbeitungsindustrie den Rückgriff auf teurere Schweizer Rohstoffe zu ermöglichen. In der Höhe der Preisdifferenz darf die Schweiz Zölle und Exportsubventionen einsetzen (sog. Schoggi-gesetz⁶⁷).

Diese Abkommen schränken den politischen Spielraum der Schweiz somit weitergehend ein als die WTO-Abkommen; ein gewisser politischer Spielraum bleibt aber weiterhin bestehen. So erhebt die Schweiz weiterhin relativ hohe Zölle auf vielen Agrarprodukten aus der EU; tiefe Zölle sind in etlichen Fällen an die Vergabe von Importkontingenten gebunden.⁶⁸ Solche Zollkontingente werden auf Produktgruppen wie Fleisch, Wurstwaren, Schnittblumen, Früchte, Gemüse, Kartoffeln, Schafe, Rinder, Pferde, Milchprodukte gewährt. Wer einen Kontingentsanteil besitzt, kann die entsprechenden Waren zum tieferen Kontingentzollansatz (KZA) einführen. Alle anderen müssen bei der Einfuhr den oft wesentlich höheren Ausserkontingentzoll-Ansatz (AKZA) bezahlen. Solche Importe zum AKZA sind jederzeit und in unbeschränkter Menge möglich. Die Kontingentszuteilung erfolgt nach dem höchsten gebotenen Preis.⁶⁹

Die Idee, nachhaltig produzierte Produkte tarifarisch besser zu behandeln als nicht-nachhaltig produzierte Produkte, verstösst *prima vista* nicht zwingend gegen die erwähnten Abkommen. Dies ist der Fall, solange sich die Massnahmen innerhalb des noch bestehenden Spielraums bewegen, also Zölle nicht über heute vereinbarte Ansätze hinausgehen und Zollkontingente nicht eingeschränkt werden. Der Spielraum für Zolldifferenzierungen wäre einzig dort nicht gegeben, wo Nullzölle bestehen (wie im Sektor Käse), oder bei den

⁶⁴ Die Abkommenstexte können hier eingesehen werden: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/bilaterale-abkommen/abkommen-umsetzung/abkommenstexte.html>. Die kurze Analyse des EU-Vertragsrechts in diesem Kapitel basiert auf den Abkommenstexten. In eine vertiefere Analyse müsste die EU-Rechtsprechung miteinbezogen werden.

⁶⁵ Darüber hinaus waren Landwirtschaftsprodukte vom Freihandelsabkommen von 1972 nicht erfasst.

⁶⁶ S. Art. 1 Abs. 2 des Protokolls Nr. 2 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, 1972, Stand am 1. April 2015, SR 0.632.401.2: „Insbesondere dürfen die Vertragsparteien auf diese Erzeugnisse keine Einfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung, einschliesslich Agrarteilbeträgen, erheben oder Ausfuhrerstattungen gewähren bzw. Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung vollständig oder teilweise erlassen oder nicht erheben.“

⁶⁷ Wird gegenwärtig in Folge des Nairobi-Beschlusses der WTO angepasst.

⁶⁸ S. die Listen im Anhang zum Landwirtschaftsabkommen.

⁶⁹ S. Art. 18 der Verordnung über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, SR 916.01 (Agrareinfuhrverordnung, AEV) vom 26. Oktober 2011.

Produkten, die unter das Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte fallen (da diese Zölle einen klar umgrenzten Zweck zu erfüllen haben). In den anderen Fällen dürften z.B. Präferenzzölle für nachhaltig produzierte Produkte zulässig sein, falls die unter Kapitel 4.1. erwähnten Konsistenzanfordernisse erfüllt sind. Ähnliches dürfte für eine Kontingenzuteilung gelten, die nicht nur vom Preis, sondern auch von der Erfüllung von Nachhaltigkeitsstandards abhängig gemacht würde.

Solche Anreize wären auch im Sinne der Zielsetzungen des Vertrages über die Europäische Union (EU-Vertrag). Insbesondere die Präambel, Art. 3,3, Art. 3,5, Art. 21,2,d und Art. 21,2,f des EU-Vertrags⁷⁰ bringen zum Ausdruck, dass sich die EU zur Nachhaltigkeit bekennt und die globalen Nachhaltigkeitsziele mitträgt. Von der Schweiz postulierte Nachhaltigkeitsanreize wären demnach von den Zielen der EU mitgetragen, was bei anderen Begehren wie etwa demjenigen zur Einschränkung der Zuwanderung nicht der Fall ist. Sie würden auch die in Art 1 des Anhangs 9 zum Landwirtschaftsabkommen namens „Landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel aus ökologischem Landbau“ statuierte Zielsetzung unterstützen:

Art. 1 Zielsetzung

Unbeschadet ihrer Verpflichtungen [...] verpflichten sich die Parteien, auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung und der Gegenseitigkeit den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln zu fördern, die in der Gemeinschaft und in der Schweiz nach ökologischen Landbaumethoden erzeugt worden sind und die den Rechts- und Verwaltungsvorschriften gemäss Anlage 1 entsprechen.

Während als Fördermassnahme v.a. die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgesehen ist, sind weitere Massnahmen *prima vista* nicht explizit ausgeschlossen.⁷¹ Allerdings müsste bei der Wahl der Massnahmen die Evolutivklausel nach Art. 13 des Landwirtschaftsabkommens beachtet werden, wonach die Parteien sich verpflichten, „ihre Bemühungen fortzusetzen, um den Handel mit Agrarerzeugnissen schrittweise weiter zu liberalisieren“. Auch in Art. 15 des Freihandelsabkommens von 1972 erklären sich die Vertragsparteien bereit, „unter Beachtung ihrer Agrarpolitiken die harmonische Entwicklung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, auf die dieses Abkommen keine Anwendung findet, zu fördern.“ Somit dürften Nachhaltigkeitsanreize eher dann als kompatibel erachtet werden, wenn der Agrarhandel zwischen der EU und der Schweiz dadurch intensiviert und nicht eingegrenzt würde. Hier gelten die gleichen Überlegungen wie bereits unter Kapitel 4.1. dargelegt.

Ob weitere Vertragsregeln mit der EU verhältnismässig ausgestalteten Nachhaltigkeitsanreizen entgegenstünden, müsste eine weitergehende Rechtsanalyse zeigen.⁷²

Institutionell würde eine Annahme der Fair-Food-Initiative oder ähnlicher Beschlüsse bestimmt Verhandlungen mit der EU im Rahmen des Gemischten Ausschusses nach sich ziehen. Dieser Gemischte Ausschuss wurde von Art. 6 des Landwirtschaftsabkommens eingesetzt und überwacht die ordnungsgemässe Durchführung des Abkommens. Der Gemischte Ausschuss würde überprüfen, inwieweit die Massnahmen mit den Abkommen kompatibel sind, wobei schwer vorausgesagt werden kann, welche politische Dynamik sich entwickeln würde. Wahrscheinlich ist, dass die EU eine weiterreichende Anerkennung von in der EU geltenden Standards und Labels verlangen würde. Das Landwirtschaftsabkommen anerkennt ja beispielsweise bereits die Gleichwertigkeit von Ökolabels (s. oben); dieser Ansatz könnte weiter ausgedehnt werden (beispielsweise könnte eine Negativliste die für eine präferentielle Behandlung nicht anerkannten Produktionsstandards auflisten). Weiter dürfte die EU auf Reziprozität bestehen.

4.3. Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern

Wie bereits in Kapitel 2 erwähnt, sollte eine konsequent auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Agrarhandelspolitik auch und besonders Produkten aus Entwicklungsländern den Marktzugang in die Schweiz erleichtern. Wie in Kapitel 4.1. erwähnt, hält das GSP Möglichkeiten für positive Diskriminierungen zu Gunsten von Entwicklungsländern bereit, die auch mit Nachhaltigkeitsstandards unterlegt werden könnten. Hier wären kreative Lösungen gefragt, wie beispielsweise eine kontextgerechtere, schnellere Anerkennung der Gleichwertigkeit gewisser traditioneller Produktionsweisen. Allenfalls könnten Agrarprodukte aus ärmsten Ländern gar bei Vorliegen gewisser Kriterien als ‚safe products‘ (in Anlehnung an das Konzept der ‚safe countries‘) anerkannt werden, insbesondere wenn sie aus bäuerlicher Produktionsweise stammen und in der Region selber verarbeitet wurden (mit entsprechendem sozialen Nutzen).

⁷⁰ Konsolidierte Fassung, 2012.

⁷¹ Ibid, Art. 3.

⁷² Die Vereinbarkeit mit den Cassis-de-Dijon-Regeln wäre z.B. noch näher zu prüfen. Der Bundesrat wird voraussichtlich in seiner Botschaft zur Fair-Food-Initiative auf deren EU-Kompatibilität näher eingehen. Bei Vorliegen der Botschaft können die darin enthaltenen Argumente geprüft und die vorliegende Studie nötigenfalls ergänzt werden.

Eine weitere Möglichkeit zur positiven, ‚nachhaltigkeits-orientierten‘ Diskriminierung böten die sog. Freihandelsabkommen FHA (s. Kapitel 2.2). Die heutigen FHAs der Schweiz gewähren nur limitiert tarifäre Konzessionen im Agrarbereich, und wenn, dann oft nur innerhalb eng begrenzter Kontingente.⁷³ So bestünde Spielraum, Präferenzsysteme für nachhaltig produzierte Produkte einzurichten, beispielsweise mittels entsprechender Kontingenterweiterungen oder Positivlisten. Das Instrument des Freihandelsabkommen böte auch die Möglichkeit, solche Anreize mit finanzieller oder technischer Hilfe zu verknüpfen.

4.4. TTIP und Nachhaltigkeitsstandards: ein paar Gedanken

Die ‚Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft‘ TTIP, die gegenwärtig zwischen der EU und der USA ausgehandelt wird, könnte künftig auch die Schweizer Agrarpolitik stark beeinflussen und den agrarhandelspolitischen Spielraum der Schweiz weiter einschränken. Falls das Abkommen zustande kommt, wird sich die Schweiz entscheiden müssen, ob sie daran ‚andocken‘ soll, wobei bei der Entscheidung neben agrarpolitischen Überlegungen auch die Folgen für andere Wirtschaftssektoren eine grosse Rolle spielen werden. Falls die Schweiz vollumfänglich ‚andockt‘ (ob ein ‚partielles Andocken‘ möglich wäre, ist unklar, aber eher unwahrscheinlich), würde sie die Zölle und Kontingente für Agrarprodukte aus der EU und der USA weitgehend senken oder aufheben müssen (ausser in besonders sensiblen Bereichen). Dies hätte zur Folge, dass Zolldifferenzierungen und Kontingenterhöhungen zur Förderung von nachhaltigen Produktionsweisen nicht mehr in Frage kämen. Zu beachten ist dabei, dass andererseits die Agrarsubventionen vom TTIP unangetastet blieben.

Harmonisierung und Konvergenz von Standards, insbesondere von Produktionsstandards, sind ein zentraler Verhandlungsgegenstand. Soweit bekannt, versucht die EU in den Verhandlungen, auf gewissen hohen Standards zu beharren. So möchte sie weiterhin kein mit Wachstumshormonen behandeltes Fleisch oder mit Chlor gewaschenes Hühnerfleisch auf dem EU-Markt zulassen und die Einfuhr von GVO-Produkten nur nach strengen Zulassungsverfahren erlauben. Die USA kennen ihrerseits strengere Regeln im Bereich mikrobieller Schadstoffe, auf denen sie zu bestehen scheinen. Es ist heute noch offen, ob der Abschluss des TTIP im Standardbereich eher zu einem ‚race to the bottom‘ oder zu einem ‚race to the top‘ führen würde, also beispielsweise eine ‚Qualitätsoffensive‘ in der US-Landwirtschaft zur Folge haben könnte⁷⁴. Aus heutiger Sicht ist anzunehmen, dass – falls es denn zum Abschluss kommen sollte – vorläufig die politisch sensibelsten Standards auf beiden Seiten beibehalten würden. Zu beachten ist jedoch, dass es sich um ein Abkommen mit dynamischen Elementen handeln wird. Der sog. ‚Regulatory Cooperation Body‘ wird voraussichtlich die Befugnis erhalten, auf eine weitere Angleichung von Standards hinzuwirken. In welche Richtung diese Institution zielen wird, wird stark von ihrer Zusammensetzung und von der Art ihrer demokratischen Verankerung abhängen.⁷⁵

Bei einem ‚Andocken‘ wird sich die Schweiz im Schatten der EU bewegen und nur so lange an eigenen höheren Produktionsstandards festhalten können, wie dies auch die EU kann. Die Schweiz wird gleichzeitig von der Standardharmonisierung in weniger sensiblen Bereichen profitieren können, wie auch von der gegenseitigen Anerkennung von Ökolabels und einem besseren Schutz von geographischen Herkunftsbezeichnungen. So dürfte sich ein neuer Markt für besondere Schweizer Qualitätsprodukte öffnen, während gleichzeitig mehr Billigprodukte aus agroindustrieller Produktion auf den Schweizer Markt gelangen dürften (duals System). Es dürfte dabei nicht möglich sein, diese Billigimporte tarifär schlechter zu behandeln oder z.B. zu verlangen, dass sie mit Labels gekennzeichnet werden, die im TTIP nicht vorgesehen sind.

Vom TTIP sind im Agrarbereich grösstenteils negative Auswirkungen auf die Entwicklungsländer zu erwarten. Durch den Verlust an Zollpräferenzen (‚preference erosion‘) und die Einführung restriktiver Ursprungsregeln dürften vielen Entwicklungsländern die Integration in globale Wertschöpfungsketten noch schwerer fallen. Auch dürften hohe Produktionsstandards bedeutende Ausschlusswirkung entfalten, auch wenn die Harmonisierung die Rechtssicherheit erhöhen würde. Am problematischsten aus Sicht der Entwicklungsländer ist wohl, dass die Agrarsubventionen nicht weiter beschränkt werden. Ob das Zusammenrücken der EU und der USA künftig auch ein politisches Momentum schaffen könnte, um einseitig zu deren Gunsten ausgestaltete Handelsregeln zu korrigieren, wird die Zukunft weisen.

⁷³ S. z.B. das Abkommen von 2008 über die Landwirtschaft zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kolumbien, SR 0.632.312.631.1.

⁷⁴ Die Harmonisierung von Standards kann durchaus positive Auswirkungen auf soziale und ökologische Ziele haben, wie z.B. der folgenden Artikel für die Klimaziele diskutiert: Holzer, K., Cottier, T., 2015, Addressing climate change under preferential trade agreements: Towards alignment of carbon standards under the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Global Environ. Change.

⁷⁵ Die Verhandlungspositionen der EU finden sich unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>.

Eine andere Möglichkeit – zumindest aus agrarpolitischer Sicht – würde darin bestehen, nicht an das TTIP ‚anzudocken‘ und stattdessen den Agrarhandel mit Schwellen- und Entwicklungsländern im oben erwähnten Sinn zu intensivieren (was den Handel insbesondere mit der EU nicht vollumfänglich ersetzen, aber weitergehend als heute ergänzen könnte). Dies entspräche den globalen Entwicklungszielen, und die Märkte dieser Länder dürften auch für Schweizer Qualitätsprodukte interessant sein.

5. Nachhaltigkeitsmassnahmen im Agrarbereich ausserhalb der Fair-Food-Initiative: Weitere Beispiele

Die obigen Ausführungen untersuchen v.a., inwiefern tarifäre Handelsmassnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit im Agrarbereich eingesetzt werden könnten. Für weitere staatliche Handelsmassnahmen, wie sie von der Fair-Food-Initiative angeführt werden (wie Zielvereinbarungen mit der Lebensmittelbranche und Importeuren sowie Labelvorschriften), gelten ähnliche völkerrechtliche Vorgaben in Bezug auf Konsistenz und Nichtdiskriminierung.

Insgesamt hat die Schweiz verschiedene Möglichkeiten, nachhaltige Produktionsweisen im Agrarbereich im Inland und Ausland zu fördern. Einige werden bereits heute genutzt. Zu erwähnen sind der ökologische Leistungsnachweis ÖLN als Voraussetzung für Direktzahlungen, die diversen Ökobeiträge, das bäuerliche Bodenrecht, die Förderung des Biolandbaus, auf nachhaltige Produktionsweisen und alternative Vermarktungskanäle ausgerichtete Entwicklungshilfe, Forschung zu nachhaltigen Ernährungssystemen, Engagement für bessere internationale Standards im Agrarbereich etc. Viele andere Möglichkeiten sind aber noch ungenutzt und könnten weiterverfolgt werden. So lassen sich beispielsweise die in der Initiative aufgeführten und oben diskutierten Massnahmen auch einzeln, statt ‚im Paket‘, postulieren. Inspirierend sein kann auch der im Parlament knapp gescheiterte Gegenvorschlag des Bundesrats zur Eidgenössischen Volksinitiative „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft“ (Entwurf des Bundesrates vom 12. Februar 2014)⁷⁶, der auf eine Überarbeitung des Umweltschutzgesetzes abzielte und eine Anzahl innovativer Nachhaltigkeitsmassnahmen enthielt.⁷⁷ Ebenso inspirieren kann die Mineralölsteuergesetzgebung, welche Steuererleichterungen nur für nachhaltig produzierte Agrotreibstoffe gewährt und deshalb zwischen ‚nachhaltig‘ und ‚nicht nachhaltig‘ unterscheidet. Auch die neue Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen lässt Nachhaltigkeitskriterien bei der Leistungsbeurteilung zu.

Im Folgenden werden verschiedene denkbare ergänzende Massnahmen aufgelistet. Die Liste ist nicht abschliessend. Die aufgeführten Massnahmen sind vielmehr deswegen denkbar, weil sie bereits von anderen Ländern eingeführt wurden oder weil analoge Prozesse in der Schweiz bereits vorhanden sind (s. Klammerbemerkungen). Die Massnahmen unterscheiden sich in ihrer Eingriffsintensität und Effektivität. Sollte eine Idee weiter verfolgt werden, wären weitere Abklärungen und prozedurale Überlegungen nötig.

Folgende ergänzende Massnahmen zur Förderung von nachhaltigen Produktionsweisen im Agrarbereich im In- und Ausland wären denkbar:

- Generelles Präferenzsystem GSP (s. Kapitel 4.1. und 4.3.) erweitern und auf Nachhaltigkeit hin ausrichten (vgl. EU); insbesondere Importe von verarbeiteten Lebensmitteln aus Entwicklungsländern in die Schweiz aktiv fördern, z.B. mittels Positivlisten.
- Neue und bestehende Freihandels- und Investitionsschutzabkommen Menschenrechts- und Umweltwirkungsanalysen unterziehen, vor und nach deren Abschluss (Analyse der Wirkungen im Inland und im Partnerland); Abkommen gestützt auf die Ergebnisse kontextgerecht ausgestalten (vgl. die entsprechenden Prozesse in der EU und die Studie der parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK, die auf Frühjahr 2017 geplant ist).
- Monitoring-System weiterentwickeln: Entwicklungs-, Umwelt- und Menschenrechtskohärenz der einzelnen Agrarinstrumente von einer unabhängigen Stellen messen lassen (jede Massnahme einzeln, in Weiterentwicklung bestehender Monitoring-Instrumente des BLW und analog zum Nachhaltigkeits-Monitoring des Bundes MONET).
- Subventionen und Zölle stärker auf ökologische und soziale Ziele hin ausrichten, mit dem Ziel, die Diversität an inländischen Ernährungssystemen zu erhöhen (und damit die Voraussetzung zu schaffen für weitergehende, auf den Handel bezogene Nachhaltigkeitsstandards; s. Kapitel 4.1.).

⁷⁶ Botschaft zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes) vom 12. Februar 2014.

⁷⁷ Zu dessen Völkerrechtskompatibilität, s. die Ausführungen in Cottier, T., Holzer K, Liechi R., Naef, T., 2014, Ökologische Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten: USG-Revision und Spielräume im internationalen Recht, in: URP / DEP 6 | 2014.

Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz?

- Zielvereinbarungen mit der Lebensmittelbranche ‚nachhaltig‘ gestalten: an bestehende Branchengesetze anknüpfen, die die Abnahme von inländischen Produkten vorsehen/fördern (s. z.B. Schoggi- und Tabakgesetzgebung); diese mit Nachhaltigkeitsvorgaben ergänzen (z.B. ‚Nachhaltigkeitsmix‘: Anteil nachhaltig produzierter inländischer Produkte & Anteil an nachhaltig produzierten Produkten aus Entwicklungsländern).
- Öffentliches Beschaffungswesen konsequent auf Nachhaltigkeit hin ausrichten; Kriterium ‚nachhaltige Produktionsweisen‘ nicht nur als Zuschlagskriterium *zulassen*, sondern im Agrarbereich als Zuschlagskriterium *verlangen* (würde auch für Tagesschulen, Altersheime usw. gelten, s. z.B. Auszeichnung von GlarusNord als Fair Trade Town; Brasilien z.B. kennt ähnliche Ansätze).
- Berichterstattungspflicht für Unternehmen einführen, die Rohstoffe in Verkehr bringen und verarbeiten (zwecks besserer Rückverfolgbarkeit; s. USG-Revisionsentwurf).
- Sorgfaltspflichten für Unternehmen einführen, die Rohstoffe in Verkehr bringen und verarbeiten (zwecks Vermeidung von Menschenrechts- und Umweltrechtsverletzungen) (s. Umsetzungsprozess UNO-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte).
- Steueranreize einführen (analog zur Mineralölsteuergesetzgebung; verschiedene Steuern und Abgaben können sich eignen, wie z.B. Gewinnsteuern, Garantiefondsabgab usw.).
- Label fördern, die sozialen und Umweltbedingungen gleichermaßen Rechnung tragen und sich an internationalen Regeln orientieren (s. Notwendigkeit, Harmonisierung auf internationaler Ebene voranzutreiben, um Rechtssicherheit zu verbessern und Bezugnahme zu erleichtern).
- Öffentliche Kontrolle über Global G.A.P. Standards (und ähnliche private Standardsysteme) zusammen mit Partnerländern stärken, um sie kontextgerechter und auf Nachhaltigkeit hin auszugestalten.
- Einführung von anerkannten *kontextgerechten* Nachhaltigkeitslabeln in Entwicklungsländern effektiv fördern (Klimagelder vermehrt darauf ausrichten, unter Einschluss von sozialen Bedingungen), und Gleichwertigkeit auf einfachem Weg anerkennen (unter Einberechnung des sozialen Nutzens). Vereinfachte Akkreditierung von Label aus Entwicklungsländern prüfen und alternative Vertriebskanäle stärken.
- Neue Labels einführen, die die Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung bezwecken; z.B. ein ‚value-chain-Label‘, das darlegt, wieviel Gewinne auf welcher Stufe der Wertschöpfungskette erzielt werden (Idee eingebracht von Teilnehmer am WWF-Workshop „Nachhaltige Agrarimporte“, Eco-Congress 2016, Basel); Deklarationspflicht ins Auge fassen.
- Breitangelegten Prozess zur Entwicklung nachhaltiger Agrarhandelsregeln in Gang bringen (z.B. in Anlehnung an den IAASTD-Prozess).
- Globale Organisation für nachhaltigen Agrarhandel.

Diese und weitere – naheliegendere und visionärere – Massnahmen und Ideen wurden von den auftraggebenden Organisationen am Workshop vom 29. August 2016 in Bern diskutiert und werden von diesen weiterverfolgt.

6. Schlussfolgerungen

Entgegen der in der öffentlichen Debatte oft geäusserten Ansicht besteht in der Schweiz nach wie vor Handlungsspielraum für handelsbezogene Anreize, um die nachhaltige Produktion und Verarbeitung von Agrargütern im In- und Ausland zu fördern. Solche Massnahmen liessen sich gut in der internationalen Debatte um ein nachhaltiges Agrarhandelssystem verorten. Um nicht in Konflikt mit bestehenden Abkommen der Schweiz zu geraten, müssten die zu fördernden Standards jedoch auch im Inland konsequent eingehalten werden, und die Massnahmen müssten ausgewogen und verhältnismässig ausgestaltet sein. Am glaubwürdigsten und wenigsten angreifbar ist ein entsprechendes Vorgehen dann, wenn in dessen Folge ausländische, nachhaltig produzierte Produkte – insbesondere verarbeitete Produkte aus Entwicklungsländern – besseren Zugang zum Schweizer Markt erhielten. Letzteres wäre dann möglich, wenn eine konsequente Ausrichtung der Schweizer Agrarpolitik auf Umwelt- und Sozialstandards eine extensivere, weniger kapitalintensive Produktionsweise zur Folge hätte, die nach mehr Nahrungsmittelimporten verlangte. Das gäbe einen politischen Hebel in die Hand, um nachhaltige Produktionsweisen auch ausserhalb der Schweiz zu fördern und damit einen Beitrag für nachhaltigere Ernährungssysteme zu leisten.