

FOKUS



**«Nachhaltiger Handel
für unsere Ernährung»**



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3	SCHWEIZER ERFOLGSGESCHICHTEN	15
Einleitung	4	Freihandelsabkommen Indonesien	15
LEBENSMITTELIMPORTEUR SCHWEIZ	6	Auswirkung der Debatte	16
Die Schweizer Landwirtschaft	6	Branchenlösungen	17
Lebensmittelimporte der Schweiz	7	Bio Suisse International	18
NACHHALTIGKEIT IM HANDEL	10	NACHGEFRAGT BEI CAROLE NORDMANN	19
Definition	10	HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN: INTERVIEW MIT	
Verfassungsgrundlage	10	JOHANNA GAPANY UND CHRISTINE BADERTSCHER	21
WTO-rechtliche Rahmenbedingungen	11	Was die Schweiz sonst tun kann	23
Nachhaltigkeitsstudie Mercosur	11	FAZIT	24
NACHGEFRAGT BEI ELISABETH BÜRGI BONANOMI	13	Literaturangaben	25
		Impressum	26



Zusammenfassung

Als kleines, bergiges Land mit einem Selbstversorgungsgrad von rund 55 Prozent ist die Schweiz auf den Import von Lebensmitteln angewiesen, um eine ausreichende Ernährung ihrer Bevölkerung sicherzustellen. Für die langfristige Erhaltung der einheimischen Produktion mit ihren hohen Standards braucht es einen funktionierenden Grenzschutz, der die Einfuhr und Preisgestaltung sinnvoll steuert. Faire Wettbewerbsbedingungen und kostendeckende Preise sind zwingend, damit die Schweizer Bauernbetriebe den hohen Anforderungen in Bezug auf Umwelt-, Tier- und Ressourcenschutz sowie Sozialstandards gerecht werden können.

Verantwortung endet nicht an der Landesgrenze

Da Essen ein elementares Grundbedürfnis ist, nimmt die Ernährungssicherheit in jedem Staat einen grossen Stellenwert ein. Das zeigen die kleinen und grossen Krisen in der globalen Versorgung. Ebenso die Volksabstimmung von 2017, bei der fast 80 Prozent der Schweizer Stimmberechtigten dem neuen Verfassungartikel 104a zur Ernährungssicherheit zustimmten. Dieser neue Artikel schaffte die Grundlage für die Umsetzung der UNO-Nachhaltigkeitsziele im Ernährungsbereich. Er verpflichtet den Bund dazu, neben der eigenen Produktion auch bei den Importen auf Nachhaltigkeit zu achten. Dabei umfasst die klassische Definition der Nachhaltigkeit drei Komponenten: die ökologische, die ökonomische und die soziale. Heute fallen rund drei Viertel der Schweizer gesamten

Umweltbelastung des Konsums im Ausland an. Die Schweiz muss folglich Verantwortung über die Landesgrenze hinaus wahrnehmen. Es gilt einen Weg zu finden von einer reinen Agrar- hin zu einer umfassenden Ernährungspolitik, bei der alle drei Komponenten der Nachhaltigkeit berücksichtigt sind. Dieser Paradigmenwechsel lässt sich zurzeit weltweit beobachten. Die neue Ausrichtung verlangt nicht länger nach mehr Freihandel, sondern nach nachhaltigerem Handel. Dabei ist es das Ziel, die Massnahmen so auszurichten, dass sie nachhaltige Prozesse unterstützen und nicht-nachhaltige bremsen.

Enge Grenzen innerhalb der WTO-Vorgaben

In der Handelspolitik ist dieser Weg steinig. Gerade die WTO als führende Organisation im Welthandel ist bezüglich einer Produktdifferenzierung sehr zurückhaltend. Eine solche läuft schnell Gefahr, als Diskriminierung oder unzulässiges technisches Handelshemmnis eingestuft zu werden. Grundsätzlich will das WTO-Recht, dass die Staaten gleichwertige Produkte auch gleich behandeln. Ausnahmen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Ein solches, viel diskutiertes Instrument in der Handelspolitik ist die Differenzierung anhand von Prozess- und Produktionsmethoden (PPM). Dieser Ansatz ist allerdings nur im Rahmen bilateraler oder multilateraler Abkommen anwendbar, wenn alle involvierten Handelspartner explizit zustimmen. Das weltweit erste Mal wurde der PPM-Ansatz im Handelsabkommen zwischen der Schweiz

und Indonesien für Palmöl angewendet. Das Abkommen genießt international grosse Anerkennung, es zeigt aber auch die Probleme bei der Umsetzung auf. Welche Standards gibt man als Vorgabe und wie kontrolliert man deren Einhaltung?

Deklaration über Produktionssystem setzt Anreize

Obwohl die Umsetzung noch nicht optimal ist, sollte der Bund diesen Ansatz von Nachhaltigkeitskapiteln und Nachhaltigkeitsanforderungen in bilateralen Verhandlungen unbedingt weiterverfolgen. Auch innerhalb der WTO kann sich die Schweiz weiter für die Förderung der Nachhaltigkeit stark machen. Nachhaltige Ernährungssysteme bedeuten aber auch, dass die Verantwortung auf alle Stufen der Wertschöpfungskette verteilt werden muss. Wo staatliche Lösungen nicht funktionieren, weil die politischen Prozesse zu langwierig sind oder die WTO-Regeln im Weg stehen, bedarf es anderer Ansätze. Eine Möglichkeit ist eine freiwillige Verpflichtung aus der Branche heraus, wie es in der Futtermittelbranche gemacht wurde. Durch den Zusammenschluss der involvierten Organisationen zum Sojanetzwerk Schweiz sind unterdessen 80 Prozent der importierten Soja aus Europa und die restliche Soja ist zertifiziert nachhaltig. Auch privaten Labels, sowie einer sauberen Deklaration kommt eine wichtige Rolle zu, indem sie den Konsumentinnen und Konsumenten die Möglichkeit geben, nachhaltige Lebensmittel auch als solche zu erkennen.



Einleitung

«Ernährungssicherheit ist gegeben, wenn alle Menschen zu jeder Zeit physischen und ökonomischen Zugang zu genügend und sicherer Nahrung haben und die diätischen Bedürfnisse sowie die Präferenzen für ein gesundes und aktives Leben sichergestellt werden können.» So umschrieb 1996 der «World Food Summit» der Food and Agricultural Organisation (FAO) Ernährungssicherheit. Diese Definition ist bis heute gültig. 2021 ist die Zahl der Hungernden erneut angestiegen und beläuft sich aktuell auf 828 Millionen – mehr als jemals zuvor¹. Der Grund: Covid-19 führte zu massiven Störungen der globalen Handelsketten. Mitte 2020 stiegen in der Folge die Lebensmittelpreise stark an und viele Menschen in von Armut betroffenen Gebieten konnten sich Lebensmittel nicht mehr leisten. Die Coronakrise führte uns vor Augen, wie verwundbar unsere Handelsketten sind und wie leicht die weltweite Lebensmittelversorgung aus dem Gleichgewicht kommt. Die Liste der Störfaktoren ist lang: Klimawandel, Bevölkerungswachstum, Wasserknappheit, politische Konflikte, um nur einige zu nennen. Obwohl die Schweiz nicht akut von Hunger betroffen ist, stellen uns Wetterkapriolen, Endlichkeit der natürlichen Ressourcen und unvorhersehbare Entwicklungen auf den internationalen Märkten auch hierzulande vor grosse Herausforderungen. Ein Beispiel: 2018 führte die langanhaltende Trockenheit zu Niedrigwasser auf

dem Rhein, wodurch die Schifffahrt im Herbst stark eingeschränkt war. 8 Prozent der Agrargüter gelangen über diese Transportroute in die Schweiz. Die Einschränkungen führten zu einem Engpass bei Futtermitteln, Speiseölen und Düngern und der Bund musste daraufhin die Pflichtlager freigeben, um die Versorgung weiter zu gewährleisten. 2020 führten Lieferengpässe und ein verändertes Konsumverhalten in einer globalen Pandemie zu leeren Regalen in den Supermärkten. 2022 erschütterte der Angriffskrieg auf die Ukraine die globalen Getreide- und Speiseölmärkte.

Die Wichtigkeit der Ernährungssicherheit wurde schon vor den beschriebenen Krisen erkannt: 2017 stimmten 78,7 Prozent und damit eine grosse Mehrheit der Schweizer Stimmberechtigten dem neuen Verfassungsartikel 104a zur Ernährungssicherheit zu. Dieser schafft die Grundlage für die Umsetzung der UNO-Nachhaltigkeitsziele^a im Ernährungsbereich und verpflichtet den Bund eine nachhaltige Lebensmittelversorgung aus der eigenen Produktion und ergänzenden Importen zu sichern. Da die Schweiz nur rund die Hälfte des Lebensmittelbedarfs durch eigene Agrarprodukte decken kann, sind stabile Handelsbeziehungen unabdingbar. Der neue Verfassungsartikel 104a Buchstabe d verpflichtet den Bund namentlich zu «grenzüberschreitenden Handelsbeziehun-

gen, die zur nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft beitragen». Die Schweiz sagt damit Ja zum internationalen Agrarhandel, er soll aber zur nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft in der Schweiz wie auch in den Herkunftsländern beitragen. Handels- und Umweltpolitik sind in einer globalisierten Lebensmittelkette eng miteinander verwoben: Rund drei Viertel der Schweizer Gesamtumweltbelastung fallen im Ausland an². Umso wichtiger ist es daher anzuerkennen, dass Nachhaltigkeit an der Landesgrenze nicht aufhört.

Damit entspricht die Schweizer Strategie auch den internationalen Trends. So lautet weltweit die Devise «weg von einer reinen Agrarpolitik hin zu einer umfassenden Ernährungspolitik». Anstatt nur bei der Landwirtschaft stets neue Auflagen zu machen und sich dabei im Mikromanagement zu verlieren, gilt es die ganze Wertschöpfungskette vom Feld bis auf den Teller in die Verantwortung zu nehmen – inklusive der Importe. Während international schon länger von Ernährungspolitik gesprochen wird, fokussieren sich die Diskussionen in der Schweiz nach wie vor auf die landwirt-

^a Die UNO-Ziele zur nachhaltigen Entwicklung, auch als Agenda 2030 oder als Sustainable Development Goals (SDGs) bekannt, verpflichten die Mitgliedstaaten, mit ihrer Politik zur Erreichung dieser Ziele beizutragen. Für die Landwirtschaft ist das Ziel Nr. 2 «zero hunger» das wichtigste.



Im September 2021 fand in New York der **UNO-Welternährungsgipfel** statt. Regierungs- und Staatsoberhäupter sowie renommierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler debattierten über die Herausforderungen im Ernährungssystem. 51 000 Teilnehmende aus 193 Ländern nahmen an diesem bedeutenden Anlass teil. Denn die Ziele der UNO sind ambitioniert: Hunger und Armut bis 2030 beenden. Dafür sind tiefgreifende Veränderungen nötig. Man spricht von einer Transformation der Ernährungssysteme. Dabei ist man sich

einig, dass es dafür eine umfassende Ernährungspolitik braucht. Der Welternährungsgipfel soll diese Neuausrichtung anstossen und die Umsetzung der UNO-Agenda 2030 beschleunigen. Die Schweiz war am Gipfel durch Bundespräsident Guy Parmelin vertreten, der den Anlass als wichtige Etappe bezeichnete und die nationale Strategie «Nachhaltige Entwicklung 2030» vorstellte. Als nächstes ist die Schweiz aufgefordert, einen nationalen Aktionsplan auszuarbeiten.

schaftliche Produktion. Aus diesem Grund wurde die Agrarpolitik AP22+ sistiert und die Kommissionspostulate 20.3931 und 21.3015 zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik in Auftrag gegeben. Darin werden kohärente Massnahmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette gefordert. Denn während die Schweizer Landwirtschaft ständig neue Anforderungen erfüllen muss, gelten diese für ausländische Produzenten nicht. Darunter leidet die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produkte gegenüber der billigen ausländischen Konkurrenz. Insbesondere bei Anforderungen, die sich schlecht vermarkten lassen, nehmen die Produktionskosten zu, ohne dass sich dies bei den Erlösen niederschlägt. Die Gretchenfrage lautet also, wie es uns gelingt, mit unserem Handelssystem die Nachhaltigkeit in der

Landwirtschaft im In- und Ausland gleichermaßen zu verbessern?

Was sich bisher getan hat

Der Verfassungsauftrag, Nachhaltigkeitskriterien in Handelsbeziehungen und damit in die Freihandelsabkommen aufzunehmen, entspricht den aktuellen politischen Bestrebungen. Der Bundesrat ist daher in der Pflicht, Nachhaltigkeitsbestrebungen in die Verhandlungsmasse künftiger Handelsabkommen einzubringen. Was simpel klingt, ist in der Umsetzung jedoch komplex. «Das ist WTO-rechtlich nicht zulässig» heisst es oft. Wie sich griffige Nachhaltigkeitsanforderungen WTO-konform in Handelsverträge integrieren lassen, hat die Schweiz unter anderem im Abkommen mit Indonesien demonstriert.



Lebensmittelimporteure Schweiz

DIE SCHWEIZER LANDWIRTSCHAFT

Mit dem Bau des Eisenbahnnetzes Mitte des 19. Jahrhunderts begann die Schweiz grössere Mengen an günstigem Getreide aus den Nachbarländern zu importieren. Der Import von Lebensmitteln ist also kein neues Phänomen, sondern historisch gewachsen. Aufgrund der kleinen Fläche, der hohen Bevölkerungsdichte sowie den topografischen und klimatischen Standortbedingungen kann die inländische Produktion den Lebensmittelbedarf der Bevölkerung auch heute nicht decken. In der Schweiz beträgt die landwirtschaftliche Nutzfläche pro Person 1200 m² und die Ackerfläche gar weniger als 456 m² pro Person. Das entspricht gerade einmal einem Viertel des weltweiten Durchschnitts⁴ und reicht nicht

Postulat zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik (20.3931 und 21.3015)

Im August 2020 beschloss die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates die AP 22+ zu sistieren. In zwei Kommissionspostulaten wird der Bundesrat aufgefordert, einen Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik vorzulegen, der folgende Punkte berücksichtigen soll:

- Aufrechterhaltung des Selbstversorgungsgrades

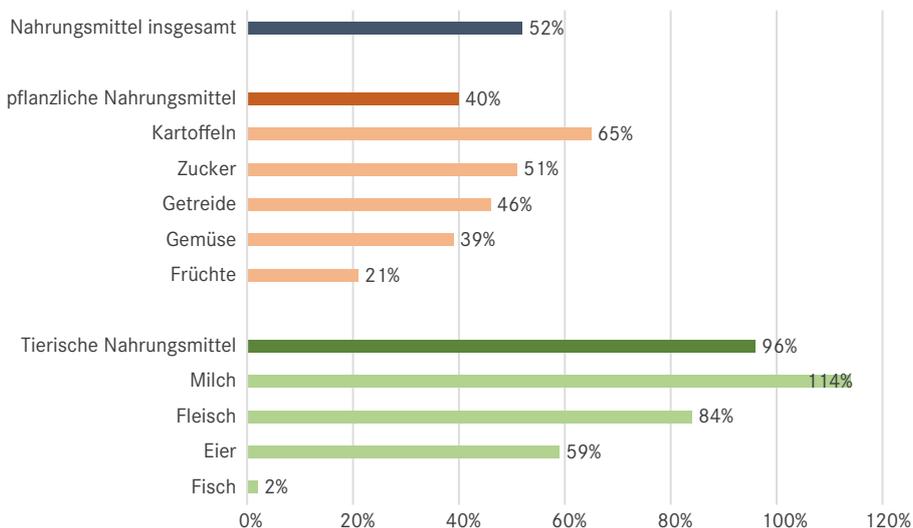
- Ganzheitliche Politik für gesunde Ernährung und nachhaltige Lebensmittelproduktion
- Schliessung der Kreisläufe
- Reduktion des administrativen Aufwandes
- Schaffung wirtschaftlicher Perspektiven
- Reduktion von Wettbewerbsverzerrungen
- Förderung von Direktvermarktung
- Reduktion von Foodwaste

aus, um die Versorgung zu gewährleisten. Das Alpenland Schweiz verfügt über eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 1 Million Hektaren, ein Viertel der Schweizer Gesamtfläche. Was darauf produziert werden kann, hängt stark von den Standortbedingungen ab. Zwei Drittel

der Schweiz werden als Berggebiet eingestuft, was die Produktionsmöglichkeiten stark einschränkt. Klima und Boden des alpinen und subalpinen Raumes bieten optimale Bedingungen für die Graslandproduktion und damit die Haltung von Raufutterverzehrerinnen, wie Kühe, Schafe oder Ziegen. Dagegen ist Ackerbau in vielen Lagen durch die Hangneigung, Bodenqualität und kurze Vegetationszeit schwierig bis unmöglich. Nur etwa ein Viertel der Landwirtschaftsfläche lässt sich als offenes Ackerland für die direkte menschliche Ernährung nutzen. Folglich hat man bei den verschiedenen Produktgruppen grosse Unterschiede im Selbstversorgungsgrad (**Abb. 1**). Stark ist die Schweiz bei tierischen Produkten: 2021 lag der Selbstversorgungsgrad bei 96 Prozent⁵. Bei den Milchprodukten liegt er sogar über 100 Prozent und wir exportieren Milch in Form von Käsespezialitäten. Anders sieht es bei den pflanzlichen Nahrungsmitteln aus, wo der Selbstversorgungsgrad im langjährigen Mittel etwas über 40 Prozent liegt. Ernährungssicherheit umfasst mehr als eine maximale Produktion von Nahrungsmittelenergie. Dazu braucht

Abbildung 1: Brutto-Selbstversorgungsgrad 2021 in Prozent nach Produktkategorie

Quelle: Agristat Nahrungsmittelbilanz 2022





es auch die Verfügbarkeit von Produktionsmitteln und stabile Handelsströme. Dennoch ist die einheimische Produktion die zentrale Stütze der Landesversorgung. Daher hat der Bundesrat im Rahmen der Corona-Krise die einheimische Landwirtschaft als versorgungsrelevant eingestuft. Folgerichtig fordert das Postulat zur zukünftigen Agrarpolitik, dass der Selbstversorgungsgrad auf dem heutigen Niveau aufrechterhalten werden soll.

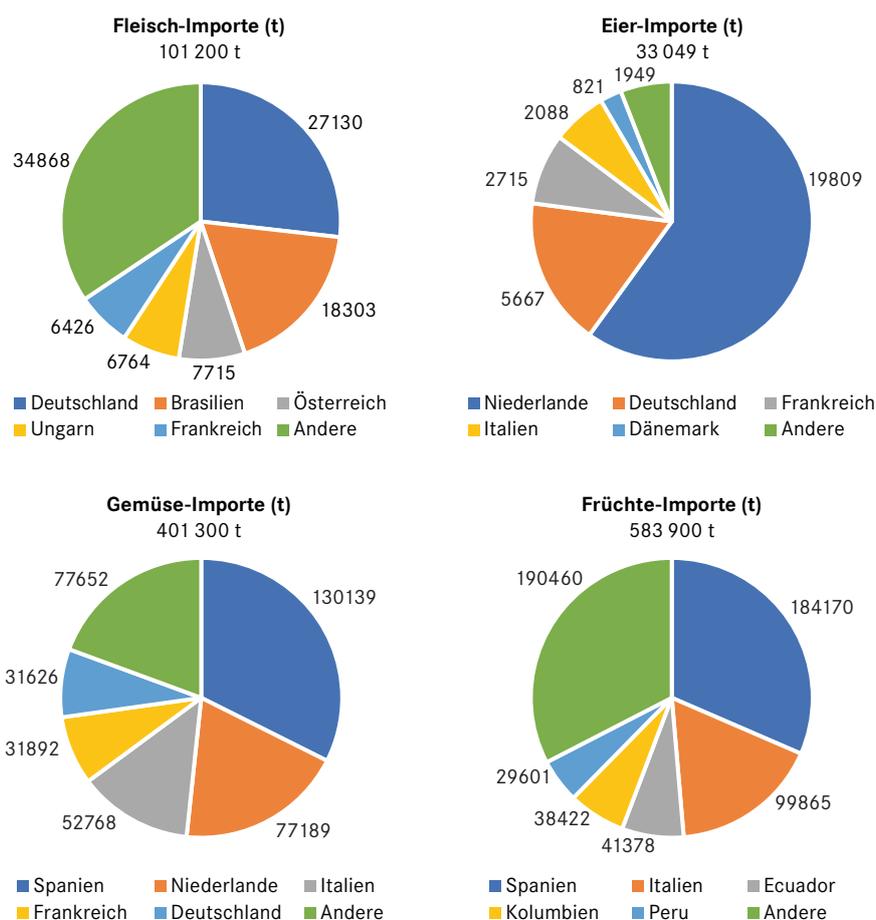
LEBENSMITTELIMPORTE DER SCHWEIZ

2022 importierte die Schweiz rund 7 Millionen Tonnen Agrargüter im Wert von 14,3 Milliarden Franken⁶. Der bedeutendste Posten sind Getränke mit einer Gesamtmenge von 1,3 Millionen Tonnen im Wert von 2,3 Milliarden Fran-

Der Selbstversorgungsgrad beschreibt das Verhältnis der Inlandproduktion zum inländischen Gesamtverbrauch, gemessen in verwertbarer Energie. Man unterscheidet zwischen dem Brutto- und dem Netto-Selbstversorgungsgrad. Letzterer bringt die Energie der importierten Futtermittel in Abzug und liegt daher etwas tiefer als der Brutto-Selbstversorgungsgrad. In der Schweiz liegt der Brutto-Selbstversorgungsgrad etwa bei 56 Prozent und der Netto-Selbstversorgungsgrad etwas unter 50 Prozent. Der Branche ist es ein grosses Anliegen, dass diese Futtermittelimporte aus nachhaltigem Anbau stammen (mehr dazu siehe Seite 17).

Abbildung 2: Schweizer Lebensmittelimporte nach Herkunft in Tonnen

Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, Swiss-Impex 2022



ken, wovon etwa ein Drittel alkoholisch ist⁷. Der zweitwichtigste Posten bilden die pflanzlichen Öle mit 991 000 t, gefolgt von Getreideimporten mit 810 000t. Weiter importierte die Schweiz 2021 rund 584 000 t Früchte, 401 000 t Gemüse, 101 000 t Fleisch und 33 000 t Eier (**Abb. 2**).

Der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Schweiz ist die EU, die fast 80 Prozent unserer Agrarimporte abdeckt. Auch bei den Exportdestinationen liegt die EU vorne: Von den 3,2 Millionen Tonnen Agrarexporten gehen knapp drei Viertel in die EU.



TRANSPORTWEGE

Die Globalisierung öffnete dem internationalen Agrarhandel neue Möglichkeiten, die komparativen Kostenvorteile zu nutzen und eine weltweite Arbeitsteilung umzusetzen. Aus klassischer ökonomischer Sicht ist ein liberaler Welthandel wohlfahrtssteigernd. Doch wirtschaftliche Interessen führen häufig zu Zielkonflikten, zum Beispiel mit Umweltanliegen: Die Zunahme des Handelsvolumens in den letzten Jahrzehnten verlängerte die Handelsketten und Transportwege. Die Konsequenz sind hohe Umweltbelastungen und fehlende Transparenz der Warenströme. Agrargüter werden über den Strassen-, Bahn-, Schiff- oder Luftverkehr über weite Distanzen durch mehrere Länder befördert. Die Mehrheit von 77.5 Prozent der Waren kommen auf der Strasse in die Schweiz, 18.3 Prozent mit der

Bahn und 3.9 Prozent über die Schifffahrt auf dem Rhein. 2021 wurden 9090 t, also 0.33 Prozent der Gesamteinfuhr mit einem Wert von 115 Mio. CHF in die Schweiz eingeflogen⁶. Diese Praxis ist Zeugin der Globalisierung und mag die Wohlfahrtstheorie unterstützen. Doch diese vermeintlich kleine Menge ist aber durch den hohen CO₂-Ausstoss pro Kilometer nicht zu vernachlässigen und steht berechtigterweise unter Kritik. Flugtransporte verursachen auf die gleiche Strecke etwa das zehnfache an Emissionen der Schifftransporte⁷. Da die damit verbundenen Transportkosten hoch sind, wird vor allem leichte Ware mit einem hohen Kilogrammpreis eingeflogen. Die mengenmässig wichtigsten Posten sind Gemüse, Schafffleisch, Fisch und exotische Früchte aus Übersee. Zuletzt sind Flugtransporte besonders bei Früchten immer beliebter gewor-

den. Seit Beginn der Erhebung nach Verkehrsart 2017, war bis 2019 ein deutlicher Anstieg zu beobachten. 2020 brach die Menge aufgrund der Covid-bedingten Störungen im Welthandel und dem daraus resultierenden Zusammenbruch des Flugverkehrs ein. Ein Warenposten, bei dem der Flugtransport besonders beliebt ist, sind die Spargeln. 2022 wurden insgesamt 700 Tonnen mit dem Flugzeug in die Schweiz gebracht. Insbesondere ausserhalb der Saison (Mitte Juni bis Ende April) ist dieser Anteil besonders hoch: mehr als ein Fünftel wird mittlerweile eingeflogen (**Abb. 3**).

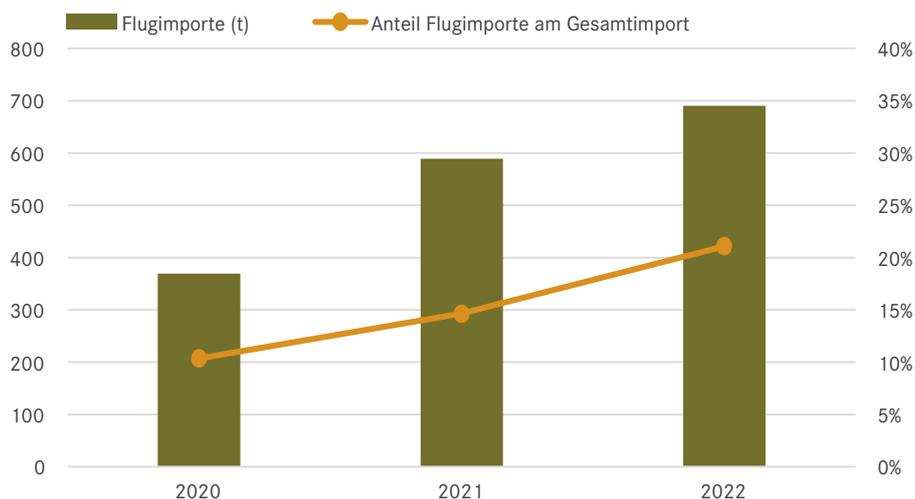
Im Pandemiejahr 2020 gingen die per Luftverkehr importierten Agrargüter um gut ein Viertel zurück, was auf das covidbedingte Ausbleiben von Flügen zurückzuführen ist. Grund genug sich zu fragen, ob diese Importe überhaupt nötig sind. Hat 2020 nicht gerade aufgezeigt, dass es auch ohne geht? Fakt ist, dass von den Schweizer Grossverteilern aktuell nur gerade Denner und seit Beginn des Jahres Aldi ein striktes Flugverbot im Früchte- und Gemüsesortiment haben. Coop und Migros schaffen sich mit einer Kompensation der Emissionen, sowie einer Deklaration der betroffenen Produkte Abhilfe. Eine solche Kennzeichnung ist allerdings bis heute nicht obligatorisch und teilweise auf den Packungen nur schwer auffindbar, was einen bewussten Einkaufsentscheid der Konsumentenschaft beschränkt.

KEINE NACHHALTIGKEIT ZU WELTMARKTPREISEN

Als kleine Netto-Lebensmittelimporteurin ist die Schweiz auf gut vernetzte Wertschöpfungs-

Abbildung 3: Ausersaisonale Grünspargelimporte nach Jahr in Tonnen

Quelle: Agristat





ketten und funktionierenden Handel angewiesen. Für die langfristige Erhaltung der einheimischen Produktion braucht es aber einen funktionierenden Grenzschutz, der die Einfuhr und Preisgestaltung sinnvoll steuert. Würde man die Grenzen komplett öffnen, bestünde die Gefahr eines «race to the bottom». Das bedeutet, dass verschiedene Wettbewerber gegenseitig ihre Preise unterbieten, was zu einer Absenkung der Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards führt. Dieses Phänomen ist auch unter dem Begriff Sozial- und Umweltdumping bekannt. Gerade in der Schweiz, wo die Anforderungen an die Urproduktion sowie die Lebenshaltungskosten hoch sind, gilt es diesen Unterbietungswettlauf zu vermeiden. Lebensmittel aus heimischer Produktion kosten aufgrund des Regulierungs- und Kostenumfelds im Mittel 65.5 Prozent mehr als der EU-Durchschnitt⁸. In einem freien Markt wären die Schweizer Produkte preislich nicht konkurrenzfähig. Handel und Verarbeitung würden daher auf die günstigeren Importprodukte ausweichen. Der grösste Teil der Schweizer Betriebe würde diesem Druck nicht standhalten können und würde auf längere Sicht die Landwirtschaft aufgeben müssen. Die Schweizer Bauernbetriebe sind deshalb auf einen verlässlichen Grenzschutz angewiesen. Egal wie gross die Effizienz- und Qualitätsgewinne der Schweizer Landwirtschaft sind.

Grenzschutz

Damit die einheimische Landwirtschaft nicht durch billige Importe mit unterschiedlichen Produktionsstandards verdrängt wird, gibt es in vielen Bereichen einen Grenzschutz in Form von Zöllen und/oder Kontingenten. Dadurch wird

die Menge an Lebensmitteln und deren Preis gesteuert, die ins Land gelangt. Auf 100 Franken Agrarimporte fallen durchschnittlich 5.90 Franken Zollbelastung an. Finanziell sind die Agrarzölle von grosser Bedeutung, machen sie doch 57 Prozent der erhobenen Zölle aus und spülen dem Staat damit jährlich über 740 Mio. CHF in die Kassen⁹. Der Schweizer Grenzschutz bedient sich dabei zweier Instrumente:

- **Zölle** schützen die inländische Produktion, indem der Preis der billigen Importware künstlich verteuert wird. Überschreitet ein Produkt die Landesgrenze, wird ein darauf definierter Einfuhrzoll erhoben. Die Höhe des Zolltarifs wurde in Abhängigkeit davon festgelegt, wie stark ein Produkt die inländische Produktion konkurrenziert.
- **Kontingente** sehen eine quantitative Beschränkung vor. Dabei wird vorab eine Einfuhrmenge festgelegt, die zu einem niedrigen Zollansatz (Kontingenzollsatz) importiert werden kann. Auf alles, was über diese Menge hinaus geht, wird ein höherer Ausserkontingenzollansatz erhoben. Zu diesen Konditionen lohnt sich der Handel meist nicht mehr und weitere Importe werden verhindert.



Nachhaltigkeit im Handel

DEFINITION

Handel ist definiert als der Austausch von Gütern oder Dienstleistungen. Dieser ökonomische Vorgang ist an sich wertneutral. Es sind die politischen Motivationen, die zu staatlichen Handelsregulierungen durch administrative Hürden, Zölle oder Subventionen führen. Diese Instrumente erleichtern oder erschweren ausgewählte Handelsflüsse. Während in der Vergangenheit internationaler Freihandel und damit verbunden eine Reduktion der Handelsregulierungen angestrebt wurde, ist seit einigen Jahren ein Paradigmenwechsel zu beobachten. Die neue Ausrichtung lautet

nicht mehr Freihandel, sondern nachhaltiger Handel. Es gilt also nicht mehr Handelsmassnahmen primär zu reduzieren, sondern sie so auszurichten, dass sie nachhaltige Prozesse unterstützen und nicht nachhaltige bremsen. Eine grosse Herausforderung liegt in der Definition von «nachhaltigen Prozessen». Die Interpretation ist stark kontextspezifisch und eine internationale Konsensfindung entsprechend anspruchsvoll.

VERFASSUNGSGRUNDLAGE

2017 nahm das Schweizer Stimmvolk – wie einleitend erwähnt – den Verfassungsartikel 104a zur Ernährungssicherheit mit einer grossen Mehrheit von 78,7 Prozent an. Der Artikel dient als Leitlinie für alle kommenden Gesetzes- und Ordnungsänderungen, welche die Land- und Ernährungswirtschaft betreffen. Buchstabe d spricht dabei speziell die internationale Komponente der nachhaltigen Ernährungssicherung an. Er erteilt dem Bund den Auftrag, Nachhaltigkeit auch im grenzüberschreitenden Handel anzugehen. Dabei soll mit politischen und wirtschaftlichen Massnahmen erreicht werden, dass einerseits die Lebensmittelimporte vermehrt aus nachhaltigen Produktionssystemen stammen und andererseits die Landwirtschaft in den Herkunftsländern nachhaltiger wird. Die inländische Produktion bleibt dabei ein wichtiger Pfeiler der Ernährungssicherheit. Die Sicherung der inländischen Landwirtschaft und funktionierende Handelsbeziehungen müssen entsprechend gut aufeinander abgestimmt sein. Die beste-

Artikel 104a Ernährungssicherheit

Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Voraussetzungen für:

- die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes;
- eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion;
- eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft;
- grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen;**
- einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln.

Was ist Nachhaltigkeit?

Die klassische Definition der Nachhaltigkeit umfasst drei Komponenten: die ökologische, die ökonomische und die soziale. Umgangssprachlich wird «nachhaltig» fälschlicherweise oft als Synonym für «umweltschonend» verstanden. Dabei wird aber die Wirtschaftlichkeit und die soziale Verantwortung unterschlagen. Die Umsetzung von «Nachhaltigkeit» führt oft zu Zielkonflikten. Gerade die wirtschaftliche und die ökologische Nachhaltigkeit sind häufig gegenläufig. Daher geht es bei der Nachhaltigkeit darum, den bestmöglichen Mittelweg zu finden, welcher langfristig in allen drei Dimensionen eine positive, tragfähige Entwicklung ermöglicht. Gegenteil einer nachhaltigen Entwicklung wäre eine eindimensionale, kurzfristige Nutzenmaximierung auf Kosten der anderen beiden Dimensionen.

henden Grenzschutzmassnahmen sollen durch den Artikel weder ausgedehnt noch abgebaut aber mit qualitativen Kriterien ergänzt werden. Dadurch sollen die Bauernfamilien trotz steigenden Anforderungen ein mit anderen Berufen vergleichbares Einkommen erwirtschaften können. Dafür ist neben der Politik auch der Markt gefordert, faire Produzentenpreise ausbezahlen. Importe zu Dumpingpreisen, welche die Preise auf dem inländischen Markt unter Druck setzen, sind zu vermeiden. Der Bund soll den fairen Handel zugunsten der Bauernfamilien auf der ganzen Welt fördern. Schliesst der Bund neue Handelsabkommen ab, oder erneuert er Bestehende, muss er die Nachhaltigkeit in die Verhandlungsmasse einbringen. Dies hat er im Handelsabkommen mit Indonesien getan (siehe Seite 15). Auch im ge-



planten Abkommen mit den Mercosur-Staaten ist ein Nachhaltigkeitskapitel vorgesehen, das die Umsetzung von Artikel 104a stützt (siehe Abschnitt Mercosur).

WTO-RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die Welthandelsorganisation WTO bildet das rechtliche Fundament des internationalen Handelssystems und legt verbindliche Regeln für den Welthandel fest. Sie wurde 1994 mit dem Ziel gegründet, den internationalen Handel durch den Abbau von Handelshemmnissen zu liberalisieren. In der Uruguay-Runde von

Ein viel diskutiertes Instrument in der Handelspolitik ist die Differenzierung anhand von Prozess- und Produktionsmethode, kurz **PPM**. Physikalisch gleiche Ware wird anhand des Herstellungsprozesses differenziert behandelt. Durch eine Zollvergünstigung könnten nachhaltige Produkte gefördert werden. Eine solche Differenzierung ist allerdings nur im Rahmen bilateraler oder multilateraler Abkommen möglich, indem die betroffenen Handelspartner explizit zustimmen. Das weltweit erste Mal wurde der PPM-Ansatz im Handelsabkommen mit Indonesien verwendet. Um von der Zollreduktion zu profitieren, muss das Palmöl zertifiziert sein. Nicht zertifiziertes Palmöl kann wohl importiert werden, allerdings zum normalen Zollansatz gemäss der WTO-Verpflichtungen.

Nicht WTO-kompatible Anforderungen

- Generelle Importverbote für Produkte, die nicht nach Schweizer Recht hergestellt wurden.
- Diskriminierung von Importprodukten; Importe und Inlandwaren müssen gleichbehandelt werden.
- Technische Handelshemmnisse, die gewisse Akteure oder Produkte systematisch vom Inlandmarkt fernhalten.

WTO-kompatible Anforderungen

- Nachhaltigkeitsanforderungen an Produktionsmethoden (nur) in bilateralen FHA (siehe PPM).
- Sanitäre und phytosanitäre Anforderungen zugunsten der Lebensmittelsicherheit.
- Ethisch-moralische Anforderungen an die Produktionsmethoden, sofern diese auf international anerkannten Wertvorstellungen basieren, verhältnismässig und umsetzbar sind.

1995 kam es zum Abschluss des WTO-Agrarabkommens (eng. Agreement on Agriculture oder kurz AoA), einer Sonderbestimmung zu den Vorschriften des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT. Dieses Agrarabkommen hat die Landwirtschaft in der Schweiz und weltweit stark verändert. Gefordert wurde eine Orientierung hin zu mehr Markt, was eine Umlagerung der Marktstützungsmassnahmen in Direktzahlungen auslöste. Im Bereich Marktzugang wurde der Grenzschutz für Agrarprodukte geregelt. Das damals ausgehandelte Regelwerk gibt bis heute vor, was zulässig ist und was nicht.

NACHHALTIGKEITSSTUDIE MERCOSUR

Die Mercosur-Staaten sind daran interessiert, die Stärken ihrer industriellen Landwirtschaft auszuspielen und die Exporte in den interessanten Schweizer Markt auszubauen. Dabei

stehen Produkte im Vordergrund, die an sich bereits sehr umstritten sind, wie Rind- oder Pouletfleisch. Diese Produkte stehen wegen tiefen Umwelt- und Tierwohlstandards, der Abholzung von Regenwäldern sowie Missachtung der Rechte der indigenen Bevölkerung unter Kritik. Obwohl ein Abschluss nicht absehbar ist, haben sich bereits einige Studien mit der Nachhaltigkeitsproblematik dieses Freihandelsabkommens befasst und Folgeabschätzungen vorgenommen. Klar ist, dass das Abkommen ein Nachhaltigkeitskapitel enthalten wird, die geforderten Standards jedoch nicht mit Zollkonzessionen verbunden werden. PPMs kommen also nicht zur Anwendung. Welche Folgen ein Verhandlungsabschluss hätte, wird je nach Studie sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die NGO «Grain» warnt davor, dass durch den verstärkten Handel die Emissionen um 15 Prozent ansteigen würden¹⁰. Dies vor allem durch die steigende Einfuhr von Rindfleisch, Mais und Soja nach Europa, aber auch der Ausfuhr von Schweizer Käse. Ausserdem befürchten sie,



Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit Mercosur

Nach dem Indonesienabkommen steht bereits das nächste Freihandelsabkommen in der Pipeline, jenes mit dem südamerikanischen Markt Mercosur. Dazu gehören die Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Die Schweizer Exportwirtschaft erhofft sich damit den Anschluss an einen wichtigen Markt mit grossem Wachstumspotential. Die Verhandlungen der EFTA-Staaten wurden parallel zu jenen der EU geführt. Aktuell stecken die Verhandlungen in der Prüfung des finalen Abkommenstextes fest und die Inhalte sind noch nicht öffentlich. Aus Sicht der Landwirtschaft könnte dieses Abkommen problematische Konzessionen enthalten. Die Mercosur-Staaten verfügen über einen hochindustrialisierten und wettbewerbsfähigen Agrarsektor, der bei einer Öffnung Druck auf die Preise in der Schweiz ausüben und damit die heimische Landwirtschaft gefährden könnte. Daher gilt es, die Entwicklung zu beobachten und das finale Resultat eingehend zu prüfen.

dass dies das Abholzen von Regenwald vorantreibt und einheimische Bauern dafür enteignet und vertrieben werden. Eine zweite Studie, die vom SECO in Auftrag gegeben wurde, schätzt die Folgen wesentlich moderater ein¹¹. Diese erwartet durch das Abkommen nur marginale Veränderungen im Agrarhandel. Die Handelsströme aus den Mercosur-Staaten würden höchstens um 0.13 Prozent wachsen, wodurch kein nennenswerter Ausbau der Produktion erfolgen würde. Die Exporte des umstrittenen Rindfleischs sollen beispielsweise gerade einmal um 0.03 Prozent steigen. Da sich das Freihandelsabkommen in diesem Fall kaum auf die landwirtschaftliche Produktion auswirkt, sei auch kaum mit einer erhöhten Umweltbelastung durch Emissionen oder Flächenausdehnung zu rechnen.

Wie sich ein allfälliger Verhandlungsabschluss tatsächlich auf die Umwelt und Menschenrechte auswirken wird, ist schwer abzuschätzen. Möglicherweise lässt sich der Handel auch über nichttarifäre Handelshemmnisse, wie beispielsweise einer Neugestaltung der Deklarationspflicht, steuern (siehe Abschnitt Seite 23).



Nachgefragt bei Elisabeth Bürgi Bonanomi

Im Handelsabkommen zwischen den EFTA-Ländern (Schweiz, Norwegen, Lichtenstein, Island) und Indonesien verwenden die Vertragsparteien den PPM-Ansatz, was Pioniercharakter hatte. Ein Ansatz mit Zukunft?

Es gibt momentan viele Überlegungen für mögliche Anwendungen von PPMs. Die EU z.B. hat eine neue Regulierung für entwaldungsfreie Lieferketten entworfen, die damit arbeitet. Der Ansatz ist vielversprechend, die schwierigen Fragen liegen aber oft in den Details. Über die Umsetzung des Indonesienabkommens liesse sich z.B. diskutieren. Wichtig erscheint mir das Versprechen des Bundesrates einer Ex-Post-Evaluation innert fünf Jahren.

Welche Schwachstellen sehen Sie im Handelsabkommen mit Indonesien?

Grundsätzlich sollten mit Handelsregeln Systeme unterstützt werden, die als Ganzes nachhaltig sind. Ob sich dazu der Verweis auf einzelne Labels eignet, ist zu diskutieren. Zudem kritisieren Ökonomen, dass die gewährten Zolldifferenzen zu gering sind, um wirklich positive Prozesse anzustossen.

Wie lassen sich PPMs mit dem aktuellen WTO-Recht vereinbaren?

Die Länder des globalen Südens waren lange Zeit gegen diesen Ansatz. Sie nahmen PPMs als ein protektionistisches Instrument wahr, das den Marktzugang zu den reichen Ländern erschwert. Das muss aber nicht zwingend der Fall sein, denn der Effekt hängt stark von der Umsetzung ab. Wenn die nachhaltig produzierten Produkte dieser Länder über dieses Instrument besseren Marktabschluss finden, kann

das auch für diese Länder interessant sein. Grundsätzlich steht im GATT, dass gleichwertige Produkte gleichbehandelt werden sollten. Nun stellt sich aber die Frage, was gleichwertig bedeutet. Sind Produkte, die nach unterschiedlichen Standards produziert worden sind, in den Augen der Konsumierenden noch gleichartig? Auch der Ausnahmekatalog erlaubt eine Differenzierung von äusserlich gleichen Produkten unter bestimmten Umständen. Wichtig ist aber die Ausgestaltung. PPMs sind weniger angreifbar, wenn sie Handelsflüsse von nachhaltig produzierten Produkten fördern; heikler wird es, wenn sie jene von nicht nachhaltigen Produkten zu unterbinden suchen. Gleichzeitig müssen die von den ausländischen Produzenten geforderten Standards auch im Inland angewendet werden, um den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu erfüllen.

Welche Rolle kann die WTO in der Förderung der Nachhaltigkeit übernehmen?

Aktuell beobachtet man einen Paradigmenwechsel von Freihandel hin zu nachhaltigem Handel. Im Ausnahmekatalog des GATT-Abkommens ist bereits festgehalten, dass zum Schutz von Umwelt- und Menschenrechtsstandards Handelsregeln ausgesetzt werden

dürfen. Die Grundregeln reflektieren diesen Paradigmenwechsel aber noch zu wenig, obwohl es sehr wichtig wäre, solche non-trade-concerns in allen Handelsbereichen zu fördern. Die Frage ist noch offen, ob die WTO die Kraft hat, ihre Regulierungsagenda in diese Richtung weiterzuentwickeln. Einen Anstoss geben können z.B. plurilaterale Abkommen, wie das «Agreement on climate change trade and sustainability ACCTS», das die Schweiz und andere Staaten mit vorbildlichem Einsatz vorantreiben. Ein solches Vorgehen wäre auch im Landwirtschaftsbereich denkbar, würde aber bedingen, dass das Ernährungssystem als Ganzes betrachtet und alle damit zusammenhängenden Handelsregeln auf «Nachhaltigkeit» ausgerichtet würden. Das führt uns zur aktuellen Debatte über die Transformation der Ernährungssysteme und der Frage, was genau unter nachhaltiger Landwirtschaft verstanden wird. Ganz grundsätzlich braucht es neue Ideen, wie Handel differenzierter reguliert werden kann. Wir versuchen in einem neuen Projekt gemeinsam mit einem internationalen Konsortium das WTO Agrarabkommen neu und ausgewogener zu formulieren und damit den Reformprozess der WTO zu inspirieren.



Zur Person:

Frau Dr. iur. Elisabeth Bürgi Bonanomi, Rechtsanwältin, co-leitet den Bereich «Nachhaltigkeits-Gouvernanz» am Centre for Development and Environment der Universität Bern.

Forschungsprojekt: Nationales Forschungsprogramm «Diversifizierte Ernährungssysteme dank nachhaltiger Handelsbeziehungen, Synthese eines hypothetischen Bundesgesetzes über nachhaltigen Agrarhandel».





Schweizer Erfolgsgeschichten

FREIHANDELSABKOMMEN INDONESIEN

Die Staaten der europäischen «Freihandelsassoziation EFTA» haben 2018 mit Indonesien ein umfassendes Wirtschaftsabkommen, auch Comprehensive Economic Partnership Agreement CEPA genannt, unterzeichnet. Die Schweiz gewährt Indonesien in diesem Abkommen unter anderem Konzessionen für das umstrittene Palmöl. Das Besondere: Zum ersten Mal wird der beschriebene PPM-Ansatz verwendet, indem Zollkonzessionen an Nachhaltigkeitsanforderungen geknüpft werden. Nur nachhaltig produziertes Palmöl kann so von der Zollsenkung profitieren. Das Thema Palmöl polarisierte die Bevölkerung stark und eine Gruppe von Gegnern ergriff das Referendum gegen das Abkommen. So kam die Vorlage am 7. März 2021 vors Schweizer Stimmvolk. In einem emotional geführten Abstimmungskampf behielten die Befürworter mit 51.6 Prozent knapp die Oberhand. Am 1. November 2021 trat das Abkommen in Kraft. Das knappe Resultat sendet ein klares Signal, dass das Stimmvolk die problematischen Folgen von Lebensmittelimporten erkannt hat, und diese ernst nimmt. Künftige Abkommen werden es schwer haben, wenn sie die sozialen und ökologischen Anliegen nicht berücksichtigen.

Palmöl

Die globale Nachfrage nach Palmöl ist in den letzten Jahrzehnten stark gewachsen und die Anbaufläche hat sich seit der Jahrtausende beinahe verdreifacht. Heute werden weltweit über 75 Millionen Tonnen produziert,

was mehr als ein Drittel der gesamten Pflanzenölproduktion ausmacht¹². Im Durchschnitt konsumieren Herr und Frau Schweizer jährlich rund 2 kg Palmöl⁶. Es ist in zahlreichen Alltagsprodukten wie Waschmitteln, Hautcremes, Lebensmitteln oder Kerzen enthalten. Die vielfältigen Verarbeitungsmöglichkeiten und die hohe Produktivität sind die Hauptgründe für den Erfolg des Palmöls. Die Schweiz bezieht ihr Palmöl hauptsächlich aus der Elfenbeinküste, den Salomonen und Malaysia. Die drei Länder decken gemeinsam 88% der Schweizer Importmenge ab¹³. Der grossflächige Anbau in Monokulturen zieht aber auch schwerwiegende ökologische und soziale Probleme mit sich. Der wachsende Flächenbedarf verursacht die Zerstörung von Primärregenwald. Die Folgen sind ein Verlust an Biodiversität, Zunahme von Waldbränden, gestörte Wasserkreisläufe und grosse Mengen an Treibhausgasemissionen, die durch das Trockenlegen von Torfwäldern frei werden. Die Arbeitsbedingungen auf den Plantagen werden als katastrophal beschrieben und immer wieder kommen Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen auf.

Inhalte des Abkommens

Das CEPA enthält ein Nachhaltigkeitskapitel, indem sich die Handelspartner dazu verpflichten, Umwelt-, Arbeitsstandards- und Menschenrechtsbereiche umzusetzen. Zusätzlich werden diese Nachhaltigkeitskriterien direkt an Konzessionen geknüpft. 10 000 bis 12 500 Tonnen Palmöl können jährlich von einer Zollreduktion von 20 bis 40 Prozent profitieren, wenn der Importeur über eine entsprechende Zertifizierung verfügt. Dabei wird erstmals in einem bilatera-

len Abkommen der PPM-Ansatz verwendet. Zu den Anforderungen zählt neben der Zertifizierung auch der Transport in 22 Tonnen-Containern. So soll eine lückenlose Rückverfolgbarkeit gewährleistet werden.

Probleme in der Anwendung

Für die im CEPA ausgearbeitete Produktedifferenzierung erhielt die Schweiz international viel Anerkennung. Dennoch wird die Umsetzung von vielen Organisationen bemängelt. In der seit November 2021 rechtskräftigen Verordnung sind die Konditionen zum Import von Palmöl geregelt. In den eingegangenen Stellungnahmen wiederholen sich die Kritikpunkte: **Zugelassene Standards:** Der Bund hat vier Lieferkettenzertifikate bestimmt, die die geforderten Nachhaltigkeitskriterien erfüllen und für die Zollreduktion zulässig sind. Besonders unter Kritik steht der sogenannte «RSPO Segregated» Standard. Palmöl mit diesem Zertifikat kann aus verschiedenen Plantagen stammen, was die Rückverfolgbarkeit behindert. Allgemein werden die Standards als zu wenig ambitioniert angesehen, um effektiv eine Veränderung zu bewirken.

Fehlende Sanktionsmöglichkeiten: Ein grosser Schwachpunkt des Abkommens ist die fehlende Streitbarkeit. Das Nachhaltigkeitskapitel ist zwar rechtlich bindend, ist allerdings von der Streitbeilegung durch ein Schiedsgericht ausgeschlossen. Im Falle von Streitigkeiten haben die Handelspartner lediglich die Möglichkeit, das Problem im Dialog zu lösen.

Kontrollen: Das SECO ist zusammen mit dem BAFU dafür verantwortlich, die Zertifizierungssysteme regelmässig zu kontrollieren. In den



Einschätzung der Westschweizer Konsumentenschutzorganisation Fédération romande des consommateurs (FRC)

Seit Jahren ärgern sich Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten über verstecktes Palmöl in ihren Lebensmitteln. Dabei spielen Umweltschutz und Menschenrechte eine Rolle, aber auch der negative Impact dieser Fette auf die eigene Gesundheit. Palmöl gilt als typische Zutat für kostenoptimierte, ultra-verarbeitete Produkte. Mehrere Anlässe haben das Bewusstsein verstärkt: als die alleinige Bezeichnung «Pflanzenöl» noch möglich war, haben sich viele Konsumentinnen und Konsumenten getäuscht gefühlt. Sie meinten, dass dieser unbestimmte Begriff dazu genutzt wurde, um ihnen verstecktes Palmöl zu verkaufen... und sie hatten Recht, wie die Untersuchung der FRC gezeigt hat. Seit das Palmöl endlich in der Zutatenliste angegeben werden muss, können Konsumentinnen und Konsumenten gezielter darauf verzichten. Die Zusammensetzung wird im Prinzip vor dem Kauf, aber häufig erst zu Hause gelesen. Der FRC sind nach der Änderung noch etliche Produkte gemeldet worden, die trotz der neuen Verordnung nicht die genaue Angabe hatten.

Als Reaktion auf die neue Transparenz haben einige Hersteller angefangen, das Palmöl durch andere Öle und Fette zu ersetzen. Erste Backwaren und Rösti ohne Palmöl wurden von Konsumentinnen und Konsumenten an die FRC gemeldet, danach Suppenpulver, Schokoladenaufstriche usw. Manche Bäckereien haben angegeben, sogar ganz auf Palm-

öl verzichtet zu haben. Sogar die Schweizer Ausnahme für Petit-Beurre wird von einigen Fabrikanten nicht mehr ausgeschöpft, die sie letztendlich doch auch mit reiner Butter und ohne Palmöl herstellen können.

Gleichzeitig mit der Diskussion um den Freihandel mit Indonesien, die das Thema Palmöl wieder in die Öffentlichkeit gebracht hat, sind auch immer mehr Produkte auf den Markt gekommen, die als palmölfrei hervorgehoben werden. Ein Zufall? Die öffentliche Thematisierung, der Druck der Abstimmung und die Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten spielen auch hier sicher eine grosse Rolle, insbesondere wenn Schweizer Fabrikanten ihre Produkte als palmölfrei ausloben.

Trotzdem sind die Konsumentinnen und Konsumenten weiter gefordert, denn Palmöl steckt noch immer in vielen Produkten. Bei Lebensmitteln erfordert dies die genaue Lektüre der Etikette. Intransparenz herrscht noch bei Kosmetika, wo die Liste der Inhaltsstoffe oft nicht entzifferbar ist, und bei Gebrauchsgegenständen wie Putzmittel oder Kerzen, wie FRC in einer Untersuchung im Jahr 2022 nachgewiesen hat. Für diese muss die Zusammensetzung noch immer nicht angegeben werden. Eine Bevormundung der Konsumentinnen und Konsumenten, die unbedingt als nächster Schritt korrigiert werden sollte.

Text: Barbara Pfenniger

Stellungnahmen wird kritisiert, dass nicht bekannt ist, nach welchen Kriterien diese überprüft werden. Daher wird auch gefordert, dass unabhängige Dritte in diese Kontrollen einbezogen werden.

AUSWIRKUNG DER DEBATTE

Das Indonesien-Abkommen wurde vom Schweizer Stimmvolk knapp angenommen. Die Debatte hat aber einige Steine ins Rollen gebracht und dem Thema viel mediale Aufmerksamkeit verschafft. Dies bewirkte eine starke Sensibilisierung der Bevölkerung. Sie stärkte das Bewusstsein, wie prominent das problematische Tropen-Öl in Schweizer Alltagsprodukten enthalten ist. Die immer lauter werdende Kritik sowie die wachsende Abneigung der Bevölkerung stellten Verarbeiter und Handel zunehmend unter Druck. Coop nahm 2018 erste Anpassungen vor und verwendet seither in seinen Eigenmarken ausschliesslich zertifiziertes Bio-Palmöl. Andere Unternehmen versuchten das umstrittene Öl ganz zu ersetzen. So sind grosse Marken wie beispielsweise Caotina, Ragusa oder Cailler heute komplett palmölfrei. Sogar der Grosskonzern Nestlé kündete an, Palmöl zu minimieren. Bedingt durch die verarbeitungsfreundlichen Eigenschaften des Palmöls, ist eine solche Umstellung technisch anspruchsvoll und häufig mit hohen Kosten verbunden. Dennoch führte die Kritik am Palmöl dazu, dass viele Verarbeiter nach Alternativen suchten und die Importmenge in den letzten Jahren rückläufig ist. 2022 waren es mit 14 000 t nicht einmal



mehr die Hälfte der Importmengen vor 10 Jahren (**Abb. 4**). Von den 12 500 t Zollkontingent, das Indonesien durch das Abkommen gewährt wurde, wurden 2021 gerade einmal 80 t ausgeschöpft⁶.

BRANCHENLÖSUNGEN

Um die Herausforderung einer nachhaltigen Lebensmittelversorgung zu meistern, sind nicht nur Politik und Landwirtschaft gefordert, sondern auch vor- und nachgelagerte Stufen. Ein gutes Beispiel ist die Futtermittelbranche. Um eine ausgewogene und bedarfsgerechte Fütterung der Schweizer Nutztiere sicherzustellen, ist die Landwirtschaft auf den Import aus dem Ausland angewiesen. Dafür stand die Branche in der Vergangenheit stark unter Kritik. Insbesondere der Einsatz von Soja und die damit verbundenen Umweltauswirkungen wurden angeprangert. Um die Nachhaltigkeit der Futtermittelimporte zu verbessern, wurde 2011 das Soja Netzwerk Schweiz gegründet, das 29 Mitgliedorganisationen umfasst. Das definierte Ziel des Netzwerkes ist es, mindestens 90 Prozent der Soja aus nachhaltigem und verantwortungsbewusstem Anbau zu beziehen. Produzenten müssen sich an definierte Sozial- und Umweltaforderungen halten, die in einem eigens dafür zusammengestellten Kriterienkatalog festgehalten sind. Diese Massnahme zeigte Wirkung: der Anteil an zertifizierter Soja liegt heute bei über 95 Prozent. Gleichzeitig nimmt auch der Anteil von europäischer Soja stark zu und macht heute 80 Prozent der Importe aus (**Abb. 5**).

Abbildung 4: Palmölimporte nach Jahr in Tonnen

Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, Swiss-Impex 2023

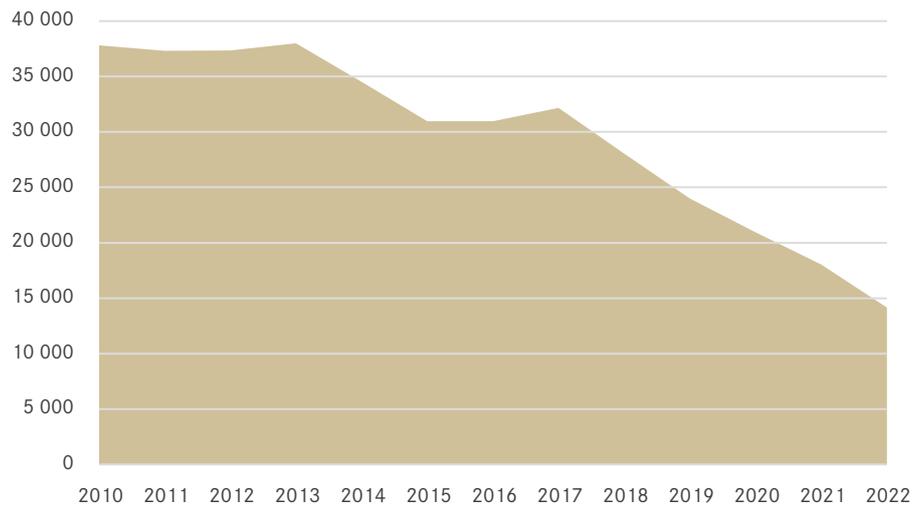
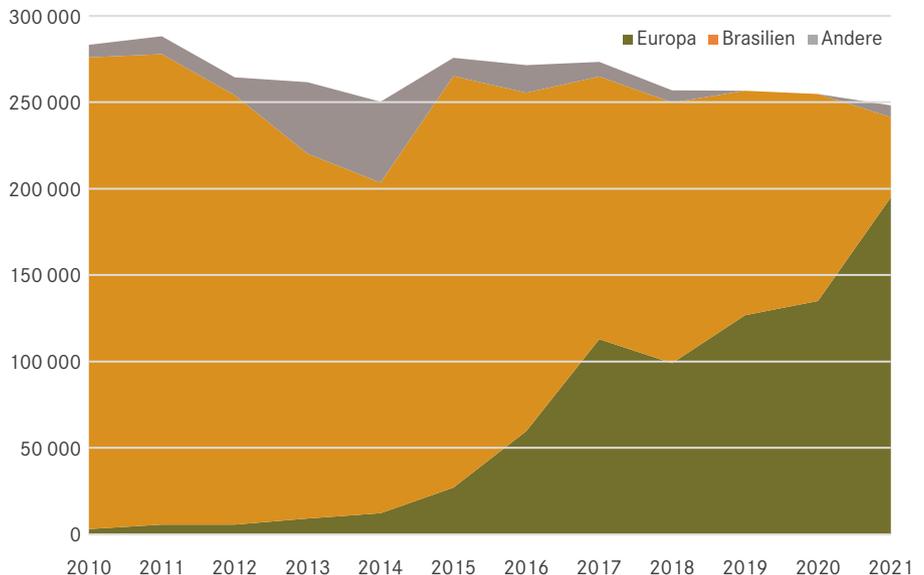


Abbildung 5: Sojaimporte in die Schweiz nach Herkunft und Jahr in Tonnen

Quelle: Reservesuisse, Soja Netzwerk Schweiz





Solche Branchenlösungen können eine wirkungsvolle Variante sein, um den langwierigen und zähen Weg über die Politik zu umgehen und ein Problem schneller, kostengünstiger und flexibler anzugehen. Sogar Wirtschaftsminister Guy Parmelin bezeichnet den freiwilligen Zusammenschluss von Marktteilnehmern als besser als staatliche Interventionen¹⁴. Bei Branchenlösungen schliessen sich Akteure zusammen und legen gemeinsam Normen und Standards fest, zu denen sie sich auf freiwilliger Basis bekennen. Mit einer solchen Selbstverpflichtung können Unternehmen direkt Verantwortung übernehmen, Probleme angehen und so auch ihr Image verbessern. Es ist jedem Unternehmen freigestellt, ob es teilnehmen will oder nicht. Solche Standards sind rechtlich nicht bindend und eine Nichtteilnahme oder ein Nichteinhalten der Vereinbarung zieht keine juristischen Folgen nach sich. Je mehr Akteure sich aber auf die Branchenlösung einlassen, umso grösser ist der Druck auf die Verbleibenden, mitzumachen. Auf diesem Weg lässt sich eine grosse Sogwirkung erzeugen.

BIO SUISSE INTERNATIONAL

Eine weitere Möglichkeit Nachhaltigkeitskriterien einzufordern, ist der Weg über Label-Programme. Private Akteure können im grenzüberschreitenden Handel zusätzliche

Anforderungen bezüglich Nachhaltigkeit und sozialen Standards vereinbaren, was Staaten wegen der WTO-Regeln nur sehr eingeschränkt tun können. Eine Vorreiterrolle nimmt diesbezüglich Bio Suisse ein, die mit Betrieben in über 70 Ländern zusammenarbeitet und die Konditionen der Importe in einem detaillierten Regelwerk festgehalten hat. Grundvoraussetzung ist, dass die Produzentinnen und Produzenten die gleichen Bio-Richtlinien erfüllen, die auch in der Schweiz gelten. Um eine möglichst tiefe Umweltbelastung zu haben, gibt es weitere Anforderungen speziell für Importwaren. Beispielsweise besagen diese, dass Flugtransporte verboten sind. Ausserdem soll die Verarbeitung möglichst in der Schweiz stattfinden, weshalb der Import von Rohprodukten bevorzugt wird. Wo immer es möglich und sinnvoll ist, sind Produkte aus geographisch nahen Gebieten zu bevorzugen. Seit 2023 werden Sozialaudits etappenweise in die Bio Suisse-Kontrollen von Betrieben ausserhalb der Schweiz integriert, welche somit auf die soziale Komponente der Nachhaltigkeit verbindlich geprüft.

Nachgefragt bei Carole Nordmann

Wie funktioniert das Kontrollsystem ausländischer Produkte von Bio Suisse?

Bio Suisse ist die Standardgeber-Organisation. Wir arbeiten mit den zwei in der Schweiz ansässigen Zertifizierungsstellen ICB und Bio.inspecta zusammen, die für uns die Zertifizierungsprozesse übernehmen. Diese Stellen haben wiederum Partnerkontrollstellen in den entsprechenden Ländern, welche die Betriebe jährlich besuchen und einen Kontrollbericht verfassen, der die Grundlage für den Zertifizierungsentscheid bildet. Zusätzlich zu den jährlichen Kontrollen gibt es risikobasierte und unangekündigte Zusatzkontrollen.

Wie wird bei Verstössen und Mängeln vorgegangen?

Das jeweilige Vorgehen ist im Sanktionsreglement detailliert festgehalten und hängt vom Grad der Abweichung ab. Die Massnahmen reichen von einer Aufforderung, die Abweichung innerhalb einer definierten Frist zu korrigieren, bis hin zu einer sofortigen Dezertifizierung im Fall eines groben Verstosses.

Welches sind die Schwachstellen dieses Systems?

Es liegt in der Natur von Kontrollen, dass diese eine Momentaufnahme sind. Punkte wie Gesundheitszustand der Tiere oder Bodenqualität sind jedoch langfristig und lassen sich vom Betrieb nicht so einfach verfälschen. Dennoch

besteht immer das Risiko, dass bei einer Kontrolle etwas übersehen wird. Durch die risikobasierten und unangekündigten Zusatzkontrollen versuchen wir, dem entgegenzuwirken. Uns ist auch wichtig, dass die Biokontrollleurinnen und Biokontrollleure regelmässig auf die Inhalte des Bio Suisse-Standards geschult werden, um eine hohe Kontrollqualität und die Gleichbehandlung verschiedener Betriebe sicherzustellen.

Bio Suisse hat nicht nur ökologische Anforderungen an Produzentinnen und Produzenten, sondern berücksichtigt auch die soziale Nachhaltigkeit.

Wie werden soziale Anliegen geprüft?

Bislang war es so, dass die Betriebe eine Selbstdeklaration ausfüllen mussten, in der sie u.a. Angaben zu MitarbeiterInnenanzahl, Anstellungsverhältnis, Arbeitszeiten usw. machen. Das gilt im Übrigen auch für Schweizer Produzentinnen und Produzenten. Bei Betrieben in sozial besonders riskanten Kontexten

ist statt einer Selbstdeklaration ein externes Sozialzertifikat eingefordert worden. Nun arbeiten wir daran, diese sozialen Aspekte direkt in die regelmässigen Bio Suisse-Kontrollen zu integrieren. Anfangs 2023 haben wir mit den integrierten Sozialaudits bei Betrieben in Spanien gestartet. Bio Suisse kooperiert eng mit dem deutschen Bioverband «Naturland», der bislang als weltweit einziger Bioverband solche integrierten Sozialaudits durchführt. Die grösste Arbeit besteht in der Schulung der Biokontrollleurinnen und Biokontrollleure, da sich soziale Kontrollen inhaltlich und methodisch stark von agronomischen unterscheiden. Unser Sozialstandard stützt sich auf die Kernarbeitsnormen der ILO (Internationale Arbeitsorganisation der UNO), die von weltweit über zwei Drittel aller Länder ratifiziert und somit breit anerkannt sind. Neben den definierten sozialen Normen braucht es aber auch Flexibilität, um unterschiedlichen sozialen Realitäten in den verschiedenen Ländern Rechnung zu tragen.



Zur Person:

Carole Nordmann ist Ethnologin und Entwicklungsexpertin und arbeitet bei Bio Suisse als Projektleiterin für Soziale Verantwortung und ist für den Aufbau des internationalen Sozialaudits verantwortlich.



Ständerätin **Johanna Gapany**

Partei: FDP
Kanton: Freiburg
Beruf: Betriebsökonomin FH
Mandate: Präsidentin von Primavera
Präsidentin Seilbahnen Fribourg
Vorstand Freiburger Tourismusverband



Nationalrätin **Christine Badertscher**

Partei: Grüne
Kanton: Bern
Beruf: Agronomin FH
Mandate: Vorstand Weltacker Schweiz
Co-Präsidentin Hochstamm Suisse
Vorstand Berner Bauernverband



Handlungsmöglichkeiten: Interview mit Johanna Gapany und Christine Badertscher

Mit dem Verfassungsartikel 104a zur Ernährungssicherheit hat sich die Schweiz zu einer nachhaltigen Entwicklung auch in den internationalen Handelsbeziehungen verpflichtet. Ein Gespräch mit Nationalrätin Christine Badertscher (CB) und Ständerätin Johanna Gapany (JG) dazu, wie die Schweiz das umsetzt und was noch zu tun ist.

Im Handelsabkommen mit Indonesien wurden erstmals Nachhaltigkeitskriterien direkt an die Zollreduktion geknüpft.

Eine gute Lösung?

CB: Ich erachte es als wertvoll, dass die Nachhaltigkeitskriterien erstmals an Zollreduktionen geknüpft wurden. Das ist ein wichtiger Meilenstein und auch ein Zeichen auf internationaler Ebene. Die Herausforderung ist jedoch die Umsetzung, da hat es sich die Schweiz zu einfach gemacht. Schade um den guten Ansatz. Nebst den Kriterien beim Palmöl gibt es ein allgemeines Nachhaltigkeitskapitel. Dies deckt wichtige Aspekte der nachhaltigen Entwicklung und der Menschenrechte ab und fördert das Bewusstsein. Vergehen gegen die Nachhaltigkeit sind aber schlecht messbar und entsprechend schwierig zu sanktionieren. Dennoch finde ich es wichtig, auch die Verbindlichkeit des Nachhaltigkeitskapitels zu stärken. Auch hier liegt das Problem vor allem in der Umsetzung, wobei sich diese mit politischem Willen verbessern liesse.

JG: In Anbetracht der grossen Unterschiede in der Produktion zwischen verschiedenen Ländern ist dieses Engagement wichtig. Einerseits können wir dadurch die Nachfrage nach möglichst nachhaltigen Produkten decken. Andererseits fördern wir so bessere Produktionsmethoden und -systeme in den Herkunftsländern. Verbesserungspotenzial gibt es für mich bezüglich der Zertifizierungssysteme und der Sicherstellung, dass die Produkte effektiv nachhaltig sind. Aber jeder Schritt ist ein Fortschritt und die Entwicklung auf einem guten Weg.

Frau Badertscher, Sie haben eine Parlamentarische Initiative (Pa.Iv. 22.424) eingereicht, in der Sie eine Deklarationspflicht für mit dem Flugzeug transportierte Lebensmittel fordern. Warum ist das notwendig und was erhoffen Sie sich dadurch?

CB: Damit wir das Ziel eines nachhaltigen Ernährungssystems erreichen ist die Transparenz über besonders umweltbelastende Praktiken zentral, damit die Konsumentinnen und Konsumenten in der Lage sind, ihre Lebensmitteleinkäufe nachhaltiger zu gestalten. Der Flugtransport von Lebensmitteln ist eine solche bedenkliche Praxis, die erwiesenermassen einen unverhältnismässig hohen Umweltfussabdruck generiert. Eine Deklaration ist der erste Schritt, damit Flugtransporte bei Lebensmittel reduziert werden. Es freut mich sehr, dass die entsprechenden Kommissionen

im National- wie auch im Ständerat die Parlamentarische Initiative in einem ersten Schritt angenommen haben.

Frau Gapany, als Präsidentin von Primavera (Verband Schweizer Lebensmittelverarbeiter) setzen Sie sich für eine starke Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie ein. Reicht es, wenn private Labels die Nachhaltigkeit verbessern, oder braucht es mehr staatliche Standards?

JG: Ich setze mich dafür ein, die Beziehungen zwischen Landwirtschaft, Lebensmittelindustrie und uns Konsumentinnen und Konsumenten zu stärken. Damit liessen sich meiner Meinung nach extreme Initiativen, wie wir sie in der letzten Zeit hatten, verhindern. Wir werden stark mit Information geflutet, weshalb ein solides Grundvertrauen wichtig ist. Ich finde, dass der Staat über die Direktzahlungen bereits stark in die Qualität und die Nachhaltigkeit der Produkte eingreift. Das wird aber zu wenig kommuniziert. Ein Beispiel: Die Tierwohlbeiträge haben einen grossen Einfluss auf die Tierhaltung. Diese Zusammenhänge müssen wir besser aufzeigen. Die Label sehe ich als zusätzliches Instrument, um flexibel auf die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten zu reagieren.



Eine Herausforderung ist die mangelnde Transparenz für bewusste Kaufentscheidungen im Laden. Was halten Sie von einer Deklarationspflicht bedenklicher Produktionsmethoden?

JG: Die abnehmende Anzahl Betriebe führt dazu, dass die direkte Verbindung von Produktion und Konsum immer seltener wird, was zu einem grossen Informationsverlust führt. Den direkten Austausch, den man auf dem Bauernhof, in der Metzgerei oder der Bäckerei hat, kann man nicht mit einer Etikette ersetzen. Daher gilt es, den Dialog mit den Konsumierenden zu intensivieren. Sei es über Artikel oder Reportagen, Besuche von Schulklassen auf Bauernhöfen oder Stände in Einkaufszentren usw. Die Besonderheiten der Schweizer Produktion sollen stärker in den Fokus rücken. Dabei geht es nicht darum, ausländische Produkte schlecht zu machen, sondern das Vertrauen in das Lokale und das Wissen darüber zu fördern. Das ist die Grundlage für bewusste Kaufentscheidungen.

CB: Das Beispiel der Herkunftsbezeichnung zeigt, dass Deklarationen wirken. Heute greifen die Leute im Laden automatisch zu den Schweizer Eiern. In verarbeiteten Produkten wie Pasta oder Guetzli schenken wir der Herkunft der Eier hingegen weniger Beachtung. Konsumentinnen und Konsumenten sind sich des Problems be-

wusst, in verarbeiteten Produkten fehlt aber oft die Transparenz zu den einzelnen Zutaten. Wenn die Deklaration auch auf die Produktionsmethode ausgeweitet werden könnte, wäre das ein Mehrwert. Punktuell gibt es das bereits: Beispielsweise beim Einsatz von hormonellen Wachstumsförderern. Dies könnte ausgebaut werden auf weitere Produktionsmethoden. Ein generelles Problem ist, dass die Schweizer Produzentinnen und Produzenten strenge gesetzliche Auflagen haben, während der Konsumentinnen und Konsument aktuell keinerlei Konsequenzen zu tragen hat. Eine seriöse Deklaration ist jedoch die Grundvoraussetzung, damit die Konsumentinnen und Konsumenten ihre Verantwortung wahrnehmen können.

Wo sehen Sie Möglichkeiten für die Schweiz, ihre internationalen Handelsbeziehungen nachhaltiger zu gestalten?

CB: Für mich gibt es drei wesentliche Punkte. Erstens, die Freihandelsabkommen: Nebst dem Nachhaltigkeitskapitel, sollte auch der Produktionsmethoden-Ansatz weiterverfolgt werden. Der zweite Punkt ist die Rolle der Schweiz innerhalb der WTO. In der ausserpolitischen Kommission haben wir das Schweizer Verhandlungsmandat für die letztjährige Ministerkonferenz in Genf besprochen. Mir ist es gelungen, zwei Anträge zu Nachhaltigkeit und

Menschenrechten zu platzieren. Somit muss sich die Schweiz innerhalb der WTO mehr für diese Themen einsetzen. Der dritte Punkt sind die täglichen Importe. Hier sehe ich den grössten Hebel. Nicht mit allen Ländern haben wir Freihandelsabkommen und weil vertragliche Regelungen deshalb schwierig sind, braucht es andere Lösungen, wie Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel oder Branchenlösungen. Zum Beispiel einen Aktionsplan «Fairer Handel» mit dem wir den Anteil fair gehandelter Produkte aus Entwicklungsländern erhöhen könnten.

JG: Das ist eine wichtige Frage. Wenn man die Lebensmittelimporte innerhalb der WTO-Kontingente betrachtet, sieht man, dass die Menge der importierten Milcherzeugnisse und Schlachttiere verglichen mit 1995-1999 um rund 50 Prozent gestiegen ist. Aufgrund dieser grossen Mengen hätte eine Verschärfung der Nachhaltigkeitsbestimmungen hier eine grosse Hebelwirkung. Andererseits sehe ich speziell bei der sozialen Nachhaltigkeit Handlungsbedarf, etwa bei tropischen Pflanzenölen oder Kakao. Es erscheint mir wichtig, nicht das eine gegen das andere auszuspielen, sondern sich Schritt für Schritt in die richtige Richtung zu bewegen und Teilerfolge anzustreben. Eine perfekte Lösung gibt es, wie überall im Leben, auch hier nicht.



WAS DIE SCHWEIZ SONST TUN KANN

Argumente gegen mehr Nachhaltigkeit im Agrarhandel gibt es kaum. Die Geister scheiden sich jedoch bei der Frage, wie die hehren Worte in wirksame Taten umgesetzt werden sollen. Daher gilt es an dieser Stelle konkret zu werden und die Vorschläge zusammenzufassen.

Bilaterale Freihandelsabkommen nützen

Jedes neue Freihandelsabkommen, welches die Schweiz eigenständig oder im Rahmen der EFTA aushandelt, enthält ein Nachhaltigkeitskapitel als integralen Bestandteil. Dieses ist zwar rechtlich verbindlich, es untersteht jedoch im Gegensatz zu den übrigen Kapiteln, nicht der Schiedsgerichtsbarkeit. Um die Glaubhaftigkeit zu erhöhen, sollte der Bund in künftigen Verhandlungen versuchen, die Schiedsgerichtsbarkeit auf das Nachhaltigkeitskapitel auszuweiten und darin auch das Tierwohl aufnehmen. Bei besonders problematischen Produkten gilt es in Freihandelsverhandlungen zu prüfen, ob Konzessionen an Nachhaltigkeitsanforderungen (PPM) geknüpft werden können, wie dies im Abkommen mit Indonesien praktiziert wurde. Die Verhandlung solcher Nachhaltigkeitsanforderungen sind jedoch mit grossen Gegenkonzessionen verbunden. Die Möglichkeiten dieses vielversprechenden Ansatzes sind in der Praxis daher begrenzt. Die Methode eignet sich für Problemrohstoffe wie Palmöl,

die für die Konsumierenden am Verkaufspunkt schwer zu erkennen sind.

Plurilaterales Abkommen anstossen

Das WTO-Recht erlaubt ethische oder ökologische Importvorgaben nur in Ausnahmefällen unter Einverständnis der betroffenen Herkunftsländer. Um dies langfristig zu ändern, sollte die Schweiz gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten und in Zusammenarbeit mit der WTO einen plurilateralen Verhandlungsprozess anstossen, um einen internationalen Minimalstandard zu etablieren. Mit der Zeit treten immer mehr Länder dem System bei, bis dieser Minimalstandard ins WTO-Recht überführt werden kann. Die am wenigsten entwickelten Länder könnten ausgenommen werden. Eine globale Lösung in Form eines plurilateralen Abkommens oder von WTO-Minimalstandards sind zwar schwer zu erreichen, sie hätten aber eine riesige Hebelwirkung.

Labels und Deklaration schaffen Transparenz

Da Importregelungen aus WTO-rechtlicher Sicht schwierig umsetzbar sind, muss auch auf den bewussten Einkauf der Konsumentinnen und Konsumenten gesetzt werden. Transparente Informationen über die Herstellung der Produkte bilden die Basis eines nachhaltigen Kaufverhaltens. Idealerweise geschieht dies über private Labels. Dies funktioniert bereits sehr gut für Produkte, die zusätzliche Anforderun-

gen erfüllen. Umgekehrt listen die Hersteller und Händler bedenkliche Produktionsmethoden allerdings kaum freiwillig auf, weil sie von der Intransparenz profitieren. Aus diesem Grund braucht es zumindest für die besonders bedenklichen Produktionsmethoden eine staatlich verordnete Deklarationspflicht. Eine solche Pflicht existiert bereits bei der Käfighaltung von Legehennen und Kaninchen, sowie beim Einsatz von hormonellen und antimikrobiellen Leistungsförderern. Die Erfahrungen sind durchwegs positiv, weshalb auf Basis der Kommissionsmotion 20.4267 weitere Produktionsmethoden der Deklarationspflicht unterstellt werden müssen.

Branchenlösungen schaffen Mehrwerte

Eine weitere, effektive Alternative zu Importverboten sind private Branchenlösungen. Dabei einigen sich Produzenten, Verarbeiter und Händler bei kritischen Importprodukten, gewisse Nachhaltigkeitskriterien einzuhalten und dadurch ethische Mehrwerte zu generieren. Die positiven Erfahrungen bei den zertifizierten Soja-Importen sowie mit dem Verzicht von Palmöl in Futtermitteln legen nahe, dass weitere Branchenlösungen möglich sind. Solch freiwillige Selbstverpflichtung ist effizienter, schnell umsetzbar und praxistauglicher als eine staatliche Intervention. Allerdings sind solche Lösungen nur dank unseres Grenzschutzsystems möglich.



Fazit

Die Schweiz importiert fast die Hälfte ihres Lebensmittelkonsums. Jährlich sind das ungefähr 7 Mio. t Agrargüter. Diese Zahl ist an sich weder positiv noch negativ zu werten, sondern eine logische Konsequenz der hohen Bevölkerungsdichte und der topografischen Gegebenheiten unseres kleinen Landes. Insofern ist Handel aus Sicht der Schweiz eine Notwendigkeit, aber darüber hinaus auch eine Verantwortung. Eine Verpflichtung, die Auswirkungen unseres Konsums auch über die Grenzen hinaus ernst zu nehmen. Schliesslich fallen drei Viertel der mit dem Konsum verbundenen Umweltauswirkungen im Ausland an.

Bezüglich Nachhaltigkeit schneidet eine standortgerechte Schweizer Landwirtschaft sehr gut ab. Diese sollte daher auch weiterhin eine tragende Säule in der Versorgung unseres Landes bleiben. Dies bedingt eine nachhaltige Handelspolitik, die auf die inländische Landwirtschaft abgestimmt ist und den unterschiedlichen Produktionsvorschriften und -preisen Rechnung trägt. In anderen Worten: Es braucht faire Wettbewerbsbedingungen für unsere Landwirtinnen und Landwirte. Nur wenn die Preise stimmen, können die Schweizer Bauernfamilien den hohen Anforderungen an die Produktion gerecht werden.

Bemühungen, Nachhaltigkeitsanforderungen in die Handelspolitik zu integrieren, laufen schnell Gefahr, den WTO-Grundsatz der Nichtdiskri-

minierung zu verletzen. Dennoch bietet das aktuelle Rechtssystem Spielraum, um Nachhaltigkeitskriterien zu integrieren. Wie das im bilateralen Kontext umgesetzt werden kann, hat die Schweiz unlängst im Abkommen mit Indonesien vorgemacht. Für alle Importe ausserhalb der bilateralen Verträge lässt sich am Grenzschutz aber wenig rütteln. Der Ausbau von Zöllen, um den Handel von nicht nachhaltigen Produkten zu hemmen, ist nicht WTO-konform. Für diese Importe sind also andere Lösungen gefordert. Daher gilt es, Branchenlösungen und private Standards als wichtigen Bestandteil eines nachhaltigen Handelssystems anzuerkennen. Im Idealfall ist der Staat nur dort gefordert, wo solche privaten Lösungen nicht funktionieren.

Um den nachhaltigen Handel auf Stufe des Konsumenten zu fördern, braucht es eine gute Informationsgrundlage, wofür es einer sauberen Deklaration der Produktionsmethoden bedarf. Die unterschiedlichen gesetzlichen Vorschriften für die Produktion in der Schweiz und im Ausland führen heute zu einer beträchtlichen Wettbewerbsverzerrung. Das Schaffen von Transparenz bezüglich der strengen Schweizer Produktions-Richtlinien bildet die Basis eines bewussten Kaufentscheides.

Genau so wird dies im Postulat zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik gefordert. Zur erfolgreichen Transformation der Ernährungssysteme braucht es einen gemeinsamen Effort

aller Stufen der Wertschöpfungskette. Vom Produzenten über die Verarbeiter und Händler, bis hin zum Konsumenten sind alle gefordert. Die Ambitionen im Bereich der Nachhaltigkeit sollte die Schweiz gleichzeitig auch in die internationalen Gremien einbringen. Würde eine Stärkung des nachhaltigen Handels auf WTO-Ebene gelingen, wäre das ein grosser Erfolg. Globale Lösungen in der Form eines plurilateralen Abkommens oder von WTO-Minimalstandards hätten eine riesige Hebelwirkung, da sie für sämtliche Länder verbindlich wären. Um es abschliessend zusammenzufassen: Die eierlegende Wollmilchsau zur Stärkung des nachhaltigen Handels gibt es nicht, Lösungsansätze sind auf jeder Stufe der Wertschöpfungskette vorhanden. Mit Verfassungsartikel 104a hat sich die Schweiz verpflichtet, die Möglichkeiten in ihrer ganzen Vielfalt auszuschöpfen und weiterzuentwickeln. Nur so schaffen wir es, unsere Umweltbelastung im Ausland Schritt für Schritt zu verringern und eine erfolgreiche Transformation der Ernährungssysteme zu meistern.



Literaturangaben

- 1 FAO, The State of Food Security and Nutrition in the World 2022, <https://www.fao.org/newsroom/detail/un-report-global-hunger-SOFI-2022-FAO/en>
- 2 Bundesamt für Umwelt 2018, Umwelt Schweiz 2018
- 3 Agristat 2023: Landwirtschaftsfläche pro Einwohner
- 4 FAOSTAT 2022, Land use, <https://www.fao.org/faostat/en/#data/OA>
- 5 Agristat 2022, Nahrungsmittelbilanz
- 6 Eidgenössische Zollverwaltung, 2023
- 7 A. Zhiyenbek et al. 2016, Ökobilanzierung Früchte- und Gemüseproduktion: eine Entscheidungsunterstützung für ökologisches Einkaufen
- 8 Eurostat 2022: Price level index for food, beverages, clothing and footwear 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Price_level_index_for_food,_beverages,_clothing_and_footwear,_2021,_EU%3D100_V3.png
- 9 Eidgenössische Zollverwaltung 2021, Jahresbericht Schweizer Aussenhandel 2020
- 10 Grain 2021, EFTA-Mercosur: another low blow to climate, peoples' rights and food sovereignty
- 11 SECO 2020, Assessment of the potential environment impacts and risks in Switzerland and the MERCOSUR States resulting from a Free Trade Agreement (FTA) between the EFTA States and MERCOSUR
- 12 FAOSTAT 2021, oil palm, <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>
- 13 Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit 2022, Zahl des Monats 2022
- 14 Soja Netzwerk Schweiz 2019, <https://www.sojanetzwerk.ch/>

Impressum

Herausgeber

Schweizer Bauernverband | Laurstrasse 10 | 5201 Brugg
Telefon 056 462 51 11 | www.sbv-usp.ch | info@sbv-usp.ch

Projektleitung

Nadine Trottmann, Geschäftsbereich Agrarwirtschaft

Mitarbeit

Annette Baeriswyl, Francis Egger, Florian Ellenberger,
Daniel Erdin, Tatjana Fina, Nejna Gothuey,
Sandra Helfenstein, Cécile Marfurt, Beat Rösli, Luz Schaller

Erscheinung

März 2023

Bildquellen

Titelbild: Shutterstock

Kopfbilder: Markus Bühler (S. 7, S. 10), Rebekka Mathys (S. 18), Fabian Michel (S. 4), LID (S. 5), Nadine Trottmann (S. 20), Matthias Singer (S. 22), Patrik Walde (S. 24), parlament.ch (S. 21), wander.ch (S. 16), Shutterstock (S. 2, S. 3, S. 6, S. 8, S. 9, S. 11, S. 12, S. 13, S. 14, S. 15, S. 17, S. 19, S. 23, S. 25, S. 26)