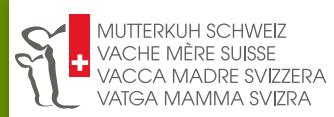




QUALITATIVER AUSSSENSCHUTZ

STATT SCHRANKENLOSE GRENZÖFFNUNG



SCHWEIZER TIERSCHUTZ STS



Ausgangslage

Obwohl mit der vorliegenden agrarpolitischen Vorlage AP22+ der Grenzschutz vorerst kein Kernthema ist, haben verschiedene Änderungsvorschläge Einfluss auf die Importregelung (z. B. Vergabe Importrechte Inlandleistung). Die Koalition der drei Organisationen KAGfreiland, Mutterkuh Schweiz und Schweizer Tierschutz sieht bei den Importmassnahmen grossen Handlungsbedarf und legt diesen im folgenden Konzept dar.



Globalisierung und offene Märkte können auch für die Konsumentenschaft mit Vorteilen verbunden sein (Preise, Auswahl). Immer mehr werden aber in der Öffentlichkeit die damit verbundenen ökologischen, sozialen und tierschützerischen Probleme sichtbar. Es stellt sich also die Frage, «**wer bezahlt die Kosten der Globalisierung?**»



Welche Faktoren im System der Land- und Ernährungswirtschaft haben zu diesem Dilemma geführt?

Neuausrichtung Agrarpolitik/Rolle Staat: Die Landwirte werden sowohl für die marktwirtschaftliche Ausrichtung als auch für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu Gunsten der Allgemeinheit durch Direktzahlungen entschädigt. Der Staat zog sich als Konsequenz mit Einführung des Direktzahlungssystems vor 20 Jahren immer mehr aus den Märkten zurück. Diese Entwicklung zeigt inzwischen ihre problematische Kehrseite, weil die Marktmacht von (oft multinationalen) Unternehmen zunimmt und damit oft die Marktkräfte zu Ungunsten der Konsumenten und Produzenten ausgeschalten werden.

Externalisierung von Kosten: Ein Produkt kann umso billiger produziert werden, je weniger die Kosten der mit seiner Produktion verbundenen Schäden bei der Preisbildung berücksichtigt werden müssen. Im Rahmen der Agrarproduktion betrifft das neben dem Tierschutz die Basisressourcen der menschlichen Ernährung (Bodenfruchtbarkeit, Gewässerqualität und biologische Vielfalt), das Klima, die Luftqualität, die sozioökonomischen Folgen sowie die menschliche Gesundheit und Arbeitsbedingungen im In- und Ausland.

Komparative Kostenvorteile/Wachstum: Nach der Theorie der komparativen Kostenvorteile steigern grenzüberschreitende Tauschprozesse die Wohlfahrt beider Handelspartner, wenn ein Land oder ein Unternehmen ein bestimmtes Gut zu geringeren Alternativkosten (Opportunitätskosten) produzieren kann. Allerdings begünstigen diese Rahmenbedingungen die Economies of Scales und bewirken – sowohl in den Export- als auch in den Importländern – einen Strukturwandel zu Gunsten immer stärkerer Intensivierung der Produktion, auf Kosten von Tiergesundheit, Ressourcen, Klima und Lebensbedingungen (Massentierhaltung, Hochleistungszucht).

Fazit ist, dass für importierende Länder wie die Schweiz umso mehr komparative Kostenvorteile bestehen, je weniger Standards in den Exportländern bestehen, mit denen die Externalisierung von Kosten begrenzt werden könnte, oder aber Rechtsnormen nicht oder kaum umgesetzt werden (vgl. STS-Reports zu «**Tierschutz hört nicht an der Grenze auf**» und «**Tierschutz und Mercosur**»). De facto «lohnt» es sich für die Schweiz als Importland umso mehr, je mehr Kosten im Exportland externalisiert werden können und je weniger streng die Standards in diesen Ländern sind. Dieses Delta zu den effektiven Vollkosten haben v. a. die Tier- und Umwelt zu tragen.

Diese Folgen führen zusätzlich zu einem Anreizsystem von Importen, was beispielsweise für Deutschland in der Bio-Branche sehr deutliche Tendenzen aufweist (Quelle Idel, 2018):

- Während im Bio-Bereich Handel und Verbrauchernachfrage seit Beginn der 2000er Jahre erfreuliche Wachstumsraten aufweisen,
- entwickelt sich die inländische landwirtschaftliche Bio-Produktion nur langsam.

Auswirkungen für die Schweiz: Es ist zu befürchten, dass bei den oben geschilderten Rahmenbedingungen der Schweizer Markt **a)** nach wie vor mit Produkten aus tierquälerischer Billigproduktion überschwemmt wird und **b)** ähnlich wie in Deutschland die Mehrwertproduktion vermehrt ins Ausland verlagert wird, was heute z. T. schon stattfindet (Zunahmen EU-Bioprodukte und Sortimentslinien wie Alnatura etc. im Schweizer Markt).

Qualitativer Aussenschutz

Vor diesem Hintergrund schlägt die Koalition der drei Organisationen das Konzept eines «qualitativen Aussenschutzes» als Lösung vor. Das Schweizer Stimmvolk hat sich im September 2017 mit der Annahme von Art. 104a der BV für eine nachhaltige Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft auch bei grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen ausgesprochen. Die FAIRFOOD-Initiative, welche in diese Richtung zielte, wurde zwar im Herbst 2018 abgelehnt. Doch waren sich Befürworter wie Gegner einig, dass wegen der zunehmenden Produktionsverlagerung ins Ausland und sozial, ökologisch und tierschützerisch fragwürdigen Importen für Wirtschaft und Staat Handlungsbedarf besteht.

Als Konsequenz gilt es aus Sicht der Koalition der drei Organisationen ...

- ... die im Inland gemachten Fortschritte bei Qualitätsstandards zu schützen – bzw. solche überhaupt erst zu ermöglichen – und durch strukturelle, rechtliche und finanzielle Förderung weiterzuentwickeln.
Das betrifft vorrangig den Beginn der Kette: die landwirtschaftliche Produktion – konkret die Bereiche Tierschutz, Natur- und Umweltschutz sowie damit verbunden den Verbraucherschutz (z. B. Transparenz/Deklaration).
- ... die Konsequenzen der Importe für die exportierenden Länder im Sinne der Fairness zu berücksichtigen: Qualitativer Aussenschutz des importierenden Landes hat auch das Potenzial, die auf Tierschutz und Nachhaltigkeit orientierenden Produzenten der exportierenden Länder zu schützen – einschliesslich der Arbeitsbedingungen (Sozialstandards/Fairer Handel).
- ... heben diesen qualitativen auch die folgenden quantitativen Aspekte zu berücksichtigen: Die Herstellung derjenigen Produkte, die ökologisch, tierfreundlich und sozial im Inland erzeugt werden können, soll nicht ins Ausland verlagert werden. Somit sollen Importe nicht in Konkurrenz zum Inlandsangebot stehen, sondern dieses ergänzen.



Wichtig ist, qualitativer Aussenschutz im 21. Jahrhundert unterscheidet sich diametral vom alten nationalen Protektionismus, der mit den aktuellen Freihandelsabkommen – nur auf einer höheren Organisationsebene – weiter forciert wird. Neu sollen die Kosten der Globalisierung zu Lasten der Tiere und Umwelt sowie der Arbeitskräfte drastisch reduziert werden. Es sind aber nicht Zölle, sondern qualitative Minimalstandards bei den Importprodukten einzuführen, die von offiziellen Behörden kontrolliert werden.

Forderungen der Koalition der drei Organisationen

Die Koalition leitet daraus folgende Forderungen ab:

Gleichwertigkeit: Wir verlangen die «Gleichwertigkeit» als Grundsatz, d. h. an Importe sind hinsichtlich Tierwohl dieselben Ansprüche zu stellen wie an die inländischen Produkte. Dies soll mit bestimmten Transparenz- und Qualitätsstandards umgesetzt werden (d. h. für Tierhaltung, Transport und Schlachtung).

Kein Outsourcing, sondern Subsidiarität: Alles was ökologisch und tierschützerisch sinnvoll in der Schweiz erzeugt werden kann, soll nicht vermehrt ins Ausland verlagert werden. Das ordnungspolitische Prinzip der «Subsidiarität» bietet dazu ein ideales Konzept: Die Produktion und Verarbeitung von Fleisch sollen wenn möglich auf der untersten Ebene (lokal/regional) stattfinden, möglichst nahe bei den Konsumentinnen und Konsumenten. Nur wenn dies nicht möglich ist oder erhebliche Hürden vorhanden sind, sollen Produktion oder Verarbeitung in einen grösseren Raum wie z. B. die Schweiz ausgelagert werden. Dies erfolgt subsidiär, d. h. unterstützend. Das gleiche gilt für die Auslagerung von Produktion oder Verarbeitung ins Ausland bzw. den Import in die Schweiz.

Vergabe Importrechte: Der Bund hat bei einer Änderung der Vergaberechte bei Zollkontingenten für Stabilität zu sorgen (geplant ist, diese nicht mehr zu 40 % an die Inlandleistung gemäss LwG Art 48 Abs. 2bis, sondern an ein Versteigerungssystem zu knüpfen). D.h. Importeure haben ihren ausländischen Produzenten/Zulieferanten Planungssicherheit zu verschaffen, wenn diese langfristige Investitionen getätigt haben (z. B. Anpassung Ställe hinsichtlich CH-Standard). Anonyme, tierschutzwidrige Importe sollen nicht begünstigt werden..

Verantwortung Staat: Da das Tierwohl ein öffentliches Gut ist und der Markt bei der Abbildung der Vollkosten versagt (Externalisierung zu Lasten der Tiere wird ausgeblendet), hat der Staat seine Verantwortung zu übernehmen, indem Transparenz und staatliche Regeln betr. Qualitätsstandards und Fairness (soziale Aspekte) eingefordert und konsequent kontrolliert werden müssen.

Die Wirkung dieser Forderungen auf den Grenzschutz, die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft und v.a. die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz wird in der Grafik schematisch aufgezeigt. Darin wird unterschieden zwischen dem Niveau Inland (Basis TSchG), dem Niveau Import (wie heute ohne qualitativen Aussenschutz) und dem Niveau Import mit qualitativem Aussen- schutz (d. h. Niveau TSchG). Die Relationen sind geschätzt.

Auswirkungen «qualitativer Aussenschutz» auf Preisniveau Inland (ohne Detailhandel)



Quelle: eigene Abbildung, Unterschiedliche Kosten-/Preisniveaus geschätzt

Konkrete Umsetzung

Lebensmittel tierischer Herkunft werden heute bei der Einfuhr einer Kontrolle durch den Grenztierärztlichen Dienst (GTD) unterzogen. Damit soll sichergestellt werden, dass keine gesundheitsschädigende Ware in den Verkehr gebracht wird. Bei allen Sendungen werden die Begleitdokumente kontrolliert. Einige Sendungen werden auch einer physischen Kontrolle mit Laboruntersuchungen unterzogen (Jahresbericht BLV 2016, Fachbereich Kontrollen). Darüber hinaus werden z. B. auch ausländische Schlachtbetriebe auditiert und Importeure/CH-Anbieter müssen den Behörden gegenüber das Einhalten etwa der Bestimmungen und korrekten Deklaration hinsichtlich gewisser bei uns verbotener Produktionsmethoden nachweisen (z. B. Kaninchen-Käfigfleisch, AML- und Hormoneinsatz; Käfigbatterie-Eier).

Die von der Koalition der drei Organisationen geforderte Regelung ist wie folgt umzusetzen:

Die der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung vergleichbaren Minimalstandards (ggf. auch weitere Gesetzgebungen) müssen in die tierärztliche Importregelung aufgenommen werden. Gleichzeitig ist von den Importeuren zu verlangen, die Herkunft der Produkte nachzuweisen und die Erfüllung dieser Anforderungen zu garantieren. Der Bund hat die Minimalstandards bei den Importen nicht nur zu garantieren, sondern auch mit Stichprobenkontrollen im Ausland überprüfen zu lassen.

Ein pragmatisches Umsetzungsmodell sieht wie folgt aus: Der Grundsatz der Gleichwertigkeit lässt sich umsetzen entweder über a) freiwillige Massnahmen von Seiten der Marktpartner (Importeure/Grossverteiler) oder b) über Deklarationsmassnahmen sowie c) über Verbote. Erstere sind aus diversen Gründen vorzuziehen, v. a. die freiwilligen Massnahmen, wie sie derzeit von bestimmten Akteuren etwa mit Eiern, Geflügel und anderen Fleischarten aus verschiedenen EU-Staaten praktiziert werden (mit Schweizer TSchG- oder z. T. BTS/RAUS-Standard). Eine Deklarationslösung b) empfiehlt sich beispielsweise als Negativdeklaration: wenn die Gleichwertigkeit nicht erbracht wird, dann ist zu deklarieren! Die Variante c) beinhaltet verschiedenen handelspolitische und administrative Risiken und käme erst im worst-case in Frage.





Kontaktpersonen

Schweizer Tierschutz: Stefan Flückiger, Geschäftsführer, stefan.flueckiger@tierschutz.com

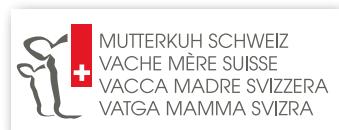
KAGfreiland: Jakob Treichler, Präsident, j.treichler@bluewin.ch

Mutterkuh Schweiz: Daniel Flückiger, Geschäftsführer Stv., daniel.flueckiger@mutterkuh.ch

Quellen

Idel, Anita (2018): Qualitativer Aussenschutz statt schrankenloser Freihandel – für Mensch, Tier und Umwelt. Kleinbauern-Vereinigung und Schweizer Tierschutz STS Medienkonferenz «SMALL IS BEAUTIFUL» 23. 3.2018.

BLV, Jahresbericht BLV 2016, Fachbereich Kontrollen 2017.



Schweizer Tierschutz STS · Dornacherstrasse 101 · Postfach · CH-4018 Basel

Tel. 061 365 99 99 · Fax 061 365 99 90 · Postkonto 40-36677-6 · sts@tierschutz.com · www.tierschutz.com