



Führt die Initiative zum Bruch des Völkerrechts?

Die Massentierhaltungsinitiative verletzt laut Bundesrat internationale Handelsregeln – doch Fachleute sehen dies zum Teil anders

HANSUELI SCHÖCHLI

Bei der Volksabstimmung über die Massentierhaltung geht es nicht nur um die Moral und das Portemonnaie. Es geht auch um die Frage, ob die Schweiz mit der Umsetzung der Initiative internationale Handelsregeln brechen würde.

Laut dem Initiativtext sind innert 25 Jahren «mindestens die Anforderungen der Bio-Suisse-Richtlinien 2018» einzuhalten. Diese privaten Richtlinien enthalten unter anderem Vorgaben zu Nutzfläche pro Tier, Auslauf, Fütterung, Unterbringung und Pflege. Gemäss Bundesrat müssten etwa 3300 Betriebe den Tierbestand reduzieren oder die Betriebsflächen vergrössern.

Für den internationalen Kontext zentral ist die Vorgabe der Initiative, dass für Importe vergleichbar strenge Regeln gelten wie für die inländische Produktion. Betroffen wären laut Bundesrat «nicht nur Produkte wie Fleisch, Eier, Milch oder Käse, sondern auch Lebensmittel wie Eierteigwaren, Backwaren oder Schokolade, die Zutaten tierischer Herkunft enthalten».

Ausnahmeklausel im Fokus

Im Abstimmungsbüchlein ist das juristische Verdikt des Bundesrats eindeutig: «Importverbot verletzt internationale Abkommen». Gemeint sind damit bilaterale Abkommen der Schweiz mit der EU und mit anderen Partnern. Im Übrigen befürchtet die Regierung Ärger mit der Welthandelsorganisation (WTO).

Massentierhaltungsinitiative

Edgenössische Abstimmung
vom 25. September 2022

Nähere Ausführungen dazu machte der Bundesrat in seiner Botschaft zur Volksinitiative ans Parlament von 2021: Im Grundsatz unzulässig sind gemäss WTO-Regeln Importbeschränkungen, die einzig auf der Herstellungsmethode der betroffenen Güter beruhen. Doch es gibt einen Ausnahmeklausel. Gemäss diesem sind Importbeschränkungen zulässig, wenn sie nötig sind unter anderem zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen und Tieren oder zum Schutz der öffentlichen Moral.

Wäre also die Massentierhaltungs-

initiative eine zulässige Anwendung dieses Ausnahmeklausels? Die Initianten sagen klar Ja. Auch der Bundesrat räumt ein, dass WTO-konforme Importbeschränkungen auf Basis des besagten Ausnahmeklausels möglich seien, doch die Hürden für die Rechtfertigung solcher Massnahmen seien hoch. So müsse man nachweisen, dass die Importbeschränkung zur Erreichung des Ziels nötig sei. Zudem dürfe eine solche Beschränkung nicht eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Ländern schaffen. Und überdies beruhen die von der Volksinitiative geforderten Massnahmen nicht auf anerkannten internationalen Standards. In einem WTO-Streitfall hätte die Schweiz laut der Regierung daher Mühe, den Vorwurf des Protektionismus zu entkräften. In seinen Erläuterungen für das Parlament sagte es der Bundesrat an einer Stelle noch deutlicher: Das geforderte Importverbot sei mit WTO-Recht «nicht vereinbar».

Risiko von Sanktionen

Sehr skeptisch äussert sich auch der Handelsrechtsexperte Christian Häberli, der früher zur Schweizer Verhandlungsdelegation in der WTO gehörte und der WTO in diversen Streitschlichtungsfällen diente: «Ein Importverbot von Produkten aufgrund von Massentierhaltung im Ausland ist gemäss WTO-Recht grundsätzlich unzulässig.» Zur Anwendbarkeit des genannten Ausnahmeklausels auf die Volksinitiative hat Häberli grosse Zweifel: «Ganz sicher kann man nie sein, aber ich sehe nicht, dass die Schweiz im Fall einer Klage mit einem solchen Importverbot durchkäme.» Die Verhältnismässigkeit wäre laut Häberli kaum gegeben, weil sich mit einem Importverbot das Wohl der Tiere im Ausland kaum verbessern würde. Sein Fazit: «Die Schweiz kann ihre WTO-Marktzutrittsverpflichtung nicht verletzen, ohne mit Retorsionen gegen ihre Ausfuhrprodukte rechnen zu müssen.» Im rechtlichen Graubereich wäre gemäss dem Experten dagegen die Einführung einer Deklarationspflicht für Produkte im Zusammenhang mit Massentierhaltung.

Doch es gibt auch andere Sichtweisen zum Importverbot. Von besonderem Interesse ist hier ein Urteil des

WTO-Schiedsgerichts (Appellate Body) von 2014. Norwegen und Kanada hatten gegen die EU wegen deren Importverbots für Robbenprodukte geklagt. Die Beschwerden waren zwar erfolgreich, doch aus den Erwägungen des Schiedsgerichts liess sich ableiten, dass Importverbote zum Schutz der «öffentlichen Moral» WTO-konform sein können.

Die Lektüre von zentralen Passagen des Urteils und von einem halben Dutzend juristischer Interpretationen dazu lassen folgende Befunde vermuten: Die Beschwerden von Norwegen und Kanada waren nur darum erfolgreich, weil die EU die Importe aus diesen Ländern gegenüber Importen aus Grönland diskriminierte; die moralischen Vorstellungen können länderspezifisch sein, weshalb ein Verweis auf internationale Standards für Importverbote nicht nötig ist; wenn ein Land aus ethischen Gründen ein Importverbot für bestimmte Produkte beschliesst, kann dies bereits als Hinweis für einen Fall zum Schutz der «öffentlichen Moral» genügen; ein solcher Schutz ist ein inländisches Ziel, weshalb die Tatsache, dass es bei Importverboten um Tiere im Ausland geht, kein Killerargument darstellt; unklar ist allerdings, wie hoch die Hürde für die Verneinung diskriminierender Folgen eines Importverbots ist.

Nicht zuletzt wegen dieses Entscheids des WTO-Schiedsgerichts sagt der Völkerrechtler Thomas Cottier, der frühere Direktor des Welthandelsinstituts der Universität Bern, dass die Massentierhaltungsinitiative WTO-konform umsetzbar sei. Die Umsetzung müsse aber verhältnismässig sein und dürfe nicht diskriminieren.

Die Moral der Konsumenten

Ähnliches sagt Charlotte Sieber, Dozentin für Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Zürich. Zunächst könne man davon ausgehen, dass die Volksinitiative unter die WTO-Ausnahme der öffentlichen Moral falle, «erst recht, wenn sie mit qualifiziertem Mehr angenommen würde». Allerdings liegt in der Schweiz der Marktanteil von Bioprodukten bei Fleisch/Fisch nur bei rund 6 Prozent. Auch unter Berücksichtigung des Bevölkerungsanteils von Vegeta-



riern/Veganern von knapp 5 Prozent ist deshalb zu fragen, ob das Konsumverhalten des Publikums nicht viel mehr über die «wahre» öffentliche Moral aussagt als ein Abstimmungsergebnis. Aus juristischer Sicht scheine ihr der Marktanteil der Bioprodukte nicht entscheidend zu sein, sagt Charlotte Sieber: Im Zentrum stehe das Ziel, das mit dem Importverbot verfolgt werde, und nicht, inwiefern dem Anliegen bereits vorher Rechnung getragen worden sei.

Die Volksinitiative sei grundsätzlich nicht diskriminierend, willkürlich oder protektionistisch, ergänzt Sieber. Und: «Mir fallen spontan keine alternativen, weniger handelsbeschränkenden Massnahmen ein, die das Ziel (der Initiative) ebenso erreichen würden.» Eine Deklarationspflicht betrachtet sie nicht als wirksame Alternative.

Das Agrarabkommen Schweiz - EU sieht laut Sieber im Unterschied zu den WTO-Regeln keine Ausnahmeklausel für die «öffentliche Moral» vor. Allerdings sei es einfacher, im bilateralen Rahmen Lösungen zu finden als im WTO-Kontext.



Bis in 25 Jahren müsste auch Importfleisch mindestens dem Bio-Standard entsprechen.

ENNIO LEANZA / KEYSTONE