

10.538

**Parlamentarische Initiative
Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse.
Lebensmittel vom Cassis-de-Dijon-Prinzip ausnehmen**

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

vom 20. Oktober 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

20. Oktober 2014

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Ruedi Noser

Übersicht

Durch das Inkrafttreten der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) im Jahre 2010 wurde in der Schweiz das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» autonom eingeführt. Dadurch können bestimmte Produkte, welche in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR rechtmässig in Verkehr sind, ohne zusätzliche Auflagen ebenfalls auf den Schweizer Markt gebracht werden. Im Bereich der Lebensmittel gilt eine Sonderregelung, wonach die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» einer Bewilligungspflicht untersteht.

Für die Mehrheit der Kommission hat das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» im Lebensmittelbereich unerwünschte Folgen (mangelnde Transparenz für die Konsumenten, Unterlaufen der hohen schweizerischen Qualitätsansprüche, Gefährdung der qualitätsorientierten Strategie der Schweizer Landwirtschaft). Ausserdem seien die wirtschaftlichen Vorteile der THG-Revision von 2010 nicht bzw. nicht genügend bestätigt worden, um die Aufrechterhaltung des Prinzips in diesem Bereich zu rechtfertigen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt für den Lebensmittelbereich eine Rückkehr zum alten System und somit den Ausschluss der Lebensmittel vom Geltungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» dar. Das Sonderverfahren für Lebensmittel gemäss Kapitel 3a, Abschnitt 2 THG wird damit gegenstandslos.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten. Aus ihrer Sicht stellt das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz und zum Abbau von Handelshemmnissen dar.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die parlamentarische Initiative 10.538 «Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse. Lebensmittel vom Cassis-de-Dijon-Prinzip ausnehmen» wurde am 17. Dezember 2010 von Nationalrat Jacques Bourgeois eingereicht. Mit der Initiative wird gefordert, dass das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995¹ über die technischen Handelshemmnisse (THG) so zu ändern ist, dass die Lebensmittel vom Geltungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ausgenommen sind.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) beschloss an ihrer Sitzung vom 7. November 2011 mit 13 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die ständerätliche Schwesterkommission (WAK-S) stimmte dem Entscheid der WAK-N am 20. Januar 2012 mit 6 zu 5 Stimmen zu, mit dem Hinweis, dass auch Alternativen (allenfalls ohne Gesetzesänderung) geprüft werden müssen, welche Lebensmittel nicht grundsätzlich und vollständig vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ausschliessen.

Am 13. November 2012 beauftragte die WAK-N die Verwaltung mit der Erstellung eines detaillierten Berichts zur Evaluation der Auswirkungen der Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» im Rahmen der Teilrevision des THG von 2010 (vgl. Ziff. 2.3).

Am 23. April 2013 nahm die WAK-N Kenntnis vom oben genannten Bericht und entschied, die Verwaltung mit der Ausarbeitung von mehreren Varianten zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zu beauftragen (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.5). Sie entschied sich am 25. Februar 2014 für eine Umsetzungsvariante, welche den Ausschluss der Lebensmittel vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» beinhaltet und beauftragte ihr Sekretariat in Zusammenarbeit mit der Verwaltung mit der Verfassung eines Vorentwurfs und eines erläuternden Berichts.

Da die Frist für die Erarbeitung eines Erlassentwurfes in der Frühjahressession des Jahres 2014 auslief, beantragte die WAK-N beim Nationalrat mit 14 zu 10 Stimmen, die Frist bis zur Frühjahressession 2016 zu verlängern. Eine Minderheit beantragte die Abschreibung. Am 21. März 2014 stimmte der Nationalrat der Fristverlängerung mit 134 zu 48 Stimmen bei 8 Enthaltungen zu.

Am 20. Mai 2014 prüfte die WAK-N den Vorentwurf und nahm diesen in der Gesamtabstimmung mit 15 zu 10 Stimmen an. Sie beschloss zudem die Eröffnung einer Vernehmlassung.

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 27. Mai 2014 bis zum 29. August 2014. Nach Kenntnisnahme der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (vgl. Ziff. 2.6) beschloss die Kommission am 20. Oktober 2014 mit 15 zu 10 Stimmen, ihre Vorlage definitiv anzunehmen, ohne weitere Änderungen vorzunehmen. Eine Minderheit lehnt die Vorlage ab und beantragt, nicht darauf einzutreten (vgl. Ziff. 2.4.2).

¹ SR 946.51

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltendes Recht

Die Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ist Teil der Wachstumspolitik des Bundesrates, welche als eine Priorität die Senkung des hohen Kostenniveaus in der Schweiz beinhaltet. Mit dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» sollen ein breiteres Produktangebot in der Schweiz, eine Intensivierung des Wettbewerbs und Kosteneinsparungen ermöglicht werden, indem für den relativ kleinen Schweizer Markt keine Sonderserien aufgrund abweichender Vorschriften produziert werden müssen.

Der Bundesrat hat seit den 1990er-Jahren zwei Strategien zum Abbau technischer Handelshemmnisse verfolgt: den Abschluss staatsvertraglicher Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung von Vorschriften und Konformitätsbewertungen einerseits und die autonome Harmonisierung schweizerischer Vorschriften mit jenen der EU andererseits. Im Vordergrund steht der Abbau technischer Handelshemmnisse im Verkehr mit der EU, sowohl im Bereich der Harmonisierung wie bei den staatsvertraglichen Regelungen, wozu namentlich die im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossenen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen gehören.

Die Teilrevision des THG ist am 1. Juli 2010 in Kraft getreten. Kern der Revision war die autonome Anwendung des sogenannten «Cassis-de-Dijon-Prinzips» für bestimmte Produkte aus der EU und dem EWR. Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ergänzt den Abschluss staatsvertraglicher Vereinbarungen und die autonome Harmonisierung zwischen der EU und der Schweiz in nicht harmonisierten Bereichen.

Gemäss Artikel 16a Absatz 1 THG können Produkte, welche in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR rechtmässig in Verkehr sind und nicht unter eine der nachfolgend erläuterten Ausnahmen fallen, in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, obschon sie schweizerische Produktvorschriften nicht oder nicht vollständig erfüllen.

In Artikel 16a Absatz 2 THG sind diejenigen Fälle, in denen das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» keine Anwendung findet, aufgeführt. Dabei handelt es sich um Produkte, die einer Zulassungspflicht unterliegen, die anmeldepflichtige Stoffe nach der Chemikaliengesetzgebung enthalten, die einer vorgängigen Einfuhrbewilligung bedürfen oder einem Einfuhrverbot unterliegen, sowie um Produkte, für die der Bundesrat Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» beschlossen hat. Letztere Ausnahmen² sind in Artikel 2 der Verordnung vom 19. Mai 2010³ über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften (VIPaV) abschliessend aufgezählt (Bst. b Ziff. 1–11 betreffen Lebensmittel).

Betreffend Lebensmittel gilt für die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» eine Sonderregelung (3a. Kapitel 2. Abschnitt THG). Demnach dürfen Lebensmittel, welche die schweizerischen Vorschriften nicht oder nicht vollständig erfüllen, aber nach den technischen Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates hergestellt und dort rechtmässig in Verkehr sind, mit einer Bewilligung des Bundes-

² Zehn von 24 Ausnahmen betreffen die Lebensmittel. Es handelt sich z.B. um die Etikettierung von zuckerhaltigen alkoholischen Getränken, um Eier aus Batteriehaltung, um die Kennzeichnung «ohne Gentechnik hergestellt» oder auch um Produkte auf Basis von Hauskaninchen, die aus in der Schweiz nicht zulässiger Haltungsform stammen.

³ SR 946.513.8

amtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)⁴ in der Schweiz in Verkehr gebracht werden. Diese Bewilligungen ergehen in Form von Allgemeinverfügungen und werden erteilt, wenn das Lebensmittel die Sicherheit und Gesundheit von Personen nicht gefährdet und die Anforderungen an die Produktinformationen erfüllt sind. Diese Sonderregelung geht auf Bedenken aus Konsumentenkreisen zurück, wonach aufgrund des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» eingeführte Lebensmittel nicht dem schweizerischen Schutzniveau entsprechen und die Gesundheit gefährden könnten.

Zusammen mit der Revision des THG ist die Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften (VIPaV) in Kraft getreten, die neben den vom Bundesrat bestimmten Ausnahmen vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» (Art. 2) insbesondere den Vollzug des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» im Bereich Lebensmittel regelt (3. Abschnitt). Als Vollzugshilfe für Importeure und Inverkehrbringer führt das SECO eine öffentlich zugängliche Liste jener Produktgruppen und Produkte, die vom Anwendungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ausgenommen sind (Art. 16a Abs. 2 THG), sowie jener Produktgruppen, für die im Rahmen der Marktüberwachung Ausnahmen in Form einer Allgemeinverfügung erlassen worden sind (Art. 20 Abs. 5 i. V. m. Art. 19 Abs. 7 THG)⁵.

Das Gesetz sieht vor, dass Hersteller in der Schweiz Produkte nach Vorschriften der EU respektive eines EU Mitgliedstaates produzieren und in der Schweiz in Verkehr bringen dürfen. Damit soll eine Diskriminierung von inländischen Herstellern gegenüber Importen vermieden werden.

Nach den Kennzeichnungsvorschriften des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992⁶ müssen in der Schweiz in Verkehr gebrachte Lebensmittel mit dem Produktionsland gekennzeichnet werden. Die Kombination dieser Vorschrift mit der Massnahme zur Vermeidung der Diskriminierung von inländischen Herstellern führt dazu, dass in der Schweiz Lebensmittel mit Kennzeichnung «Hergestellt in der Schweiz» in Verkehr kommen können, die nach ausländischen Vorschriften hergestellt sind (vgl. Ziff. 2.4.1).

2012 wurde Artikel 10a VIPaV eingeführt. Dieser Artikel garantiert, dass sich Produzenten in der Schweiz nicht auf eine Allgemeinverfügung stützen oder eine solche beantragen dürfen, um die Vorschriften der Schweizer Qualitätsstrategie in der Landwirtschaft zu umgehen. Diese Klarstellung betrifft im Inland hergestellte Produkte mit der Kennzeichnung «Berg-» und «Alp-» oder «Bio-» sowie Weine (önologische Verfahren und Kennzeichnung von Tafelwein).

2.2 Bewilligungspraxis des BLV

Bis Ende 2013 sind 163 Gesuche um Erlass einer Allgemeinverfügung beim BLV eingegangen. 45 Gesuche wurden bewilligt, wofür 34 Allgemeinverfügungen erlas-

⁴ Das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und die Abteilung Lebensmittelsicherheit des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) sind am Anfang des Jahres 2014 zum Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) vereinigt worden.

⁵ Die Negativliste zum «Cassis de Dijon-Prinzip» ist zu finden unter www.seco.admin.ch > Themen > Aussenwirtschaft > Technische Handelshemmnisse > THG und das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» > Rechtliche Grundlagen zur Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz.

⁶ SR 817.0

sen wurden (einige Allgemeinverfügungen gelten für verschiedene Gesuche). 13 Gesuche sind hängig. Von den 105 verbleibenden Gesuchen wurden 34 abgewiesen und auf 19 konnte nicht eingetreten werden; 52 wurden von den Gesuchstellen den zurückgezogen. Der Hauptgrund für die erfolgten Abweisungen liegt darin, dass die zur Bewilligung vorgelegten Lebensmittel unter eine Ausnahme des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» fielen (29 von 34). Ca. die Hälfte der Gesuche, auf die das BLV nicht eingetreten ist, waren unvollständig (10 von 19). Die andere Hälfte betraf Produkte, die den Schweizer Vorschriften entsprechen und keiner Bewilligung bedürfen.

2.3 Evaluation des «Cassis-de-Dijon-Prinzips»

Im April 2013 hat das SECO eine Studie über die Auswirkungen des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in der Schweiz veröffentlicht⁷. Die Einschätzung der THG-Revision von 2010 gestaltet sich aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums und den Währungsentwicklungen der letzten Jahre als schwierig. Insgesamt konnte beobachtet werden, dass aufgrund der THG-Revision und der ausgelösten Folgearbeiten ein Prozess zum Abbau technischer Handelshemmnisse in Gang gesetzt wurde, ohne dass nachteilige Effekte auf das Schutzniveau erfolgten. Die neuen Bestimmungen des THG tragen sodann zur Vermeidung unbegründeter neuer Handelshemmnisse bei, insbesondere indem das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» den Erlass neuer von den EU-Vorschriften abweichender Schweizer Vorschriften erschwert.

Die empirischen Untersuchungen ergeben ein Resultat, das auf einen preissenkenden Effekt der THG-Revision hinweist, wenn man alle eingeführten Liberalisierungen wie vereinfachte Sprachanforderungen, vereinfachte Informationspflichten, vereinfachte Zulassungen sowie Zulassung von Produktzusammensetzungen nach EU-/EWR-Recht in Betracht zieht. Aus den Resultaten des Preisobservatoriums lässt sich, u. a. aufgrund des Einflusses der Wechselkursentwicklung im Beobachtungszeitraum, jedoch keine messbare Preiswirkung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» isolieren – weder im Nonfood-Bereich noch bei den Lebensmitteln.

2.4 Handlungsbedarf: Erwägungen der Kommission

2.4.1 Argumente der Mehrheit

Die Kommissionsmehrheit sieht Handlungsbedarf im Sinne der Initiative. Aus ihrer Sicht führten die Teilrevision des THG von 2010 und die autonome Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» im Bereich der Lebensmittel zu einer Verwässerung der hohen schweizerischen Qualitäts- und Produktionsstandards. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass insbesondere im Lebensmittelbereich keinerlei Qualitätseinbussen in Kauf genommen werden sollten. Weiter dürfe der hiesigen Landwirtschaft nicht durch eine Untergrabung der Schweizer Qualitätsstrategie geschadet werden.

⁷ Bericht des SECO zu den Auswirkungen der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Einführung des «Cassis de Dijon»-Prinzips in der Schweiz), April 2013, abrufbar unter: www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=48605

Nach der Diskussion des Berichtes des SECO mit der darin enthaltenen Evaluation des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» kommt die Kommissionsmehrheit zum Schluss, dass das Prinzip kaum eine Wirkung zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz gezeigt habe. Weder habe das erwartete Wirtschaftswachstum durch die Einführung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» umgesetzt werden können, noch sei dies in naher Zukunft absehbar. Angesichts der durch die Bewilligungspflicht beim BLV verursachten finanziellen und personellen Kosten vermag die Mehrheit keine wirtschaftlichen Gründe zu erkennen, die die Aufrechterhaltung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» im Lebensmittelbereich rechtfertigen würden.

Ebenso weist die Kommissionsmehrheit auf die Irreführung der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten hin. Diese ergebe sich dadurch, dass auf dem Schweizer Markt Lebensmittel angeboten werden können, die in der Schweiz nach ausländischen Vorschriften produziert wurden, ohne dass dies für die Konsumierenden erkennbar sei. Da auf den Produkten lediglich das Produktionsland angegeben ist, können die Konsumentinnen und Konsumenten irrtümlicherweise davon ausgehen, dass diese auch nach inländischen Vorschriften produziert wurden (vgl. Ziff. 2.1 zur Vermeidung der Diskriminierung inländischer Hersteller).

Die Kommissionsmehrheit spricht sich aus diesen Gründen für den Ausschluss der Lebensmittel vom Anwendungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» aus.

2.4.2 Argumente der Minderheit

Die Minderheit der Kommission (Germanier, Bertschy, Birrer-Heimo, Caroni, Jans, Kiener Nellen, Maier Thomas, Noser, Pardini) betont die Wichtigkeit des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» als Mittel zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz und zur Förderung der Schweizer Wettbewerbsfähigkeit. Eine wettbewerbsbelebende Wirkung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ergebe sich daraus, dass nur schon die Möglichkeit von erleichterten Parallelimporten eine dämpfende Wirkung auf die Preise im Binnenmarkt haben kann. Die Möglichkeit von Parallelimporten unter Nutzung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» erschwert u. a. den Erlass von auf Partikularinteressen zugeschnittenen und gegen den freien Handel gerichteten Vorschriften.

Die Minderheit bemerkt, dass die preissenkende Wirkung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» in der kurzen Zeit seit seiner Einführung kaum zu belegen ist. Sie erachtet deshalb eine Revision zum jetzigen Zeitpunkt ohne aussagekräftige Evaluation als absolut verfrüht.

Auch die Gefährdung des Schweizer Sicherheits- und Qualitätsniveaus erachtet die Minderheit nicht als gegeben und weist darauf hin, dass die Gesundheits- und Hygieneanforderungen durch das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» nicht beeinträchtigt werden. Die Anzahl der erteilten Negativverfügungen durch das BLV hätte gezeigt, dass das bestehende System mit seinem Kontrollmechanismus bestens funktioniere und somit die Sicherheit von Qualität und Gesundheit gewährleistet sei (vgl. Ziff. 2.2). Ebenfalls sei den Bedürfnissen der Qualitätsstrategie der Landwirtschaft durch die Verordnungsänderung von 2012 genügend Rechnung getragen worden (siehe Ziff. 2.1 zu Art. 10a VIPaV).

Die Kommissionsminderheit betont ausserdem die Mündigkeit der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten in der Wahl ihrer Produkte. Seit der Einführung des

«Cassis-de-Dijon-Prinzips» sei die Diversität der auf dem Markt angebotenen Produkte gewachsen. Durch die Einschränkung des Geltungsbereichs dieses Prinzips müsste in der Schweiz eine kleinere Produktauswahl in Kauf genommen werden, was den Einkaufstourismus zusätzlich fördere.

Schliesslich betont die Minderheit, dass der von der Kommissionsmehrheit befürchteten Irreführung der Konsumentinnen und Konsumenten über den Verordnungsweg begegnet werden könnte. Durch eine Anpassung der VIPaV könnte erreicht werden, dass Produkte, die in der Schweiz nach ausländischen Vorschriften produziert wurden, auch dementsprechend gekennzeichnet werden (vgl. Ziff. 2.5). Die Kommissionsminderheit erachtet diese Lösung als tauglich, um mehr Transparenz zu schaffen. Der Bundesrat könnte diese durch eine Anpassung der Verordnung unverzüglich umsetzen.

Aus diesen Gründen beantragt die Minderheit auf die Vorlage nicht einzutreten.

2.5 Andere von der Kommission geprüfte Umsetzungsvarianten

Im Laufe der Beratungen wurde abgeklärt, ob sich die Ziele der parlamentarischen Initiative auch anders als durch den vollständigen Ausschluss der Lebensmittel vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» erreichen liessen.

Beispielsweise wurde geprüft, ob das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» lediglich auf Abweichungen von Kennzeichnungsvorschriften angewendet werden könnte. Dies würde bedeuten, dass das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» ausschliesslich auf Lebensmittel angewendet würde, die in der Zusammensetzung den Schweizer Vorschriften (inkl. Zusatz-, Fremd- und Inhaltsstoffe) entsprechen. Die Bewilligungspflicht nach Artikel 16c THG würde bestehen bleiben. Die Kommission verzichtete auf diese Umsetzungsvariante, da die Trennlinie zwischen Kennzeichnung und anderen Vorschriften z. T. unscharf ist, was für die betroffenen Unternehmen, die Konsumentinnen und Konsumenten und für die Vollzugsorgane zu Unsicherheiten führen würde. Ebenso würde der Aufwand für die Gesuchsbearbeitung im Vergleich zur heutigen Regelung nicht wesentlich vermindert.

Eine weitere Umsetzungsvariante sah die Beibehaltung der Möglichkeit vor, ein Produkt in der Schweiz nach ausländischen Vorschriften zu produzieren, unter der Voraussetzung, dass solche Produkte entsprechend deklariert werden. Dadurch könnte der Irreführung von Konsumentinnen und Konsumenten begegnet und zu grösserer Transparenz beigetragen werden. Als gesetzliche Grundlage für eine solche Kennzeichnungspflicht könnte Artikel 16e Absatz 3 THG dienen, der besagt, dass «Produktinformation sowie die Aufmachung des Produkts [...] nicht den Eindruck erwecken [dürfen], dass das Produkt schweizerischen technischen Vorschriften entspricht». Die Kennzeichnungspflicht könnte als generelle Vorschrift für alle betroffene Lebensmittel in der VIPaV konkretisiert werden.

Nach eingehender Prüfung dieser Variante entschied die Kommission, diese nicht weiterzuverfolgen. Die Kommissionsmehrheit war der Ansicht, dass sie der parlamentarischen Initiative nur teilweise gerecht wird. Nur der vollständige Ausschluss der Lebensmittel vom Anwendungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» würde

die Qualitätssicherung der Produkte, die auf dem Schweizer Markt im Verkehr sind, gewährleisten⁸.

2.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf mit dem erläuternden Bericht wurde von der Kommission am 27. Mai 2014 eröffnet und endete am 29. August 2014.

Zur Vernehmlassung wurden die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, 12 politische Parteien, drei gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, acht gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie 4 weitere interessierte Organisationen eingeladen.

Von 54 angeschriebenen Stellen haben alle 26 Kantone, sieben Parteien, ein Dachverband der Gemeinden, Städte und Berggebiete, vier Dachverbände der schweizerischen Wirtschaft sowie vier weitere interessierte Organisationen und Nichtregierungsorganisationen Stellung genommen. Zusätzlich haben 39 weitere Organisationen und Interessenverbände, welche nicht angeschrieben wurden, eine Stellungnahme eingereicht.

⁸ Die Verwaltung unterbreitete der Kommission noch zwei weitere Varianten. Vorgestellt wurde zum einen die Möglichkeit eines Notifikations- statt eines Bewilligungssystems für Lebensmittel; zum anderen wurde auch der Verzicht auf die Möglichkeit, in der Schweiz nach ausländischen Vorschriften hergestellte Lebensmittel in der Schweiz in Verkehr zu bringen, also die Streichung der Vermeidung der Inländerdiskriminierung, thematisiert. Letzteres wurde durch eine Ständesinitiative des Kantons Bern gefordert, welche ebenfalls in der WAK-N hängig ist (Kt. Iv. 11.321 «Cassis-de-Dijon-Prinzip»). Die Kommission entschied sich gegen beide dieser Varianten, da sie den Forderungen der parlamentarischen Initiative nicht genug entsprechen.

Nach den Vernehmlassungsgruppen aufteilt, ergibt sich folgende Übersicht:

	Befürworter	Gegner
Kantone Konferenz der Kantons- regierungen	AG, AI, BL, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, VS (16)	AR, BE, BS, GL, SZ, TI, ZG, ZH (8)
		FR, GR (2)
Parteien	BDP, Grüne, SVP (3)	CVP, FDP, glp, SPS (4)
Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemein- den, Städte und Berggebiete	SAB (1)	
Gesamtschweizerische Dach- verbände der Wirtschaft	SBV (1)	economiesuisse, SGB, SGV (3)
Weitere Adressaten	acsi, FRC (2)	kf, SKS (2)
Weitere Teilnehmer (nicht angeschrieben) (39)	CP, fPv, FER, GSLI, LDK, Plateforme pour une agriculture socialement durable, Schweizer Obst- verband, SMP, SVKH, uniterre, VKCS, VSW (12)	CCiG, Coop, Dachorganisatio- nen Wirtschaft Graubünden, hotelleriesuisse, IG DHS, IHK St. Gallen und Appenzell, IHZ, Manor, Markant Syntrade, Migros, ProMarca, PUE, scienceindustries, Selecta, SFF, Spar (Handels AG und Ma- nagement AG), Swiss Retail Federation, TopCC, Turm, Valora, Volg, VSIG, Velede, VSUD, WEKO, ZHK (27)
Total	35	44

Eine Mehrheit von 16 Kantonen befürwortete die Vorlage, während 8 Kantone sie ablehnten. Die Kantone FR und GR legten sowohl Vor- als auch Nachteile der vorgeschlagenen Änderung des THG dar, sprachen sich aber weder für noch gegen die Vorlage aus. Die Vorlage wurde zudem von drei Parteien unterstützt und von vier Parteien abgelehnt. Von den Gesamtschweizerischen Dachverbänden liessen sich zwei positiv vernehmen und drei äusserten sich negativ. Die übrigen, nicht eingeladenen Vernehmlassungsteilnehmer stellten sich mehrheitlich gegen die Vorlage.

Von der befürwortenden Seite wurden insbesondere die Argumente der Kommissionsmehrheit geltend gemacht, dass das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» zu einer Verwässerung der hohen schweizerischen Qualitäts- und Produktionsstandards geführt, die Schweizer Qualitätsstrategie untergraben und zu Intransparenz und somit zu einer Irreführung der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten beigetragen habe. Zudem wurde dargelegt, dass die Umsetzung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» den administrativen Aufwand sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen erhöht habe.

Die Skeptiker und Gegner der Vorlage wiesen insbesondere auf die positiven Aspekte des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» hin. Dieses habe in der Hochpreisinsel Schweiz eine preissenkende Wirkung, fördere die Diversität der auf dem Markt angebotenen Produkte, trage zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei und wirke dem Einkaufstourismus entgegen.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer stellten zudem weitere Anträge. Von einigen wurde bspw. gewünscht, dass die Allgemeinverfügungen unverzüglich widerrufen werden, da sie sich gegen eine Verlängerung der Übergangsfrist von zwei Jahren stellten. Andere Vernehmlassungsteilnehmende befürworteten den in der Kommission bereits diskutierten Vorschlag (vgl. Ziff. 2.4.2), dass auf dem Produkt nicht nur der Herstellungsort deklariert wird, sondern auch nach welcher nationalen Gesetzgebung das Lebensmittel produziert wurde. Damit könne der Irreführung der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten begegnet werden.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 16a Grundsatz

Um Lebensmittel vollständig vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» auszuschliessen, werden die Lebensmittel in Artikel 16a Absatz 2 THG vom Anwendungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ausgenommen⁹.

3a. Kapitel 2. Abschnitt (Art. 16c und 16d)

Das Sonderverfahren für Lebensmittel gemäss Kapitel 3a, Abschnitt 2 THG wird gegenstandslos. Folgerichtig müssen alle sich auf die Bewilligung oder das Bewilligungsverfahren beziehenden Gesetzesbestimmungen aufgehoben werden¹⁰.

Art. 16e

Als gegenstandslos zu streichen ist auch der Verweis auf die im Lebensmittelgesetz (LMG) geregelte Pflicht zur Angabe des Produktionslandes (Art. 16e Abs. 1 Bst. b THG).

Art. 20

Die Widerrufung einer Bewilligung im Rahmen einer Marktüberwachung wird aufgehoben (Art. 20 Abs. 6 THG).

Art. 28a Nichteinholen einer Bewilligung nach Artikel 16a

Die Strafbestimmungen im Falle eines Nichteinholens einer Bewilligung werden überflüssig.

⁹ Die geltende Definition von Lebensmittel umfasst auch Tabakerzeugnisse als Genussmittel nach Artikel 3 Absatz 1 LMG. Gemäss heutigem Stand der Beratungen zur Revision der Lebensmittelgesetzgebung würden Tabakerzeugnisse nach Inkrafttreten der LMG-Revision nicht mehr als Lebensmittel gelten.

¹⁰ Ebenso müssen die einschlägigen Vollzugsbestimmungen in der VIPaV aufgehoben werden. Es sind dies Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 2 Buchstabe b, der ganze Abschnitt 3, Artikel 13 Absatz 3 letzter Satz, Artikel 14 Absatz 5, Artikel 16 Absatz 3 und Artikel 19 Absätze 1–1^{quater}.

Art. 31 Ausführungsvorschriften

Die Bestimmung über das Führen von Listen der rechtskräftigen Allgemeinverfügungen nach Artikel 16*d* Absatz 2 wird aufgehoben, weil sie gegenstandslos wird (Art. 31 Abs. 2 Bst. b THG).

Art. 31a Übergangsbestimmungen

Durch die vorliegende Revision entfällt die Möglichkeit, weitere Allgemeinverfügungen auszustellen.

Es sind Übergangsbestimmungen vorzusehen, um die Auswirkungen des Wegfalles des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf die Produktionsbedingungen der Hersteller in der Schweiz zu mindern. Produzenten, die dasselbe Produkt für das Inland und für den Export in die EU herstellen, müssen wieder zwei separate Serien produzieren, mit entsprechenden Produktionskosten. Produktvarietäten im Inland, die gestützt auf die nach dem «Cassis de Dijon-Prinzip» für Lebensmittel erlassenen Allgemeinverfügungen aufgebaut oder angepasst wurden, müssen wieder abgebaut bzw. umgestellt werden. Auch ist die Etikettierung (z.B. Schriftgrösse) wieder anzupassen. Dies zieht entsprechende finanzielle Folgen nach sich und kann nicht kurzfristig erfolgen.

Aus diesem Grund wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen. In dieser Zeit bleiben die bereits erteilten Allgemeinverfügungen gültig und die nach ausländischen Vorschriften hergestellten Produkte dürfen weiterhin hergestellt, eingeführt und in Verkehr gebracht werden. Nach Ablauf der Frist dürfen nur noch Lagerbestände abverkauft werden.

Weil Lebensmittel aufgrund einer nach bisherigem Recht ausgestellten Allgemeinverfügung noch in Verkehr bleiben dürfen, muss während der Übergangsfrist die Marktkontrolle sichergestellt bleiben. Da die für Lebensmittel konzipierte Bestimmung in Artikel 20 dahin fällt, ordnet Artikel 31*a* Absatz 3 an, dass während der Übergangszeit Marktkontrollen bei Lebensmitteln möglich sind und Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung ergriffen werden können. Das Gleiche gilt entsprechend für die Strafbestimmung: Wer Lebensmittel auf der Grundlage einer früher erteilten Allgemeinverfügung in Verkehr bringen darf, muss auch die darin gemachten Auflagen und Bedingungen einhalten; tut er dies nicht, soll er auch in der Übergangsfrist sanktioniert werden können, was Absatz 4 ausdrücklich vorsieht.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Auf vier von sechs Stellen, die heute für die Umsetzung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» beim BLV beansprucht werden, könnte mit dem Inkrafttreten der Revision verzichtet werden. Es handelt sich dabei um die Stellen, die spezifisch für die Geschäftsbearbeitung im Lebensmittelbereich zuständig sind.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Marktüberwachung für Lebensmittel, die in der Schweiz nach dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in Verkehr gebracht worden sind, ist nicht mehr notwendig. Dies sollte zu leichten Einsparungen führen.

4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Wie in Ziffer 2.1 erläutert, ist das seit Juli 2010 geltende «Cassis-de-Dijon-Prinzip» eine wichtige Massnahme im Dispositiv zur Bekämpfung von technischen Handelshemmnissen, wobei deren Wirksamkeit in der Kommission umstritten ist.

Der Ausschluss der Lebensmittel vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» wird zum einen Auswirkungen auf das Produktangebot für die Konsumenten (Einschränkung der Konsumwahl) und zum anderen auf die Produktionsbedingungen der Hersteller in der Schweiz haben. Produzenten, die dasselbe Produkt für das Inland und für den Export in die EU herstellen, müssten wieder zwei separate Serien produzieren. Produktvarietäten im Inland, die gestützt auf die nach dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» für Lebensmittel erlassenen Allgemeinverfügungen eingeführt oder angepasst wurden, wären nicht mehr zugelassen, bzw. müssten angepasst werden. Dies könnte bei den betroffenen Unternehmen mit Kosten verbunden sein.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Teilrevision des THG von 2010 zur Anwendung des dem EG-Recht entstammenden «Cassis-de-Dijon-Prinzips» war mit dem EG-Recht vereinbar, ging aber über die in der EG geltende Anwendung des Prinzips hinaus. Im Gegensatz zur EG, wo dieses Prinzip auf Gegenseitigkeit beruht, hat die Revision von 2010 den schweizerischen Markt für in der EG bzw. im EWR legal in Verkehr gebrachte Produkte einseitig geöffnet. Die vorliegende Revision kehrt im Bereich der Lebensmittel wieder zum alten System zurück und hat keine Auswirkungen auf die bilateralen Abkommen mit der europäischen Union, da das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» unilateral eingeführt wurde.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bund kann gemäss Artikel 95 der Bundesverfassung (BV)¹¹ Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erlassen. Er sorgt für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum. Diese Bestimmung gibt dem Bund nach herrschender Lehre grundsätzlich eine umfassende Kompetenz, Fragen namentlich in Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Produkten durch private Wirtschaftssubjekte unter polizeilichen Aspekten zu regeln.

¹¹ SR 101

6.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende Revision ist eine Rückkehr zum alten System. Daraus ergeben sich keine Unvereinbarkeiten mit den bestehenden völkerrechtlichen Verträgen der Schweiz, insbesondere mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) von 1972¹².

6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

¹² SR 0.632.401