

Verordnung über die Deklaration für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus in der Schweiz verbotener Produktion (Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung; LDV)

1. Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 18 Landwirtschaftsgesetz (LwG; SR 910.1) muss der Bundesrat eine Deklarationspflicht und eine Zollerhöhung oder ein Importverbot für landwirtschaftliche Erzeugnisse vorsehen, welche aus in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden stammen. Als verboten gelten Methoden, die aus Gründen des Schutzes von Leben oder Gesundheit von Personen, Tieren oder Pflanzen oder aus Gründen des Schutzes der Umwelt in der Schweiz unzulässig sind. Alle Massnahmen dürfen indes nur unter der Voraussetzung umgesetzt werden, dass internationale Verpflichtungen nicht verletzt werden.

Der Bundesrat hat die Ausführungsbestimmungen von Artikel 18 LwG in der landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung (LDV; SR 916.51) festgelegt. Die LDV wurde auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt. Seither muss Fleisch, das mit Hilfe von leistungsfördernden Stoffen wie Hormonen oder Antibiotika produziert wurde, entsprechend gekennzeichnet werden. Dasselbe gilt für Eier von Hühnern aus in der Schweiz verbotener Käfighaltung. Die Kennzeichnung ist bei der Abgabe an Endkonsumentinnen und Endkonsumenten, wie in Detailhandelsgeschäften, Hotels, Restaurants, Krankenhäusern, Kantinen usw., sowohl im Offenverkauf als auch bei vorverpackten Lebensmitteln schriftlich anzubringen. Zollerhöhungen und Importverbote sind mit den internationalen Verpflichtungen nicht vereinbar und können somit nicht erlassen werden.

Am 12. Juni 2008 wurde die Motion Moser „Deklarationspflicht für Fleisch von Kaninchen aus Käfighaltung“ (08.3356) eingereicht. National- und Ständerat teilten die Haltung des Bundesrates, der die Annahme der Motion empfohlen hatte. In beiden Räten wurde die Motion überwiesen (Nationalrat am 3. Oktober 2008; Ständerat am 11. Juni 2009). Der Bundesrat wurde damit beauftragt, die Deklarationspflicht für Kaninchenfleisch aus in der Schweiz nicht zugelassener Käfighaltung einzuführen. Mit vorliegender Verordnungsänderung wird der Auftrag des Parlaments vom Bundesrat umgesetzt.

2. Änderungen im Überblick

Bei den Importen wird der Kreis der Erzeugnisse, die nach Methoden produziert werden, die in der Schweiz verboten sind und deshalb nach der LDV deklariert werden müssen, erweitert. Als verboten gilt neu die Produktion von Fleisch von Hauskaninchen, wenn die Haltungsbestimmungen für deren Gehege gemäss Artikel 7, Artikel 10 Absatz 1 und Artikel 65 der schweizerischen Tierschutzverordnung (TSchV; SR 455.1) nicht erfüllt sind.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Abs. 2

Mit der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (in Kraft seit 1. Januar 2006), die die Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 aufhob, ist die Anforderung an ein Fleischerzeugnis, wonach es aus mindestens 20 Massenprozent Fleisch hergestellt sein muss, weggefallen. Gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) zudem seine Verordnung vom 23. November 2005 (in Kraft seit 1. Januar 2006) über Lebensmittel tierischer Herkunft (SR 817.022.108) erlassen. Darin sind die Begriffe „Fleischzubereitungen“ und „Fleischerzeugnisse“ aufgenommen und neu definiert worden. Mit der vorliegenden Änderung soll nun eine Anpassung an diese EU-kompatiblen Begriffe vorgenommen werden.

Damit die Deklarationsvorschriften verhältnismässig bleiben, soll wie bisher ein Enderzeugnis nur dann deklariert werden müssen, wenn sein Fleischanteil im Enderzeugnis mindestens 20 Massenprozent beträgt.

Folgende Fleischzubereitungen und –erzeugnisse müssen wie bisher deklariert werden:

- *Fleischzubereitungen*: Rohe Hackfleischwaren (gewürzt) wie Tartar, Hamburger und Hacksteaks.
- *Fleischerzeugnisse*: Rohpökel- und Kochpökelwaren, rohe Kochpökelwaren sowie gebratenes, gegartes und gekochtes Fleisch.

Art. 1 Abs. 3

Weil durch die Übernahme der Begriffsdefinitionen aus dem Lebensmittelrecht neu auch Brühwurst-, Rohwurst- und Kochwurstwaren deklariert werden müssten, bedarf es zur Wahrung der Verhältnismässigkeit bezüglich der Deklarationspflicht dieser Ausnahmebestimmung.

Art. 2 Abs. 3 Bst. b

Diese Bestimmung verweist auf die Anforderungen an die Konstruktion und Ausgestaltung der Unterkünfte, Gehege und Böden für Tiere im Allgemeinen (Art. 7 TSchV) und auf die spezifischen, zusätzlichen Anforderungen an die Gehege für Hauskaninchen (Art. 65 TSchV). Der Verweis umfasst auch die Mindestanforderung an die Unterkünfte und Gehege gemäss Art. 10 Abs. 1 TSchV mit dem Verweis auf die die Anhänge 1 - 3. Für die Hauskaninchen ist dabei die Tabelle 8 im Anhang 1 TSchV massgebend.

Als in der Schweiz verboten gilt ein Gehege für Hauskaninchen, wenn die nachfolgenden Anforderungen nicht eingehalten werden:

- **Allgemeine Anforderungen an Unterkünfte, Gehege und Böden (Art. 7 TSchV):**

¹ *Unterkünfte und Gehege müssen so gebaut und eingerichtet sein, dass:*

- a. *die Verletzungsgefahr für die Tiere gering ist;*
- b. *die Gesundheit der Tiere nicht beeinträchtigt wird; und*
- c. *die Tiere nicht entweichen können.*

² *Unterkünfte und Gehege müssen so gebaut und eingerichtet und so geräumig sein, dass sich die Tiere darin arttypisch verhalten können.*

³ *Böden müssen so beschaffen sein, dass die Gesundheit der Tiere nicht beeinträchtigt wird.*

- **Spezifische, zusätzliche Anforderungen an die Gehege der Hauskaninchen (Art. 65 TSchV):**

¹ *Gehege müssen:*

- a. *eine Bodenfläche nach Anhang 1 Tabelle 8 Ziffer 1 (TSchV) aufweisen oder, wenn die Bodenfläche kleiner ist, mit einer um mindestens 20 cm erhöhten Fläche ausgestattet sein, auf der die Tiere ausgestreckt liegen können;*
- b. *mindestens in einem Teilbereich so hoch sein, dass die Tiere aufrecht sitzen können.*

² *Gehege müssen mit einem abgedunkelten Bereich ausgestattet sein, in den sich die Tiere zurückziehen können.*

³ *Gehege ohne Einstreu dürfen nur in klimatisierten Räumen verwendet werden.*

⁴ *Gehege für hochträchtige Zibben müssen mit Nestkammern ausgestattet sein. Die Tiere müssen die Nestkammern mit Stroh oder anderem geeignetem Nestmaterial auspolstern können. Zibben müssen sich von ihren Jungen in ein anderes Abteil oder auf eine erhöhte Fläche zurückziehen können.*

- **Mindestanforderungen an Unterkünfte und Gehege der Hauskaninchen (Anhang 1 Tabelle 8 TSchV):**

Diese Mindestanforderungen sind unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/455_1/app1.html einsehbar.

Die „Produktion von Fleisch von Hauskaninchen“ umfasst von der Geburt bis zur Schlachtung der Tiere den gesamten Produktionsprozess. Es ist also wesentlich, in welchem Haltungssystem die Kaninchen geboren wurden und wie sie bis zur Schlachtung gehalten werden. Die Muttertiere von Hauskaninchen, deren Fleisch später in die Schweiz importiert wird, müssen daher ebenfalls die Mindestanforderungen an die Haltungsbestimmung der Gehege in der Schweiz erfüllen, und zwar zumindest im Zeitpunkt der Geburt bis zum Zeitpunkt, in dem die jungen Kaninchen vom Muttertier entfernt werden. Auch bei den seit dem Jahr 2000 bestehenden Deklarationsbestimmungen umfasst der Begriff „Produktion“ den gesamten Produktionsprozess. So ist beispielsweise die Verwendung von Antibiotika zur Leistungsförderung in der Tiermast ebenfalls von der Geburt bis zur Schlachtung des Tieres verboten.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass junge Kaninchen importiert werden, welche aus einem in der Schweiz verbotenen Haltungssystem stammen und anschliessend gemästet werden. Wenn die überwiegende Gewichtszunahme in der Schweiz erfolgt ist oder wenn die Tiere ihr Leben zum überwiegenden Teil in der Schweiz verbringen, kann das Kaninchenfleisch als Schweizer Fleisch verkauft werden. Diese Bestimmung ist in Artikel 15 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln (LKV; SR 817.022.21) enthalten. Die Deklarationsvorschriften nach LDV finden in diesen Fällen keine Anwendung.

Art. 2 Abs. 3 Bst. c

Dieser Abschnitt bleibt unverändert gegenüber dem bestehenden Recht. Dieses Verbot wird nur aufgeführt, weil die Reihenfolge der Aufzählung der Verbote in Art. 2 Abs. 3 ändert, damit diese mit der Reihenfolge in Art. 3 und 4 LDV (Fleisch, Fleisch von Hauskaninchen, Eier) übereinstimmt.

Art. 3 Abs. 2 Deklaration für Fleisch

Als Form der Deklaration gilt die Beschriftung „aus in der Schweiz nicht zugelassener Käfighaltung“ und ist damit analog der Deklaration bei den Eiern nach Artikel 4 LDV formuliert. Ausnahmen von der Deklarationspflicht sind nur möglich, wenn der Nachweis gleichwertiger Auflagen an die Produktion von der Geburt bis zur Schlachtung erbracht wird. Dies ist einerseits mit dem Nachweis gleichwertiger gesetzlicher Produktionsverbote (Art. 6 LDV) oder andererseits mit dem Nachweis gleichwertiger Produktionsverbote auf Grund von Produktionsrichtlinien (Art. 8 LDV) möglich.

Art. 16 Übergangsbestimmung

Die Motion Moser wurde vom Ständerat als Zweitrat am 11. Juni 2009 überwiesen. Ab diesem Zeitpunkt bis zur vorgesehenen Inkraftsetzung auf den 1. Juli 2010 steht der betroffenen Branche (Importeure, Handel, Detailhändler) bereits mehr als ein Jahr zur Verfügung, um die erforderlichen Anpassungen in den Produktions- und Beschaffungsprozessen sowie eine allfällige Deklaration zu realisieren. Die Zeitdauer der Übergangsbestimmung von einem halben Jahr ist daher angemessen.

4. Auswirkungen

Importeure, deren Abnehmer das importierte Kaninchenfleisch am Verkaufspunkt ohne den Hinweis „aus in der Schweiz nicht zugelassener Käfighaltung“ verkaufen wollen, müssen den Nachweis gleichwertiger Produktionsverbote erbringen. Da im Ausland zurzeit keine gleichwertigen gesetzlichen Produktionsverbote bestehen, werden die Importeure den Nachweis gleichwertiger Produktionsverbote auf Grund von Produktionsrichtlinien erbringen müssen. Die entsprechende Zertifizierung der Produktion – und zwar von der Geburt bis zur Schlachtung der Tiere - durch eine staatlich akkreditierte

Zertifizierungsstelle wird mit Kosten verbunden sein. Für den Handel und die Industrie dürften Mehrkosten entstehen, da importiertes Kaninchenfleisch künftig für die Schweiz allenfalls speziell deklariert und umgepackt werden muss.

Der zusätzlich zu erwartende Aufwand des BLW im Rahmen der Anerkennung von Produktionsrichtlinien wird mit den bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen aufgefangen.

5. Verhältnis zum internationalen Recht

Diese Verordnung verlangt eine obligatorische Kennzeichnung der in der Schweiz verbotenen Produktionsmethode und setzt damit eine Regelung fest, die deutlich weniger weit geht als eine Erhöhung der Zölle, eine Importbeschränkung oder ein Importverbot. Die letzteren drei Massnahmen wären mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft von 1972 und den GATT/WTO-Übereinkommen nicht vereinbar. Eine Notifikation der vorliegenden Verordnungsänderung ist geplant.

6. Beurteilung der Vereinbarkeit mit Artikel 4 THG sowie den laufenden Verhandlungen mit der EU

Die neue Deklarationspflicht steht dem am 12. Juni 2009 revidierten Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51; Ablauf der Referendumsfrist: 1.10.09) und den laufenden Verhandlungen im Agrar- und Lebensmittelbereich sowie im Bereich der öffentlichen Gesundheit grundsätzlich entgegen. Deshalb beschliesst der Bundesrat gemäss Artikel 16a Absatz 2 Buchstabe e des THG-Revisionstextes gleichzeitig mit der vorliegenden Verordnungsänderung über eine Ausnahme vom „Cassis-de-Dijon-Prinzip“ nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 THG. Die zusätzliche Ausnahme ist wie folgt begründet:

Die Vorschrift bezüglich der Deklaration von Fleisch, Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnissen von Hauskaninchen aus in der Schweiz nicht zugelassener Käfighaltung dient dem Schutz der Konsumenten und der Lauterkeit des Handelsverkehrs und somit überwiegenden öffentlichen Interessen.

In der Schweiz sind in der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 umfangreichere Haltungsbestimmungen für Kaninchen festgelegt worden als bisher. Sowohl in der EU als auch in aussereuropäischen Ländern gibt es keine gleichwertigen gesetzlichen Anforderungen an die Stalleinrichtungen und an die Bewegungsfreiheit der Kaninchen. Die eingeführten Erzeugnisse aus Fleisch von Hauskaninchen unterliegen folglich bei der Produktion im Ausland weniger strengen Bestimmungen als das in der Schweiz produzierte Kaninchenfleisch. Die neue Deklarationsvorschrift stellt somit weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels dar. Die Deklarationsvorschriften für ausländisches Fleisch von Hauskaninchen sind geeignet, die Transparenz und die Wahlmöglichkeit für die Endkonsumentin und den Endkonsumenten zu verbessern.

Zudem muss auf die Analogie mit der Deklarationspflicht für Eier aus in der Schweiz nicht zugelassener Käfighaltung, welche explizit als wichtige Ausnahme vom „Cassis-de-Dijon-Prinzip“ bezeichnet wurde, hingewiesen werden. Es wäre kaum nachvollziehbar, wenn der genau gleiche Tatbestand für Produkte einer Tiergattung aus höherem öffentlichen Interesse als Begründung für eine Ausnahme vom „Cassis-de-Dijon-Prinzip“ herangezogen wird und für Produkte einer anderen Tiergattung nicht.

7. Rechtliche Grundlagen

Artikel 18 Absatz 1 LwG.

8. Inkrafttreten

Die Änderung soll am 1. Juli 2010 in Kraft treten.