

Cassis und die Erdbeerkonfitüre

Das geplante Abkommen über Lebensmittelsicherheit mit der EU führt zu Unsicherheiten – auch beim Aussenminister

FABIAN SCHÄFER

Es ist quasi das Mauerblümchen der Europapolitik: Das neue Abkommen zur Lebensmittelsicherheit, das der Bundesrat mit der EU schliessen will, hat bisher wenig Aufmerksamkeit erhalten. Doch das scheint sich gerade zu ändern. Zum einen wird Kritik aus gegensätzlichen Ecken laut: Umweltschützer befürchten Lockerungen bei der Zulassung neuer Pestizide, die SVP warnt vor Überregulierung, Mehrkosten und Schikanen.

Zum anderen hat aber auch der oberste politische Verantwortliche zur Bekanntheit des Lebensmitteldossiers beigetragen, der Aussenminister Ignazio Cassis. Eine Aussage von ihm, gemacht in einem Video-Interview mit dem «Nebelspalter», führte vergangene Woche zu einem Nachspiel in der Fragestunde des Nationalrats.

Cassis sagte in dem Interview sinngemäss, dass das neue Abkommen für Firmen, die Lebensmittel nur im Inland verkauften, keine Rolle spiele. Zwar ist die Rechtsübernahme auch in diesem Bereich vorgesehen. Davon betroffen seien aber nur Betriebe, die in die EU exportierten, so Cassis. Wörtlich: «Wenn ich als Unternehmen nur Erdbeerkonfitüre für die Schweiz mache, dann ist mir egal, was die EU reguliert. Ich muss einfach gemäss Schweizer Recht konform sein, ohne den Anspruch zu haben, in die EU verkaufen zu wollen.»

Die EU hat sich durchgesetzt

Das klingt, als wäre die Schweiz frei, für inlanderorientierte Produzenten eigene Regeln festzulegen, die vom EU-Recht abweichen. Doch genau dies ist nicht vorgesehen. Von einigen Ausnahmen abgesehen, soll beim Lebensmittelabkommen ebenfalls die dynamische Rechtsübernahme gelten, und zwar nach der «Integrationsmethode»: Wenn die Schweiz der Übernahme von neuem EU-Recht einmal zugestimmt hat, wird dieses direkt in das bilaterale Abkommen «integriert». Damit gilt es auch hierzulande.

Das bedeutet, dass die Schweiz neues Lebensmittelrecht aus Brüssel grundsätzlich nicht mehr in eigene Gesetze und Verordnungen «übersetzt», wie sie das bis jetzt macht. Stattdessen werden die EU-Erlasse selber Teil des hiesigen Rechts, allenfalls mit punktuellen Anpassungen, weil die Schweiz nicht EU-Mitglied ist. Wie das aussehen kann, zeigt der Entwurf des neuen Lebensmittelgesetzes: Er macht zu diversen Themen keine Vorgaben mehr, sondern verweist sec auf EU-Rechtstexte, ohne diese auszuführen.



«Wenn ich als Unternehmen nur Erdbeerkonfitüre für die Schweiz mache, dann ist mir egal, was die EU reguliert»: Diese Aussage von Ignazio Cassis hatte ein Nachspiel.

JUAN ALBERTO RUIZ / IMAGO

Das war nicht der Wunsch der Schweiz. Aber die EU hat sich in den Verhandlungen in diesem Punkt durchgesetzt. Ihre Position: Wenn die Schweiz Teil des europäischen «Lebensmittelsicherheitsraums» sein will – inklusive Zugang zu Warnsystemen und Behörden –, muss sie grundsätzlich dieselben Regeln anwenden wie die EU.

Was bedeutet das nun für das Konfitüren-Beispiel des Aussenministers? Dass die Schweiz für inlanderorientierte Hersteller abweichende Regeln vorsehen kann, ist nicht vorgesehen. Was aber nicht heisst, dass sich für sie viel verändern wird. Die Schweiz hat ihr Lebensmittelrecht im Rahmen des bestehenden Landwirtschaftsabkommens schon bisher weitgehend an jenes der EU angepasst, damit hiesige Firmen möglichst ungehindert Zugang zum europäischen Binnenmarkt erhalten.

Bauern bleiben skeptisch

Namentlich die Vorschriften zu Hygiene und Sicherheit, die im Konfitüren-Fall relevant sein dürften, sind gemäss dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) bereits mit dem EU-Recht äquivalent. Künftig sol-

len sie aber nicht mehr im Schweizer Gesetz zu finden sein, sondern im bilateralen Abkommen.

Materiell werde sich bei der Lebensmittelsicherheit «praktisch nichts verändern», betont das BLV. Die Ausweitung betrifft nichttierische Lebensmittel und Pflanzenschutzmittel. Auch der Schweizer Bauernverband schreibt in einer ersten Einschätzung, dass es trotz der Totalrevision des Lebensmittelgesetzes «materiell zu relativ wenig Änderungen» komme. Für die Produzenten und die Landwirtschaft ändere «kaum etwas».

Trotzdem sind die Bauern skeptisch. Sie erachten die Rechtsübernahme mit der Integrationsmethode als «sehr problematisch». Frei übersetzt: Auch wenn kurzfristig kaum Änderungen anstehen, kann niemand garantieren, dass die EU künftig keine unerwünschten Regeln erlässt, die die Schweiz dann direkt anwenden soll.

Die Bauern sprechen sich nicht gegen das neue Abkommen aus, verlangen aber verbindliche Regeln für die innenpolitische Umsetzung der Rechtsübernahme: Es müsse unbedingt verhindert werden, dass Verwaltungsangestellte neues EU-Recht übernähmen, ohne dass Bundesrat, Parlament und allenfalls das Volk mitreden könnten. Die Forde-

rung nach einer Klärung der Kompetenzen wird auch im Parlament laut.

Die Bauern sind nicht die Einzigen, die zwar Handel und Austausch mit der EU wünschen, die Rechtsübernahme aber kritisch sehen. Anderen Akteuren in der Branche geht es ähnlich. Dies bekommt der Verband Biscousuisse zu spüren, der Hersteller von Dauerbackwaren, Snacks und Bonbons vertritt. Auf der einen Seite stehen Firmen, die ausschliesslich im Inland aktiv sind: Analog zur Landwirtschaft fürchten sie, in Zukunft Opfer einer Brüsseler Überregulierung zu werden.

Auf der anderen Seite stehen Unternehmen, die (auch) vom Export leben: Sie wären froh, wenn künftig in der Schweiz immer die gleichen Regeln gelten würden wie in der EU. Heute ist dies nicht der Fall, weil die Übernahme neuer EU-Erlasse im heutigen System Zeit benötigt und jeweils mit ein, zwei Jahren Verzögerung erfolgt. Wie die Diskussion endet, zeigt sich im Oktober, wenn der Verband seine Position festlegt.

Kuchenstände sollen bleiben

Viel zu reden gibt eine andere Frage: Was bedeutet das geplante Abkommen für Marktstände, Vereinsanlässe, Stadt-

festen oder Hofläden von Bauern? Kurz vor Weihnachten 2024 sorgte eine Nachricht aus Norddeutschland auch hierzulande für Kopfschütteln: Wegen strikter Vorgaben im EU-Recht sei der traditionelle Kuchenverkauf der Holsteiner Landfrauen auf dem Bordesholmer Weihnachtsmarkt verboten worden.

Die Meldung schlug so hohe Wellen, dass sich nicht nur der Landwirtschaftsminister des Landes Schleswig-Holstein zu einer Klarstellung genötigt sah, sondern auch die deutsche Vertretung der EU-Kommission. Fazit: Der Verkauf sei weiterhin möglich, das EU-Recht gelte für Firmen und sehe für andere Anbieter Ausnahmen vor – es müsse von den lokalen Behörden einfach mit Augenmass angewendet werden.

Auch bei diesen Fragen gelten in der Schweiz laut dem BLV schon heute dieselben Regeln und Ausnahmen wie in der EU. Erleichterungen seien möglich, wenn Lebensmittel «direkt oder gelegentlich» verkauft würden. Davon profitieren Hofläden oder Imkereien, aber auch Stadtfeste oder Basare. Das BLV betont, daran würde sich mit dem neuen Abkommen nichts ändern. Auch der Bauernverband geht davon aus, dass die Regeln für Hofläden gleich bleiben.

Ärger kann es trotzdem weiterhin geben. Schon heute sorgen amtliche Kontrollen an Märkten und Festen gelegentlich für Verstimmungen – auch in der Schweiz. Zum Beispiel am Markt in Uster 2022: Drei Teams des kantonalen Labors Zürich kontrollierten an einem Tag 190 Stände. Bei jedem dritten gab es etwas zu beanstanden. Das Labor räumte ein, dass es «zumeist nur Kleinigkeiten» waren. Doch die Kennzeichnungsvorschriften seien eben auch am Markt zu befolgen.

Die Lektion von Bordesholm und Uster: Nicht immer, wenn der Amtschimmel wiehert, ist die EU schuld.

Unangenehme Fragen

Und zuletzt noch dies: Aussenminister Cassis musste sich wegen seiner Konfitüren-Aussage im Nationalrat rechtfertigen. Pascal Schmid (SVP) wollte wissen, ob er nicht erkannt habe, dass die Verträge auch für Firmen gelten würden, die nicht in die EU exportierten. Der Bundesrat belies es bei allgemeinen Ausführungen, ohne die Frage zu klären.

Auch auf Nachfrage der NZZ vermeidet das Aussendepartement eine direkte Antwort. Es ergänzt aber, im Geltungsbereich des neuen Abkommens zur Lebensmittelsicherheit werde das Schweizer Recht mit dem relevanten EU-Recht harmonisiert werden. Und damit ist die Frage indirekt dann doch relativ klar beantwortet.

Vor jeder Abstimmung nach Brüssel?

Die Gegner der EU-Verträge werfen dem Bundesrat Unterwürfigkeit vor

KATHARINA FONTANA

Bundesrat Ignazio Cassis muss die Bevölkerung davon überzeugen, dass die Verträge mit der EU eine gute, ja massgeschneiderte Sache sind und dass die Schweiz sie braucht. Das ist leichter gesagt als getan, denn die Gegenseite ist mindestens so entschlossen, die Verträge zu verhindern, wie Cassis und die Seinen, sie durchzubringen. Wirbt der Aussenminister mit der Rechtssicherheit, werfen ihm die Gegner die Preisgabe der Volksrechte vor. Argumentiert er mit dem Export von Hüftprothesen, kontern sie mit dem Import einer Bürokratiefliut.

Preis eines Neins unklar

Am Wochenende gab der Aussenminister der «NZZ am Sonntag» ein Interview und wollte offene Punkte zum Europadossier klären. Das ist ihm nur beschränkt gelungen. Mit seinen Aussagen warf er eine Reihe von neuen

Fragen auf, namentlich in Bezug auf die Ausgleichsmassnahmen, die in den Verträgen vorgesehen sind. Weigert sich die Schweiz, eine neue Regel aus Brüssel zu übernehmen, sei dies bei den Lebensmitteln, der Personenfreizügigkeit oder dem Strom, kann die EU (verhältnismässige) Ausgleichsmassnahmen verhängen, und zwar in irgendeinem der Abkommen. Sie dürfen also sachfremd sein.

Ein Beispiel: Will die Schweiz den Familiennachzug nicht ausweiten, kann die EU die Zulassung von Produkten behindern – hier dürften Eingriffe speziell schmerzen, wird doch die Produktezertifizierung von der Schweizer Wirtschaft als vorrangiges Argument angeführt, warum die Schweiz die Verträge brauche. Aus Sicht der EU könnte es also besonders wirksam sein, dort anzusetzen.

Die Ausgleichsmassnahmen sollen zwar das Gleichgewicht nach der Vertragsverletzung herstellen, aber es geht

auch darum, Druck auf die Schweiz auszuüben und sie zum Einlenken zu bewegen. In den Verträgen ist zwar genau definiert, wie schnell die Massnahmen in Kraft treten (drei Monate nach ihrer Notifikation). Zur Frage, wie lange sie andauern dürfen, steht dagegen nichts. Es ist anzunehmen, dass die EU sie so lange aufrechterhält, wie die Schweiz die Übernahme verweigert.

Die Unsicherheit, zu welchen Mitteln die EU greifen und in welchem Bereich sie ansetzen würde, ist unschön. Man weiss nicht, was auf das Land zukäme und wie hoch der Preis eines Neins wäre. Doch vielleicht stimmt das ja gar nicht? Vielleicht weiss man es ja doch? Der Aussenminister hat sich im erwähnten Interview in diese Richtung geäussert. «Bei einer Volksabstimmung werden wir der EU vorher klar sagen, dass sie uns erklären muss, mit welchen Schritten von ihrer Seite her zu rechnen ist.»

Involvierte Diplomaten verbreiten dasselbe Szenario: Wenn der Bundes-

rat frühzeitig erkläre, einen Rechtsakt nicht zu übernehmen, könne man die EU dazu bringen, die Karten auf den Tisch zu legen und offenzulegen, zu welchen Mitteln sie greifen werde, falls die Schweiz nicht nachgebe.

Frühzeitiger Austausch

Bleibt die Frage: Wo steht das? In den institutionellen Protokollen findet sich nichts. Das Aussendepartement (EDA) räumt ein, dass ein solches Verfahren im Vorfeld von Volksabstimmungen in den Abkommen nicht explizit geregelt ist. Es gibt auch keine gemeinsame Erklärung zwischen der Schweiz und der EU des Inhalts, dass man sich gegenseitig frühzeitig über die Ausgleichsmassnahmen informieren werde. Laut dem EDA können sich die Schweiz und die EU allerdings im Gemischten Ausschuss über eventuelle Massnahmen austauschen. Dasselbe gelte für den im Vertragspaket vorgesehenen jährlich stattfindenden hochrangigen Dialog.

Nur: Wie verbindlich wäre eine Aussage, die in diesem Rahmen gemacht wird? Könnte der Bundesrat sich darauf verlassen? Muss man nicht annehmen, dass die EU vor einer Abstimmung möglichst unangenehme Sanktionen androhen würde, um den Druck auf die Schweiz zu erhöhen? Würde der Bundesrat die von Brüssel angekündigten Ausgleichsmassnahmen im Abstimmungsbüchlein erwähnen? Und wäre das dann tatsächlich noch vereinbar mit der Abstimmungsfreiheit, also dem Verbot staatlicher Lenkung und Einflussnahme auf die Meinungsbildung?

Die Gegner der Verträge, namentlich aus SVP-Kreisen, hat Cassis mit seinen Aussagen jedenfalls nicht besänftigt, im Gegenteil. Die Vorstellung, dass die Schweizer Regierung vor einer Volksabstimmung in Brüssel nachfragen würde, welchen Gegenschlag die EU auszuführen gedenke, wird als maximal unterwürfig kritisiert