NFP 73 Policy Brief Nr. 9 / 2023

Private Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz und die WTO

Bedeutung für die Politik

— Im Prinzip vergeben private Nachhaltigkeitsstandards ein Label oder den Zugang zur Produktlinie eines Einzelhändlers, wenn ökologische, soziale oder ökonomische Nachhaltigkeitskriterien erfüllt werden. Auf diese Weise können private Nachhaltigkeitsstandards zu nachhaltigeren Produktions- und Konsummethoden in der Schweiz und im Ausland beitragen.

— Aufgrund der begrenzten und umstrittenen Daten über ihre tatsächlichen Auswirkungen auf die Umwelt und die systemische Nachhaltigkeit sind jedoch strengere Regeln für Transparenz, Nichtdiskriminierung sowie technische Unterstützung und Kostenteilungsregelungen erforderlich.

— Zudem können diskriminierende private Nachhaltigkeitsstandards die Verantwortung der Schweiz nach Recht der Welthandelsorganisation (WTO) auslösen, wenn der Staat Anreize für die Einführung und Anwendung WTO-rechtswidriger Standards schafft oder sich daran beteiligt.

— Sollte eine Abschaffung solcher staatlichen Massnahmen nicht möglich sein, kann die Regierung Richtlinien oder Regeln für private Nachhaltigkeitsstandards erlassen und umsetzen, um die diskriminierenden und handelsbeschränkenden Merkmale solcher Systeme anzugehen.

Schweizerischer Nationalfonds

WTO-Rechtskonformität privater Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz

Dieser Policy Brief untersucht, ob private Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz mit international anerkannten Nachhaltigkeitskriterien übereinstimmen oder diskriminierende Merkmale aufweisen. Bei einem positiven Befund werden staatliche Massnahmen untersucht, die einen Bezug zu privatem Handeln aufweisen. Schliesslich wird das Risiko abgeschätzt, nach dem privates Handeln nach den Regeln des internationalen Rechts dem Staat zugerechnet wird. Erfasst werden alle privaten Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz, die auf Waren angewandt werden, welche die Einhaltung von ökologischen Nachhaltigkeitskriterien verlangen. Die Liste der Standards stammt von labelinfo.ch, der umfassendsten Labeldatenbank der Schweiz. Ebenfalls enthalten sind private Standards in der Schweiz, die keine Nachhaltigkeitskriterien enthalten, aber möglicherweise WTO-relevant sind.

Die Landschaft der privaten Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz

Landwirtschaft und Weinbau:

Die überwiegende Zahl der Schweizer Produzenten und Produzentinnen hält sich an die IP-SUISSE (IPS) oder die Bio Suisse (BS) Standards. IPS schliesst ausländische Produkte von der Zertifizierung aus, während BS den Import nur zulässt und das Knospe-Label nur vergibt, wenn Schweizer Produkte nicht ausreichend verfügbar sind; auch die Verarbeitung soll grundsätzlich in der Schweiz stattfinden. BS gibt zudem Produkten aus Europa / dem Mittelmeerraum den Vorzug vor anderen Produkten aus Drittländern. Die handelsbeschränkende Wirkung dieser Normen wird dadurch verstärkt, dass grosse Detailhändler erklären, wichtige Produktlinien aus zertifizierten Produkten zu beziehen. Die Zertifizierung ist einheimischen Produkten vorbehalten und zwar in Bezug auf verschiedene in der Schweiz geltende private Normen für Fleisch- und Milchprodukte sowie das Vinatura-Label für Wein.

Forstwirtschaft:

Im Bereich der Forstwirtschaft gibt es einen einzigen privaten Standard der Schweiz. «Schweizer Holz» ist eine Herkunftsangabe ohne Bezug zu Nachhaltigkeitskriterien. Er wird jedoch aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen für die Schweizer Forstwirtschaft im öffentlichen Beschaffungswesen als Nachweis für Nachhaltigkeit anerkannt.

Elektronik und Textilien:

Der Detailhandel stützt sich weitgehend auf international anerkannte Nachhaltigkeitsstandards mit herkunftsneutralen Nachhaltigkeitskriterien. Die bescheidene Anzahl privater Nachhaltigkeitsstandards mit Sitz in der Schweiz weisen keine diskriminierenden Merkmale auf.

Kosmetika und Reinigungsmittel:

Die Zahl der privaten Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz ist im Vergleich zum Agrarsektor bescheiden, weist aber ebenfalls diskriminierende Merkmale auf. Die Einhaltung der Swissness-Gesetzgebung durch inländische Hersteller könnte die Wettbewerbschancen von Importen zusätzlich beeinträchtigen. Bei den Reinigungsmitteln verwenden nur Coop und Migros Eigenmarken, die sich beide auf herkunftsneutrale Nachhaltigkeitskriterien stützen. Der Standard «Maya» von Steinfels Swiss für umweltfreundliche Reinigungs- und Waschmittel verlangt hingegen die Einhaltung der Swissness-Gesetzgebung.

Private Standards und WTO-Recht

Ein Kernprinzip des multilateralen Handelssystems ist das Verbot diskriminierenden Verhaltens gegenüber und unter ausländischen Produkten. Massnahmen, welche die Wettbewerbschancen ausländischer Produkte ungerechtfertigt beeinträchtigen, stehen nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Inländerbehandlung (NT; Behinderung im Vergleich zu inländischen Produkten) und der Meistbegünstigung (MFN, Behinderung im Vergleich zu anderen ausländischen Produkten). Sofern die Regierung an der Annahme und Anwendung einer privaten Norm beteiligt ist, die diesen Grundsätzen zuwiderläuft, kann sie nach dem WTO-Recht aufgrund des Prinzips der Zurechnung zur Verantwortung gezogen werden.

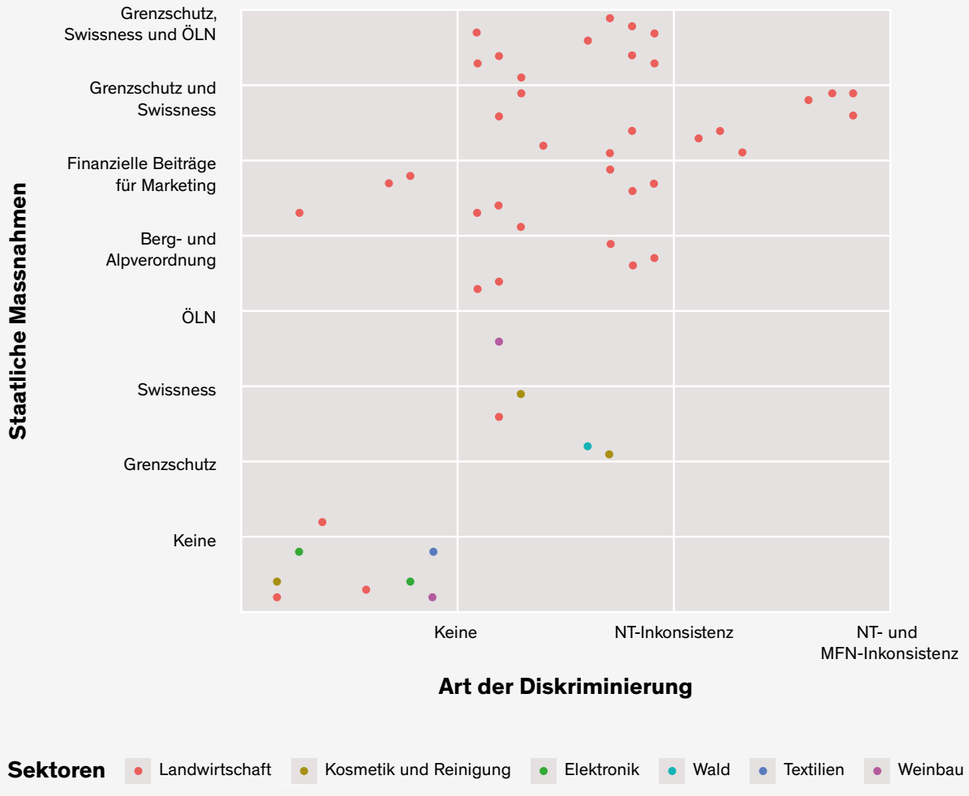

Abbildung 1: Arten der Diskriminierung durch verschiedene staatliche Massnahmen

Analyse privater Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz

Die Analyse der privaten Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz, wie in Abbildung 1 dargestellt ist, zeigt, dass hinter diesen Systemen mehr Staat steckt als wir denken. Die vertikale Achse der Abbildung 1 zeigt die staatlichen Massnahmen im Zusammenhang mit den privaten Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz. Auf der horizontalen Achse sind die Standards in drei Kategorien eingeteilt: nicht-diskriminierend, unvereinbar mit der NT-Verpflichtung und unvereinbar mit den NT und MFN-Verpflichtungen. Die Abbildung zeigt, dass die Mehrheit der diskriminierenden Standards entweder von staatlichen Massnahmen inspiriert wurde oder unter Beteiligung staatlicher Stellen angenommen und / oder umgesetzt wurde. Aufgrund dieses Zusammenhangs kann die Regierung für diskriminierendes privates Verhalten in die Verantwortung gezogen werden. Unter den von uns ermittelten staatlichen Massnahmen sind die folgenden von besonderer Handelsrelevanz:

1 **Grenzschutz für landwirtschaftliche Produkte:** Für Frischgemüse und Fleischprodukte werden Importkontingente festgelegt, wenn und soweit das Angebot an Schweizer Waren die geschätzte Inlandnachfrage nicht decken kann. Aufgrund der höheren Überschreitungsquoten ist die Einfuhr nur dann möglich, wenn keine inländischen Produkte verfügbar sind, und ist somit teilweise an inländische Käufe oder Produktion gebunden. Dies scheint die Gestaltung der BS-Norm direkt inspiriert zu haben, da die BS die Einfuhren in gleicher Weise diskriminiert (mit ausdrücklichem Verweis auf gesetzliche Einfuhrbestimmungen). Ausserdem bietet dieses System den Einzelhändlern einen Anreiz, langfristige Lieferverträge mit inländischen Erzeugerkollektiven abzuschliessen, und könnte dazu führen, dass das private Verhalten dem Staat zugerechnet wird.

2 Das IPS- und das Vinatura-Label basieren auf dem **Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN)**, einem Mindeststandard für eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz. Die Einhaltung der ÖLN ist nicht nur Voraussetzung dafür, dass Landwirte Direktzahlungen vom Bund erhalten, der Bund beteiligt sich auch an der Entwicklung beider Standards und unterstützt deren Umsetzung: VITISWISS wurde vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) mit der Ausarbeitung des EPC für den Weinbau beauftragt und das IPS arbeitet mit dem BLW und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) bei der Entwicklung und Überwachung der Einhaltung des IPS zusammen. Dies könnte die Verantwortung der Regierung im Rahmen der WTO-Regeln begründen.

3 Die **«Swissness»-Gesetzgebung** definiert Kriterien für die Verwendung der Schweizer Herkunftsangabe auf Etiketten, bestehend aus einer Grundregel und einer Reihe von Ausnahmen. Bei Lebensmitteln müssen mindestens 80 Prozent des Gewichts der Rohstoffe aus dem Inland stammen und die wesentliche Verarbeitung muss in der Schweiz stattfinden (hier besteht eine Verbindung zum Verbot von verarbeiteten ausländischen Produkten bei Bio Suisse). Eine Reihe von Rohstoffen, die für die 80-Prozent-Anforderung in Frage kommen, werden jedoch je nach dem vom BLW ermittelten Selbstversorgungsgrad der Schweiz zur Hälfte oder gar nicht angerechnet. Diese Ausnahmen dürften die Konsumenteninformation verzerren und die Legitimität der Herkunftsangaben gefährden. Die «Swissness»-Kriterien für Industrieprodukte und Kosmetika sind ähnlich aufgebaut, basieren aber auf den Herstellungskosten und nicht auf dem Gewicht der Rohstoffe. Da sich Standards, die Nachhaltigkeitskriterien und «Swissness» kombinieren (und damit Importe diskriminieren), explizit auf die Swissness-Gesetzgebung beziehen, dürfte das diskriminierende private Verhalten nach den WTO-Regeln dem Staat zugerechnet werden.

Kernaussagen

Die Anzahl und Ausgestaltung der privaten Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz sind je nach Branche sehr unterschiedlich. Der Landwirtschaftssektor zeichnet sich durch eine grosse Anzahl von Standards aus, die grundsätzlich inländische Produkte bevorzugen oder ausländische Produkte von der Zertifizierung ausschliessen. Die Standards in den Sektoren Kosmetika, Reinigung und Forstwirtschaft sind weniger zahlreich, weisen aber ein ähnliches Design auf. Im Gegensatz dazu gibt es eine begrenzte Anzahl nichtdiskriminierender privater Nachhaltigkeitsstandards in den Sektoren Elektronik und Textilien, während für Papierprodukte, Maschinen und Fahrzeuge keine in der Schweiz geltenden Standards angewandt werden.

Unsere Untersuchung zeigt, dass die Diskriminierung von Importen in den Sektoren Landwirtschaft und Kosmetika eng mit protektionistischen staatlichen Massnahmen korreliert, wobei die Verbreitung dieser Standards ihre handelsbeschränkende Wirkung zusätzlich verstärkt. Aufgrund ihrer engen Verknüpfung mit staatlichen Massnahmen, besteht das Risiko, dass das private Verhalten der Regierung zugeschrieben wird, die damit für die Nichteinhaltung der WTO-Grundsätze der Nichtdiskriminierung verantwortlich gemacht wird. Sollte eine Abschaffung der genannten staatlichen Massnahmen nicht möglich sein, kann die Regierung Leitlinien oder Regeln für private Nachhaltigkeitsstandards erlassen und umsetzen, um die diskriminierenden und handelsbeschränkenden Merkmale solcher Regelungen zu beseitigen.

Zusammenfassung

Dieser Policy Brief untersucht die WTO-Rechtskonformität von privaten Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz in verschiedenen Sektoren. Dabei werden staatliche Unterstützungsmassnahmen und Anreize für ihre Einführung und Anwendung berücksichtigt.

Private Standards unterliegen nur insoweit dem WTO-Recht, als der Staat Anreize für die Einführung und Anwendung eines WTO-rechtswidrigen Standards setzt oder sich am Standard beteiligt. Aufgrund entsprechender Verknüpfung zwischen staatlichen Massnahmen und diskriminierendem privatem Verhalten können handelsrechtliche Bedenken entstehen.

Die Anzahl und die Ausgestaltung der privaten Nachhaltigkeitsstandards in der Schweiz sind sektoriell sehr unterschiedlich. Ebenfalls variiert, ob sie potenziell den Regeln der WTO ausgesetzt sind, je nachdem, ob und inwieweit sie einen Zusammenhang mit staatlichen Massnahmen aufweisen, die den ausländischen Wettbewerb auf dem Schweizer Markt beschränken.

Handelsrechtliche Bedenken entstehen in den Bereichen Landwirtschaft und Kosmetik: Die meisten in der Schweiz geltenden privaten Nachhaltigkeitsstandards schliessen ausländische Produkte von der Zertifizierung aus. Ihre handelsbeschränkende Wirkung wird dadurch verstärkt, dass grosse Einzelhändler wichtige Produktlinien aus zertifizierten Produkten beziehen. In Fällen, in denen das diskriminierende private Verhalten mit staatlichen Massnahmen eng zusammenhängt, kann die Verantwortung des Staates nicht ausgeschlossen werden.

Referenzen

Ilaria Espa and Brigitta Imeli, 'Switzerland-based private sustainability standards and WTO law, WTI Working Paper No. 02/2022

Die Recherchen für dieses Kurzdossier wurden am Welthandelsinstitut der Universität Bern, Schweiz, durchgeführt.

Autorinnen und Autoren

Brigitta Imeli
brigitta.imeli@seco.admin.ch

Ilaria Espa
ilaria.espa@usi.ch

Joseph Francois
joseph.francois@wti.org

Über das NFP 73

www.nfp73.ch

Das Nationale Forschungsprogramm «Nachhaltige Wirtschaft» (NFP 73) wurde vom Bundesrat Mitte 2017 mit einem Gesamtbudget von 20 Millionen Franken für eine Forschungsdauer von fünf Jahren lanciert. Finanziert werden 29 Forschungsprojekte in Themenbereichen wie Kreislaufwirtschaft, Finanzwesen, Bauwesen, Städte und Mobilität, Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Ernährung, Lieferketten, nachhaltiges Verhalten und Gouvernanz. Ziel des NFP 73 ist es, wissenschaftliche Erkenntnisse über eine nachhaltige Wirtschaft zu gewinnen, die sparsam mit natürlichen Ressourcen umgeht, Wohlstand schafft und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz stärkt.

Herausgeber

Nationales Forschungsprogramm
«Nachhaltige Wirtschaft» NFP 73
Schweizerischer Nationalfonds SNF
Wildhainweg 3
3001 Bern

Februar 2023

Kontakt

Irina Sille
Programm Managerin NFP 73
SNF, Wildhainweg 3
3001 Bern

T: + 41 (0)31 308 22 20
E: nfp73@snf.ch

Disclaimer: Dieser Policy Brief wurde vom Nationalen Forschungsprogramm «Nachhaltige Wirtschaft» (NFP 73) des Schweizerischen Nationalfonds finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autorinnen und Autoren.

SNF