

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 11. August 2009

636

GRG NR.	08	IN 17	60
---------	----	-------	----

Interpellation von Hansjürg Altwegg vom 5. November 2008 „Agrarfreihandelsabkommen mit der EU – Auswirkungen auf den Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem Abschluss eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) zwischen der Schweiz und der EU beabsichtigt der Bundesrat, die Märkte für Landwirtschaftsprodukte und Lebensmittel gegenseitig zu öffnen. Der Bundesrat stützt sich auf volkswirtschaftliche Berechnungen, wonach das Bruttoinlandprodukt (BIP) durch das Abkommen um 0.5 % oder 2 Milliarden Franken pro Jahr steigen würde. Das Abkommen würde sowohl tarifäre Handelshemmnisse (Zölle und Kontingente) als auch nicht-tarifäre Hürden (unterschiedliche Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen) abbauen. Neben den landwirtschaftlichen Rohstoffen wie Milch oder Schlachtvieh sollen auch die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen der Produktionskette in den Freihandel einbezogen werden. Das bedeutet, dass auch Produktionsmittel (Saatgut, Futtermittel, Pflanzenschutzmittel, Maschinen etc.) und Erzeugnisse der Verarbeitungsindustrie (etwa Joghurt oder Backwaren) betroffen sind.

Ziel des Bundesrates ist es, den bisherigen agrarpolitischen Reformpfad weiter zu beschreiten, um die schweizerische Landwirtschaft international wettbewerbsfähiger zu machen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine Öffnung gegenüber der EU die Produktionskosten für die Schweizer Landwirte und die Verarbeitungsindustrie senken und gleichzeitig den Zugang auf den EU-Absatzmarkt verbessern würde. Die Schweizer Bevölkerung soll von sinkenden Nahrungsmittelpreisen profitieren.

Allerdings hätte ein FHAL mit der EU für die Schweizer Landwirtschaft sowohl nach Berechnungen der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART) wie auch des

Schweizerischen Bauernverbandes (SBV) dramatische Auswirkungen: Die Preise sollen demnach beim Weizen um 50 % fallen, bei den Kartoffeln um 44 %, bei den Zuckerrüben um 60 %, beim Rindfleisch um 43 %, beim Schweine- und Geflügelfleisch um 44 % bis 47 %. Der Preissturz bei der Milch wäre nicht ganz so hoch, aber immer noch bei 28 %.

Die produktionstechnischen Einsparungen und die Anpassungen der Betriebszweige können laut den gleichen Modellberechnungen die Preiseinbussen nicht auffangen. Es müsste mit einem Sinken des Betriebseinkommens des Landwirtschaftssektors um 36 % gerechnet werden, wobei das Talgebiet mit 44 % stärker betroffen wäre als das Hügelgebiet mit 42 % und das Berggebiet mit 26 %. Der Strukturwandel würde durch ein FHAL also wieder verstärkt.

Trotz diesen dramatischen Auswirkungen und auch trotz der ablehnenden Haltung der Branche sowie der Konferenz der Kantonsregierungen und der Konferenz kantonaler Landwirtschaftsdirektoren hat der Bundesrat die Verhandlungen mit der EU am 4. November 2008 eröffnet. Der Bundesrat sieht ein FHAL als Teil seiner Wachstumspolitik. Die Landwirtschaft würde durch ein solches Abkommen aber zweifellos vor grosse Herausforderungen gestellt. Damit sich die Betriebe auf die neue Marktsituation ausrichten könnten, müsste der Freihandel schrittweise eingeführt und von flankierenden Massnahmen begleitet werden.

Der Freihandel eröffnet neue Marktchancen, wird aber auch den Importdruck steigern. Nur mit einem Export, der mengenmässig mindestens dem Import entspricht, ist es möglich, die Schweizer Produktion auf dem heutigen Niveau zu erhalten oder gar auszubauen. Zur Nutzung der Exportmöglichkeiten ist die Erarbeitung einer konzertierten Exportstrategie der gesamten Landwirtschaft nötig. Vorstellungen dazu sind bisher aber leider nur in Ansätzen vorhanden.

Ebenso müssen Massnahmen getroffen und Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Vorteile der Schweizer Premium-Produkte, welche unter dem Aspekt der Swissness vermarktet werden sollen, trotz des Abbaus von Schranken auch erhalten bleiben.

II. Beantwortung der gestellten Fragen

1. Der Regierungsrat hat sich entsprechend der Mehrheitsmeinung innerhalb der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) dafür eingesetzt, dass vorläufig auf die Aushandlung eines FHAL mit der EU verzichtet und zunächst ein tragfähiges Konzept für die Begleitmassnahmen und ihre Finanzierung erarbeitet wird. Generell wurden die Kantone zu wenig in die Verhandlungen einbezogen. Bereits im Juni 2008 hat der Regierungsrat deshalb eine stärkere Mitwirkung der Kantone gefordert.

Wenn es zu einem Vertragsabschluss kommt, sind ausreichende Übergangsfristen, Rücksichten auf besondere innenpolitische Sensibilitäten (z.B. Tierwohl), zweck-

mässige Begleitmassnahmen und deren solide Finanzierung notwendig. Richtschnur muss Art. 104 der Bundesverfassung (SR 101) sein, wonach der Bund dafür zu sorgen hat, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und, wo es nötig ist, zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. In diese Richtung zielen auch die Ideen zur Weiterentwicklung der Direktzahlungen.

Das FHAL umfasst neben dem Agrarbereich auch die Lebensmittelsicherheit und die öffentliche Gesundheit. Hier muss die Schweiz eine bessere Zusammenarbeit mit den europäischen Behörden und den Einbezug der Schweiz ins Schnellwarnsystem im Bereich Lebens- und Futtermittel (RASFF), ins Frühwarn- und Reaktionssystem für übertragbare Krankheiten (EWRS) und ins Schnellwarnsystem für gefährliche Konsumgüter (RAPEX) anstreben. Grundsätzlich hätte der Regierungsrat eine Trennung der Verhandlungsbereiche Landwirtschaft sowie Lebensmittelsicherheit/Gesundheit bevorzugt.

2. Betreffend Ökologie, Tierschutz und naturnahe Produktion bestehen in der Schweiz besondere Sensibilitäten und Vorschriften, die in den Verhandlungen zu berücksichtigen sind, um die Position der Schweizer Landwirtschaft und Nahrungsmittelbranche nicht zu gefährden. Nationale Stützungsmassnahmen in diesen Bereichen wie Direktzahlungen und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) sind nicht Gegenstand der Verhandlungen. Die höheren ökologischen Leistungen der Schweiz müssten sogar ein Argument für eine geschickte Vermarktung im Ausland sein.

Importierte Produkte dürften ökologisch nicht immer gleichwertig sein. Wenn das sogenannte Cassis-de-Dijon-Prinzip greift, müssten die Produkte jeweils nur die Vorschriften der Herstellerländer erfüllen, die meist tiefer sind als der Standard unseres ÖLN. Auch bezüglich Tierschutz liegen verschiedene EU-Länder deutlich unter Schweizer Niveau.

3. Tatsächlich hat die Schweiz mit dem ÖLN und dem Anteil an biologischer Produktion von 10 % einen hohen ökologischen Standard erreicht und dürfte qualitativ führend sein. Dies hängt teils mit den Gesetzen zusammen, teils aber auch mit dem strikteren Vollzug. Aus Sicht des Regierungsrates sollte der Standard bezüglich Ökologie, Tier- und Naturschutz erhalten bleiben. Eine Absenkung fände in der Bevölkerung keine Akzeptanz und würde auch nicht zu einer Senkung der Kosten auf EU-Niveau führen. Die höheren Anforderungen gegenüber den Produktionsbedingungen in der EU sollten aber insbesondere bei den Direktzahlungen berücksichtigt werden. Wichtig ist eine Kennzeichnungspflicht, damit die Konsumentinnen und Konsumenten ihre Käufe im Wissen um die Standards tätigen können.
4. Die Transportwege sind Teil einer ökologischen Gesamtbeurteilung. Daher ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die in der Region erzeugten landwirtschaftlichen Rohstoffe auch hier veredelt werden und damit eine zusätzliche Wertschöpfung

bewirken. Leider kommen solche Aspekte in internationalen Verhandlungen wenig zum Tragen. Letztlich müssen aber Konsumentinnen und Konsumenten zeigen, dass sie bereit sind, hochwertige und nachhaltig produzierte einheimische Produkte zu kaufen. Diese Bereitschaft nimmt leider manchmal ab, wenn jenseits der Grenze kostengünstiger gekauft werden kann.

Die Schweizer Landwirtschaft wäre aber auch gar nicht in der Lage, rund ums Jahr die ganze von den Konsumenten gewünschte Palette von Frischgemüse oder Früchten zu erzeugen. Es gilt deshalb, dem ökologisch denkenden Publikum nebst der Regionalität auch die Vorteile des saisongerechten Konsums bewusst zu machen. Ganz wichtig ist, dass die Landwirtschaft ihre Leistungen im Bereich Ökologie und Biodiversität in der von der Bevölkerung gewünschten Qualität erbringt und so den Vorteil der Produktion vor Ort sichtbar macht.

Wenn die heutige Thurgauer Produktionsmenge bei Obst und Gemüse erhalten bleiben soll, müssen allerdings auch Absatzmärkte ausserhalb unserer Region und unseres Landes erreicht werden. Beispiele von hier ansässigen Unternehmen zeigen, dass dies mit einer auf hohe Schweizer Qualität fokussierten Strategie möglich ist. Der Thurgau hat Klima und Böden sowie den erfahrenen, gut ausgebildeten Landwirten durchaus seine Chancen. Voraussetzung sind entsprechende Aktivitäten im Marketing, wie sie eine ganze Anzahl von Thurgauer Firmen der Ernährungswirtschaft sowie auch die Agro Marketing Thurgau AG mit Erfolg unternehmen.

5. Nach Auffassung des Bundesamtes für Veterinärwesen (BVet) besteht an sich kein Zusammenhang zwischen einem FHAL und dem Transitverbot für Schlachttiere. Ob die EU das Transitverbot bei den Verhandlungen trotzdem zum Thema macht, ist offen. Die EU strebt bereits auf der Basis des heutigen Rechts eine Lockerung dieses Verbotes an, was die Schweiz aber aus Tierschutzgründen strikt ablehnt.

Standesinitiativen verschiedener Kantone gegen Schlachtiertransporte durch die Schweiz werden zurzeit in den Eidgenössischen Räten behandelt. Somit ist zu hoffen, dass das in Art. 175 der eidgenössischen Tierschutzverordnung festgehaltene Strassentransitverbot für Klauentiere auf Gesetzesstufe festgeschrieben wird, so dass auch in Zukunft keine solchen Tiertransporte auf den Strassen durch die Schweiz stattfinden können. Der Regierungsrat steht diesen Standesinitiativen positiv gegenüber.

6. Der Regierungsrat hat am 11. März 2008 eine Motion betreffend gentechfreie Landwirtschaft beantwortet und dabei festgehalten, dass in der Schweiz eine moderne und strenge Grundlage für die Anwendung der Gentechnologie vorhanden ist. Grundsätzlich ist der Anbau von gentechnisch veränderter Organismen (GVO) aufgrund eines Moratoriums bis ins Jahr 2010 verboten und daher auch nicht Gegenstand von Verhandlungen mit der EU. Am 1. Juli 2009 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur Verlängerung des GVO-Moratoriums in der

Landwirtschaft um drei Jahre bis ins Jahr 2013.

In der Schweiz sind gegenüber der EU weniger gentechnisch veränderte Produkte zugelassen; zudem bestehen Abweichungen in den Deklarationsvorschriften. Mit unseren Deklarationsvorschriften können gentechfreie Schweizer Produkte klar positioniert werden. Bei den Verhandlungen will sich der Bundesrat dafür einsetzen, dass die Deklarationsvorschriften auch für Produkte aus der EU gelten, so dass unsere Konsumentinnen und Konsumenten genügend informiert sind und wählen können.

7. Der Thurgau gehört zu den wichtigsten Agrarkantonen der Schweiz und weist eine der höchsten Bruttowertschöpfungen pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche auf. Der Regierungsrat geht davon aus, dass sich das landwirtschaftliche Sektoreinkommen im Thurgau ähnlich wie in der übrigen Schweiz weiterentwickeln würde. Der Bundesrat rechnet mit einem Rückgang von 2.4 auf 1.6 Milliarden Franken. Damit das Bruttoeinkommen der einzelnen Betriebe erhalten bleibt, wäre somit theoretisch von einem Rückgang der Betriebe um einen Drittel auszugehen.

Im Talgebiet fällt der Einkommensrückgang allerdings stärker aus als in der Hügel- und Bergregion. Dies deshalb, weil die Direktzahlungen in der Bergregion einen grösseren Anteil am Umsatz ausmachen und Milch und Kalbfleisch – als typische Erzeugnisse der Berglandwirtschaft – weniger stark von Preis- und Umsatzeinbussen betroffen sind als Ackerbauprodukte. Wo kleinere Betriebe mit geringen Entwicklungsmöglichkeiten vorherrschen, dürfte die Nebenerwerbs-Landwirtschaft an Bedeutung gewinnen.

Auch im Thurgau dürften bei Abschluss eines FHAL viele Betriebe – wie in den letzten Jahren – eine Umstrukturierung von der Milchproduktion zum Nebenerwerbsbetrieb mit Obstbau oder extensiver Weidewirtschaft vollziehen. Dies lässt erwarten, dass die Zahl der Betriebe weniger stark zurückgeht als im Schweizer Durchschnitt, wobei jedoch ein starker Wandel stattfindet. Dieser Wandel hängt stets auch von den Alternativen im nichtlandwirtschaftlichen Stellenmarkt und somit von der Wirtschaftslage ab.

Ein FHAL würde den Obst- und Gemüsebau stark konkurrenzieren und deshalb den Thurgau hart treffen. Mit der von den Thurgauer Verbänden und von der Beratung propagierten Modernisierung, Spezialisierung und Professionalisierung des Anbaus hat die Branche aber immerhin den richtigen Weg eingeschlagen. Der Weinbau muss wie bisher die Möglichkeiten der lokalen Vermarktung nutzen.

Die Fleischproduktion wäre durch massiv sinkende Preise ebenfalls stark betroffen, obwohl vor allem die Schweine- und Geflügelhalter auch von billigeren Futtermitteln profitieren sollten. Importiertes Fleisch aus Ländern mit tieferen Produktionsstandards und tieferem Lohnniveau wäre aber deutlich billiger. Die Chancen der Thurgauer Fleischwirtschaft würden daher eher in der überlegenen Qualität liegen, die

entsprechend zur Geltung gebracht werden müsste.

8. Agrarpolitik ist grundsätzlich Bundessache, weshalb auch die Begleitmassnahmen primär vom Bund zu treffen sind. Eine Arbeitsgruppe mit verwaltungsexternen Experten und Vertretern der betroffenen Kreise hat im Juli 2009 einen Bericht zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements erstellt. Insgesamt wurden 250 Massnahmen in Erwägung gezogen, woraus die Arbeitsgruppe nun vier Massnahmenpakete erarbeitete.

Im Einzelnen sind es die Massnahmenpakete

- zur Förderung der Stärken und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft,
- zur Sicherung und zum Ausbau der Marktposition,
- zur Schaffung attraktiver Standortbedingungen,
- zur temporären Begleitung des Übergangs.

Ob daneben kantonale Ergänzungsmassnahmen notwendig sind, lässt sich in der jetzigen Phase der Verhandlungen und der Evaluation von Begleitmassnahmen auf Stufe Bund noch nicht beurteilen. Das kantonale Landwirtschaftsgesetz liesse gewisse Möglichkeiten offen.

Eine wichtige kantonale Massnahme ist die Unterstützung der Landwirtschaft durch eine kompetente Beratung des BBZ Arenenberg, einerseits beim Einzelbetrieb, andererseits aber auch bei den Branchen der ganzen Wertschöpfungskette. Auch die Arbeitsgruppe des Bundes hält fest, dass die Massnahmen die gesamte Wertschöpfungskette umfassen sollen, dass permanente und vorübergehende Begleitmassnahmen zu prüfen sind, dass die hohe Qualität der Schweizer Produkte erhalten und das Potenzial für den Inland- wie den EU-Markt mit einer dynamischen Umsetzungsstrategie ausgeschöpft werden muss.

9. Der Regierungsrat sieht die dezentrale Besiedlung im Thurgau nicht als gefährdet an. Die Distanzen zwischen Zentren und Randgebieten sind nicht gross und die Verkehrsverbindungen gut ausgebaut. Eher besteht die Gefahr der Urbanisierung und der weiteren Zersiedelung.

Grössere Landwirtschaftsbetriebe mit weniger Arbeitskräften können sich aber auf die Landschaftspflege negativ auswirken, namentlich dort, wo keine Maschinen eingesetzt werden können. Hier muss das Direktzahlungssystem in Zukunft die notwendigen Anreize schaffen. Das Zusammenwirken von Landwirtschaft und Tourismus wird wichtig bleiben. Für eine erfolgreiche Tourismusentwicklung sind jedoch andere Aspekte von viel grösserer Bedeutung als ein FHAL mit der EU.

10. In der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten Arbeitsgruppe haben zwei Kantonsvertreter und fünfzehn Vertreter von Organisationen der gesamten Wertschöpfungskette Einsitz. Die beiden Kantonsvertreter sind die Re-

gierungsräte Lorenz Koller, Appenzell Innerrhoden, und Jean-Claude Mermoud, Waadt. An den Arbeitstagen der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz, wo auch der Thurgau vertreten ist, informieren sie regelmässig und nehmen umgekehrt auch die Positionen der Land- und Volkswirtschaftsdirektoren auf. Sobald der Bund eine Vernehmlassungsvorlage erarbeitet hat, wird sich der Regierungsrat dann direkt zu den Vorschlägen äussern.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach