

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 07. März 2017

181

GRG Nr.	16	MO 1	38
---------	----	------	----

Motion von Daniel Vetterli, Toni Kappeler, Stefan Leuthold und Andreas Guhl vom 29. Juni 2016 „Standesinitiative zum Ausschluss des Palmöls aus dem Freihandelsabkommen mit Malaysia“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweiz und ihre Partner der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) verhandeln seit einiger Zeit über ein Freihandelsabkommen mit Malaysia. In diesem Zusammenhang verlangt die vorliegende Motion, dass der Regierungsrat beim Bund eine Standesinitiative einreicht mit dem Auftrag, die Produkte der Ölpalme (Palmöl und Palmkernöl) aus einem allfälligen Freihandelsabkommen mit Malaysia auszuklammern und den Grenzschutz auf dem aktuellen Niveau zu halten.

I. Formelle Beurteilung

1. Gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen (sogenannte Standesinitiativen) zu unterbreiten. Das Verfahren ist in Art. 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) geregelt und gibt dem Kanton die Möglichkeit, mit einer Standesinitiative vorzuschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Solche Erlasse ergehen entweder in rechtsetzender Form (Gesetz oder Verordnung) oder in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 163 BV). Adressat der Standesinitiative ist aber in jedem Fall die Bundesversammlung; Ziel der Standesinitiative ist stets ein Erlass der Bundesversammlung.
2. Im vorliegenden Fall soll mit der Standesinitiative direkt auf laufende Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen Einfluss genommen werden. Solche Verhandlungen liegen bis und mit Unterzeichnung in der Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 184 Abs. 2 BV). Die Bundesversammlung kommt erst am Schluss zum Zug,

wenn ihr die fertig ausgehandelten und unterzeichneten Verträge zur Genehmigung vorgelegt werden. Selbstverständlich steht es ihr dann frei, einem Vertrag mit unbefriedigendem Inhalt die Genehmigung zu verweigern. Es ist aber nirgends vorgesehen, dass die Bundesversammlung mit einem Erlass auf laufende internationale Verhandlungen des Bundesrates Einfluss nimmt. Der Bundesversammlung steht gar keine Erlassform zur Verfügung, mit der sie die vorliegende Standesinitiative umsetzen könnte. Dementsprechend ist es bereits aus formellen Gründen absehbar, dass die Bundesversammlung der Standesinitiative keine Folge geben könnte.

II. Inhaltliche Beurteilung

1. Palmöl wird aus dem Fruchtfleisch der Früchte der Ölpalme gewonnen. Die chemischen Eigenschaften dieses Öls ermöglichen einen vielseitigen Einsatz in Lebensmitteln, Kosmetikprodukten und anderen Non-food-Artikeln oder auch als Biotreibstoff. Das Palmöl ist geschmacksneutral, günstig, lange haltbar und hat eine gute Konsistenz. Daher wird es von der Industrie gerne in Fertigprodukten verwendet. Allerdings wird die Qualität des Öls wegen des hohen Gehalts an gesättigten Fettsäuren als gesundheitsgefährdend eingestuft. Der tiefe Preis des Palmöls hat seinen Grund unter anderem in der hohen Produktivität der Ölpalme. Bereits ab dem dritten Lebensjahr weisen ihre Früchte einen Fettgehalt von bis zu 50 % auf, woraus sich ein Ertrag von durchschnittlich 3.6 bis 5 Tonnen Öl pro Hektare ergibt. Im Vergleich dazu liegt der Ölertrag beim Raps bei 1.3 bis 2 Tonnen pro Hektare. Der Ölertrag der Ölpalme ist also fast dreimal so hoch wie derjenige von Raps. Die Produktionskosten für eine Tonne Raps in Europa liegen insgesamt rund viermal höher als für eine Tonne Palmöl in Malaysia.
2. Die Produktion von Palmöl in Malaysia beansprucht aufgrund der grossen Ausbeute weniger Fläche als die Produktion einer gleichen Menge von Rapsöl in Europa. Dennoch sind auch immer wieder kritische Stimmen zu hören, die im Zusammenhang mit der Palmölproduktion in Malaysia auf grosse Umwelt- und Sozialprobleme hinweisen. Seit dem Jahr 2000 hat Malaysia die Palmölproduktion fast verdoppelt. Für die Produktionssteigerung war die Ausdehnung der Anbaufläche notwendig (aktuelle Anbaufläche zirka 4.5 Mio. Hektaren). Dabei wird kritisiert, dass die Ausdehnung zu grossen Teilen auf Kosten des Regenwalds und teilweise mittels gewaltsamer Enteignungen von Einwohnern erfolge. Ausserdem seien die Arbeitsbedingungen in den Ölantagen oft kritisch. Durch die grossflächige Rodung von primärem Regenwald werde der Lebensraum unzähliger Tier- und Pflanzenarten unwiederbringlich zerstört. Der Anbau der Ölpalme erfolge meist als Monokultur und es würden grosse Mengen Dünge- und Pflanzenschutzmittel eingesetzt.
3. In Europa wurde der Anbau von Raps als Lebens- und Futtermittel erst durch die Züchtung von sogenannten Null-Rapssorten in den 1970er- und 1980er Jahren möglich. Diese Sorten enthalten praktisch keine Erucasäure und Glucosinolate, die für Mensch und Tier schädlich sind. Mit der Entwicklung des sogenannten HOLL-Rapses (High Oleic Low Linolenic) brachten Schweizer Züchter im Jahr 2003 ein hitzebeständiges Rapsöl auf den Markt, das sich auch zum Frittieren eignet. Die Anbaufläche von Raps in der Schweiz hat sich seit dem Jahr 2000 fast verdoppelt.

und beträgt aktuell gut 21'000 Hektaren. Im Jahr 2016 wurde auf Schweizer Feldern eine Menge von geschätzt 74'500 Tonnen Raps gedroschen, wobei der HOLL-Raps gut einen Viertel der gesamten Rapsproduktion ausmacht. Rapsöl gilt aufgrund seiner Inhaltsstoffe, insbesondere dem hohen Gehalt an Omega-3-Fettsäuren, als besonders wertvolles Öl. Insgesamt wird auf rund 6'300 Schweizer Landwirtschaftsbetrieben Raps im Wert von jährlich rund 64 Millionen Schweizer Franken angebaut.

4. Neben seinem besonderen Wert für die menschliche und tierische Ernährung trägt der Raps auch zu einer vielseitigen Fruchtfolge bei und prägt mit seinen leuchtend gelben Blüten im Frühling das Landschaftsbild der Schweiz. Mit einer vielseitigen Fruchtfolge kann die Bodenfruchtbarkeit langfristig erhalten und der Unkraut-, Schädlings- und Krankheitsdruck in den Kulturen tief gehalten werden. Die Produktion von Schweizer Rapsöl ermöglicht die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit einem einheimischen, ernährungsphysiologisch hochwertigen und regionalen Produkt. Die Wertschöpfung kann so in der Region behalten werden.
5. Es besteht die berechtigte Befürchtung, dass durch ein Handelsabkommen mit Malaysia der Import von Palmöl erleichtert und der Palmölpreis noch günstiger werden könnte. Dies hätte zur Folge, dass mehr günstiges Palmöl in die Schweiz importiert würde und die einheimische Ölproduktion, insbesondere das Rapsöl, stark unter Druck geraten könnte. Aus diesen Gründen und auch mit Blick auf die ökologischen und sozialen Probleme steht der Regierungsrat dem Import von Palmöl aus Malaysia ebenfalls kritisch gegenüber. Er hat daher durchaus Verständnis für das Anliegen der Motion.
6. Das Thema der Produktion und des Importes von Palmöl ist allerdings nicht neu und war in den letzten Jahren schon mehrfach Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene. Zu erwähnen sind:
 - Interpellation Rosmarie Quadranti (BDP, ZH) vom 16. März 2015 „Nachhaltigkeitskapitel als Bestandteil von Freihandelsabkommen gemäss APK-NR von 2012“
 - Interpellation Maya Graf (GP, BL) vom 19. Juni 2015 „Palmöl. Freihandelsabkommen mit Malaysia und Indonesien“
 - Interpellation Markus Hausammann (SVP, TG) vom 15. Dezember 2015 „Palmölimporte. Auswirkungen auf die Versorgung mit gesunden pflanzlichen Fettsäuren“
 - Motion Jean-Pierre Grin (SVP, VD) vom 27. April 2016 „Bei den Verhandlungen mit Malaysia muss der Bundesrat Palmöl vom Freihandelsabkommen ausnehmen“
 - Motion Claudia Friedl (SP, SG) vom 17. Juni 2016 „Die schädliche Mengenausweitung des Palmölkonsums stoppen“

Daneben haben auch diverse Organisationen - darunter der Schweizer Bauernverband und der Schweizerische Getreideproduzentenverband - vom Bundesrat den

Ausschluss des Palmöls aus dem Freihandelsabkommen mit Malaysia gefordert. Sie äusserten ebenfalls soziale, umwelttechnische und gesundheitliche Bedenken und befürchten eine Benachteiligung der einheimischen Ölproduktion.

7. Der Bundesrat hat bereits alle erwähnten parlamentarischen Vorstösse schriftlich beantwortet. Er führte dabei unter anderem aus, dass er sich der ökologischen und sozialen Probleme der Palmölproduktion bewusst sei und sich in dieser Frage auf verschiedenen Ebenen engagiere. Dabei sei auch die Komplexität der Problematik hervorzuheben, insbesondere angesichts der grossen Bedeutung des Palmölanbaus für die Beschäftigung und die Armutsbekämpfung in den ländlichen Gebieten der Produktionsländer. Das Palmöl sei der sensibelste Verhandlungspunkt in den Verhandlungen zwischen der Schweiz und ihren EFTA-Partnern mit Malaysia und Indonesien. Immerhin biete ein Abkommen aber auch die Möglichkeit, auf die Produktionsbedingungen Einfluss zu nehmen, indem zum Beispiel durch die RSPO-Zertifizierung (Round Table on Sustainable Palm Oil) Umwelt- und Sozialstandards gefördert und gleichzeitig Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung unterstützt werden könnten.
8. Die Liste der parlamentarischen Vorstösse und die entsprechenden Beantwortungen zeigen, dass der Bundesrat bereits hinreichend auf die Problematik der Palmölproduktion hingewiesen wurde. Hinzu kommt, dass die letzten vier der genannten fünf Vorstösse im Bundesparlament noch nicht behandelt worden sind. Eine intensive parlamentarische Diskussion zu diesem Thema steht also bevor, und es ist davon auszugehen, dass dabei alle Interessengruppen ihre Anliegen zur Sprache bringen können. Bei allem Verständnis für das Anliegen der Motion scheint es angesichts dieser Ausgangslage nicht zielführend, zum Thema Palmöl auch noch eine Thurgauer Standesinitiative einzureichen. Erstens sind Bundesrat und Parlament bereits umfassend mit diesem Thema befasst und zweitens stellt eine Standesinitiative - wie einleitend gezeigt - schon formell kein geeignetes Instrument dar, um auf internationale Vertragsverhandlungen des Bundesrates Einfluss zu nehmen.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach