



**Interpellation von Beni Langenegger und Beat Zürcher
betreffend Agrarfreihandelsabkommen mit der EU - Auswirkungen auf den Kanton Zug
(Vorlage Nr. 1761.1 - 12938)**

Antwort des Regierungsrates
vom 10. März 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die beiden Interpellanten haben am 27. November 2008 eine Interpellation betr. Agrarfreihandelsabkommen mit der EU eingereicht. Sie verweisen auf den Entscheid des Bundesrats vom März 2008, mit der EU Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) aufzunehmen. Gemäss den Interpellanten würde ein allfälliger Abschluss für die Landwirtschaft, aber auch für die vor- und nachgelagerten Sektoren, massive wirtschaftliche Folgen bedeuten. Die wichtigsten Kostenfaktoren der Landwirtschaft wie Baukosten, Lohnkosten, Energie und Wasser würden durch ein FHAL nicht oder kaum tangiert. Hingegen sei aufgrund massiv tieferer Produzentenpreise mit drastischen Einkommensverlusten für die Landwirte zu rechnen. Negative Folgen seien aber auch für die Konsumenten in Bezug auf die Produktesicherheit zu erwarten. Die Schweiz kenne strengere Vorschriften als die EU, namentlich im Lebensmittelbereich und insbesondere bei den gentechnisch veränderten Organismen (GVO). Es sei davon auszugehen, dass die EU unter dem Deckmantel des Abbaus nicht tarifärer Handelshemmnisse auf diesem Gebiet von der Schweiz eine Angleichung an das EU-Recht verlangen werde. Aufgrund der bedeutenden Anzahl kleinerer Betriebe und den vielfältigen topografischen Voraussetzungen würde die Landwirtschaft im Kanton Zug besonders tangiert.

Einleitende Bemerkungen

Die Aufnahme und Durchführung von Verhandlungen für internationale Abkommen sowie die Abschätzung ihrer Auswirkungen liegen in der Kompetenz des Bundesrates. Die Bundesversammlung ist anschliessend zuständig für die Beratung und Ratifikation solcher Abkommen. Die Kantone können ihre Haltung zu internationalen Fragen gegenüber dem Bundesrat in Form von Vernehmlassungen der Konferenz der Kantone (KdK) einbringen. Die von einem FHAL betroffenen Regelungsbereiche liegen weitgehend in der Kompetenz des Bundes. Die Auswirkungen eines FHAL betreffen die ganze Schweiz. Viele Interpellationsfragen beziehen sich auf die Auswirkungen des FHAL und können auch für die Schweiz nur generell beantwortet werden. Sie dürften aber auch für die Landwirtschaft im Kanton Zug Gültigkeit haben. Zu beachten ist, dass sich das Abkommen nicht nur auf die Landwirtschaft, sondern auch auf Lebensmittel, Gesundheit, Lebensmittelsicherheit und allgemeine Produktesicherheit bezieht.

Viele der Interpellationsfragen betreffen nicht spezifisch den Kanton Zug, sondern alle Kantone bzw. die ganze Schweiz. Der Regierungsrat bildet sich zwar eine eigene Meinung betreffend Freihandel in den erwähnten Gebieten, trägt schliesslich aber die Politik aller Kantone bzw. des Bundes mit, da er als kleiner und besonders exportabhängiger Kanton stark von einer kohärenten Politik der offenen Grenzen abhängig ist. Die Zuger Wirtschaft ist in hohem Mass mit der Weltwirtschaft verflochten und profitiert von möglichst liberalen Handelsbeziehungen und steht Freihandelsabkommen grundsätzlich offen gegenüber. Im Sinne der Konsequenz soll daher der Kanton Zug nicht je nach Belieben bzw. nach eigenem Gutdünken bestimmen, wo offene Grenzen bzw. ein liberalisierter Markt (z.B. mit der EU) herrschen soll und wo nicht. Wenn wir vom liberalen Handel mit der EU grundsätzlich profitieren, können wir uns nicht in Branchen, wo uns

das allenfalls nicht passt, abschotten. Immerhin beträgt der Exportanteil für Ausfuhren der Schweiz in die 27 EU-Staaten 63 %.

Frage 1: Wie steht die Zuger Regierung generell zu einem FHAL mit der EU?

In seiner Stellungnahme vom Juni 2008 zu Handen der KdK lehnte der Regierungsrat die Aufnahme von Verhandlungen über ein FHAL ab. Massgebend dafür waren jedoch nicht die von den Interpellanten geäusserten Bedenken; die Haltung des Regierungsrats entstand aus allgemeinen europapolitischen Erwägungen. Gleichzeitig hat der Regierungsrat auf die Bedeutung der laufenden WTO-Verhandlungen hingewiesen. Die vorläufig ablehnende Haltung zu einem FHAL mit der EU entspricht der Haltung der Mehrheit der Kantone und wurde von der KdK entsprechend dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht.

Der Regierungsrat sieht jedoch in einem FHAL durchaus auch Chancen, weshalb das Projekt zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen werden sollte. Dies insbesondere, sobald die bestehenden Abkommen mit der EU konsolidiert sind und Klarheit über die Begleitmassnahmen im Bereich der Landwirtschaft besteht. Auch die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) lehnt ein FHAL nicht rundweg ab, wiewohl sie sehr skeptisch ist. Für gewisse Bereiche (Käse, Fleisch) besteht über das Agrarabkommen der Bilateralen I bereits Freihandel. Während der Einführungszeit vermochte die Exportindustrie die Exportkontingente allerdings nicht auszuschöpfen. Ein Grund dafür sind weiterhin bestehende technische Handelshemmnisse, weshalb sich der Regierungsrat für deren Abbau einsetzt. Welches der optimale Zeitpunkt für die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU über ein FHAL ist, kann der Kanton Zug weder alleine erkennen noch bestimmen. Diese Frage hat primär der Bund in Berücksichtigung einer koordinierten Haltung der Kantone (im Rahmen der KdK) zu beantworten.

Frage 2: Wie beurteilt der Regierungsrat einen möglichen inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang eines FHAL mit der Fortsetzung und Erweiterung der Personenfreizügigkeit sowie mit den von der EU kritisierten kantonalen Steuerprivilegien?

Der Regierungsrat unterstützt die klare Stellungnahme der KdK, die in aller Deutlichkeit festhält, dass eine Verbindung zwischen dem FHAL und anderen Abkommen und insbesondere der hängigen Steuerkontroverse nicht akzeptiert werden kann.

Frage 3: Würde der hohe Standard punkto Ökologie, Tierschutz und naturnaher Produktion in der Schweiz mit einem FHAL mit der EU in Frage gestellt?

Dieser Standard würde nicht in Frage gestellt. Volk und Stände haben am 9. Juni 1996 den neuen Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung klar angenommen (Art. 104 BV), worin die Neuausrichtung der Landwirtschaft auf mehr Markt und mehr Ökologie festgehalten ist. Die Agrarreformen 2002, 2007 und 2011 haben diese Grundprinzipien stets bestätigt. Das Eidgenössische Parlament hat im Jahre 2007 die Agrarpolitik 2011 verabschiedet. Diese verfolgt das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft für eine Annäherung an den europäischen Binnenmarkt weiter zu verbessern. Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen sollen so weiterentwickelt werden, dass in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Stufen die vorhandenen Potenziale zur Kostensenkung (siehe dazu AP 2011, Vernehmlassungsunterlage vom 14.09.2005, 7. Besonderer Teil 6: Kostensenkung und Verstärkung des Wettbewerbs [277 ff.]) sowie zur Steigerung der Marktleistung und der Ökologie genutzt werden. Die Wettbewerbsvorteile der Schweizer Landwirtschaft im Binnenmarkt und im Export liegen in der Produktion und Vermarktung qualitativ hochwertiger Produkte. Die Landschaftspflege, die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises, die Massnahmen zugunsten des Naturschutzes

und die Haltung der Tiere nach Schweizer Tierschutzrecht sind Bestandteile dieser besonderen schweizerischen Qualität; diese Massnahmen werden denn auch durch die nicht in Frage gestellten Direktzahlungen (teil-)kompensiert. Diese inländischen Gesetzesnormen werden im Rahmen eines WTO-Abkommens oder eines FHAL keineswegs in Frage gestellt, solange sie nicht handelsrelevant sind. Das Verhandlungsmandat sieht in den angesprochenen Bereichen denn auch nichts Konkretes vor.

Betreffend Produktequalität und -information ist immerhin darauf hinzuweisen, dass sich der Regierungsrat des Kantons Zug im Rahmen der Vernehmlassung zur Beseitigung von technischen Handelshemmnissen (Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse) - im Einklang mit dem Zuger Bauernverband - für Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip, insbesondere bei der Deklarationspflicht von Landwirtschaftsprodukten, ausgesprochen hat.

Frage 4: Müssten die Schweizer Landwirte bei einem Beitritt zum FHAL die höheren Anforderungen in der Ökologie, beim Tierschutz und Naturschutz mit tieferen EU-Produktpreisen gleichbleibend erfüllen?

Das Preisniveau ist in der EU nicht nur für die landwirtschaftlichen Produkte tiefer, sondern auch für Vorleistungen wie Dünger, Saatgut, Maschinen etc.. Ein FHAL sollte den Schweizer Landwirten die Ausschöpfung dieses Kostensenkungspotenzials ermöglichen. Absatzseitig kann sich die Schweizer Landwirtschaft ohnehin nur mit der Qualitätsproduktion unter Einhaltung der hohen Standards in den Bereichen Ökologie, Tier- und Naturschutz im Inland- und im Export-Markt behaupten. Die hohen Standards sind ebenfalls ein wesentliches Element der guten Nahrungsmittelsicherheit, wie sie schweizerische Agrarprodukte bieten. Es darf darum bezweifelt werden, dass die Schweizer Bevölkerung Abstriche in diesen Bereichen positiv aufnehmen würde. Entsprechend ist unseres Wissens nicht vorgesehen, dass mit einem Beitritt zum FHAL die qualitativen Anforderungen an die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz gesenkt würden. Umgekehrt sieht das Verhandlungsmandat in diesen Bereichen keine Erhöhung der Anforderungen vor. Wichtig ist, dass durch transparente Deklarationen der Produktionsort und die Qualität für Konsumentinnen und Konsumenten klar erkennbar sind, damit die entsprechenden Marktchancen für Schweizer Produkte gewahrt werden können.

Frage 5: Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass die Nahrungsmittelproduktion in der Region sinnvoller, ökologischer und naturfreundlicher ist, als die Nahrungsmittel hunderte von Kilometern zu transportieren?

In einer globalisierten Wirtschaft stellt sich die Frage sinnvoller und weniger sinnvoller Transporte generell. Der Regierungsrat ist sich auch der ökologischen Konsequenzen der Globalisierung und der damit verbundenen Transporte bewusst. Offene Märkte und die Globalisierung sind wesentlich für die sehr hohe Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft verantwortlich. Auch Nahrungsmittelfirmen (z.B. Nestlé) oder Produkte wie Schokolade und Käse behaupten sich erfolgreich in diesem Umfeld. Diese Firmen verarbeiten auch einheimische landwirtschaftliche Rohstoffe und exportieren die verarbeiteten Produkte. Durch ihre hohe Leistungskraft ermöglicht die Wirtschaft insgesamt einen Teil der staatlichen Fördermassnahmen zugunsten der Landwirtschaft. Viele Landwirtschaftsprodukte sind rasch verderblich, was die Transportmöglichkeiten von selbst einschränkt. Schliesslich verbessert auch die LSVA die Kostenwahrheit von Transporten, indem sie ihnen einen Teil der ökologischen Folgekosten aufbürdet. Wie ökologisch und naturfreundlich eine Produktion ist, bestimmt sich schliesslich nicht nur über die Transportfrage. Ebenso wichtig sind z.B. der umweltverträgliche Hilfsstoffeinsatz und

die bodenschonende Bewirtschaftung. Massgebend ist somit eine Gesamtbetrachtung. Zur Illustration mag ein Blick ins Angebot eines Bio-Ladens dienen: Hier finden sich z.T. Bio-Produkte aus Überseeländern, die auch im Mittelmeerraum gedeihen, dort aber offenbar die Anforderungen der biologischen Produktion nicht oder nicht genügend erfüllen. Damit sei auch auf die Konsumentenseite verwiesen: Massgeblich ist nicht, was der Regierungsrat findet, sondern nach welchen Kriterien die Konsumentinnen und Konsumenten einkaufen. Der eine Konsument mag Produkte ausschliesslich aus der Region vorziehen, eine andere Konsumentin achtet streng auf die erwähnte Bio-Qualität und weicht deshalb unter Umständen auf anderswo produzierte Nahrungsmittel aus. Dass regional produzierte und verkaufte Nahrungsmittel attraktiv sind, zeigt der Erfolg entsprechender Angebote der Grossverteiler. Das Angebot nach dem Motto "Aus der Region, für die Region" hat sich zu einem Erfolg entwickelt. Der Regierungsrat begrüsst solche Entwicklungen und ist der Meinung, dass sie durch bewusstes Einkaufs- und Ernährungsverhalten der Bevölkerung, durch klare Deklarationen und durch Informationen wirkungsvoller beeinflusst werden, als durch staatliche Begrenzungen des Imports, was - wie ausgeführt - den schweizerischen Interessen nicht gerecht würde.

Frage 6: Wie steht der Regierungsrat zur Anwendung von Gentechnologie im Pflanzenbau? Geht er davon aus, dass die Schweizer Vorschriften auch bei einem FHAL mit der EU eingehalten werden könnten und die Schweizer Produkte trotzdem konkurrenzfähig bleiben würden?

In seiner Stellungnahme zur Verlängerung des Gentechnikmoratoriums vom 27. Januar 2009 befürwortet der Regierungsrat das Moratorium. Neben den noch ausstehenden wissenschaftlichen Abklärungen ist er der Ansicht, dass die Produktion von gentechnikfreien Lebensmitteln in die Produktionsstrategie der Schweizer Landwirtschaft passt. Ebenso geht er davon aus, dass eine Mehrheit der Konsumentinnen und Konsumenten gentechnikfreie Lebensmittel will. In seiner Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse hat sich der Regierungsrat denn auch dafür ausgesprochen, dass gentechnisch veränderte Produkte auch im Fall der Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips eindeutig zu deklarieren sind - gleich wie das der Zuger Bauernverband fordert.

Frage 7: Welche Auswirkungen erwartet der Regierungsrat von einem FHAL mit der EU in Bezug auf die landwirtschaftlichen Strukturen und die Anzahl Betriebe im Kanton Zug?

Wie einleitend gesagt, können die Auswirkungen eines FHAL erst generell beurteilt werden. Quantifizierte Aussagen speziell für den Kanton Zug sind nicht möglich. Gemäss Bericht des Bundesrats vom 14. März 2008 hätte die Marktöffnung, wegen der Angleichung der Preise auf ein im EU-Markt konkurrenzfähiges Niveau, einen beträchtlichen Einkommensausfall in der Landwirtschaft zur Folge. Besonders betroffen wären landwirtschaftliche Produkte, deren Eigenschaften sich kaum von ausländischen Erzeugnissen unterscheiden (Erzeugnisse des Ackerbaus), oder deren Produktionskosten einen hohen Lohnkostenanteil enthalten (Gemüse, Obst, Beeren). Sollte es nicht gelingen, die im Inlandmarkt vermutlich verloren gehenden Marktanteile bei den Milchprodukten im Exportmarkt zu kompensieren, werden auch die Milchwirtschaftsbetriebe unter Druck geraten. Wie stark die Schweizer Landwirtschaft wirklich betroffen sein wird, hängt entscheidend vom Erfolg der Schweizer Exportfirmen auf dem durch ein FHAL geöffneten EU-Markt ab. Der wirtschaftliche Druck wird sich bestimmt verschärfend auf den laufenden Strukturwandel auswirken, der kaum mehr nur innerhalb des Generationenwechsels stattfinden wird. In den Vernehmlassungsunterlagen zur Agrarpolitik 2011 rechnet der Bundesrat mit einer Reduktion von jährlich 3.2% der Betriebe. Mitentscheidend sind sicherlich die Möglichkeiten zur Erwerbsskombination sowie das gesamte Marktumfeld. Tatsache ist

jedenfalls, dass auch ohne dieses FHAL die Marktöffnung und damit der Strukturwandel fort-schreiten werden.

Frage 8: Über allfällige Begleitmassnahmen des Bundesrates ist noch nichts bekannt. Welche kompensierenden Massnahmen, finanzieller und nicht finanzieller Art sowie auf Gesetzesstufe, könnte sich der Regierungsrat speziell für den Kanton Zug vorstellen?

Bekannt ist bis heute, dass der Bundesrat für die Finanzierung von Begleitmassnahmen die Äufnung einer Bilanzreserve, finanziert durch Zolleinnahmen, beschlossen hat. Die Begleit-massnahmen an sich sind noch nicht bekannt. Mit den Begleitmassnahmen beabsichtigt der Bund auf die bäuerlichen Familienbetriebe Rücksicht zu nehmen und eine sozialverträgliche Gangart zu ermöglichen. Ob und inwieweit kantonale Anschlussmassnahmen nötig sind, kann erst entschieden werden, wenn die konkrete Ausgestaltung der Begleitmassnahmen bekannt ist.

Frage 9: In der Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen des eidg. Volkswirtschaftsdepartements ver-fügen die Kantone über zwei Sitze. Ist der Kanton Zug vertreten? Wenn ja, mit wem? Wie bringt sich ansonsten der Kanton Zug in die Arbeitsgruppe ein und wie sehen die konkreten Vorschläge aus?

Die Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen erarbeitet ein Konzept für konkrete Massnahmen, mit denen die Betroffenen, insbesondere die Landwirte, beim Übergang in die neue Marktsituation unterstützt werden können. In der Arbeitsgruppe sind verschiedene Verbände der Landwirt-schaft, der nachgelagerten Verarbeitungsindustrie, der Wirtschaft, der Konsumentinnen und Konsumenten und der Kantone vertreten. Bei Letzteren handelt es sich um Landeshauptmann Lorenz Koller (AI), Präsident der LDK, und Regierungsrat Jean-Claude Mermoud (VD). Der Kanton Zug ist in der Arbeitsgruppe nicht direkt vertreten. Doch konnte der Leiter des Landwirt-schaftsamts, in seiner Funktion als Sekretär der LDK, den Präsidenten der LDK bereits zwei-mal an den Sitzungen der Arbeitsgruppe vertreten. Der Bericht der Arbeitsgruppe soll Mitte Jahr vorliegen. Im Übrigen versucht der Kanton Zug wie jeder andere Kanton auch, via die KdK und die LDK eine möglichst einheitliche Haltung der Kantone herbeizuführen. Gegenüber dem Bund nützt nur eine möglichst einheitliche und starke Haltung der Kantone.

Frage 10: Sieht der Regierungsrat spezielle Abfederungsmassnahmen für die Zuger Landwirt-schaft im Hinblick auf ein FHAL vor; z.B. weniger Bewirtschaftungsauflagen und weniger Ein-schränkungen hauptsächlich bei Umnutzungen von landwirtschaftlichen Bauten, sofern es die Bundesgesetzgebung zulässt?

Es ist festzuhalten, dass sowohl das Bauen wie auch die Umnutzung ausserhalb der Bauzone durch das Bundesrecht (Raumplanungsgesetz, RPG) direkt geregelt sind und die zugerische Bewilligungspraxis im interkantonalen Vergleich eher liberal ist. Der Kanton Zug schränkt die vom Bundesrecht in der Frage des Bauens ausserhalb der Bauzone geschaffenen Ausnahme-möglichkeiten nicht ein. Es kann insbesondere auf § 10 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) verwiesen werden. Was allerdings nicht heisst, dass jedes eingereichte Projekt bewilli-gungsfähig wäre. 2008 hat der Kantonsrat den Handlungsspielraum für die Behörden einge-schränkt und die Flexibilität verkleinert. So verlangt das Denkmalschutzgesetz für die Unter-schutzstellung neu eine sehr hohe Bedeutung und ein sehr hohes öffentliches Interesse (vorher nur hoch). Damit können gewisse Ausnahmegewilligungen zur Umnutzung von ehemaligen landwirtschaftlichen Bauten nicht mehr in gleichem Mass erteilt werden wie früher (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Änderung des Denkmalschutzgesetzes vom 22. Januar 2008, Vorlage Nr. 1629.1 - 12598, Ziff. 2.2.2. C.). Wir verweisen auch auf die aktuell laufende

Vernehmlassung des Bundes zum total revidierten RPG, dem sog. Raumentwicklungsgesetz. Darin ist eine Neuregelung des Bereiches Bauen ausserhalb der Bauzone vorgesehen.

Soweit Bewirtschaftungsauflagen nicht zwingend sind und auf kantonales Recht zurückgehen, ist meist das Gesetz über Natur und Landschaft (GNL, BGS 432.1) angesprochen. Erst kürzlich hat der Regierungsrat die Vollzugspraxis in diesem Bereich mit den revidierten Abgeltungsrichtlinien (RRB vom 1. April 2008) auf eine neue Grundlage gestellt. Wie an einer schweizerischen Konferenz mit Vertretern von Landwirtschaftsämtern und der Fachstellen Naturschutz festgestellt werden konnte, ist die zugerische Praxis auch in diesem Bereich fortschrittlich. Überschneidungen mit dem Landwirtschaftsrecht sind weitestgehend ausgeräumt, und administrativ ist die Zuger Lösung äusserst schlank. Baudirektion und Volkswirtschaftsdirektion arbeiten zudem im Bereich der Förderung des Hochstammobstbaus zusammen. Ziel ist die Erhöhung der Wertschöpfung der Produkte aus diesem Betriebszweig.

Wie weiter oben ausgeführt, stehen dem Betriebsleiter mehrere Strategien als Antwort auf ein FHAL offen. Eine davon ist die Erwerbskombination. Sie setzt voraus, dass der regionale Arbeitsmarkt aufnahmefähig ist. Dieses Ziel der Arbeitsplatzschaffung verfolgt der Kanton seit Jahren über seine generelle Wirtschaftspolitik und die Standortförderung.

Antrag:

Kenntnisnahme.

Zug, 10. März 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio