KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

12. Mai 2021

21.63

Interpellation Christoph Hagenbuch, SVP, Oberlunkhofen (Sprecher), Ralf Bucher, Mitte, Mühlau, Colette Basler, SP, Zeihen, und Beat Käser, FDP, Stein, vom 16. März 2021 betreffend Auswirkungen der Pestizid-Initiative auf die Aargauer Landwirtschaft; Beantwortung

---

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Die Volksinitiative "Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide" (nachfolgend SOSP) verlangt, dass der Einsatz von synthetischen Pestiziden in der landwirtschaftlichen Produktion, in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und in der Boden- und Landschaftspflege verboten wird. Auch die Einfuhr von Lebensmitteln, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind, soll verboten werden.

Für den Kanton Aargau hat die SOSP eine hohe Relevanz, denn der Kanton Aargau gehört zu den 5 wichtigsten Agrarkantonen der Schweiz. 43 % der Fläche des Kantons Aargau werden landwirtschaftlich genutzt. Davon sind über 40'000 ha besonders wertvolle Fruchtfolgeflächen (FFF), die eine vielfältige und qualitativ hochstehende Pflanzenbauproduktion ermöglichen. Dieser wichtige Standortvorteil widerspiegelt sich in der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Aargauer Land- und Ernährungswirtschaft: Der Produktionswert betrug im Jahr 2020 730 Millionen Franken[1]. Die gesamte Wertschöpfung des landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichs inklusive nachgelagerter Branche liegt somit über 1 Milliarde Franken mit einhergehender Beschäftigungswirkung. Insbesondere mit den Spezialkulturen Gemüse, Wein und Obst leisten die Aargauer Landwirtinnen und Landwirte einen namhaften Beitrag für die Versorgung der Bevölkerung mit gesunden Lebensmitteln auch in Krisenzeiten. Aufgrund von Schädlingen und Krankheiten sind der Feldbau und insbesondere die Spezialkulturen, unabhängig von der Produktionsart (Ökologischer Leistungsausweis [ÖLN] oder Biolandbau), zur Ertrags- und Qualitätssicherung auf Pflanzenschutzmittel (PSM) angewiesen. Wie der Pflanzenbau leisten auch Produkte aus der Tierhaltung mit den hohen Anforderungen an das Tierwohl einen wesentlichen Beitrag zur Ernährungssicherheit.

---

[1] Bundesamt für Statistik (BFS) (2020): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (R-LGR), zu laufenden Preisen, Kanton Aargau.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat die SOSP zur Ablehnung (vgl. Medienbulletin des Regierungsrats vom 12. März 2021). Der Regierungsrat anerkennt die wichtigen Anliegen der Initiative. Mit den bestehenden Instrumenten wie dem Nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel (NAP), der Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz (StAR) oder dem Aktionsplan Biodiversität laufen zwar bereits wichtige Massnahmen zur Verbesserung des Gewässer-, Trinkwasser- und Naturschutzes in der Land- und Ernährungswirtschaft. Es sind jedoch dringend weiterführende Massnahmen zur Reduktion des Eintrags von PSM in die Umwelt nötig, um die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele bezüglich nachhaltiger Sicherung der Qualität der Gewässer und des Trinkwassers sowie der Biodiversität zu erreichen. Hier wird die Land- und Ernährungswirtschaft auch im Falle einer Ablehnung der Trinkwasserinitiative weiterhin gefordert sein. Mit der Parlamentarischen Initiative der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S [19.475]) und dem darin beschlossenen Absenkpfad für Pestizide und Nährstoff wird dieses Ziel verfolgt, ohne den Handlungsspielraum der landwirtschaftlichen Produktion übermässig einzuschränken. Zentral sind dabei die entsprechende landwirtschaftliche Beratung sowie die Aus- und Weiterbildung zur Integration in die landwirtschaftliche Praxis. Durch das Verbot synthetischer PSM würden gemäss Bundesrat die Kosten für Lebensmittel und die Risiken bezüglich Lebensmittelsicherheit steigen. Aufgrund tieferer Erträge würde die Inlandproduktion zugunsten von Importen abnehmen und damit die Wahlfreiheit der Konsumenten bezüglich Herkunft einschränken. Auch würden internationale Handelsabkommen in Frage gestellt.

Zur Frage 1

"Wie viele der rund 3'500 Betriebe im Kanton Aargau wären von der Initiative direkt betroffen?"

Gemäss Initiativtext wäre bei einer Annahme der SOSP der Einsatz von synthetischen Pestiziden verboten. Was unter synthetischen Pestiziden zu verstehen ist, wird jedoch nicht näher beschrieben. Da auch im Biolandbau synthetische PSM eingesetzt werden, sind auch Biobetriebe von der Initiative betroffen. Von den rund 3'500 Betrieben im Kanton Aargau beziehen rund 2'500 Direktzahlungen, wovon 12 % Biobetriebe sind. Von den rund 1'000 nichtbeitragsberechtigten Betrieben wird auch ein grosser Teil synthetische PSM einsetzen, auch wenn nur in kleinem Rahmen für Streuobst, im Ackerbau und Spezialkulturen. Vor diesem Hintergrund geht der Regierungsrat davon aus, dass rund 90 % der 3'500 Betriebe von der SOSP betroffen wären.

Zur Frage 2

"Wir gehen davon aus, dass insbesondere die Spezialkulturen, wie etwa die Obst-, Gemüse- und die Weinbaubranche betroffen wären. Was wären die Folgen für diese Betriebe?"

Nach Ablauf der Übergangsfrist wird bei einem vollständigen Verbot von synthetischen PSM das Risiko von Schäden durch Schädlinge und Krankheiten zunehmen. Entsprechend sind Verluste von Ertrag und Qualität sowie Mehraufwände bei der Produktion und Verarbeitung zu erwarten. Folglich ist mit steigenden Produktionskosten, einem tieferen Einkommen und gleichzeitig erhöhtem Anbaurisiko zu rechnen. Die Züchtung robuster Sorten könnte ein Teil dieser Problematik auffangen. Handel und Konsument müssten diese jedoch auch akzeptieren. Unabhängig vom Preisniveau könnten insbesondere beim Gemüsebau gewisse Produkte wie beispielsweise Spinat, Bundzwiebeln oder Schnittsalate kaum mehr mit einem vertretbaren Aufwand angebaut werden.

Wie der Bundesrat und das Parlament ist der Regierungsrat des Kantons Aargau der Ansicht, dass ein Verbot die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit in der Region hergestellten Lebensmitteln schwächen würde. Entlang der Wertschöpfungskette der Land- und Ernährungswirtschaft wären damit auch Arbeitsplätze vom Verbot betroffen. Gleichzeitig würde die Auswahl bei den importierten Lebensmitteln reduziert und ein Anstieg der Preise für importierte Lebensmittel erwartet. Letzteres nicht

zuletzt auch aufgrund des administrativen und finanziellen Aufwands für Lieferanten und Importeure beim Nachweis für den Verzicht auf synthetische PSM.

Zur Frage 3

"Durch das Verbot synthetischer Pflanzenschutzmittel steigen die Risiken bezüglich Lebensmittelsicherheit. Teilt der Regierungsrat diese Meinung und was plant er bei einer Annahme der Initiative dagegen zu tun?"

Wie der Bundesrat und das Parlament ist der Regierungsrat der Ansicht, dass bei einem Verbot die Einhaltung der Hygienevorschriften erschwert würde. Allerdings sind die Auswirkungen differenziert zu betrachten. Die Risiken bezüglich Trinkwassersicherheit verringern sich durch ein Verbot von synthetischen PSM. Einwandfreies Trinkwasser ist ein täglich benötigtes, für Privatpersonen und Lebensmittelproduktionsbetriebe gleichermassen unentbehrliches Lebensmittel. Die Trinkwassersicherheit ist entsprechend hoch zu gewichten und eine Reduktion von Verunreinigungsrisiken positiv zu bewerten. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Risiken mit den bestehenden Instrumenten wie dem Nationalen Aktionsplan Pflanzenschutzmittel (NAP) und den vom Bundesparlament im Februar 2021 beschlossenen Absenkpfaden bei PSM und Nährstoffen genügend gesenkt werden.

In der Studie "Makroökonomische Effekte der Volksinitiative 'Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide'" der Universität St. Gallen (2020, C. Gottlieb und C. Stromeyer) werden alternative Methoden zur Verwendung von synthetischen Bioziden als Vorratsschutz für Lebensmittel aufgeführt. Einerseits sind dafür die im Bio-Landbau zulässigen Mittel wie Pyrethrum verwendbar. Andererseits dienen auch physikalische Methoden wie Wärme oder Kälte der Entwesung. Vereinzelt ist auch der Einsatz von Nützlingen möglich. Gemäss dieser Studie sind diese alternativen Methoden jedoch kosten- und zeitintensiver als die Anwendung synthetischer Biozide. Entsprechend würde sich neben der Produktion auch die Verarbeitung verteuern und wie in der Antwort zur Frage 2 ausgeführt, die Land- und Ernährungswirtschaft entlang der gesamten Wertschöpfungskette geschwächt werden. Der Einfluss des Kantons auf den Markt respektive das Konsumverhalten ist eingeschränkt. Bei Annahme der Initiative kann sich der Regierungsrat vorstellen, die Forschung bezüglich Vorratsschutz zusammen mit dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau FiBL, dem Landwirtschaftlichen Zentrum Liebegg und den (Fach-)Hochschulen voranzutreiben.

Bei einem Verbot synthetischer PSM, beispielsweise aus der Gruppe der Fungizide, besteht vor allem bei ungünstigen Wetterbedingungen zum Beispiel bei Getreide grundsätzlich die Gefahr eines Befalls durch Schimmelpilze. Diese wiederum können giftige Stoffwechselprodukte (Mykotoxine) bilden, was das Risiko bezüglich Lebensmittelsicherheit erhöhen kann. Dass eine Produktion von Brotgetreide ohne Fungizide bezüglich Mykotoxinen sicher sein kann, zeigte sich bei der Einführung entsprechender Anbausysteme (Extenso-Programm). Die Wirtschaftlichkeit ist jedoch nur mit entsprechenden Beiträgen als Kompensation für die tieferen Erträge und das erhöhte Anbaurisiko gewährleistet.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Untersuchungen von Böcker Th., Finger R. (Agrarforschung Schweiz 9 [9], 296–305, 2018) beim Einsatz von mechanischen Unkrautbekämpfungsstrategien. Mit der Wahl proteinreicher, auf den Standort abgestimmter Weizensorten für den Extenso-Anbau können die finanziellen Zuschläge für hochqualitative Weizensorten die etwas geringeren Kornerträge nahezu ausgleichen. Bei einem generellen Verbot von synthetischen PSM stellt sich die Frage, ob der Konsument nicht vermehrt auf billigere Importware ausweicht und damit die Preise für die inländische Produktion unter Druck geraten.

Zur Frage 4

"Der fehlende Schutz der Kulturen führt zu Mindererträgen und zu mehr Foodwaste. Teilt der Regierungsrat diese Einschätzung und wie beurteilt er diese Forderung?"

Der fehlende Schutz durch direkte Bekämpfungsmassnahmen führt zu Mindererträgen und -qualität. Es ist mit erhöhten Ernteverlusten bis hin zu vermehrten Totalausfällen zu rechnen. Entsprechend nimmt der Foodloss zu. Gleichzeitig erhöhen sich das Anbaurisiko und die Planungsunsicherheit in Bezug auf eine kontinuierliche Marktbelieferung. Davon betroffen sind insbesondere auch Spezialkulturen wie Obst, Reben oder Strauchbeeren, weil im Gegensatz zu einjährigen Kulturen mögliche Schädlinge und Krankheiten nicht über eine Fruchtfolge bekämpft werden können.

Im Rahmen der Guten Agrarpraxis (GAP) kann eine Intensivierung der vorsorglichen Massnahmen und Tätigkeiten den Schutz verbessern respektive die Ertragsverluste vermindern. Physikalische Schutzeinrichtungen (zum Beispiel Einnetzungen, Tunnelanlagen etc.) würden den Schädlingsdruck vermindern, sind jedoch teuer und stehen oft im Zielkonflikt zum Landschaftsschutz und der Raumplanung.

Abhängig vom Ernteprodukt sind Qualitätseinbussen zu erwarten. Die Folge davon kann eine Verkürzung der Haltbarkeitsdauer sowohl bei der Lagerung als auch am Verkaufspunkt sein, womit Foodwaste bei Frischprodukten begünstigt wird. Weitere Gründe für Foodwaste sind Abweichungen der Produkte von den Handelsnormen und eine saisonale Markt-Sättigung beziehungsweise ein Angebot, das zeitweise die Inland-Nachfrage übersteigt. Foodwaste hat auch mit dem Konsumverhalten zu tun. Häufig werden Produkte mit meist rein äusserlichen Qualitätsmängeln abgelehnt oder vom Handel erst gar nicht angeboten und müssen deshalb als "unverkäuflich" vernichtet werden.

Zur Frage 5

"Könnte die Auflage, dass nur noch Lebensmittel in die Schweiz importiert werden, die nicht mit chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln behandelt sind, durchgesetzt werden?"

Die SOSP verlangt, dass sowohl für die landwirtschaftliche Produktion, als auch in der Verarbeitung dieser Produkte auf den Einsatz von synthetischen Pestiziden verzichtet wird. Die Folge davon wäre, dass einerseits die Importeure ihre Bezugskanäle anpassen müssten und andererseits ein Kontrollkonzept über die Einhaltung dieser neuen Vorschrift umgesetzt werden müsste. Diese Vorschrift hätte Auswirkungen. Ein administrativer und finanzieller Mehraufwand für Importeure und Lieferanten wäre die Folge. Zuständig für die Durchsetzung wäre der Bund.

Eine solche neue Verfassungsbestimmung wäre mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der World Trade Organization (WTO), der Europäischen Union (EU) und Staaten, mit denen sie Handelsabkommen abgeschlossen hat, nicht vereinbar. Namentlich die Handelsabkommen müssten neu verhandelt werden. Bei einem pauschalen Importverbot besteht das Risiko, dass andere WTO-Mitglieder dieses als Verstoss gegen das internationale Handelsrecht beurteilen.

Zur Frage 6

"Die Produktionskosten würden massiv zunehmen und die Nahrungsmittel demzufolge teurer. Teilt der Regierungsrat diese Einschätzung?"

Durch das Verbot synthetischer PSM in der Produktion und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse würde die Versorgung mit Rohstoffen und verarbeiteten Lebensmitteln aus inländischer Produktion sinken und über Importe kompensiert. Die SOSP sieht vor, dass die gleichen Standards sowohl für inländische als auch für importierte Produkte gelten. Damit ist sichergestellt, dass für alle Produzentinnen und Produzenten die gleichen Anforderungen herrschen und es zu keinen Marktver-

zerrungen kommt. Für Importeure von Lebensmitteln ist der Nachweis, dass ihre Produkte ohne synthetische PSM hergestellt wurden, sowohl administrativ als auch finanziell ein Mehraufwand. Dieser Mehraufwand würde sich bei Annahme der SOSP in höheren Nahrungsmittelpreisen niederschlagen. Die Produktion von Nahrungsmitteln ohne synthetische PSM ist im In- und Ausland aufwändiger und damit teurer. Zudem sind die Erträge je nach Kultur deutlich geringer. Diese Kombination von grösserem Aufwand, geringeren Erträgen und höheren Risiken würde dazu führen, dass die Lebensmittelpreise im Detailhandel steigen.

Zur Frage 7

"Die Schweiz verarbeitet viel Kakao und Kaffee. Um den Bedarf der Industrie bei der Annahme der Initiative zu decken, würden 21 Prozent der weltweiten Bio-Kaffeeproduktion und 50 Prozent der weltweiten Bio-Kakaoproduktion benötigt. Befürchtet der Regierungsrat auch, dass diese Importauflagen die Lebensmittelhersteller dazu zwingen, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern?"

Der Kanton Aargau hat einen grossen Kakaoverarbeiter mit mehreren hundert Angestellten. Daneben gibt es im Kanton einige wenige in der Kaffee- und einige in der Kakaoverarbeitung tätige kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Der Regierungsrat kann nicht beurteilen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Industrie die Produktion ins Ausland verlagern würde. Es ist nicht klar, ob Schweizer Verarbeiter auf dem Weltmarkt "pestizidfrei" als Alleinstellungsmerkmal nutzen oder Rohstoffproduzenten der Nachfrage aus der Schweiz nachkommen können und auch wollen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'105.–.

Regierungsrat Aargau