



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion René Kolly / Dominique Zamofing

2017-GC-19

Anpassung der Schweineställe an die Normen bis 2018 – Finanzhilfe für Schweinefleischproduzenten

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 9. Februar 2017 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossräte René Kolly und Dominique Zamofing den Staatsrat um die Bereitstellung eines A-fonds-perdu-Beitrags zur Finanzierung der Neubauten und Renovationen von Schweineställen im Kanton Freiburg während eines potenziellen Zeitraums von 2016 bis 2019. Zudem verlangen sie eine rückwirkende Geltung dieses Beitrags, damit laufende Projekte nicht benachteiligt werden.

Zur Stützung ihres Begehrens stellen die beiden Grossräte fest, dass in unserem Kanton zahlreiche Projekte in Angriff genommen wurden. Sie unterstreichen die Bedeutung der Schweineproduktion für die Verwertung der Schotte, einem Nebenprodukt unserer AOP-Käse-Spezialitäten. Die Motionäre heben hervor, dass durch die Anpassung der Schweineställe an die Normen in vielen Fällen die Einstellung oder eine Reduktion der Schweinefleischproduktion droht. Ausserdem erinnern sie daran, wie wichtig die lokale Produktion für die Bevölkerung ist. Sie fügen an, dass in unserem Land sehr hohe Anforderungen gelten, die unsere Produkte im internationalen Vergleich verteuern.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitung

Diese Motion reiht sich in die strategischen Überlegungen zur Zukunft der Schweineproduktion in unserem Kanton ein. Die Schweineproduktion war Gegenstand einer Anfrage der Grossräte Gabriel Kolly und Sébastien Frossard mit dem Titel «Anpassung der Schweineställe an die Normen bis 2018 – Was will der Kanton Freiburg?». Dieser Vorstoss stand vor allem in Zusammenhang mit dem Tierschutz. In seiner Antwort vom 27. Januar 2015 erklärte der Staatsrat, er sei sich bewusst, dass die Anpassung der Schweineställe an die Normen eine Herausforderung für die freiburgische Landwirtschaft darstellt. Um die Landwirte und Käsereigenossenschaften dabei zu unterstützen, diese Herausforderung anzugehen, wurde eine Projektgruppe «Schweineställe 2018» gebildet. Sie hat den Auftrag, die Gesuchsteller bei ihren administrativen Schritten zu begleiten, und zwar sowohl unter dem Blickwinkel der Raumplanung als auch unter jenem der strategischen Führung der Betriebe und ihrer Finanzierung. Um die Arbeit der Schweinehalter zu erleichtern und die Abläufe der Verwaltung zu vereinfachen, wurde in Grangeneuve eine Person als einzige Ansprechperson eingesetzt. So wollte der Staatsrat seinen Willen bekunden, eine starke und professionelle Schweineproduktion in unserem Kanton zu erhalten. Diese Struktur hat betreffend Raumplanung

und strategischer Betriebsführung bereits gute Dienste geleistet und wird von den Landwirten geschätzt.

Die Motionäre stellen jedoch fest, dass trotz diesen ersten getroffenen Massnahmen ein grosses Risiko besteht, dass viele Schweineställe in unserem Kanton verschwinden könnten. Sie führen an, dass die Herstellung von Käsespezialitäten unseres Kantons, wie dem Gruyère AOP und dem Vacherin fribourgeois AOP, durch die Verwertung der Schotte eng mit der Schweineproduktion verbunden ist. Sie befürchten, dass viele Schweinehalter ihre Tätigkeit einstellen, da die Mittel fehlen, um die Ställe zu modernisieren. Zudem heben sie hervor, dass die Reduktion von Plätzen in den Schweineställen einen Überschuss an Schotte, die schwerlich lokal verwertet werden kann, sowie eine sinkende Schweinefleischproduktion zur Folge haben wird. Weiter unterstreichen sie das Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten an Produkten aus der Region oder authentischen Produkten (z. B. Jambon de la Borne AOP). Um diesem Trend entgegenzuwirken, verlangen sie die Einführung von A-fonds-perdu-Beiträgen, um die Neubauten und die Renovationen von Schweineställen von 2016 bis 2019 zu finanzieren.

In den folgenden Abschnitten hat der Staatsrat auf der Grundlage der Studie zur Wertschöpfung der Produkte aus Freiburger Landwirtschaft (Filagro-Studien) zunächst die Bedeutung der Schweineproduktion auf dem freiburgischen Agrar- und Lebensmittelmarkt eingeordnet. Anschliessend hat er aufgrund einer repräsentativen Umfrage bei den Landwirten eine Einschätzung der Lage vorgenommen.

Darauf folgt eine kurze Analyse der vorhandenen gesetzlichen Grundlagen, die aufzeigt, dass die notwendigen Änderungen für die von den Motionären verlangte Einführung von A-fonds-perdu-Beiträgen in die Zuständigkeit des Staatsrats fallen würden, und dass das Gesetz über die Bodenverbesserungen nicht angepasst werden müsste.

Bedeutung der Schweineproduktion für den Kanton Freiburg

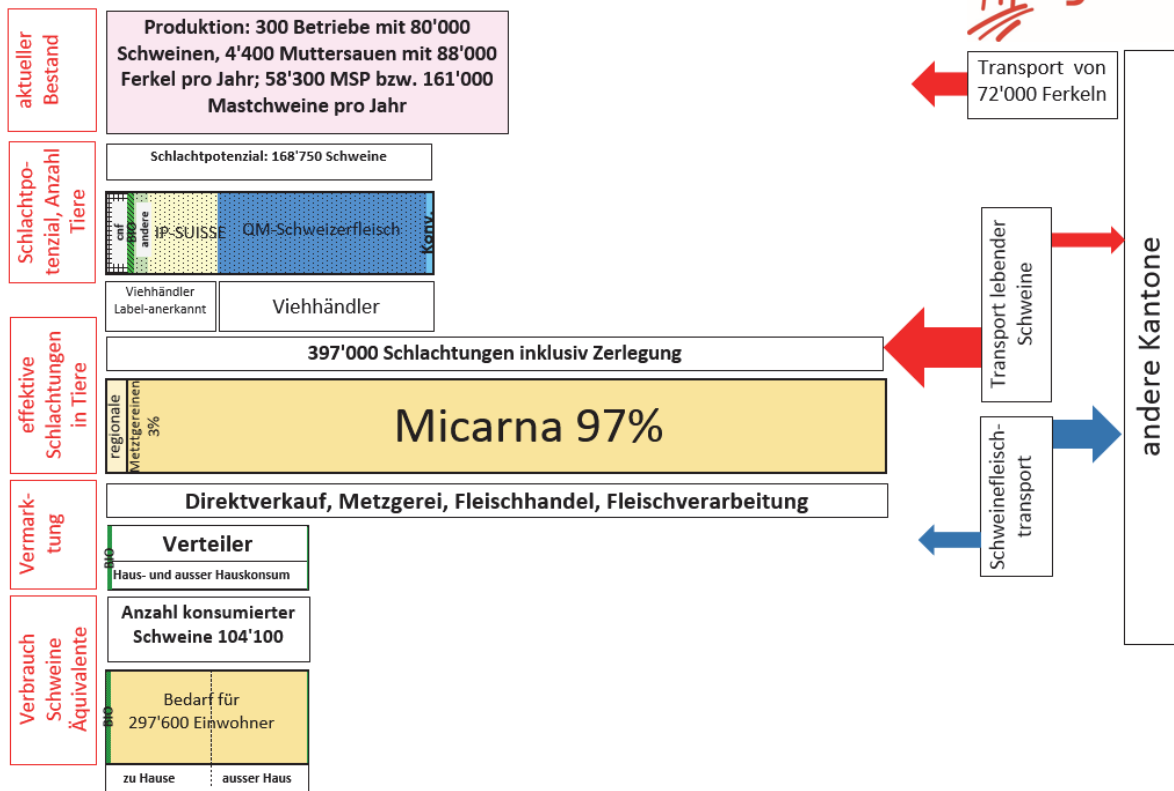
Die Schweineproduktion im Kanton Freiburg macht für Zucht und Mast 12 % des Gesamtwerts der Tierproduktion aus. Neben ihrer wirtschaftlichen Bedeutung ist die Schweineproduktion Teil der «natürlichen Landschaft» der Freiburger Landwirtschaft, namentlich für den Wert ihrer Produkte wie Wurstwaren- und Fleischspezialitäten oder den Jambon de la Borne – der demnächst eine Eintragung als geschützte Ursprungsbezeichnung (AOP) oder als geschützte geografische Angabe (IGP) erhalten soll. Sie ermöglicht zudem die lokale Verwertung der Schotte und weiterer Nebenprodukte, die in den Freiburger Käsereien anfallen. Diese Verwendung der Schotte ist ein wichtiger Aspekt für zahlreiche Käsereien in unserem Kanton, die Gruyère AOP und Vacherin Fribourgeois AOP herstellen. Die Schweinefleischproduktion ist eine wichtige Tätigkeit in mehreren Schlachthäusern des Kantons. Es versteht sich von selbst, dass die Schweineproduktion professionell, umwelt- und tiergerecht bleiben muss.

Mit der Verpflichtung zur Einhaltung der neuen Normen für alle Schweineställe ab dem 1. September 2018 stehen die Schweineproduzenten vor einer strategischen Entscheidung über den Investitionsbedarf, um sich in der Produktion zu behaupten oder diese Tätigkeit zu reduzieren oder sogar ganz aufzugeben. Wie die Motionäre erwähnen, besteht ein grosses Risiko, dass diese Produktion von einigen Produzenten unseres Kantons aufgegeben wird und dass sich diese Tätigkeit in andere Gebiete der Schweiz verlagert.

Der Schlussbericht der von agridea durchgeführten Studie zur Wertschöpfung der Produkte aus Freiburger Landwirtschaft «FILAGRO-Studie», die im September 2016 publiziert wurde, präsentiert die Funktionsweise der Wertschöpfungskette Schweinefleisch für Freiburg im Detail.

Die folgende Abbildung enthält die Karte der Wertschöpfungskette Schwein. Sie unterscheidet zwischen den verschiedenen Ebenen der kantonalen Wertschöpfungskette und zeigt die Zugänge/Abgänge von Tieren und/oder Fleisch auf den einzelnen Ebenen auf. Die Karte beruht auf dem tatsächlichen Schweinebestand (1. Ebene) und den effektiven Schlachtungen (3. Ebene) sowie auf abgeleiteten Zahlen für das Schlachtpotenzial (2. Ebene) und den Konsumbedarf (5. Ebene) – siehe Tabellen 19 und 20. Die Länge der Rechtecke ist massstabsgetreu, wobei die Einheit in Schweinen ausgedrückt wird (auch für den Konsumbedarf).

Wertschöpfungskette Schweinefleisch, Kanton Freiburg, 2015



Quelle: P. Python, S. Révion, AGRIDEA (gemäss BFS 2013, LSVW 2014)

Wie die Darstellung zeigt, kann der Schweinefleischbedarf der Konsumentinnen und Konsumenten (104 000 Schweine) problemlos durch die freiburgische Produktion gedeckt werden (Schlachtpotenzial von 169 000 Schweinen). Freiburg verfügt über einen Schlachthof von nationaler Bedeutung, der auch von Lieferanten ausserhalb des Kantons beziehen muss, um den Bedarf seiner Kundschaft abdecken zu können. Daher werden erhebliche Mengen von lebenden Tieren in den Kanton transportiert, hier geschlachtet und in Form von Schlachtkörpern wieder ausgeführt. Die Differenz zwischen Konsumbedarf und effektiven Schlachtungen ist noch grösser, was die enormen Fleischmengen deutlich macht, die aus dem Kanton ausgeführt werden. Das Potenzial ist also sehr gross und es gilt, dieses zu nutzen.

Einschätzung des Bedarfs in Zusammenhang mit der Anpassung an die Normen

Zur Abschätzung der Folgen der Anpassung an die Normen bis 2018 für die freiburgischen Mastkapazitäten wurde in der ersten Hälfte des Jahres 2015 in Zusammenarbeit mit dem Landwirtschaftlichen Institut Grangeneuve eine Erhebung bei den Produzenten durchgeführt, die von einer Gruppe von Produzenten geleitet wurde.

Gemäss den Zahlen des freiburgischen Amtes für Landwirtschaft für das Jahr 2014 gibt es im Kanton 367 Schweinehalter mit einer Kapazität von insgesamt 58 181 Mastschweineplätzen (MSP). 42 % der freiburgischen Schweineställe (24 552 MSP) verfügen über ein Label (BTS/RAUS), die übrigen betreiben QM-Produktion. Die 234 grössten Mäster erhielten einen Fragebogen zur Anpassung der Schweineställe an die Normen 2018. 140 Fragebogen wurden ausgefüllt, was eine sehr gute Rücklaufquote von 60 % ergibt.

Die Auswertung der Fragebogen hat gezeigt, dass die befragten Mäster über 72 % (41 688 MSP) der Mastkapazitäten des Kantons verfügen. 53 % dieser Betriebe erfüllen die Normen 2018 bereits, die übrigen erfüllen sie teilweise oder gar nicht.

Die folgende Tabelle umfasst die Verteilung der Mastbetriebe und der kombinierten Mast- und Zuchtbetriebe ohne die 13 reinen Zuchtbetriebe. Die nicht konformen Mastbetriebe machen 39 % (22 509 MSP) der MSP im Kanton aus. Davon werden 9 Betriebe die Schweineproduktion 2018 aufgeben. Die meistgenannten Gründe sind: kein Nachfolger, Ende der Berufstätigkeit und veraltete Anlagen.

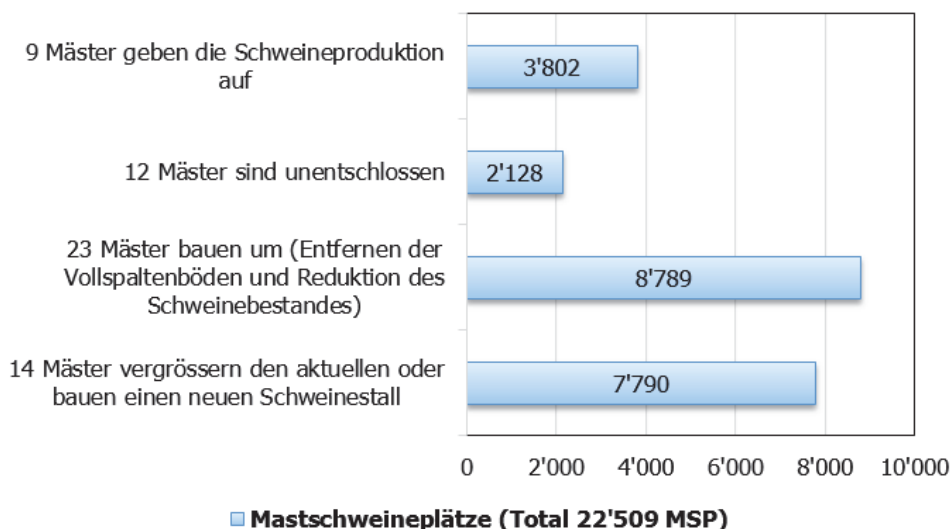
Betrieb	Anzahl	Konform (BTS/RAUS)	Nicht konform (QM)
Zucht und Mast	22	15	7
Mast	105	54	51
Total	127	69	58
Von der Umfrage erfasste MSP	41'688*	19'179	22'509
Nicht erfasste MSP	16'493	5'373	11'120
TOTAL MSP	58'181	24'552	33'629

Tabelle: Ergebnisse der Umfrage zur Konformität der freiburgischen Schweineställe mit den Normen 2018 (ohne die 13 reinen Zuchtbetriebe) (Quelle: P. Python, AGRIDEA (gemäss Umfrage „Schweineställe 2018“, M. Buchs, LIG)).

* d. h. 72 % der MSP des Kantons Freiburg bei einem Total von 58 181 MSP.

Analysiert man die in der nachfolgenden Abbildung zusammengefassten Antworten der nicht konformen Mäster (22 509 MSP) zu deren Plänen für 2018, so zeigt sich, dass die Anpassung an die Normen 2018 einen relativ bescheidenen Effekt auf die Mastkapazitäten des Kantons hat. Gemäss der Umfrage dürften die MSP um 11 % (Betriebsaufgabe und Verringerung der MSP der 23 Betriebe um 30 %) bis 15 % (unter der Annahme, dass alle unentschlossenen Mäster die Produktion aufgeben) zurückgehen. Zusammen mit der Aufgabe von 3 300 MSP, die nicht erhoben wurden (30 % der 11 120 QM-MSP), könnten sich die Einbussen auf bis zu 20 % belaufen (rund 12 000 MSP). Dies liegt deutlich unter den geschätzten Mastplatzverlusten im Kanton Waadt.

Ausserdem könnte der Rückgang durch Bau- oder Erweiterungsprojekte ganz oder teilweise ausgeglichen werden.



Quelle: P. Python, AGRIDEA (gemäss Umfrage «Schweineställe 2018», M. Buchs, LIG)

Abbildung: Geplante Massnahmen der 58 nicht konformen Mäster für 2018 mit Mastkapazitäten.

Auf der Grundlage dieser Erhebung kann die Aufteilung der 33 629 als nicht konform eingestuft Plätze gemäss der folgenden Klassierung abgeleitet werden (gerundete Zahlen):

Geäusserte Absichten	Als nicht konform eingestufte MSP	Verlorene MSP	MSP, die an die Normen angepasst werden müssen
Aufgabe der Produktion	5'700	5'700	0
Unentschlossen	3'200	2'500 ¹⁾	700
Umbau (Entfernen der Vollspaltenböden und Reduktion des Schweinebestands)	13'100	3'900 ²⁾	9'200
Umfangreiche Renovation mit Erhalt der Anzahl MSP	3'900 ³⁾	200 ³⁾	3'700
Neue Schweineställe	7'800 ³⁾	400 ³⁾	7'400
<i>Total</i>	<i>33'700</i>	<i>12'700</i>	<i>21'000</i>

Tabelle: Schätzung der nicht konformen Plätze, der verlorenen Plätze und der Plätze, die an die Normen angepasst werden müssen

¹⁾ Annahme: 80 % der MSP der Unentschlossenen geben die Produktion auf

²⁾ Annahme: 30 % der MSP gehen bei einer Anpassung an die Normen bei gleicher Fläche verloren

³⁾ Annahme: Anteil der umfangreichen Renovationen mit Erhalt der Anzahl MSP 1/3 – neue Schweineställe 2/3, Verlust von 5 %

Zusammenfassung

Aufgrund der Ableitung der geäusserten Absichten kann zusammenfassend gesagt werden, dass die Zukunft der 58 200 Mastschweineplätzen (MSP) in unserem Kanton wie folgt aussieht.

Kategorie	Schätzung der Anzahl pro Kategorie
Konform, keine besonderen Bedürfnisse	24'500 MSP
Unentschlossen und Umbau (Entfernen der Vollspaltenböden und Reduktion des Bestands): MSP bleiben erhalten	9'900 MSP
Umfangreiche Renovation mit Erhalt der Anzahl MSP	3'700 MSP
Bau von neuen Gebäuden	7'400 MSP
Aufgabe der Produktion, verlorene Plätze	12'700 MSP
Total	58'200 MSP

Tabelle: Einschätzung der Zukunft der Mastschweineplätze (MSP) im Kanton Freiburg.

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass 12 700 MSP der geschätzten 58 200 MSP von einer Aufgabe der Produktion betroffen wären (-22 %). Die übrigen, also 45'500 MSP, können beibehalten werden, wenn alle Investitionen zur Anpassung an die Normen getätigt werden können. Bis zum Ablauf der Übergangsfrist am 1. September 2018 werden die 9900 MSP, welche die Anpassung der Spaltenböden oder die Reduktion der Bestände bedingen, ziemlich sicher der Norm entsprechen. Für die 11 100 MSP, die entweder grössere Sanierungsarbeiten oder einen Neubau erfordern, ist es allerdings schwierig, den Zeitpunkt der Realisierung vorherzusagen.

Rechtliche Analyse

Die Motion verlangt vom Staatsrat, das Gesetz über die Bodenverbesserungen zu ändern, um darin rückwirkend einen A-fonds-perdu-Beitrag einzurichten, um die Neubauten und Renovationen von Schweineställen im Kanton Freiburg für den Zeitraum 2016–2019 zu finanzieren. Im Folgenden präsentiert der Staatsrat die Analyse aus dem Blickwinkel der ordentlichen Bodenverbesserungsbeiträge bzw. der Subventionen aus dem Fonds für Bodenverbesserungen und den Aspekt einer rückwirkenden Subvention.

Ordentliche Bodenverbesserungsbeiträge

Aus juristischer Sicht muss zuerst festgestellt werden, dass diese Motion einen legislativen Bereich betrifft, der zurzeit dem Staatsrat übertragen ist. In Bezug auf die ordentlichen Bodenverbesserungsbeiträge stellt Art. 179 des Gesetzes vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG, SGF 917.1) den Grundsatz der Beiträge auf und überträgt dem Staatsrat die Zuständigkeit, eine Liste der subventionierten Bodenverbesserungen zu erstellen, die Gewährungsbedingungen zu bestimmen und die Höchstsätze der Beiträge festzulegen.

Unter Anwendung der Kompetenzübertragung, die in den erwähnten Bestimmungen des BVG vorgesehen ist, hat der Staatsrat den Beschluss vom 19. Dezember 1995 über die Kantonsbeiträge

an die Bodenverbesserungen (SGF 917.16) erlassen. Er legt die Bodenverbesserungsunternehmen, an die Beiträge ausgerichtet werden können, sowie die Bedingungen für die Beitragsgewährung und die Sätze und die maximalen Pauschalbeträge der ordentlichen Beiträge und der Beiträge des Fonds fest.

Derzeit ermöglicht es der Beschluss nicht, mithilfe von ordentlichen Beiträgen den Bau oder die Renovation von Schweineställen zu unterstützen. In Bezug auf landwirtschaftliche Hochbauten können die ordentlichen kantonalen Beiträge, wie auch die Bundesbeiträge, nur für Betriebsgebäude für Raufutter verzehrende Tiere gewährt werden (Art. 6 Bst. b des Beschlusses mit Verweis auf die Pauschalbeiträge des Bundes).

Trotzdem können die Ziele der Motion mit dem derzeit geltenden BVG erreicht werden, nämlich durch eine Änderung des Staatsratsbeschlusses vom 19. Dezember 1995 über die Kantonsbeiträge an die Bodenverbesserungen (SGF 917.16).

Beiträge aus dem Fonds für Bodenverbesserungen

Artikel 191 BVG listet die Bodenverbesserungsunternehmen, an die Beiträge aus dem Fonds für Bodenverbesserungen (der Fonds) ausgerichtet werden können, im Einzelnen auf (Abs. 1) und sieht dennoch vor, dass die Hilfe des Fonds ausnahmsweise auch an andere Unternehmen gewährt werden kann (Abs. 2). Art. 192 Abs. 2 BVG überträgt dem Staatsrat die Zuständigkeit, die Gewährungsbedingungen und die Höchstsätze der Beiträge zu bestimmen.

Zu den Beiträgen aus dem Fonds für Bodenverbesserungen muss festgestellt werden, dass die bestehende Gesetzesgrundlage es nur ermöglicht, Bodenverbesserungsunternehmen von geringer Kostenhöhe bis zum Satz von 32 %, höchstens jedoch 40 000 Franken pro Fall zu unterstützen (Art. 8 Bst. b des Beschlusses). Angesichts des Umfangs der zu tätigen Investitionen scheint die Verwendung des Fonds für Bodenverbesserungen nicht sinnvoll.

Rückwirkung

Im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen, die für Subventionen des Staates gelten, kann jedoch nicht in Betracht gezogen werden, rückwirkende Subventionen zu gewähren für Arbeiten, die bereits laufen (Art. 24 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG, SGF 616.1); vgl. im gleichen Sinne Art. 79 des Ausführungsreglements vom 11. August 1992 zum Gesetz über die Bodenverbesserungen (ARBVG, SGF 917.11)).

Eine rückwirkende Gewährung von Subventionen verstiesse daher nicht nur offensichtlich gegen das geltende Recht, sondern könnte auch einen unerwünschten Präzedenzfall schaffen.

Schlussfolgerungen der rechtlichen Analyse

Die Ziele der Motion können anhand des derzeit geltenden kantonalen Gesetzes über die Bodenverbesserungen erreicht werden. Es muss daher keine neue Rechtsnorm ausgearbeitet werden.

Um Bodenverbesserungsbeiträge einzuführen, mit denen der Bau und die Renovation von Betriebsgebäuden für Schweine unterstützt werden könnte, müsste der Beschluss von 1995 des Staatsrats über die Kantonsbeiträge an die Bodenverbesserungen geändert werden.

Hingegen kann nicht in Betracht gezogen werden, rückwirkende Subventionen für Arbeiten zu gewähren, die bereits begonnen haben.

Aktuelle Situation im Hinblick auf eine allfällige finanzielle Unterstützung für die Schweineställe

Angesichts der Analyse der Situation ist sich der Staatsrat des Risikos bewusst, dass mit der Anpassung an die Normen bis 2018 eine gewisse Anzahl an Mastschweineplätzen verschwinden könnte, und dass die Schotteverwertung eine Herausforderung darstellt. Trotzdem ist der Staatsrat nicht dafür, eine Finanzhilfe für die Schweinefleischproduzenten einzuführen, und zwar insbesondere aus folgenden Gründen:

- > Mit der Einführung einer Hilfe nur ein Jahr vor dem Ende der Übergangsfrist würde eine Ungleichbehandlung gegenüber vorausschauenden Betrieben geschaffen, die bereits Investitionen getätigt haben, um sich innerhalb der gewährten Frist an die Normen anzupassen. Mit dem Grundsatz, dass Subventionen nicht rückwirkend gewährt werden können, müsste beispielsweise jemand, der seine Investitionen gerade abgeschlossen hat, feststellen, dass ihm die Unterstützung verweigert und er somit benachteiligt wird, während jemandem, der die letzte Frist abgewartet hat, Hilfe gewährt würde. Dies würde das erwähnte Gefühl der Ungleichbehandlung ganz offensichtlich verstärken.
- > In bestimmten Fällen ist nicht die Frage der Finanzierung die grösste Herausforderung, sondern Probleme in Zusammenhang mit den Raumplanningvorschriften. Die Standortwahl für einen neuen Schweinestall sieht sich häufig mit gegensätzlichen Politiken konfrontiert. Einerseits muss wegen der Belastungen besonders bei tierfreundlichen Offenställen (Geruchs- und Ammoniakemissionen) ein Mindestabstand gegenüber anderen Gebäuden oder dem Wald eingehalten werden, und andererseits werden die möglichen Standorte durch die eidgenössischen Vorschriften zum Landschaftsschutz eingeschränkt. Die Behörde, die die Baubewilligung erteilt, muss daher eine schwierige Abwägung vornehmen, gegen die Beschwerde eingereicht werden kann. Dazu kommt noch die Frage der Landwirtschaftszonenkonformität von Schweineställen, die nicht immer einem Landwirt sondern oft einer Käsereigenossenschaft oder einem nicht landwirtschaftlichen Halter gehören. Mit der Bildung einer Projektgruppe «Schweineställe 2018», die die Gesuchsteller in ihren administrativen Schritten, auch unter dem Blickwinkel der Raumplanung, begleiten soll, hat der Staatsrat diesen Herausforderungen Rechnung getragen. Die Ansprechperson in Grangeneuve und die betreffenden Dienststellen werden sich weiterhin darum bemühen, Lösungen zu finden.
- > Die Schweinefleischproduzenten erhalten bis heute keine A-fonds-perdu Beiträge. Eine neue Subvention zu Gunsten der Schweineställe würde in Anbetracht der finanziellen Zwänge eine Neubeurteilung der Unterstützung für die anderen Bereiche bedingen, die Bodenverbesserungsbeiträge erhalten. Der Staatsrat beurteilt eine solche Überprüfung nicht angebracht aufgrund seiner Prioritäten und der Bodenverbesserungspolitik, die er umsetzen will.
- > Zudem hält der Staatsrat fest, dass er die Bemühungen der Branchenorganisation für die Erlangung der Marke «Jambon de la borne AOP» via dem Budget ILFD/LwA „Absatzförderung“ finanziell unterstützt hat und weiter unterstützen wird, ganz im Sinne der Empfehlungen aus der FILAGRO-Studie.

Antrag des Staatsrats

Aus den erwähnten Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

19. September 2017