

AGRAR- POLITISCHE MYTHEN

*Argumente
zur Versachlichung
der Debatte*

HANS RENTSCH

PRISKA BAUR

VERLAG NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

⁰ | avenir | suisse | ¹⁰⁰

think tank for economic
and social issues

AGRAR- POLITISCHE MYTHEN

*Argumente
zur Versachlichung
der Debatte*

Hans Rentsch und Priska Baur

VERLAG NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

⁰ | avenir | suisse | ¹⁰⁰

think tank for economic
and social issues

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2008

© 2008 Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Gestaltung und Satz: blackbox.ch

www.avenir-suisse.ch

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

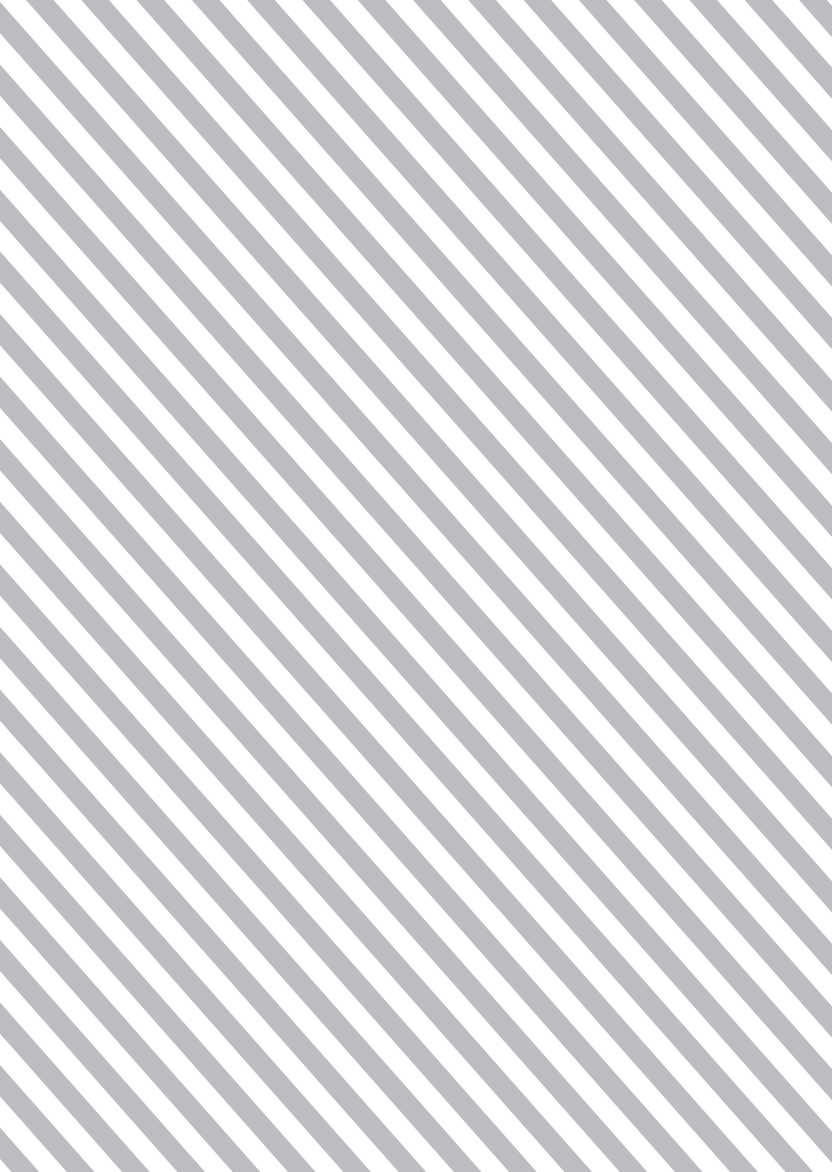
ISBN 978-3-03823-474-6

www.nzzlibro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

Inhaltsverzeichnis

Landwirtschaft geht uns alle an	5
Statt Agrarfreihandel braucht es Ernährungssouveränität	15
In der Schweiz findet ein ungebremses Bauernsterben statt	37
Freihandel gefährdet die globale Ernährungssicherheit	57
Marktpreise für Nahrungsmittel sind unfair	77
Direktzahlungen gelten die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft ab	97
Die Schweizer Landwirtschaft produziert umweltschonend und tierfreundlich	119
Bauernland gehört in Bauernhand	155
 Literatur und Quellen	 175
Zu diesem Buch	183



*Landwirtschaft
geht uns alle an*

«Der Mensch lebt nicht vom Brot allein», aber ohne Essen lebt er gar nicht. Mit dieser trivialen Einsicht sind wir mitten im Thema. Nahrungsmittel gelten als besondere Güter und die Menschen, die Nahrungsmittel anbauen, als besondere Menschen. Vom «Nährstand» sprachen schon die alten Griechen, den «Stand der Bauern» gibt es bis heute. Die französischen Physiokraten hielten im 18. Jahrhundert die Landwirtschaft für die Quelle allen Wohlstandes. Bis heute gilt die Urproduktion vielen Menschen als Fundament der Wirtschaft. An diesem Bild ändern auch Zahlen nichts, die den nur noch geringen volkswirtschaftlichen Beitrag der Landwirtschaft dokumentieren.

Es gibt die heutige Landwirtschaft, und es gibt die «Bilder einer Landwirtschaft», die in der Bevölkerung kursieren. Diese Bilder verdichten sich in Verbindung mit Sympathie und geringem Wissen auf dem Fundament einer bäuerlichen schweizerischen Identität zu einem eigentlichen «Mythos Landwirtschaft». Schon der Gründungsmythos der Schweiz beschreibt ein freiheitsliebendes Bauernvolk, das sich gegen eine tyrannische Obrigkeit und fremde Herrscher auflehnt. Die Bauern werden durch diesen Mythos besonders ausgezeichnet und gegenüber allen Nichtbauern in gewissem Sinn moralisch bessergestellt. Für das Fortleben dieses Mythos finden sich immer neue Beispiele; zwei aktuelle seien zur Illustration erwähnt. Für alt Bundesrat Christoph

Blocher ist dem Schweizer «etwas Bäuerisches eigen», und zwar aufgrund seines bescheidenen Auftretens, seiner in sich selbst zurückgezogenen, eher skeptischen, etwas eigenwilligen, untersetzten, schwerfälligen, ruhigen und nicht so selbstbewussten Art. Und für den Rad-Olympiasieger Fabian Cancellara wird «das Bild der Schweiz stark durch die Landwirtschaft, durch das Bauerntum verkörpert».

Dauerbrenner Landwirtschaft — Landwirtschaft und Ernährung sind in der Schweiz ein Dauerbrenner. Mit den starken Preisschüben auf den globalen Agrarmärkten hat das Thema noch an Bedeutung gewonnen. Alte Diskussionen leben unter teilweise neuen Namen wieder auf. Als Beispiel ist die aktuelle Debatte um die Frage zu nennen, wie die Schweiz ihre Versorgung mit Nahrungsmitteln auch in Krisenzeiten am besten sicherstellen kann. Dabei erfährt das Schlagwort «Ernährungssouveränität» eine neue Blüte.

Die Forderung nach «Ernährungssouveränität» fällt in der Schweiz auf fruchtbaren Boden. Viele Menschen in der Schweiz halten es für ökonomisch und ökologisch unsinnig oder sogar verwerflich, dass die Schweiz Lebensmittel aus weit entfernten Regionen oder aus armen Ländern importiert. Die Idee, dass die Schweiz ihren Selbstversorgungsgrad steigern müsse, hat in jüngerer Zeit wieder Anhänger gewonnen. Populistische Vereinfachungen sind an der Tages-

ordnung, wie die Schlagzeile der landwirtschaftlichen Zeitung «Importe aus Hungerländern: Schweizer Konsumenten essen aus dem Teller der Armen» beispielhaft belegt.

Die Meinungen sind bei vielen Fragen gemacht. Die Positionen sind aber vor allem bei der Bedeutung des globalen Handels mit Agrargütern sehr unterschiedlich. Die Diskussionen rund um mehr Agrarfreihandel durch den Abbau des Grenzschutzes belegen dies beinahe täglich. Sowohl die Liberalisierung des Agrarhandels im Rahmen der Freihandelsorganisation WTO (World Trade Organization) wie auch das Projekt eines Freihandelsabkommens mit der Europäischen Union im Bereich Landwirtschaft und Lebensmittel (FHAL) sind sehr umstritten. Während die einen eine Ausweitung des Agrarhandels und einen erfolgreichen Abschluss der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde der WTO als wichtige Voraussetzung zur Verhinderung globaler Nahrungsmittelkrisen sehen, sind für die anderen gerade die Handelsliberalisierung und die WTO schuld an solchen Krisen.

Grosse Sympathie – geringes Wissen — Obwohl der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung seit Jahrzehnten schrumpft und inzwischen unter drei Prozent liegt, fühlen sich viele Menschen mit der Landwirtschaft verbunden. In Umfragen gibt immer noch gut ein Drittel der Befragten an, enge Kontakte zur Landwirtschaft zu pflegen.

Die Haltung der Landwirtschaft gegenüber ist mehrheitlich positiv. So lässt sich eine Studie der Universität St. Gallen aus dem Jahr 2007 dahingehend interpretieren, dass mehr als die Hälfte der Bevölkerung die Landwirtschaft möglichst in ihrer bisherigen Form erhalten möchte. Nur ein Viertel der Befragten wünscht sich wirtschaftsliberale Reformen und einen entsprechenden Umbau der Landwirtschaft.

Auch wenn es die Bauern selbst oft anders wahrnehmen und sich selber anders sehen: verkannt, bedroht, zweitklassig – die in der Bevölkerung verbreiteten Vorstellungen und Bilder von der Schweizer Landwirtschaft sind überwiegend positiv. Dies schlägt sich auch in den Mediendarstellungen nieder. Gemäss Untersuchungen der ETH Zürich sind die Medienberichte über landwirtschaftliche Themen mehrheitlich positiv oder neutral. Allerdings sind in der schweizerischen Dienstleistungs- und Wohlstandsgesellschaft immer weniger Menschen mit den Realitäten des landwirtschaftlichen Alltags vertraut. Entsprechend gering ist das Wissen, wie die moderne Nahrungsmittelproduktion funktioniert und was es braucht, um davon leben zu können. Oft wird die landwirtschaftliche Realität sozialromantisch verklärt. Die Landwirtschaft hat heute für viele etwas Exotisches.

Bilder einer Landwirtschaft — Die Landwirtschaft steht für Bodenständigkeit und ein hohes Arbeitsethos, für

Tradition und Brauchtum und eine besondere, vom Aussterben bedrohte bäuerliche Kultur. Darüber hinaus wird von einer mehrheitlich urbanen Bevölkerung bäuerliche Tätigkeit mit Nähe zur Natur und Gesundheit in Verbindung gebracht, mit einer sinnerfüllten vielseitigen und ganzheitlichen Tätigkeit und einer einfachen und bescheidenen Lebensweise. Zu diesem Bild passt als Exempel besonderer Art die Wahrnehmung eines Pfarrers, der in einem vorweihnächtlichen Beitrag den Bauern bescheinigt, «eine natürliche Gottesfurcht» zu haben.

Mit solchen Bildern hat es auch zu tun, dass ein grosser Teil der Bevölkerung den landwirtschaftlichen Strukturwandel als «Bauernsterben», also negativ wahrnimmt. Weniger mit Bildern als mit fehlendem Wissen sind weitere verbreitete Vorstellungen zu erklären: einerseits, dass es möglich sei, eine Abwanderung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften zu verhindern, und andererseits, dass die Politik den landwirtschaftlichen Strukturwandel noch beschleunige. Weder das eine noch das andere trifft zu. Der biologisch-technische Fortschritt hat die landwirtschaftliche Arbeit nicht nur stark erleichtert, sondern auch einen massiven Anstieg der Arbeitsproduktivität ausgelöst. Ein Bauer produziert heute im Vergleich zu früher ein Vielfaches an Nahrungsmitteln, weshalb es in der Landwirtschaft weniger Arbeitskräfte braucht. Und die Agrarpolitik

hat die Abwanderung nie gefördert, sondern im Gegenteil durch Massnahmen zur Preis- und Einkommensstützung gebremst.

Die Vorstellungen, die sich die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung von der Landwirtschaft macht, sind weit weg von den praktischen Herausforderungen, mit denen die Bäuerinnen und Bauern im 21. Jahrhundert konfrontiert sind: sich der Nachfrage der Märkte stellen, rationalisieren, spezialisieren, kooperieren, Wertschöpfung steigern, die Produkte geschickt vermarkten, ressourceneffizient und tierfreundlich produzieren, Nischen besetzen und Dienstleistungen anbieten, für die es eine kaufkräftige Nachfrage gibt. Dies sind keine leichten Aufgaben nach Jahrzehnten der Abschottung und der staatlichen Stützung.

Politikwirksamer «Mythos Landwirtschaft» — Die schweizerische Agrarpolitik ist komplex und für die normal interessierten Bürgerinnen und Bürger praktisch nicht überschaubar. Umso mehr werden die «Bilder einer Landwirtschaft», die bei einer Mehrheit der Bevölkerung und der Politiker Sympathie und Verständnis wecken, zur politikgestaltenden Kraft. Ob der Landwirtschaft damit geholfen ist, darf vor allem bei einer längerfristigen Betrachtung bezweifelt werden. Die oft wirklichkeitsfremden Vorstellungen einer mehrheitlich urbanen Bevölkerung, verbunden mit

der Ablehnung des Strukturwandels, sind mentale Hindernisse auf dem Weg der schweizerischen Landwirtschaft in die Zukunft.

Die erhebliche politische Wirksamkeit des «Mythos Landwirtschaft» zeigt sich in der starken Vertretung von Bauern auf allen politischen Ebenen – nicht nur im Bundesparlament, sondern auch in den kantonalen Legislativen. Dass sich Landwirtschaftsvertreter häufiger zur Wahl stellen, lässt sich mit ihrer Interessenlage begründen, hat sich doch der politische Einsatz bisher ausbezahlt. Der «Mythos Landwirtschaft» verleitet aber offensichtlich die Wählerschaft dazu, Agrarvertreter auch zu wählen.

Dass der «Mythos Landwirtschaft» politisch wirksam ist, zeigt sich auch an der Fähigkeit der Agrarlobby, ihre Interessen in hohem Ausmass durchzusetzen. Dieser Erfolg lässt sich nicht mit der überdurchschnittlichen Vertretung allein erklären. Auch nicht damit, dass im Schlepptau der Landwirtschaft weitere Branchen aus den vor- und nachgelagerten Bereichen von dieser Politik profitieren. Denn im Einzelfall lassen sich Partikularinteressen nur dann durchsetzen, wenn sie eine Mehrheit im Parlament und beim Volk finden. Eine Sichtweise, die nur die Durchsetzung der Interessen im Auge hat, verkennet die Kraft des «Mythos Landwirtschaft» als breites, sich über alle Parteien hinweg erstreckendes Fundament der Agrarpolitik.

Der «Mythos Landwirtschaft» ist der Nährboden, auf dem verschiedene agrarpolitische Mythen gedeihen. Unter einem agrarpolitischen Mythos verstehen wir ein typisches Muster von Argumenten, die für viele Menschen plausibel und überzeugend sind und mit denen eine gesonderte Behandlung der Landwirtschaft begründet wird. Ein Beispiel für einen solchen Mythos ist die Vorstellung, Nahrungsmittel sollten, weil sie lebensnotwendig sind, nicht frei gehandelt werden.

Sieben agrarpolitische Mythen — Als agrarpolitische Mythen werden in der Folge sieben typische Muster von geläufigen Argumenten kritisch beleuchtet. Diese handeln von Ernährungssouveränität und Selbstversorgung, vom Bauernsterben, vom Freihandel, der die globale Ernährungssicherheit gefährdet, von unfairen Nahrungsmittelpreisen, von unentbehrlichen Direktzahlungen für die Multifunktionalität, von der ökologischen Erfolgsgeschichte der schweizerischen Agrarpolitik und vom «Bauernland in Bauernhand». Die sieben agrarpolitischen Mythen begründen alle in der einen oder anderen Weise die Notwendigkeit, die schweizerische Landwirtschaft mit staatlichen Eingriffen zu schützen und zu stützen.

Der Begriff «Mythos» wurde bewusst gewählt. Die diskutierten agrarpolitischen Mythen enthalten jeweils einen

wahren Kern. Ein «agrarpolitischer Mythos» ist nicht einfach mit einem kollektiven agrarpolitischen Irrtum gleichzusetzen. Dies wäre eine über das Ziel hinausschiessende Vereinfachung. Es geht jedoch darum, plausible und belegbare Aussagen besser von umstrittenen und nicht belegbaren Interpretationen und Schlussfolgerungen zu trennen.

Die vorliegende Schrift folgt auf die Avenir-Suisse-Publikation «Der befreite Bauer». Sie will auch auf kritische Einwände antworten, die das Buch ausgelöst hat, und damit zu realistischeren Vorstellungen über die Landwirtschaft beitragen. Wir sind überzeugt, dass dies nicht nur im volkswirtschaftlichen Interesse der Schweiz, sondern ebenso im Interesse einer zukunftsfähigen einheimischen Land- und Ernährungswirtschaft liegt.

MYTHOS

*Agrarfreihandel
gefährdet die Selbstver-
sorgung der Schweiz.
Die Ernährungs-
souveränität steht auf
dem Spiel.*

REALITÄT

*Für ihre Versorgungs-
sicherheit profitiert
die Schweiz von einem
offenen Welthandels-
system.*

«Die Landwirtschaft ist der Pfeiler der Ernährungssouveränität», hiess es in einer gegen die WTO-Agrarliberalisierung gerichteten Medienmitteilung des Schweizerischen Bauernverbands (SBV). Allerdings ohne dass gesagt wurde, wie viele andere Pfeiler die «Ernährungssouveränität» sonst noch benötigt und wie viele dieser Stützen im Ausland stehen. Es sind einige, und die Agrarwirtschaft selbst steht auf mehreren ausländischen Pfeilern. Ohne importierte Produktionsmittel wie Fahrzeuge, Maschinen, Energie, Futtermittel, Dünger, Saatgut oder Pflanzenschutzmittel stünde die schweizerische Landwirtschaft still. Auch im Bereich der Pflanzen- und Tierzüchtung sind die Schweizer Bauern in hohem Ausmass von ausländischen Sorten und Rassen abhängig.

Aus diesen Gründen ist agrarwirtschaftliche Unabhängigkeit aufgrund einer möglichst hohen Selbstversorgung eine Illusion. Wirtschaftlich souverän sind Länder, die sich erfolgreich in den weltwirtschaftlichen Handel integriert haben. Zum Beispiel die kleine Schweiz. Oder auch das riesige China, das seit 2001 der WTO angehört. Das multilaterale Regelsystem der WTO sorgt dafür, dass im Welthandel für die Kleinen und die Grossen die gleichen Regeln gelten und nicht allein das Recht des Stärkeren bestimmt. Der Ansatz des früheren GATT und seiner Nachfolgeorganisation WTO bei der Welthandelsliberalisierung ist darauf

ausgerichtet, faire Wettbewerbsbedingungen unter den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Meistbegünstigung herzustellen. Nichtdiskriminierung bedeutet, dass Ausländer bzw. ausländische Produkte gleich wie Inländer bzw. inländische Güter behandelt werden. Unter der sogenannten Meistbegünstigungsklausel sind Handelsvorteile, die einem einzelnen Vertragspartner gewährt werden, auch allen anderen Vertragspartnern zuzugestehen. Ausnahmen davon gibt es für regionale Integrationsabkommen wie zum Beispiel die EU.

Eine latente Gefahr für die multilaterale Schiene im Rahmen der WTO stellen die immer zahlreicher werdenden bilateralen Freihandelsabkommen dar. Stockt der WTO-Prozess, wie gegenwärtig der Fall, weichen immer mehr Länder auf bilaterale Abkommen aus und tragen damit dazu bei, den multilateralen Weg abzuwerten. Für grössere Länder mit Verhandlungsmacht mögen bilaterale Abkommen attraktiv sein, aber kleine Länder wie die aussenhandelsabhängige Schweiz profitieren besonders von Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung, den zwei Pfeilern einer multilateralen Welthandelsordnung. Bilaterale Freihandelsabkommen untergraben diese Prinzipien, weil sie für die Vertragspartner Handelspräferenzen schaffen, die anderen nicht gewährt werden. Die dadurch umgelenkten Handelsströme sind Ausdruck von Wettbewerbsverzerrungen.

WTO: aufgeschobene Liberalisierung

Die über 150 Mitgliedsländer der World Trade Organisation (WTO) verhandelten seit der Konferenz von Doha (Katar) im Jahr 2001 unter anderem über eine umfassende Liberalisierung der Agrarmärkte. Ende Juli 2008 wurden die Verhandlungen vorläufig unterbrochen. Die Doha-Verhandlungsrunde enthält neben dem Agrarpaket auch Dossiers zu Industriegütern und Dienstleistungen. Das Agrardossier zielt auf eine Liberalisierung des Marktzugangs (Zollabbau, Erhöhung der Einfuhrkontingente) sowie die Beseitigung von Exportsubventionen und die Reduktion von staatlichen Marktstützungsmassnahmen. Mit der differenzierten Absenkung des Schutz- und Stützungslevels – generell gilt: je höher das Schutzniveau, desto grösser die geforderte Reduktion – sollen sich die Wettbewerbsbedingungen im Agraraussenhandel angleichen. Auch ein erfolgreicher Abschluss der WTO-Doha-Runde wird aber noch längst keinen umfassenden Agrarfreihandel bringen. Die Agrarsubventionen zur Marktstützung müssten nicht vollständig abgebaut werden. Auch beim Marktzugang würde man vorderhand nur die halbe Strecke auf dem Weg zu wirklichem Freihandel gehen. Zudem sind die vorgesehenen Übergangsfristen lang, um Schocks zu vermeiden, den Bauern rechtzeitig Umstellungen zu ermöglichen und um die Anpassungskosten auf mehrere Jahre zu verteilen.

Vom Abbau der Agrarzölle wäre die schweizerische Landwirtschaft besonders betroffen. Die WTO-Verhandlungsvorschläge bewegten sich beim Zollabbau um eine durchschnittliche Senkung von gegen 60 Prozent. Etwa ein Drittel der schweizerischen Tariflinien befinden sich im obersten Band der Wertzollbelastung von mehr als 75 Prozent. Hier hätten die Zölle vom jeweiligen Niveau um mehr als 70 Prozent gesenkt werden müssen. Der SBV warnte vor den Folgen eines WTO-Abschlusses und sprach von dramatischen Einkommenseinbussen für die Bauern. Ein Abbau des Grenzschutzes gemäss WTO heisse, die schweizerische Landwirtschaft aufzugeben.

Die heutigen Agrarstrukturen haben sich in einer jahrzehntelangen Entwicklung herausgebildet. Die international wenig wettbewerbsfähigen Betriebs- und Branchenstrukturen und die hohen Kosten als Folge sind nicht einfach Ausfluss naturgegebener Standortnachteile, sondern vor allem auch das Ergebnis politischer Entscheidungen und Weichenstellungen. Die heutige schwierige Lage der Landwirtschaft hat direkt zu tun mit einer jahrzehntelangen vom Staat gelenkten Agrarpolitik, die von den einflussreichen Bauernorganisationen gefordert wurde. Die planwirtschaftliche Fehlorientierung im Gefolge der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre und des Zweiten Weltkriegs hat ihre strukturellen und emotionalen Nachwirkungen bis zum heutigen Tag.

Dieser Konstellation ist es wohl auch zuzuschreiben, dass man zu Beginn der 1970er Jahre die Landwirtschaft aus den Verhandlungen für das Freihandelsabkommen mit der damaligen EWG (FHA von 1972) ausgenommen hatte. Zu jenem Zeitpunkt wären die Wettbewerbs- und Integrationsbedingungen für die schweizerische Landwirtschaft besser gewesen als heute. Was die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzte schweizerische Industrie über die Jahre zu meistern hatte – nämlich die permanente Anpassung an eine anhaltende Frankenaufwertung –, blieb der geschützten Landwirtschaft somit erspart. Sie blieb weiterhin auf den abgeschotteten kleinen Inlandmarkt ausgerichtet und entwickelte keine Strukturen für grössere Auslandsmärkte. Die Quittung für den schweizerischen Agrarschutz erhielten Nahrungsmittelproduzenten, die exportieren wollten: Sie standen vor beinahe unüberwindlichen Mauern hoher EU-Zölle.

So gingen weitere 20 Jahre verloren, bis sich schliesslich in «Bundesbern» die Erkenntnis durchsetzte, dass die traditionelle Agrarpolitik in eine Sackgasse geführt hatte. Allerdings geschah die Abkehr vom planwirtschaftlichen Irrweg Anfang der 1990er Jahre nicht nach dem Liberalisierungsmuster des neuseeländischen «Big Bang». Dort beseitigte die Regierung zu Beginn der 1980er Jahre die staatliche Stützung der Agrarwirtschaft praktisch über Nacht beinahe

vollständig. Dank dem EWR-Nein blieb den Schweizer Bauern auch das Liberalisierungsszenario des Eintritts in den EU-Binnenmarkt erspart. Die Reformschritte erfolgten danach im gewohnten behutsamen Rhythmus der schweizerischen Politik.

Angesichts dieses halbherzigen Reformansatzes kann es auch nicht verwundern, dass die schweizerischen Agrarschutzzölle und die Produzentenpreise trotz dem inzwischen sehr hohen Niveau der Direktzahlungen weiterhin zu den höchsten der Welt zählen. Bis heute hat man sich in der Schweiz vor schwierigen Entscheidungen in der Agrarpolitik gedrückt, tiefgreifende strukturelle Reformen in die Zukunft verschoben. Verfehlt wäre es, wenn man in der Schweiz die anhaltenden Schwierigkeiten der WTO mit der Liberalisierung des Agrarhandels einfach erleichtert zur Kenntnis nähme. Die Verhandlungen der Doha-Runde sind ja nicht deshalb sistiert, weil die Mehrheit der WTO-Mitglieder die Schutzforderungen der Schweizer Landwirtschaft als legitim anerkannt hätten. Die Botschaft aus dem vorläufigen Genfer WTO-Patt lautet für die Schweizer Bauern vielmehr: Diese Liberalisierungsrunde kommt bestimmt. Die unterbrochenen Verhandlungen, die zeitweise kurz vor dem Durchbruch standen, haben deutlich gezeigt, was auf die schweizerische Landwirtschaft in absehbarer Zeit zukommen könnte.

«Ernährungssouveränität» – Renaissance eines Schlagworts

Die Schweizer Bevölkerung erwartet von der einheimischen Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung mit Nahrungsmitteln, wie dies im Agrarartikel der Bundesverfassung auch festgehalten ist. Gemäss einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2006 halten 85 Prozent der Schweizer Bevölkerung den Beitrag der Landwirtschaft zu einer gesicherten Ernährung in Krisenzeiten für wichtig oder sehr wichtig. Mit den Schlagzeilen über Nahrungsmittelknappheit und Hungerkrisen in Ländern der Dritten Welt dürfte der Stellenwert der Versorgungssicherheit weiter zugenommen haben.

Die erhöhte Sensibilität für die Nahrungsmittelversorgung schlägt sich auch in der Forderung nieder, dass jedes Volk das Recht haben sollte, seine Landwirtschafts- und Ernährungspolitik selber zu bestimmen. Das politische Konzept der «Ernährungssouveränität» wurde in den 1990er Jahren von der internationalen Kleinbauern- und Landarbeiterbewegung geprägt. Möglicherweise war dabei ursprünglich auch der Einfluss französischer Agrarideologien wirksam, ist doch der Begriff der «souveraineté alimentaire» seit längerem gut etabliert. Die eingeforderte «Ernährungssouveränität» beruht auf der Idee einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft, die vor allem Nahrungsmittel für die lokale

Bevölkerung produziert. Der freie Handel mit Nahrungsmitteln wird abgelehnt, und der Landwirtschaftsbereich soll deshalb von der Freihandelsorganisation WTO auf die Uno übertragen werden. Heute finden diese Ideen auch in den Industrieländern zunehmend Unterstützung – nicht nur im bäuerlichen Milieu und in rechtsbürgerlichen Parteien, sondern auch in kirchlichen Kreisen sowie in linken und grünen Gruppierungen.

Auch in der Schweiz erlebt das Schlagwort «Ernährungssouveränität» gegenwärtig einen Aufschwung. In der agrarpolitischen Kommunikation der Bauernverbände spielt es im Abwehrkampf gegen die WTO-Liberalisierung schon seit längerem eine zentrale Rolle. Im Zuge der Welthandelsliberalisierung braucht der Agrarprotektionismus zu seiner Legitimation wohlklingende Begriffe, die in der Bevölkerung spontan positive Assoziationen wecken. Ziel dieser Begriffspropaganda ist es im vorliegenden Fall, «Ernährungssouveränität» im Publikum als positives Anliegen zu verankern, das durch die WTO-Agenda und den drohenden Agrarfreihandel gefährdet ist. Der so geschaffene Gegensatz macht «Freihandel» und «Liberalisierung» automatisch zu negativ besetzten Anliegen – besonders wenn diese angeblich auch noch konkret zu bezeichnende Liberalisierungssopfer – z.B. arme Kleinbauern in der Dritten Welt – fordern.

«Ernährungssouveränität» als gesetzliches Ziel?

Der Ruf nach «Ernährungssouveränität» enthält die Forderung, jedes Land müsse ein Anrecht auf Produktion für den inländischen Konsum haben, um die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln zu erhöhen und die Ernährungssicherung zu gewährleisten. In einer parlamentarischen Initiative, die im Herbst 2008 eingereicht wurde, verlangten weit über 100 Nationalratsmitglieder, das Ziel der «Ernährungssouveränität» müsse im Interesse der Versorgungssicherheit ins Landwirtschaftsgesetz aufgenommen werden. Der aktuelle Selbstversorgungsgrad von 55 bis 60 Prozent müsse erhalten bleiben. Um dies zu gewährleisten, müsse der Bund Massnahmen zum Schutz der einheimischen Produktion ergreifen können. Es geht um den Schutz vor den Folgen möglicher Marktöffnungsschritte im Rahmen der WTO oder eines möglichen Agrarfreihandelsabkommens mit der EU (FHAL). Die seit Jahrzehnten und bis heute massiv gestützte, geschützte und deshalb wenig wettbewerbsfähige schweizerische Landwirtschaft riskiert durch die Öffnung der Agrarmärkte Marktanteile an ausländische Anbieter zu verlieren.

Angeichts der breiten Unterstützung aus allen Parteien von rechts bis links ist zu befürchten, dass diese Initiative Erfolg haben wird. Die gesetzliche Zielvorgabe «Ernährungssouveränität» im Sinne der Verteidigung des heutigen Selbstversorgungsgrads droht die Reihe falscher Weichen-

stellungen in der schweizerischen Agrarpolitik fortzusetzen. Eine solche Verpflichtung des Bundes zu Schutzmassnahmen könnte die Schweiz – mit allen Nachteilen für die übrige Wirtschaft, die den hohen schweizerischen Wohlstand erarbeitet – praktisch WTO-inkompatibel machen. Zudem könnte ein FHAL unter solchen Vorbedingungen wohl nur noch «mit angezogener Handbremse» verhandelt werden.

Agrarproduktion wie in Kriegszeiten

Die Schweiz ist traditionell ein ausgesprochenes Agrarimportland. Der Selbstversorgungsgrad mit Nahrungsmitteln, in Kalorien gemessen, lag im 20. Jahrhundert meistens über 50, jedoch kaum je über 60 Prozent. Die Landwirtschaft konnte den Selbstversorgungsgrad über Jahrzehnte sogar noch steigern, und dies trotz dem Bevölkerungswachstum, dem Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzflächen und der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte. Grund dafür ist die Intensivierung der Agrarproduktion im 20. Jahrhundert, die dank dem biologisch-technischen Fortschritt möglich wurde und sich aufgrund eines ausgebauten Schutzes der inländischen Produktion vor ausländischer Konkurrenz und eines sehr hohen Agrarpreisniveaus auch lohnte.

Die schweizerische Landwirtschaft produziert bis heute, als ob Krieg wäre. Obwohl mit der Agrarreform seit 1992

die Anreize für die Produktion gesunken sind, wurde die Produktionsmenge gehalten und der Selbstversorgungsgrad ging kaum zurück. Von Selbstversorgung ist man jedoch vor allem bei pflanzlichen, aber auch bei einigen tierischen Produkten weit entfernt. Dennoch gilt es, die Erwartung zu korrigieren, dass die Schweiz ihre Versorgungssicherheit durch Eigenproduktion wesentlich erhöhen könnte. Selbst mit einer Neuauflage der «Anbauschlacht» in Friedenszeiten könnte die Schweiz den Selbstversorgungsgrad nicht mehr wesentlich steigern, von Autarkie ganz zu schweigen. Die landwirtschaftliche Produktion ist bereits heute so intensiv, dass eine weitere Ausdehnung der Produktionsmenge an physische und vor allem an ökologische Grenzen stösst.

Die Schweizer Bevölkerung ist für eine sichere Versorgung auf Nahrungsmittelimporte angewiesen. Dies erklärt sich schon rein quantitativ aus den Bedingungen von Topografie und Besiedlung. Das Verhältnis zwischen der relativ geringen kultivierbaren Fläche und der Bevölkerungszahl in der gebirgigen und dicht besiedelten Schweiz lässt eine hohe Selbstversorgung gar nicht zu. In der Schweiz stehen im Durchschnitt pro Einwohner lediglich 14 Aren landwirtschaftlich intensiv nutzbarer Boden zur Verfügung. Dies ist deutlich weniger als in unseren Nachbarländern Deutschland mit 21 Aren, Österreich mit 40 Aren oder Frankreich mit 45 Aren – ganz zu schweigen von Ländern mit grossen Land-

reserven wie Russland, den nordamerikanischen Ländern oder vielen afrikanischen und südamerikanischen Staaten.

Der zweite Grund für den relativ hohen Importanteil bei Nahrungsmitteln ist qualitativ und für eine moderne Gesellschaft ebenso bedeutend. Die wohlhabende schweizerische Bevölkerung hat unterschiedlichste Konsumansprüche, die zu einem beträchtlichen Teil nur mit Einfuhren befriedigt werden können. Man denke etwa an ausländische Qualitäten und Spezialitäten oder an tropische und subtropische Agrargüter, die in der Schweiz gar nicht oder nicht rentabel angebaut werden können. Zur Lebensqualität gehört die Freiheit, nach eigenem Gutdünken zwischen unterschiedlichen Angeboten wählen zu können. So setzt auch die Konsumwahlfreiheit einer Erhöhung des Selbstversorgungsgrades Grenzen.

Bilaterale FHA statt multilaterale WTO?

Schweizerische Bauernvertreter versuchen ihre Ablehnung der multilateralen Agrarhandelsliberalisierung oft damit zu entschärfen, bilaterale Freihandelsabkommen (FHA) seien dem WTO-Regime vorzuziehen. Dort könne man sich die agrarpolitisch genehmen Partnerstaaten aussuchen und spezifische Regelungen und Ausnahmen verhandeln, welche die schweizerischen Agrarinteressen differenziert

«Marktordnungen» nach traditionellen Vorstellungen

In diversen Branchen hat man sich im Geiste noch nicht von den planwirtschaftlichen Marktordnungen früherer Zeiten verabschiedet: Märkte müssen von Verbänden in enger Kooperation mit staatlichen Behörden «geordnet» werden. So liest man beispielsweise auf der Homepage des Schweizerischen Obstverbands: «Importe sind nur zur gezielten Ergänzung notwendig.» Einfuhren wären demnach nur zuzulassen, wenn die einheimische Produktion zur Deckung der Inlandnachfrage nicht ausreicht. Die Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse-, Obst- und Gartenbauerzeugnissen regelt die Einfuhr denn auch entsprechend dieser Vorstellung. Zur «Marktordnung» gehört für den Obstverband eine Preis- und Einkommensgarantie: «Der Produzent erhält für seine Früchte einen fixen Anteil am Ladenpreis. Der Erlös deckt die entstandenen Produktions- und Arbeitskosten und sichert eine längerfristige Existenz.» Der gleiche Verband vermittelt seine Vision der Agrarpolitik so: «Die Agrarpolitik bereitet den Boden für ein faires Wettbewerbsumfeld. Sie will die einheimische Obstwirtschaft erhalten und schützt deren Produkte vor billigen Importen.» Der abwertende Begriff «billige Importe» suggeriert natürlich mindere Qualität.

Geistesverwandt argumentiert der Verband der Schweizer Gemüseproduzenten (VSGP): «Die Schweizer Gemüseproduktion befürwortet den fairen Handel mit allen Ländern der Welt, jedoch nur bei Wettbewerb unter gleichen Rahmenbedingungen und unter gleichzeitiger Sicherung einer ausreichenden Selbstversorgung im Inland.» Und weiter: «Dieser Beitrag (der schweizerischen Gemüseproduktion) zur Schweizer Volkswirtschaft ist durch die WTO bedroht, die den Gemüsebau in ein aufreibendes Spannungsfeld zwischen unerbittlichem Konkurrenzkampf und nachhaltiger Entwicklung stellt.»

Im Leitbild von «swisspatat» erläutert die Kartoffelbranche ihre Auffassung einer «Marktordnung»: «Mit einer auf Konsens basierenden Preisfindung werden für alle Partner geordnete Marktverhältnisse und optimale Rahmenbedingungen für einen maximalen Kartoffelkonsum bzw. -verbrauch geschaffen.» Und weiter: «Die swisspatat begutachtet und beurteilt sämtliche Fragen des Importes von Kartoffeln und Kartoffelerzeugnissen. Die Interessen der inländischen Produktion und Verwertung sowie die Versorgung des Landes sind dabei sehr wichtig.» Diese Haltung hat ihren Niederschlag in der Kartoffelverordnung gefunden. Bei der Behandlung der Agrarpolitik 2011 hat das Parlament sogar die wettbewerbsfreundliche Versteigerung der Kartoffelzollkontingente abgelehnt, so dass sie immer noch nach der Inandleistung verteilt werden, die die einheimische Produktion bevorzugt.

berücksichtigen würden. Der Charme bilateraler FHA liegt in der Hoffnung auf branchenspezifische Sonderregelungen und Ausnahmen. Dass mit solchen bilateralen Rosinenpickereien stets auch latent WTO-Regeln der Meistbegünstigung unterlaufen werden, bleibt ausgeblendet. Und was die erwünschten «spezifischen Regelungen» in bilateralen FHA betrifft, lässt sich deren möglicher Umfang zum Beispiel am agrarpolitischen Anhang zum FHA der Schweiz mit Ägypten ablesen. Die Liste der spezifischen schweizerischen

Konzessionen beim Marktzugang für ägyptische Agrarprodukte füllt 31 A4-Seiten. Sie liefert ein eindrückliches Abbild der Komplexität des schweizerischen Agrarschutzregimes und der in solchen Verhandlungen zu berücksichtigenden Vielzahl von Brancheninteressen. Doch selbst wenn ein solches FHA, wie im Fall Ägyptens, einmal unter Dach ist, finden es schweizerische Bauernvertreter weiterhin durchaus in Ordnung, gegen FHA-konforme Kartoffeleinfuhren zu protestieren, wie im Frühling 2008 geschehen. Es gebe genügend inländische Kartoffeln im Angebot, und zudem seien die ägyptischen Kartoffeln qualitativ fragwürdig und wegen häufigen «Brown rot»-Befalls eine latente Gesundheitsgefahr für Schweizer Kartoffeln.

Die Begeisterung der Landwirtschaft für bilaterale FHA hat aber ohnehin enge Grenzen. Ausgerechnet bei der EU, dem weitaus bedeutendsten Handelspartner, sperrt sich der SBV gegen das bundesrätliche Projekt eines Agrarfrei-handelsabkommens (FHAL). Das FHAL wäre die grosse Chance, den gordischen Knoten des Agrarschutzes zu durchschneiden. Für die traditionelle Abschottung gibt es keinen Grund mehr, denn Europa hat weitgehend gleiche Standards, weil die Schweiz laufend autonomen Nachvollzug im Lebensmittel- und Veterinärrecht praktiziert. Der Bundesrat hat im FHAL-Verhandlungsmandat auch sichergestellt, dass die Warendeklaration nach schweizerischem

Muster bleibt. Für Konsumentinnen und Konsumenten brächte eine Öffnung zudem eine grössere Auswahl auch an umweltfreundlich hergestellten Waren und Bioprodukten. Die schweizerische Landwirtschaft ginge auch bei offenen Grenzen zu den EU-Ländern nicht unter, nicht zuletzt, weil die höheren Direktzahlungen in der Schweiz das höhere Kostenumfeld ausgleichen. Die Schweizer Bauern sind ja nicht weniger kompetent und unternehmerisch als jene in den Nachbarländern, deshalb brauchen sie auch die «antiquierte» Abschottung nicht mehr. Unter dem FHAL könnten sie sich mit neuem Stolz mit ihren Kollegen in den Nachbarländern messen.

Der Liberalisierungsprozess wird trotz den Problemen auf der multilateralen Schiene der WTO im Agrarbereich weiterlaufen. Auch bei bilateralen FHA wird die schweizerische Landwirtschaft von Schritten der Marktöffnung betroffen sein. Wettbewerbsschwache Branchen des schweizerischen Agrarsektors, die besonders im Bereich der pflanzlichen Produktion (Ackerbau, Gemüse) zu finden sind, werden mit dem Abbau des Agrarschutzes stark unter Druck kommen. Wenn sich die Agrarpolitik auf die absehbaren weiteren Schritte der Marktöffnung rechtzeitig einstellen will, wären spätestens im Folgeprogramm zur AP 2011 strukturerhaltende Agrarsubventionen abzuschaffen. So könnten die verbleibenden Betriebe wachsen und

produktiver, d.h. mit weniger Ressourceneinsatz und Umweltbelastung pro Flächeneinheit wirtschaften. Staatliche Eingriffe und das Agrarbudget liessen sich mittelfristig zurückfahren. Bei einem freieren Handel würden die Budgets der Haushalte entlastet. Gleichzeitig würde die Auswahl an Gütern und Qualitäten breiter.

Versorgungssicherheit dank aussenwirtschaftlicher Verflechtung

Die Kombination von hoher Kaufkraft und enger Verflechtung mit der ganzen Weltwirtschaft hat die Schweiz bei Nahrungsmitteln durch schwierigste Zeiten und bis heute vor Versorgungskrisen bewahrt. Bei lokalen oder regionalen Lieferausfällen gab und gibt es genügend Ausweichmöglichkeiten. Um die Versorgung der Schweizer Bevölkerung zu sichern, braucht es keine Erhöhung, ja nicht einmal eine Aufrechterhaltung der inländischen Agrarproduktion durch Abschottung, sondern vermehrte Teilnahme am Welthandel durch Marktöffnung. Voraussetzung ist aber eine gesicherte Importfähigkeit durch erfolgreiche wertschöpfungsintensive Exportaktivitäten. Aus dieser Warte liegen die Hauptinteressen der schweizerischen Volkswirtschaft klar in einem funktionierenden Welthandelssystem aufgrund multilateraler Regeln.

--- Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung ---

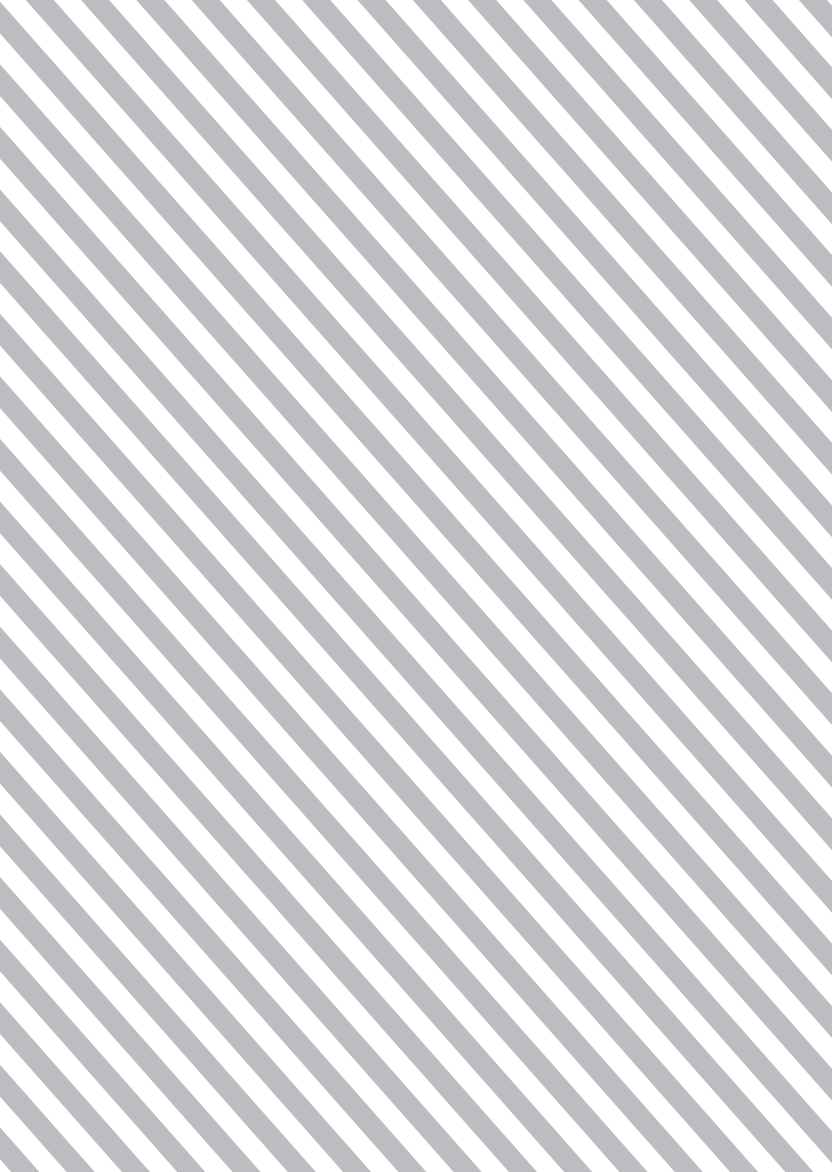
Die Bundesverfassung verlangt von der Landwirtschaft einen «Beitrag zur Versorgungssicherheit». Aus dieser Formulierung geht hervor, dass die Importe und die Lagerhaltung ebenfalls nötig sind. In der Strategie des Bundes für die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) schlägt sich dies nieder. Die WL orientiert ihre Versorgungspolitik am internationalen Kontext. Sie sichert den Zugang zu ausländischen Ressourcen und Infrastrukturen, beteiligt sich an gemeinsamen Massnahmen und berücksichtigt die Entwicklungen im Ausland. Die WL ist spiegelbildlich zur schweizerischen Wirtschaft strukturiert und organisiert. Privatwirtschaftliche Akteure aus verschiedenen Branchen bilden als Milizfunktionäre das Rückgrat der Organisation. Mit einem kleinen Kernteam, dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), stellt der Bund die Koordination und die strategische Planung sicher.

Skeptiker warnen zwar, eine zu grosse Abhängigkeit von Agrarimporten sei gefährlich, weil wichtige heutige Lieferantenländer mittel- bis langfristig aus Gründen der Ressourcenverknappung – allen voran bei Energie und Wasser – unsichere Produzenten für den Weltmarkt seien. Frühere Exportnationen oder Selbstversorger könnten zu Importeuren werden und so neu in Konkurrenz zu traditionellen Importnationen wie der Schweiz treten. Deshalb dürfe der Selbstversorgungsgrad der Schweiz nicht sinken.

Diese Argumentation erkennt erneut, dass die Schweizer Landwirtschaft nahe an ihrem Produktionsmaximum liegt und dass Ernährungsautarkie schlicht unmöglich ist. Für die Versorgungssicherheit zentral ist die Sicherung einer genügend hohen Kaufkraft, falls Knappheiten auf den Agrarmärkten die Preise von Nahrungsmitteln steigen lassen. Den erwünschten Wohlstand schafft aber nicht eine durch Zollmauern geschützte überdimensionierte Universallandwirtschaft, sondern vor allem die in den Weltmarkt integrierte wettbewerbsfähige Industrie- und Dienstleistungssektoren.

Die hohe aussenwirtschaftliche Verflechtung sichert der Schweiz die Versorgung mit Nahrungsmitteln

- «Ernährungssouveränität» soll protektionistischen Ländern wie der Schweiz ermöglichen, in Eigenregie einen hohen Agrarschutz aufrechtzuerhalten. Doch agrarwirtschaftliche Unabhängigkeit aufgrund einer möglichst hohen Selbstversorgung ist für die Schweiz mit ihrer beschränkten Agrarfläche eine Illusion.
- Das Ziel, den aktuellen Selbstversorgungsgrad von 55 bis 60 Prozent zu erhalten, kann für die Versorgungssicherheit kontraproduktiv sein. Massnahmen zum Schutz der einheimischen Produktion gefährden die aussenwirtschaftliche Position der Schweiz. Die schweizerische Volkswirtschaft profitiert ganz besonders von einem funktionierenden Welthandelssystem aufgrund multilateraler Regeln.
- Für die Versorgungssicherheit der Schweiz sind Nahrungsmittelimporte unentbehrlich. Dank der starken globalen Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft und der hohen Wirtschaftskraft verfügt die Schweiz über die notwendige Importfähigkeit. Diese gilt es zu erhalten.



MYTHOS

Die Schweiz erlebt ein ungebremstes Bauernsterben. Bald gibt es nur noch agroindustrielle Grossbetriebe.

REALITÄT

*Der Strukturwandel ist sozialverträglich.
Grossbetriebe gibt es kaum, industriell ist die Landwirtschaft dennoch.*



Vor 100 Jahren zählte man in der Schweiz 250 000 Landwirtschaftsbetriebe, heute sind es noch etwa 60 000. Die Zahl der Betriebe nahm somit innert 100 Jahren um drei Viertel ab. Solche Zahlen werden zitiert, um das sogenannte «Bauernsterben» zu belegen. Aber auch in der blossen Wahrnehmung vieler Menschen – jenseits statistischer Fakten – geht die Anzahl Bauernhöfe dramatisch zurück, und es droht das Schreckgespenst einer agroindustriellen Landwirtschaft, in der die kleineren Bauernbetriebe keine Überlebenschance haben. Was jedoch zunächst als dramatischer Schrumpfungsprozess erscheint, erweist sich beim näheren Hinschauen als ungewöhnlich sanfte Entwicklung.

Behutsamer landwirtschaftlicher Strukturwandel...

Die Abnahmerate der Anzahl Betriebe betrug im 20. Jahrhundert im Durchschnitt 1,4 Prozent pro Jahr. Zwar gab es auch Perioden, in denen die Betriebszahl stärker schrumpfte. Selten jedoch überschritt die Abnahmerate den Wert von zwei Prozent pro Jahr, der in Expertenkreisen als kritische Schwelle für die Definition von Strukturwandel durch Abwanderung gilt. Gemäss dieser Auffassung sind die Veränderungen bei Abnahmeraten von weniger als zwei Prozent pro Jahr so gering, dass nicht von einem landwirtschaftlichen Strukturwandel durch Abwanderung mit

Betriebsaufgabe und Berufswechsel gesprochen werden kann. In der Schweiz hat man es somit vorwiegend mit einem «sanften» Strukturwandel durch altersbedingtes Ausscheiden im Generationenwechsel zu tun.

Durchschnittliche jährliche Abnahmeraten von mehr als zwei Prozent gab es gemäss Betriebszählung nur zwischen 1955 und 1969 mit 2,3 Prozent und zwischen 1990 und 2000 mit 2,7 Prozent. Für die erstgenannte Periode lässt sich die Abwanderung mit der damaligen günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz erklären. Es herrschte Hochkonjunktur. Die Wirtschaft wuchs, die Nachfrage nach Arbeitskräften war hoch, und die Löhne stiegen. Angesichts attraktiver beruflicher Möglichkeiten wanderten viele junge Bauern aus der Landwirtschaft ab. Zwischen 1990 und 2000 waren andere Faktoren ausschlaggebend. Einerseits fand ein agrarpolitischer Systemwechsel statt, der die Aussichten für die produzierende Landwirtschaft im Vergleich zu den vorherigen Jahrzehnten verschlechterte. Andererseits dürfte der verstärkte Rückgang auch mit der Altersstruktur der landwirtschaftlichen Bevölkerung zusammenhängen. 1990 waren 10 Prozent der Betriebsleiter älter als 65 Jahre, so dass Betriebsaufgaben im Generationenwechsel häufiger wurden.

Seit 2000 hat sich der Strukturwandel wieder verlangsamt. Die durchschnittliche jährliche Abnahmerate ging zwischen 2000 und 2006 auf 1,9 Prozent zurück. In den

letzten beiden Jahresperioden betrug sie sogar nur noch 1,4 Prozent (2004/2005) bzw. 1,3 Prozent (2005/2006). Die nahe liegende Erklärung für diese Entwicklung ist die Weichenstellung im Direktzahlungssystem. 1999 wurden die allgemeinen Direktzahlungen in Form hoher Flächen- und Tierbeiträge eingeführt. Die Einkommensstützung über grosszügige Direktzahlungen scheint somit klar strukturerhaltend zu wirken.

Die Landwirtschaft ist mit sinkenden Beschäftigungs- und Produktionsanteilen konfrontiert, weil das Wachstum der Arbeitsproduktivität immer noch die Zunahme der Nachfrage nach agrarischen Rohstoffen übersteigt. Diese Entwicklung ist zwangsläufig und deshalb voraussehbar. Im sanften Strukturwandel der schweizerischen Landwirtschaft erfolgen Betriebsaufgaben denn auch mehrheitlich nicht aus akuter Not, sondern lange voraus geplant im Generationenwechsel. Wenn kein Kind den elterlichen Betrieb übernehmen will, wird dieser von den Eltern weitergeführt, solange die Kräfte ausreichen. Oft wird der Betrieb in einem stetigen Prozess abgestockt, um die Arbeit zu erleichtern. Beispielsweise wird die Milchproduktion eingestellt, und auf Neu- und Ersatzinvestitionen wird verzichtet. Für die Betroffenen kann dieser Ausstieg trotzdem schmerzlich sein. Die Trauer, wenn etwas unwiederbringlich zu Ende geht, ist verständlich. Finanziell sind diese Betriebsaufgaben

meistens gut verkraftbar. Es ist denn kein Zufall, dass es in der schweizerischen Landwirtschaft bis heute kaum Konkurse gibt. Diese Tatsache widerspiegelt die Sozialverträglichkeit des Schrumpfungsprozesses bei der Anzahl Bauernbetriebe.

Das logische Ergebnis des durch Zahlen belegten sanften Strukturwandels ist eine bis heute kleinstrukturierte Schweizer Landwirtschaft. Es gibt immer noch sehr viele kleine und kaum grosse Betriebe. Auch diese kleinbetriebliche Struktur belegt, dass der Wandel – entgegen der verbreiteten Wahrnehmung eines dramatischen «Bauernsterbens» – in den vergangenen Jahrzehnten gemässigt verlief. Andere Branchen der schweizerischen Volkswirtschaft waren immer wieder von wirklichem Strukturwandel, ja von wahren Strukturbrüchen betroffen, ohne dass der Staat schützend und stützend eingegriffen hätte.

...Beschäftigungseinbrüche in anderen Branchen

Die Schweizer Wirtschaft war in den vergangenen Jahrzehnten vor allem durch das Wachstum des Dienstleistungssektors einem enormen Strukturwandel unterworfen (Stichwort: Tertiärisierung). In der Folge sind viele gewerbliche und industrielle Branchen deutlich schneller und stärker geschrumpft als die Landwirtschaft. Die bekanntesten

Beispiele sind die Textil- und die Uhrenindustrie mit ihren stark gesunkenen Beschäftigtenzahlen. Diese Branchen waren zudem noch regional verhältnismässig stark konzentriert, was Stellen- oder Berufswechsel zusätzlich erschwerte. Die neuenburgische Uhrenindustrie verlor zwischen 1975 und 1985 im Mittel jährlich etwa fünf Prozent Beschäftigte. Zwischen 1985 und 2001 verzeichnete die Ostschweizer Textilindustrie einen durchschnittlichen Rückgang der Beschäftigten von vier Prozent pro Jahr. Über kürzere Zeitperioden gab es in den wachstumsschwachen 1990er Jahren in gewissen Branchen jährliche Beschäftigungsrückgänge von bis gegen 10 Prozent. Und nach dem Platzen der Internetblase im Jahr 2000 erfuhr vor allem das Personal des IT-Sektors, dass auch Hightech-Branchen nicht vor Beschäftigungseinbrüchen gefeit sind. Die aktuellen Beispiele eines dramatischen Strukturwandels mit entsprechenden Folgen für die Mitarbeiter aller Hierarchiestufen boten im Jahr 2008 die Vorgänge im Banken- und Finanzsektor. Ebenso eindrücklich wie die Zusammenbrüche, die enormen Abschreibungen und die rettenden Übernahmen waren die verschiedenen Entlassungswellen. Auch der volkswirtschaftlich gewichtige schweizerische Finanzsektor ist vom Beschäftigungsabbau betroffen.

Mit der allgemeinen Verlagerung der Beschäftigung von den gewerblich-industriellen und manuellen Tätigkeiten hin zu den Dienstleistungs- und wissensorientierten

Berufen hat die Zahl der Erwerbstätigen kontinuierlich zugenommen. Damit verbunden war ein starker berufsstruktureller Wandel. Viele Erwerbstätige arbeiten längst nicht mehr in ihren angestammten Berufen. Umschulungen und Weiterbildungen sowie eine hohe Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmenden sind in der heutigen Volkswirtschaft überlebensnotwendig geworden. Auch hier unterscheiden sich die Bauern von der Mehrheit der Bevölkerung. Im Vergleich zu den übrigen Erwerbstätigen sind sie mit einem Anteil von rund 80 Prozent doppelt so häufig im ersten erlernten Beruf tätig. Auch haben sie mit einem Anteil von 25 Prozent nur etwa halb so häufig eine höhere Ausbildung, d.h. mehr als eine Berufslehre.

Politisch gebremster Strukturwandel

Die verzerrte Wahrnehmung des geschilderten sanften Strukturwandels als «Bauernsterben» widerspiegelt auch die verbreitete Ansicht, dass es möglich und gut wäre, wenn die Zahl Landwirtschaftsbetriebe in der Schweiz konstant bliebe. Eine solche Erwartungshaltung ist wenig realistisch: Die Landwirtschaft hat nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit in den vergangenen 100 Jahren einen enormen biologisch-technischen Fortschritt erlebt. Die Erträge je Hektare konnten durch Düngung, Züchtungserfolge,

Pflanzenschutzmittel und weitere Verbesserungen in der Anbautechnik vervielfacht werden. Gleichzeitig wuchs die Arbeitsproduktivität massiv. Dank arbeitssparender Mechanisierung kann ein Bauer heute viel mehr Lebensmittel produzieren als früher. Es ist nicht zu vermeiden, dass landwirtschaftliche Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft abwandern. Dies aufhalten zu wollen, hiesse nichts anderes, als versteckte Arbeitslosigkeit zu akzeptieren.

Entgegen bäuerlicher Kritik kann man der Agrarpolitik nicht vorwerfen, sie sei an einem zu raschen landwirtschaftlichen Strukturwandel schuld. Sie ist im Gegenteil die Hauptursache für den seit Jahrzehnten gebremsten Strukturwandel. Dieses Bremsen geschieht insbesondere dadurch, dass der Bund die landwirtschaftlichen Einkommen direkt und indirekt massiv unterstützt. Die OECD berechnet regelmässig die Höhe der landwirtschaftlichen Einkommensstützung durch Steuerzahler und Konsumenten. Nach diesen Berechnungen erwirtschaften die Schweizer Bauern im Durchschnitt weniger als die Hälfte ihres Einkommens am Markt, verstanden als Markt mit offenen Grenzen und einem international kompatiblen Preisniveau.

Selbst mithilfe massiver staatlicher Eingriffe wäre es nicht möglich, die weitere Abnahme der Anzahl Bauernbetriebe sowie der Beschäftigung zu verhindern. Ein solches Ansinnen wäre auch kontraproduktiv, denn es würde die

heutigen Probleme der Schweizer Landwirtschaft – etwa die unbefriedigende Einkommenslage vieler Betriebe, die Neigung zur Überproduktion sowie die landwirtschaftlich verursachten Umweltbelastungen – nur verschärfen.

Der bisherige landwirtschaftliche Entwicklungsprozess war nicht nur unvermeidlich, er hatte auch viele positive Seiten. Die landwirtschaftliche Arbeit ist leichter geworden. Arbeitskräfte wurden für Tätigkeiten in wachsenden Branchen frei. Die Menschen verfügen über mehr Wohlstand und mehr Freizeit. Diese Entwicklung könnte eigentlich Anlass zur Genugtuung sein, hat sie es doch in den entwickelten Ländern einer Bevölkerungsmehrheit ermöglicht, sich über die Jahre aus Armut und Subsistenzwirtschaft zu befreien. Dies gilt auch für die Schweizer Bauern. Von den im Jahr 1905 statistisch erfassten 250 000 Landwirtschaftsbetrieben bewirtschaftete mehr als die Hälfte eine Fläche unter fünf Hektaren. Angesichts der damaligen Erträge und Familiengrößen ist anzunehmen, dass es sich um arme Familien handelte, die sich vorwiegend mit Subsistenzlandwirtschaft über Wasser hielten.

Urproduktion als Quelle sozialromantischer Bilder

Was die Landwirtschaft von den meisten anderen Branchen unterscheidet, ist, dass es sie schon seit Jahrtausenden

gibt. Die Landwirtschaft ist die Urproduktion per se. Die vorindustrielle, auf menschlicher und tierischer Arbeit beruhende Agrarproduktion ist ein nicht auszulöschendes Referenzmodell auch für die Landwirtschaft des 21. Jahrhunderts – umso mehr, als sie heute noch in vielen Entwicklungsländern weit verbreitet ist und Ferienreisenden auch als beliebte Kulisse dient. Mit der Landwirtschaft sind für viele Menschen Bilder eines einfachen und naturnahen Lebens verbunden. Die Frage stellt sich, wie viel solche Vorstellungen mit der oft harten Wirklichkeit einer vorindustriellen Landwirtschaft zu tun haben und wie viel mit Sehnsüchten und Projektionen einer Wohlstandsgesellschaft. Jedenfalls besteht die Gefahr, dass sozialromantisch verklärte Bilder der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerungsmehrheit den Blick auf die praktischen Herausforderungen der heutigen Landwirtschaft verstellen.

Vor 100 Jahren war die Schweizer Landwirtschaft noch zu einem grossen Teil eine Subsistenzlandwirtschaft. Viele «Landwirtschaftsbetriebe» waren in Tat und Wahrheit arme ländliche und kinderreiche Haushalte, die vorwiegend für den Eigenbedarf produzierten. Die heutige Landwirtschaft ist mit derjenigen vor 100 Jahren natürlich nicht mehr vergleichbar. Die Verwendung derselben Bezeichnung, «Landwirtschaftsbetrieb», für heutige und für frühere Zeiten lenkt davon ab, dass sich die sozioökonomischen Realitäten über

----- Weniger Betriebe – weniger Produktion? -----

Viele Menschen befürchten, dass – als Folge des «Bauernsterbens» – die Versorgungssicherheit auf dem Spiel stehe. Sachlich lässt sich dies nicht begründen. Der bisherige Strukturwandel widerlegt einen Zusammenhang zwischen der Anzahl Bauernbetriebe und der Produktionsmenge. Trotz stetiger Abwanderung aus der Landwirtschaft im 20. Jahrhundert wurde die Produktion verdoppelt. Ein aktuelles Branchenbeispiel liefert die Milchwirtschaft. In den vergangenen Jahren hat in der Schweiz etwa ein Drittel der Milchbauern die Milchproduktion aufgegeben, die Milchmenge hat aber nicht ab-, sondern zugenommen. In Deutschland war der Strukturwandel lange Jahre sogar stärker als in der Schweiz, und trotzdem wurde die Produktion ausgeweitet. Die Ursache für den fehlenden Zusammenhang zwischen der Anzahl Bauernbetriebe und der Produktionsmenge ist der biologisch-technische Fortschritt in Kombination mit grösseren Betriebseinheiten. Da in der Schweiz der Strukturwandel bisher stark gebremst wurde, verbleibt ein umso grösseres Potenzial zur Steigerung der Arbeitsproduktivität. Auch mit viel weniger und durchschnittlich grösseren Betrieben könnte die heutige Produktion problemlos aufrechterhalten werden.

die Jahrzehnte massiv verändert haben. Der «Landwirtschaftsbetrieb» am Anfang des 21. Jahrhunderts ist in die arbeitsteilige und spezialisierte Wirtschaft integriert und produziert für den Markt. Mit dem Erlös aus dem Produktverkauf werden Dünger, Maschinen und andere Vorleistungen,

die für die landwirtschaftliche Produktion benötigt werden, ebenso wie Investitionen finanziert. Die Bauernhaushalte sind Teil unserer arbeitsteiligen und hochspezialisierten Wirtschaft, ebenso wie ein gewerblicher Metzger oder eine Verkäuferin im Detailhandel.

So ist die jahrtausendealte Urproduktion auch in der Schweiz längst im industriellen Zeitalter angekommen. Menschliche und tierische Arbeitskraft wurde durch Kapital und Technologie ersetzt. In den 1950er Jahren setzte die flächendeckende Mechanisierung der Landwirtschaft ein, in den 1960er Jahren kam der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln hinzu. Heute steckt die Landwirtschaft mitten in einer Automatisierung und Informatisierung vieler Produktionsprozesse. Die Entwicklung des Präzisionsackerbaus oder ressourcensparender Düngungs- und Bewässerungstechniken steht erst am Anfang. Melkroboter stehen schon in einigen Ställen, und Ackerbauroboter sind keine Hirngespinnste von Hightech-Verrückten mehr. Die Verknappung wichtiger Ressourcen und die ökologischen Herausforderungen verlangen nach einer Weiterentwicklung der Agrartechnik und von wirtschaftlich und ökologisch «intelligenten» Anbausystemen. Das Potenzial für umweltschonenden und arbeitssparenden biologisch-technischen Fortschritt in der Landwirtschaft ist noch längst nicht ausgeschöpft.

Schweizer Landwirtschaft: Kleinbetrieblich, aber industriell

Vor 100 Jahren waren in der Schweiz 760 000 Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt. Heute wird mit weniger als einem Viertel der Arbeitskräfte auf weniger Fläche die doppelte Nahrungsmittelmenge produziert. Die heutige Schweizer Landwirtschaft ist grösstenteils eine industrielle Landwirtschaft. Die Bauern und Bäuerinnen wehren sich aber gegen eine solche Charakterisierung. Auch für viele Leute nichtbäuerlicher Herkunft ist die «agroindustrielle» Landwirtschaft ein Schreckgespenst, das sie mit Vorstellungen von Massentierhaltung («Tierfabriken»), «unnatürlichen» Monokulturen und hohem Einsatz von Chemie in Verbindung bringen. Nahrungsmittel sind ein emotional befrachtetes Gut: Es geht um die Gesundheit und um das Wohlbefinden. Doch nach welchen Merkmalen unterscheidet sich eine «bäuerliche» überhaupt von einer «industriellen» Landwirtschaft? Ist es die Grösse eines Betriebes, bezogen auf die Fläche, den Tierbestand, die Produktionsmenge oder die Kapitalinvestitionen? Ist es der Grad der Mechanisierung und Automatisierung? Ist es der Einsatz von Mineraldüngern und Pflanzenschutzmitteln? Oder ist es die Gesellschaftsform und die Eigentümerschaft?

In der öffentlichen Diskussion in der Schweiz stehen meist zwei Merkmale im Vordergrund, nämlich die Grösse

in Hektaren oder von Tierbeständen und die Eigentümerschaft. In der Schweiz will man keine «industriellen Grossbetriebe», sondern «bäuerliche Familienbetriebe». Man setzt also «industriell» mit «gross» gleich und «bäuerlich» mit «Familienbetrieb». Doch ist ein 500-Hektaren-Betrieb stets industriell und ein 15-Hektaren Betrieb automatisch bäuerlich? Der 500-Hektaren-Betrieb könnte ja, als Familienunternehmen organisiert, naturnahe Milchwirtschaft betreiben: die Milchkühe sind keine Hochleistungskühe, weiden das ganze Jahr draussen und brauchen kein Zusatzfutter. Dagegen könnte auf dem 15-Hektaren-Betrieb im Lohnverhältnis intensiv Mais angebaut werden und ein Stall mit 20 000 Mastpoulets dazugehören. Der 500-Hektaren-Betrieb könnte in Neuseeland liegen, der 15-Hektaren-Betrieb in der Schweiz.

Das Besondere in der schweizerischen Landwirtschaft sind die geringe Bedeutung der grösseren Betriebe mit mehr als 50 Hektaren für die Produktion und der sehr grosse Anteil an kleinen arbeits- und kapitalintensiven Haupterwerbs- bzw. Vollzeitbetrieben. Dies bedeutet nicht nur höhere Produktionskosten beispielsweise durch eine geringe Maschinenauslastung, sondern auch eine geringere Anpassungsfähigkeit in einer Welt des permanenten Wandels. Grössere Betriebe und Nebenerwerbsbetriebe haben mehr Möglichkeiten, sich an Veränderungen anzupassen.

--- Am wenigsten Grossbetriebe in der Schweiz ---

In den meisten Ländern Europas sind – wie in der Schweiz – über die Hälfte der Landwirtschaftsbetriebe kleiner als 20 ha (2005). Von den Nachbarländern hat nur Frankreich weniger als 50 Prozent Betriebe unter 20 ha. Grosse Unterschiede bestehen vor allem im Anteil grösserer Betriebe. Im Jahr 2007 waren von den 61800 statistisch erfassten Bauernbetrieben in der Schweiz nur 2,8 Prozent grösser als 50 Hektaren, was im Ausland noch längst nicht als Grossbetrieb gilt. Dagegen sind es in Norwegen 5,1 Prozent, in Österreich 6,4 Prozent, in den Niederlanden 13,1 Prozent, in Deutschland 21,7 Prozent, in Grossbritannien 26,0 Prozent und in Frankreich 35,2 Prozent. Sogar in der EU 27 insgesamt, also unter Einschluss der kleinstbetriebllich strukturierten Agrarregionen Südeuropas, sind 4,8 Prozent der Betriebe 50 ha oder grösser. In den USA erreichen gut 40 Prozent der Landwirtschaftsbetriebe mindestens diese Grösse, in Neuseeland sogar 50 Prozent.

Hiesige bäuerliche Interessenvertreter warnen immer wieder eindringlich, die Öffnung der Agrarmärkte gefährde die Produktionsform des «Familienbetriebs». Es ist jedoch bemerkenswert, dass nicht nur in der geschützten Landwirtschaft der Schweiz Familienbetriebe dominieren, sondern weltweit. Die fortschreitende Industrialisierung der Landwirtschaft hat daran wenig geändert. Familienbetriebe sind eigentlich nur dort verschwunden, wo der Boden unter Zwang kollektiviert oder verstaatlicht wurde. Familienbe-

triebe gibt es aber in den unterschiedlichsten Grössen und Ausprägungen. Mit Kleinheit nach schweizerischen Vorstellungen hat der Begriff jedenfalls wenig zu tun. Selbst in den USA, wo die Flächen- und Produktionskonzentration weit fortgeschritten ist, ist die Landwirtschaft nicht in der Hand von Konzernen. Auch dort wurden im Jahr 2002 zwei Drittel der Flächen von Familien oder Einzelpersonen bewirtschaftet, 16 Prozent von Kollektivgesellschaften («partnerships»), 11 Prozent von Familien-Aktiengesellschaften und nur gerade 8 Prozent von nichtfamiliären Eigentümern wie Aktiengesellschaften, Kooperativen, Konzernen, Staat oder anderen institutionellen Eigentümern. Auch in der neuseeländischen Landwirtschaft, die von den Industrieländern am stärksten dem freien Markt ausgesetzt ist und eine hohe Zahl von grossen Betrieben aufweist, dominieren Familienbetriebe.

Die besonderen Agrarstrukturen in der Schweiz sind die Folge einer jahrzehntelangen Politik der Abschottung und der starken Einkommensstützung des Agrarsektors. Es gibt kaum Grossbetriebe, weder was die Fläche noch was die Produktionsmenge angeht. Dennoch ist die Bewirtschaftung als industriell zu bezeichnen, da die menschliche und tierische Arbeitskraft in hohem Ausmass durch Kapital ersetzt wurde und die Arbeitsproduktivität entsprechend zugenommen hat. Die kleinbetriebliche Struktur bringt es aber mit sich, dass die schweizerische Landwirtschaft trotz hoher Mechanisierung

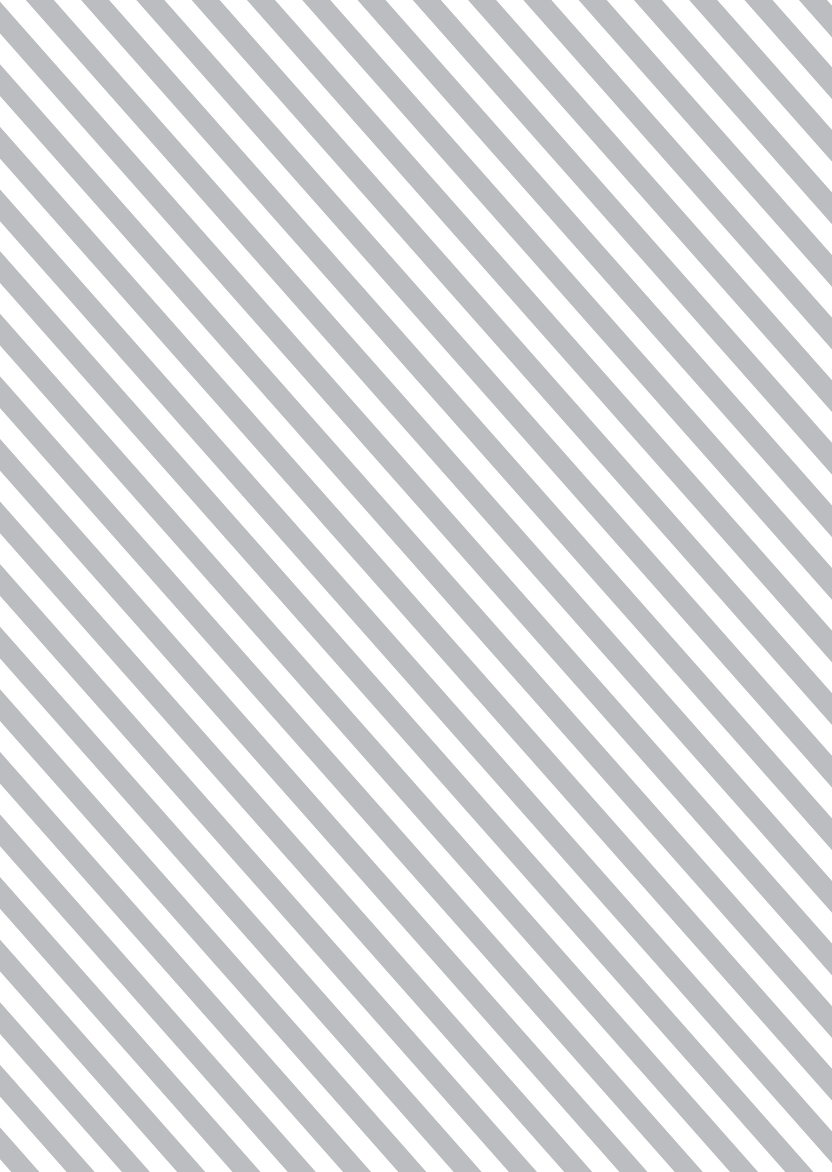
arbeitsintensiv ist. Immer noch arbeiten gegen 200 000 Menschen in der Landwirtschaft. Eine volle Arbeitskraft bewirtschaftet im Durchschnitt nur etwa 10 ha, was im europäischen Vergleich sehr wenig ist. In Österreich sind es ca. 20 ha, in Frankreich rund 30 ha und in Grossbritannien etwa 50 ha.

Im Widerspruch zu verbreiteten Meinungen in der Bevölkerung könnte man das Ergebnis dieses Entwicklungsprozesses, auf das Wesentliche zugespitzt, so zusammenfassen: Die schweizerische Landwirtschaft vereinigt den wirtschaftlichen Nachteil der kleinbetrieblichen Strukturen mit dem ökologischen Nachteil einer intensiven, hoch mechanisierten Agrarproduktion. Dies ist der Preis dafür, dass die schützende und stützende Hand des Staates ein Bauernsterben, vergleichbar mit Beschäftigungseinbrüchen und Berufs-, Arbeits- und Wohnortswechseln in anderen Branchen, bisher nicht zugelassen hat.

Auch wenn die Anzahl Betriebe und Beschäftigte weiter schrumpfen wird, werden die Schweizer Bauern nicht aussterben. Einerseits wird es im In- und Ausland immer eine Nachfrage nach Nahrungsmitteln aus Schweizer Qualitätsproduktion geben. Andererseits ermöglicht die Landwirtschaft eine vielseitige, herausfordernde und sinnstiftende Tätigkeit. So wird es auch immer Menschen geben, seien sie landwirtschaftlicher oder nichtlandwirtschaftlicher Herkunft, die in einer bäuerlichen Existenz ihre Berufung suchen und finden.

Ohne Strukturwandel hat die Schweizer Landwirtschaft keine Zukunft

- Dank der Agrarpolitik verläuft der landwirtschaftliche Strukturwandel im Vergleich zu vielen anderen Branchen stark gebremst.
- Die Anzahl Landwirtschaftsbetriebe wird weiter zurückgehen. Dies ist die zwingende Folge des boden- und arbeitssparenden biologisch-technischen Fortschritts.
- Nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit dominieren in der Landwirtschaft Familienbetriebe.
- Die Schweizer Landwirtschaft ist klein strukturiert und dennoch industriell.
- Die Zukunft der Landwirtschaft liegt in einer ökologisch intelligenten Industrialisierung.



MYTHOS

*Agrarfreihandel
gefährdet die globale
Ernährungssicher-
heit. Er zerstört die
kleinbäuerlichen
Familienbetriebe.*

REALITÄT

*Freie Agrarmärkte er-
höhen die Ernährungs-
sicherheit. Der Agrar-
schutz der reichen
schadet den Bauern
der armen Länder.*



Europäische Bauernorganisationen warnen regelmässig vor einem multilateralen Abbau des Grenzschutzes im Rahmen der WTO. Die WTO wolle die Bauern – und ganz besonders die Kleinbauern auf der ganzen Welt – im Namen des Freihandels opfern. Dies, obwohl sich klar zeige, dass die immer weiter gehende Liberalisierung weder die weltweite Ernährungskrise noch die zunehmenden Umweltprobleme löse, sondern sie im Gegenteil verschärfe. Sie gefährde die Existenz der bäuerlichen, primär auf den jeweiligen Inlandmarkt ausgerichteten und nachhaltig wirtschaftenden Familienbetriebe auf der ganzen Welt. Deshalb brauche es Regeln, die jedem Land eine eigenständige Landwirtschaft ermöglichen.

Zu dieser Forderung stellen sich mehrere Fragen: Was heisst «eine eigenständige Landwirtschaft» konkret? Eigenständig dank Subventionen und unüberwindlichen Zollmauern? Und was für Regeln sind gemeint? Auch die WTO setzt sich für Regeln ein, um schädliche und unfaire Verzerrungen von Märkten aus «nationalen Interessen» zu beschränken. Das fundamentale Prinzip der WTO ist die Nichtdiskriminierung. Obwohl der Grundsatz der Nichtdiskriminierung einen ethischen Eigenwert besitzt, verspricht er auch materielle Vorteile. Nichtdiskriminierung ist die Grundlage eines freien Welthandels, des Motors der wirtschaftlichen Entwicklung für Arm und Reich. Ein nach

WTO-Regeln liberalisierter Weltagrarhandel ist nicht das Problem, sondern ein wesentlicher Teil der Lösung. Er ist eine unentbehrliche Voraussetzung für eine verbesserte Ernährungssicherheit und für eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut in Entwicklungsländern.

Diese Meinung vertreten nicht nur massgebende unabhängige Experten, sondern auch Uno-Generalsekretär Ban Ki-moon, die Leitungsgremien der UNCTAD, die Weltbank und – wenig überraschend – WTO-Generaldirektor Pascal Lamy. Ban und Lamy drängten im Juni 2008 am FAO-Gipfel zur Nahrungsmittelkrise auf einen raschen Abschluss der inzwischen sistierten Doha-Welthandelsrunde der WTO. Es seien die enormen Handelsbarrieren abzubauen, welche die weltweite Versorgung mit Nahrungsmitteln behindern. Lamy meinte, es sei kein Zufall, dass die 22 von der Krise am meisten betroffenen Länder zu den am wenigsten in den Welthandel integrierten Staaten gehörten.

Im Kontrast dazu lautet das Rezept der europäischen Bauernverbände gemäss ihrer Dachorganisation COPA-COGECA: «Jedes Land muss ein Anrecht auf Produktion für den inländischen Konsum haben, um die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln zu erhöhen und die Ernährungssicherung zu gewährleisten.» So plausibel das Ziel einer hohen nationalen Selbstversorgung auf den ersten Blick erscheint – als allgemein gültiges Leitprinzip auf eine globale Ebene

übertragen, ist es für eine sichere Versorgung ungeeignet, ja kontraproduktiv. Die staatlichen Eingriffe in den internationalen Handel zur Erhöhung der nationalen Selbstversorgung sind für das gute Funktionieren der Agrarmärkte und die weltweite Versorgung schädlich.

Ernährungssicherheit dank Familienlandwirtschaft und Kleinbauern?

In den Verlautbarungen von WTO-Kritikern erscheinen effizient wirtschaftende Produzentenländer oft als missliebige Agrarexporteure, die bei Abbau des Agrarschutzes «unsere Familienlandwirtschaft» zerstören würden. Dieser Vorwurf ist aus Sicht der globalen Ernährungssicherheit fehl am Platz. Ohne diese Produzenten wäre es um die weltweite Ernährung schlecht bestellt. Weil es Länder gibt, die für ihre Versorgung auf Agrarimporte zwingend angewiesen sind – zum Beispiel die Schweiz oder die Golfstaaten, aber auch viele ärmere Länder –, braucht es zur Sicherung der Welternährung grosse Agrarexporteure.

Wenn Bauernorganisationen und NGO warnen, die WTO wolle im Namen des Freihandels die Kleinbauern auf der ganzen Welt und die Familienlandwirtschaft opfern, dann ist zunächst eines klarzustellen: Die WTO-Doha-Runde würde trotz einem markanten Agrarschutzabbau

noch längst keinen Agrarfreihandel bringen. Es wird weiterhin Schutzzölle, Mengenkontingente beim Import und Agrarsubventionen gegeben, wenn auch auf reduziertem Niveau. «Liberalisierung» bedeutet im extrem politisierten Landwirtschaftssektor, dass man beispielsweise immer noch über zulässige Maximalzölle von bis zu 100 Prozent diskutiert. Es ist deshalb irreführend, von Freihandel zu reden.

Die Familienlandwirtschaft dominiert auf der ganzen Welt, und es gibt sie in den verschiedensten Varianten. Das Modell der «Familienlandwirtschaft», das hierzulande vielen Menschen als schützenswert vorschwebt, ist verständlicherweise das eigene. Nach diesem idealisierten Bild ist ein Familienbetrieb klein und wirtschaftet deshalb naturnah und nachhaltig. Zudem ist er typischerweise wenig spezialisiert, betreibt also «Universallandwirtschaft». Suggestiert wird damit ein Gegensatz zur ausländischen «Agroindustrie» mit ihren Monokulturen. Klein bedeutet jedoch noch lange nicht naturnah und nachhaltig. Grössere Betriebe können sogar umweltschonender und mit weniger Einsatz von Chemie und Maschinen produzieren als kleine. Die schweizerische Landwirtschaft kann nicht pauschal als «naturnah» und «nachhaltig» bezeichnet werden. Auch sie ist intensiv und hoch mechanisiert.

Die Familienlandwirtschaft gibt es in so unterschiedlichen Ländern wie Kenya, Portugal oder Japan, aber auch

in den exportorientierten Agrarwirtschaften von Holland, Argentinien, Neuseeland, Kanada oder der USA. Familienlandwirtschaft hat mit Grösse oder Produktionsmethoden wenig zu tun. Auch ein rationalisierter Betrieb mit 500 Hektaren kultiviertem Land oder eine Farm mit 3000 Rindern kann von der «Produktionsgemeinschaft Familie» geführt werden. Ein Familienbetrieb kann sogar in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft organisiert sein, um gewisse Vorteile, etwa bei der Finanzierung, der Vermarktung oder bei Eigentumsübertragungen, zu realisieren. Da es auf der Welt Familienlandwirtschaft in den unterschiedlichsten Ausprägungen gibt, sind auch ihre agrarpolitischen Interessen nicht unter einen Hut zu bringen.

Durch WTO und Freihandel gefährdet sind gemäss europäischen Bauernverbänden auch die Kleinbauern in Entwicklungsländern. Diese betreiben meistens Subsistenzlandwirtschaft für die eigene oder eine eng begrenzte lokale Versorgung. Die Verhältnisse und die Lage der Kleinbauern sowie ihre Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung sind aber wiederum je nach Land sehr unterschiedlich. Deshalb sind generelle Aussagen über die Auswirkungen einer Agrarhandelsliberalisierung auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft problematisch.

Selbstverständlich ist mehr Agrarfreihandel kein Patentrezept, um den Kleinbauern in Entwicklungsländern

zu helfen und die dortige Armut zu lindern. Oft kommen die Subsistenzbauern in diesen Ländern nicht vom Fleck, weil geeignete institutionelle Bedingungen im Land selbst fehlen (Rechtssicherheit, Kreditwesen und funktionierende Absatzmärkte) oder Traditionen die Entwicklung behindern. In manchen Entwicklungsländern hat der mythische Familienbetrieb geradezu zerstörerische Wirkungen, wenn nämlich die «Realteilung» im Erbgang herrscht und die Gütchen immer kleiner werden oder wenn beim Tode des Mannes der Hof an seine Herkunftsfamilie, nicht an seine Frau fällt. Mangelt es an geeigneten Basisstrukturen, kann die Öffnung der Agrarmärkte in den betreffenden Landwirtschaften tatsächlich Schaden anrichten, weil die lokale Produktion gegen Einfuhren nicht bestehen kann. Dies ist aber kein Argument zugunsten eines fortbestehenden Agrarschutzes der reichen Länder des Nordens, sondern eines für den Aufbau der heute fehlenden Institutionen in den betreffenden Ländern.

Zudem vertritt die WTO ja auch durchaus eine Position, die besonders schutzwürdige Interessen in armen Ländern berücksichtigt. Agrarschutz darf aber nicht dazu führen, kleinbäuerliche Subsistenzlandwirtschaften zu konservieren, sonst riskiert man, Armut zu verewigen. Die traditionelle kleinbäuerliche Landwirtschaft in armen Ländern des Südens ist nur durch Steigerung der Produktivität und

mit vermehrter Überschussproduktion für den Handel auf Märkten zukunftsfähig.

Dass schliesslich ausgerechnet europäische Bauernverbände in ihrem Kampf gegen eine Liberalisierung der Agrarmärkte die Kleinbauern in armen Ländern vorschieben, trägt wenig zur Glaubwürdigkeit ihrer protektionistischen Forderungen bei. Es ist längst erwiesen, dass gerade die grossen subventionierten Agrarwirtschaften, allen voran diejenigen der EU und der USA, mit ihren Dumping-Exporten in Entwicklungsländer die dortigen Versorgungsstrukturen zum Teil massiv geschädigt haben.

«Nahrungsmittelkrise»: Sündenbock Freihandel

Die sogenannte Nahrungsmittelkrise von 2007/08 bot bestes Anschauungsmaterial für die kontraproduktiven Wirkungen staatlicher Schutzmassnahmen zugunsten einer gesicherten inländischen Versorgung. Eine Politik der nationalen Egoismen ignoriert die Systemzusammenhänge und riskiert damit, die globale Ernährungssicherheit zu gefährden. Unter Preissteigerungen für Grundnahrungsmittel wie Reis, Mais, Weizen, Soja oder Milch leiden vor allem die Armen in der Dritten Welt. Als Sündenbock dient bäuerlichen Interessenvertretern der Agrarfreihandel, den es bisher jedoch gar nicht gibt. Die typischen politischen

Reaktionen auf Versorgungskrisen – Exportrestriktionen und Preiskontrollen – verschlimmern die Marktverzerrungen und gefährden die Versorgung ausgerechnet in vielen armen Regionen der Welt. Gemäss der FAO, der Uno-Landwirtschaftsorganisation, verhängten 15 Staaten Exportbeschränkungen. Fünf Länder verboten Reisexporte ganz oder teilweise. Wichtige Getreideexporteure wie Argentinien oder Kasachstan erhöhten Exportzölle oder führten solche ein.

Die schädlichen Wirkungen dieser Eingriffe für die internationale Versorgungslage waren offensichtlich. In Argentinien traten die Exportproduzenten in Streik und drohten, ihre Produktion zurückzufahren, was dann auch in die Tat umgesetzt wurde. Die Terminmärkte antizipieren die zu erwartende Verknappung bei einem so wichtigen Agrarexportland sofort durch Preissteigerungen. Beschränken die Exportländer ihre Ausfuhren durch Mengenbegrenzungen oder hohe Ausfuhrzölle, steigen die Weltmarktpreise stark an. Solche Massnahmen signalisieren Verknappung und lösen entsprechende Preisreaktionen aus. Werden aber die Agrarpreise aus politischem Kalkül zulasten der inländischen Produzenten künstlich tief gehalten, verschwinden die Anreize, mehr zu produzieren. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Exporteure ihre Produktion zu tieferen Preisen im Inland verkaufen müssen.

Grössere Preisausschläge sind bei Agrarprodukten wegen der geringen Mengenreaktion der Nachfrage und der verzögerten Reaktion des Angebots auf Preisänderungen nicht ungewöhnlich. Staatliche Eingriffe verschärfen jedoch die Angebotsverknappung und führen auf der Nachfrageseite zu Hortungskäufen. Solche Überreaktionen haben überschiessende Preisausschläge zur Folge. Die kontraproduktiven staatlichen Eingriffe in Krisensituationen verschärfen Marktungleichgewichte und bereiten so auch das Terrain für spekulative Geschäfte. An diese Zusammenhänge wäre zu denken, wenn jeweils die «Finanzspekulation» für starke Preissteigerungen bei Agrarmassengütern verantwortlich gemacht wird. Schaut man jedoch genauer hin, sind beispielsweise in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara die grössten Versorgungsprobleme hausgemacht und haben nur wenig mit den Ursachen der «Nahrungsmittelkrise» von 2007/08 zu tun. Die passenden institutionellen Stichworte lauten «Bad Governance» oder Politikversagen.

Die Agrar- und Ernährungswirtschaft steht überall auf der Welt weiterhin unter starkem politischem Einfluss. Das «nationale Interesse» gebietet staatliche Eingriffe. Die Politik reagiert damit auch auf die emotionale Neigung der Bevölkerung zu «Konsum-Chauvinismus». In einer gemeinsamen Deklaration mit anderen europäischen Bauernverbänden behauptete der SBV, nicht der mangelnde Handels-

Ein Herz für die Armen?

Professionell auftretende Lobbys verstecken ihre Eigeninteressen gerne hinter «sozialen» Anliegen zugunsten von armen Menschen in fernen Weltgegenden. So heisst es etwa, Agrarfreihandel würde den Armen schaden, denn bei international geöffneten Märkten stiegen die Nahrungsmittelpreise in den armen Ländern wegen der Nachfrage aus reichen Ländern. Die Konsumenten in Drittweltländern müssten dann für ihre Grundnahrungsmittel mehr bezahlen. Doch für die Annahme steigender Preise gibt es keinen Erfahrungsbeweis, weil es Agrarfreihandel gar nie gegeben hat. Somit kann die Frage nur lauten, welche Marktentwicklungen bezüglich Preisen und Produktionsmengen zu erwarten wären, wenn es weltweit mehr Freihandel gäbe, und wer von den veränderten Marktverhältnissen wie betroffen wäre. Die Agrarpreise könnten zwar vorübergehend steigen, weil mit weniger Agrarschutz (Zölle, Importkontingente und Subventionen) das Angebot an Agrargütern aus den reichen Industrieländern sinken würde. Ein solcher Angebotsrückgang würde jedoch durch die Ausdehnung der Produktion an wettbewerbsfähigeren Standorten kompensiert. Doch selbst wenn Nahrungsmittel weltweit teurer würden, bedeutete dies noch nicht, dass arme Länder darunter besonders leiden müssten. Es käme darauf an, wie sich die Politik der allfälligen Verlierer der Marktöffnung annehmen würde. Die beste Lösung läge, bei allen zu erwartenden Schwierigkeiten der Durchführung, in der direkten Unterstützung der Armen (Subjekthilfe), um ihnen die nötige Kaufkraft zu geben, damit sie auf Märkten einkaufen können. Für eine Entschädigung der Betroffenen würde ein Bruchteil der Kosten der heutigen Agrarpolitik genügen. Nach Berechnungen der OECD liessen sich die reichen OECD-Länder den Agrarschutz im Jahr 2007 rund 260 Mrd. US-D kosten.

austausch sei Ursache der Nahrungsmittelkrise, sondern die ungenügende Produktion. Zwischen 2000 und 2006 habe der weltweite Agrarhandel doppelt so schnell expandiert wie die weltweite Produktion. Die «Nahrungsmittelkrise» von 2007/08 – als Erfahrung einer überraschenden und überschüssenden Preissteigerung möglicherweise ein eher temporäres Phänomen – mit der Expansion des Agrarhandels in Verbindung zu bringen, ist sehr gewagt. Denn trotz Zuwachs machen die Agrarexporte weltweit erst sechs bis sieben Prozent der Weltagrarproduktion aus. Dass dem so ist, ist ein deutlicher Hinweis auf die verbreiteten nationalen Schutzpolitiken.

Diese Regimes mit ihren Marktverzerrungen und Fehlanreizen sind auch hauptverantwortlich für die beklagte ungenügende Produktion. Sowohl für die Agrarproduktion wie auch für den Agrarhandel besteht zum Wohle der globalen Ernährungssicherheit auch bei nachhaltiger Bewirtschaftung der beschränkten Ressourcen noch grosses Wachstumspotenzial. Mit offenen Märkten und weniger verzerrenden Staatseingriffen würde zwischen den verschiedenen Ländern angesichts der grossen Produktivitäts- und Preisunterschiede ein viel intensiverer Aussenhandel stattfinden. Gleichzeitig sänke mit einer stärkeren internationalen Verflechtung das Risiko von Versorgungsengpässen in einzelnen Regionen oder Ländern. Denn wenn umgekehrt alle Länder

Versorgungssicherheit durch Handelsbeschränkungen über einen hohen Selbstversorgungsgrad anstreben wollten, würde viel zu viel Landwirtschaft an ungeeigneten Standorten betrieben. Es ist angesichts des Hungers auf der Welt geradezu zynisch, das Produktionspotenzial des Gesamtsystems Welternährung nicht optimal zu nutzen und damit ausgerechnet die Versorgung der Armen zu gefährden.

Dank Marktöffnung effiziente Nutzung knapper Ressourcen

Die landwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten sind weltweit sehr ungleich verteilt. Eine wirksame Versorgung ist im Prinzip dann am besten gesichert, wenn die nachgefragten Güter an den am besten geeigneten Standorten hergestellt werden. Von diesem Zustand ist man heute weit entfernt. Das Ziel einer möglichst hohen nationalen Selbstversorgung steht besonders auch im Widerspruch zu einer weltweit effizienten Nutzung der Ressourcen Boden, Wasser und Energie. Eine Agrarschutzpolitik mit nationalen Zollschränken, Kontingenten und Milliardensubventionen führt dazu, dass die Agrarproduktion nicht optimal entsprechend ihrer Eignung auf die verschiedenen Standorte und Flächen verteilt ist. Von den vielfältigen Behinderungen des freien Agraraussenhandels sind gerade Länder

und Regionen betroffen, die besonders wettbewerbsfähig produzieren, d.h. bezüglich Bodenqualität, Topografie oder Bewässerung günstige Produktionsbedingungen haben. Dagegen bleiben in Staaten bzw. Staatengemeinschaften mit einer protektionistischen Landwirtschaft auch Flächen unter Produktion, die dazu wenig geeignet sind. So führt zum Beispiel die acker- und gemüsebauliche Nutzung von Moorböden zu einem erheblichen Treibhauseffekt.

Wasser gilt heute in manchen Regionen der Welt als besonders kritische Ressource für die künftige Agrarproduktion. In der Landwirtschaft liegt aber auch das grösste Potenzial für eine verbesserte Nutzung knapper Wasserreserven. Rund 70 Prozent des globalen Wasserverbrauchs entfallen auf die Bewässerung in der Landwirtschaft. In gewissen Ländern sind es bis zu 90 Prozent. Über 40 Prozent der Nahrungsmittelproduktion stammen aus Landwirtschaft mit künstlicher Bewässerung. Übernutzung und Verschwendung sind seit langem als Hauptprobleme in regen- und gewässerarmen Regionen erkannt. Wenn die Wassernutzungsrechte nicht klar geregelt sind, wird die Übernutzung begünstigt, weil jeder ein Interesse hat, nur für sich zu schauen. Statt jedoch Wasserknappheit als Frage mangelnder Effizienz und fehlender Eigentumsrechte anzugehen, neigt die Politik dazu, das Problem primär als Verteilungsthema zu behandeln. In vielen wasserarmen Entwicklungsländern wird die

----- «Wasser ist keine Ware» – ein folgenreicher Irrtum -----

Peter Brabeck-Letmathe, Präsident des weltweiten Wassernutzers Nestlé, hält die Verknappung des Wassers für ein dringenderes globales Problem als die Erschöpfung fossiler Energieträger. Entwicklungs-NGO wollen den Wassermangel staatlich verwalten. Wasser sei keine Ware, sondern ein öffentliches Gut, weil es für das Überleben notwendig sei. Was öffentlich sei, müsse gesellschaftlich verwaltet werden.

Mit der Ausschaltung des Marktes und des Preismechanismus hat man allerdings genügend negative historische Erfahrungen. Einer der Hauptgründe für Wassermangel in den betroffenen Regionen der Welt ist die Übernutzung. Wenn das knappe Wasser keinen oder einen zu niedrigen Preis hat, fehlt das Interesse am sparsamen Umgang. Und die Anbieter können die notwendigen Erträge für den Unterhalt und die technische Erneuerung der Infrastruktur nicht erwirtschaften. Das Ergebnis ist eine Verschwendung enormen Ausmasses und eine zu rasche Erschöpfung der Wasservorräte. In wasserarmen Ländern betragen die Sickerverluste durch defekte Leitungen oft über 50 Prozent. Und in Industrie und Haushalten in Entwicklungsländern stellten Experten ein Einsparpotenzial von bis zu 90 Prozent fest.

In Regionen mit Wasserknappheit ist in der Regel Politikversagen zu beobachten. Damit für Wasser die erwünschten Knappheitspreise entstehen können, braucht es geeignete institutionelle Regelungen, primär klare Nutzungsrechte. Es gibt uralte Modelle der Preisbildung mit Nutzungsrechten in bäuerlichen Gesellschaften (Wallis, Graubünden, Arabien), welche eine genossenschaftliche und transparente Zuteilung sichern. Daran fehlt es in den meisten Ländern der Dritten Welt.

Lenkungsfunktion von Preisen durch staatliche Eingriffe und Subventionen ausser Kraft gesetzt. Die Verschwendung und der kurzsichtige Raubbau an den Wasserressourcen sind dort am grössten, wo das Wasser trotz Wassermangel nichts oder nur wenig kostet, oft weil es vom Staat wie ein freies Gut zur Verfügung gestellt wird. Dabei müssten die Wasserpreise die jeweiligen Knappheiten ausdrücken, um gegen die Verschwendung zu wirken. Bei künstlich tief gehaltenen Wasserpreisen werden auch zu viele Mittel in die Wasseraufbereitung für eine zu wasserintensive Landwirtschaft fehlgeleitet.

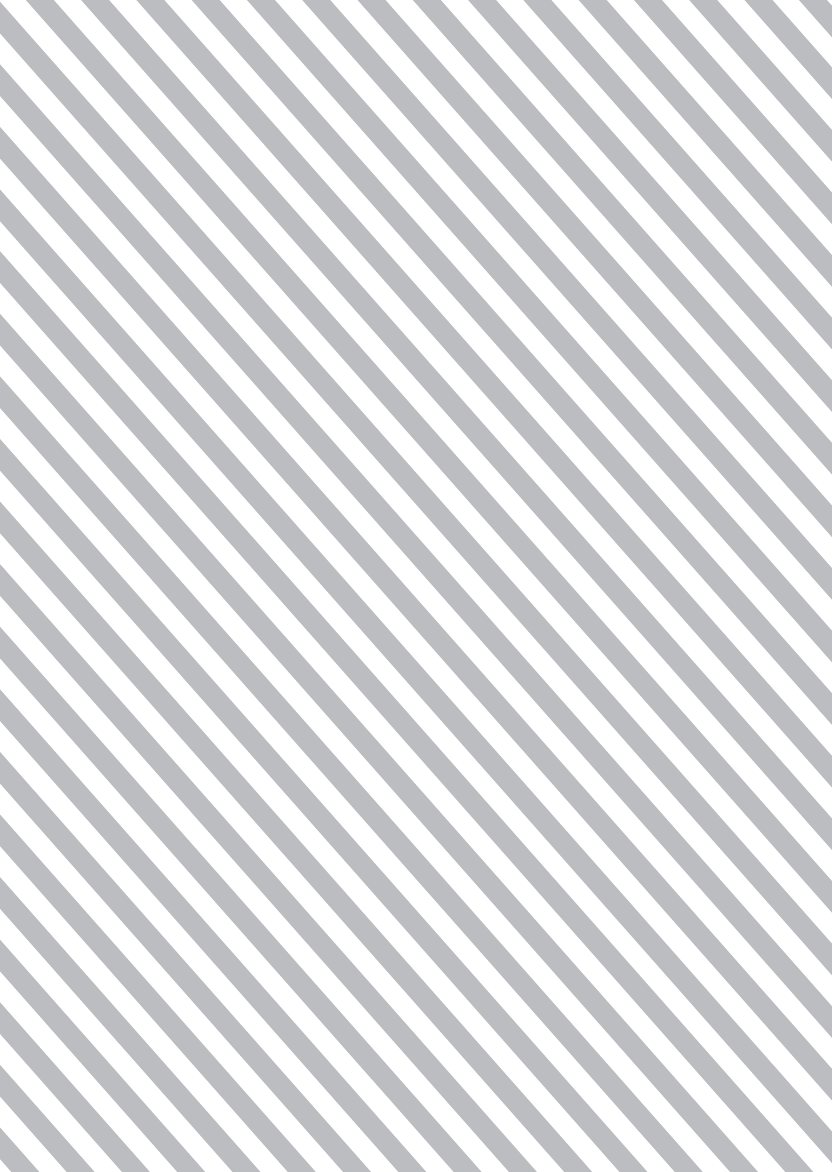
Die Schweiz hat als Agrarimportland grosses Interesse an einer effizienten Nutzung der weltweiten Ressourcen. Gerade beim Wasser sind die Einsparpotenziale gewaltig. Um diese zu realisieren, braucht es eine Entpolitisierung der Wasserwirtschaft. Erst wenn Wasserpreise, die die tatsächliche Knappheit widerspiegeln, in die Produktionskosten der Agrarwirtschaft einfliessen, kann internationaler Agrarhandel entstehen, der die unterschiedlichen Knappheiten der Wasserressourcen berücksichtigt. Dies unterstützt die Tendenz, dass dort wasserintensive Landwirtschaft betrieben wird, wo die Wasserressourcen reichlich vorhanden sind. In den trockenen Regionen entstünden dagegen Anreize für die Umstellung auf weniger wasserintensive Agrarerzeugnisse. Auch aus der Perspektive einer

global ressourcenschonenden Wasserwirtschaft ist deshalb eine Liberalisierung des Agrarwelthandels angezeigt. Die auf Selbstversorgung oder gar Export ausgerichteten Agrarproduzentenländer, die ihre Wasserreserven übernutzen, könnten unter einem liberalen Welthandelsregime ihre Versorgung mit Nahrungsmitteln auf dem Weltmarkt zu geringeren Kosten sicherstellen. Sie würden via Agrareinfuhren aus wasserreicheren Regionen zu Wasserimporteuren.

Wer sich um Versorgungssicherheit und Ernährungssouveränität tatsächlich Sorgen macht, müsste somit aus der Perspektive sich verknappender Ressourcen ein Interesse an multilateralen Handelsregeln im Agrarbereich haben. Dadurch würden auch Marktverzerrungen reduziert, die durch die Subventionierung insbesondere von Wasser und Energie bestehen.

Mehr Agrarfreihandel erhöht die weltweite Ernährungssicherheit

- Die enormen nationalen Handelsbarrieren im Agrarsektor behindern die weltweite Versorgung mit Nahrungsmitteln. In der sogenannten Nahrungsmittelkrise von 2007/08 zeigten die Staatsinterventionen aus nationalen Interessen ihre problematischen Wirkungen für das Gesamtsystem «Welternährung».
- Familienlandwirtschaft dominiert in allen Ländern. Es gibt sie aber in den unterschiedlichsten Ausprägungen. Die Schutzanliegen der schweizerischen bzw. europäischen Familienlandwirtschaft können deshalb durchaus in Konflikt mit den Interessen anderer «Familienlandwirtschaften» geraten.
- Agrarfreihandel ist kein Patentrezept, um den armen Kleinbauern in Entwicklungsländern zu helfen. Dort mangelt es oft an Basisinstitutionen wie Märkten, Rechtssicherheit oder Kreditwesen. Dies ist aber kein Argument für fortgesetzten Agrarschutz der reichen Länder.
- Ein nach WTO-Regeln liberalisierter Weltagrarhandel ist eine unentbehrliche Voraussetzung für eine verbesserte Ernährungssicherheit und für eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut in Entwicklungsländern.



MYTHOS

Marktpreise für Nahrungsmittel sind unfair. Lebensnotwendige Güter können nicht dem freien Handel überlassen werden.

REALITÄT

Der «faire Preis» ist Ansichtssache. Auch bei Nahrungsmitteln sichern Marktpreise eine effiziente Versorgung.

Skeptiker marktwirtschaftlicher Reformen in der Landwirtschaft behaupten, in einer reinen Marktwirtschaft gebe es nie einen fairen Preis für Agrargüter und Nahrungsmittel. Nahrungsmittel seien lebensnotwendig. Deshalb gehe es um besondere Güter, die man nicht dem freien Handel überlassen könne. Der Druck auf die landwirtschaftlichen Rohstoffpreise schade nicht nur den Entwicklungsländern und ihren Bauern. Er wirke auch zerstörerisch auf die Landwirtschaft in Hochkostenländern wie der Schweiz. Niedrige Nahrungsmittelpreise bedeuteten immer, dass irgendwo irgendjemand ausgebeutet werde. Solche dramatischen Warnungen widerspiegeln die typische Interessensicht der Anbieter. Man macht den freien Agrarhandel für zu billige Nahrungsmittelpreise verantwortlich. Dann sind die Preise für bäuerliche Produzenten unfair, d.h., diese werden ausgebeutet.

Die Tatsache, dass Nahrungsmittel lebensnotwendig sind, macht sie volkswirtschaftlich nicht zu Gütern, die für eine marktwirtschaftlich organisierte Versorgung nicht geeignet wären. Viel wichtiger für eine bestmögliche Versorgung sind die Merkmale, die Nahrungsmittel gemeinsam mit vielen anderen Gütern haben. Nahrungsmittel sind private (und nicht öffentliche) Güter, sie sind knapp (also keine freien Güter, die gratis zur Verfügung stehen), und Produktion und Nachfrage reagieren auf Preissignale.

Diese grundlegenden Eigenschaften legen es nahe, auch Nahrungsmittel als Güter zu betrachten, die möglichst auf freien Märkten gehandelt werden sollten. Nur so übersetzen sich Knappheiten in die richtigen Preissignale für Anbieter und Konsumenten. Offene Wettbewerbsmärkte müssen aber nicht zwingend global sein. Besonders für verderbliche Agrarprodukte gab es seit je regionale oder lokale Märkte. Man denke etwa an die farbenfrohen und geruchsintensiven Markthallen südlicher Länder mit ihren konkurrierenden Angeboten auf kleinstem Raum.

Unfaire Marktpreise?

Für Anhänger «fairer» Nahrungsmittelpreise ist praktisch, dass sich das Fairness-Argument in beiden Richtungen verwenden lässt. Unfair kann sowohl zu hoch als auch zu tief bedeuten. Schreibt man den (nicht existierenden) freien Agrarmärkten zu hohe Preise zu, leiden auf der Nachfrageseite die Armen, am meisten die Bevölkerungsmassen in den Millionenstädten von Drittweltländern. Angesichts der seit etwa Ende 2007 veränderten Situation, geprägt von (zumindest vorübergehend) stark gestiegenen agrarischen Rohstoffpreisen, widerspiegelt der Vorwurf «unfairer» Nahrungsmittelpreise primär die Sicht der Nachfrage nach Lebensmitteln in armen Ländern. Mit der «zerstörerischen

Wirkung» des Preisdrucks lässt sich auf der Produzenten-seite nur noch schwer argumentieren. So führt die Forderung nach «fairen» Preisen, wie nicht anders zu erwarten, auch beim angeblichen Sonderfall Nahrungsmittel in eines der allgegenwärtigen moralischen Dilemmata, in die Frage: Fair für wen? Oder anders: Wem nützen hohe Agrarpreise, wem tiefe? Das Suchen nach einer Antwort auf diese Fragen erhellt die Widersprüche, in die man sich mit der Forderung nach «fairen» Nahrungsmittelpreisen verwickelt.

Die OECD erwartet in ihren Langfristprognosen bis 2015 anhaltend hohe Agrarpreise. Um den Wandel der Verhältnisse zu verstehen, lohnt sich ein kurzer Blick zurück. Die realen, also teuerungsbereinigten Agrarpreise sind über lange Zeit stetig gesunken. Der anhaltende Druck auf die Preise war die Folge struktureller Überkapazitäten. Die Angebotsmengen konnten dank steigender Produktivität ausgeweitet werden und trafen auf eine weniger schnell wachsende Nachfrage. Die enormen Agrarsubventionen der reichen Industrieländer heizten die Produktion zusätzlich an und verschärften den Preisdruck. So erhöhten zum Beispiel die amerikanischen Subventionen an die eigenen Baumwoll- oder Reisproduzenten die Angebotsmenge auf dem Weltmarkt und drückten die Weltmarktpreise – zum Schaden der Bauern und Exporteure in den betroffenen Entwicklungs- und Schwellenländern.

Ihres wirtschaftlichen Gewichts wegen tragen die USA und die EU mit dem Schutz ihrer Landwirtschaft eine Hauptverantwortung für die Schädigung von ärmeren Volkswirtschaften. Dank der Kleinheit des Landes bzw. ihrer Landwirtschaft ist die «externe» Schadenswirkung des schweizerischen Agrarschutzes absolut gemessen zwar gering. Doch prozentual hält die Schweiz beim Agrarprotektionismus weiterhin eine Spitzenstellung, wie die Berechnungen der OECD Jahr für Jahr zeigen. Der Zusammenhang zwischen der Agrarschutz- und Subventionspolitik der reichen Länder und der wirtschaftlichen Schädigung der Bevölkerung in Entwicklungsländern mit ihrer agrarischen Wirtschaft ist in zahlreichen wissenschaftlichen Studien in Worten und Zahlen festgehalten. Zwischen den Bauern in den reichen Ländern und ihren Berufsgenossen in armen Drittweltländern gibt es keine Harmonie der Interessen gegen Agrarf Freihandel, wie sie von bäuerlicher Seite, aber auch von Entwicklungs-NGO gerne behauptet wird.

Wenn es dafür noch eines handfesten Beweises bedurft hätte, dann lieferten ihn die Auseinandersetzungen um eine Liberalisierung der Agrarmärkte in der sistierten Doha-Runde der WTO. Wie sind aber in diesem Konflikt, gerade auch aus ethischer Sicht, die Interessen zu gewichten, wenn man bedenkt, dass die landwirtschaftliche Produktion in den Volkswirtschaften der armen Länder eine viel höhere

----- «Fair Trade»: Kein Ersatz für die Öffnung der Märkte -----

Im Zusammenhang mit der Forderung nach fairen Nahrungsmittelpreisen ist auch das Kaufverhalten der Schweizer Bevölkerung mit ihrer Neigung zu «ethischem Konsum» erwähnenswert. «Fair Trade»-Angebote von Agrarprodukten aus Entwicklungsländern sind in der Schweiz besonders populär. Illustriert wird dies etwa durch die aufwendigen «Fair Trade»-Kampagnen der Grossverteiler Coop und Migros. «Fair Trade» bei Lebensmitteln beansprucht, den Bauern in Drittweltländern faire Preise zu bezahlen. Um den moralischen Dilemmata auf der Suche nach «fairen Preisen» zu entkommen, hilft allerdings der ethisch motivierten Konsumentin auch «Fair Trade» nicht weiter. Denn wer meint, «Fair Trade» sei ein vollwertiger Ersatz für die Öffnung der Märkte, verkennt die geringe Wirkung von «Fair Trade» im Verhältnis zur Grössenordnung des Schadens, den der Agrarprotektionismus der reichen Länder in der Dritten Welt anrichtet.

Bedeutung hat, die wenigen Bauern in den wirtschaftlich hochentwickelten Ländern des Nordens hingegen nur noch marginal zum Sozialprodukt beitragen?

Das moralische Dilemma aus der Frage «fair für wen?» zeigt sich insbesondere in den Ländern der Dritten Welt. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern sind populistische Regierungen bestrebt, die Agrarpreise gedrückt zu halten, damit die ohnehin geringe Kaufkraft der armen städtischen Bevölkerung wenigstens für Nahrungsmittelkäufe

reicht. Diese Massen sind von ihrer Zahl her für die politischen Eliten zur Machterhaltung wichtiger als die ländliche Agrarbevölkerung. Auch entzündeten sich Unruhen und Plünderungen in den Städten oft an steigenden Nahrungsmittelpreisen. Die Politik gedrückter Preise wird in der Regel auf Kosten der ländlichen Bevölkerung betrieben. Dies ist etwa in Entwicklungsländern der Fall, in denen die Bauern ihre Produktion nur an staatliche oder parastaatliche Monopole verkaufen können. Diese setzen die Preise nach politischen Kriterien fest. Es handelt sich dann weder um Marktpreise noch um «faire» Preise. Gewöhnlich sind die Bauern die Leidtragenden.

Nun hat sich aber die Lage für die Bauern potenziell verbessert, seit die Preise auf den Weltagrarmärkten zum Beispiel für Weizen, Mais, Reis und andere Commodities, d.h. für lagerfähige Standardmassengüter, stark angezogen haben. Weltbank und IWF warnten im April 2008 eindringlich vor der Verarmung der Massen in den Ländern des Südens. Immer mehr Menschen könnten sich die teurer gewordenen Nahrungsmittel nicht mehr leisten. Einen Teil der Verantwortung für den Preisauftrieb tragen wiederum politisch motivierte Marktverzerrungen durch Regierungen in Ländern des reichen Nordens mit ihrer hoch subventionierten Klimaschutzpolitik. Denn zu den Auslösern für die Angebotsverknappung und die Preissteigerungen zählen

unter anderem auch staatlich geförderte Agrartreibstoff-Programme, die in einigen wichtigen Produzentenländern zu einer Umwidmung von landwirtschaftlichen Flächen und einer entsprechenden Reduktion der Nahrungsmittelproduktion führten. Die steigenden Agrarpreise zeigen immerhin, dass Verknappungstendenzen umgehend auf die Preise durchschlagen. Preisdruck ist somit kein unabänderliches Schicksal, wenn man zulässt, dass die Marktkräfte wirken können.

Missverständnisse um Preisvergleiche über die Grenzen

Hierzulande behaupten bäuerliche Interessenvertreter, bei Preisen von agrarischen Rohprodukten seien Ländervergleiche unsinnig und unfair, denn man vergleiche Äpfel mit Birnen. Damit spielen sie auf die je nach Land unterschiedlichen Produktionsbedingungen an. Unterstellt wird, dass ein agrarwirtschaftlich von der Topografie und dem allgemein hohen Kostenniveau so benachteiligtes Land wie die Schweiz gar nicht zu niedrigen Kosten bzw. Preisen produzieren könne. Im Mittel liegen die schweizerischen Produzentenpreise um gut 70 Prozent über dem Preisniveau der EU-Nachbarländer. Eine so enorme Differenz zu Staaten mit einem nur wenig tieferen Wohlstandsniveau lässt sich

jedoch nicht allein mit agrarwirtschaftlich schwierigeren Bedingungen begründen – ausser man zählt zu den agrarwirtschaftlich schwierigen Bedingungen auch die agrarpolitischen Fehlsteuerungen durch eine jahrzehntelange Schutzpolitik.

Allerdings haben Preisvergleiche über Grenzen hinweg tatsächlich ihre Tücken. Sie führen zu Missverständnissen, wenn der Zweck und die Grenzen solcher Vergleiche nicht klar ausgedrückt werden. Grössere Preisunterschiede bei agrarischen Gütern liefern aber doch grobe Hinweise auf die unterschiedliche Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der betrachteten Landwirtschaft. Dies gilt besonders bei Vergleichen mit strukturell ähnlich gelagerten Ländern, zum Beispiel mit dem Alpenland Österreich. Verzerrt werden Vergleiche aber durch die unterschiedliche staatliche Einkommensstützung. Agrarpreise können tiefer gehalten werden, wenn Subventionen einen Grossteil der bäuerlichen Einkommen ausmachen. In der Schweiz sind allerdings die Preise viel höher als in den Nachbarländern, obschon auch die Direktzahlungen höher sind.

Der wesentliche Punkt liegt aber woanders. Der für die Schweizer Landwirtschaft ungünstige Vergleich der Agrarpreise mit anderen Ländern enthält keineswegs die Botschaft, die schweizerischen Produzentenpreise müssten auf das ausländische Niveau sinken, denn nur so hätten die Schweizer

Bauern auf offenen Märkten eine Chance. Preisunterschiede zum Ausland sind im Prinzip kein Hindernis, um die Vorteile des internationalen Güteraustauschs zu nutzen. Für ein Land ist es vorteilhaft, sich auf jene Güter zu spezialisieren, für dessen Produktion es günstige Voraussetzungen hat. Wenn jedes Land in Autarkie alles selber herstellen würde, müsste man auf die Kostenvorteile verzichten, die sich aus den unterschiedlichen Voraussetzungen für die Produktion von Gütern in den verschiedenen Ländern ergeben. Das Resultat wäre eine ärmere Weltgesellschaft und ein zu hoher Ressourcenverbrauch je produzierter Gütereinheit.

Ein Hochkostenland wie die Schweiz kann im internationalen Wettbewerb nicht mit einer Tiefpreispolitik Erfolg haben. Doch gibt es selbst für höherpreisige schweizerische Agrargüter mit zusätzlicher Wertschöpfung gute Wettbewerbschancen für Spezialitäten von besonderer Qualität. Dabei kann sich Wertschöpfung auch auf die Pflege eines besonderen Reputations-, Image- oder Markenwerts beziehen. Schweizer Unternehmen, auch solche des Nahrungsmittelsektors, sind im Ausland mit veredelten Produkten erfolgreich, die eine besondere Kombination von Kundennutzen bieten. Weil gewöhnlich nur wenige Konkurrenzalternativen mit vergleichbaren Eigenschaften zur Verfügung stehen, sind diese Güter weniger preissensitiv. Um in Produktion und Vermarktung kostengünstiger zu werden, ist

eine konsequente Ausrichtung auf internationale Märkte unumgänglich. Mit zusätzlicher ausländischer Nachfrage lassen sich Produktionsstätten besser auslasten und dank grösseren Produktionsmengen (Stichwort: Skalenerträge) rationeller betreiben. Selbst wenn es reichlich spät ist und die Agrarpolitik mit ihrer Abwehrhaltung gegen Marktöffnungen bereits viele Chancen vergeben hat: Die Agrarwirtschaft sollte sich über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg vermehrt nach dem Erfolgsmuster international operierender Branchen ausrichten. So werden absolute Kosten- und Preisunterscheide für Agrargüter sekundär und verlieren als Argument für einen fortgesetzten Agrarschutz ihre Bedeutung.

Schwarz-Peter-Spiele um hohe Nahrungsmittelpreise

Die Bezeichnung «Hochpreisinsel Schweiz» passt bei Nahrungsmitteln besonders gut. Die schweizerischen Preise liegen im Durchschnitt je nach Wechselkurs rund 40 Prozent über dem Preisniveau in den Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Neben der Landwirtschaft tragen auch alle anderen Stufen der Wertschöpfungskette zu den hohen schweizerischen Preisen bei: die vorgelagerten Branchen, die den Bauern überteuerte Produktionsmittel verkaufen, sowie die nachgelagerten

Sektoren von Verarbeitung und Handel, die häufig auch kleinbetriebliche oder sonst kostspielige Strukturen aufweisen. Reduziert man das Hochpreisproblem auf den direkten Beitrag der einzelnen Stufen in der Wertschöpfungskette, ist der Anteil der landwirtschaftlichen Produktion an den hohen Nahrungsmittelpreisen tatsächlich gering. Der Kostenanteil der Agrarrohstoffe am Endprodukt macht im Mittel nur etwa 20 Prozent aus. Eine Senkung der Produzentenpreise schlägt also höchstens dort spürbar auf den Konsumenten durch, wo der Rohstoffanteil am Endprodukt hoch ist.

Die Verantwortung der Landwirtschaft für die «Hochpreisinsel Schweiz» bei Nahrungsmitteln geht aber weit über den rein zahlenmässigen Beitrag des eigenen Sektors hinaus. Die kostentreibenden Branchenstrukturen, welche die ganze Wertschöpfungskette prägen, sind primär das Ergebnis des jahrzehntelangen Agrarschutzes. Um die Bauern umfassend zu schützen, musste der Staat den Schutz auch auf die übrigen Stufen der Wertschöpfungskette ausdehnen. Die landwirtschaftsnahen Branchen der ersten Verarbeitungsstufe wie Brotgetreide- und Futtermühlen, Schlachtbetriebe, Molkereien und Käsereien, Ölmühlen oder Zuckerfabriken profitieren vom Grenzschutz durch Zölle und Kontingente. Industrielle Unternehmen der zweiten Verarbeitungsstufe wie Nestlé oder Emmi erhalten aus dem Agrarbudget unter dem sogenannten «Schoggigesetz» bis heute Ausgleichsbeiträge

--- Fenaco – mächtig, aber unbekannt ---

Bauernverbände und -genossenschaften sind wesentlich an Unternehmen der vor- und nachgelagerten Branchen in Beschaffung, Lagerung, Verarbeitung sowie Gross- und Detailhandel beteiligt. Die börsenkotierte Emmi AG, der grösste Milchverarbeiter der Schweiz, befindet sich zu gut 55 Prozent in den Händen der Zentralschweizerischen Milchproduzenten. In der Öffentlichkeit weniger bekannt ist der bäuerliche Genossenschaftsverbund Fenaco. Fenaco-Unternehmen halten bei wichtigen Produkten, speziell auf der Beschaffungsseite und als Abnehmer und Vermarkter von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, starke oder gar dominierende Marktstellungen. Diese «Selbsthilfeorganisation der Schweizer Bauern» erzielte 2007 einen Nettoumsatz von gegen 5 Mrd. CHF. Fenaco ist aber kein gewöhnliches Unternehmen, sondern mischt in der Agrarpolitik kräftig mit – gegen den Abbau des Agrarschutzes und gegen die Öffnung der Märkte. Zu einem Agrarfreihandelsabkommen mit der EU sagte Fenaco-Präsident Lienhard Marschall an der Delegiertenversammlung vom Juni 2007, dieses politische Abenteuer sei kategorisch abzulehnen, denn eine solche Marktöffnung werde in erster Linie zu mehr Lebensmittelimporten führen, was den Preisdruck auf einheimische Erzeugnisse massiv erhöhen und das Verarbeiten und Vermarkten von Schweizer Lebensmitteln mittelfristig sehr, sehr schwierig machen werde.

für die Verarbeitung hochpreisiger inländischer Agrarprodukte. Selbst die Detailhändler Migros und Coop am Ende der Wertschöpfungskette verdanken ihre dominierende

Stellung im Food-Bereich und ihre Nachfragemacht grossenteils der agrarpolitisch gewollten Abschottung vom Ausland. Der kleine Schweizer Markt war für ausländische Grossverteiler lange Zeit uninteressant. Sie hätten ihre gesamte Beschaffung und Logistik im Food-Bereich auf die Bedingungen des schweizerischen Agrarschutzregimes ausrichten müssen. Entsprechend sind der Agrarpolitik auch die resultierenden überhöhten Kosten und Preise in der ganzen Wertschöpfungskette anzurechnen.

Hobe Kaufkraft – tiefe Nahrungsmittelpreise?

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) machen in der Schweiz die Ausgaben für Nahrungsmittel heute nicht einmal mehr acht Prozent der gesamten Haushaltsausgaben aus. In den meisten anderen europäischen Ländern liegt dieser Anteil höher. Bauernvertreter betonen deshalb immer wieder, Nahrungsmittel seien in der Schweiz vergleichsweise billig, wenn man bei Preisvergleichen die höhere Kaufkraft der schweizerischen Haushalte berücksichtige.

Da die nominellen Durchschnittseinkommen in der Schweiz deutlich über jenen in den meisten EU-Ländern liegen, ist zu erwarten, dass die Anbieter von Gütern und Dienstleistungen die höhere Kaufkraft über höhere Preise abzuschöpfen versuchen. Gelingt dies unter den Bedingungen

offener Märkte, ist dagegen aus volkswirtschaftlicher Sicht nichts einzuwenden. Solange jedoch der ausgeprägte schweizerische Agrarschutz die Nahrungsmittelpreise höher treibt, als sie ohne Schutz wären, ist auch ein relativ niedriger Ausgabenanteil am Haushaltbudget zu hoch. Bei armen Haushalten, die an der Existenzgrenze leben und die einen deutlich höheren Anteil ihres Einkommens für Nahrungsmittel aufwenden müssen als der Durchschnittshaushalt, fallen auch kleine Einsparungen bei lebensnotwendigen Gütern des täglichen Bedarfs ins Gewicht.

Des Weiteren ist zu beachten, dass verschiedene Einflussfaktoren solche Vergleiche verzerren. Erstens beläuft sich die Faktura der schweizerischen Landwirtschaft an die Steuern zahlende Bevölkerung auf rund 3,5 Milliarden CHF pro Jahr – ein international rekordverdächtiger Einkommens-transfer, sowohl pro Haushalt wie auch pro Bauernbetrieb. Zweitens belasten die allermeisten EU-Länder Nahrungsmittel mit höheren Mehrwertsteuersätzen als die Schweiz mit ihrem bescheidenen Sondersatz von 2,4 Prozent. Und drittens unterscheidet sich die Zusammensetzung des Konsumwarenkorbs von Land zu Land. Die Struktur der Haushaltsausgaben widerspiegelt kulturell unterschiedliche Konsumgewohnheiten. In Ländern mit traditionell hoher Esskultur haben Nahrungsmittel eine grössere Bedeutung. Dagegen geben die Menschen in den Fastfood-Ländern USA

und Grossbritannien relativ am wenigsten für Nahrungsmittel aus.

Schliesslich ist der vergleichsweise niedrige Anteil der Nahrungsmittelausgaben am Haushaltsbudget einfach auch Ausdruck des höheren schweizerischen Lebensstandards. Wie anders sollte sich dieser Wohlstandsvorsprung manifestieren als über eine höhere Kaufkraft der Einkommen für Güter des Grundbedarfs, d.h. für den Zwangskonsum und ein entsprechend grösseres Budget für den Wahlkonsum!

EU-Nahrungsmittelpreise in der Schweiz – eine Illusion

Die punktuelle Senkung von schweizerischen Agrarpreisen ohne markanten Abbau des Agrarschutzes bringt für die Preise auf dem Ladentisch nicht viel. Mehr Wirkung wäre zu erzielen, wenn Agrarprodukte frei, d.h. ohne Zollschutz und Mengenkontingente, in die Schweiz eingeführt werden könnten. Eine Reform mit dem Ziel, die hohen Nahrungsmittelpreise spürbar zu senken, kann aber nur in einer Liberalisierung des gesamten Sektors liegen. Erst durch tiefgreifende strukturelle Anpassungen lässt sich das Potenzial für die möglichen Produktivitätssteigerungen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette mobilisieren. Ein umfassender Abbau des Agrarschutzes würde die bisher geschützten

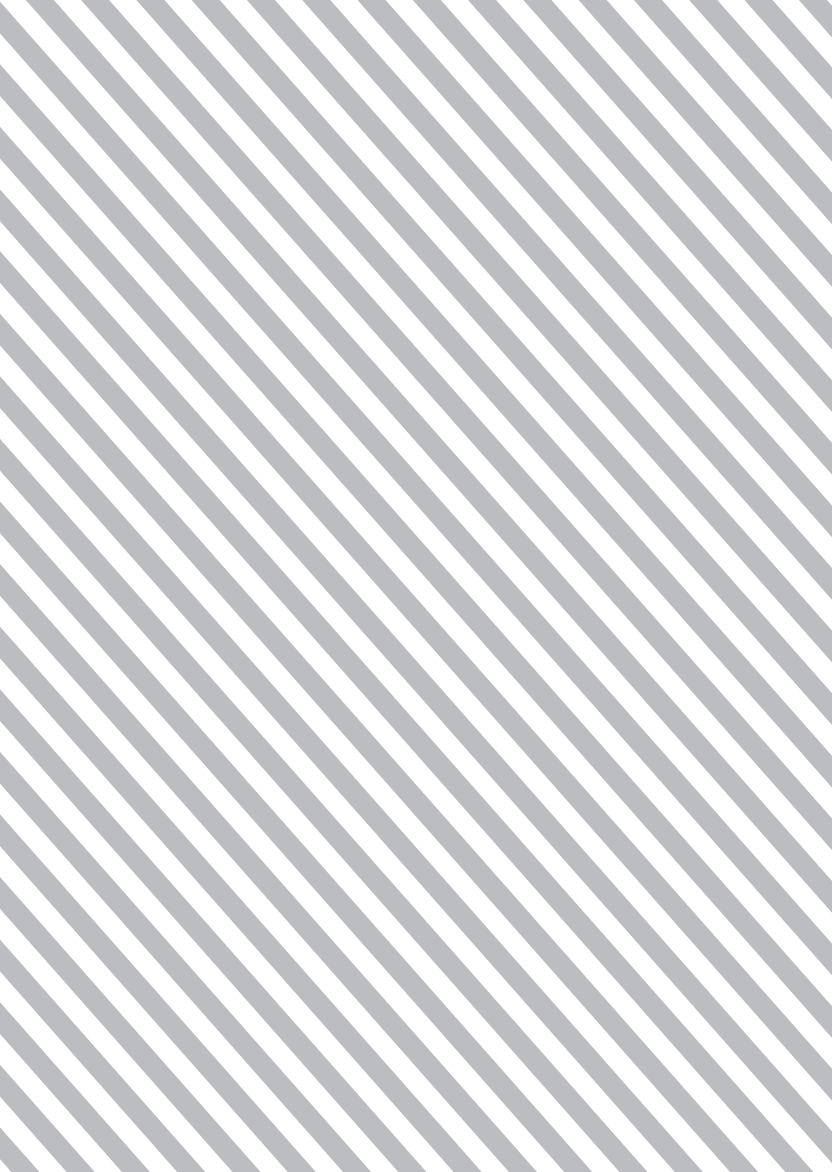
Branchen dem Wettbewerb aussetzen. Die Arbeitskräfte, die ein solcher Reformprozess freisetzen würde, hätten auf dem flexiblen schweizerischen Arbeitsmarkt gute Chancen auf eine neue Beschäftigung in Branchen mit höherer Wertschöpfung.

Doch selbst ein umfassendes Liberalisierungsprogramm in den Branchen des Nahrungsmittelsektors könnte nicht das ganze Preisgefälle zum EU-Ausland zum Verschwinden bringen. Jede einzelne Branche ist auf der Aufwandseite vom hohen allgemeinen Preisniveau der Schweiz betroffen, ohne dass sie im Alleingang viel daran ändern kann. Das allgemeine Preisniveau, bezogen auf das gesamte Bruttoinlandprodukt BIP, liegt in der Schweiz um rund 20 Prozent über jenem der vier Nachbarländer. Auch wenn der Nahrungsmittelsektor so effizient produzieren würde wie der Durchschnitt aller Branchen, bliebe im Prinzip dieses allgemeine Preisgefälle zum Ausland bestehen. Eine weiter gehende Angleichung an das Preisniveau der Nachbarländer ist nicht zu erwarten, weil die hohen nominellen schweizerischen Einkommen eine entsprechend hohe Zahlungsbereitschaft mit sich bringen. Länderweise Preisdifferenzierung funktioniert auch bei offenen Märkten, d.h. ohne Handelshemmnisse und staatliche Regulierung. Dies gilt im Nahrungsmittelsektor speziell für Frischprodukte. EU-Nahrungsmittelpreise in der Schweiz sind deshalb nicht zu erwarten.

Allerdings sind EU-Preise für Nahrungsmittel auch kein sinnvolles Ziel, selbst wenn die politische Debatte dies immer wieder mal unterstellt. Die Diskussion um die hohen Nahrungsmittelpreise leidet unter einem Missverständnis. Es geht bei der Forderung nach einer Liberalisierung des Agrarsektors nicht um möglichst billige Lebensmittel. Wünschbar sind nicht möglichst tiefe Preise, sondern Marktpreise, die nicht staatlich oder durch Kartelle oder Monopole verzerrt sind. Produzenten sollen mit ihren Angeboten auf Marktsignale reagieren, und die Konsumenten sollen eine möglichst grosse Wahlfreiheit haben. Der Wettbewerb auf freien Märkten sorgt für ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis. Was besser ist, darf auch mehr kosten. Gerade die Schweizer Konsumenten beweisen mit ihrer Vorliebe für Qualität immer wieder, dass die «Geiz ist geil»-Haltung hierzulande wenig gilt. Der freie Wettbewerb fördert auch die Angebotsvielfalt, und so lässt sich die unterschiedliche Zahlungsbereitschaft der Kundschaft optimal ausnützen. Damit ist der ganzen Volkswirtschaft am besten gedient.

Unverzerrte Marktpreise sichern auch bei Nahrungsmitteln eine optimale Versorgung

- Die Forderung nach fairen Nahrungsmittelpreisen führt ins Dilemma: Fair für wen? Produzenten sehen höhere Preise als gerecht an, Konsumenten tiefere.
- Nahrungsmittel sind zwar lebensnotwendig. Es handelt sich aber um private und knappe Güter, so dass die Versorgung über Märkte wie bei anderen Gütern die bestmögliche Lösung darstellt.
- Für eine optimale Versorgung braucht es möglichst unverzerrte Preise, damit von den Agrarmärkten die richtigen Signale an Produzenten und Konsumenten ausgehen. Der Agrarschutz der reichen Länder des Nordens stört diese zentrale Funktion von Märkten. Oft drücken subventionierte Agrargüter aus entwickelten Ländern die Produzentenpreise in ärmeren Ländern.
- EU-Preise für Nahrungsmittel sind für die Schweiz kein sinnvolles Ziel. Die schweizerischen Nahrungsmittelpreise werden auch bei geöffneten Märkten nicht auf EU-Niveau sinken, solange die allgemeine Kaufkraft in der Schweiz höher ist. Zudem wirken Distanzschutz und nationale Präferenzen zugunsten der einheimischen Produktion.



MYTHOS

Wer die Direktzahlungen in Frage stellt, gefährdet die Multifunktionalität der Landwirtschaft.

REALITÄT

Die heutigen Direktzahlungen sind wenig geeignet, die multifunktionalen Ziele zu erreichen.

Das Konzept der Multifunktionalität, so wie es bisher politisch umgesetzt wurde, beruht auf zwei fundamentalen Glaubenssätzen. Der erste besagt, dass es ohne massive Einkommensstützung durch Direktzahlungen in der Schweiz keine Landwirtschaft mehr gäbe. Daraus folgt der Schluss, dass eine Reduktion des Agrarschutzes und der Direktzahlungen zu einem Verschwinden der Landwirtschaft führen würde. Der zweite Glaubenssatz beinhaltet die Vorstellung, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe und dem Angebot an sogenannten gemeinwirtschaftlichen Leistungen, zum Beispiel Landschaftspflege, gebe. Diese beiden Glaubenssätze behindern die Gestaltung einer wirksamen, von Zielkonflikten möglichst freien Agrarpolitik.

Schwierige Begründung der Direktzahlungen

Die schweizerische Agrarpolitik kennt das Instrument direkter staatlicher Einkommenszahlungen seit mehr als 50 Jahren. Doch erst mit der grundsätzlichen Neuorientierung zu Beginn der 1990er Jahre sind sie zum Herzstück der Agrarpolitik geworden. Begründet werden die Direktzahlungen in der Höhe von jährlich rund 2,5 Milliarden mit CHF der Multifunktionalität der Landwirtschaft. Die bäuerlichen Betriebe erbringen nicht nur Marktleistungen,

sondern auch gesellschaftlich gewünschte Leistungen, die nicht über den Markt abgegolten werden.

Die Bedeutung der Direktzahlungen für die landwirtschaftlichen Einkommen ist sehr gross. In der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung übersteigen die Direktzahlungen sogar die Summe der landwirtschaftlichen Einkommen aller Betriebe (Nettounternehmenseinkommen). Im Talgebiet sind die Direktzahlungen tiefer, im Berggebiet höher als das landwirtschaftliche Einkommen. Das bedeutet, dass die Erlöse für landwirtschaftliche Produkte die variablen Kosten ihrer Herstellung nicht zu decken vermögen. Den betreffenden Bauern bliebe mehr Geld, wenn sie die landwirtschaftliche Produktion für den Markt ganz aufgeben würden.

Auslöser der Agrarreform Anfang der 1990er Jahre waren aussenwirtschaftliche, finanz- und umweltpolitische Gründe. Wegen des ausgebauten Agrarschutzes war in der damaligen Uruguay-Runde des GATT die grundsätzlich auf Öffnung ausgerichtete Aussenhandelsstrategie der Schweiz gefährdet. Die hohen Produktpreise, oft noch gekoppelt mit staatlichen Abnahmegarantien, wirkten als Anreiz für die Bauern, ihre Produktion stetig auszudehnen, was die Bundeskasse zunehmend belastete. Und schliesslich nahmen auch die landwirtschaftlich verursachten Umweltbelastungen stark zu. Die Ursache dieser Probleme war in

einer Fehlkonstruktion der früheren Agrarpolitik angelegt, die auf ausgebauten Preis- und Absatzgarantien beruhte und den Bauern Produktionskosten deckende Preise garantierte. Dies war mit starken Anreizen für eine Intensivierung und Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion verbunden.

Diese Problemkonstellation verhalf einer Reform zum Durchbruch, die von wissenschaftlicher Seite, insbesondere von Agrarökonomen, schon seit Jahrzehnten gefordert worden war. Der Grundgedanke bestand in der Trennung von Preis- und Einkommenspolitik. Man wollte den Preisen ihre marktwirtschaftliche Lenkungsfunktion zurückgeben, Produktionsüberschüsse und untragbare finanzielle Belastungen des Staatshaushaltes verhindern und so auch negative Umweltauswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion begrenzen. Die Preise und die Produktion sollten vermehrt dem Markt überlassen und die landwirtschaftlichen Einkommen durch direkte Einkommenszahlungen gestützt werden.

Die massive Aufstockung der Direktzahlungen von ursprünglich 0,5 auf die heutigen 2,5 Milliarden CHF erforderte zuhanden der Öffentlichkeit eine möglichst überzeugende Legitimation. Sie wurde mit dem politischen Konzept der Multifunktionalität und der entsprechenden Revision des Agrarartikels in der Bundesverfassung im Jahr 1996

----- Eine kleine Geschichte der «Ökologisierung» der Schweizer Agrarpolitik -----

Die Direktzahlungen, die an die landwirtschaftlichen Betriebe ausbezahlt werden, sind heute an Umwelt- und Tierschutzaufgaben gebunden. Allerdings hatte der Bundesrat diese «Ökologisierung» erst auf massiven politischen Druck und gegen die Interessen des SBV eingeleitet.

Am Anfang der agrarpolitischen Wende zu Beginn der 1990er Jahre stand der Grundsatz, landwirtschaftliche Einkommens- und Preispolitik zu trennen. Im ersten Anlauf scheiterte der Bundesrat mit seiner an kurzfristigen bäuerlichen Einkommensinteressen orientierten agrarpolitischen Neuausrichtung. 1995 erteilte ihm das Volk eine gründliche Abfuhr und verwarf gleich drei agrarpolitische Vorlagen. Der Grund für das Nein: Eine Mehrheit wollte als Gegenleistung für die Direktzahlungen in Milliardenhöhe eine ökologischere Landwirtschaft. Ein Jahr später wurde mit fast 80 Prozent Ja-Stimmen der Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» des WWF und weiterer Umwelt- und Konsumentenorganisationen angenommen. Mit dem Volksentscheid wurde das Modell einer multifunktionalen Landwirtschaft in der Bundesverfassung festgeschrieben und die Direktzahlungen an einen sogenannten ökologischen Leistungsnachweis gebunden (heute in Art. 104 BV).

Umfragen bestätigen regelmässig die Präferenzen der Bevölkerung für eine umweltschonende und tierfreundliche Landwirtschaft. Auch der SBV hat seine Position verändert: Er ist heute ein überzeugter Befürworter einer multifunktionalen Schweizer Landwirtschaft und der Direktzahlungspolitik.

nachgeliefert. Das neue System zielte auf eine «Ökologisierung» der Agrarpolitik. So wurde die Einkommenspolitik mittels Direktzahlungen sukzessive in eine Politik der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen umgedeutet.

Multifunktionalität in der Bundesverfassung

Die herkömmliche Aufgabe der Landwirtschaft ist es, Nahrungsmittel für den Markt zu erzeugen. Gemäss Landwirtschaftsartikel 104 BV ist die Landwirtschaft jedoch nicht länger einfach nur Nahrungsmittelproduzentin, sondern sie ist multifunktional. In politischer Lesart wird Multifunktionalität so gedeutet, dass die Landwirtschaft neben Gütern für den Markt auch gesellschaftlich erwünschte, aber nicht-marktfähige Leistungen produziert, für die sie von Privaten nicht bezahlt wird und die deshalb von der öffentlichen Hand abgegolten werden müssen.

Zu den multifunktionalen Zielen von Art. 104 BV gehört zunächst eine auf den Markt ausgerichtete Produktion. Gleichzeitig sollen die Bäuerinnen und Bauern einen wesentlichen Beitrag leisten zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Die heutige politische Interpretation von Multifunktionalität ist mit Zielkonflikten verbunden:

- Der Strukturwandel soll sozialverträglich, d.h. abge-
bremst, verlaufen, gleichzeitig soll das Einkommen der
landwirtschaftlichen Betriebe gehalten oder sogar gesteigert werden, was einen rascheren Strukturwandel und
durchschnittlich grössere Betriebe erfordern würde.
- Die Umweltbelastung soll gesenkt und die positiven
Effekte für die Kulturlandschaft und die Artenvielfalt
sollen erhalten bzw. gesteigert werden; gleichzeitig soll
jedoch die Produktion mindestens gleich bleiben.
- Die Produktion soll sich am Markt ausrichten, gleich-
zeitig sollen sinkende Preise durch Direktzahlungen
kompensiert werden, um die bäuerlichen Einkommen
zu sichern.

Zum multifunktionalen Zielsystem von Art. 104 BV ist
in Kürze folgendes kritisch zu bemerken:

Produktion von marktfähigen Gütern: Danach soll die
Schweiz weiterhin eine produzierende Landwirtschaft ha-
ben, die wettbewerbsfähige Produkte auf den Markt bringt.
Dies ist derjenige Teil der Multifunktionalität, der private
marktfähige Güter betrifft. Die Krux liegt auf der Abgren-
zung des Marktes. Handelt es sich nur um den nationalen
Markt hinter Mauern des Agrarschutzes an der Grenze? Ein
so abgeschotteter Markt sagt über die Wettbewerbsfähigkeit
schweizerischer Agrargüter wenig aus. Wegleitend müsste

zumindest das Szenario einer agrarwirtschaftlichen Integration in den EU-Binnenmarkt sein, wie dies das Projekt eines FHAL im Prinzip vorsieht.

Eine Marktnachfrage gibt es aber auch bei Gütern, die üblicherweise als öffentliche Güter betrachtet werden. Beispielsweise ist die private Zahlungsbereitschaft für sichere und möglichst rückstandsfreie Nahrungsmittel belegt. Auf diese Weise lässt sich über die private Nachfrage auch ein Beitrag für die Verbesserung der Umweltqualität erzielen. Dasselbe gilt auch beim Tierwohl und wird durch den Erfolg von Labelfleisch oder von Eiern aus Freilandhaltung bestätigt.

Die Politik ist vor allem dann in der Verantwortung, wenn es sich um Leistungen handelt, die nicht oder nur beschränkt marktfähig sind, wie die folgenden:

Versorgungssicherheit: Gemäss einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2006 halten 85 Prozent der Schweizer Bevölkerung den Beitrag der Landwirtschaft zu einer gesicherten Ernährung in Krisenzeiten für wichtig oder sehr wichtig. Die Versorgungssicherheit ist ein öffentliches Gut von nationaler Bedeutung, also eine Bundesaufgabe. Es ist unbestritten, dass die einheimische Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit beiträgt. Ungeklärt ist, was unter einem «wesentlichen Beitrag» der Landwirtschaft, wie es in Art. 104 BV heisst, konkret zu verstehen ist. Soll die Landwirtschaft auch zu Normalzeiten so viel wie möglich produzieren,

selbst wenn sie dies nicht zu Marktbedingungen schafft? Oder geht es eher darum, eine gewisse Produktionsbereitschaft aufrechtzuerhalten? Die gesetzliche Festschreibung eines bestimmten minimalen Selbstversorgungsgrades ist jedenfalls kaum geeignet, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten oder gar zu erhöhen. Die dazu notwendigen Schutzmassnahmen könnten in Konflikt mit internationalen Verpflichtungen – primär im Rahmen der WTO – geraten. Dies könnte die aussenwirtschaftliche Stellung der Schweiz verschlechtern und damit auch die Versorgungssicherheit der umfassend importabhängigen Schweiz bei Nahrungsmitteln tangieren.

Erhaltung der Lebensgrundlagen: Bei diesem ökologisch bedeutsamen Ziel geht es primär um die Verminderung negativer Einflüsse aus (agrar)wirtschaftlichen Aktivitäten. Dies ist jedoch hauptsächlich eine Aufgabe der nationalen und kantonalen Umweltpolitik und nicht der Agrarpolitik. Wegleitend sollte das Verursacherprinzip sein. Die Landwirtschaftsbetriebe müssen wie alle anderen Branchen die Umweltgesetzgebung einhalten. Zu bedenken ist, dass auch die Lebensgrundlagen mindestens teilweise privaten Charakter haben. Ein gutes Beispiel ist die Bodenfruchtbarkeit. Zwar ist ihre Erhaltung und Förderung ein allgemeines gesellschaftliches Anliegen. Negative Veränderungen wie Bodenerosion, -verdichtung und Schadstoffbelastung zu

begrenzen bzw. positive Veränderungen (Humusanreicherung) zu fördern, ist aber gleichzeitig auch im ureigenen Interesse eines Landwirtes.

Pflege der Kulturlandschaft: Dazu kann die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag leisten. Auch für das öffentliche Gut «gepflegte Kulturlandschaft» ist nicht zwingend eine Abgeltung geboten. Eine solche lässt sich dann begründen, wenn ohne Entschädigung weniger oder eine geringere Qualität Kulturlandschaft bereitgestellt würde, als es die Bevölkerung wünscht. Zudem bestehen grosse regionale Unterschiede. Auf der Angebotsseite bestimmen die natürlichen Voraussetzungen Art, Menge, Qualität und Kosten der Bereitstellung einer vielfältigen Kulturlandschaft. Die Nachfrage zeichnet sich durch regional unterschiedliche Bedürfnisse und eine unterschiedliche Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung aus. Entsprechend wären Landschaftspflege und die Erhaltung bzw. Förderung einer bewirtschaftungsbedingten Biodiversität nicht allein eine Bundesaufgabe wie heute, sondern auch die Kantone wären angesprochen.

Beitrag zur dezentralen Besiedlung: Es ist erwiesen, dass die Landwirtschaft nur selten einen namhaften Beitrag zu diesem Ziel der Multifunktionalität leistet. Der Zusammenhang ist eher umgekehrt: Wo es ausreichend andere Beschäftigungsmöglichkeiten gibt, andere Branchen überleben können und die Bevölkerung wächst oder zumindest nicht

schrumpft, kann auch die Landwirtschaft eher überleben. Zudem ist bei dieser Aufgabe nicht die Agrarpolitik, sondern die Regionalpolitik angesprochen. Somit wären auch hier die Kantone vermehrt gefordert.

In diesem kritischen Überblick über die multifunktionalen Ziele wiederholt sich ein besonderer Aspekt, nämlich die Frage, welche politische Ebene sich am besten eignet, um die gesellschaftlich gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft kostengünstig und entsprechend der tatsächlichen Nachfrage sicherzustellen. Anders gefragt: Was ist Bundesaufgabe und was kann den Kantonen und Gemeinden überlassen werden? Mit dem Bund als dominierendem Akteur ist die heutige Agrarpolitik im föderalistischen Musterland Schweiz ausgesprochen zentralistisch organisiert. Im Kontrast dazu wird sonst in allen Bereichen politischer Aktivität akribisch auf die regionalen und lokalen Bedürfnisse Rücksicht genommen, wobei die gewährten Handlungsspielräume differenzierte Lösungen ermöglichen sollen. Die Agrarpolitik könnte sich zu ihrem Vorteil vermehrt an diesen föderalistischen Vorbildern ausrichten.

Wenig zielgerichtete Direktzahlungen

Heute gibt es mehr als ein Dutzend verschiedene Direktzahlungen. Dazu zählen an erster Stelle die so genannten

allgemeinen Direktzahlungen. Dies sind Beiträge pro Flächeneinheit und pro Tier. Ausserdem gibt es Anbaubeiträge für Raps, Soja und Zucker, Hangbeiträge, Beiträge für extensive Wiesen, für Bunt-, Rotationsbrachen und Ackerschonstreifen, für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme, für den regelmässigen Auslauf von Nutztieren im Freien, für gesömmerte Tiere und anderes mehr. Ein Schweizer Landwirtschaftsbetrieb erhält heute im Durchschnitt jährlich mehr als 50 000, im Berggebiet sind es sogar mehr als 60 000 CHF.

Das Direktzahlungssystem in seiner heutigen Ausgestaltung weist zahlreiche Mängel auf:

- Die Direktzahlungen sind wenig leistungs- und ergebnisorientiert. Dies gilt insbesondere für die allgemeinen Direktzahlungen. Diese sind zwar an Auflagen (Umwelt, Tierhaltung) gebunden, doch gehen diese beim grössten Teil der ausbezahlten Gelder kaum über die ordentliche Gesetzgebung hinaus. Die Direktzahlungen dienen als Faktorsubventionen (Verbilligung von Boden, Tieren) der Einkommensstützung und stehen in keinem direkten Zusammenhang mit den gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen.
- Die Direktzahlungen basieren auf ungenügenden Daten. Konkrete Berechnungen, welche Mehrkosten beispielsweise der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) oder

die Tierschutzaufgaben verursachen, fehlen weitgehend. Modellrechnungen weisen darauf hin, dass die Direktzahlungen über den verursachten Mehrkosten liegen. Zudem ist oft nicht klar, in welchem Ausmass die gewünschten Leistungen auch ohne Direktzahlungen bereitgestellt würden.

- Die Direktzahlungen erhöhen die Attraktivität eines Berufseinstiegs und behindern die Flächenmobilität. Im Generationenwechsel fördert die Aussicht auf Zehntausende von Franken Direktzahlungen die Bereitschaft, einen Betrieb in der Familiennachfolge zu übernehmen. Die materiellen Anreize, Flächen selber zu bewirtschaften, sind hoch, und es wird zu wenig Land frei für Landwirtschaftsbetriebe, die wachsen möchten.
- Die Direktzahlungen sind zu wenig regional differenziert und orientieren sich zu wenig an den lokalen und regionalen Bedürfnissen und Produktionsbedingungen.
- Das Direktzahlungssystem ist diskriminierend und nur bedingt glaubwürdig. Grössere Betriebe werden durch mit der Betriebsgrösse abnehmende Beiträge oder durch Einkommens- und Vermögensgrenzen benachteiligt. Der Ausschluss möglicher Leistungserbringer (z.B. via einen minimal erforderlichen Arbeitsbesatz, eine Altersgrenze, den Ausschluss juristischer Personen) untergräbt die Glaubwürdigkeit des Systems. Wenn die Direktzahlungen

tatsächlich gemeinwirtschaftliche Leistungen abgelten sollen, darf es keine Rolle spielen, wer sie erbringt.

- Die Direktzahlungen schränken den Handlungsspielraum der Landwirte stark ein. Es gibt zu viele detaillierte Regulierungen, die meist rein handlungsorientiert (z.B. Vorschreiben von Schnittzeitpunkten in extensiven Wiesen) und nicht ergebnis- und leistungsorientiert (z.B. Artenvielfalt einer Wiese) sind.

Die Bereitschaft der Bevölkerung, die Landwirtschaft mit erheblichen Mitteln direkt zu unterstützen, ist vor allem deshalb gross, weil die Leute glauben, die schweizerischen Bauern seien im Bereich Umwelt und Tierwohl der Landwirtschaft in anderen Ländern deutlich überlegen. Gerade hier fehlen aber vielfach die Fakten, die solche Vorteile überzeugend belegen würden. Der Vorwurf, dass die Bevölkerung nicht genügend informiert wird, ist nicht von der Hand zu weisen. In der Bevölkerung dominieren deshalb weiterhin idealisierte Vorstellungen, die mit den realen Verhältnissen in der schweizerischen Landwirtschaft wenig zu tun haben.

Idealisierte Berglandwirtschaft

Die Berglandwirtschaft kann auf besondere Sympathien in der Bevölkerung zählen. Bergbauernbetriebe gelten auf-

grund ihrer natürlichen Standortnachteile für die Nahrungsmittelproduktion allgemein als bedürftig und unterstützungswürdig. Hinzu kommt, dass die Berglandwirtschaft als bedeutsam für die regionale Wirtschaft und als unentbehrlich für Landschaftsvielfalt und Biodiversität betrachtet wird. Diese Einschätzung hat indes wenig mit Fakten zu tun. Die Bedeutung der Berglandwirtschaft wird überschätzt, nicht nur was die Wertschöpfung und die Arbeitsplätze betrifft, sondern auch was ihren Beitrag zur Versorgung mit Nahrungsmitteln, zur Vielfalt von Landschaften und Arten, zur dezentralen Besiedlung oder was die Synergien mit dem Tourismus angeht.

Der Anteil der Erwerbstätigen in Land- und Forstwirtschaft ist zwar im Berggebiet mit 6,9 Prozent mehr als doppelt so hoch wie im Nichtberggebiet mit 3 Prozent. Er liegt aber sogar im Berggebiet-Umland, wo die Bedeutung der Landwirtschaft am grössten ist, gemäss Volkszählung 2000 bei lediglich 10,5 Prozent. Die vergleichsweise grösste Bedeutung hat der Primärsektor in einzelnen voralpinen Bergregionen, so im Oberen Emmental oder im Luzerner Berggebiet. Vom wichtigsten Produkt der Schweizer Landwirtschaft, Milch, wird rund ein Drittel im Berggebiet gemolken. Bei der pflanzlichen Produktion (Getreide, Kartoffeln, Gemüse, Obst u.a.) ist der Beitrag des Berggebietes zur inländischen Nahrungsmittelproduktion hingegen

praktisch vernachlässigbar. Auch ist die Berglandwirtschaft wirtschaftlich zu schwach, um der Abwanderung entgegenzuwirken. Zur dezentralen Besiedlung kann sie deshalb kaum etwas beitragen.

Von der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der Schweiz liegt zwar über die Hälfte im Berggebiet. Die meisten Flächen im Berggebiet lassen sich aber nur extensiv bis sehr extensiv (Sömmerungsweiden) nutzen. Der grösste Teil der Landschaften im Berggebiet hängt wenig oder gar nicht von einer landwirtschaftlichen Nutzung ab. Von 2,7 Millionen Hektaren ist schätzungsweise ein Fünftel durch die Landwirtschaft geprägt bzw. wird durch diese offen gehalten. Die restlichen vier Fünftel bestehen aus unproduktiver Vegetation, Fels, Sand, Geröll, Gletscher, Firn, Gewässern, Waldflächen sowie Sömmerungsweiden über der Waldgrenze.

Aus diesen Zahlen folgt, dass ein überwiegender Teil der Artenvielfalt im Berggebiet nicht von der landwirtschaftlichen Nutzung abhängt. Die kulturbedingte Arten- und Lebensraumvielfalt beschränkt sich auf einen geringen Flächenanteil. So macht der Anteil der schützenswerten Trockenwiesen und -weiden nur gerade etwa zwei Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Berggebiet aus. Wenn artenreiche Flächen wie diese rund 20 000 Hektaren Trockenwiesen und -weiden erhalten werden sollen, braucht

es spezielle Pflegeeingriffe. Diese Pflege ist oft nicht an eine landwirtschaftliche Nutzung gebunden, sie kann sogar im Widerspruch dazu stehen.

Die günstigen Auswirkungen der Berglandwirtschaft für den Tourismus sind keineswegs so eindeutig wie oft dargestellt. Es gibt Nutzungskonflikte, seien dies Geruchs- und Lärmemissionen, vernachlässigte Bauernhöfe oder Zäune, welche die Wanderlustigen behindern. Auch unfreundliche Begegnungen mit weidenden Tieren sind nicht erst seit der Verbreitung der (subventionierten) Mutterkuhhaltung ein Thema. Zudem trägt die Berglandwirtschaft selber auch zur Verbauung und Qualitätsminderung der Landschaft bei. Ausgesiedelte Betriebe, grosse freistehende Ställe, aber auch zerfallende landwirtschaftliche Gebäude können das Landschaftsbild beeinträchtigen.

Auch wenn die Bedeutung der Berglandwirtschaft für Wirtschaft und Natur überschätzt wird, heisst dies keineswegs, dass die Bergbauernbetriebe keine Zukunft haben. Die Nachfrage nach Spezialitäten der Berglandwirtschaft ist nicht nur in der Schweiz vorhanden. Mit entsprechender Vermarktung lassen sich für solche Produkte auch gute Preise erzielen. Zudem könnte die Berglandwirtschaft von einer Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems in Richtung einer gezielten Anbindung der Direktzahlungen an messbare Leistungen besonders profitieren.

Von der Einkommensstützung zur Leistungsabgeltung

Der Ausweg aus den geschilderten Zielkonflikten im schweizerischen Konzept von Multifunktionalität und Direktzahlungen liegt vor allem in der Reduktion der Einkommenskomponente der Direktzahlungen. Die heutige Politik ist primär Einkommenspolitik, doch damit bremst sie den Strukturwandel zu stark. Aus zahlreichen Untersuchungen ist bekannt, dass grössere Produktionseinheiten im Durchschnitt einkommensmässig deutlich besser abschneiden als kleine. Je mehr Bauernbetriebe sich die landwirtschaftliche Produktion teilen müssen, umso weniger bleibt für den Einzelnen.

Die Strukturfrage wird bei einem weiteren Abbau des Grenzschutzes, wie er trotz Sistierung der WTO-Doha-Runde zu erwarten ist, noch an Bedeutung gewinnen. Wenn nicht vor der Markttöffnung die allgemeinen Direktzahlungen reduziert werden, damit die zukunftsfähigen Betriebe durch Übernahmen wachsen können, wird es für die Landwirtschaft noch schwieriger. Beim Strukturwandel Gas zu geben, d.h., den Agrarschutz zu reduzieren, und gleichzeitig auf die Bremse zu treten, d.h., den Preisrückgang mit faktisch produktionsgebundenen Direktzahlungen (Flächen- und Tierbeiträge) zu kompensieren, was aktuell diskutiert wird, würde das Problem noch verschärfen.

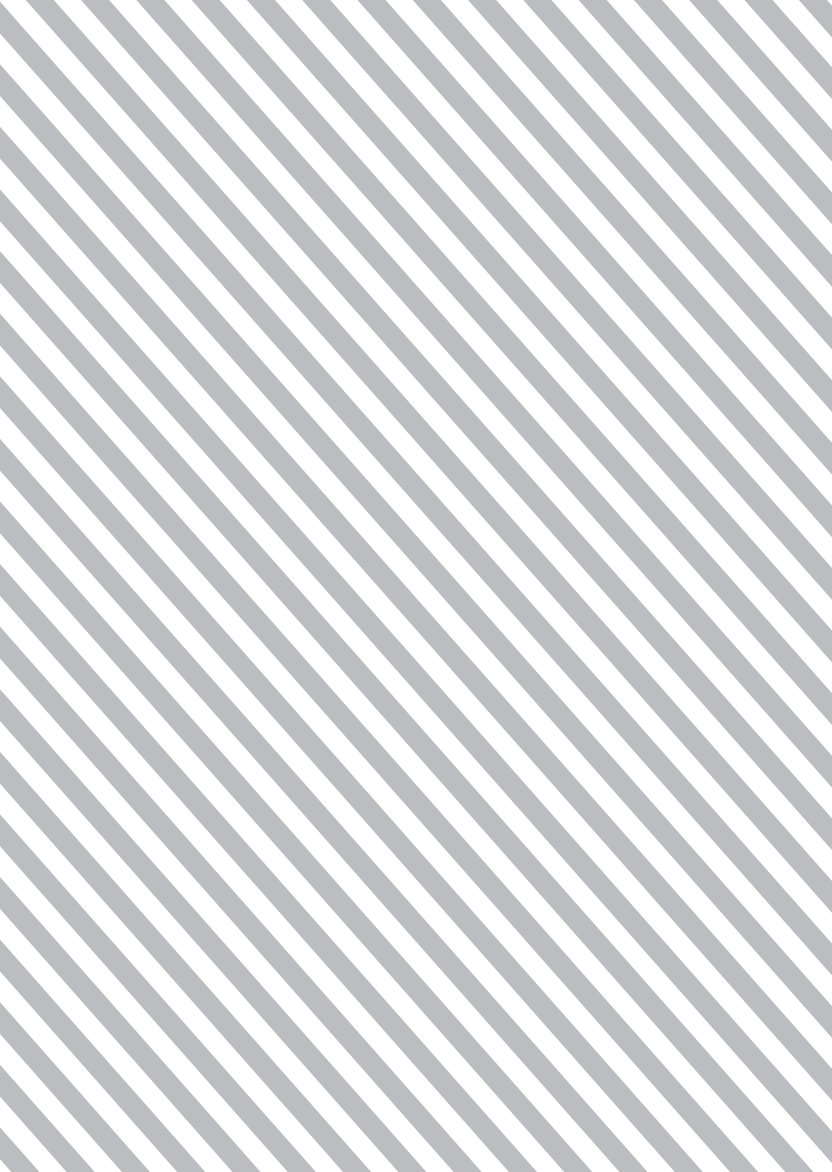
Die Agrarpolitik müsste klar unterscheiden zwischen finanziellen Anreizen zur gezielten Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft und allfälligen Kompensationszahlungen zur Stützung der Einkommen. Hält man an Einkommenszielen fest, so dürfen solche Kompensationszahlungen nicht länger an Produktionsfaktoren wie Flächen und Tierzahlen gebunden werden, und sie sollten befristet sein. Die unbefristeten Direktzahlungen hingegen dürfen sich nicht an Einkommenszielen orientieren, sondern sie müssen so eng wie möglich an die gewünschten Leistungen gebunden sein.

Die Agrarpolitik hat die multifunktionale Landwirtschaft im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Welt Handels und der einsetzenden Öffnung der Agrarmärkte entdeckt. In denjenigen Ländern, die ihre Landwirtschaft stark schützen, ist sie zur eigentlichen Überlebensstrategie geworden. So ist die Multifunktionalität heute vor allem ein politisches Konzept, das je nach Position und Interessenlage etwas anders aussieht und beliebig ausgebaut werden kann. Problematisch ist nicht das Konzept der Multifunktionalität an sich, sondern wie es in der schweizerischen Agrarpolitik bisher konkret umgesetzt wurde. Die diffuse Begründung der Direktzahlungen und des Agrarschutzes mit der Multifunktionalität der Landwirtschaft hält einer kritischen Analyse nicht stand. Die heutige Politik ist nicht nur teuer und

zu wenig wirksam, um die gewünschten Ziele zu erreichen, sie ist auch ein Problem für die Landwirtschaft selbst. In ihrer aktuellen Ausgestaltung behindern die Direktzahlungen den Strukturwandel und erschweren damit die überfälligen Anpassungen der Schweizer Landwirtschaft in einer sich ändernden Welt.

Die Direktzahlungen bremsen den Strukturwandel, statt eine multifunktionale Landwirtschaft zu fördern.

- Die «Multifunktionalität» ist an sich ein brauchbares Konzept, um eine vernünftige Agrarpolitik zu entwickeln. Die schweizerische «Multifunktionalität» ist jedoch nicht viel mehr als ein modernes politisches Konzept zur Legitimation alter Einkommensansprüche.
- Die auf hohen Direktzahlungen basierende Agrarpolitik verfehlt ihre Hauptziele. Dies gilt sowohl bezüglich der Ausrichtung der Produktion auf den Markt als auch der Einkommenssituation der Bauern sowie der Auswirkungen auf die Umwelt.
- Anstatt an konkrete Leistungen sind die Direktzahlungen an Umwelt- und Tierschutzaufgaben gebunden. Als (Faktor-)Subventionen stützen sie zwar die Einkommen, schwächen aber die Preissignale und tragen damit zur Aufrechterhaltung einer hohen und tendenziell umweltbelastenden Produktion bei.
- Damit eine multifunktionale Schweizer Landwirtschaft eine Zukunft hat, braucht es einen Umbau des Direktzahlungssystems von der Einkommensstützung zur gezielten Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.



MYTHOS

Die Schweizer Bauern schonen die Umwelt und produzieren tierfreundlich. Das hat seinen Preis.

REALITÄT

Nahrungsmittel sind in der Schweiz nicht deshalb teurer, weil sie besonders ökologisch produziert werden.

Die viel zitierte agrarpolitische Wende von 1992 gilt als ökologische Erfolgsgeschichte. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung ist überzeugt, dass die Schweizer Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Ländern besonders umweltschonend und tierfreundlich wirtschaftet. Dies deckt sich mit der bäuerlichen Selbstwahrnehmung. Damit einher geht die Vorstellung, dass eine ökologische Produktion teuer ist und Schweizer Nahrungsmittel deshalb mehr kosten. Die Ökologie ist auch ein Hauptargument in der Begründung von Direktzahlungen. Importe gelten aus dieser Sicht als ökologisch doppelt nachteilig, einerseits weil mit dem Transport selbst Umweltbelastungen verbunden sind, und andererseits weil ganz selbstverständlich unterstellt wird, dass die ausländische Produktion umweltbelastender ist als die einheimische.

Diese verbreiteten Ansichten werfen eine ganze Reihe von Fragen auf, die nachstehend nur zum Teil ausführlich behandelt werden: Welche Auswirkungen hat die Schweizer Landwirtschaft auf die Umwelt, und wie haben sie sich in den letzten Jahren verändert? Wie steht die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern da? Wie beeinflussen wirtschaftliche und politische Faktoren die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft? Wie gut schneidet die Schweizer Landwirtschaft bei der Haltung von Nutztieren ab? Und schliesslich, wie schlägt der Import von Nahrungsmitteln ökologisch zu Buche?

Hauptproblem: diffuse Umweltbelastungen

Die traditionelle Nahrungsmittelproduktion ist bodengebunden. Die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung erstrecken sich deshalb typischerweise über ausgedehnte Flächen (Flächenwirksamkeit). Betroffen sind alle natürlichen Ressourcen: die abiotischen Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft, Klima, die biotischen Ressourcen der Ökosysteme, Pflanzen- und Tierarten, Gene sowie die ästhetische Ressource der Landschaften. Diese Flächenwirksamkeit bedeutet, dass Umweltbelastungen diffus anfallen. Die landwirtschaftlichen Emissionsquellen sind im Raum fein verteilt. Im Unterschied zu industriellen Emissionen aus einem Fabrikschlot lassen sich landwirtschaftliche Emissionen weniger gut kontrollieren. Es ist auch schwierig oder unmöglich, die Verursacher einer landwirtschaftlichen Umweltbelastung, beispielsweise einer erhöhten Nitratkonzentration im Trinkwasser, zu identifizieren. Die unmittelbare Anwendung des Verursacherprinzips ist schwierig.

Die Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt hängen von der Art und Intensität der Landnutzung und Produktion ab. Eine Vielzahl von Faktoren ist relevant: Intensität der Tierhaltung, Anteil offene Ackerfläche, Kulturwahl, Anteil intensiv und extensiv genutztes Grünland, Menge, Art und Zeitpunkt der Ausbringung von Dünger, Anteil Brachen und ungenutztes Land, Verwendung von

Pflanzenschutzmitteln und Tierarzneimitteln, Entwässerung und Bewässerung, Menge und Art des Energieeinsatzes. Hinzu kommt, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung auch erwünschte Auswirkungen auf die Umwelt haben kann. Durch die unterschiedliche Landnutzung und Bewirtschaftung kann die landschaftliche Vielfalt erhöht werden. Mit der Schaffung von nicht auf die Produktion ausgerichteten Lebensräumen wie Magerwiesen oder Hecken kann die Biodiversität lokal zunehmen. Mit organischer Düngung und entsprechenden Bewirtschaftungsmassnahmen kann der Humusgehalt eines Bodens vermehrt werden.

Auch wenn die Zusammenhänge zwischen Landwirtschaft und Umweltqualität komplex sind und die Umweltqualität nicht einfach steuerbar ist, gibt es aufgrund naturgesetzlicher Zusammenhänge typische Muster von Folgewirkungen, beispielsweise: Nitrat wird vor allem aus Ackerflächen ausgewaschen; mit zunehmender Anzahl Rindvieh, Geflügel und Schweine pro Flächeneinheit steigen die Nährstoffverluste in Luft (Ammoniak) und Wasser (Nitrat und Phosphor); je mehr Nährstoffe zugeführt werden, desto geringer ist die Artenvielfalt; mit zunehmender Hangneigung und Bewirtschaftungsintensität steigt die Bodenerosion; je grösser der Bestand an Wiederkäuern (Rindvieh u.a.) ist, desto mehr wird vom Treibhausgas

Methan emittiert usw. Im Umkehrschluss lassen sich aus diesen Zusammenhängen wirksame Umweltmassnahmen ableiten.

Schweizer Landwirtschaft: eine ökologische Erfolgsgeschichte?

Als Beleg für die behauptete ökologische Erfolgsgeschichte publizieren die zuständigen Stellen des Bundes verschiedene Indikatoren. So habe der Anteil an Flächen mit umweltschonender Bewirtschaftung und der Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen zugenommen, gleichzeitig seien der Tierbestand, der Mineraldünger- und Pflanzenschutzmittelverbrauch sowie die landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen zurückgegangen. Damit stehe die Schweizer Landwirtschaft heute sehr gut da. Die präsentierten Daten sind zweifellos richtig. Doch wie sind sie zu interpretieren? Verbreitet sind zwei Schlussfolgerungen: Einerseits seien diese Veränderungen mit einer Verbesserung der Umweltqualität gleichzusetzen und andererseits seien sie das Ergebnis der jährlich 2,5 Milliarden CHF Direktzahlungen für gemeinwirtschaftliche und ökologische Leistungen. Diese zwei Schlussfolgerungen müssen bei näherer Betrachtung der Indikatoren stark relativiert, wenn nicht sogar widerlegt werden.

Was ist eine ökologische Leistung?

Seit 1999 muss ein Landwirtschaftsbetrieb für den Bezug von Direktzahlungen den sogenannten ökologischen Leistungsnachweis ÖLN erbringen. Der ÖLN wird im Landwirtschaftsgesetz definiert und in der Direktzahlungsverordnung konkretisiert. Laut Landwirtschaftsgesetz umfasst der ÖLN

- a) eine tiergerechte Haltung der Nutztiere
- b) eine ausgeglichene Düngerbilanz
- c) einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen
- d) eine geregelte Fruchtfolge
- e) einen geeigneten Bodenschutz sowie
- f) eine Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel.

Damit konkretisiert der ÖLN zwar unbestimmte Rechtsbegriffe, geht aber eigentlich nur bei den Bestimmungen zum ökologischen Ausgleich und zur Fruchtfolge über die ordentliche Gesetzgebung in den Bereichen Gewässer-, Umwelt- und Tierschutz hinaus. Dies kann so interpretiert werden, dass aus agrarpolitischer Sicht die Einhaltung von Gesetzen als ökologische Leistung definiert wird, d.h., dass für den Erhalt von Direktzahlungen im Wesentlichen eine Einhaltung der Gesetze verlangt wird. In jeder anderen Branche der Volkswirtschaft ist die Einhaltung der Umweltgesetze selbstverständliche Pflicht.

Der ÖLN ist ein Minimalstandard, der praktisch flächendeckend erfüllt wird. Ein Nachteil solcher Regulierungen ist, dass kein Anreiz besteht, über diesen Standard hinauszugehen.

Ökologische Indikatoren mit geringer Aussagekraft

Als Belege für die Ökologisierung der Schweizer Landwirtschaft werden in der Regel nicht harte Daten präsentiert, die den Zustand der Umwelt beschreiben bzw. eine Verbesserung der Umweltqualität dokumentieren würden, beispielsweise die Entwicklung der Nitratkonzentration im Trinkwasser oder der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft. Vielmehr werden «weiche» Indikatoren verwendet, die sich auf handlungsorientierte Grössen wie Düngermengen oder die Art der Bodennutzung beziehen.

Flächen mit umweltschonender Bewirtschaftung: Der Anteil an Flächen, für die Direktzahlungen unter Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) und weiterer Bewirtschaftungsvorschriften bezahlt werden, hat zwar seit 1993 von 20 Prozent auf heute praktisch 100 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugenommen. Es ist aber nicht bekannt, in welchem Ausmass auf diesen Flächen die Bewirtschaftung tatsächlich verändert wurde. Und dort, wo sie tatsächlich verändert wurde, ist nicht bekannt, inwieweit es sich um Bewirtschaftungsänderungen handelt, die auch ohne Direktzahlungen und ÖLN unternommen worden wären. Immerhin liefert die regionale Verteilung des biologischen Landbaus gewisse Hinweise. Der biologische Landbau konnte sich im Berggebiet viel stärker durchsetzen als im Talgebiet, weil im Berggebiet kaum

Bewirtschaftungsänderungen vorgenommen werden müssen, um den Vorschriften des biologischen Landbaus zu genügen. Die naturräumlichen Voraussetzungen schränken die Nutzungsmöglichkeiten ohnehin stark ein. Dagegen ist die Umstellung auf biologischen Landbau an den günstigen Standorten im Talgebiet oft mit drastischen Bewirtschaftungsänderungen und höherem Arbeitsaufwand verbunden. Wenige Landwirte unternehmen diesen Schritt.

Ökologische Ausgleichsflächen: Analoge Überlegungen lassen sich für die Entwicklung der ökologischen Ausgleichsflächen anstellen. Mit der Intensivierung der Landwirtschaft hat die Artenvielfalt (Flora und Fauna) abgenommen. Das Anlegen von ökologischen Ausgleichsflächen soll vielseitige Flächen entstehen lassen, um für diverse Tiere und Pflanzen wieder Lebensraum zu schaffen. Seit 1993 haben die ökologischen Ausgleichsflächen von 20 000 auf 120 000 Hektaren zugenommen. Dies darf aber nicht mit einer Zunahme der ökologischen Qualität gleichgesetzt werden. Die Flächen, die für den ökologischen Ausgleich ausgeschieden werden, weisen mehrheitlich eine geringe ökologische Qualität und oft auch nur ein geringes Potenzial für Verbesserungen auf. Dies gilt besonders im Talgebiet. Gemeinsam ist diesen Flächen vielmehr eine geringe Eignung für eine intensive landwirtschaftliche Nutzung. Ein Hinweis, dass die Ausscheidung von ökologischen Ausgleichsflächen nicht

gleichbedeutend ist mit Verbesserungen der ökologischen Qualität, stellt auch hier die regionale Verteilung dar. Im Berggebiet wurde ein viel höherer Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen ausgeschieden als im Talgebiet. Dies nicht, weil die Bewirtschaftung im Berggebiet häufiger extensiviert wurde, sondern weil sie aufgrund der natürlichen Einschränkungen schon vorher extensiv war.

Rückgang des Tierbestandes: Zwar ist der Tierbestand in der Schweiz, gemessen in sogenannten Grossvieheinheiten, seit 1993 gesunken. Dies ist aber nicht die Folge der an den ÖLN gebundenen Direktzahlungen, im Gegenteil. Da mit jährlich rund 800 Millionen CHF beinahe ein Drittel der Direktzahlungen in Form von Beiträgen für «Raufutter verzehrende Nutztiere», für die «Tierhaltung unter erschwerenden Bedingungen» und für die Tierhaltungsprogramme RAUS und BTS ausbezahlt wird, bewirken diese Zahlungen einen direkten Anreiz, die Tierhaltung beizubehalten oder sogar auszudehnen. In den vergangenen 15 Jahren ist nur der Milchkuhbestand deutlich gesunken, während die Bestände der übrigen Nutztiere (Geflügel, Schweine, Mutterkühe, Schafe und Ziegen, exotische Tierarten) sogar zugenommen haben. Beim Milchviehbestand hat der sinkende Trend nichts mit der Ökologisierung aufgrund der Agrarpolitik, sondern mit dem Zusammenwirken von Milchkontingentierung, biologisch-technischem Fortschritt und der vermehrten Trennung

von Milch- und Fleischproduktion in der Rindviehhaltung zu tun. Aufgrund der erzielten Leistungssteigerung lässt sich dieselbe Milchmenge von immer weniger Kühen melken. Hinzu kommt, dass der Rindviehbestand per Saldo seit 2004 wieder zunimmt. Seit 2007 wächst mit Blick auf die Aufhebung der Milchkontingentierung und angesichts der Milchpreisentwicklung auf den globalen Agrarmärkten sogar der Milchkuhbestand wieder.

Rückgang beim Mineraldüngerverbrauch: Umweltrelevant ist der Verbrauch der Pflanzennährstoffe Stickstoff und Phosphor. Seit 1993 ist der Verbrauch beider Mineraldünger deutlich zurückgegangen. Allerdings fand diese Abnahme bereits zwischen 1993 und 1998 statt. Seither ist der Verbrauch mehr oder weniger konstant geblieben. Der Rückgang lässt sich deshalb nicht mit dem ökologischen Leistungsnachweis erklären, da dieser erst 1999 eingeführt wurde. Erhellend ist der Blick weiter zurück, denn dieser belegt, dass der Rückgang des Mineraldüngerverbrauchs bereits vor der Agrarreform im Jahr 1993 einsetzte. Der Phosphorverbrauch ist seit 1980 rückläufig und der Stickstoffverbrauch seit 1988/89. Ein wichtiger Grund für den Rückgang des Mineraldüngerverbrauchs liegt im Rückgang des Ackerbaus in der Schweiz. Nach jahrzehntelanger Ausdehnung des Ackerbaus aufgrund massiver finanzieller Förderung wurde der Zenit 1989 erreicht, seither ist die offene

Ackerfläche rückläufig. Die pflanzliche Produktion wurde von der teilweisen Entkopplung von Preis- und Einkommenspolitik stärker getroffen. Beim Weizen beispielsweise haben sich die Preise mindestens halbiert.

Der geringere Mineraldüngerverbrauch ist somit primär eine Folge des rückläufigen Ackerbaus als Reaktion auf die Aufhebung von Preis- und Absatzgarantien. Die Direktzahlungspolitik wirkt sich aus ökologischer Sicht negativ auf den Stickstoffverbrauch aus. Denn die Wirtschaftlichkeit des Ackerbaus wird durch die hohen Flächenbeiträge, die Zusatzbeiträge für offenes Ackerland und Dauerkulturen sowie die Anbaubeiträge im Ackerbau erhöht.

Zunahme der Futtermittelimporte: Seit 1993 wurden die Futtermittelimporte massiv erhöht. Machte 1993 die einheimische Produktion etwa zwei Drittel am gesamten Kraftfutterverbrauch aus, so sind es heute um die 50 Prozent. Das heisst, dass sich etwa die Hälfte der gesamten Fleischproduktion auf importiertes Kraftfutter abstützt. Kraftfutter, wie es z.B. für die Schweine- und Geflügelproduktion verbraucht wird, wird zu einem hohen Anteil aus dem Ausland importiert, die Hofdünger fallen aber in der Schweiz an. Dies führt in den tierintensiven Gebieten der Zentral- und Ostschweiz einerseits zu den beobachteten Umweltbelastungen. In den Herkunftsländern der Futtermittel andererseits wird die Ackerfläche auf Kosten bestehender Waldflächen

ausgedehnt. Mit den Direktzahlungen wird diese intensive Tierproduktion zusätzlich gefördert.

In der Gesamtbilanz bringt die Schweizer Landwirtschaft in Form von Hof- und Mineraldüngern immer noch zu viele Nährstoffe in die Umwelt aus. Es bestehen nach wie vor hohe Stickstoff- und Phosphorüberschüsse. Seit 1995 hat der Stickstoffüberschuss in der Schweiz zwar etwas abgenommen, liegt aber immer noch bei durchschnittlich 100 Kilogramm je Hektare. Der Stickstoff ist eine Schlüsselgrösse für die Gesamtbeurteilung der ökologischen Fortschritte in der Landwirtschaft. Von einer Verbesserung der Stickstoffbilanz profitieren Wasser, Luft und Biodiversität. Nicht zuletzt verbessert ein optimierter Stickstoffeinsatz auch die Energieeffizienz der Landwirtschaft. Laut Modellrechnungen der ETH ist nicht damit zu rechnen, dass es mit der blossen Weiterführung des bisherigen agrarpolitischen Reformprozesses (AP 2007, AP 2011) zu einer substanziellen Reduktion der umweltrelevanten Stickstoffemissionen kommen wird.

Rückgang des Pflanzenschutzmitteleinsatzes: Beim Pflanzenschutzmitteleinsatz gilt wie beim Stickstoffverbrauch, dass er primär von der Ausdehnung des Ackerbaus und der übrigen pflanzlichen Produktion abhängt. Je grösser die offene Ackerfläche und je wichtiger die pflanzliche Produktion, desto grösser ist der Verbrauch an Pflanzenschutzmitteln.

Zu den Pflanzenschutzmitteln gehören verschiedene Wirkstoffe, die nach Anwendung in Hauptgruppen eingeteilt werden: Herbizide, Fungizide, Insektizide, Saatbeizmittel, Akarizide, Bakterizide, Nematizide, Rodentizide, Molluskozide und Wachstumsregulatoren. Die im Jahr 2005 in der Schweizer Landwirtschaft eingesetzte Wirkstoffmenge von rund 1400 Tonnen setzt sich aus etwa 400 zugelassenen chemischen Wirkstoffen zusammen. Seit 1993 hat die verkaufte Wirkstoffmenge in Tonnen um etwa 30 Prozent abgenommen. Wie bei den Mineraldüngern fand der Rückgang vor allem zwischen 1993 und 1998 statt. Zudem hat er wie beim Stickstoffverbrauch bereits 1988/89 eingesetzt. Inwieweit mit dem sinkenden Verbrauch an Pflanzenschutzmitteln eine Entlastung der Umwelt einhergeht, ist allerdings weniger klar als bei Stickstoff und Phosphor. Dies, weil es bei den Pflanzenschutzmitteln weniger auf die Quantität als die Qualität ankommt. Die Wirkung eines Wirkstoffes hängt nicht einfach vom Gewicht, sondern von der Wirksamkeit ab. So kann ein neuer Wirkstoff bei weniger Gewicht eine stärkere Wirkung entfalten. Tatsächlich haben die Pflanzenschutzfirmen die Aufwandmengen bei neuen Mitteln in den letzten Jahren massiv reduziert. Insgesamt muss daraus der Schluss gezogen werden, dass der beobachtete Rückgang weniger auf die Wirkstoffmenge als vielmehr auf die verminderten Einsatzmengen der neuen Produkte zurückzuführen ist.

Rückgang der Veterinärantibiotika: Als Folge des Verbots, Antibiotika und ähnliche Stoffe in der Tierhaltung als Leistungsförderer einzusetzen, hat sich der Import von Veterinärantibiotika von 1995 bis 2001 halbiert. Dennoch werden bis heute in der Nutztierhaltung mehr Antibiotika-Wirkstoffe eingesetzt als in der Humanmedizin. Ungelöst ist die Entsorgung der mit Antibiotika kontaminierten Milch, jährlich schätzungsweise ein Prozent der Milchmenge oder 30 Millionen Kilogramm Antibiotika und andere Tierarzneimittel gelangen via Mist und Gülle in die Umwelt. Derzeit ist noch unklar, wie gross das Risiko der Resistenzbildung und -übertragung ist. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) stuft das Problem als äusserst gravierend ein und sieht dringenden Handlungsbedarf.

Rückgang landwirtschaftlicher Treibhausgasemissionen: Seit 1990 sind die Emissionen der landwirtschaftlichen Treibhausgase Methan und Lachgas, die bei der Haltung von Rindvieh und anderen Wiederkäuern sowie bei der Düngung entstehen, um zehn Prozent gesunken. Auch diese Entwicklung hat wenig damit zu tun, dass die Schweizer Landwirtschaft besonders ökologisch produzieren würde. Sie ist primär eine Folge sinkender Rindviehbestände. Auch bei den Treibhausgasen fördern die Direktzahlungen durch die Stützung der tierischen und pflanzlichen Produktion eher die Emissionen.

Energieverbrauch: Seit 1970 ist der Verbrauch an nicht erneuerbaren Energien in der schweizerischen Landwirtschaft mit der Intensivierung der Produktion um 80 Prozent gestiegen und hat sich seit Anfang der 1990er Jahre konsolidiert. Gleichzeitig ist die Energieeffizienz gesunken; seit 1990 liegt sie bei 0,4. Um 2000 kcal zu erzeugen, werden 5000 kcal (nicht erneuerbare) Energieträger eingesetzt.

Agrarbezogene Umweltqualität

Die kritische Betrachtung der verschiedenen Indikatoren hat gezeigt, dass diese den angeblichen ökologischen Erfolg der Neuorientierung der Schweizer Agrarpolitik mit ihrem ausgebauten Direktzahlungssystem nicht belegen können. Ausschlaggebend für die Beurteilung der Umweltbilanz der schweizerischen Landwirtschaft ist die Entwicklung harter Daten, mit denen die agrarbezogene Umweltqualität quantitativ erfasst werden kann. Der aktuelle Zustand der Umwelt in der Schweiz ist zwar recht gut dokumentiert. Die Analyse der zeitlichen Entwicklung stösst aber an Grenzen, da vergleichbare Zeitreihen kaum vorliegen. Dennoch gibt es aus verschiedenen nationalen Umweltmonitorings und wissenschaftlichen Untersuchungen zu einzelnen Aspekten viele empirische Indizien, um die Entwicklung der agrarbezogenen Umweltqualität zu beschreiben.

Boden: Besonders schwierig ist die Beurteilung von Veränderungen der Bodenqualität. Auf nationaler Ebene gibt es die Nationale Beobachtung (NABO). Laut NABO gibt es in der Schweiz keine Böden, die nicht mit Schadstoffen belastet sind. Die Bodenfruchtbarkeit scheint an über 40 Prozent der NABO-Standorte gefährdet. Damit ist vor allem die Landwirtschaft angesprochen, nicht nur als Betroffene, sondern auch als Verursacherin. Zu den negativen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung gehören die stoffliche Belastung der Böden mit Schwermetallen und schwer abbaubaren organischen Stoffen, die Bodenerosion und die Bodenverdichtung. Eine mögliche positive Auswirkung ist die Erhöhung des Humusgehaltes.

Langfristig besonders problematisch ist die schleichende Anreicherung der Böden mit Schwermetallen. Hier sind neben Immissionen aus der Luft (z.B. Blei und Cadmium) Hof- und Mineraldünger sowie Pflanzenschutzmittel die wichtigsten landwirtschaftlichen Eintragsquellen. Obwohl die Schwermetalleinträge abgenommen haben, weisen NABO-Untersuchungen darauf hin, dass sich die Schwermetalle in vielen Böden weiter anreichern. Bodenerosion, Bodenverdichtung und Entwicklung des Humusgehaltes hängen vor allem von der Art und Intensität der ackerbaulichen Nutzung ab. Von Erosion können auch unsachgemäss genutzte Weideflächen und generell intensiv bewirtschaftete Wiesen

in Hanglagen betroffen werden. Bei der Bodenerosion sind gemäss Bodenerosions-Gefährdungskarte der Schweiz 40 Prozent der Ackerflächen von einem durchschnittlichen Bodenabtrag von mehr als zwei Tonnen pro Hektare und Jahr betroffen. Je weniger offenes Ackerland, umso weniger sind die Böden gefährdet, bzw. je mehr offenes Ackerland, umso höher sind die Anforderungen an die Bewirtschaftung. Die vorliegenden Untersuchungen weisen nicht darauf hin, dass es bei der Ressource Boden in den Bereichen Bodenerosion, -verdichtung, Schadstoffe und Humusgehalt spürbare Verbesserungen gegeben hätte.

Wasser: Eine gute Datenlage besteht beim Wasser. Das Projekt «Nationale Daueruntersuchung der schweizerischen Fliessgewässer» (NADUF) läuft seit 1972. Seit 1997 wird das nationale Messnetz zur Beobachtung der Grundwasserqualität NAQUA aufgebaut. Die unerwünschten Auswirkungen der Landwirtschaft betreffen hauptsächlich die erhöhten Phosphorgehalte in Oberflächengewässern (Eutrophierung), erhöhte Nitratkonzentrationen im Grundwasser sowie Pflanzenschutzrückstände im Trinkwasser, aber auch in Oberflächengewässern.

- Seit Mitte der 1970er Jahre sind die Phosphorkonzentrationen in den Oberflächengewässern markant zurückgegangen. Hauptursachen für den Rückgang waren der Ausbau der Abwasserreinigung und das Phosphatverbot

für Textilwaschmittel 1985. Die verbleibenden Belastungen stammen vorwiegend aus der Landwirtschaft. Nach wie vor werden besonders belastete Seen wie der Sempacher-, der Baldegger- und der Hallwilersee belüftet.

- Nachdem die Nitratkonzentrationen in vielen Grundwasservorkommen während Jahrzehnten gestiegen sind, ist seit Mitte der 1990er Jahre ein sinkender Trend festzustellen. Dennoch liegt auch heute bei 20 Prozent der Messstationen die Konzentration über dem Qualitätsziel von 25 mg/l. Der Ackerbau ist die wichtigste Ursache für hohe Nitratkonzentrationen. In Ackerbaugebieten liegen die Nitratkonzentrationen bei der Hälfte der Messstationen über dem Qualitätsziel.
- Je höher der maximale Nitratgehalt, desto höher sind in der Regel auch die Konzentrationen an Pflanzenschutzmitteln (PSM). NAQUA-Analysen haben bei etwa 60 Prozent der Messstellen PSM nachgewiesen, und bei 12 Prozent aller Standorte liegen die Konzentrationen über den gesetzlichen Grenzwerten gemäss Gewässerschutzverordnung. Der landwirtschaftliche Pflanzenbau ist nicht der einzige, aber der bedeutendste Verursacher von erhöhten PSM-Konzentrationen.

Luft/Klima: Trotz einem Rückgang in den vergangenen Jahren ist der Anteil der Landwirtschaft am Ausstoss von

Treibhausgasen nach wie vor sehr hoch. Rechnet man den Ausstoss an Methan und Lachgas in Kohlendioxid-Äquivalente um, war die Landwirtschaft 2005 für 11 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Dazu kommt, dass die Ammoniakemissionen zu mehr als 90 Prozent aus der Landwirtschaft stammen. Bedeutsam sind diese, weil sie neben den Stickoxidemissionen aus dem Verkehr die Hauptursache für die hohen Stickstoffeinträge in die Ökosysteme sind. Während die Verkehrsemissionen deutlich zurückgegangen sind, gilt dies nicht beim Ammoniak aus der landwirtschaftlichen Produktion. Als Indikator für das weiter bestehende Problem mag der Hinweis dienen, dass beispielsweise die Stickstoffeinträge in Waldökosysteme im Durchschnitt doppelt so hoch sind wie das wissenschaftlich definierte tragbare Mass von 10 bis 20 Kilogramm Stickstoff pro Hektare und Jahr. In den tierintensiven Gebieten der Ost- und Zentralschweiz müssen die Ammoniakemissionen um bis zu 70 Prozent reduziert werden, um das oben erwähnte tragbare Mass zu erreichen.

Biodiversität: Gemäss Schätzungen sind 20 bis 80 Prozent der einheimischen Pflanzen-, Pilz- und Tierarten gefährdet. Während die Schweiz beim Schutz ihrer Umwelt im Allgemeinen gut abschneidet, gilt dies nicht für die Biodiversität. Dies bestätigen erste Ergebnisse des Biodiversitäts-Monitorings, eines Bundesprogramms, das im

Jahr 2001 gestartet wurde, sowie die Resultate des Umweltprüfberichts der OECD für die Schweiz (2007). Gerade in den Agrarlandschaften ist die biologische Vielfalt weiterhin gefährdet. Zwar bescheinigt eine Evaluation der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau den agrarpolitischen Massnahmen zur Förderung des ökologischen Ausgleichs eine moderat positive Wirkung auf die Biodiversität. Doch der grösste Teil der ökologischen Ausgleichsflächen ist qualitativ nicht wertvoll. In einer grösseren Erhebung zeigte sich, dass im Mittelland nur ein Viertel der Wiesen mit Beiträgen für den ökologischen Ausgleich ein Minimum an charakteristischen Pflanzenarten aufweist und nur sieben Prozent dem Bild der traditionell extensiv bewirtschafteten, artenreichen Wiese entsprechen. Damit sind schätzungsweise nur gerade 0,5 bis 2 Prozent der Agrarlandschaft im Talgebiet als qualitativ hochwertig zu bezeichnen. Und gemäss «Swiss Bird Index» hat die Vielfalt bei den Brutvogelarten im Kulturland seit 1990 weiter abgenommen, während sie im Wald zugenommen hat. Dies wird sich beim heutigen Beitragssystem nicht ändern, da es ökonomisch interessanter ist, die Flächen für die Gülleverwertung einzusetzen als für die Schaffung von Biodiversität.

Von besonderer Bedeutung für die Zukunft ist die Erhaltung und Förderung der genetischen Vielfalt bei den Kulturpflanzen und Nutztierassen. Die weltweite Entwicklung

der Agrarproduktion hat zu einer gefährlichen Verkleinerung der Vielfalt an angebauten Kulturpflanzen und ihrer genetischen Vielfalt geführt. Diese Entwicklung ist nicht nur ein kultureller Verlust, sondern ein Risiko für die globale Ernährungssicherheit. In der Schweiz hat dieses Thema in den letzten Jahren zwar an Bedeutung gewonnen. Dies ist aber weniger der Agrarpolitik als privater Initiative – genannt sei in erster Linie die Stiftung Pro Specie Rara – zu verdanken.

Landschaften: Die Landwirtschaft nutzt etwa 1,5 Millionen Hektaren und ist damit für das landschaftliche Aussehen von mehr als einem Drittel der Schweiz wesentlich mitverantwortlich. Die Agrarlandschaft ist einerseits durch eine vermehrte Ausräumung geprägt (starke Abnahme der Obstbäume im Talgebiet) und anderseits durch eine vermehrte Zersiedlung durch Wohn- und Tierhaltungsbetriebe, die aus den Dorflagen im Siedlungsbiet in die offene Landschaft aussiedeln. Fast jedes dritte Gebäude steht ausserhalb der Bauzone.

Als ästhetische Ressource ist die Qualität einer Landschaft nicht objektiv messbar. Zudem wandelt sich der Geschmack über die Zeit. Was als wünschenswert gilt, ist auch kulturell bestimmt. Während beispielsweise in den Schweizer Alpen Kühe zum Landschaftsbild gehören, würde das Weiden von Tieren in Berglandschaften der USA als Affront gegen die Natur empfunden. In der Schweiz legen sozialwissenschaftliche Untersuchungen nahe, dass Menschen eher eine

Präferenz für abwechslungsreiche und kleinräumig strukturierte Landschaften haben. Auch wenn dies viel Raum für Interpretation lässt, ist zu vermuten, dass der objektiv gemessene Rückgang der agrarlandschaftlichen Vielfalt in den letzten Jahrzehnten von vielen als Verlust empfunden wird. Dieser Trend wurde durch die Agrarreform nicht gebrochen, umso weniger, als es in der Agrarpolitik keine spezifischen Massnahmen zur Förderung «schöner Landschaften» gibt.

Schweizer Landwirtschaft – ökologisch nicht an der Spitze

Die Botschaft einer «ökologischen Erfolgsgeschichte» verblasst in einer vertieften Analyse. Die Schweizer Landwirtschaft ist nicht so ökologisch, wie sie sich verkauft. Aber schneidet die Schweizer Landwirtschaft nicht wenigstens deutlich besser ab als die Landwirtschaft in anderen Ländern? Das Hauptproblem, das sich bei dieser Frage stellt, ist der Mangel an zuverlässigen und vergleichbaren Daten. Datendefizite bestehen sowohl in Bezug auf den Zustand der Umwelt als auch auf die Art der Bewirtschaftung sowie auf die Umweltauflagen und deren Vollzug. Dennoch lässt sich anhand ausgewählter Themen zeigen, dass die verfügbaren Indikatoren keine ökologische Überlegenheit der Schweizer Landwirtschaft zu belegen vermögen.

Environmental Performance Index (EPI): Ziel des EPI ist ein internationaler Vergleich des Umweltschutzes anhand von 25 Indikatoren. In der Gesamtwertung 2008 belegt die Schweiz unter 149 Ländern den ersten Platz. Bei der Landwirtschaft bewegt sie sich allerdings nur im Mittelfeld und unterscheidet sich nicht von hinsichtlich Lage oder Einkommensniveau vergleichbaren Ländern. Das mässige Abschneiden der Schweiz ist nach Meinung der Autoren des EPI die Folge der hohen Agrarsubventionen.

Nährstoffbilanzen: Mitte der 1990er Jahre bewegte sich die Schweiz bei den Nährstoffbilanzen für Stickstoff und Phosphor im Vergleich zu anderen europäischen Ländern im Mittelfeld. Konkret waren die Stickstoff- und Phosphorüberschüsse etwas höher als in Deutschland (alte Bundesländer), Grossbritannien und Österreich, jedoch niedriger als in den Niederlanden oder in Belgien. International wird auch eine Reduktion der Phosphor- und Stickstoff-Einträge ins Meer angestrebt. Zwischen 1985 und 2000 hat nicht nur die Schweiz ihre Phosphorfrachten um 60 Prozent gesenkt, sondern als Folge des Oslo-Paris-Abkommens zum Schutz der Nordsee (OSPAR) haben auch Belgien, Dänemark, Deutschland, die Niederlande und Norwegen eine Reduktion von je 60 bis 70 Prozent erreicht. Das Stickstoffziel, eine Halbierung der Einträge, wurde hingegen von keinem OSPAR-Vertragsland erreicht, auch nicht von der Schweiz.

Nitratbelastung des Trinkwassers: In der Schweiz wurde bei 20 Prozent der Messstellen der Anforderungswert der Gewässerschutzverordnung von 25 Milligramm Nitrat je Liter überschritten. In der EU lagen 40 Prozent der Überwachungsstationen über diesem Wert. Die naheliegende Erklärung für das bessere Abschneiden der Schweiz ist die geringere Bedeutung des Ackerbaus. Unter Ackerflächen überschritten nämlich in der Schweiz sogar 50 Prozent der Messstellen den Anforderungswert von 25 Milligramm/Liter.

Umweltvorschriften: Gemäss einer deutschen Studie sind die Anforderungen des Schweizer ÖLN häufig höher als diejenigen der sogenannten «Cross Compliance»-Bedingungen in der EU. Eine ländervergleichende Untersuchung des Bundesamtes für Landwirtschaft zu den Agrarumweltvorschriften auf Stufe Gesetz und Verordnung relativiert jedoch dieses Ergebnis. Wichtiges Resultat ist, dass die Schweiz in keinem der untersuchten Bereiche die strengsten Vorschriften hat.

Pflanzenschutzmittel: Die europäische Kommission lässt seit 1992 alle bis dahin zugelassenen Wirkstoffe neu überprüfen. Von 1200 angemeldeten Wirkstoffen haben bisher nur rund 200 eine erneute Zulassung erhalten. Gemäss Schätzung des Bundesamtes für Landwirtschaft ist nach Abschluss der Überprüfung mit etwa 300 erneuten Zulassungen zu rechnen. Die restlichen Substanzen werden verboten, entweder

weil sie die Bewilligungskriterien nicht erfüllen oder weil aus Kostengründen niemand ein neues Dossier eingereicht hat. Damit wird die Schweiz in ihrer früheren Führungsrolle von der EU abgelöst. Sie muss sich dieser Praxisverschärfung allerdings im autonomen Nachvollzug anschliessen. Im Vergleich zu heute mit rund 400 Wirkstoffen werden in der Schweiz in Zukunft weniger Wirkstoffe zugelassen sein.

Umweltabgaben: Belgien, Dänemark, die Niederlande und Schweden haben Umweltabgaben auf Düngemitteln eingeführt. Dänemark erhebt im Rahmen eines Aktionsplans zur Reduktion von Pflanzenschutzmitteln auch eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel. Diese ist als Lenkungsabgabe mit unterschiedlichen Abgabesätzen ausgestaltet (z.B. 34 Prozent auf Herbiziden, 54 Prozent auf Insektiziden).

Biologischer Landbau: Selbst beim biologischen Landbau droht die Schweiz überholt zu werden. Die neue EU-Bioverordnung setzt künftig strengere Standards. Bei den Fütterungsvorschriften bedeutet dies beispielsweise, dass Biotiere nach voller Umsetzung der Bioverordnung zu 100 Prozent biologisch gefüttert werden müssen. Diese Entwicklung im Ausland könnte viele Schweizer Biobauern in Bedrängnis bringen, nicht zuletzt im Berggebiet.

Der allgemeine Stand des Umweltschutzes in der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch. Auch der Agrarsektor ist einer strengen Umweltgesetzgebung unterworfen,

----- Neuseeland und die «agriculture de proximité» -----

Die hoch produktive und international sehr wettbewerbsfähige neuseeländische Landwirtschaft schneidet schon heute im internationalen Vergleich ökologisch gut ab. Die Erhaltung des Image «green and clean» ist für Neuseeland existenziell. Die Regierung plant nun eine weitere ökologische Offensive: Neuseeland soll als erste Nation der Welt klimaneutral werden. Davon ist auch die exportorientierte Landwirtschaft massiv betroffen.

Die neuseeländische Agrarwirtschaft kämpft mit dem Label «green and clean» vor allem auch gegen die verbreiteten falschen Ansichten von Konsumenten in den weit entfernten Abnehmerländern, was die ökologische Belastung durch die langen Transportwege von Agrargütern betrifft. Die agrarpolitische Kommunikation in den Staaten mit hohem Agrarschutz ist natürlich nicht darauf ausgerichtet, solche Fehlmeinungen anhand der verfügbaren Fakten zu korrigieren. Vielmehr nutzt sie diese für ihre eigenen Zwecke. Das in der Schweiz geläufige Schlagwort dazu propagiert die «agriculture de proximité». Dabei ist die Nähe keine objektive Grösse (zum Beispiel Transportkilometer oder Transportstunden), sondern an der Schweizer Grenze hört die «proximité» auf. Dabei können Transportwege für Agrargüter innerhalb der Schweiz länger sein als solche aus ausländischen Nachbarregionen ins schweizerische Mittelland, wo der Grossteil der Bevölkerung lebt.

und zwar weil er in besonders hohem Ausmass natürliche Ressourcen beansprucht. Im Gesamtergebnis schneidet die Schweizer Landwirtschaft bezüglich ihrer Umweltaus-

wirkungen jedoch nicht besser ab als vergleichbare Länder. Worin sie sich nachweislich von den anderen unterscheidet, ist, dass sie viel stärker vor Konkurrenz geschützt und mit direkten Einkommenszahlungen unterstützt wird. Die Umweltbilanz des Agrarschutzes mit seinen strukturerhaltenden Massnahmen fällt insgesamt negativ aus. Eine ökologische Vorreiterrolle einzunehmen, wird zudem für die schweizerische Landwirtschaft immer schwieriger, denn auch in anderen Ländern wird die agrarbezogene Umweltpolitik ausgebaut.

Für die Schweiz wird es auch deshalb besonders eng, weil für eine landwirtschaftliche Nutzung nur gerade ein Viertel der Landesfläche zur Verfügung steht und die Nutzungskonflikte – vor allem im dicht besiedelten Mittelland – entsprechend ausgeprägt sind. Eine Steigerung der Öko-Effizienz, verstanden als Verbesserung der Umweltqualität inklusive Biodiversität und Landschaftsvielfalt bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung oder sogar Steigerung der Produktion, stösst an Grenzen.

«Food miles» oder die importierte Ökologie

Viele Menschen glauben, dass Agrar- und Nahrungsmittelimporte aus dem Ausland, besonders über grosse Distanzen aus Übersee, ökologisch bedenklich seien. Die

Transporte würden viel Energie verschlingen und damit auch die Umwelt übermässig belasten. Deshalb seien die «Food miles» ein wichtiges Kriterium beim Kaufentscheid. In Tat und Wahrheit zählt in der Energie- und Ökobilanz des Nahrungsmittelkonsums auf dem Weg bis auf den Teller vor allem der Energieaufwand in der Produktion, allenfalls noch in der Verarbeitung, nicht aber der Transportweg. Nur bei Luftfracht fällt der Transport entscheidend ins Gewicht. Die meisten Agrargüter aus Übersee werden jedoch ökoeffizient in grossen Containerschiffen auf dem Seeweg transportiert. Überseeische wettbewerbsfähige Agrarproduzentenländer wie Neuseeland, Südafrika oder Argentinien schneiden gerade in Bezug auf die Agrarproduktion ökologisch sehr vorteilhaft ab. Rinder, Kühe und Schafe sind dort das ganze Jahr hindurch auf freiem Feld. Energieintensive Tierhaltung in Ställen gibt es kaum. Ackerbau auf grossen Flächen erlaubt einen viel effizienteren Einsatz von Maschinen. Auch die in unseren Breitengraden oft typische Produktion von Gemüse und Früchten in geheizten Gewächshäusern ist viel energieintensiver als der Import von sonnengereiften Produkten.

Studien der Lincoln University in Christchurch belegen beispielsweise, dass selbst unter Berücksichtigung der weiten Transportwege die neuseeländischen Milchbauern nur halb so viel Energie pro Liter produzierte Milch brauchen wie ihre Konkurrenten in England. Und eine neue Studie

für Deutschland belegt, dass bei Äpfeln der Energieaufwand für Anbau, Ernte und Transport nicht von der Entfernung zum Markt, sondern von der Betriebsgrösse abhängt.

Schliesslich ist noch ein weiterer und selten erwähnter Punkt anzuführen. Es ist mindestens fragwürdig, den eigenen Agrarschutz mit dem Argument zu begründen, dadurch würde die Umwelt in anderen Ländern geschont. Dies stellt eine Einmischung in die umweltpolitische Souveränität anderer Länder dar.

Schweizer Nutztierhaltung: artgerechter und deshalb teurer?

Umfragen belegen, dass der Tierschutz in der Schweizer Bevölkerung einen hohen Stellenwert einnimmt. Für die Überlegenheit der Schweizer Tierhaltung werden die angeblich viel strengere Tierschutzgesetzgebung in der Schweiz sowie die stetige Zunahme der Beteiligung an den freiwilligen Tierhaltungsprogrammen des Bundes RAUS («Regelmässiger Auslauf von Nutztieren im Freien») und BTS («Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme») angeführt. Die Schweiz verbietet auch lange Nutztier-Transporte von mehr als sechs Stunden innerhalb der Schweiz, aber nicht im Ausland. In der kleinen Schweiz wirkt diese Vorschrift allerdings kaum verteuern, weil sie gar nicht

beschränkend wirkt. In der EU waren bisher maximal 24 Stunden erlaubt. Neu regelt die EU aber Transporte über sechs Stunden detailliert, und die Schweizer Transporteure haben nach Auskunft des Bundesamtes für Veterinärwesen Probleme, diese Regelungen bei internationalen Transporten einzuhalten.

Es gibt viele Gründe, weshalb die Tierhaltung in der Schweiz teuer ist: klimatische Voraussetzungen, knappe landwirtschaftliche Nutzfläche mit ausgeprägten Nutzungskonflikten, teures Bauen, teure Futtermittel, teurer Boden, allgemein hohes Umweltschutzniveau u.a. Die Auflagen für eine artgerechte Tierhaltung stehen als kostentreibender Faktor aber nicht an erster Stelle. Zudem droht die Schweiz ihre teilweise bestehende Vorreiterrolle zu verlieren, da die Tierschutzgesetzgebung in vergleichbaren Ländern, vor allem in der EU, ebenfalls verschärft wird. Ein Beispiel ist die Käfighaltung bei Legehennen.

Negativ ins Gewicht fällt, dass sich der hohe Selbstversorgungsgrad von 94 Prozent bei der tierischen Produktion im Vergleich zu 42 Prozent bei der pflanzlichen Produktion weitgehend auf den Import von Futtermitteln aus dem Ausland stützt. Die Umweltauswirkungen dieser stark auf Kraftfutter basierten Fleischproduktion sind bekannt. Die Förderung der artgerechten Tierhaltung mit Beiträgen steht teilweise im Widerspruch mit anderen Umweltzielen.

Mehr Umweltbelastung durch hohe Preise und Direktzahlungen

Die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft sind das Ergebnis der Art und Intensität der Bewirtschaftung. Sie sind nicht naturgegeben, sondern hängen von wirtschaftlichen Anreizen und gesetzlichen Einschränkungen ab. Je höher die Preise, desto mehr und intensiver wird produziert und desto höher sind die Umweltbelastungen. Zwar wurde in der Schweiz die direkte Einkommensstützung in Form von Preis- und Absatzgarantien weitgehend abgeschafft. Weiterhin sind die Preise für landwirtschaftliche Massenprodukte aber höher, als sie bei einem weiteren Abbau des Grenzschatzes und einer Marktöffnung wären. Damit sind auch Produktion und Umweltbelastung höher als bei offenen Grenzen.

Allerdings stellen nicht nur hohe Preise, sondern auch andere Formen der Einkommensstützung einen Anreiz für die Ausdehnung der Produktion dar. In der Schweiz sind es die an die Ackerfläche und den Tierbestand gebundenen Direktzahlungen. Diese sind in ihrer heutigen Ausgestaltung also keineswegs produktionsneutral, wie oft behauptet wird. Je höher die Anreize zur Intensivierung und Steigerung der Produktion in Form von höheren Preisen und Faktorsubventionen sind, umso dringlicher ist die Notwendigkeit, die unerwünschten Auswirkungen der Produktion

auf die Umwelt in Grenzen zu halten. Mit der Einkommensstützung steigt auch der Regulierungsbedarf.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass in der Schweiz die Öko-Effizienz, d.h. eine Aufrechterhaltung der Produktion bei gleichzeitigem Rückgang der Umweltbelastung, an Grenzen stösst. Diese Grenzen können zwar mittel- bis langfristig durch einen biologisch-technischen Fortschritt in Richtung ressourcensparender und ökologisch intelligenter Anbausysteme ausgedehnt werden. Kurzfristig jedoch dürfte eine deutliche Verbesserung der Umweltqualität nur durch einen Rückgang der Produktionsintensität erreichbar sein. Und dies ist nur durch eine Senkung der Produktionsanreize möglich, d.h. durch eine Anpassung der Preise an die Marktnachfrage und eine Senkung der Faktorsubventionen.

Die Gegenthese zur «ökologischen Erfolgsgeschichte» ist, dass das schweizerische Direktzahlungssystem die Agrarproduktion fördert und die landwirtschaftlichen Einkommen stützt, aber nicht in der Lage ist, landwirtschaftliche Umweltbelastungen spürbar zu senken. Die heutige Agrarpolitik ist primär Einkommenspolitik, die mit einer entsprechenden Ressourcenfehllenkung verbunden ist: Zu viele Arbeitskräfte, zu viel Fläche, zu viel Dünger und andere Hilfsstoffe werden für eine intensive Produktion von Nahrungsmitteln eingesetzt. In Bezug auf die anfängliche

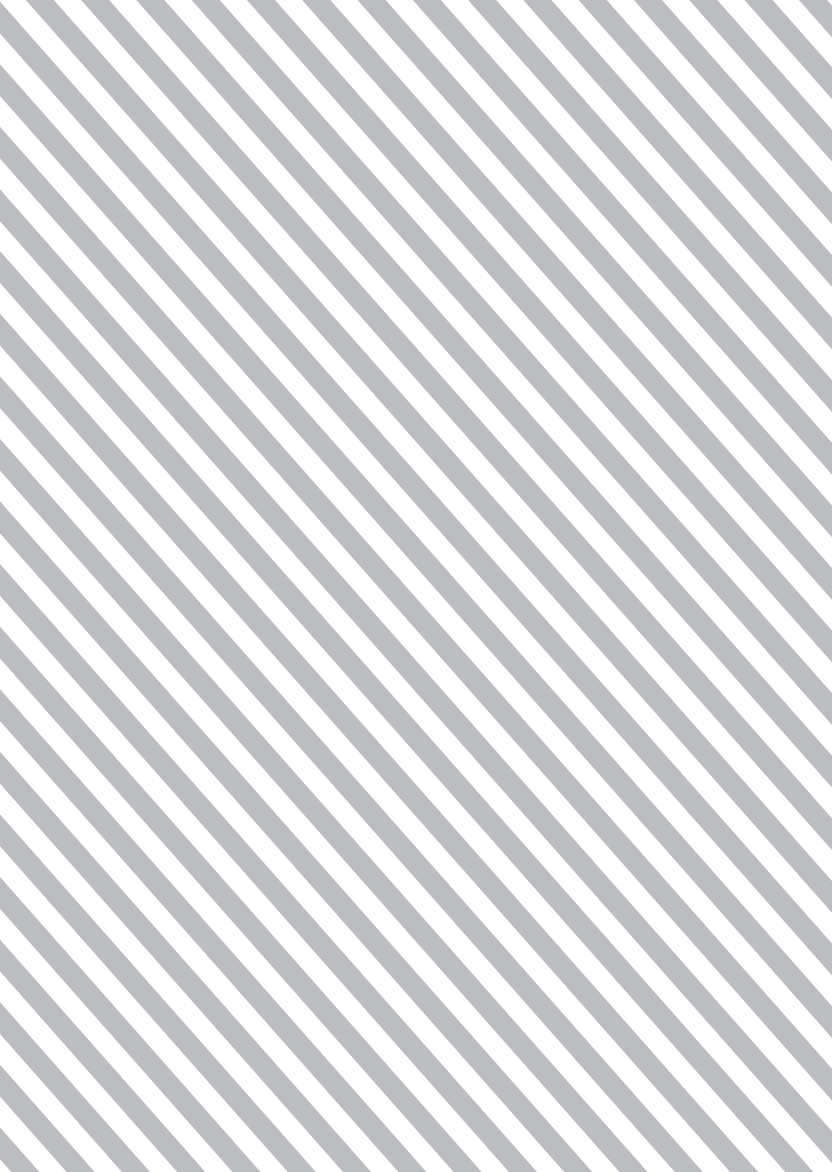
politische Absicht kann diese Entwicklung durchaus als Erfolg bezeichnet werden. Das ursprüngliche Ziel der Direktzahlungen war ja auch die Einkommensstützung. Die Umweltziele wurden erst später auf politischen Druck nachgeschoben, allerdings in der Praxis bis heute nicht umgesetzt. Dies erklärt, weshalb sich die agrarbezogene Umweltqualität bis heute nicht nachweislich verbessert hat. Auch die Behauptung, dass besonders strenge Umwelt- und Tierhaltungsvorschriften die schweizerische Agrarproduktion im Vergleich zum Ausland wesentlich verteuern, lässt sich in dieser Form nicht aufrechterhalten. Bis heute fehlt der Nachweis, dass strengere und verteuernde Auflagen auch einen entsprechenden Nutzen bringen, der einen schweizerischen Vorsprung auf das Ausland begründen könnte.

Wichtige Schritte auf dem Weg zu einer ökologischen Landwirtschaft sind einerseits ein Abbau des Grenzschutzes und damit eine Entwicklung der Preise entsprechend der Marktnachfrage sowie eine Reduktion der verzerrenden Faktorsubventionen. Wenn die Produktion auf das Niveau zurückgeführt wird, das der Markt nachfragt, dann wird auch die Umwelt entlastet. Es gilt in der Schweiz, die Knappheit des Bodens und die zahlreichen damit verbundenen Nutzungskonflikte als Chance zu nutzen. Es ergibt sich daraus ein besonders hoher Druck für eine Professionalisierung der Produktion in Richtung ressourceneffizienter und

ökologisch intelligenter Tierhaltungs- und Anbausysteme. Eine solche Entwicklung ist allerdings bei der derzeitigen umfassenden Förderung der landwirtschaftlichen Produktion alles andere als einfach einzuleiten.

Die Schweizer Landwirtschaft ist nicht so ökologisch, wie sie sich verkauft

- Die vorliegenden Daten belegen keine ökologische Vorrangstellung der Schweizer Landwirtschaft.
- Weder hohe Preise noch Direktzahlungen in Milliardenhöhe garantieren eine umweltschonende und tierfreundliche Landwirtschaft, im Gegenteil.
- In der Schweiz produzierte Agrarrohstoffe schneiden hinsichtlich Umweltbelastung und Energieverbrauch nicht systematisch besser ab als importierte Agrarrohstoffe.
- Gleichwohl ist eine umweltschonende und tierfreundliche Produktion für die Schweizer Landwirtschaft ein «Muss», um sich im globalen Wettbewerb zu behaupten.
- Damit die Schweizer Landwirtschaft ihr ökologisches Versprechen einlösen kann, ist die Korrektur politischer Fehlanreize nötig.



MYTHOS

*Bauernland gehört
in Bauernhand. Dafür
sorgt das bäuerliche
Boden- und Pachtrecht.*

REALITÄT

*Das bäuerliche
Bodenrecht strapaziert
Grundrechte und
bremst den Struktur-
wandel.*

Mit dem eingängigen Slogan «Bauernland in Bauernhand» warben die Befürworter eines gesonderten bäuerlichen Bodenrechts im Referendum von 1992 für ihre Sache. Boden sei knapp und nicht vermehrbar und deshalb ein besonderes und schützenswertes Gut. Und da landwirtschaftlich nutzbarer Boden in der Schweiz besonders knapp sei und durch die Ausdehnung der Bauzonen ständig kultivierbare Flächen verloren gingen, brauche es ein Gesetz, das weitere Flächenverluste, die Bodenspekulation und Preissteigerungen für Landwirtschaftsland verhindere. Sonst könnten sich die Bauern ihr wichtigstes Produktionsmittel, den Boden, nicht mehr leisten. Eigenproduktion und Selbstversorgung würden leiden. Diese Argumente überzeugten nur etwas mehr als die Hälfte der Stimmenden. Jedoch genügte diese knappe Mehrheit, um ein Gesetz zu beschliessen, das aus einer grundsätzlichen Sicht in einem liberalen Rechtsstaat nicht unproblematisch ist. Doch auch die tatsächlichen Wirkungen und vor allem die Nebenwirkungen des bäuerlichen Bodenrechts geben Anlass zu einer kritischen Betrachtung.

Gut ein Drittel der Landesfläche für die Landwirtschaft

Boden gilt in der Schweiz als knapp. Deshalb lohnt sich ein Blick auf den Stand und die Entwicklung der Boden-

nutzung. Die Siedlungsflächen nehmen – als Ausdruck von Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung – seit Jahren zu. Heute machen sie rund 7 Prozent der Gesamtfläche bzw. 23 Prozent der besiedelbaren Fläche der Schweiz aus. Für die Landwirtschaft stehen, trotz einem schleichenden Flächenverlust, 37 Prozent der Landesfläche zur Verfügung (davon rund 12 Prozent Sömmerungsweiden). Wald und Gehölze bedecken rund 31 Prozent. Die restlichen 25 Prozent sind unproduktiv. Weit über ein Drittel der Landesfläche kann somit aufgrund der heutigen gesetzlichen Einschränkungen der Raumplanung nur landwirtschaftlich genutzt werden und bildet die offene Kulturlandschaft.

Wenn jeweils die Zersiedelung beklagt wird, wäre auch an Folgendes zu denken: Die Siedlungsentwicklung in die Fläche auf Kosten der Landwirtschaftsfläche ist stets einerseits das Ergebnis kollektiver Entscheidungen in demokratischen Gremien. So drücken staatliche Regulierungen der Raumplanung und der Zonenordnung oder Beschlüsse über die Verkehrsinfrastruktur die Wünsche von Bevölkerungsmehrheiten aus. Oft geht es dabei um die Einschränkung von privaten Eigentums- und Handlungsrechten aus öffentlichem Interesse. Andererseits ist die Entwicklung der Flächennutzung das Resultat von individuellen Entscheidungen auf dem Arbeits-, dem Wohnungs- und dem Freizeitmarkt. Die Nutzenüberlegungen der Beteiligten gehen sowohl in die

individuellen wie auch in die kollektiven Entscheidungen ein. Im Prinzip sollte damit aus der Sicht der beteiligten Bürger und Konsumenten ein optimales Ergebnis erreicht werden. Doch da die Beteiligten tagtäglich mit dem Gesamtergebnis der unzähligen Einzelentscheidungen im Raum konfrontiert werden, handelt es sich um ein typisches «soziales Dilemma»: Das Gesamtergebnis der individuellen Entscheidungen ist nur suboptimal.

Wenn vom landwirtschaftlichen Boden als knappem Gut die Rede ist, denken viele spontan an die Sicherung einer bestimmten Eigenproduktion an Nahrungsmitteln. Für die Zukunft gedacht, heisst Versorgungssicherheit aber nicht, heute möglichst viel zu produzieren, sondern die Produktionsoption aufrechtzuerhalten. Um langfristig eine gewisse Eigenversorgung zu sichern, müsste nicht die Produktion, sondern der Schutz der beschränkten landwirtschaftlich nutzbaren Fläche an erster Stelle stehen. Geeignetes Agrarland wäre quantitativ und qualitativ zu schützen. Quantitativer Bodenschutz bedeutet, die weitere Versiegelung fruchtbarer Böden zu begrenzen. Qualitativer Bodenschutz kann heissen, heute auf eine intensive Produktion zu verzichten – diese ist immer mit erhöhten Belastungen des Bodens verbunden, beispielsweise mit Schwermetallen aus Düngemitteln –, um morgen noch die Option für eine intensive Produktion zu haben.

Boden ist aber nicht zwingend der kritische Faktor. Produktionsbegrenzend ist immer der knappste verfügbare Input. Das muss nicht der Boden sein, der zudem politisch unter eigener (inländischer) Kontrolle steht. Trotz dem anhaltenden Rückgang der bewirtschafteten Fläche hat die inländische Agrarproduktion dank Produktivitätssteigerungen mit der wachsenden Nachfrage Schritt gehalten, so dass der Selbstversorgungsgrad nicht sank. Besonders kritisch für die Eigenproduktion von Nahrungsmitteln können vielmehr jene Ressourcen sein, zu deren Verfügbarkeit man von ausländischen Lieferanten abhängig ist, zum Beispiel fossile Energieträger. Die wichtigsten Liefergebiete sind geografisch stark in politisch wenig stabilen Regionen konzentriert und für die Versorgung deshalb besonders kritisch. Auch die zulässige Umweltnutzung kann in einer bereits sehr intensiven Landwirtschaft zum produktionsbegrenzenden Faktor werden. Und nicht zu vergessen sind schliesslich politisch gesetzte Grenzen beim Einsatz von Technologie als Folge einer Technologieskepsis, der sich wohlversorgte Gesellschaften mit ihren Sicherheitsansprüchen aus «höheren» Motiven verschrieben haben. Es sind ja gerade agrartechnologische Fortschritte, die es der schweizerischen Landwirtschaft ermöglicht haben, auf einer rückläufigen Bodenfläche die Agrarproduktion zu steigern.

Zielkonflikte im landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrecht

Die beiden Bundesgesetze über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) und die landwirtschaftliche Pacht (LPG) regeln, wer landwirtschaftlichen Boden zu welchen Bedingungen erwerben und veräussern bzw. pachten und verpachten kann. Das LPG trat 1986 in Kraft und wurde seitdem, trotz einigen Revisionen, nicht grundsätzlich verändert. Das BGBB gilt seit Anfang 1994, doch die Botschaft des Bundesrates zum Gesetz stammt aus dem Jahr 1988. In jenen fernen Zeiten produzierten «Staatsbauern» in einem umfassend geschützten Markt mithilfe einer umweltbelastenden Intensivlandwirtschaft an der Nachfrage vorbei grosse Überschüsse. Man sollte nicht vergessen, dass das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht in seinen Zielen und Regulierungen dem Geist jener Zeit entsprang.

Gewisse Kernregelungen des landwirtschaftlichen Boden- und Pachtrechts stellen problematische Eingriffe in die Eigentumsgarantie und den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit dar. Das BGBB und das LPG beruhen auf Art. 104 BV. Dieser ermächtigt den Bund, «nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe zu fördern. Das BGBB beschränkt die Möglichkeit zum Erwerb einer bäuerlichen Liegenschaft auf Selbstbewirtschaftler. Im Prinzip kann zwar

jede und jeder Selbstbewirtschafter werden und bäuerliches Land erwerben. Dennoch stellen die Bedingungen des Gesetzes eine faktische Diskriminierung des Grossteils der Bevölkerung dar, erfüllt doch nur eine kleine Minderheit quasi automatisch und ohne zusätzliche Kosten die Bedingungen, die an Selbstbewirtschaftung geknüpft sind. Diese Diskriminierung war ja gerade der Sinn dieser Regelung. Man wollte nichtbäuerliche «Spekulanten» vom Erwerb ausschliessen. Des Weiteren schränken die Vorkaufsrechte zu Sonderpreisen innerhalb der Familie und das Selbstbewirtschafterprinzip die Handelbarkeit, d.h. die freie Verfügungsgewalt eines Eigentümers ein. Durch das (inzwischen gelockerte) Realteilungsverbot wird die Handelbarkeit sogar unter den Bauern selbst beschnitten. Das BGBB strapaziert die verfassungsmässige Grundlage von Art. 36 BV beträchtlich. Danach sind Einschränkungen von Grundrechten nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sind. Die Anrufung des «öffentlichen Interesses» ist ein beliebtes Pauschalargument zur Rechtfertigung staatlicher Eingriffe.

Das BGBB will gemäss Zweckartikel «übersetzte Preise» für landwirtschaftlichen Boden bekämpfen. Das gleiche Ziel verfolgt die Pachtzinskontrolle im LPG. Der Bundesrat schrieb 1988 in seiner Botschaft zur BGBB-Vorlage, das Gesetz wolle «den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken zur blossen Kapitalanlage und zur

Zwiespältige Legitimation für die Einschränkung von Grundrechten

Befürworter des bäuerlichen Bodenrechts berufen sich gerne auf dessen hohe politische Legitimation durch das Referendum von 1992. Der hohe Nein-Stimmenanteil von 46,4 Prozent zeigt aber, dass die Abstimmung umstritten war. Trotzdem vermochte sie nur 45 Prozent der Stimmberechtigten zu mobilisieren. In einem freiheitlichen Rechtsstaat müsste man sich doch wohl fragen, ob in so grundlegenden Angelegenheiten, wie sie staatliche Eingriffe in Eigentumsrechte darstellen, das einfache Volksmehr tauglich ist oder ob es stattdessen ein qualifiziertes Mehr geben sollte. Die politische Legitimation des BGBB erscheint aus dieser Perspektive nicht über alle Zweifel erhaben.

Noch weniger überzeugt das Referendumsergebnis, wenn es um die inhaltliche Legitimation geht. Die Materie des BGBB ist selbst für Experten äusserst komplex. Die Stimmberechtigten hatten zu einem Paket von unterschiedlichsten Massnahmen Stellung zu nehmen. Verlässliche Wirkungsprognosen für die vorgeschlagenen Massnahmen gab es kaum. War schon die Beurteilung der einzelnen Regulierungen anspruchsvoll, so gestaltete sich die Saldierung der Vor- und Nachteile im Gesamtpaket der Instrumente noch viel schwieriger. In solchen Fällen sind emotionalisierende und moralisierende Argumente wie die «Bekämpfung der Bodenspekulation» besonders wirksam.

Spekulation sowie eine unerwünschte Konzentration von landwirtschaftlichem Besitz verhindern». Und in den bündesrätlichen Erläuterungen zur Volksabstimmung von 1992

hiess es, die Existenz eines Bauernbetriebes könne nur gesichert werden, wenn ihm langfristig ausreichend preisgünstiger Boden zur Verfügung stehe.

Zunächst interessiert, in welchem Ausmass die ursprünglichen Ziele und Erwartungen tatsächlich erfüllt worden sind. Bereits im Zweckartikel des BGBB sind Zielkonflikte angelegt. Dieser enthält eine Kombination von teilweise widersprüchlichen struktur-, familien- und eigentumspolitischen Zielen. In einem solchen Zielsystem ist ein bestimmtes Ziel nur zu erreichen, wenn man an einem anderen Ziel Abstriche in Kauf nimmt. In der Praxis bedeutet dies in der Regel, dass unter dem Druck sich wandelnder Verhältnisse die relative Gewichtung unvereinbarer Ziele verschoben werden muss, was tatsächlich auch geschehen ist.

Ein offensichtlicher Zielkonflikt erschwert die Realisierung der *strukturpolitischen* Ziele. Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. a. bezweckt das BGBB, «... namentlich Familienbetriebe als Grundlage eines gesunden Bauernstandes... zu erhalten und ihre Struktur zu verbessern». Strukturverbesserung bedeutet jedoch aus der Perspektive des ganzen Agrarsektors immer auch Wachstum der durchschnittlichen Betriebsfläche. Die zahlenmässige Erhaltung der Betriebe beschränkt aber deren Wachstumsmöglichkeiten, beeinträchtigt somit das Erreichen des anderen Strukturziels. Neben anderen strukturerhaltenden Massnahmen wie Grenzschutz und

Direktzahlungen haben auch Instrumente des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts den Strukturwandel und das Flächenwachstum gebremst. Einer der Indikatoren für den zu wenig raschen Strukturwandel ist die Einkommenssituation der bäuerlichen Betriebe. Diese hat sich im Zeitraum seit der Einführung des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts nicht verbessert, im Gegenteil.

Der Kern der *eigentumspolitischen* Ziele ist in der Kurzformel «Bauernland in Bauernhand» erfasst. In seinen Erläuterungen zur Volksabstimmung schrieb der Bundesrat 1992: «Der landwirtschaftliche Boden als wichtigste Grundlage der Nahrungsmittelproduktion gehört in Bauernhand.» Es ist umstritten, ob dieses Ziel erreicht werden kann. Dagegen spricht, dass es sehr wenige Handänderungen gibt – naheliegenderweise aufgrund der unattraktiv tiefen Preise – und so im Verlauf des Strukturwandels immer mehr Boden in der Hand von Eigentümern ist, die nicht mehr aktive Bauern sind.

Auch hält die Beschränkung der Handelbarkeit von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken durch Vorkaufsrechte, Selbstbewirtschafterprinzip und Preisobergrenzen unternehmerische Quereinsteiger vom Einstieg in die Landwirtschaft ab. Dabei sind im heutigen internationalen Marktumfeld der schrittweisen Liberalisierung mindestens so sehr unternehmerisches Talent und innovative Ideen gefragt wie traditionelles Bauern-Know-how. Im Gegensatz

zu knapp vorhandenem unternehmerischem Geist und kreativer Betriebsführung lässt sich dieses konventionelle Produktionswissen auch einkaufen.

Die *familienpolitischen* Ziele des bäuerlichen Bodenrechts sollten der Erhaltung möglichst vieler Familienbetriebe dienen, und dies vorzugsweise – ohne explizite Erwähnung im Zweckartikel des BGGB – möglichst als Haupterwerbsbetriebe. Dieses Ziel ist teilweise erreicht worden, auch dank strukturerhaltenden Instrumenten der Agrarpolitik ausserhalb des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts. In der Schweiz gibt es zwar auch einen Trend zu Nebenerwerbsbetrieben, aber im Vergleich zu Nachbarländern wie Österreich weist die Schweiz anteilmässig immer noch deutlich mehr Familien-Haupterwerbsbetriebe auf. Man kann dies auch als Ausdruck des Nachholbedarfs sehen, den die schweizerische Landwirtschaft bezüglich Strukturwandel gegenüber anderen europäischen Ländern hat.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die Ziele von BGGB und LPG unter den heutigen Verhältnissen zu beurteilen sind. Sind die ursprünglichen Ziele noch sinnvoll oder müssen sie – und mit ihnen Mittel und Massnahmen – geänderten Umweltbedingungen und neuen Anforderungen an die Landwirtschaft angepasst werden? Darauf gibt die politische Praxis seit Inkraftsetzung der beiden Gesetze eine vielsagende Antwort. Die konfliktträchtige

Zielkombination im BGBB (und im LPG) erforderte unter den sich verändernden Umweltbedingungen eine wiederholte Anpassung der Zielgewichtung zugunsten eines rascheren Strukturwandels, indem hinderliche Regulierungen gelockert wurden. Die seither beschlossenen Änderungen im Rahmen der agrarpolitischen Mehrjahresprogramme AP 2002 und AP 2007 geschahen jeweils unter äusserem Anpassungsdruck. Die wichtigsten Liberalisierungen waren die Lockerung des Realteilungsverbots, eine flexiblere Fassung der Selbstbewirtschaftung sowie die Aufhebung von weiteren wachstumshemmenden Bestimmungen.

Auch das Ende 2007 verabschiedete Vierjahresprogramm AP 2011 bringt weitere Anpassungen, vor allem um den Bauern mehr unternehmerische Flexibilität zu geben. Allerdings hinkt die Anpassung des Instrumentariums dem (agrar)politischen Reformbedarf stets hinterher. Regulierungen schaffen neue Interessenkonstellationen. Der Rückbau von einmal eingeführten überschüssenden Regulierungen gestaltet sich mühsam. Im Zusammenhang mit Deregulierungen und Subventionsabbau hat sich Folgendes gezeigt: Nicht nur bei den Änderungen im bürgerlichen Bodenrecht, sondern generell in der AP 2011 wollten der Bundesrat und die Verwaltung mit Reformen weiter gehen als das Parlament. Besonders gerne spielt die Mehrheit der Kantone die Bremserrolle gegen agrarpolitische Reformvorhaben der Verwaltung. Dies

kann nicht verwundern, wenn man bedenkt, welch beträchtliche Geldströme aus dem Agrarbudget des Bundes in die Kantone fliessen.

Preisgünstiger Boden dank Verhinderung der Bodenspekulation?

Die unaufhaltsame Liberalisierung der Agrarmärkte setzt die wenig produktive schweizerische Landwirtschaft unter hohen Anpassungsdruck. Preisgünstiger Boden soll dazu beitragen, schweizerische Kostennachteile in Grenzen zu halten. Zugunsten staatlicher Massnahmen zur Preisdämpfung werden zwei Hauptargumente angeführt. Einerseits würden dann Käufe von landwirtschaftlichen Betrieben oder Grundstücken nicht an zu hohen Preisen scheitern, was die Mobilität des bäuerlichen Bodenmarktes fördere und zum erwünschten Grössenwachstum beitrage. Andererseits würden günstige Landkosten die Betriebsrechnung entlasten und die Konkurrenzfähigkeit sichern helfen. Beide Argumente klingen auf den ersten Blick plausibel, greifen jedoch zu kurz. Eine Preisbegrenzung führt immer zu einem kleineren Angebot und somit zu einer geringeren Bodenmobilität als die freie Preisbildung. Auch die Vorkaufs- und Übernahmerechte zum Ertragswert bewirken, dass der Boden nicht auf den Markt kommt.

----- Vorkaufsrecht, Preisprivileg, Preisbegrenzung, -----
Selbstbewirtschafterprinzip

Das BGG und das LPG enthalten mehrere Instrumente zur Preisbegrenzung beim Produktionsfaktor Boden. Für ein landwirtschaftliches Gewerbe besteht innerhalb der Familie ein Übernahmerecht zum tiefen Ertragswert, für einzelne Grundstücke zum doppelten Ertragswert. Beim Verkauf kann es als Vorkaufsrecht, im Erbfall als Zuweisungsanspruch geltend gemacht werden. Auf dem Freihandmarkt, d.h. für Transaktionen ausserhalb der Familie, braucht es für den Kauf eines Gewerbes oder Grundstücks eine behördliche Bewilligung. Ein Kaufinteressent muss seine Eignung nachweisen und bereit sein, den Betrieb selber zu bewirtschaften. Zudem ist eine Preisobergrenze zu beachten. Die zulässigen Preise liegen bei maximal 105 Prozent der Preise für vergleichbare Objekte in den letzten fünf Jahren. Neu haben gemäss AP 2011 die Kantone die Kompetenz, die Preisobergrenze bis auf 115 Prozent zu erweitern. Zudem gibt es für grundpfandgesicherte Kredite eine Belastungsgrenze von 135 Prozent des Ertragswertes. Zu jedem der genannten Punkte gibt es gewisse Ausnahmen, die das ohnehin komplexe Regulierungswerk noch komplizierter machen.

In landwirtschaftlichen Kreisen ist man mehrheitlich der Ansicht, das bäuerliche Bodenrecht habe seine wichtigsten Ziele erreicht und insbesondere die Spekulation mit landwirtschaftlichem Boden verhindert. Die stagnierenden oder gar rückläufigen Preise für Bauernland seit Inkrafttreten des BGG scheinen diese Einschätzung zu

bestätigen. Tatsache ist aber, dass die landwirtschaftlichen Bodenmärkte praktisch zum Erliegen gekommen sind. Die Expertenmeinungen gehen zudem in der Frage auseinander, wie weit die Preisentwicklung auf das BGBB zurückzuführen ist. Eine ETH-Studie hat zwar gezeigt, dass das Selbstbewirtschafterprinzip den Kreis der möglichen Käufer landwirtschaftlicher Liegenschaften stark einschränkt, Kaufinteressenten mit «spekulativen» Motiven ausschliesst und dadurch zu Preissenkungen geführt hat. Gemäss kantonalen Statistiken waren aber sinkende Preistendenzen auf dem Freihandmarkt schon vor 1994, also vor Inkrafttreten des BGBB, festzustellen.

Entscheidend für die Bodenpreise sind die zulässigen Nutzungsmöglichkeiten und die Marktlage. Hier kommt einer griffigen Raumplanung zentrale Bedeutung zu. Diese spielt mit der Begrenzung der Bauzonen eine unmittelbare Rolle für die Entwicklung der Kosten für landwirtschaftlichen Boden. Nicht von ungefähr stützt sich das BGBB auf die Raumplanung.

Das BGBB mag mit dazu beigetragen haben, die Spekulation mit landwirtschaftlichen Liegenschaften zu verhindern. Allerdings stellt sich die Frage, zu welchem Preis dies erreicht worden ist. Die drastischen staatlichen Eingriffe in den bäuerlichen Bodenmarkt beruhen auf einer einseitigen Perspektive. Der Nutzen der Regulierung fällt primär bei

Betriebe übernehmenden Familienangehörigen, in geringerem Mass bei selbstbewirtschaftenden ausserfamiliären Käufern an. Die Regulierungskosten in Form von Nutzenverlusten aus Verzicht (höhere Preise, Ausschluss vom Markt) werden auf die Verkäuferseite sowie auf die vom Markt ausgeschlossene Bevölkerungsmehrheit verteilt. Der oft bedeutendste Vermögensteil eines bäuerlichen Eigentümers unterliegt einer staatlichen Preisbegrenzung. Und schliesslich stellt sich immer wieder die grundsätzliche Frage, ob ein weniger regulierter landwirtschaftlicher Bodenmarkt nicht auch dazu dienen könnte, den knappen Boden der volkswirtschaftlich bestmöglichen Verwendung zuzuführen.

Strukturerhaltendes Boden- und Pachtrecht

Das BGBB und das LPG wirken per saldo strukturerhaltend. Einerseits werden deutlich mehr Betriebe weitergeführt, und andererseits bleiben sie meistens in der Familie. Das Vorkaufsrecht mit dem Preisprivileg des Erwerbs zum tiefen Ertragswert in Kombination mit dem Anrecht auf Direktzahlungen bildet einen starken Anreiz zur Übernahme und gegen den Ausstieg. Gewöhnlich fällt der Übernahmeentscheid vor den Preisverhandlungen – ein deutlicher Hinweis auf die Anreizwirkung des Preisprivilegs (neben anderen Vorzügen bäuerlicher Haushalte wie Wohnlage, Selbstver-

sorgung usw.). Die hohe Zahl der Übernahmen in der Familie reduziert das Angebot auf dem Freihandmarkt und beschränkt die Kaufmöglichkeiten potenzieller Erwerber.

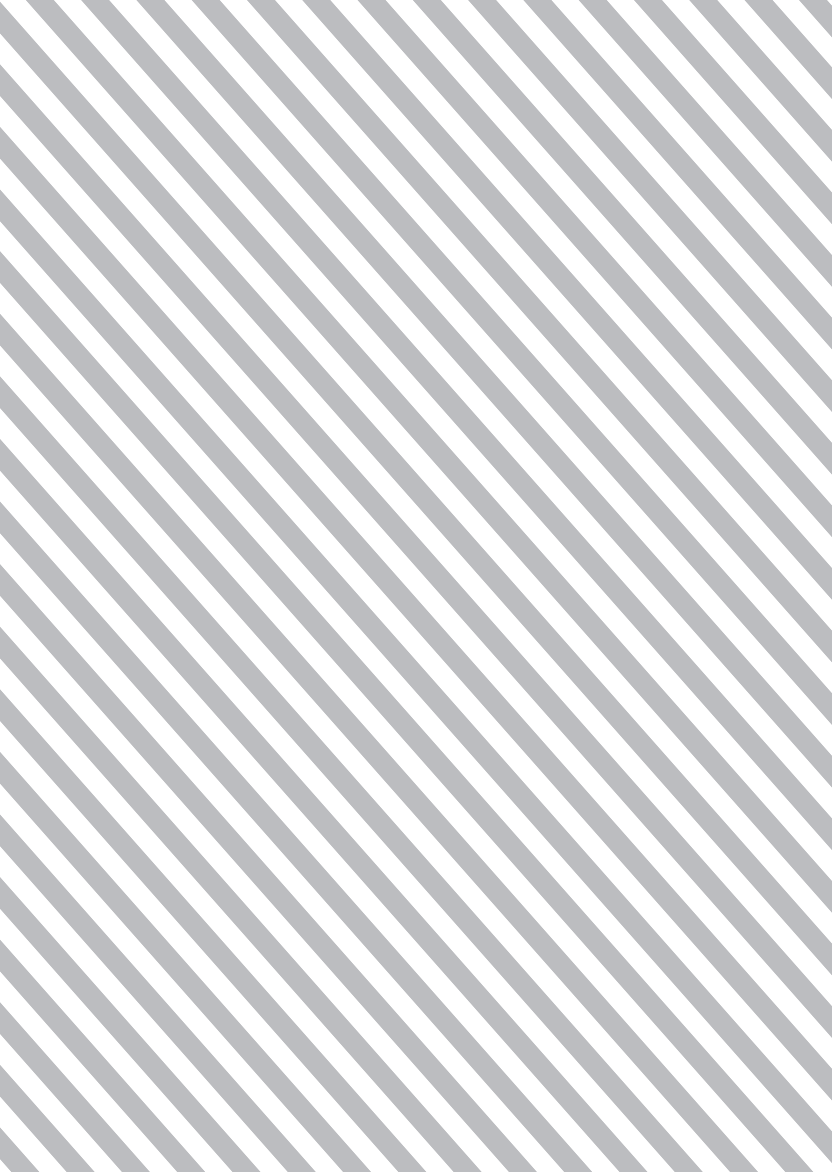
Das BGBB und das LPG beruhen auf dem Gedanken, dass «Bauernland in Bauernhand» ein realistisches Ziel ist. Die Fakten können diese Erwartung nicht bestätigen. Trotz Regulierung liegen die Bodenpreise auf dem Freihandmarkt deutlich über dem Ertragswert. Das heisst, dass ein Betrieb den Erwerb grösserer Flächen nicht aus der landwirtschaftlichen Produktion finanzieren kann. Dazu ist er auf nichtlandwirtschaftliches Kapital angewiesen, beispielsweise durch den Verkauf von Bauland. Es ist damit für einen Bauernbetrieb praktisch nicht möglich, über den Kauf von Landwirtschaftsland in wettbewerbsfähige Grössenstrukturen hinainzuwachsen. Er benötigt Pachtland. Das pächterfreundliche LPG führt jedoch zusammen mit dem generell schwachen Strukturwandel dazu, dass das Angebot auf dem Pachtlandmarkt klein ist. In der Schweiz besteht ein genereller Nachfrageüberhang nach Pachtflächen. Transaktionen auf dem Schwarzmarkt zur Umgehung der gesetzlichen Einschränkungen sind keine Seltenheit.

Sind mit politischen Mitteln tief gehaltene Bodenpreise und Pachtzinse überhaupt sinnvoll? Dazu gibt es eine statische und eine dynamische Sicht. Die statische Betrachtung geht von heutigen Bedingungen und Zuständen aus, ohne

mit grösseren politischen und strukturellen Veränderungen zu rechnen. Der einzelne Betrieb mag in dieser Betrachtung auf der Kostenseite von Preisbegrenzungen profitieren. Verlässt man aber diese einzelbetrieblich-statische Perspektive zugunsten eines dynamischen Deregulierungsszenarios, rückt ein Agrarsektor ins Blickfeld, der durch einen beschleunigten Strukturwandel erstarkt. Die Übernahmehäufigkeit in der Familiennachfolge würde sinken, und die Liquidität des bäuerlichen Boden- und Pachtlandmarkts würden steigen. Mit der Aufhebung der Restriktionen des BGBB träten von ausserhalb der Landwirtschaft neue Bauern-Unternehmer auf den Plan. Zudem wäre unter den bestehenden Betrieben eine Strukturbereinigung zu erwarten. Unter solchen neu geschaffenen Bedingungen könnte die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Produktion, selbstredend stets im Rahmen raumplanerischer Restriktionen, gesteigert und damit die bäuerlichen Einkommen verbessert werden.

«Bauernland in Bauernhand» wird gerade durch das bäuerliche Boden- und Pachtrecht in Frage gestellt

- Das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht greift in problematischer Weise in die Eigentums-garantie ein und schränkt die Wirtschaftsfreiheit ein.
- Das bäuerliche Bodenrecht ist kein geeignetes Instrument, um Landwirtschaftsland vor Überbauung zu schützen. Dazu braucht es eine griffige Raum-planung.
- Boden- und Pachtrecht wirken per saldo struktur-erhaltend. Einerseits werden zu viele wirtschaftlich schwache Betriebe weitergeführt, und andererseits bleiben sie meistens in der Familie.
- Es ist fraglich, ob das Ziel «Bauernland in Bauern-hand» erreicht wird. Aufgrund der unattraktiv tiefen Preise – als Folge des Bodenrechts – finden nur wenige Freihandverkäufe ausserhalb der Familie statt. Im Verlauf des Strukturwandels bleibt so immer mehr Boden in der Hand von Eigentümern, die nicht mehr aktive Bauern sind.



Literatur und Quellen

Aeppli, Alfred (2007): «Bauern haben eine natürliche Gottesfurcht», Interview. In: Schweizer Bauer, 22. Dezember 2007.

Alföldy, Thomas und Aysel **Tutkun-Tikir** (2007): Landwirtschaft in den Medien – Themen und Darstellungsperspektiven. In: AGRARForschung 14 (5), Seite 200–205.

Alföldy, Thomas; Aysel **Tutkun-Tikir** und Bernard **Lehmann** (2006): Wie Schweizer Medien über die Landwirtschaft berichten. In: AGRARForschung 13 (1), Seite 34–39.

Avenir Suisse (2008): Nahrungsmittel: Mehr Markt, mehr Essen. In: Avenir Aktuell, Ausg. 2, August 2008, Seite 4–5.

Baur, Priska (1999a): Agrarstrukturwandel in der Schweiz. Eine theoretische und empirische agrarökonomische Analyse anhand von aggregierten Daten für die Schweizer Landwirtschaft 1939–1990 und von einzelbetrieblichen Daten für die Zürcher Landwirtschaft 1990–1996. Diss. ETH Nr. 13240.

Baur, Priska (1999b): Langfristige Strukturwirkungen von Direktzahlungen. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. Institut für Agrarwirtschaft ETH Zürich.

Baur, Priska (2003): Milch und Blumen – Schritte auf dem Weg zur Professionalisierung der Produktion von ökologischen Leistungen durch die Landwirtschaft. In: Artenreiches Grünland bewerten und fördern – MEKA und ÖQV in der Praxis; Hrsg. R. Oppermann und H.U. Gujer. Verlag Eugen Ulmer, Seite 160–171.

Baur, Priska (2008): Freier Agrarhandel für mehr Ernährungssicherheit. In: Svia Journal Nr. 39, Seite 12–13.

BFS Aktuell (2008): Strukturelle Analyse der Schweizer Wirtschaft. Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes von 1991 bis 2005 – Zunehmende Bedeutung der Branchen mit hoher Wertschöpfung. Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel.

Biedermann, Roger und Benno **Bühlmann** (2007): Umweltdefizite der Schweizer Landwirtschaft. In: Neue Zürcher Zeitung, 20. März 2007.

Blocher, Christoph (2008): Was ist schweizerisch? In: Neue Zürcher Zeitung, 26. April 2008.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2004): Die Schweizer Agrarpolitik. Ziele, Instrumente, Perspektiven, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2006 und 2007): Agrarberichte. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE); Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) (2008): Landschaft unter Druck. 3. Fortschreibung. Beobachtungsperiode 1989–2003, Bern.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2006): Umbrüche in der Landwirtschaft. Beobachtungen aus 100 Jahren landwirtschaftlicher Betriebszählung 1905–2005, Neuchâtel.

Bundesamt für Umwelt (BAFU) (2008): Zukunftsfaktor Landwirtschaft. In: Magazin UMWELT 2/2008 (12 Beiträge zum Thema Umwelt und Landwirtschaft).

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) (1993): Wasserversorgung. Situation der Trinkwasserversorgung. In: Schriftenreihe Umwelt Nr. 212, Bern.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) (2000): NADUF – Messresultate 1977–1998. In: Schriftenreihe Umwelt Nr. 319, Bern.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG) (2004): NAQUA – Grundwasserqualität in der Schweiz 2002/2003, Bern.

Czerwenka, Holger (1999): Umweltrelevante Veränderungen in der Schweizer Landwirtschaft 1980–1998. Semesterarbeit am Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich.

Die Volkswirtschaft (2005): Monatsthema: Strukturwandel und Strukturbrüche in der Schweiz. Div. Autoren, Heft 6.

Economiesuisse (2006): Dossier Landwirtschaftspolitik. Direktzahlungen in der Agrarpolitik 2011 (AP 2011). Dossierpolitik Nummer 30, 4. September 2006.

Falkenmark, Malin; Anders *Berntell*; Anders *Jägerskog*; Jan *Lundqvist*; Manfred *Matz* und Håkan *Tropp* (2007): On the Verge of a New Water Scarcity: A Call for Good Governance and Human Ingenuity. SIWI Policy Brief, SIWI.

Flury, Christian (2005): Bericht Agrarökologie und Tierwohl 1994–2005. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.

Flury, Christian; Gianluca *Giuliani* und Simon *Buchli* (2007): Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft. In: AgrarForschung 14 (11–12), Seite 560–565.

Forschungsstelle für Business Metrics, Universität St. Gallen; 4hm AG (2007): Was erwartet die schweizerische Bevölkerung von der Landwirtschaft? Ein Auftragsprojekt zu Gunsten des Bundesamtes für Landwirtschaft, St. Gallen.

Giuliani, Gianluca (2002): Landwirtschaftlicher Bodenmarkt und landwirtschaftliche Bodenpolitik in der Schweiz: Eine theoretische und empirische agrarökonomische Analyse anhand von Daten über Handelsfälle von Landwirtschaftsland in den Kantonen Aargau, Graubünden und Zürich. Shaker Verlag, Aachen.

Hättenschwiler, Pius und Christian *Flury* (2007): Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung. In: AgrarForschung 14 (11–12), Seite 554–559.

Herzog, Felix und Thomas *Walter* (Hrsg.) (2005): Evaluation der Ökomassnahmen Bereich Biodiversität. Schriftenreihe der FAL 56.

Herzog, Felix und Thomas **Walter** (Hrsg.) (2005): Evaluation der Ökomassnahmen Bereich Stickstoff und Phosphor. Schriftenreihe der FAL 57.

Hofreither, Markus F. (2006): Multifunktionalität zwischen Effizienz und Emotion. In: **Rentsch**, Hans/**Avenir Suisse** (2006): Der befreite Bauer – Anstösse für den agrarpolitischen Richtungswechsel, Zürich.

Huber, Robert (2007): Inkrementale Kosten von Umweltleistungen landwirtschaftlicher Betriebe in der Schweiz. In: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2, Seite 61–73.

Huber, Robert (2007): Bereitstellungskosten einer entkoppelten Landschaftspflege. In: AgrarForschung 14 (11–12), Seite 566–571.

Huber, Robert; Therese **Haller**; Michael **Weber** und Bernard **Lehmann** (2007): Land(wirt)schaft 2020: Was erwartet die Gesellschaft? In: AgrarForschung 14 (9), Seite 406–411.

Jörin, Robert (2008): Die hohe Volatilität hat politische Ursachen. Rubrik Internationale Agrarmärkte. In: die grüne Nr. 15, Seite 2–4.

Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzfachstellen der Schweiz (2006): Ökologie und Landwirtschaft. Zustand wichtiger Umweltbereiche und Weiterentwicklung der agrarpolitischen Massnahmen. Positionspapier der Projektgruppe Optimierte Direktzahlungsverordnung/Nachhaltige Landwirtschaft.

Laur, Ernst (1942): Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers. Ein Beitrag zur schweizerischen Wirtschaftsgeschichte. Buchverlag Verbandsdruckerei AG, Bern.

Ledebur, Michael von (2008): «Versorgungssouveränität» und andere Utopien. Die Anbauschlacht im Zweiten Weltkrieg als Ausdruck langfristiger Konzepte. In: Neue Zürcher Zeitung Nr. 170 vom 23. Juli 2008, Seite 15.

Mann, Stefan (2005): Trade Restrictions on Farmland – A Utilitarian Analysis of Paternalistic Laws. Working Paper Series No. 3, September 2005. Agroscope FAT, Tänikon.

Mann, Stefan (2008): Was hat es mit der Flächenmobilität auf sich? In: *AgrarForschung* 15 (9), Seite 464–469.

Meier, Beat (2006): Boden- und Pachtrecht zwischen Strukturierung und Wettbewerb. In: **Rentsch**, Hans/**Avenir Suisse** (2006): Der befreite Bauer – Anstösse für den agrarpolitischen Richtungswechsel, Zürich.

Messer, Martin (2007): Die Schweiz von aussen betrachtet. In: *Schweizer Bauer*, 11. August 2007.

Moser, Peter (1994): Der Stand der Bauern. Bäuerliche Politik, Wirtschaft und Kultur gestern und heute. Verlag Huber, Frauenfeld.

Neue Zürcher Zeitung (2008): Sind die Rohwarenbörsen wirklich für Afrikas Hunger verantwortlich? In: *NZZ* Nr. 148, 27. Juni 2008, Seite 23.

Nitsch, Heike und Bernhard **Osterburg** (2005): Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz – eine vergleichende Analyse. Endbericht für ein Forschungsvorhaben der Schweizerischen Eidgenossenschaft, handelnd durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern, Schweiz. Institut für ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.

OECD (2007): OECD-Umweltprüfberichte, Schweiz. Paris.

Peter, Simon (2006): Der schweizerische Stickstoffhaushalt. In: *AgrarForschung* 13 (11–12), Seite 476–481.

Popp, Hans (2001): Die Schweizer Landwirtschaft im 20. Jahrhundert – Zusammenhänge mit den gesellschaftlichen Entwicklungen. Jubiläumsschrift 100 Jahre svial/asiat 1901–2001, Seite 11–61.

Prasuhn, Volker; Hanspeter **Liniger**; Hans **Hurni** und Simon **Friedli** (2007): Bodenerosions-Gefährdungskarte der Schweiz. In: *AgrarForschung* 14 (3), Seite 120–127.

Rentsch, Hans/**Avenir Suisse** (2006): Der befreite Bauer – Anstösse für den agrarpolitischen Richtungswechsel, Zürich.

Rieder, Peter (2005): Abschiedsvorlesung. Sichtweisen auf die bäuerliche Welt. DVD-Video+R (63 Min.). Bildarchiv der ETH-Bibliothek, Zürich.

Rossier, Dominique (2000): Vereinfachte Beurteilung der potenziellen Umweltwirkungen der schweizerischen Landwirtschaft. Studie im Rahmen des Projekts «Zentrale Auswertung und Ökobilanzierung» im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. Bezugsquelle: FAT, Tänikon.

Sablonier, Roger (2008): Gründungszeit ohne Eidgenossen. Politik und Gesellschaft in der Innerschweiz um 1300. Verlag für Kultur und Geschichte hier und jetzt, Baden.

Schallberger, Peter (1999): Wovon handeln bäuerliche Zukunftsvorstellungen? Determinanten, Dimensionen, Typen. Institut für Soziologie, Universität Bern.

Schmidlin, Josef (2008): Direktzahlungen für die Schweizer Landwirtschaft. Ungelöste Probleme in den Bereichen Umwelt, Natur und Landschaft. Studie Agrofutura AG im Auftrag der Pro Natura Schweiz, Mai 2008.

Schweizerischer Bauernverband (2008): Zur Lage der schweizerischen Landwirtschaft Februar/März 2008.

Sheldon, George (2005): Der berufsstrukturelle Wandel in der Schweiz 1970–2000. Ausmass, Ursachen, Folgen. Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel.

Spieß, Ernst (1999): Nährstoffbilanz der schweizerischen Landwirtschaft für die Jahre 1975 bis 1995. Schriftenreihe der FAL 28,

Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau, Zürich-Reckenholz.

SIWI, IFPRI, IUCN, IWMI (2005): Let it Reign: The New Water Paradigm for Global Food Security. Final Report to CSD-13. Stockholm International Water Institute, Stockholm.

Stålgren, Patrik (2006): Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4, SIWI.

Steinmann, Patricia (2008): Agrarumweltvorschriften im Vergleich. In: AgrarForschung 15 (2), Seite 82–87.

Tutkun, Aysel; Therese **Haller** und Bernard **Lehmann** (2007): Univox III A Landwirtschaft 2006/2007. Trendbericht. Download: <http://www.gfs-zh.ch/>, 24. Juni 2008.

Weiss, Jakob (2000): Das Missverständnis Landwirtschaft. Befindlichkeit, Selbstbild und Problemwahrnehmung von Bauern und Bäuerinnen in unsicherer Zeit. Chronos Verlag, Zürich.

Websites der Bundesverwaltung, des **Bundesamtes für Landwirtschaft**, des **Schweizerischen Bauernverbandes** und verschiedener Branchenverbände.

Websites der internationalen Organisationen **UNO/UNCTAD/FAO, OECD, Weltbank, WTO** und **IAASTD**.

Zu diesem Buch

Die politischen Diskussionen über die Landwirtschaft sind oft emotional. Doch die dabei verbreiteten Bilder haben wenig mit den Realitäten der heutigen Agrarproduktion zu tun. Die Vorstellungen in der Bevölkerung sind mehr von Empfindungen und Wünschen als von Fakten geprägt. Die hohe Komplexität der Agrarpolitik erleichtert es, mit Schlagworten und suggestiven Bildern einer heilen schweizerischen Bauernwelt zu argumentieren. Der «Mythos Landwirtschaft» lebt.

Ende 2006 erschien das Buch «Der befreite Bauer – Anstösse für den agrarpolitischen Richtungswechsel», in dem sich Avenir Suisse kritisch mit der schweizerischen Agrarpolitik befasst. «Der befreite Bauer» löste erwartungsgemäss Widerspruch aus, und dies keineswegs nur in bäuerlichen Kreisen.

Mit dem vorliegenden Büchlein wird die Diskussion fortgesetzt. Die Autoren Hans Rentsch und Priska Baur haben sieben verbreitete Argumentationsmuster – «agrarpolitische Mythen» – identifiziert, mit denen eine gesonderte politische Behandlung des Agrarsektors begründet wird. Diese handeln von Ernährungssouveränität und Selbstversorgung, vom Bauernsterben, vom Freihandel, der die globale Ernährungssicherheit gefährdet, von unfairen Nahrungsmittelpreisen, von für die Multifunktionalität unentbehrlichen

Direktzahlungen, von der ökologischen Erfolgsgeschichte der schweizerischen Agrarpolitik und vom Grundsatz «Bauernland in Bauernhand». Verantwortlich für die Gesamtdaktion war Hans Rentsch. Wertvolle Anregungen lieferten unter anderen die Lektoren Alois Bischofberger und Beat Kappeler. Satz und Gestaltung lag in den Händen von Yves Winistoerfer und Nadine Unterharrer. Für die Produktionssteuerung war Jörg Naumann verantwortlich, für das Korrekturat Marianne Sievert.

In der Schweiz sind Landwirtschaft und Agrarpolitik Dauerbrenner. Neuen Zündstoff liefern die Diskussionen über ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU und die Wiederbelebung der WTO-Doha-Runde. Was bedeutet dies für die Schweizer Bauern und Bäuerinnen, die sich auf beträchtliche Einkommensstützungen, einen hohen Grenzschutz und vor allem auch auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung verlassen?

Das faktenreiche Brevier hinterfragt sieben oft gehörte Behauptungen über die Schweizer Landwirtschaft und zeigt, wie die verbreiteten idyllischen Vorstellungen eine vernünftige Agrarpolitik erschweren.

Avenir Suisse Publikation 03/2008
<http://www.avenir-suisse.ch>



www.nzz-libro.ch