

Die schweizerische Agrarpolitik als ökonomischer, ökologischer und institutioneller Sündenfall



HANS RENTSCH^{*} • Februar 2016

Aus ökonomischer Sicht erscheint die schweizerische Agrarpolitik geradezu als interventionistisches Gruselkabinett. Diese Politik nimmt hohe volkswirtschaftliche Effizienzverluste in Kauf, die überwiegend versteckt, als unsichtbare Opportunitätskosten anfallen und deshalb politisch keine Folgen nach sich ziehen. Zwar zeichnen sich Agrarmärkte durch einige Besonderheiten aus, die gewisse staatliche Eingriffe rechtfertigen können. Das schweizerische Agrarschutzregime geht aber weit darüber hinaus, was an staatlicher Stützung, Regulierung und Bürokratisierung geboten wäre.

Unter diesen Voraussetzungen ist es nicht überraschend, dass in der Landwirtschaft politische Wunschvorstellungen und effektive ökonomische und ökologische Ergebnisse weit auseinanderklaffen. Dass trotzdem echte Reformen ausbleiben, hat einen Hauptgrund: Die von der staatlichen Regulierung potenzierte Komplexität der Landwirtschaft erschwert die Politiksteuerung und führt zu Regulierungsversagen. Nur noch wenige Experten haben den Durchblick. So dürften auch viele Parlamentarier von der Materie schlicht überfordert und deshalb anfällig für Einflüsterungen der Agrar-Lobbyisten sein. Und die noch schlechter informierte Bevölkerung ist den Einflüssen einer emotionalisierenden Agrarpropaganda praktisch wehrlos ausgeliefert. Als Folge davon wird die Agrarpolitik – primär eine wiederkehrende Einkommens-Feilscherei zwischen den verschiedenen organisierten „Anspruchsgruppen“ – weitgehend am Publikum vorbei betrieben.

Wenn die Leute die Agrarpolitik in all ihren Facetten durchschauen würden, gäbe es von unten bestimmt mehr Druck für eine andere Politik. Doch das grosse Informationsgefälle zwischen den straff organisierten Agrarinteressen sowie der Agrarbürokratie einerseits und der breiten Bevölkerung andererseits führt zu Demokratieverisagen. Dieses Gefälle bezeichnen Ökonomen als Informationsasymmetrie, was zu Marktversagen führen und korrigierende staatliche Eingriffe rechtfertigen kann. In der schweizerischen Agrarpolitik ist es aber umgekehrt: Die Informationsasymmetrie

^{*} Der Autor ist freischaffender Ökonom. Er war von 2001 bis 2010 als Autor und Projektleiter im Auftrag von Avenir Suisse tätig und betreute dort unter anderem den Arbeitsschwerpunkt Agrarpolitik. In diesem Zeitraum entstanden seine Publikationen „Der befreite Bauer“ (2006) und „Agrarpolitische Mythen“ (2008), die beide im Verlag NZZ erschienen sind. Dieses Briefing basiert auf einem Kapitel aus dem Buch des Autors mit dem Titel *Wieviel Markt verträgt die Schweiz?* (erscheint in nächster Zeit vorerst im Online-Verlag Buch & Netz). Der Autor dankt Markus Saurer und Thomas Held für wertvolle Kommentare.

wird ausgerechnet durch die interventionistische staatliche Politik, welche das Gesamtsystem für Nicht-Experten praktisch undurchschaubar macht, massiv erhöht.

Populärer Agrarprotektionismus

Aufgrund des Anteils der landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung am Bruttoinlandsprodukt von weniger als einem Prozent oder gemessen am jährlichen Agrarbudget des Bundes von rund 3,5 Milliarden Franken erscheint der Agrarsektor nur von geringem volkswirtschaftlichem Gewicht. Diese Zahlen täuschen aber, da sie längst nicht alle Lasten des Agrarschutzes enthalten. Die vor- und nachgelagerten Sektoren der Landwirtschaft haben unter dem protektionistischen Agrarregime ineffiziente kostenträchtige Strukturen aufgebaut, was sich über die ganze Wertschöpfungskette von den vorgelagerten Branchen bis ins Ladenregal des Detailhandels auswirkt. Die Konsumenten bezahlen stark überhöhte Preise. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat vor einigen Jahren geschätzt, dass die gesamten Ausgaben der Schweizer Bevölkerung für Nahrungsmittel von gut 30 Milliarden Franken zum Preisniveau der Nachbarländer nur rund 18 Milliarden Franken betragen würden. Diese Diskrepanz dürfte sich mit der Aufwertung des Frankens inzwischen kaum reduziert haben.

Trotzdem ist der Agrarprotektionismus in der Bevölkerung mehrheitlich populär. Das hängt unter anderem mit dem in der Schweiz beliebten, aber illusionären Autarkiedenken zusammen. Die Leute verbinden, in Verkennung der tatsächlichen Auslandsabhängigkeiten, die Sorge um „Ernährungssicherheit“ mit hoher einheimischer Produktion. Kein Wunder ist bei Nahrungsmitteln der Konsum-Chauvinismus in der Bevölkerung stark ausgeprägt. Trotz „Einkaufstourismus“ jenseits der Grenzen besteht eine hohe Zahlungsbereitschaft für teure einheimische Nahrungsmittel. Dazu eine Anekdote: Als der Grossverteiler Migros im Winter 2014/15 Raclette-Kartoffeln der neuen und am Markt erfolgreichen Sorte „Gwenne“ aus Holland einführte, weil die einheimische Produktion bereits ausverkauft war, empörten sich die Schweizer Kartoffelbauern mit dem Hinweis, es gebe genügend einheimische Ersatz-Kartoffeln für „Gwenne“. Der *Blick* machte dazu eine Online-Umfrage bei Lesern und erhielt weit über 8000 Rückmeldungen. Mehr als drei Viertel der Teilnehmer erklärten sich selbst bei einem Massenprodukt ohne nachweisbare Qualitätsunterschiede als Konsum-Patrioten. Nebenstehend das Ergebnis:

Die Bauern erzielen in Umfragen regelmässig hohe Sympathiewerte. Doch die Ansichten vieler Leute beruhen stark auf romantisierenden Bildern über das bäuerliche Leben und nicht auf fundierten Kenntnissen



der Fakten und Zusammenhänge. Das ist auch kein Wunder, denn selbst für gut informierte Zeitgenossen bleibt die schweizerische Agrarpolitik praktisch undurchschaubar. Mythen wie das viel beklagte „Bauernsterben“ oder die „besonders nachhaltige Schweizer Landwirtschaft“ sind deshalb weit verbreitet und werden von der Propaganda der organisierten Agrarinteressen sorgsam kultiviert.

Und das Volk „leidet“ mit den Bauern: Viel Arbeit – wenig Einkommen. Damit bilden die Bauern auf der Sympathieskala den Gegenpol zu den Bankmanagern. Genau wie beim „Bauernsterben“ handelt es sich jedoch auch beim angeblichen 12- bis 14-Stunden-Arbeitstag der Bauern um einen Mythos. Einerseits gibt es auf einem Bauernbetrieb immer irgendetwas zu tun, um auf einen ausgefüllten Arbeitstag zu kommen. Andererseits arbeiten viele Bauern auf ihren kleinen, meist hoch mechanisierten Betrieben nur Teilzeit, weil es, auch saisonal bedingt, gar nicht genug Arbeit gibt. Wenn man das Einkommen solcher Teilzeit-Bauern aus Markterlösen, Direktzahlungen und nicht-monetären Elementen auf ein Vollzeit-Pensum umrechnet, kommt man leicht auf Werte, die über dem Durchschnittseinkommen eines Arbeitnehmers in Industrie oder Gewerbe liegen. Solch ketzerische Gedanken verbreitet natürlich nicht die Propagandaabteilung des Schweizerischen Bauernverbands. Aber es gibt bäuerliche Insider, die bereit und von ihrem Wissen her in der Lage sind, nüchtern über die wahren Einkommensverhältnisse im schweizerischen „Staatsbauerntum“ zu sprechen. Ein dem Autor bekannter kritischer Landwirt, der mit seinem grossen, auf hohe Effizienz getrimmten Milchwirtschaftsbetrieb mit bloss geringen Direktzahlungen erfolgreich wirtschaftet, bezeichnete in einem Online-Forum das Agrarregime auch schon mal als grosszügigstes Pro-Kopf-Sozialprogramm des Landes.

Schutz und Einkommensstützung der Bauern erhalten nicht nur plebiszitär wohlwollende Unterstützung, sondern auch regionalpolitische Interessen stehen einem Abbau des hohen Agrarschutzes im Weg. In den Vernehmlassungen zu den jeweiligen Vierjahres-Programmen bremsen die Kantone regelmässig den behutsamen Reformeifer des Bundes. Dies geschieht natürlich besonders dann, wenn die Geldflüsse in die Kantone auf dem Spiel stehen, denn das Agrarbudget ist auch ein milliardenschweres regionales Umverteilungsprogramm.

Wohlklingende Verfassungsziele mit Konfliktpotenzial

Über die positiven Umfragewerte der Landwirtschaft hinaus ist das kostspielige Agrarschutzregime auch durch Volksabstimmungen formell politisch gut legitimiert. Grundlage bildet der Agrarartikel der Bundesverfassung. Dieser wurde 1996 auf Druck von Volksinitiativen angenommen und gelangte unverändert als Artikel 104 in die revidierte Bundesverfassung von 1999. Er lieferte nachträglich die übergeordnete gesetzliche Grundlage für die sogenannte agrarpolitische Wende von 1993, die eine Abkehr von Mengen- und Preisgarantien hin zu Direktzahlungen für sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen brachte. Gemäss Agrarartikel 104 BV

sorgt der Bund dafür, „dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.“

Gemeinwirtschaftlich sind jene Leistungen, welche die Bauern zugunsten der Gesellschaft erbringen sollen, primär jene unter Absatz b und c. Die formelle ökonomische Rechtfertigung lautet, es handle sich dabei um positive externe Effekte mit den Eigenschaften öffentlicher Güter, deshalb gebe es keinen funktionierenden Markt. Damit diese Leistungen trotzdem im gesellschaftlich erwünschten Ausmass angeboten würden, müsse der Staat nachhelfen. Dieses gesellschaftlich erwünschte Ausmass ist aber politisch schwierig zu bestimmen, auch weil erlebte alternative Vergleichszustände zum Status quo fehlen. Noch schwieriger ist es allerdings, die Höhe der Abgeltungen an die Landwirtschaft so festzulegen, dass gerade ein politisch bestimmtes Niveau gemeinwirtschaftlicher Leistungen erbracht wird. Gewisse dieser gemeinwirtschaftlichen Leistungen fallen als Koppelprodukte der bäuerlichen Produktion an, so dass dafür keine zusätzlichen Kosten entstehen, die abzugelten wären.

Zum Verfassungsziel „sichere Versorgung der Bevölkerung“ (Absatz a) ist Folgendes zu sagen: Man kann zwar die sichere Versorgung der Bevölkerung als öffentliches Gut sehen und der einheimischen Agrarproduktion diesbezüglich eine gemeinwirtschaftliche Leistung zugestehen. Allerdings müsste das öffentliche Gut „Versorgungssicherheit“ viel genauer definiert werden, um den konkreten Beitrag der einheimischen Landwirtschaft zu bestimmen und korrekt abzugelten. Wenn selbst mit der heutigen beinahe kriegswirtschaftlichen Intensiv-Produktion, die kaum mehr zu steigern ist, in Kalorien gerechnet mehr als 40 Prozent der Nahrungsmittel importiert werden müssen, kommt der Importfähigkeit des Landes eine entscheidende Rolle für die Sicherung der Versorgung zu. Dabei droht aber ein potenzieller Konflikt zwischen Agrarschutz und aussenhandelspolitischer Offenheit. Der Schweizer Bauernverband demonstriert diesen Konflikt mit seiner WTO- und Freihandelskritischen Haltung selbst am besten. Freihandelsabkommen mit den grossen Agrarexportländern treffen auf den erbitterten Widerstand der Agrarlobby.

Ein grosser Teil der früheren tier- und flächenbezogenen allgemeinen Direktzahlungen wurde im Agrarprogramm 2014–17 in „Versorgungssicherheitsbeiträge“ umgetauft. Die laufende Bereitstellung von Agrargütern, also privaten Gütern, wird am Markt bezahlt – dies dank Grenzschutz durch hohe Zölle und Mengenkontingente zu Höchstpreisen. Die OECD schätzt den daraus resultierenden Einkommens-transfer von den Konsumenten zu den Bauern auf jährlich rund 2,5 Milliarden Franken. Wenn im Rahmen agrarpolitischen Programms 2014–17 neuerdings Direktzahlungen für den Beitrag zur Versorgungssicherheit ausgerichtet werden, könnte man dies auch als eine doppelte Vergütung für die gleiche Leistung betrachten. Und falls

mit sicherer Versorgung gemeint ist, dass die verfügbaren Böden so zu bewirtschaften sind, dass deren Ertragskraft auch langfristig erhalten bleibt, müsste dies gerade in einer Landwirtschaft, die sich dauernd mit dem Modebegriff „nachhaltig“ schmückt, eine Selbstverständlichkeit sein. Trotzdem sind erhebliche Zweifel angebracht. Die für die Schweiz typische Intensiv-Landwirtschaft hat in Sachen Bodenqualität offiziell bestätigte Defizite. So wird etwa die per Gesetz geforderte Qualität der Fruchtfolgefleichen vielerorts nicht eingehalten.

Aus historischen kriegswirtschaftlich motivierten Weichenstellungen und entgegen den traditionellen föderalistisch-dezentralen Zuständigkeiten des Landes verleiht der Artikel 104 BV dem Bund in zentralistischer Art weitreichende Kompetenzen zum Schutz und zur Förderung der einheimischen Landwirtschaft. Diese Kompetenzen nehmen Bundesrat und Parlament umfassend wahr. Eine fundamentale Schwierigkeit liegt darin, dass wichtige Agrarziele schlecht messbar und deshalb anfällig für unterschiedlichste Interpretationen sind. Zudem stehen sie teilweise zueinander in Konflikt. Verfolgt man das eine Ziel, gefährdet man das andere. Konkret sichtbar gemacht wird dieser Konflikt im Dauerkampf zwischen den Anhängern einer umweltschonenden Landwirtschaft und den traditionellen Bauernverbänden, die eine „produzierende Landwirtschaft“ mit einer hohen einheimischen Produktion anstreben und sich gegen eine weitere „Ökologisierung“ wehren. Das Vierjahresprogramm unter dem Kürzel AP (für Agrarpolitik) 2014–17 zielt auf eine sanfte „Ökologisierung“, konnte aber 2013 im Parlament erst nach langen Kämpfen gegen bäuerlichen Widerstand und mit vielen Konzessionen verabschiedet werden. Kaum trat das Paket in Kraft, lancierte der Schweizerische Bauernverband seine Volksinitiative zur Ernährungssicherheit, um Gegensteuer zugunsten einer „produzierenden Landwirtschaft“ zu geben.

Kontraproduktiver Agrarschutz

Die Landwirtschaft belastet den Haushalt des Bundes jährlich mit rund CHF 3,5 Mrd. Davon machen Direktzahlungen etwa 2,7 Milliarden Franken aus. Die Schweizer Bauern wirtschaften, durch Importzölle und -kontingente sowie durch hohe Direktzahlungen gestützt, in einem engen Korsett staatlicher Regulierung. Mit freiem Unternehmertum in einer offenen Marktwirtschaft hat dieses protektionistische Regime wenig zu tun. Wenn staatlicher Schutz so ausgebaut ist wie in der Schweiz, haben die Bauern wenig Anreize, eigene Stärken zu finden, um im Wettbewerb zu bestehen.

Die negativen strukturellen Auswirkungen des Agrarschutzes entsprechen dem, was aus ökonomischer Sicht zu erwarten ist: Abgebremster Strukturwandel, zu kleine Betriebsgrösse, tiefe Produktivität trotz industrieller Produktionsweise mit zu vielen zu grossen schlecht ausgelasteten Maschinen, mangelnde Flächenmobilität und deshalb geringe Wachstumsaussichten für bestehende Betriebe sowie hohe Produktpreise ohne Qualitätsvorsprung gegenüber ausländischen Produkten. Und

all dies, entgegen der Agrarpropaganda, mit einer zweifelhaften Umweltbilanz. Von den Kollateralschäden durch Behinderung von Freihandelsabkommen mit den interessantesten möglichen Vertragspartnern ganz zu schweigen. Diese letztgenannten Lasten fallen politisch nur deswegen kaum ins Gewicht, weil sie als sogenannte Opportunitätskosten nicht sichtbar anfallen, schwierig zu beziffern sind, keine innenpolitisch mächtige und straff organisierte Interessengruppe à la Bauernverband konkret zu treffen scheinen und deshalb das Publikum nicht zu mobilisieren vermögen.

Das Agrarschutz-Regime ist aus langfristiger Perspektive für die Bauern selbst kontraproduktiv. Man schützt die bestehenden Agrarinteressen auf Kosten der zukünftigen. Aber auch für heutige Bauernbetriebe ist der Agrarschutz fragwürdig. Eigentlich muss man sich wundern, dass es nicht mehr Bauern gibt, die sich gegen die hauptsächlichen Systemprofiteure auflehnen – gemeint sind zum Beispiel die Funktionäre der unzähligen Verbände oder des marktmächtigen Zulieferers und Abnehmers Fenaco mit seinen Dutzenden Tochtergesellschaften und Beteiligungen über die ganze Wertschöpfungskette (Landi, VOLG, Agrola, UFA, Ramseier, Sutter AG etc.). Die schweizerische Landwirtschaft zeigt ein bestimmtes Muster, das auch in anderen überregulierten Binnenbranchen zu beobachten ist: Die Abnehmer (Konsumenten) bezahlen zwar Höchstpreise, trotzdem kommen viele Bauernbetriebe finanziell auf keinen grünen Zweig, jedenfalls, wenn man den jährlich wiederkehrenden Klagen des Bauernverbands Glauben schenken darf. Der Begriff „Direktzahlungen“ vermittelt den falschen Eindruck, dass die eingesetzten Mittel ungeschmälert bei den Empfängern ankommen und das Einkommen der Landwirte eins zu eins erhöhen. Tatsache ist aber, dass der Gesamtaufwand des Systems deutlich höher ist als das, was den Bauern als zusätzliches Netto-Einkommen verbleibt. Einerseits gilt es die beträchtlichen Kosten der Direktzahlungs-Bürokratie bei Verwaltung und Landwirtschaft zu berücksichtigen. Andererseits werden die Direktzahlungen durch die Ineffizienzen des Agrarregimes geschmälert, in dem die Bauern wirtschaften müssen, was das einzelbetriebliche Netto-Einkommen entsprechend reduziert. Zu diesen Ineffizienzen tragen die hohen, grossenteils unspezifischen Direktzahlungen wiederum selbst bei.

Das Klagen des Bauernverbands über drohende Mittelkürzungen und angebliche Einkommenseinbussen kann gelegentlich auch handfestere Formen annehmen, wie zum Beispiel am 27. November 2015, als dieser in Bern eine Grossdemonstration durchführte. Im Rahmen von generellen Sparanstrengungen im Bundeshaushalt hatte der Bundesrat für das nächste Vierjahresprogramm AP 2018–21 eine moderate Reduktion des gesamten Zahlungsrahmens vorgeschlagen. Der Bauernverband zeigte sich empört darüber und schrieb im Aufruf zur Demonstration: „Der Entscheid, den Zahlungsrahmen für die Jahre 2018–21 massiv zu kürzen, bringt das Fass zum Überlaufen!“ Die „massive“ Kürzung beläuft sich auf rund 5 Prozent gegenüber den Gesamtausgaben der AP 2014–17. Dabei ist aus den Modellrechnungen des zuständigen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung ersichtlich, dass trotz einem etwas niedrigeren Agrarbudget dank einem Rückgang der Anzahl Betriebe von jährlich rund 2 Prozent das mittlere landwirt-

schaftliche Einkommen auf einzelbetrieblicher Ebene etwas ansteigen wird. Dem Vernehmlassungsbericht zur AP 2018–21 ist auch zu entnehmen, dass die staatlichen Zuwendungen pro Betrieb in jüngerer Zeit Jahr für Jahr zugenommen haben.

Der Bauernverband reagierte deshalb frühzeitig und so aufgebracht auf die Pläne des Bundesrats, weil die AP 2018–21 bloss eine Fortschreibung der AP 2014–17 ist und keine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes bedingt. Der Bundesrat kann also auf dem Verordnungsweg beschliessen, und das Parlament ist ausgeschaltet. Im Parlament treffen bäuerliche Interessen nämlich auf viel Sympathie.

Dies zeigte sich beispielsweise im Dezember 2014, als die Eidgenössischen Räte über das bundesrätliche Sparprogramm zu beschliessen hatten. Auch bei den Direktzahlungen sollte nach dem Willen des Bundesrats ein wenig gespart werden. Davon wollten National- und Ständerat aber nichts wissen und erhöhten den Antrag des Bundesrats um 84 Millionen Franken. So blieb die Landwirtschaft praktisch der einzige Bereich, der die Spardebatte weitgehend unbeschadet überstand. Dabei sollte auch das Parlament einsehen, dass der strukturerhaltende Agrarschutz die unternehmerischen Bauern, die wachsen und aus dem bürokratischen Korsett staatlicher Fürsorge ausbrechen wollen, in ihrer Entwicklung behindert. Nicht überlebensfähige Betriebe werden durch hohe Direktzahlungen künstlich ernährt und konkurrenzieren die anderen Betriebe, was eine Strukturbereinigung verhindert.

Um den Graben zwischen den agrarpolitischen Positionen der Bevölkerung und der Politik auf der einen Seite und der ökonomischen Perspektive auf der anderen zu illustrieren, wird nachstehend auf die Avenir-Suisse-Publikation „Agrarpolitische Mythen“ zurückgegriffen, die der Autor vor einigen Jahren mit der Agrarökonomin Priska Baur verfasst hat. Als agrarpolitische Mythen werden dort die wirklichkeitsfremden, von der Agrarpropaganda verstärkten Vorstellungen der – übrigens mehrheitlich urbanen – Bevölkerung über die schweizerische Landwirtschaft bezeichnet.

Mythos 1: Agrarfreihandel gefährdet die Ernährungssicherheit

Die Agrarpropaganda kultiviert zur Abwehr der Marktöffnung den Mythos von nationaler Autonomie und Selbstversorgung: für die Ernährungssicherheit entscheidend sei ein nicht weiter sinkender Grad der Selbstversorgung. Dieser liegt trotz starkem Bevölkerungswachstum und leicht rückläufiger Kulturlandfläche in Kalorien gerechnet seit Jahrzehnten bei knapp 60 Prozent. Produktivitätssteigerungen von rund zwei Prozent pro Jahr durch Intensivierung der Bewirtschaftung auf durchschnittlich grösseren Betrieben haben dies ermöglicht. Dieser Prozess wird sich fortsetzen, d.h. die Produktivität wird weiter zunehmen. Die Schweiz bleibt aber wegen der im europäischen Vergleich geringen agrarischen Nutzfläche pro Kopf und aus klimatischen Gründen zwingend ein Nahrungsmittel-Importland. Da die Schweizer Bauern nahe am Produktionsmaximum produzieren, ist eine Steigerung der Produktion praktisch nur noch über eine erhöhte Produktivität zu erzielen. Die zu ver-

sorgende Bevölkerung wächst aber, und nicht alles, was die Leute zu essen wünschen, lässt sich im eigenen Land produzieren. Für die Nahrungsmittelversorgung ist deshalb die Sicherung der Importfähigkeit entscheidend. Diese bezieht sich selbstredend auch und besonders auf die unverzichtbaren Betriebsmittel der Agrarproduktion, die aus ausländischen Quellen stammen, so etwa Brenn- und Treibstoffe, Maschinen, Futtermittel, Saatgut oder Pflanzenschutzmittel.

Im Wissen um den populären Mythos der Selbstversorgung hat der Schweizer Bauernverband 2014 eine Volksinitiative für Ernährungssicherheit eingereicht, die unter anderem darauf abzielt, den aktuellen Selbstversorgungsgrad zu verteidigen. Trotz vieler wohlklingender Argumente für diese Politik ist für den unbefangenen Beobachter klar: Mit dieser Initiative sollen auf der höchstmöglichen Legitimationsstufe der Bundesverfassung verbindliche Pflöcke gegen eine Öffnung der Agrarmärkte eingeschlagen werden. Liberalisierungsgefahr wittert die Agrarlobby von verschiedener Seite. Zwar wurde das bundesrätliche Projekt eines Agrar-Freihandelsabkommens mit der EU unter bäuerlichem Druck im Parlament schon 2010 auf Eis gelegt und dürfte unter den heutigen Umständen im Verhältnis zur EU kaum reanimiert werden.

Doch über der teuer produzierenden und international nur mit verarbeiteten Qualitätsprodukten konkurrenzfähigen schweizerischen Landwirtschaft schwebte permanent das Damoklesschwert einer Deblockierung der multilateralen Liberalisierungsverhandlungen der WTO. Aufgehalten wurden die weiteren Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss der sogenannten DOHA-Runde lange Zeit durch Indien. Da in der WTO das Konsensprinzip gilt, kann ein einzelnes Land – besonders ein so gewichtiges wie Indien – den Verhandlungsprozess blockieren. Inzwischen wurden aber keine Fortschritte erzielt, und die DOHA-Runde gilt weitherum als gescheitert. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die WTO künftig vermehrt auf plurilaterale Abkommen setzen wird, obwohl solche Abkommen die multilaterale Idee eigentlich untergraben. Plurilateral bedeutet, dass liberalisierungswillige Staaten mit ähnlichen Interessen unter sich Abkommen zur gegenseitigen Marktöffnung schliessen. Selbstverständlich setzt dies „Outsider“ unter Druck, weil sich deren relative Marktposition verschlechtert und Handelsströme umgeleitet werden.

Gesetzliche Schranken gegen den Abbau des Agrarschutzes sind aber auch Stolpersteine für Verhandlungen um bilaterale Freihandelsabkommen. Einen Vorgesmack darauf erhielten wir vor einigen Jahren, als der Bundesrat mit einem überraschenden Mut, der EU zuvorkommend, die Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA ankündigte, obwohl Widerstand von bäuerlicher Seite zu erwarten war. Tatsächlich musste die Übung abgebrochen werden, bevor sie richtig begonnen hatte. Inzwischen verhandelt die EU mit den USA um das sogenannte TTIP-Abkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Das ambitionierte Projekt will die grösste Freihandelszone der Welt schaffen, stösst allerdings in Europa insbesondere bei globalisierungs- und freihandelskritischen Interessengruppen (Umwelt-NGO, Gewerkschaften etc.) auf fundamentalen Widerstand. Ein erfolgreicher Abschluss des TTIP ist deshalb ungewiss. Trotz der EU-

Binnenmarktidee stösst Freihandel im wirtschaftlich absteigenden Europa in grossen Teilen der Bevölkerung auf wenig Vertrauen. Ein totales Scheitern der TTIP-Verhandlungen ist trotzdem eher nicht zu erwarten. Selbst wenn es schliesslich auf einem tieferen Liberalisierungsniveau doch zu einer gegenseitigen Marktöffnung kommen sollte, gerät die Schweiz bzw. die EFTA unter grossen Druck nachzuziehen. Dann wären sicher die Bedingungen des TTIP zu übernehmen, da die USA kaum mit der leichtgewichtigen EFTA ein neues Abkommen verhandeln würde. Auch gegen Risiken von dieser Seite will die Volksinitiative des Bauernverbands präventiv auf höchster gesetzgeberischer Stufe Schranken errichten.

Schliesslich richtet sich die Ernährungssicherheits-Initiative im nationalen Rahmen auch gegen die von der Bevölkerung gewünschte fortschreitende „Ökologisierung“ der schweizerischen Intensiv-Landwirtschaft. Zu den Hauptproblemen gehören etwa die Dezimierung der Artenvielfalt und die Belastung von Gewässern und Böden. Das vom Parlament verabschiedete agrarpolitische Programm 2014–2017 hat diesbezüglich eine behutsame Wende in Richtung einer Extensivierung der Produktion eingeleitet. Dazu wurden produktionsfördernde Direktzahlungen, die an Tierbestände gebunden waren, abgeschafft. Zum Ausgleich werden neu ökologische Leistungen etwas gezielter abgegolten. Agrarverbände liebäugelten mit einem Referendum gegen die Vorlage, verzichteten aber schliesslich darauf. Stattdessen lancierte der Bauernverband die erwähnte Volksinitiative für Ernährungssicherheit und fordert weiterhin staatliche Garantien für eine „produzierende Landwirtschaft“.

Im Erfolgsfall würde das Rad der Zeit zurückgedreht, denn eine „produzierende Landwirtschaft“ heisst im Klartext: mehr Einkommen über Preise und Mengen statt über (höhere) Direktzahlungen. Dazu braucht es zwingend die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Agrarschutzes an der Grenze. Die Schweiz würde im Rahmen der DOHA-Runde und darüber hinaus potenziell WTO-inkompatibel. Freihandelsabkommen könnten praktisch nur noch unter Ausschluss des Agrarsektors abgeschlossen werden. Der Schaden wäre gross, sind doch die interessantesten möglichen Freihandels-Partnerländer Agrarexporteure, die auf den Marktzugang für Agrargüter besonderen Wert legen. Dies kann zu versteckten Opportunitätskosten führen, die weit über die Beträge hinausgehen, über die üblicherweise im Rahmen des Agrarbudgets gefeilscht wird. Diese indirekten Lasten des Agrarschutzes fallen aber politisch kaum ins Gewicht, weil sie nicht sichtbar anfallen und schwierig zu beziffern sind. Wenn man in Rechnung stellt, wie sehr bei einer Volksabstimmung über „Ernährungssicherheit“ das Bauchgefühl mitschwingt, muss man der bäuerlichen Initiative gute Chancen einzuräumen. Tatsache bleibt aber: Es ist die hohe aussenwirtschaftliche Verflechtung und die Importfähigkeit, die der Schweiz die Versorgung mit Nahrungsmitteln und den unverzichtbaren Betriebsmitteln der Agrarproduktion sichern – auch in Krisenzeiten.

Mythos 2: In der Schweiz gibt es ein ungebremstes Bauernsterben

Aus der Klage übers „Bauernsterben“ spricht unter anderem die Sorge, der Strukturwandel in der Landwirtschaft sei mit sozialen Härten verbunden. Mit der Einführung der hohen allgemeinen Direktzahlungen im Jahr 1999 wurde der Strukturwandel durch die Agrarpolitik aber deutlich abgebremst. Als sozialverträglich gilt gemäss Bundesverwaltung in Bezug auf die Anzahl Bauernbetriebe eine jährliche Abnahmerate von zwei Prozent. Bei diesem Wert lassen sich die meisten Betriebsaufgaben im Generationenwechsel gut vorausplanen. Seit 1999 lag man aber praktisch jedes Jahr mehr oder weniger deutlich darunter, so dass man auch im Durchschnitt der vergangenen 15 Jahre klar von einem sozialverträglichen Strukturwandel sprechen darf. Allerdings können sich unter diesem Regime des abgebremsten Strukturwandels unwirtschaftliche Betriebe zu lange über Wasser halten, statt dass sie von anderen Bauern übernommen werden.

Die Heimetli-Romantik der „bäuerlichen Familien-Landwirtschaft“

Im Jahr 2014 feierte der Schweizer Bauernverband zusammen mit Verbänden von armen Kleinbauern in Drittweltländern das Jahr der Familien-Landwirtschaft. Wenn man die Fakten und Zusammenhänge kennt und die beiden kontrastierenden Schicksale einer Bauernexistenz hier und in einem armen Drittweltland vergleicht, könnte man leicht zynisch werden. Nach der gängigen Agrarpropaganda ist der imaginäre Feind des „bäuerlichen Familienbetriebs“ der „agroindustrielle Grossbetrieb“ mit seiner Massentierhaltung und seinen Monokulturen. Dieses Schreckgespenst stösst in der Bevölkerung auf reflexartige Ablehnung, womit der politische Kampf für den protektionistischen Status quo in einem Land mit einer starken Mitbestimmung des Volkes praktisch schon gewonnen ist. Den Begriff Familien-Landwirtschaft verbinden viele Leute mit sozialromantischen Bildern einer heilen Bauernwelt, die eine naturnahe Produktionsweise praktiziert. Die schweizerische Bauernwelt ist heute aber, wie schon zu Gotthelfs Zeiten, nicht nur nicht heil, sondern sie muss durchaus als industriell bezeichnet werden. Der hohe Einsatz von Maschinen und Agrochemie ist in einer quasi „kriegswirtschaftlich“ produzierenden Intensiv-Landwirtschaft unumgänglich, um möglichst viel aus der beschränkten Fläche herauszuholen, gerade wenn die Betriebe so klein sind wie in der Schweiz. Dabei hat Kleinheit bzw. Grösse allein gar nichts mit „Familien-Landwirtschaft“ zu tun. Der Familienbetrieb ist weltweit die häufigste Betriebsform, selbst bei den oft riesigen Farmen in den grossen Agrexportländern Nord- und Südamerikas oder in Australien und Neuseeland. Nur ist es dort auch durchaus normal, (Familien-) Betriebe rechtlich als Kapitalgesellschaften zu organisieren, mit allen Vorteilen, die dies im wirtschaftlichen Verkehr in und ausserhalb der Familie bietet. In der Schweiz gerät man mit einer Agrar-AG jedoch in Konflikt mit dem romantisch verzerrten Bild eines bäuerlichen Familienbetriebs.

Die Klage vom „Bauernsterben“ widerspiegelt auch die Befürchtung der Leute, dass mit einem weiteren Rückgang der Anzahl Betriebe die Versorgungssicherheit auf dem Spiel stehe. Der bisherige Strukturwandel widerlegt aber einen Zusammenhang zwischen der Anzahl Bauernbetriebe und der Produktionsmenge. Auch mit viel weniger und durchschnittlich grösseren Betrieben könnte die heutige Produktion problemlos aufrechterhalten werden. Manfred Bötsch, der frühere Direktor des Bundesamts für Landwirtschaft, prognostizierte einmal die Zahl von 25 000 Betrieben (heute sind es rund 55 000), die mit einem etwas rascheren Strukturwandel bis zum Jahr 2030 erreicht wäre – und dies ohne soziale Härten, und ohne dass an den gemeinwirtschaftlichen Leistungen Abstriche gemacht werden müssten. Dagegen wäre eine solche Landwirtschaft mit einer durchschnittlichen Betriebsfläche von 50 bis 60 Hektaren viel produktiver und wettbewerbsfähiger, aber auch noch weit entfernt von der „agroindustriellen“ Grosslandwirtschaft anderer Länder.

Die kleinbetrieblichen Agrarstrukturen in der Schweiz sind das Ergebnis einer jahrzehntealten Politik der Abschottung und der Einkommensstützung. In der Avenir-Suisse-Publikation „Agrarpolitische Mythen“ haben wir darauf hingewiesen, dass die schweizerische Landwirtschaft trotz hoher Mechanisierung arbeitsintensiv ist. Und weiter: „Eine volle Arbeitskraft bewirtschaftet im Durchschnitt nur etwa 10 Hektaren, was im europäischen Durchschnitt sehr wenig ist. In Österreich sind es ca. 20 Hektaren, in Frankreich rund 30 Hektaren und in Grossbritannien etwa 50 Hektaren.“ Auch wenn sich die durchschnittlichen Werte seit dem Jahr 2008 erhöht haben, gilt dies für alle Länder, so dass der Produktivitätsrückstand der schweizerischen Betriebe nicht abgenommen haben wird. Strukturell einschneidende Reformen haben in der Schweiz seitdem nicht stattgefunden, sodass das „Bauernsterben“ im üblichen, bürokratisch definierten sozialverträglichen Rahmen blieb.

So sei hier aus den „Agrarpolitische Mythen“ unverändert zitiert: „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.“

Mythos 3: Direktzahlungen entschädigen multifunktionale Leistungen

In den 1990er-Jahren wurden die Direktzahlungen von ursprünglich rund 0,5 Milliarden Franken auf rund 2,5 Milliarden angehoben. Dazu brauchte man gegenüber der Bevölkerung eine überzeugende Rechtfertigung. Das Konzept der Multifunktionalität lieferte diese und gelangte durch Volksentscheid in die Bundesverfassung. Der Anspruch auf Direktzahlungen wurde an ökologische Leistungen gebunden. Diese wurde allerdings so formuliert, dass sie von fast allen Betrieben ohne Probleme erfüllt werden konnte. Die Einkommenspolitik durch Direktzahlungen wur-

de so in eine Politik der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen umgedeutet. Dieser Umdeutungsprozess fand in der jüngsten AP 2014–17 seine Fortsetzung.

Multifunktionalität bedeutet, dass es in der Landwirtschaft um mehr geht als um die Produktion von marktfähigen Gütern zur Versorgung des Landes mit Nahrungsmitteln. Wie bereits erwähnt, benennt der Agrarartikel 104 BV die zusätzlichen Aufgaben, die der Landwirtschaft übertragen werden: Beiträge zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Diese wohlklingenden Verfassungsziele sollten aber nicht zum voreiligen Schluss verleiten, die betreffenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen würden von der Landwirtschaft auch tatsächlich erbracht. Selbst in Analysen des Bundesamts für Landwirtschaft wird, mit der zu erwartenden Zurückhaltung, von Ziellücken gesprochen, die es zu schliessen gelte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Ziele gleichsam selbst gesetzt werden, also nicht wissenschaftlich fundiert sind, sondern sich bereits an der „politischen Machbarkeit“ orientieren.

Das Grundproblem des Systems liegt darin, dass die heutigen Direktzahlungen, selbst nach der etwas besseren Verbindung mit konkreten ökologischen Leistungen in der AP 2014–17, wenig geeignet sind, die multifunktionalen Ziele zu erreichen. Nach wie vor handelt es sich bei den Direktzahlungen weitgehend um ein Mittel zur Stützung der bäuerlichen Einkommen. Ohne diese massive Stützung, so wird gerne in Schwarz-Weiss-Malerei behauptet, gäbe es bald keine schweizerische Landwirtschaft mehr, womit auch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wegfielen. Zudem enthält das heutige Konzept der Direktzahlungen mit dem Abbremsen des Strukturwandels implizit die falsche Botschaft, es gebe einen direkten Zusammenhang zwischen der Anzahl Bauernbetriebe und dem Angebot an gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Die Umlagerungen in der AP 2014-17 sind zum grossen Teil Etikettenschwindel. Die absolute Höhe der Direktzahlungen blieb wie ein wohlerworbener Anspruch praktisch unangetastet. Zwar wurden die produktionsfördernden Tierbeiträge auf dem Papier abgeschafft, zum grossen Teil aber schlicht umetikettiert. Über 1 Milliarden Franken der früheren jährlich verteilten allgemeinen Direktzahlungen heissen jetzt einfach „Versorgungssicherheitsbeiträge“, wohl, weil dieser Begriff im Agrarartikel BV 104 unter lit. a) so vorkommt. Was aber vorher in Bezug auf konkrete Leistungen unspezifisch war, bleibt es auch weitgehend unter diesem neuen Etikett. Auch an den strukturerhaltenden Folgen der Direktzahlungen ändert dies wenig. Hohe Direktzahlungen erhöhen die Anreize für einen Berufseinstieg bzw. eine Übernahme in der Familiennachfolge. So wird zu wenig Fläche frei für Betriebe, die wachsen wollen. Auch mit der sanften Neuausrichtung der Agrarpolitik 2014–17 gilt aus ökonomischer Warte weiterhin: Die Direktzahlungen bremsen in erster Linie den Strukturwandel, statt eine multifunktionale Landwirtschaft zu fördern.

Mythos 4: Die Schweizer Landwirtschaft produziert besonders naturnah und tierfreundlich

Die Bereitschaft der Bevölkerung, den Bauern hohe Direktzahlungen zu gewähren, hängt mit dem Glauben zusammen, die schweizerische Landwirtschaft stehe in den Bereichen Umwelt und Tierwohl im Vergleich zu anderen Ländern deutlich besser da. Zu diesem Mythos gehört die Botschaft, das angeblich höhere ökologische Niveau sei nicht gratis zu haben und treibe die Produktionskosten in die Höhe. Nahrungsmittel sind aber in der Schweiz nicht deshalb teurer, weil sie umweltschonender und tierfreundlicher als im Ausland produziert werden, sondern wegen der oben beschriebenen strukturellen Nachteile, die vor allem durch die Agrarschutzpolitik die ganze Wertschöpfungskette prägen.

Die zuständigen Stellen des Bundes stützen sich auf verschiedene Indikatoren, um nachzuweisen, dass die 2,7 Milliarden Franken Direktzahlungen eine ökologische Erfolgsgeschichte ausgelöst hätten. Tierbestände, Mineraldünger- und Pflanzenschutzmittelverbrauch seien zurückgegangen, und die ökologischen Ausgleichsflächen hätten zugenommen. Die betreffenden Daten müssen jedoch teilweise anders interpretiert werden, als dies die Verwaltung tut. Zunächst gelten in der Landwirtschaft offenbar andere Standards als in den übrigen Branchen. Als ökologische Leistung wird im Rahmen des sogenannten ökologischen Leistungsnachweises auch das blosser Einhalten der ordentlichen Gesetzgebung in den Bereichen Gewässer-, Umwelt- und Tierschutz mit Direktzahlungen abgegolten. Dieser Leistungsstandard ist das Minimum, das erfüllt werden muss, damit ein Betrieb direktzahlungsberechtigt ist. Es besteht für die Bauern kein Anreiz, diesen Standard zu übertreffen.

Aus Sicht des Umweltschutzes wäre es angezeigt, als harte Indikatoren die konkreten Auswirkungen der landwirtschaftlichen Aktivitäten auf die Umwelt zu verwenden. So wären zum Beispiel die Nitratkonzentration im Trinkwasser oder die Entwicklung der Artenvielfalt, also Messgrößen auf der Ergebnis-Seite, zu überprüfen. Stattdessen werden input-basierte Größen verwendet, etwa Düngermengen oder die Zunahme der ökologischen Ausgleichsflächen. Doch was bringt die Zunahme solcher Flächen, wenn sie mit einer abnehmenden ökologischen Qualität einhergeht? Die Frage ist berechtigt, denn es wurden in der Vergangenheit mehrheitlich Flächen ausgeschieden, die sich nicht für eine intensive landwirtschaftliche Nutzung eignen und gleichzeitig von geringem ökologischem Wert sind.

Kritisch ist auch der behauptete Zusammenhang zwischen Direktzahlungen und dem Rückgang der Tierbestände zu sehen. Abgesehen davon, dass anfängliche Bestandsrückgänge sich zwischenzeitlich zum Teil umgekehrt hatten, wirken hohe und wenig spezifische Direktzahlungen auch nach der Abschaffung der Tierbeiträge weiterhin produktionsstützend. Es wird interessant sein, die Entwicklung der Tierbestände zu verfolgen, wenn sich die Umstellungen der AP 2014–17 über längere Zeit ausgewirkt haben werden. Die hohen Tierbestände waren in den letzten zwei Jahrzehnten mit einer massiven Steigerung der Futtermittelimporte verbunden. Der Hof-

dünger (Jauche und Mist) fällt in der Schweiz an und führt in den tierintensiven Regionen der Zentral- und Ostschweiz zu grossen Umweltbelastungen, wozu auch der von keinem Indikator erfasste penetrante Gestank gehört, der mehrmals pro Jahr von den grossflächig begüllten Wiesen ausgeht. Typisch für die Agrarpolitik ist die Folgerung, die daraus gezogen wird. Nicht die ökologisch sinnvolle Reduktion der zu hohen Tierbestände setzt sich im politischen Prozess durch, sondern eine Ausdehnung der einheimischen Flächen für die Futtermittelproduktion. Dabei gibt es kaum einen Agrarrohstoff, bei dem die Preisdifferenz zum Weltmarkt derart gross ist wie hier. Das Niveau des Agrarschutzes muss also mindestens gehalten, wenn nicht sogar erhöht werden.

Der Rückgang des Einsatzes an Pflanzenschutzmitteln lässt sich mit der verbesserten Wirksamkeit dieser Produkte erklären. Dank dem technischen Fortschritt braucht es weniger davon als früher, um die gleiche Wirkung zu erzielen. Problematisch sind weiterhin die Veterinär-Antibiotika. Bis vor wenigen Jahren gelangten jährlich schätzungsweise ein Prozent der Milchmenge oder 30 Millionen Kilogramm Antibiotika und andere Tier-Arzneimittel via Mist und Gülle in die Umwelt. Daran hat sich grundsätzlich nichts geändert. Man spricht zwar seit langem über die Risiken der Resistenzbildung, aber gegen die bäuerlichen Interessen sind naheliegende Massnahmen wie die Reduktion der Tierbestände in der Milchproduktion nicht durchzusetzen. In keinem vergleichbaren Land ist der Tierbestand pro Hektare Agrarfläche so hoch wie in der Schweiz.

Zur Beurteilung der behaupteten ökologischen Erfolgsgeschichte des Direktzahlungssystems wäre, wie bereits erwähnt, auf harte Daten abzustellen. Insgesamt zeigt sich, dass sich trotz einem Rückgang der Belastungseinträge die Umweltqualität weiter verschlechtern kann, sodass reine Input-Daten einen zu positiven Eindruck erwecken. In Bezug auf die wichtigsten Umwelt-Teilsysteme heisst dies:

- Boden: Die vorliegenden Daten und Informationen in den Agrarberichten weisen nicht darauf hin, dass es in den Bereichen Bodenerosion, -verdichtung und Schadstoffe/Schwermetalle insgesamt grosse Verbesserungen gegeben hätte.
- Wasser: Die Phosphatbelastungen stammen vorwiegend aus der Landwirtschaft. Die besonders belasteten Seen (Sempacher-, Hallwyler- und Baldeggersee) müssen weiterhin belüftet werden.
- Luft/Klima: Etwas über 10 Prozent der Treibhausgasemissionen stammen aus der Landwirtschaft. Problematisch sind auch die hohen Ammoniak-Emissionen, welche die Hauptursache für die zu hohen Stickstoffeinträge in die Ökosysteme sind.
- Biodiversität: In den Agrarlandschaften ist die Artenvielfalt trotz zunehmender Biodiversitätsförderflächen weiterhin gefährdet. Nur etwa zwei Prozent der Agrarflächen können im Talgebiet als qualitativ hochwertig bezeichnet werden. Ob die „Ökologisierung“ der AP 2014–17 daran viel ändern wird, muss sich erst zeigen.

Mit dem Label „Aus der Region für die Region“ richtet sich ein führender schweizerischer Grossverteiler an die vielen Leute, die glauben, der Einkauf aus einheimischer Produktion sei die ökologische Optimallösung und garantiere mehr „Food Safety“ als ausländische Produkte. Diese Botschaft kommt in der Bevölkerung gut an, ist doch der allgemeine Informationsstand tief. Zudem dominiert das „schnelle Denken“ gemäss Wirtschafts-Nobelpreisträger Daniel Kahneman: Was zuerst spontan einleuchtet, gilt als wahr. Was von weit her kommt, muss nach gängiger Auffassung umweltbelastender sein als lokale Produkte. Umfassende Ökobilanzen zeigen ein anderes Bild. Die Umweltbelastung des Transports fällt nur dann ins Gewicht, wenn Importe per Luftfracht transportiert werden. Der weitaus grösste Teil überseeischer Agrarprodukte kommt aber auf dem Seeweg. So brachte ein Vergleich der Ökobilanzen von britischem und neuseeländischem Lammfleisch aus Sicht des britischen Konsumenten Vorteile für die Ware aus Neuseeland an den Tag. Einen grossen Einfluss haben die Produktionsbedingungen (Klima, Mechanisierung, Tierhaltung etc.). Genau hier schneidet auch die schweizerische Landwirtschaft bei vielen Produkten nicht besonders gut ab. Entscheidend für die Ökobilanz des Nahrungsmittelkonsums ist zudem in vielen Fällen die Art und Weise, wie die Leute ihre Einkäufe tätigen – mit welchem Verkehrsmittel, wie oft, in welchen Mengen etc.

Nicht aus der Region, dafür wirklich nachhaltig

Die NZZ berichtete in ihrer Ausgabe vom 8. August 2015 unter dem Titel „Investieren in glückliche Rinder“ über ein unternehmerisches subventionsfreies Modell eines Familienbetriebs der österreichischen Agrarinvestoren-Familie Thurn. Diese betreibt in Uruguay auf grossen Flächen vollkommen natürliche Rinderhaltung für die Fleischproduktion. In Uruguay ist der Gebrauch von Hormonen und Antibiotika sowie aller Arten von anti-mikrobiellen Stoffen zur Leistungsförderung verboten, wie man dem NZZ-Bericht entnehmen konnte. Die Rückverfolgung der Produkte ist landesweit gewährleistet. 43 Prozent der Fleischexporte Uruguays gehen gemäss NZZ-Bericht nach China, leider nur wenig in die Schweiz. Dabei könnten wir zu einem Bruchteil der Kosten einheimischer Produktion qualitativ hochstehendes, wirklich nachhaltig produziertes Fleisch aus Uruguay, Argentinien oder anderen geeigneten Ländern importieren, statt die eigene sehr kostspielige Fleischproduktion zu schützen und mithilfe von Unmengen importierter Futtermittel auf dem wirtschaftlich und ökologisch unsinnig hohen Selbstversorgungsgrad von rund 90 Prozent zu halten. Man könnte aus ausländischen Regionen und Betrieben genau jene Teile und Qualitäten einführen, die von den kaufkräftigen Schweizer Konsumenten nachgefragt werden und so auch die aufwendige und umweltbelastende Fleischverwertung und -entsorgung aus den ganzen in der Schweiz geschlachteten und verarbeiteten Tieren einsparen.

Natürlich könnte man „die Region“ geografisch auch etwas weniger patriotisch fassen, als im Label des Grossverteilers suggeriert wird. In der kleinen Schweiz lebt die Mehrheit der Bevölkerung in Grenznähe. Zur Region könnten also für den

Detailhandel, wenn man die in der Schweiz üblichen Lieferdistanzen zum Massstab nimmt, ohne weiteres auch die grenznahen Gebiete der Nachbarstaaten zählen. Der Idee einer „agriculture de proximité“ wäre damit auch Genüge getan. Allerdings werden mit der Botschaft dieses Schlagworts der Agrarpropaganda natürlich protektionistische Ziele verfolgt.

In diesen Zusammenhang passt schliesslich der Hinweis über die Energieeffizienz der schweizerischen Landwirtschaft. Seit 1970 ist der Verbrauch an nicht erneuerbaren Energien durch die Intensivierung der Produktion um rund 80 Prozent gestiegen. Die Energieeffizienz ist gleichzeitig gesunken und liegt seit 1990 bei etwas über 40 Prozent. Dies bedeutet, dass es 5000 Kilokalorien braucht, um essbare 2000 Kilokalorien herzustellen. Gemäss dem „Agrarbericht 2015“ des Bundes „ist der flächenbezogene Bedarf an direkter Energie pro Hektare in der Schweizer Landwirtschaft rund 2,7-mal höher als der EU-27-Durchschnitt.“ Dies ist ein weiterer deutlicher Hinweis auf die ökologisch problematische industriell-maschinell betriebene Intensiv-Landwirtschaft der Schweiz.

Unsere Landwirtschaft ist nicht so umweltfreundlich, wie sie sich verkauft. Die Grossverteiler, die im Agrarschutzregime gefangen sind, spielen das bäuerliche Propagandaspiel gezwungenermassen mit – selbst die deutschen Discounter. Damit helfen sie mit, in der Bevölkerung den Mythos von den besonders umweltfreundlichen und naturnahen Schweizer Bauern zu zementieren. Dabei sind die ökologisch zweifelhaften Auswirkungen des schweizerischen Agrarschutzsystems eine logische Folge der finanziellen Anreizstrukturen. Hohe und immer noch zum grossen Teil ökologisch wenig spezifizierte Direktzahlungen, verbunden mit hohen Produktpreisen, fördern eine intensive Nutzung der beschränkten Agrarflächen.

Auch internationale Indikatoren und Vergleiche bestätigen, dass die schweizerische Landwirtschaft ökologisch nicht an der Spitze steht. Das Gesamturteil aus „Agrarpolitische Mythen“ gilt unverändert: „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.“

Institutioneller Sündenfall

Im Hinblick auf eine echte liberalisierende Reform der Agrarpolitik erscheint die Schweiz mit ihrem fest etablierten Interessengeflecht als eine Art „Vetokratie“ unter massgeblicher Beteiligung der Kantone und einer mit der Landwirtschaft sympathisierenden Bevölkerung. Man denkt als Ökonom spontan an die Forschungen des US-amerikanischen Wirtschafts-Nobelpreisträgers Mancur Olson. In seinem bahnbrechenden Werk „The Rise and Decline of Nations“ formulierte er seine Theorie über die schädliche Macht von gut organisierten verteilungspolitischen Interessengruppen. Interessanterweise sind die Kantone auch Teil dieses Interessenge-

flechts der Status-quo-Verteidiger. Die beim Bund zentralisierte, institutionell quer in der politischen Landschaft stehende Agrarpolitik wird von den Kantonen nicht in Frage gestellt, obwohl diese sonst bei jeder Gelegenheit auf ihre Kompetenzen pochen. Die beträchtlichen Mittel aus dem Agrarbudget des Bundes fliessen hinaus in die Regionen, und daran will man nichts ändern.

Dabei handelt es sich nicht nur um einen institutionellen Sündenfall in der föderalistischen Schweiz. Eine „Kantonalisierung“ der Agrarpolitik hätte grosse wirtschaftliche und ökologische Vorteile, speziell, was die gemeinwirtschaftlichen Leistungen betrifft. Sowohl die Umweltverhältnisse wie auch die Ansprüche der Bevölkerung unterscheiden sich von Region zu Region. Die Kantone könnten also ihre Entschädigungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen viel spezifischer auf die in der betreffenden Region herrschenden Bedingungen abstimmen. Die Effizienz des Mitteleinsatzes würde im Vergleich zum heutigen Zustand bestimmt erhöht.

Die Schweiz wird unter den gegebenen institutionellen Bedingungen wohl nie einen „Big Bang“ der agrarpolitischen Liberalisierung nach neuseeländischem Muster vollziehen. Selbst zaghafte Liberalisierungsschritte lassen sich über die Mobilisierung der betroffenen „Anspruchsgruppen“ (einschliesslich Kantone) bremsen oder verhindern. Es passt ins Bild, dass die gegenwärtig vier angekündigten bzw. eingereichten agrarpolitisch relevanten Volksinitiativen alle protektionistischer Natur sind. Auch wenn sie schliesslich an der Urne scheitern sollten, hinterlassen sie in der Politik ihre Spuren. Oft kommt man den Initianten in irgendeiner Form entgegen, um den Erfolg der Initiative zu verhindern. Auf eine Volksinitiative, die eine Liberalisierung des Agrarsektors fordert, können wir dagegen noch lange warten. Eine schlagkräftige Interessengruppe, die dies wagen würde, ist nicht in Sicht. Die einzige Aussicht auf einen Abbau der staatlichen Bevormundung des Agrarsektors ergibt sich aus dem Druck, den künftige internationale Entwicklungen der Marktöffnung ausserhalb der Einflussosphäre der schweizerischen Agrarinteressen ausüben.



LIBERALES INSTITUT

Impressum

Liberales Institut
Rennweg 42
8001 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
Fax: +41 (0)44 364 16 69
libinst@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie auf
www.libinst.ch.

Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2016, Liberales Institut.