

Kritische Gedanken zum Papier des Bundesrates „Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik“ vom 1. November 2017

Mit nahezu 80% Ja-Stimmen zu BV 104a ist am 24. September die Ernährungssicherheit als gesellschaftspolitischer Schwerpunkt gesetzt worden. Dieses Abstimmungsergebnis zeigt deutlich, dass mit 3% Beschäftigten mit einem Anteil von 0.7% am BIP die Landwirtschaft als Grundlage unserer Ernährung bei Weitem kein Minderheitenproblem ist, sondern die ganze Gesellschaft betrifft.

Im Gegensatz dazu verkürzt der Bundesrat in seiner ‚Gesamtschau‘ die gesellschaftliche Bedeutung der Ernährungsfrage auf Partikularinteressen der Landwirtschaft und fragt, ob ihr als kleiner Minderheit die Subventionen und der Grenzschutz im heutigen Ausmass überhaupt noch zustehen?

Damit kommt das gesellschaftliche Interesse an der Ernährung zu kurz und deshalb ist die bundesrätliche Vorlage keine „Gesamtschau“.

Ernährungssicherheit im hochverdichteten Metropolitanraum Schweiz ist eine besondere Herausforderung, welche auf nationaler Ebene regulierende Eingriffe bis zur Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit umfasst. Dagegen wird der Vorwurf erhoben, dass die Landwirtschaft Handelsverträge behindere. Unsere Handelspartner, welche den schweizerischen Industrie- und Dienstleistungsprodukten erleichterten Zugang gewähren, verlangten nach Aussage des Bundesrates Gegenrecht bei der Lieferung von Nahrungsmitteln. Als Industrie- und Dienstleistungsexportland und als bereits deutliches Agrarimportland hat sich die Schweiz trotz hohem Agrarschutz handelspolitisch gut entwickeln können. Von Abschottung kann man wirklich nicht reden. Die handelspolitische Argumentation kann deshalb nicht der Hauptgrund sein, warum der Agrarschutz vom Bundesrat derart unter Beschuss genommen wird.

Längst ist bekannt, würden die Schweizer Bauern ihre Ware gratis abgeben, wären die Konsumentenpreise immer noch über den ausländischen Preisen. Wie festgefahren die Diskussion deshalb ist, zeigt sich daran, dass der Bundesrat, ohne auf das Kostenumfeld einzugehen, der Landwirtschaft vorwirft, sie sei wegen ihrer mangelnden Effizienz zu teuer. Sie müsse sich endlich dem Wettbewerb stellen, anstatt Subventionen zu beziehen. Obwohl auch der Bundesrat inzwischen die ‚Ökologie‘ in seiner Argumentation erwähnt, ist es für ihn kein Thema, dass die Produktions- und Wettbewerbsbedingungen zwischen der Industrie und der an Boden und Naturkreisläufe gebundenen Landwirtschaft völlig verschieden sind.

Was will der Bundesrat?

Im Vorfeld der Abstimmung zum Gegenvorschlag wie auch schon in der AP 14-17 hat der Bundesrat klar zu erkennen gegeben, dass er die Stützung der Landwirtschaft massiv abbauen will. Davon hatte er aber auf Ebene der Initiative nichts in den Gegenvorschlag einfließen lassen. Wie geht der Bundesrat nun mit dem angenommenen Verfassungsauftrag um? In seiner ‚Gesamtschau‘ gibt der Bundesrat einleitend den Inhalt der Initiative zwar korrekt wieder. Im Bericht zur Agrarpolitik 2022+ nimmt er die Anliegen der Initiative jedoch nicht auf. Vielmehr verkürzt er die Frage der Ernährungssicherheit zu einem reinen Minderheitenanliegen der Bauern, welche aufgrund der Initiative nun gefordert seien, einen Beitrag an die Gesellschaft zu leisten. Die Anzahl Betriebe wie auch die Produktion seien zu Gunsten von mehr Import zu reduzieren. Die Bauern müssten mit mehr Effizienz, Wettbewerb und Innovation die Gesellschaft von ihrer Zahlungslast an die Landwirtschaft befreien. Dies, wie der Bundesrat anführt, weil jeder zweite

Franken im Ausland verdient werde, was wiederum durch den Agrarschutz wesentlich erschwert werde.

Nun ist es aber so, dass auf importierte Agrarprodukte aus weniger entwickelten Ländern ausser beim ohnehin umweltproblematischen Pflanzenöl aus Regenwaldzonen gar keine Zölle mehr erhoben werden. Dazu kommt, dass auch von der WTO keine zwingende Dynamik zum weiteren Abbau des Agrarschutzes mehr ausgeht. Nicht nur der Globus ist ‚endlich‘ wie das Landwirtschaftsland. Auch das Wachstum über die räumliche Arbeitsteilung hinaus stösst an globale Grenzen. Zunehmende Bilanzungleichgewichte und ‚Abwehrmassnahmen‘ sind die Folge. Vorwürfe wie ‚Rückfall in Merkantilismus und Nationalismus‘ werden dem Konflikt nicht gerecht. Die Doha-Runde kam nicht zum Abschluss.

Künftig stehen weitere bilaterale Abkommen an, wo der gegenseitige Nutzen für Konsens sorgt und wo die Schweiz mit einem bereits hohen Importanteil im Nahrungsmittelbereich mit den Handelspartnern immer eine Lösung findet.

Der Bundesrat schlägt nun zur „Weiterentwicklung“ der Agrarpolitik eine „Zweikomponenten-Lösung“ vor. Die eine Komponente ist die Grenzöffnung. Um diese zu bewältigen, wird eine zweite Komponente vorgeschlagen. Diese besteht in der Dezimierung der Landwirtschaft auf ein Überleben in der Nische im oberen Qualitätssegment. Was übrig bleibt, soll flankiert werden durch eine „Qualitätsstrategie“ des Nahrungsmittelsektors, ergänzt mit staatlichen Übergangsleistungen und Entschädigungen für ökologische Pflegeleistungen.

Was wollen die Label- und Schutzorganisationen?

Die Label- und Schutzorganisationen, zusammenschlossen in der sogenannten Agrarallianz, befürworten ebenfalls die Agrarmarköffnung, weil sie sich davon eine Extensivierung der inländischen Produktion zu Gunsten von „mehr Natur“ versprechen. Auch sie unterlassen es, den Konflikt der Wachstumswirtschaft als Ganzes ins Zentrum zu stellen. Nicht die sozialökonomischen Ursachen der Wachstumswirtschaft mit ihren Nachhaltigkeitsdefiziten sind das Thema der Schutzorganisationen sondern der Objektschutz der betroffenen Naturstücke und somit der unmittelbare Flächenkonflikt mit der Landwirtschaft. Daraus entspringen zahlreiche spendenwirksame Schutzthemen. Auch die Label-Organisationen folgen einem Marketingkonzept mit Alleinstellungsmerkmalen, gerichtet auf ein zahlungsbereites Konsumentensegment. Die Label-Organisationen versuchen als Minderheit bei fallendem Grenzschutz in der Nische zu überleben bzw. den inländischen Absatzverlust im Hochpreissegment im Export zu kompensieren bzw. sogar zu mehren. Die Qualitätsstrategie beabsichtigt, die Bauern in die Wertschöpfungskette einzubinden, ohne jedoch die Kooperation der Produzenten zur Bildung einer Countervailing power je in Erwägung zu ziehen.

Die Dezimierung der inländischen Produktion beinhaltet die Preisgabe der Commodities bzw. der flächendeckenden Landwirtschaft. Deshalb schlägt ‚Agroforte‘ vor, für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung durch Erleichterungen des Liegenschaftenerwerbs von Kleinbetrieben einen Zugang für assoziative Strukturen mit Beteiligung von Produzenten-Konsumenten zu ermöglichen. Damit ist auch das Bäuerliche Bodenrecht unter Beschuss. Raumplanerisch bedeutet dies einen Funktionswandel mit weitreichenden Folgen, der im Konflikt mit dem Verfassungsauftrag des ausdrücklichen Schutzes des Kulturlandes steht.

Die Schutz- und Label-Organisationen, die in der Agrarallianz gemeinsam organisiert sind, versuchen den Konflikt zwischen Wachstumswirtschaft und Naturgrundlage durch eine Trennung von Ökonomie und Ökologie zu lösen.

Der nicht gelöste Wachstumskonflikt und seine Auswirkung auf die Agrarpolitik

Die hypothetische Summe, die man durch die Aufhebung des Agrarschutzes einsparen könnte, liegt in der Grössenordnung des seit 2007 schwachen Wachstums des BIP von jährlich rund 6.6 Mrd. Fr., was rund 1% des BIP entspricht. Würde also die Stützung der Landwirtschaft aufgehoben, könnte man rechnerisch das aktuell bescheidene jährliche Wachstum besser absichern, wenn nicht sogar verdoppeln.

Bereits heute besteht die Hälfte des Wachstums des BIP auf der Immobilienentwicklung der Schweiz zum City-State. Diese Entwicklung ist künftig entscheidend davon anhängig, wie viel Land für die weitere Entwicklung des Metropolitanraumes zur Verfügung steht. Bei einem weiteren Bevölkerungswachstum von zusätzlichen 4 Mio. auf rund 12 Mio. Einwohner würde der Selbstversorgungsgrad auf eine kaum mehr relevante Grösse zusammenschrumpfen. Bei der daraus entstehenden deutlichen Importabhängigkeit beginnt die Ernährungssicherheit, über die soeben abgestimmt wurde, von selbst zu „verdampfen“. Deshalb drängen gewisse inländische, aber auch ausländische Investoren immer stärker darauf, die Aufwendungen für den Agrarschutz zu streichen, um die so freiwerdenden Mittel für einen dringend benötigten Wachstumsimpuls nutzen zu können. Dies wird erreicht durch die Eingliederung der Restlandwirtschaft in die „Fraktale Stadt“. Dieser Impuls für die Entwicklung des Metropolitanraumes bezieht die komplementäre Nutzung des ländlichen Raumes im Bereich Freizeit und Tourismus als zusätzliche Wachstumspotentiale mit ein. Dass in diese Richtung gedacht wird, haben die Diskussionen des Ständerates in Bezug auf die Revision des Raumplanungsgesetzes 2. Etappe nahegelegt.

Öffnet man das Bodenrecht, wie der Bundesrat und die Schutz- und Label-Organisationen vorschlagen, folgt die Geldnachfrage auf den Fuss, der Wandel zum City-State beschleunigt sich und das Verhältnis von Bevölkerung zur eigenen Ernährungsgrundlage wird auch von der Bodenfrage her destabilisiert.

Der nicht gelöste Konflikt zwischen Freihandel und geostrategischer Re-Regulierung

Der eigentliche Punkt, um den es geht, ist die wirtschaftliche Blockbildung im EU und TTIP-Raum. Um daran teilzuhaben, müssten die nationalen Regulierungen abgebaut werden zu Gunsten übernationaler „Re-Regulierungen“ im transatlantischen Wirtschaftsraum des TTIP. Die EU müsste ihre Agrarzölle beseitigen und die USA würden ihre industriellen Handelshemmnisse (vielleicht?) abbauen. Welches wird das Schicksal der Industrie der EU in einem solchen Vertrag sein? Welchen Gewinn zieht ein Wirtschaftsraum wie die TTIP (auch ev. ohne USA) aus der Deregulierung der Nationen? Dass dabei die gemessen am BIP marginale Landwirtschaft einen derart entscheidenden Stellenwert genießt, ist erklärungsbedürftig.

Der TTIP-Vertrag würde auf jeden Fall für die Schweiz die Preisgabe der eigenen Landwirtschaft bedeuten und den Wandel zum internationalisierten Dienstleistungshub à la Singapur besiegeln. Durch die mittels Agrarimport eingesparte Kaufkraft würde das Konsumwachstum stimuliert. Da die eigene Landwirtschaft wegfällt, wäre das bisherige Hauptargument zur räumlichen Begrenzung der Siedlungsentwicklung und des Wandels der Schweiz zum City-State ebenfalls vom Tisch. Höhere Kaufkraft, Zuwanderung und steigende Nachfrage nach weiteren attraktiven Immobilienparks des City-State Schweiz wären die Wachstumsmotoren. Nebenher dienen die Beseitigung des bäuerlichen Bodenrechts und die Befreiung des Bodenmarktes von der staatlichen Regulierung dazu, der Landwirtschaft den Ausstieg mit „goldenen Fallschirmen“ zu erleichtern. Umgekehrt gewinnt dieses Konzept auch an Bedeutung, wenn die Einkommen grosser Teile der Bevölkerung sinken.

Die Alternative „lokal anstatt global“ kann da wenig ausrichten. Gerade die nationale Ebene, wo der demokratische Zugriff — wie der 24. September eindrücklich gezeigt hat — am besten ausgebildet ist, um eine nachhaltige Wirtschaft zu regulieren, wird durch Vorschläge assoziativer Wirtschaftsformen nicht mobilisiert. Zusätzlich werden die nationalen Regulierungsmöglichkeiten, welche die Versorgungsfrage betreffen, mit dem Vorwurf der „Abschottung“ stigmatisiert.

Wie weiter? Was will die SVIL?

Wie wir festgestellt haben, hat die Auflösung des Agrarschutzes zwei Treiber:

Erstens das Wachstumsparadigma: Das ewige Wachstum ist aber nicht möglich. Die Ökonomie ist eingebettet in die Naturgrundlage und in die menschliche Gesellschaft und ihre Bedürfnisse. Eigentlich wissen wir das längst.

Zweitens die Aufspaltung von Ökonomie und Ökologie: Durch die Loslösung der Reproduktion von der Produktion wird die Produktion aus ihrem natürlichen und gesellschaftlichen Umfeld herausgelöst. Diese Teilung fördert den Trugschluss, mit Wettbewerb, Effizienz und Innovation

die Produktion freier vorantreiben zu können, weil die auftretenden Konflikte mit der Naturgrundlage durch das von der Produktion getrennte Geschäft der Reproduktion übernommen würden. Danach müsse die Ökonomie zuerst die Mittel erwirtschaften, um anschliessend die Ökologie finanzieren zu können.

Dass die Schutzorganisationen die Trennung von Ökonomie und Ökologie, welche die neoliberale Reform durchgesetzt hat, unkritisch übernommen und ausgebaut haben, hat nun dazu geführt, dass die Hauptfrage, wie die Wirtschaft vom Verschleissprozess des Wachstumszwanges befreit werden kann, gar nicht mehr gestellt, sondern allein dem „Wettbewerb“ überlassen bleibt.

Wenn an der Veranstaltung „Brennpunkt Nahrung“ kürzlich der Klimawandel angeführt wird, um die ökonomische Theorie vom komparativen Kostenvorteil zu begründen,

- wenn auch Label-Organisationen den Erfordernissen der Effizienz folgend das eigene Geschäftsmodell immer weniger nach einem nachhaltigen gesellschaftlichen Ganzen ausrichten,
- wenn die Agrarallianz 2017 den Bundesrat auffordert, er solle aufzeigen, wie in der Wertschöpfungskette alle Leister von den Bauern bis zu den Verteilern sich auf gleicher Augenhöhe treffen können, nachdem die Charta schon während 5 Jahren unterzeichnet brachliegt,
- wenn die Dezimierung der Landwirtschaft und der Rückzug aus der Fläche durch die Lockerung des Bäuerlichen Bodenrechts aufgefangen werden soll oder
- wenn die Schutz- und Label-Organisationen glattweg bestreiten, dass durch den Abbau des Schutzes der Landwirtschaft wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Landwirtschaft geopfert werden,

muss man zum Schluss kommen, dass die öffentliche Wahrnehmung der laufenden Umgestaltung nicht ausreichend ist.

Um zu einem Konzept bzw. einer „Gesamtschau“ zu kommen, wie der Bundesrat es versucht hat, braucht es zuerst die Klärung der angesprochenen Widersprüche. Diskussionsbereitschaft ist jetzt unerlässlich.

Der Bundesrat muss sein Papier auf den Verfassungsauftrag ausrichten. Die Ernährungssicherheit ist ein gesellschaftlicher Auftrag und nicht ein Wunsch der Bauern, mit denen der Bundesrat über den Budgetprozess ‚handelseinig‘ werden möchte. Eine eigene, Lebensmittel produzierende Landwirtschaft zu haben, ist auch zur Erfüllung des Artikels 2 der Verfassung: «*Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes*», zwingend notwendig, bzw. eine Preisgabe der Grundnahrungsmittel produzierenden Landwirtschaft wäre ein Verstoss gegen BV 2. Auch die Neutralitätspolitik ist bei einer weiteren Dezimierung der Landwirtschaft gefährdet. Im Gegensatz zur Ökonomie, wo von der interaktiven Koexistenz von a) ökonomischen, b) technologischen, c) ökologischen und d) sozialen Sphären ausgegangen wird, betrachten ökonomistische Modelle neoliberalen Zuschnitts nur die ökonomische Sphäre und stipulieren, dass die anderen Sphären ohne Änderung sind und nicht untereinander Einfluss ausüben, also vernachlässigbar sind. Kein Wunder, dass die übernational agierenden Beratungsbüros dann "erkennen", dass weniger Mittel in die Landwirtschaft gesteckt werden sollten, weil man in der Schweiz mit anderen Sparten wegen der speziellen Charakteristika der Schweiz (kein Agrarland aber schöne Landschaft!) mehr verdienen könnte.

Der wirtschaftliche Wachstumsdruck führt dazu, dass der Bundesrat, welcher der Verfassung dienen muss, nun von ihr abweicht und die Grenzöffnung will. Dem folgen auch die Label- und Schutzorganisationen. Sie bewirtschaften Alleinstellungsmerkmale und Schutzthemen zunehmend in ökonomistischer Manier abseits vom gesamtgesellschaftlichen Interesse.

Hier muss die Diskussion ansetzen.

SVIL / HB / HD 23. November 2017

Weiterführende Literatur:

- Die Landwirtschaft als Chance einer zukunftsfähigen Schweiz— oder Dauerproblem auf dem Weg zur vollständigen Industrialisierung der Ernährung?, H. Bieri, P. Moser, R. Steppacher, SVIL, Schrift Nr. 135, Zürich 1999
- Weissbuch Landwirtschaft Schweiz, A. Bosshard, F. Schläpfer, M. Jenny, Haupt Verlag, 2011