

---

# AGRARPOLITISCHE MYTHEN

ARGUMENTE ZUR VERSACHLICHUNG DER DEBATTE

---

---

RÉSUMÉ DER GLEICHNAMIGEN BUCHPUBLIKATION

---

OKTOBER 2008

## *Agrarpolitische Mythen*

### *Argumente zur Versachlichung der Debatte*

Landwirtschaft und Agrarpolitik sind in der Schweiz Dauerbrenner. Anhaltend grosser Reformdruck versetzt die Schweizer Bauern permanent in die Defensive. Weshalb das so ist, lässt sich leicht erklären. Einerseits kostet der staatliche Agrarschutz die Steuerzahler und Konsumenten gemäss Berechnungen der OECD gegen CHF 7 Mrd. pro Jahr. Dafür braucht es eine überzeugende Legitimation, die nicht einfach zu erbringen ist. Andererseits wird der rekordhohe Agrarschutz durch die internationalen Entwicklungen herausgefordert.

Die EU reformiert ihre gemeinsame Agrarpolitik und baut den Agrarschutz ab. Mehr Wettbewerb macht die EU-Bauern produktiver. Die schweizerische Agrarpolitik steht somit vor der ständigen Herausforderung, den Rückstand auf die EU-Bauern nicht noch grösser werden zu lassen. Gerade aus dieser Sorge heraus hat der Bundesrat Verhandlungen mit der EU über ein Agrar-Freihandelsabkommen in die Wege geleitet. Der Schweizerische Bauernverband lehnt ein solches Abkommen jedoch ab.

Ebenso entschlossen ist der Widerstand der Schweizer Bauern gegen die multilaterale Marktöffnung. Die Doha-Runde der WTO ist zwar seit dem Sommer 2008 unterbrochen, doch schwebt das Damoklesschwert eines Abschlusses der WTO-Agrarverhandlungen weiterhin über der staatlich behüteten schweizerischen Agrarwelt. Der Liberalisierungsschock eines solchen Szenarios für die schweizerische Landwirtschaft wäre beträchtlich. Die bisherige Reformpolitik, die 1992 eingeleitet wurde, genügt nicht, um die Schweizer Landwirtschaft auf eine multilaterale Marktöffnung vorzubereiten. Die hohen Direktzahlungen von jährlich ca. CHF 2,5 Mrd. – das Kernstück der heutigen Agrarpolitik – bremsen in der aktuellen Ausgestaltung den Strukturwandel zu stark. Dasselbe gilt auch für den weiterhin beträchtlichen Grenzschutz durch hohe Zölle und Importkontingente.

#### **1. Bilder einer Landwirtschaft**

Die Mehrheit der städtisch geprägten Bevölkerung hat kaum Kontakt zur bäuerlichen Welt. Oft wird die landwirtschaftliche Realität sozialromantisch verklärt. Diese «Bauernhof-Idylle» spiegelt sich auch in den Werbe-Strategien der Grossverteiler. Darauf bauend benützen die Bauernverbände in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit bewusst entsprechende Bilder und bildhafte Schlagworte als Argumente für den Agrarschutz. Mit positiven Empfindungen besetzt sind Begriffe wie

«schweizerische Familienlandwirtschaft», «Ernährungssouveränität» oder «agriculture de proximité». Negative Gefühle wecken dagegen das «Bauernsterben» oder die im Ausland verortete «Agroindustrie».

So gibt es einerseits die real existierende heutige Landwirtschaft und andererseits die «Bilder einer Landwirtschaft», die in der Bevölkerung kursieren. Diese Bilder verdichten sich in Verbindung mit Sympathie und geringem Wissen zu einem eigentlichen «Mythos Landwirtschaft». Solche Vorstellungen beeinflussen in einer Demokratie auch die politischen Entscheidungen. Entsprechend ist die Agrarpolitik einseitig geprägt von innenpolitischen bzw. regionalen oder kantonalen Interessen auf Kosten der aussen- und volkswirtschaftlichen Interessen. Der «Mythos Landwirtschaft» setzt agrarpolitischen Reformen enge Grenzen.

## 2. Sieben agrarpolitische Mythen

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. In der Folge werden sieben typische Muster von Argumenten kritisch beleuchtet.

### *«Statt Agrarfreihandel braucht es Ernährungssouveränität»*

«Ernährungssouveränität» soll Ländern wie der Schweiz ermöglichen, in Eigenregie den traditionell hohen Agrarschutz aufrechtzuerhalten. Doch ist der Gedanke von agrarwirtschaftlicher Unabhängigkeit aufgrund einer möglichst hohen Selbstversorgung für die Schweiz mit ihrer beschränkten Agrarfläche eine Illusion. Pro Einwohner steht in der Schweiz eine viel kleinere Fläche intensiv nutzbarer Landwirtschaftsfläche zur Verfügung als in den meisten anderen Ländern. Für die Versorgungssicherheit der Schweiz sind somit Nahrungsmittelimporte unentbehrlich.

Das Ziel, den aktuellen Selbstversorgungsgrad von knapp 60 Prozent zu erhalten, kann für die Versorgungssicherheit kontraproduktiv sein. Denn Massnahmen zum Schutz der einheimischen Produktion gefährden die aussenwirtschaftliche Position der Schweiz. Die schweizerische Volkswirtschaft ist auf offene Auslandsmärkte angewiesen. Sie profitiert ganz besonders von einem aufgrund multilateraler Regeln funktionierenden Welthandelssystem. Die hohe aussenwirtschaftliche Verflechtung sichert die Versorgung der Schweiz. Dank der starken globalen Verflechtung der

schweizerischen Wirtschaft und der hohen Wirtschaftskraft verfügt die Schweiz über die notwendige Importfähigkeit. Diese gilt es zu erhalten.

*«In der Schweiz findet ein ungebremstes Bauernsterben statt»*

Dank der Agrarpolitik verlief der landwirtschaftliche Strukturwandel stark gebremst und sozialverträglich. Die Abnahmerate der Anzahl Betriebe betrug im 20. Jahrhundert im Durchschnitt 1,4 Prozent pro Jahr. Die Veränderungen bei Abnahmeraten von weniger als zwei Prozent pro Jahr sind so gering, dass nicht von einem landwirtschaftlichen Strukturwandel durch Abwanderung mit Betriebsaufgabe und Berufswechsel gesprochen werden kann. In der Schweiz hat man es vorwiegend mit einem «sanften» Strukturwandel durch altersbedingtes Ausscheiden im Generationenwechsel zu tun. Diese Entwicklung steht in scharfem Kontrast zu Strukturumbrüchen und Beschäftigungsverlusten in anderen Branchen der schweizerischen Wirtschaft. Als Folge des zurückgestauten Strukturwandels ist die Schweizer Landwirtschaft bis heute sehr kleinbetrieblich strukturiert, was ihre Zukunftsfähigkeit beeinträchtigt.

Der Rückgang der Anzahl Beschäftigten ist die zwingende Folge des boden- und arbeitssparenden biologisch-technischen Fortschritts in der Landwirtschaft. Selbst mithilfe massiver staatlicher Eingriffe wäre es nicht möglich, die weitere Abnahme der Anzahl Bauernbetriebe sowie der Beschäftigung zu verhindern. Dies 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. Die Zukunft der Landwirtschaft liegt in einer ökologisch intelligenten Industrialisierung.

*«Freihandel gefährdet die globale Ernährungssicherheit»*

In der Nahrungsmittelkrise von 2007/08 zeigten die Staatsinterventionen aus nationalen Interessen – insbesondere Exportverbote oder -beschränkungen – ihre problematischen Wirkungen für das Gesamtsystem «Welternährung». So plausibel das Anliegen einer hohen nationalen Selbstversorgung auf den ersten Blick erscheint – als allgemein gültiges Leitprinzip auf eine globale Ebene übertragen, ist es für die globale Ernährungssicherung kontraproduktiv.

Die Reduktion nationaler Handelsbarrieren gemäss WTO-Agenda hat zum Ziel, die weltweite Versorgung mit Nahrungsmitteln zu verbessern. Der Agrar-

Aussenhandel macht weltweit erst sechs bis sieben Prozent der Weltagrarproduktion aus. Mit offenen Märkten und weniger verzerrenden Staatseingriffen würde angesichts der grossen Produktivitäts- und Preisunterschiede zwischen den verschiedenen Ländern ein viel intensiverer Aussenhandel stattfinden. Gleichzeitig sänke mit einer stärkeren internationalen Verflechtung das Risiko von Versorgungsengepässen in einzelnen Regionen oder Ländern.

Ein nach WTO-Regeln liberalisierter Weltagrarhandel ist eine unentbehrliche Voraussetzung für eine verbesserte Ernährungssicherheit und für eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut in Entwicklungsländern. Selbstverständlich ist aber Agrarfreihandel kein Patentrezept zur Lösung aller Probleme. Arme Bauern in Entwicklungsländern bleiben in Subsistenzlandwirtschaft und Armut gefangen, solange es an Basisinstitutionen wie Märkten, Rechtssicherheit oder einem funktionierenden Kreditwesen mangelt. Dies ist aber kein Argument für fortgesetzten Agrarschutz der reichen Länder.

*«Marktpreise für Nahrungsmittel sind unfair»*

Nahrungsmittel sind zwar lebensnotwendig, es handelt sich aber um private und knappe Güter. Deshalb ist die Versorgung über Märkte die bestmögliche Lösung. Für eine optimale Versorgung braucht es unverzerrte Preise, damit von den Agrarmärkten die richtigen Signale an Produzenten und Konsumenten ausgehen. Der Agrarschutz reicher Länder stört diese zentrale Funktion von Märkten.

Die Forderung nach fairen Nahrungsmittelpreisen führt zur Frage: Fair für wen? Bei fallenden Preisen sehen sich die Produzenten als Opfer, bei steigenden Nahrungsmittelpreisen geraten die armen Konsumenten ins Blickfeld. Und die Opfer subventionierter Agrarexporte sind die Produzenten in den ärmeren Ländern.

Damit die Schweizer Bauern mit weniger staatlichem Schutz bestehen können, müssen die schweizerischen Produzentenpreise nicht auf das ausländische Niveau sinken. Preis- bzw. Kostenunterschiede zum Ausland sind kein Hindernis, um die Vorteile des internationalen Güterausstauschs durch Spezialisierung zu nutzen. Es gibt für schweizerische Agrargüter gute Wettbewerbschancen für Spezialitäten von besonderer Qualität. Es ist auch nicht zu befürchten, dass die schweizerischen Nahrungsmittelpreise bei geöffneten Märkten auf EU-Niveau sinken würden. Die höhere Kaufkraft in der Schweiz erlaubt höhere Preise. Zudem wirken Distanzschutz und nationale Präferenzen zugunsten der einheimischen Produktion.

*«Direktzahlungen gelten die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft ab»*

Die Agrarpolitik hat die «multifunktionale Landwirtschaft» im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Welthandels und der Öffnung der Agrarmärkte entdeckt. In Ländern, die ihre Landwirtschaft stark schützen, ist die Multifunktionalität zur eigentlichen Überlebensstrategie geworden. Sie rechtfertigt insbesondere staatliche Direktzahlungen an die Bauern für sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen.

Die Ziele der schweizerischen multifunktionalen Landwirtschaft sind in Art. 104BV festgehalten: die Produktion von marktfähigen Gütern sowie (wesentliche) Beiträge zur Versorgungssicherheit, zur Erhaltung der Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung. Die Multifunktionalität wäre an sich ein brauchbares Konzept, um eine vernünftige Agrarpolitik zu entwickeln. Die schweizerische «Multifunktionalität» ist aber in ihrer konkreten Umsetzung nicht viel mehr als ein modernes politisches Konzept zur Legitimation alter Einkommensansprüche.

Im Mittel machen die Direktzahlungen pro Betrieb und Jahr gut CHF 50'000 aus, im Berggebiet sind es mehr. Viele wirtschaftlich schwache Bauernbetriebe überleben nur dank den Direktzahlungen. Statt jedoch eine multifunktionale Landwirtschaft zu fördern, bremsen die Direktzahlungen den Strukturwandel. Ihre Ausrichtung ist zwar an allgemeine Umwelt- und Tierschutzaufgaben gebunden, doch gehen diese kaum über die ordentliche Gesetzgebung hinaus. Die Direktzahlungen dienen primär der Einkommensstützung und stehen mehrheitlich in keinem direkten Zusammenhang mit den gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Zudem senken die Flächen- und Tierbeiträge die Produktionskosten, schwächen damit die Preissignale und tragen zur Aufrechterhaltung einer hohen und umweltbelastenden Produktion bei. Schliesslich sind die Direktzahlungen auch zu wenig an den lokalen und regionalen Bedürfnissen und Produktionsbedingungen orientiert

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. Damit eine multifunktionale Schweizer Landwirtschaft eine Zukunft hat, braucht es einen Umbau des Direktzahlungssystems von der Einkommensstützung zur gezielten Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.

*«Die Schweizer Landwirtschaft produziert umweltschonend und tierfreundlich»*

Die «agrarpolitische Wende» von 1992 gilt als ökologische Erfolgsgeschichte. Die Mehrheit der Bevölkerung ist überzeugt, dass die Schweizer Bauern besonders umweltschonend und tierfreundlich wirtschaften. Damit verbindet sich die Vorstellung, dass eine ökologische Produktion teuer ist und Schweizer Nahrungsmittel deshalb mehr kosten. Als Beleg für die behauptete ökologische Erfolgsgeschichte publizieren die zuständigen Stellen des Bundes verschiedene Indikatoren. Die Interpretation der vorliegenden Daten belegt jedoch keine ökologische Vorrangstellung der Schweizer Landwirtschaft. Die Umweltqualität in der Landwirtschaft hat sich kaum verbessert. Hohe Produzentenpreise und hohe allgemeine Direktzahlungen bremsen sogar die Ökologisierung der Landwirtschaft.

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. Zudem gilt: Je höher die Produzentenpreise, desto mehr und intensiver, d.h. umweltbelastender wird produziert. Die Preise für landwirtschaftliche Massenprodukte sind höher, als sie bei einem Abbau des Grenzschatzes und einer Marktöffnung wären. Damit sind auch Produktion und Umweltbelastung höher als bei offenen Grenzen.

Damit die Schweizer Landwirtschaft ihr ökologisches Versprechen einlösen kann, ist die Korrektur politischer Fehlanreize nötig. Eine ökologische Vorreiterrolle einzunehmen, wird aber für die schweizerische Landwirtschaft immer schwieriger, denn auch in anderen Ländern wird die agrarbezogene Umweltpolitik ausgebaut.

*«Bauernland gehört in Bauernhand»*

Das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) und das landwirtschaftliche Pachtrecht (LPG) regeln, wer landwirtschaftlichen Boden zu welchen Bedingungen erwerben und veräußern bzw. pachten und verpachten kann. Das BGBB und das LPG enthalten mehrere Instrumente zur Preisbegrenzung, d.h. gegen die Bodenspekulation. Für ein landwirtschaftliches Gewerbe besteht innerhalb der Familie ein Übernahmerecht zum tiefen Ertragswert, für einzelne Grundstücke zum doppelten Ertragswert.

Grundsätzlich ist zu kritisieren, dass das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht in problematischer Weise in die Eigentumsgarantie eingreift und die Wirtschaftsfreiheit einschränkt. Zudem ist das bäuerliche Bodenrecht kein geeignetes Instru-

ment, um Landwirtschaftsland vor Überbauung zu schützen. Dazu braucht es eine griffige Raumplanung.

Boden- und Pachtrecht wirken per saldo strukturertretend. Einerseits werden zu viele wirtschaftlich schwache Betriebe weitergeführt, andererseits bleiben sie meistens in der Familie. Es ist für einen Bauernbetrieb praktisch nicht möglich, über den Kauf von Landwirtschaftsland in wettbewerbsfähige Grössenstrukturen hineinzuwachsen. Die Preise auf dem durch das BGG eingeeugten Freihandmarkt liegen zu weit über dem Ertragswert. Dadurch wird auch das Ziel «Bauernland in Bauernhand» in Frage gestellt. Ausserhalb der Familie finden nur wenige Freihandverkäufe statt. Im Verlauf des Strukturwandels bleibt so immer mehr Boden in der Hand von Eigentümern, die nicht mehr aktive Bauern sind.

Das BGG mag mit dazu beigetragen haben, die Spekulation mit landwirtschaftlichen Liegenschaften zu verhindern. Allerdings stellt sich die Frage, zu welchem Preis dies erreicht worden ist. Der oft bedeutendste Vermögensteil eines bäuerlichen Eigentümers unterliegt einer staatlichen Preisbegrenzung. Und schliesslich stellt sich die grundsätzliche Frage, ob ein weniger regulierter landwirtschaftlicher Bodenmarkt nicht auch dazu dienen könnte, den knappen Boden im Rahmen raumplanerischer Restriktionen der volkswirtschaftlich bestmöglichen Verwendung zuzuführen.

### 3. Mythen als mentale Hindernisse

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 Politik-gestaltenden Kraft. Ob der Landwirtschaft damit geholfen ist, ist vor allem bei einer längerfristigen Betrachtung zu bezweifeln. 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.

*Publikation:* «Agrarpolitische Mythen – Argumente zur Versachlichung der Debatte», von Hans Rentsch und Priska Baur. Verlag NZZ Libro, 184 Seiten, CHF 20.-, ISBN 978-3-03823-474-6