

SVIL - Tagung 2017

Freitag, 2. Juni, 13.15 bis 16.45 Uhr, Bern Kultur-Casino, Burgerratssaal,  
Herrengasse 25, 3011 Bern

## **Freihandel und Landwirtschaft – wie lässt sich das vereinbaren?**

### **Fazit – Die Diskussion geht weiter**

Die Diskussion am Schluss der Tagung hat gezeigt, dass es beim Grenzschutz um den Schutz des gesellschaftlichen wirtschaftlichen Zusammenhalts geht.

(—> <http://www.svil.ch>; <https://www.youtube.com/watch?v=QTRkZcNh9Ic>)

Dazu bekennen sich längst nicht mehr alle. Ein Vertreter der Verarbeitungsindustrie meinte, dass Währungsdifferenzen zum billigen Einkaufen auf der anderen Seite der Landesgrenze genutzt werden, sei auch eine ‚Realität‘.

Genauso ist es aber auch eine Realität, dass die Verarbeitungsindustrien selbst wachsen und dadurch Grenzen beseitigen wollen. Auch Labelprodukte werden international vertrieben, obwohl möglichst regionale Kreisläufe in der Ernährung nachhaltiger wären. Auch das ist die Realität – trotz aller Bekenntnisse zur Ökologie.

Der wirtschaftliche Wachstumszwang tendiert gesetzmässig zur Marktöffnung.

Die sichere und gesunde Ernährung ist mehr als ein Konsumbedürfnis in Funktion der Warenwirtschaft. Vielmehr ist die Ernährung ein Lebensbedürfnis, das mit der Internationalisierung der Nahrungsmittelwirtschaft und folglich der räumlichen Spezialisierung in Konflikt gerät: Ohne Grenzschutz müssten wirtschaftlich hochentwickelte Länder wie die Schweiz, die keine abgelegenen tiefpreisigen Agrargebiete haben, die Landwirtschaft sofort preisgeben.

Will man also die Landwirtschaft auch in entwickelten Zentren mit hohem Preisniveau erhalten, muss man sie gegen die Preiskonkurrenz schützen mit Zöllen, Kontingenten und Subventionen. Damit wird die Preiskonkurrenz aus Billiglohnländern zugunsten der eigenen Landwirtschaft unterdrückt.

Trotz solcher Schutzmassnahmen bleibt jedoch die Ursache weiterhin wirksam, dass die Landwirtschaft in einem freien Markt am Fortschritt der steigenden Wertschöpfung der schweizerischen Volkswirtschaft nicht teilhaben kann. Das an der Tagung erwähnte „Hamsterrad“ dreht sich trotz Agrarschutz weiter, wenn auch auf höherem inländischem Preis- und Kostenniveau. Die sektorielle Überproduktion der 80er Jahre war Ergebnis einer Agrarregulierung unter den Bedingungen des Hamsterrades: gegen abnehmende Einkommen immer mehr zu produzieren. Trotz Subventionierung der Produktpreise hatte sich die Preis-Kosten-Schere immer weiter geöffnet, sodass die Landwirtschaft ihr Einkommen mit Mengenausdehnung auszugleichen versuchte. Die Folge waren teure Verwertungskosten und eine zu hohe Belastung der Umwelt insbesondere der Gewässer, der Böden etc..

Um diesen Fehlentwicklungen zu begegnen, wurden in den 90er Jahren die sogenannten Direktzahlungen eingeführt. Man hat also die Subventionierung der Produktpreise heruntergefahren, den Grenzschutz auf Geheiss der WTO etwas gelockert und direkte Einkommenszahlungen eingeführt, die an Fläche, Anzahl Raufutterverzeh-

rer und ökologische Mindeststandards gebunden wurden. Diese Reform hat eine Dezimierung der Landwirtschaft trotz WTO verhindert. Das ist der Erfolg der Direktzahlungen. Die Trennung von Einkommen und Produktionsleistung war ein mutiger Schritt. Dennoch stiegen die Konsumentenpreise, während die Produzentenpreise in der Folge rückläufig waren. Die Konzentration der vor- und nachgelagerten Industrien stieg weiter an und damit auch das Tempo der landwirtschaftlichen Tretmühle. In der SVIL-Schrift Nr. 135, 1999, haben wir darauf aufmerksam gemacht, dass die Direktzahlungen den zugrundeliegenden wirtschaftlich-gesellschaftlichen Konflikt der Wachstumswirtschaft mit der Naturgrundlage auf die Dauer ohne Reform der auf nichterneuerbaren Ressourcen basierenden Wachstumswirtschaft nicht lösen können.

Ab der AP 2006 wurde immer deutlicher, dass ganz unterschiedliche Interessen die Agrarpolitik bestimmen wollen. Den einen ging die Marktöffnung, worauf sie mit der WTO gehofft hatten, zu wenig schnell. Anderen war die Ökologisierung der Landwirtschaft bzw. waren die eingeführten ökologischen Mindeststandards immer noch zu tief. Wieder andere verlangten eine „Weiterentwicklung“ der Direktzahlungen, weil ihnen die produktionserhaltende Wirkung der direkten Einkommenszahlungen ein Dorn im Auge war. Die Trennung von Entgelt und Produktion durch Direktzahlungen sei eine Subventionierung nach dem „Giesskannenprinzip“ wurde behauptet. Subventionszahlungen müssten deshalb immer an definierte Einzelleistungen geknüpft werden. So wurde im Parlament beschlossen, die Direktzahlungen deutlich zu reduzieren und stattdessen zusätzliche ökologische Einzelleistungen zu entgelten. Damit wurden in der AP 14-17 die Zahlungen für die Produktion gesenkt und die so eingesparten Direktzahlungen zu einem Leistungsentgelt für zusätzliche ökologische Pflegeleistungen umgewandelt. Die Produzenten hatten somit weniger Einkommen aus der Produktion. Die geforderten zusätzlichen ökologischen Pflegeleistungen (über den Rahmen der an die Produktion gebundenen ökologischen Koppelprodukte hinaus), um den Einkommensverlust der Direktzahlungen zu kompensieren, empfanden die Bauern folgerichtig als administrativen und bürokratischen Mehraufwand .

Man kann deshalb festhalten, die AP 14-17 hat die landwirtschaftliche Produktion geschwächt. Sie hat die Direktzahlungen in ökologische Leistungsentgelte umgewandelt und unter dem irreführenden Titel der sogenannten „Weiterentwicklung“ den Agrarschutz vielmehr unterhöhlt.

## **Cui bono?**

Einen Nutzen daraus haben die Befürworter der Öffnung des Agrarfreihandels, die Nischenproduzenten sowie die mit Alleinstellungsmerkmalen arbeitenden Labelorganisationen und zahlreiche NGOs im Bereich Natur, Umwelt und internationalem Fair Trade im Warenhandel mit den AKP-Staaten. Dabei steht nicht die Ernährungssicherheit im Vordergrund. Diese sehr heterogene Interessengemeinschaft kam in einer Allianz zum Ausdruck, welche den Zielen des Bundesrates in der AP 14-17 zum Durchbruch verholfen hat und nun aktuell auch die Initiative des Schweizer Bauernverbandes soweit abänderte, dass nun der Nahrungsmittelimport als Element der Ernährungssicherheit in die Verfassung zu stehen kommt.

Die Schwächung der Direktzahlungen als Einkommensstützung für die inländische Produktion hat zudem den Einkommensersatz durch Ausdehnung des Futtermittelimportes zur Tierveredlung im Bereich der Nichttraufutterverzehrer gefördert. Dies zeigt

die Unübersichtlichkeit, welche durch die „Weiterentwickler“ der Direktzahlungen geschaffen wurde.

### **Zum Konflikt der Wachstumswirtschaft mit der Naturgrundlage**

Wenn das Problem der chronischen Unterbezahlung der Landwirtschaft nachhaltig gelöst werden soll, dann müssen die wirtschaftliche Wertbildung und die Einkommen den sozialen Zusammenhalt ausdrücken. Jeder muss für seine Leistungen denjenigen Preis lösen, womit er seine Produktion wiederholen kann. Das verlangt jedoch eine Wirtschaftsreform, in der nicht mehr der Aktionärsgehalt und der Wachstumszwang das treibende Moment des Wirtschaftens sind, sondern das Niveau der Deckung der Bedürfnisse der Menschen, das ständig verbessert, immer nachhaltiger und mit immer weniger Aufwand gesichert wird. Nur unter solchen Bedingungen kann der angerichtete Umweltkonflikt ‚rekultiviert‘ werden.

Die Freihandelstheorie begründet Wachstum und Fortschritt auf der Basis der Spezialisierung zwischen den Staaten und dem daraus hervorgehenden sogenannten komparativen Kostenvorteil. Dieser Vorteil beruht auf dem Rationalisierungsgewinn, der sich aus der Kooperation der Partner ergibt. Die entscheidende Frage ist, wem der Rationalisierungsgewinn zufällt? Dies sind in der Wachstumswirtschaft jene Teile der Volkswirtschaft, die am schnellsten wachsen können. Da Industrie und Dienstleistung die Wertschöpfung im Gegensatz zur Landwirtschaft ausdehnen können und ihr Wirtschaftsbereich im Gegensatz zur Landwirtschaft ständig wächst, sinkt der Anteil der Landwirtschaft am Gesamt der Volkswirtschaft, weil die Landwirtschaft an der Naturgrundlage arbeitet und somit nur sehr beschränkt wachsen kann. Als Folge dieser Zusammenhänge bleibt das Einkommen der Landwirtschaft in allen Volkswirtschaften zwangsläufig zurück, was sich in der Preis-Kosten-Schere bzw. im sogenannten Hamsterrad äußert. Die Landwirtschaft gerät unter zunehmenden wirtschaftlichen Druck mit allen negativen Konsequenzen auf die Naturgrundlage, die Qualität und die Sicherheit der Ernährung, während die wachstumsintensiven Branchen enorme Gewinne machen.

Wenn der Nutzen der Arbeitsteilung nicht allen Wirtschaftspartnern zukommt, weil der Rationalisierungsgewinn durch das Wachstum annektiert wird, fehlt den weniger wachsenden Teilen der Wirtschaft der ihnen zustehende Anteil am komparativen Kostenvorteil. Dieses Ungleichgewicht ist die Ursache der Umweltschadensentwicklung und der sozialen Verwerfungen und muss deshalb korrigiert werden. Die Preis- und Einkommensbildung muss so reformiert werden, dass der Nutzen der Arbeitsteilung allen Beteiligten zukommt.

### **Ernährungssicherheit ist kein Selbstzweck, zur aktuellen Kritik an der Agrarpolitik**

Solange keine Lösung in Sicht ist, welche den gegenseitigen Vorteil von Handelsbeziehungen sichern kann, bleibt aus Gründen der Ernährungssicherheit nur die Einschränkung des Agrarfreihandels. Das wiederum versuchen jene Kräfte zu verhindern, welche am eigenen Vorteil aus der ungleichen Verteilung des komparativen Kostenvorteils festhalten wollen.

Wir müssen feststellen, dass die inländische Opposition gegen den Agrarschutz inzwischen genauso stark ist wie das Interesse der internationalen Akteure und Interessengruppen nach Beseitigung wachstumshemmender Regulierungen. Deshalb ist seit der AP 14-17 unter dem unzutreffenden Titel der „Weiterentwicklung“ die Agrarpolitik selbst zu einem Instrument ihrer eigenen Auflösung geworden. Das heisst, innerhalb der Agrarpolitik selbst spielt sich das Ringen ab, einerseits zwischen Öffnung zu Gunsten von endlich mehr Wachstum durch Transformation der Landwirtschaft Richtung Dienstleistung, Para- und Parklandwirtschaft, speziellen ökologischen Ausgleichsprogrammen in den Ballungsräumen und andererseits dem Bedürfnis nach sicherer und nachhaltiger Versorgung.

Verbände und Medien der Landwirtschaft sagen selbst: „Der Grenzschutz fällt irgendwann“. Sie sagen, ‚der Grenzschutz helfe der Landwirtschaft nur bedingt, aus der Treitmühle zu entkommen‘. Es müsse eine Agrarpolitik her, die es ermögliche, auf den Grenzschutz zu verzichten, wird gefordert.

Wer so redet, sollte aufzeigen, wie er das Problem der Preiskonkurrenz lösen will? Die abgegriffene Losung „Qualitätsführerschaft vor Preisführerschaft“ ist nur in der Nische anwendbar. Es löst nicht die Commodity-Problematik und es löst noch weniger die für die Ernährungssicherheit notwendige Mengenproduktion. Wer eine neue Agrarpolitik verlangt, sollte zumindest sich Gedanken machen, wie die Situation ohne den heutigen Agrarschutz aussehen würde. Würde man das gründlich machen, dann würde man sofort sehen, wie schwierig es ist, die Landwirtschaft in einem für die Ernährungssicherheit relevanten Umfang zu schützen, weil die schwere Artillerie der Preiskonkurrenz sonst alles plattmacht. Unter solchen Herausforderungen eine eigene Ernährung zu schützen ist eine Leistung, die unweigerlich ihre Mängel und Unzulänglichkeiten hat. Diese sind dem Umstand geschuldet, dass die systemischen Ursachen der Wachstumsökonomie zur Zeit nicht reformiert werden können und somit die Agrarpolitik die Ernährungssicherheit mit einfachen Regulierungsmitteln pragmatisch lösen muss. Die verbleibenden ‚Unschönheiten‘ dürfen jedoch nicht zum Anlass genommen werden, den Agrarschutz zu torpedieren und letztlich eben zu beseitigen. Solche Agrarkritik beruht auf Ahnungslosigkeit über den zu lösenden Grundkonflikt zwischen der Wachstumsökonomie und der Naturgrundlage. Die Agrarpolitik kann nur die Voraussetzungen aufrecht erhalten, und die Schäden begrenzen, damit die Voraussetzungen für die Reform der Wachstumswirtschaft erhalten bleiben.

Denn inzwischen scheint es doch so, dass die Agrarpolitik einen anderen Auftrag bekommen hat, nämlich sich selbst aufzulösen. So richtet sich die Agrarpolitik gegen die bisherigen Errungenschaften des Agrarschutzes und sucht nach Wegen, den Agrarschutz aufzulösen. Sozialverträglicher Exit soll das zentrale Postulat der Ernährungssicherheit ersetzen. Mit mehr Alleinstellungsmerkmalen wird vorgegaukelt, man könne bessere Preise am Markt holen und mit staatlichen Zahlungen an die Bereitstellung sogenannter öffentlicher Güter das fehlende Einkommen ausgleichen.

Zwischen der sich ausdehnenden global-räumlichen Arbeitsteilung und den eher statischen Lebensräumen der Länder, die souverän bleiben wollen, entstehen somit Spannungen. Es wird Ernährungssicherheit und Lebenssicherheit im eigenen Land gefordert. Die Initiativen bringen dies zum Ausdruck. Dieser Anspruch stösst auf zunehmenden Widerstand der Agrarfreihandelsbefürworter und wird als „Abschottung“ kritisiert. Mehr Kommerz und goldene Fallschirme sollen der Landwirtschaft

den Ausstieg attraktiver machen.

## **Landwirtschaft, Ernährungssouveränität, Ökologie und Freiheit hängen zusammen!**

In seinem Buch, *The Complacent Class*, wirft der amerikanische Ökonom Tyler Cowen den Bedürfnissen der Menschen nach Lebenssicherheit nur niedere Motive wie Selbstzufriedenheit, Abschottung, Innovationsstau, Stagnation vor. Es würden nur noch die Ansprüche wachsen. Unter dem Titel „Trägheit, Stillstand, Populismus: Pflegefall Demokratie“ schlug er zusammen mit Parag Khanna am Gottlieb Duttweiler-Institut 4 Tage vor unserer Tagung die «direkte Technokratie» als Lösung vor: Experten führen die Länder über Daten („wir haben die Daten“, David Bosshart, CEO des GDI) und konsultieren die Bevölkerung in Abstimmungen — und über Daten. Big Data, Block-Chain-Technologie sollen das gesellschaftliche Leben regulieren.

Dies ist das Muster bzw. die Methode, womit die Befürworter der Agrarmarktöffnung den Konflikt mit der Ernährungssicherheit in der Wachstumsökonomie regulieren wollen: mit einer Veradministrierung der von der Produktion definitiv getrennten sogenannten Umweltdienstleistungen und dem Ersatz der Versorgungssicherheit durch internationale Vernetzung mit Block-Chain und Big Data.

Der Bundesrat will dementsprechend mit „sanftem Druck auf die Bauern“ den Agrarmarkt öffnen. Mit der AP 21+ soll die AP 14-17 weiter konsolidiert (anstatt korrigiert) und der Zusammenhang von landwirtschaftlicher Produktion und Einkommensstützung weiter gelockert werden. Die SVIL hat unter dem Titel „Ernährungssicherheit und Agrarpolitik — Für eine Neuüberprüfung der AP 14-17“ im Juli 2014 die Argumente vorgelegt, warum die AP 14-17 zum Agrarfreihandel führt und welches die Argumente gegen diese politische Absicht sind.

—> [http://www.svil.ch/SVIL\\_zuErnaehrung\\_AP14-17\\_Juli2014.pdf](http://www.svil.ch/SVIL_zuErnaehrung_AP14-17_Juli2014.pdf); (zu Art.12 LwG ff.

—> [http://www.svil.ch/SVIL\\_AP14-17defFassg28Juni2011.pdf](http://www.svil.ch/SVIL_AP14-17defFassg28Juni2011.pdf) )

Im Herbst 2017 will das Wirtschaftsdepartement eine „Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik“ vorlegen. Die Ziele sind jedoch immer noch die gleichen wie 2014: mehr Markt und mehr Wettbewerb.

Die Landwirtschaft wird unter diesem Druck immer zerklüfteter. Die Verarbeiter der zweiten Stufe, die Grossverteiler und die „Nischenorganisationen“ unterstützen die Agrarmarktöffnung in der Meinung, dabei eher überleben zu können als bei dem konfliktreichen Versuch, eine für die Ernährungssicherheit ausreichende Produktion im Inland beizubehalten. „Was sollen wir denn sonst machen“, heisst es oft. Aber mit immer individuelleren Alleinstellungsmerkmalen verändert sich auch der landwirtschaftliche Betrieb zur Paralandwirtschaft, zur Variante in den von Zeit zu Zeit aufflammenden Aussteigerszenarien (—> Neustart) und letztlich zum sozialverträglichen Ausstieg (—>goldene Fallschirme). Die produktive Gesamtbasis für die Ernährungssicherheit schrumpft zusammen, sodass die Ernährungssicherheit durch den Import ersetzt wird.

Es ist wichtig die Ernährungssicherheit der Bevölkerung einerseits und die Betroffen-

heit der Produzenten und Verarbeiter durch den geöffneten Agrarmarkt auseinanderzuhalten. Denn es zeichnet sich ab, dass mit einem sozialverträglichen Ausstieg aus der Landwirtschaft, wie es dem Bundesrat vorschwebt, der Eindruck erweckt werden soll, der Konflikt zwischen Agrarfreihandel und Landwirtschaft sei damit gelöst. Wenn bisher vor allem bäuerliche Kreise sich gegen den Agrarfreihandel als ganz unmittelbar Direktbetroffene gewandt haben, so ist es nun die Aufgabe unserer demokratischen Gesellschaft, die Frage der Ernährungssicherheit aufzugreifen.

Ein weiteres Ergebnis der oben erwähnten Zerklüftung und des Trends zur Technokratie ist die Trennung der Ökologiefrage von der Frage der Produktion und des gesellschaftlichen Zusammenhaltes. Denn die Wirtschaft ist die Gesellschaft und die ganze Gesellschaft treibt in der Produktion einen Stoffwechsel mit ihrer Naturgrundlage bzw. Lebensgrundlage. Es hängt ab von der Art, wie die Gesellschaft diesen Stoffwechsel (Materialgewinnung, Verarbeitung, Rationalisierung, Forschung, Kultur, Freiheit) betreibt, ob dadurch die Lebensgrundlage sich langfristig verbessert oder ob sie zerstört wird. Die Lösung liegt, wie der Wirtschaftshistoriker bestätigt, darin, dass die Menschen überblickbare Gemeinschaften bilden und ihren Lebens- und Wirtschaftsraum organisieren.

Nun wird eingewendet, das sei alles nicht mehr zeitgemäss, da heute bereits der Treibstoff für die gesamte Volkswirtschaft importiert werden müsse. Doch da sagt der Volkswirtschaftler, dass es unsinnig ist, gerade jene wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen zu schleifen, welche die wesentlichen Potenziale haben, durch immer bessere soziale Organisation, Forschung und Entwicklung den Stoffdurchsatz und den Arbeitsaufwand der Konsumversorgung senken zu können und damit das Ökologieproblem zu lösen.

Denn es stellt sich die Grundfrage, geht es um eine technokratische Optimierung und Steuerung mit Big Data, um die nichterneuerbaren Ressourcen im Verbrauch zu senken à la Singapur und Weltstaat, oder geht es darum, das Rationalisierungspotential der Volkswirtschaften zur Senkung des Ressourcenverbrauches endlich wirksam werden zu lassen und damit die Volkswirtschaften vom Wachstumszwang zu befreien? Die Lösung liegt zumindest im Bereich der Ernährung in einer ökologischen Intensivierung und einer innenkolonialisatorischen Verbesserung der eigenen Lebensgrundlagen. Eine Wettbewerbswirtschaft, welche letztlich die Produktion aus der Schweiz wegverlagert und alles importieren will, welche die Brachlegung der Wasserkraft als Erfolg feiert, ist gerade mit Blick auf die unverzichtbare Ernährungssicherheit längst reformbedürftig.

### **Initiativen zu Ernährungssouveränität und fairer Produktion und Handel von Nahrungsmitteln**

In diese Richtung gibt die Uniterre-Initiative einen bedeutenden Impuls, die extractive Landwirtschaft durch eine an die erneuerbaren Grundlagen angepasste Landwirtschaft zu ersetzen und im Gegensatz zur früheren Subsistenz mit den heutigen Arbeitsmitteln viel intensiver, aber auch naturgerechter zu betreiben — auch mit mehr Arbeitskräften samt angepasster Technik. Aber hier verlangt die nachhaltige Anwen-

dung der Technik als Voraussetzung die oben bereits erwähnte Reform der Preis- und Wertbildung und der Einkommensbildung. Denn aktuell führt der wirtschaftlich-technische Fortschritt dazu, dass die Einkommen der Landwirtschaft, welche unsere Ernährung sichert, als pars pro toto der gesamten natur- und materienahen Wirtschaft immer geringer werden, während die Finanzindustrie sich ins Unermessliche bläht und gerade dadurch die Naturgrundlage zerstört.

Der zweite wesentliche Impuls geht von der Fair-Food-Initiative aus, welche die Plusmacherei des Freihandels mit den ökologischen und sozialen Schäden in den Zusammenhang bringt. Freihandel ist dann freier Handel, wenn die Partner gegenseitig einen Vorteil daraus ziehen können. Auch hier stellt sich die gleiche Frage, wie man die wahren Warenwerte und die angemessenen bzw. fairen Einkommen so bemessen kann, dass letztlich Produktion und Konsum ineinander aufgehen, ohne die Naturgrundlage zu schädigen.

### **Schlussbemerkung, nächster Termin**

Werden diese Fragen nicht aufgegriffen, ist die Entwicklung, wie sie am GDI in der gleichen Woche aufgezeigt wurde, unvermeidlich.

Es geht bei der Ernährungssicherheit um die Bewahrung und Weiterentwicklung der Souveränität. Deshalb muss die Agrarfreihandelsagenda der Bundesrates, welche zwar von Frei — handel spricht, aber wie aufgezeigt immer mehr in eine technokratisch verwaltete Wirtschaft führt, geändert werden.

Die auf den Herbst — nach der Annahme der Ernährungssicherheitsinitiative vom September — vom Bundesrat angekündigte „Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik“ wird Anlass geben das Verhältnis von Freihandel und Landwirtschaft zu klären.

Hans Bieri  
Schweizerische Vereinigung  
Industrie und Landwirtschaft  
SVIL

Zürich, 21. Juni 2017