

Die Landwirtschaft als Chance einer zukunftsfähigen Schweiz : oder Dauerproblem auf dem Weg zur vollständigen Industrialisierung der Ernährung?

Autor(en): **Bieri, Hans / Moser, Peter / Steppacher, Rolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Kultur und Politik : Zeitschrift für ökologische, soziale und wirtschaftliche Zusammenhänge**

Band (Jahr): **54 (1999)**

Heft 1

PDF erstellt am: **13.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-891795>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Landwirtschaft als Chance einer zukunftsfähigen Schweiz – oder Dauerproblem auf dem Weg zur vollständigen Industrialisierung der Ernährung?

Dieser Text ist die stark gekürzte Version einer von der Schweizerischen Vereinigung Industrie und Landwirtschaft (SVIL) angeregten und mit finanzieller Unterstützung der Sophie-und-Karl-Binding-Stiftung erarbeiteten Untersuchung mit dem gleichen Titel. Die vollständige Studie im Umfang von ca. 100 Seiten inkl. Anmerkungen und Literaturangaben kann bei der SVIL, Dohlenweg 28, 8050 Zürich, Telefon 01 302 88 18 bezogen werden.

Einleitung

Zum Aufbau der Arbeit 9

1. Perspektive, Begriffe, Zusammenhänge 11

1.1. Unsere Perspektive 11

1.2. Der nicht reduzierbare Unterschied zwischen einer landwirtschaftlichen und einer industriellen Produktion: Biotische und mineralische Ressourcen. 11

1.3. Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit 13

1.4. Was ist «bäuerliche Landwirtschaft»? 13

1.5. Besitz und Eigentum: Zur rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung der Landwirtschaft in einer Eigentums-gesellschaft. 15

1.6. Ernährung, Märkte und Rahmenbedingungen 18

2. Historische Interpretation der schweizerischen Agrarpolitik im 20. Jahrhundert 19

2.1. Ursachen und Zielsetzungen der Agrarpolitik des Industriestaates in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts 20

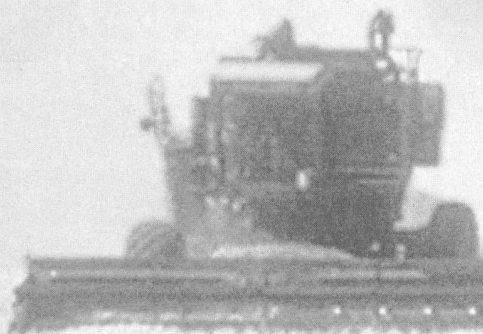
2.2. Ursachen und Zielsetzungen der Agrarpolitik des Industriestaates nach dem Zweiten Weltkrieg 20

3. Entstehungsgeschichte, Kerngehalt und voraussichtliche Auswirkungen der Agrarreform 21

3.1. Entstehungsgeschichte der AP 2002 21

3.2. Kerngehalt der neuen Agrargesetzgebung 21

Schlussfolgerungen & Forderungen 22



Einleitung

Die seit Mitte der 1980er Jahre besonders heftig geführte Diskussion um eine grundlegende Reform der staatlichen Agrarpolitik ist – so könnte man meinen – mit der Umsetzung der Agrarpolitik 2002 (AP 2002) weitgehend abgeschlossen. Macht es da Sinn, mit grundsätzlichen Überlegungen noch einmal die Neuausrichtung der staatlichen Agrarpolitik zu thematisieren?

Wir glauben ja, denn es ist bereits jetzt absehbar, dass die angestrebten Ziele der «Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Ernährungssektors» sowie der Ausrichtung der «Nahrungsmittelproduktion auf eine nachhaltige Entwicklung» mit den beschlossenen Massnahmen ebenso wenig erreicht werden können wie die Zielsetzungen der früheren Reformen. Die Diskussionen um die AP 2002 haben noch einmal geradezu exemplarisch aufgezeigt, wie alle im 20. Jahrhundert geführten Auseinandersetzungen um eine Reform der staatlichen Agrarpolitik daran krankten, dass sie sowohl die grundlegenden Charakteristiken der Landwirtschaft als auch der Agrarpolitik des Industriestaates Schweiz verkennen.

Wir wollen mit dieser Studie deshalb nicht in erster Linie die konkreten Mängel der neuen Agrargesetzgebung aufdecken, sondern hauptsächlich der viel grundsätzlicheren Frage nachgehen, weshalb die Schweiz wie praktisch alle anderen westeuropäischen Industriestaaten seit Ende des 19. Jahrhunderts den Agrarsektor immer mehr zu einer «Sache des ganzen Volkes» machte und die Nahrungsmittelproduktion für die nichtbäuerliche Bevölkerungsmehrheit und die Einkommenssicherung eines Teils der in der Landwirtschaft Beschäftigten im Verlaufe des 20. Jahrhunderts mit einem immer dichteren Netz von Regulierungen zu steuern versuchte – und neuerdings die Lösung dieser Probleme von angeblich «sich selbst organisierenden Märkten» erhofft. Die vorliegende Studie soll also einerseits eine Antwort auf die Frage geben, weshalb Industriestaaten (im Gegensatz zu noch weitgehend agrarisch dominierten Gesellschaften) eine aktive Agrarpolitik betreiben und andererseits den grundsätzlichen Charakter dieser Agrarpolitik – in deren Tradition auch die neue Landwirtschaftsgesetzgebung steht – sichtbar machen.

Es sind im Wesentlichen vier, auch in der jüngsten Reform der Agrargesetzgebung nicht thematisierte Hauptgründe, weshalb alle Bestrebungen zur Lösung der

«Agrarfrage» im 20. Jahrhundert regelmässig gescheitert sind:

- Erstens haben die Agrarreformer den schon von der «alten» Agrarpolitik systematisch ignorierten grundsätzlichen Unterschied zwischen einer agrarischen, auf der Basis erneuerbarer Ressourcen beruhenden und einer industriellen, seit dem 19. Jahrhundert auf dem Verbrauch nicht-erneuerbarer Ressourcen basierenden Produktionsweise erneut nicht zur Kenntnis genommen. Diese Ignorierung hat zur Entstehung der heute so populären Illusion geführt, dass **mehr** «Ökologie» mit **weniger** «Landwirtschaft» organisiert werden könnte, obwohl kein anderer volkswirtschaftlicher Sektor so günstige Voraussetzungen zur Realisierung einer der ursprünglichen Bedeutung des Begriffs wirklich gerecht werdenden **nachhaltigen** wirtschaftlichen Tätigkeit bietet.
- Zweitens beruht auch diese Agrarreform auf einer historischen Fehldeutung: Nämlich der Annahme, dass die Agrarpolitik des Industriestaates Schweiz primär das Resultat bäuerlicher Lobbyarbeit zur Einkommensbildung respektive Privilegiensicherung sei. Diese Interpretation hat sich in- und ausserhalb der Landwirtschaft durchgesetzt, obwohl nicht nur die Agrarpolitik der Schweiz, sondern auch anderer westeuropäischer Industriestaaten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sinnvollerweise in erster Linie zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung einer vorwiegend **nichtbäuerlichen** Bevölkerungsmehrheit entwickelt worden ist. Die Agrarpolitik der Nationalstaaten in Westeuropa ist erst allmählich und parallel zur allgemeinen Sozialpolitik um die Komponente der Einkommenssicherung für jeweils **einen Teil** der im Agrarsektor Beschäftigten erweitert worden. Auch die staatliche Agrarpolitik in der Schweiz hat ja nicht eine herkömmliche Bauernschaft erhalten, sondern vielmehr die Auflösung fast all dessen bewirkt, was man bis Mitte des 20. Jahrhunderts unter dem Begriff «bäuerlich» verstand.
- Drittens beruht die neue Agrargesetzgebung auf dem neoklassischen Tausch- und Marktparadigma, was zur Folge hatte, dass die ökologische Fragestellung verkürzt interpretiert und die für moderne Industriegesellschaften konstituierende Eigentumsordnung schlicht ignoriert wurde. Diese Unterlassung ist deshalb zentral,

weil die Bedeutung des Eigentums nicht nur in seinem Besitzaspekt liegt, d.h. der Verfügungsmacht über Ressourcen und Güter, sondern vor allem in der zur Kreditgewährung notwendigen Sicherheit. So steht der landwirtschaftliche Boden denn auch nicht nur im Wettbewerb zwischen alternativen Verwendungsarten (Landwirtschaft, Industrie, Infrastruktur, Wohnbau und Erholungsraum), sondern wegen seiner Unvermehrbarkeit fungiert er gleichzeitig auch als privilegierte Sicherheit in Kredittransaktionen. In allen Eigentums-gesellschaften besteht deshalb eine Nachfrage nach Boden als Vermögensanlage. Das ist der Hauptgrund, weshalb in Ländern mit gleichzeitig hoher Bevölkerungs-, Industrie- und Siedlungsverdichtung (wie der Schweiz und Japan) die Bodenpreise trotz umfassenden agrarpolitischen Schutzbestimmungen viel höher sind als in dünn besiedelten Agrarexport-Staaten.

- Viertens suggeriert eine Gleichsetzung von Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie im «Ernährungssektor» eine Interessenharmonie, die in der Realität so nicht vorhanden ist, denn die Landwirtschaft beruht auf ganz anderen Grundlagen und ist deshalb etwas ganz anderes als die Nahrungsmittelindustrie. Der «Ernährungssektor» wiederum ist mehr als die Summe von Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie; er ist zusammengesetzt aus Elementen der Landwirtschaft, der Industrie und von Dienstleistungen, die auf Grund ihrer ganz unterschiedlichen Eigenlogiken weder aus wirtschaftlicher noch aus ökologischer Perspektive einfach aggregiert betrachtet werden können. Die qualitativen Input-Output-Beziehungen zwischen diesen Teilbereichen gilt es deshalb explizit zu analysieren, und zwar sowohl was die physischen Stoffwechselprozesse als auch die Marktbeziehungen betrifft. Die Frage, in welchen Teilbereichen dieses aus verschiedenen Elementen zusammengesetzten Ernährungssektors die bedeutendsten Umweltgefährdungen anfallen, ist aus einer ökologischen Perspektive ebenso bedeutend wie aus einer wirtschaftlichen die Tatsache, dass die Landwirtschaft, die – wenn sie unter Wettbewerbsbedingungen produziert – ihre Hilfsstoffe und Verkäufe auf oligopolistischen und oligopsonistischen Märkten bezieht und absetzt. Werden diese Differenzierungen nicht vorgenommen, öffnet man Projektionen Tür und Tor und die realen Probleme bleiben ungelöst.

Jeder einzelne dieser vier Themenbereiche erfordert eine eigenständige theoretische Auseinandersetzung. Deren volle Bedeutung als agrarpolitische Neuorientierung entfaltet sich aber erst, wenn die zirkulären und kumulativen Interaktionen der einzelnen Teile deutlich gemacht werden. Wird der fundamentale Unterschied von erneuerbaren (biotischen) und nichterneuerbaren (mineralischen) natürlichen Ressourcen nicht thematisiert, so können weder die nichtreduzierbaren wirtschaftlichen Implikationen für Industrie und Landwirtschaft sichtbar gemacht, noch die ökologischen Implikationen korrekt thematisiert werden. Diese Verdunkelung der Differenzen hat denn auch prompt zu einer Konfusion der Begriffe «nachhaltige Entwicklung» und «bäuerliche Landwirtschaft» geführt, die auf Grund ihrer extremen Vieldeutigkeit heute kaum mehr zu gebrauchen sind, es sei denn, man macht klar, was genau man darunter versteht. Das entscheidende historische Phänomen, dass sich die Industriegesellschaften, die gleichzeitig eben auch Eigentumsgesellschaften sind, fast ausschliesslich auf sich in der Qualität irreversibel verminderte mineralische Ressourcen abstützen, deren nicht mehr zugängliche und verfügbare Energie-Materie den weitaus grössten Teil der globalen, nationalen und lokalen ökologischen Gefährdungen bewirken, fällt dabei ebenso aus der Wahrnehmung wie die Tatsache, dass das, was in der ökonomischen Theorie als Substitution von Arbeit durch Kapital thematisiert wird, gleichzeitig – und vor allem! – eine Substitution von erneuerbaren durch nicht-erneuerbare Ressourcen ist.

Woher eigentlich der wirtschaftliche Druck zu einer kontinuierlichen Substitution von erneuerbaren durch nichterneuerbare Ressourcen kommt – dem nach der Industrie und der Landwirtschaft nun auch der Dienstleistungsbereich immer mehr unterworfen ist –, kann aus dem dominierenden neoklassischen Tauschparadigma allein nicht verstanden werden. Diese Betrachtungsweise führt vielmehr zu so verkürzten Verknüpfungen wie, dass «mehr Markt» zugleich «mehr Ökologie» mit sich bringe. Erst wenn die modernen Märkte als Folgeerscheinung moderner Eigentumsökonomien verstanden werden, wird der permanente Druck der Substitution von Arbeit durch Kapitalgüter und von erneuerbaren durch nicht-erneuerbare Ressourcen verständlich. Das Potential des Eigentums liegt einerseits darin, als Besitz die Kontrolle über Ressourcen und Güter zu definieren und andererseits darin, als Eigentum als Grundlage für Kredittransaktionen

zu dienen, in denen gleichzeitig Zins, Geld und Geldstandard definiert werden. Es ist die zinsbelastete Verschuldung aufgrund von Kredittransaktionen, die diese spezifische Art von Wirtschaftlichkeit hervorbringt, die in der Regel fälschlicherweise als Marktlogik thematisiert wird. Ist die Differenz von erneuerbaren und nichterneuerbaren Ressourcen verloren, werden auch die Eigenlogiken von Industrie und Landwirtschaft nicht einsichtig; werden Eigentumslogik und Marktrationalität im Tauschparadigma verwechselt, so folgt daraus auch der Fehlschluss, dass Landwirtschaft und «Ernährungssektor» identisch seien. Aus den gleichen Nichtdifferenzierungen heraus ist auch jene Deutung entstanden, die zu einer grotesken Verzerrung der historischen Entwicklung und politischen Ausgestaltung der Agrarpolitik der Industriestaaten geführt hat.

Unsere These lautet also, dass sich die paradigmatischen Voraussetzungen der laufenden Agrarreform erneut auf eine Menge konsistenter und sich gegenseitig unterstützender Nichtdifferenzierungen stützen. Die jüngsten Bestrebungen zur Schaffung einer «neuen» Agrarpolitik sind denn auch durch die genau gleichen Merkmale gekennzeichnet wie die beiden früheren, 1938 und 1959/60 unternommenen Versuche: Erstens durch den breiten Konsens praktisch aller gesellschaftlich relevanten Kräfte über die anzustrebenden Ziele – diesmal zusammengefasst unter dem Schlagwort von der Schaffung eines «international wettbewerbsfähigen Ernährungssektors» und einer «nachhaltigen Landwirtschaft» mit «mehr Markt». Zweitens durch die Absicht, mit erheblichen finanziellen Mitteln eine Reorganisation innerhalb der Landwirtschaft zu organisieren – diesmal in Form von einkommensbildenden Direktzahlungen für die Bauernschaft zur Herstellung des «öffentlichen Gutes» Ökologie. Und drittens durch eine politisch vermeintlich erfolgreiche, in der Realität aber äusserst marginalisierte und skeptische Bauernschaft, die die «neue» Politik in die Realität umsetzen soll. Zudem findet auch der jüngste Reformversuch innerhalb und weitgehend in Übereinstimmung mit dem aktuellen internationalen Diskurs statt. Die schweizerische Agrarpolitik war und ist also alles andere als Ausdruck eines «Sonderfalls» Schweiz.

Die im Verlauf der letzten Jahre entwickelten «neuen» Massnahmen der Agrarpolitik beruhen denn auch auf den gleichen ökologisch, historisch, institutionell und wirtschaftlich verengten paradigmatischen Annahmen und einer spezifischen Verknüpfung

derselben wie die früheren «Neuorientierungen»; sie bilden deshalb keine tragfähige Grundlage für eine nachhaltige Agrarentwicklung als unverzichtbare Bestandteil einer zukunftsfähigen Gesellschaft.

Zum Aufbau der Arbeit

Im ersten Kapitel entwickeln wir unsere Perspektive und definieren, was wir unter der nicht-reduzierbaren Differenz von Industrie und Landwirtschaft verstehen und was daraus für den Begriff der Nachhaltigkeit folgt. Anschliessend fragen wir nach den Implikationen, die sich daraus für den Begriff der bäuerlichen Landwirtschaft ergeben, und was es bedeutet, dass die Landwirtschaft in eine moderne Industriegesellschaft integriert ist, die gleichzeitig Eigentums- und nicht nur Besitzgesellschaft ist. Im zweiten Kapitel unserer Betrachtungen steht der Versuch zur Identifizierung der Probleme, die sich aus der Pfadabhängigkeit historischer Prozesse ergeben. Wir gehen konkret der Frage nach, weshalb der Industriestaat Schweiz um die Jahrhundertwende überhaupt eine Agrarpolitik entwickelte und welches die charakteristischen Merkmale dieser Politik waren. Anschliessend gehen wir auf die 1938 und 1959/60 beschlossenen «Neuorientierungen» der staatlichen Agrarpolitik ein und fragen nach den Ursachen ihres anfänglichen Erfolges und den Gründen, warum sie letztlich trotzdem gescheitert sind. Im dritten Teil gehen wir auf die Entstehungsgeschichte und jenen Kerngehalt der neuen Agrargesetzgebung ein, in dem das erneute Scheitern angelegt ist.

1. Perspektive, Begriffe, Zusammenhänge

1.1. Unsere Perspektive

Perspektiven, Begriffe und Theorien sind das Ergebnis einer Wissenstradition, die immer von einer gesellschaftlichen Realität geprägt ist. Neben ihrem Erklärungswert erfüllen sie deshalb immer auch eine ideologische Funktion und tragen damit auch zu einer Verdunkelung der Verhältnisse bei. Deshalb ist es wichtig, zur Kenntnis zu nehmen, dass die Perspektive, die Begriffe und die Zentrierung der Argumentation, die der neuen Agrargesetzgebung zugrunde liegen, stark vom Tauschparadigma der neoklassischen ökonomischen Theorie geprägt sind. Das Gleiche gilt auch für den internationalen

Diskurs über die Globalisierung der Marktwirtschaft.

Auf diesem Hintergrund ist die Ansicht entstanden, dass das «Agrarproblem» in der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft durch einen Abbau der bäuerlichen Nahrungsmittelproduktion zu lösen sei. In der Praxis haben sowohl der in den 1960er Jahren an Bedeutung gewinnende Versuch, die Landwirtschaft auf die gleiche Grundlage wie die Industrie zu stellen, als auch die in den 1970er Jahren einsetzenden Bestrebungen, den

Agrarsektor in einen «Ökologie» herstellenden Dienstleistungsbereich zu verwandeln, dieser Ansicht zum Durchbruch verholfen. Demgegenüber sehen wir die Landwirtschaft als **unverzichtbaren Bestandteil** einer zukunftsfähigen Gesellschaft, die ihren Anteil am Weltverbrauch an nichterneuerbaren Ressourcen unter Berücksichtigung der in den Importen enthaltenen grauen Energie-Materie drastisch reduzieren müssen. Wenn die Klimakonvention, der die Schweiz genauso wie der WTO beigetreten ist, in der Zukunft doch noch eine Bedeutung erhalten soll, dann kann die Reduktion des Verbrauchs nichterneuerbarer Energie-Materie durch die heutigen Industrieländer als Teil einer globalen Strategie das einzig mögliche Ergebnis sein.

Als Teil des Gesamtpotentials erneuerbarer Ressourcen ist die Nahrungsmittel produzierende Landwirtschaft unseres Erachtens deshalb im Gegensatz zu der gängigen Betrachtungsweise als Teil zukunftsfähiger Lösungen zu thematisieren. Die vorherrschende Betrachtungsweise betrachtet und behandelt die Landwirtschaft fast ausschliesslich als Teil der ökologischen und sozio-ökonomischen Probleme, denen die modernen Industriegesellschaften auf Grund ihres industriellen Metabolismus, ihrer externalisierenden Marktlogik und ihrer institutionell bedingten Vermögenskonzentration ausgesetzt sind. Aus unserer Perspektive sollte die Landwirtschaft deshalb weder der Industrie noch der Dienstleistungslogik unterworfen werden, sondern sich unter Ausnutzung modernen und traditionellen Wissens in Eigenlogik weiterentwickeln können und so die Nahrungsmittelproduktion auf erneuerbarer Grundlage ermöglichen.

Dem politisch mehrheitsfähig gewordenen Postulat von «noch weniger Landwirtschaft» und dem gleichzeitig entstandenen, nostalgischen Ruf nach einer staatlich alimentierten «Kleinbauernidylle» ohne Produktionsfunktion setzen wir ein Plädoyer für eine Erhal-

tung jener erneuerbaren Produktionspotentiale ein, die unter den entsprechenden Rahmenbedingungen aktualisierbar bleiben. Diejenigen, die vom Wissen und der Fähigkeit zur Umsetzung her das schon heute zu einem guten Teil leisten könnten – v.a. die auf biologischer Basis wirtschaftenden Bauern und Bäuerinnen – müssen in die Lage versetzt werden, dass sie wieder vom Ertrag ihrer Arbeit leben können und nicht täglich stärker auf ein Renteneinkommen angewiesen werden, das einer – aufgrund ihrer materiellen Basis – zutiefst unökologisch funktionierenden Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft abgepresst wird und diese so zwingt, immer noch unökologischer zu wirtschaften.

Zur Verdeutlichung unserer, auf den in der Einleitung hervorgehobenen vier Elementen basierenden Perspektive stellen wir im ersten Kapitel unsere Begriffe und theoretischen Grundannahmen vor.

1.2. Der nicht reduzierbare Unterschied zwischen einer landwirtschaftlichen und einer industriellen Produktion: Biotische und mineralische Ressourcen.

Die Möglichkeiten zur Wertschöpfung in der Landwirtschaft sind wegen der den biotischen Ressourcen (lebende Organismen) innewohnenden Charakteristika und der nur in beschränktem Rahmen wachsenden Nachfrage nach natürlichen Nahrungsmitteln begrenzt; im Industrie-, Dienstleistungs- und Finanzbereich hingegen können sie ständig erhöht werden. Deshalb, folgte der Ökonom Binswanger, müsse ein «Teil der in den anderen Bereichen der Wirtschaft erzielten Wertschöpfung [...] an die Landwirtschaft zurücktransferiert [werden]».

Weder die «alte» noch die «neue» Agrarpolitik sind von der Einsicht in diese fundamentale Erkenntnis geprägt. In der Vergangenheit ist mit staatlich regulierten Preisstützungen zwar ein Teil der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung an die Landwirtschaft zurücktransferiert worden, allerdings nicht primär um diese in die Lage zu versetzen, auf erneuerbarer Basis die Nahrungsmittel zu produzieren, sondern hauptsächlich im Bestreben, den Agrarsektor soweit zu «modernisieren», dass er nach der Logik der Industriegesellschaft funktionieren werde. Auch der Rücktransfer eines Teils der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung an die Landwirtschaft mit dem «neuen» Instrument der produktionsunabhängigen Direktzahlungen begründet sich nicht auf dieser wirtschaftlichen Einsicht, sondern ist sozialpolitisch motiviert und mit der Vorstellung verknüpft, dass die

Bauern ihre Produktionsfunktion zunehmend an eine globalisierte, mit importierten Rohstoffen arbeitende Ernährungsindustrie abgeben und dafür das auf dem Markt nicht nachgefragte «öffentliche Gut» Ökologie herstellen. Die Landwirtschaft soll in einen (allerdings nur vage definierten) Dienstleistungsbereich zur Landschaftspflege umgewandelt werden.

Seit dem 19. Jahrhundert basiert die industrielle Produktion weitgehend auf der Nutzung von Bestandesgrößen zugänglicher, nichterneuerbarer mineralischer Ressourcen (v.a. Kohle, Erdöl und Uran) und läuft über maschinelle Prozesse ab. Die zeitliche Struktur und damit die Geschwindigkeit der industriellen Produktion ist deshalb seither weitgehend lediglich abhängig von den Kapitalgüterbeständen und dem Stand der technologischen Entwicklung. Erst diese Konstellation ermöglichte es, innerhalb weniger Generationen fast die Gesamtheit an mineralischen Vorräten zu verbrauchen und so erstmals in der Geschichte der Menschheit ein exponentielles Wachstum der Wirtschaft zu organisieren; ein Wachstum allerdings, dessen Ende durch die Begrenztheit der irreversibel verbrauchten Ressourcen in genügender Konzentration und die Absorptionskapazität der Schadstoffe durch die Natur bereits wieder in unser Blickfeld gerückt ist.

Demgegenüber zeichnet sich eine agrarische Produktion durch die Nutzung der Fließgrösse Sonnenenergie mittels biotischer Ressourcen (Pflanzen, Tiere) aus. Diese Produktion ist durch eine physische Obergrenze gekennzeichnet, weder die Tier- noch die Pflanzenproduktion sind beliebig ausdehnbar. Die Geschwindigkeit und die zeitliche Struktur der Ressourcen-Nutzung hängt hier – im Gegensatz zur Industrie – von den Reproduktionszyklen der biologischen und ökologischen Prozesse ab. Zusätzlich verbrauchen alle involvierten Organismen einen Teil der verfügbaren Energie-Materie für sich selbst.

Der Begriff der Nachhaltigkeit macht deshalb grundsätzlich nur in den auf erneuerbaren Ressourcen basierenden Produktionen wie in der Landwirtschaft einen Sinn, da in der auf mineralischer Basis beruhenden Industrieproduktion eine Wiederherstellung der benutzten Ressourcen gar nicht möglich ist. Man kann bei der Nutzung nichterneuerbarer Ressourcen zwar mehr oder weniger sparsam vorgehen, auf eine nachhaltige Grundlage wird die industrielle Produktion damit aber nicht gestellt. Wenn in der Landwirtschaft – wie dies in der Nachkriegszeit zunehmend der Fall war –

immer mehr Nahrungsmittel dank dem Einsatz immer grösserer Mengen nichterneuerbarer Energie im industriellen Stil produziert werden, verschlechtert sich sowohl die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft als auch die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft. Eine Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Industrie – in der die Fondsgrössen Arbeit, Boden und Kapital bei entsprechender Organisation in ihrer Kapazität voll ausgelastet werden können – ist in der Landwirtschaft grundsätzlich nicht möglich. Die saisonalen, vom Klima und den Reproduktionszyklen der Tiere und Pflanzen bestimmten Schwankungen im landwirtschaftlichen Produktionsablauf können zwar graduell verringert, nicht aber aufgehoben werden. Das führt – aus einer industriellen Perspektive betrachtet – zwangsläufig zu einer «Überkapitalisierung» der Landwirtschaft, wo die Kapitalgüter und die Arbeitskräfte grundsätzlich weniger stetig ausgelastet werden können als in der Industrie; diese Gesetzmässigkeit gilt grundsätzlich **auch** für Grossbetriebe. Einzelne Bereiche der am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts etablierten staatlichen Agrarpolitik wie das Meliorationswesen oder das bäuerliche Erbrecht deuten darauf hin, dass die Industriegesellschaft einen Teil der Eigenheiten der agrarischen Produktionsweise noch verstanden hat. Der Verlust des Wissens über die Implikationen des Unterschieds biotischer und mineralischer Ressourcen ist nirgends so manifest wie in der neoklassischen Ökonomie, deren Produktionsfunktion natürliche Ressourcen und Boden nicht einmal mehr enthält. Die Ignorierung des grundsätzlichen Unterschieds zwischen biotischen und mineralischen Ressourcen führte dazu, dass wichtige Agrarökonominnen wie Heinrich Niehaus zunehmend versuchten, die Produktivität der landwirtschaftlichen Tätigkeit mit den gleichen Kriterien zu messen wie in der Industrie; es gebe keinen Grund, von einer «generellen Unterlegenheit» der Landwirtschaft gegenüber der Industrieproduktion zu sprechen, schrieb Niehaus in den 1950er Jahren; für die unbefriedigende Einkommenssituation im Primärsektor seien nicht naturbedingte Wachstumsbegrenzungen verantwortlich, sondern «geistig unbewegliche Unternehmer». Mit einer konsequenten Ausnutzung aller Rationalisierungsmöglichkeiten durch «geistig bewegliche Unternehmer», so Niehaus' implizite Schlussfolgerung, liessen sich die Agrarprobleme der Industriegesellschaft weitgehend auf der Ebene der Betriebe lösen. Auch in der Schweiz setzte sich diese Sicht-

weise durch. Die Landwirtschaft wurde in den 1950er Jahren zunehmend als «unterentwickeltes Gebiet im Inlande» wahrgenommen, das es folgerichtig «zu entwickeln» galt. Um zu verhindern, dass es zwischen dem Agrar- und dem Industriesektor zu «wirtschaftlichen Gleichgewichtsstörungen» komme, müsse die staatliche Agrarpolitik dafür sorgen, dass aus den Bauern bewegliche Unternehmer würden. Staat und Gesellschaft hatten aus dieser Optik deshalb geradezu die Pflicht, den «Krisenherd Landwirtschaft» mit einer Entwicklungspolitik auszurotten. Die von der Landwirtschaft nur teilweise geforderte «Entwicklungshilfe» entbinde die «übrige Wirtschaft so wenig wie die Familie der wirtschaftlich entwickelten Nationen gegenüber den weniger entwickelten davon, Entwicklungsprogramme auszuarbeiten und zu verwirklichen», postulierte der Ökonom Emil Senn 1958.

Erst durch die unreflektierte Übertragung der an einem grundsätzlich anders funktionierenden Gegenstand entwickelten Begrifflichkeit auf die agrarische Produktion sind viele Erscheinungen, die von den Industriegesellschaften als spezifische «Agrarprobleme» wahrgenommen werden, überhaupt geschaffen worden. So beklagen viele Ökonomen immer wieder die angeblich unrationelle Produktion der Nahrungsmittel auf der Basis bäuerlicher Betriebe, obwohl sich diese Produktionsform am Ende des 19. Jahrhunderts am Markt herausgebildet hat und erst später im Bewusstsein von deren «Leistungsfähigkeit» im industriewirtschaftlichen Sinne zur förderungswürdigen Norm erhoben wurde. Die Ignorierung des Phänomens, dass die bodenabhängige Nahrungsmittelproduktion limitierenden Faktoren unterliegt, wie sie in der Industrie in dieser Form gerade nicht gelten, führte zum unlogischen, folgenschweren Versuch, ihre Produktivität mit einem in der Industrieproduktion entwickelten Massstab zu messen.

Beim Versuch der staatlichen Agrarpolitik in der Nachkriegszeit, die Nahrungsmittelproduktion auf den Bauernhöfen der gleichen Logik wie die Herstellung industrieller Güter im sekundären Sektor zu unterstellen (vgl. Kapitel 2.2.4.), konnten zwar einige Unterschiede zwischen den beiden Produktionsweisen eingeebnet werden, allerdings nicht die bereits erwähnte Auslastung der Fondsgrössen (Boden, Arbeit, Kapital) – und zudem um den Preis einer Verminderung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und damit der Zukunftsfähigkeit der Gesamtgesellschaft.

Eine Agrarreform wie die AP 2002, die auch

die «nachhaltige Produktion» von Lebensmitteln zum Ziel hat, dürfte die grundlegenden Unterschiede zwischen einer agrarischen und einer industriellen Produktionsweise weder ignorieren noch herunterspielen. Sie müsste sie vielmehr explizit anerkennen. Denn nur im Bewusstsein der natürlichen Voraussetzungen könnte vermieden werden, dass die Neuorientierung der Agrarpolitik (erneut) auf brüchigen Boden gebaut wird.

1.3. Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit

Die Unmöglichkeit, die Differenz zwischen erneuerbaren und nichterneuerbaren Ressourcen aufzuheben, macht es unumgänglich, zwei Begriffe zu verwenden, die die langfristige Perspektive einer Gesellschaft thematisieren: **Nachhaltigkeit** als auf die Menge der erneuerbaren Ressourcen bezogener Begriff sowie **Zukunftsfähigkeit** als Begriff, der die Menge erneuerbarer und nichterneuerbarer Ressourcen thematisiert. Nachhaltigkeit aus der Perspektive der Landwirtschaft bezieht sich auf die Bodenflächen als Einfallraum für Sonnenenergie, die Bodenfruchtbarkeit als Basis biotischer Produktion, die biotischen Ressourcen als Energieumwandler und die Biodiversität als Erhaltung der Potentialitäten für die Zukunft, wobei diese auf genetischer, artenspezifischer und ökologischer Basis definiert werden müssen. Zukunftsfähigkeit als aggregierter Begriff von erneuerbaren und nichterneuerbaren Ressourcen meint eine Gesellschaft, in der der Anteil der mineralischen Energie-Materie am Gesamtverbrauch sinkt – idealtypisch bis eine Gesellschaft einen Pro-Kopf Verbrauch an nichterneuerbaren Ressourcen aufweist, der dem Durchschnitt der Weltbevölkerung entspricht und global aggregiert innerhalb der Absorptionskapazität der globalen bio-geo-chemischen ökologischen Kreisläufe bleibt.

Die jüngste Agrarreform beruht nun fatalerweise auf einem Nachhaltigkeitsbegriff, der die zentrale Problematik der Differenz von biotischen und mineralischen Ressourcen verwischt. Vom 18. Jahrhundert bis Mitte der 1980er Jahre war es üblich, den Begriff der Nachhaltigkeit auf erneuerbare Ressourcen zu beschränken; dementsprechend marginal wurden Begriff und Konzept in den seit dem 19. Jahrhundert auf einer mineralischen Basis beruhenden Industriegesellschaft thematisiert. Erst im Anschluss an den Bericht der Brundtland-Kommission, den diese für die

UNO-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro vorbereitet hatte, wurde es üblich, den Begriff der nachhaltigen Entwicklung auch auf die nichterneuerbaren Ressourcen auszudehnen. Damit verlor er aber gleichzeitig jeglichen konkreten Inhalt – und wurde dementsprechend populär (aber stumpf) in der Anwendung.

Historisch gesehen ist diese Begriffsbildung der «nachhaltigen Entwicklung» der konkrete Ausdruck einer in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre erstmals seit dem 19. Jahrhundert wieder möglich gewordenen weltweiten Durchsetzung nicht nur marktwirtschaftlicher Grundregeln, sondern auch von Eigentumsinstitutionen nach westlichem Muster. Die gegenwärtige Globalisierung dieser Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist eine Folge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs der realsozialistischen Gesellschaften und der Verschuldung der Dritten Welt. Beiden wurden in internationalen Kreditabmachungen Strukturanpassungsprogramme aufgezwungen; koordiniert und durchgesetzt haben diese die internationalen Organisationen IMF (Finanztransfers), Weltbank (Entwicklungspolitik) und GATT/WTO (Handelsregeln).

Der schweizerische Versuch, mit der Kombination der Konzepte von «mehr Markt» und «mehr Ökologie» die konkreten landwirtschaftlichen Probleme zu lösen, ist letztlich denn auch nichts anderes als die lokale Variante dieser weltweit koordinierten Bestrebungen. Allerdings beruhen diese auch in der Schweiz auf nicht tragfähigen Annahmen. Auch Bundesrat und Verwaltung benutzen einen inhaltslosen Nachhaltigkeitsbegriff und wollen gleichzeitig eine Anpassung an die «Erfordernisse» der wirtschaftlichen Globalisierung sicherstellen.

Indem der Begriff der Nachhaltigkeit von seinem naturwissenschaftlich präzise definierten Inhalt zu einem im politischen Verhandlungsprozess entstandenen, beliebig interpretierbaren Begriff der «nachhaltigen Entwicklung» erweitert wurde, ist er mit einer auf Wachstum beruhenden wirtschaftlichen Entwicklung scheinbar vereinbar geworden.

1.4. Was ist «bäuerliche Landwirtschaft»?

Es ist nicht erstaunlich, dass der Begriff «bäuerliche Landwirtschaft» äusserst vieldeutig ist. Er umfasst einen wesentlichen Teil menschlicher Geschichte und beinhaltet auch eine kaum überblickbare Diversität kultureller Aktualisierungsformen dessen,

was mit dem Begriffspotential bäuerliche Landwirtschaft gemeint sein kann. Besser als Landwirtschaft wäre eigentlich der Begriff Agrarkultur, den aber nur die französische und englische Sprache erhalten haben. Der erste Begriff ist gewissermassen eine doppelte Reduktion des zweiten: Von «Agrar» zu «Land» und von «Kultur» zu «Wirtschaft». «Land» ist nicht nur deshalb unbefriedigend, weil das Wort die auf dem Acker (von Lateinisch «ager») agierenden (dito) Bauern, Bäuerinnen und Dienstboten aus der Perspektive verloren hat, sondern auch deshalb, weil Agrarkultur nicht wie die Industrie einfach auf einer Scheibe Land erfolgt, sondern auf einer in Gärten, Feldern, Weiden und Wäldern strukturierten Landschaftsgestaltung, die es erst ermöglichte, die Komplementaritäten der Diversität biotischer Ressourcen sinnvoll zu nutzen.

Aber auch aus einer auf die Ressourcenbasis fokussierten Perspektive ist «Land» kein präziser Begriff. Mineralien stammen aus der Lithosphäre, dem unbelebten Teil des «Unterbodens», während fruchtbarer Boden, zusammen mit biotischen Ressourcen der Biosphäre angehören, dieser dünnen und gefährdeten Schicht, die das Leben auf dem Planeten Erde beinhaltet. Die heutigen, globalen ökologischen Probleme sind weitgehend das Ergebnis der Wiedereinführung von dissipierten Mineralien aus der Lithosphäre in die Biosphäre in zu grossen Mengen, zu rasch und in Kombinationen, die von der Biosphäre nicht ohne Gefährdungen assimiliert werden können.

Die Vorstellung von der Wünschbarkeit einer «bodenunabhängigen» Landwirtschaft konnte nur in einer Industriegesellschaft aufkommen und populär werden. Die Industriegesellschaft ist auf «Grund» ihrer Mineralientechnologie zwar bodenunabhängig, dafür aber geradezu lithosphärensüchtig – und benötigt darüber hinaus durch ihre Infrastruktur zudem erst noch immer mehr Raum. Dass in der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft aus der «Agrar-Kultur» eine «Land-Wirtschaft» wurde, gibt korrekt wieder, dass «Land» aus der Perspektive der Industriegesellschaft nur noch als wirtschaftliches Phänomen gedeutet wird. Aber selbst unter diesen sich erst in der jüngsten Vergangenheit durchsetzenden Bedingungen ist es notwendig, den Begriff der «bäuerlichen Landwirtschaft» zu präzisieren. Denn trotz des enormen Wandels, der in den letzten hundert Jahren die Nahrungsmittelproduktion erfasst hat, brauchen wir heute immer noch die genau gleichen Begriffe wie am Ende des 19. Jahrhunderts, wenn wir von denje-

nigen sprechen, die die Nahrungsmittel produzieren.

Zur Klärung der Frage, wodurch sich eine agrarische von einer industriellen Produktionsweise denn grundsätzlich unterscheidet, gehört deshalb auch eine Auslegeordnung darüber, wer heute unter dem Begriff «bäuerliche Landwirtschaft» was versteht. Da der Begriff im Verlauf des 20. Jahrhunderts mit immer neuen Inhalten angereichert worden ist, hat er mittlerweile – ähnlich wie der Nachhaltigkeitsbegriff – praktisch jeden analytischen Aussagewert verloren. Unter «bäuerlicher Landwirtschaft» werden heute höchst unterschiedliche, kaum mehr miteinander vergleichbare Formen der landwirtschaftlichen Nahrungsmittelproduktion verstanden. Unabhängig davon, was und wie sie etwas produzieren, werden sowohl die Familienwirtschaften im Süden als auch praktisch alle Nahrungsmittelproduzenten in Europa zur bäuerlichen Landwirtschaft gezählt; und sogar die US-amerikanischen Farmen werden darunter subsumiert, wenn sie von Familien betrieben werden.

Bis in die Zwischenkriegszeit war die bäuerliche Landwirtschaft weitgehend dadurch gekennzeichnet, dass die Nahrungsmittelproduktion durch familieneigene Arbeitskräfte auf der Grundlage des vorwiegend eigenen Bodens erfolgte. In der Nachkriegszeit erfolgte durch den vermehrten Hilfsstoffeinsatz sowie den zunehmenden Import von Futtermitteln nach und nach eine Loslösung der Nahrungsmittelproduktion von der einheimischen Bodenfläche. Der Begriff der bäuerlichen Landwirtschaft wurde zwar beibehalten, aber er wurde weitgehend von seinem funktionalen Bezug zum Boden gelöst und zunehmend auf seine soziologische Komponente reduziert. Je marginaler der Bodenbezug wurde, desto höher wurde die Form der Familie gewichtet.

Die im neuen Landwirtschaftsgesetz erweiterte Definition des Begriffs «Landwirtschaft» schreibt diese graduelle Loslösung der Nahrungsmittelherstellung vom Boden nun erstmals auf Gesetzesstufe fest. Gemäss Artikel 3 gelten Produkte auch dann als landwirtschaftlich, wenn sie bodenunabhängig hergestellt werden. Das heisst, Produkte gelten auch dann als «landwirtschaftlich», wenn sie in einer industriellen Umgebung und Anlage produziert wurden, also nicht den bodengebundenen Stoffkreisläufen entstammen. Die in der Agrarpolitik seit den 1950/60er Jahren unternommenen Versuche zur «Industrialisierung» der Nahrungsmittelproduktion und damit der Aufhebung des grundsätzlichen Unterschieds zwischen «In-

dustrie» und «Landwirtschaft» sind nun erfolgreich auch auf die juristisch-begriffliche Ebene übertragen worden. Ob diese gesetzliche Definition der Landwirtschaft überhaupt mit dem Verfassungsauftrag von Art. 31bis BV vereinbar ist, ist eine grundsätzliche Frage, die im Zusammenhang mit der Revision des Raumplanungsgesetzes grundsätzlich diskutiert werden müsste.

In der Hoffnung, die Nahrungsmittelproduktion in der Schweiz international konkurrenzfähiger zu machen, hat die staatliche Agrarpolitik diesen Prozess der Überwindung «der herkömmlichen Produktion» – wie man die bodenabhängige Landwirtschaft in den 60er Jahren bezeichnete – wesentlich gefördert. Damit hat sie aber nicht die Position derjenigen gestärkt, auf die man sinnvollerweise auch heute noch den Begriff «bäuerliche Landwirtschaft» anwendet. Mit Ausnahme der Bioproduzenten wurden diese vielmehr in eine Sackgasse gelenkt, aus der sich die «bäuerliche Landwirtschaft» nur mit einer Besinnung auf ihre Grundlagen und einer radikalen Neuorientierung befreien kann.

Die zunehmende inhaltliche Reduktion des Begriffs «bäuerliche Landwirtschaft» auf die keineswegs nur im Agrarsektor zu beobachtende soziologische Eigenheit des Familienbetriebs hat vor allem der schon lange zu beobachtenden Tendenz, die bäuerliche Landwirtschaft als Projektionsfläche für Wünsche und Vorstellungen ganz unterschiedlichster Art zu nutzen, noch massiv verstärkt. Konkret wird der Begriff «bäuerliche Landwirtschaft» heute von vier Gruppierungen, respektive politischen Akteuren verwendet, die darunter im Wesentlichen das Folgende verstehen:

- fortschrittsoptimistische Kräfte wie viele auf dem Boden der Neo-Klassik stehende ÖkonomInnen sehen in einer «bäuerlichen Landwirtschaft» letztlich ein Relikt aus vorindustrieller Zeit, das ihrer Ansicht nach nur deshalb überlebt hat, weil es in der Vergangenheit durch die staatliche Agrarpolitik vom Zwang zur Effizienzsteigerung befreit worden sei. Mit «mehr Markt» und weniger staatlicher Regelung würde endlich auch die von Bauern betriebene Landwirtschaft in unseren Breiten graden zu ihrem eigenen Vorteil lernen, effizient zu produzieren; damit würden – so die Annahme weiter – zugleich auch die Voraussetzungen geschaffen, um international konkurrenzfähig zu werden und damit einen Teil der einheimischen Produk-

tion auf dem Weltmarkt absetzen zu können. Diese Kritiker gehen – wenn auch nicht explizit – davon aus, dass ihr Ziel letztlich nur mit einer Überwindung der «bäuerlichen Landwirtschaft» erreicht werden kann.

- vordergründig von ganz anderen Voraussetzungen gehen die staatlichen Behörden aus. Die AP 2002, die zwar nicht nur, aber doch primär eine Reaktion auf die in den 1960/70er Jahren auf nationaler Ebene zum ersten Mal richtig einsetzende und in den 1980er Jahren auf internationaler Ebene den Durchbruch schaffende ökonomische Kritik an der auf dem Landwirtschaftsgesetz von 1951 beruhenden Agrarpolitik darstellt, geht davon aus, dass es gerade die herkömmlichen «bäuerlichen Familienbetriebe» sein werden, die in Zukunft dank der nun eingeleiteten Reformen international konkurrenzfähig produzieren werden. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), das die Zielsetzungen der Ökonomen explizit teilt, strebt im Gegensatz zu diesen die «wettbewerbsfähigere» Nahrungsmittelproduktion in Zukunft durch «bäuerliche Familienbetriebe» an – allerdings ohne zu präzisieren, was man genau darunter versteht.
- von vergleichbaren Vorstellungen einer «bäuerlichen Landwirtschaft» wie die Verwaltung und der Bundesrat gehen jene landwirtschaftlichen Interessenvertreter aus, die der Reform der staatlichen Agrarpolitik anfänglich skeptisch begegneten. Die in der Agrardebatte der letzten Jahre als «Agrarlobby» bekannt gewordenen Agrarpolitiker also, die die Ausgestaltung der AP 2002 wesentlich mitbestimmt haben. Es handelt sich um die gleichen Vertreter, die zur Erreichung von Stützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft seit den 1950er Jahren praktisch alle agrarpolitischen Massnahmen und technologischen Modernisierungen befürworteten, die die Nahrungsmittelproduktion auf den Bauernbetrieben der Logik der Industrieproduktion unterordnen wollten. Mangels eigener Alternativen und als Folge ihrer Integration in den Verarbeitungsprozess (beispielsweise im Milchbereich) haben die offiziellen Verbände der Landwirtschaft jene Form der Modernisierung der Agrarproduktion unterstützt, die nicht nur zur Marginalisierung der bäuerlichen Bevölkerung, sondern auch zur Isolation der «bäuerlich-biologischen Landwirtschaft» geführt hat.

- auch die «ökologisch» motivierten Kritiker der heutigen Landwirtschaft streben eine «bäuerliche Landwirtschaft» an. Sie stellen sich darunter allerdings eine weitgehend ohne betriebsfremde Hilfsstoffe funktionierende (Nebenerwerbs-)Landwirtschaft vor. Deren Funktion sehen sie allerdings weniger in einer standortgebundenen nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion unter Respektierung der biologisch-ökologischen Kreisläufe, sondern vielmehr als Basis für die Errichtung «ökologisch wertvoller Ausgleichsflächen» zu der von der Verschleisswirtschaft im Industrie- und Dienstleistungssektor verbrauchten Agglomeration. Nicht die Nahrungsmittelproduktion auf eine nachhaltige ökologische Basis stellen wollen viele der «grünen» Agrarreformer, sondern – wie es der Ökonom Henner Kleinfewers schon 1972 formuliert hat – die Aufbereitung der Landschaft zum «Konsumgut» für die von belebter Natur immer entfernteren Agglomerationsbewohner bewirken. Die in Form von produktionsunabhängigen Direktzahlungen abzugelenden Kosten für den Unterhalt dieser Ausgleichsflächen, also der Landschaftspflege durch Dienstleistungen, sollen durch die immer billiger werdenden Nahrungsmittel kompensiert werden. Bis in den Titel hinein präzisiert verkörpert hat diese Haltung die im Herbst 1998 von den Stimmberechtigten wuchtig verworfene Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe».

Weil jede gesellschaftlich-politische Gruppierung im Verlauf der letzten hundert Jahre unter dem Begriff «bäuerliche Landwirtschaft» zunehmend etwas ganz anderes verstanden hat und damit auch ganz andere Erwartungen verknüpfte, führten die im 20. Jahrhundert besonders inflationär abgegebenen Bekenntnisse zu einer «bäuerlichen Landwirtschaft» paradoxerweise weder zu einer Stärkung der bäuerlichen Landwirtschaft noch des bäuerlichen Selbstbewusstseins, sondern vielmehr zu einer zunehmenden Verunsicherung der Bauern über ihre Funktionen in einer modernen Gesellschaft. Das, was heute in der Schweiz in der Regel unter bäuerlicher Landwirtschaft verstanden wird, ist also in den allermeisten Fällen das Ergebnis der umfassenden, jahrzehntelangen Bestrebungen zur Integration der auf bäuerlichen Betrieben Nahrungsmittel pro-

duzierenden Landwirtschaft in die moderne Industriegesellschaft; dem – aus der Sicht der Förderer dieses Prozesses – mit vielen Erfolgen gekrönten Versuch also, die Arbeitsproduktivität in der Nahrungsmittelproduktion im gleichen Ausmass zu steigern wie in der Industrie. Aus der Perspektive dieser Bestrebungen, die Eigenheiten der landwirtschaftlichen Produktion soweit wie möglich aufzuheben und der Logik der industriellen Produktion anzupassen, heisst es in der Botschaft zur AP 2002 deshalb zu

Recht: «Zwischen 'bäuerlich' und 'leistungsfähig' besteht kein Widerspruch.»

Die Skepsis vieler Bauern und Bäuerinnen gegen die neue Agrargesetzgebung sollte deshalb nicht einfach als pure Interessenvertretung missverstanden werden. Aus ihrer unmittelbaren Tätigkeit wissen sie nämlich, dass eine Extensivierung der Nahrungsmittelproduktion in den dichtbesiedelten Gebieten nicht nur zu keiner Ökologisierung der Nahrungsmittelproduktion insgesamt führt, sondern dass gleichzeitig auch die Grundlagen für eine nachhaltige Produktion zerstört werden – und zwar sowohl in einem «extensivierten» Inland als auch in den den Weltmarkt ausgerichteten Nahrungsmittelexportstaaten.

Diejenigen Bauern und Bäuerinnen, die unter der Respektierung der natürlichen Kreisläufe das theoretisch vorhandene Rationalisierungspotential im industriellen Sinne nicht voll ausschöpfen, empfinden es zunehmend als schizopren, dass sie, um wettbewerbsfähig zu werden, weniger «bäuerlich», um ökologischer zu werden hingegen «bäuerlicher» werden sollten. In der Regel nehmen diesen Widerspruch diejenigen ProduzentInnen, die sich am Gedankengut des biologischen Landbaus orientieren, am stärksten wahr. Denn sie erfahren am deutlichsten, dass die Direktzahlungen zur Abgeltung «ökologischer Leistungen» zwar immer mehr zu ihrer individuellen Einkommensbildung beitragen, gleichzeitig aber auch ihre Basis für eine nachhaltige Nahrungsmittelproduktion, die Beziehung zum Konsumenten, zerstören. Denn die Direktzahlungen beschleunigen den Zwang zur Steigerung der Produktivität, da durch die Senkung der konventionellen Nahrungsmittelpreise der Druck auf die Preise für biologische Produkte unvermindert weitergegeben wird.

Das Konzept einer «bäuerlichen Landwirtschaft» ist also ein ausserordentlich reichhaltiges

Begriffspotential, das in vieler Hinsicht aktualisiert werden kann. Nach der für die politische Diskussion kennzeichnenden Aktualisierung geht es nun darum, die Elemente zu identifizieren, die wir unserer theoretischen Aktualisierung des Begriffs «bäuerlicher Landwirtschaft» zu Grunde legen, und damit deutlich zu machen, wie wir diese verknüpfen.

[...]

1.5. Besitz und Eigentum Zur rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung der Landwirtschaft in einer Eigentumsgesellschaft.

Bei der Suche nach den Ursachen für die Schwierigkeiten der bäuerlichen Landwirtschaft in allen modernen Industriegesellschaften haben wir bis jetzt die grundlegenden Unterschiede zwischen biotischen und mineralischen Ressourcen thematisiert. Eine Erklärung dafür, dass ausgerechnet jener Sektor unter einen besonderen wirtschaftlichen Druck gelangte, der erneuerbare Ressourcen nutzt und die modernen Gesellschaften gleichzeitig immer ohnmächtiger machte, eine langfristige Entwicklungsperspektive zu entwickeln und das Potential erneuerbarer Ressourcen zu nutzen, liefert das noch nicht. Deshalb fragen wir in diesem Kapitel nach der Steuerungslogik des Wirtschaftssystems.

Die Eigenschaft biotischer Ressourcen, nicht exponentiell wachsen zu können, widerspricht einem unserem Wirtschaftssystem inhärenten Wachstumsdruck; ihre zeitliche Nutzungsstruktur wirkt dem besonderen Zeitdruck entgegen und zudem ist es unmöglich, den wirtschaftlichen Prozess mit biotischen Ressourcen so zu organisieren, dass die Fondsgrössen Boden, Arbeit und Kapitalgüter voll ausgelastet werden können. Dieser Wachstums-, Zeit- und Kostendruck, der die Art unserer wirtschaftlichen Rationalität kennzeichnet (und immer mehr in Widerspruch zu einer ökologisch-sozialen Vernunft gerät), ist kein Ergebnis natürlicher, sondern historisch-gesellschaftlicher Bedingungen.

Wachstumszwang, Zeit- und Kostendruck sind zwar für unser Wirtschaftssystem typisch, es sind aber keine universalen Phänomene. Das Gleiche gilt für die Markterklärung, die aus dem Tauschparadigma der vorherrschenden ökonomischen Theorie folgt und auch auf die Landwirtschaft angewandt wird. Die Tatsache, dass Bauern und Bäuerinnen in allen Gesellschaften einem



wirtschaftlichen Druck ausgesetzt sind, heisst denn auch nicht, dass dieser die für unsere Gesellschaft typische Form annimmt. So wird etwa ökonomische Reproduktion in Tribalgesellschaften durch reziproke Solidarverpflichtungen erreicht, in Feudal- und realsozialistischen Gesellschaften durch Herrschaftsanspruch und Produktionsanweisung. Nur Eigentumsgesellschaften wie die westlichen Industriegesellschaften begründen ihren wirtschaftlichen Steuerungsmechanismus auf Kredit, Zins und Geld, die erst den spezifischen Druck erklären können, den die Wirtschaft im allgemeinen und die Landwirtschaft auf Grund ihrer Abhängigkeit von biotischen Ressourcen im besonderen ausgesetzt sind.

Kredit, Zins und Geld sind in der Eigentumsgesellschaft Alltagserfahrung. Aus seiner Buchhaltung weiss jeder Bauer, dass Kosten und Erträge monetäre Grössen sind, die im gleichen Geldstandard ausgedrückt werden wie das dem Betrieb zur Verfügung stehende Eigentum (Gebäude, Maschinen und Tierbestand), das als Betriebsvermögen – und das ist der springende Punkt – zwei Funktionen erfüllt: als Besitz am Produktionsprozess teilzunehmen und als Eigentum der Sicherung der für die Produktion notwendigen Kredite zu dienen. Diese sind ohne eigentumsmäßige Absicherung ebenso wenig zu haben wie ohne Zinszahlung. Die Verpfändung von Eigentum zur Sicherung von Krediten bringt die Verschuldung als zentralen Mechanismus der Eigentumsgesellschaft ins Spiel und damit die existentielle Bedrohung, im Falle einer Unfähigkeit zur Schuldentilgung und Zinszahlung das verpfändete Eigentum durch Vollstreckung zu verlieren. Zahlungsfähigkeit um jeden Preis ist deshalb aus Überlebensgründen die Devise aller wirtschaftlichen Akteure in einer Eigentumsgesellschaft. Die Zinsbelastung fordert imperativ eine Bewirtschaftung, deren Kosten-Ertragsrechnung zumindest mit einem Bruttogewinn abschliesst, der die Zinsvergütung neben der Schuldentilgung ermöglicht. Dies bedeutet, dass auch in einer Eigentumsgesellschaft die wirtschaftliche Steuerung hierarchisch geordnet ist: Kreditverträge erzwingen auf Grund der Verschuldung und unter Androhung des Eigentumsverlustes die Warenmärkte, auf denen erst die Schuldendeckungsmittel, nämlich Geld, erzielbar ist. Der Unternehmer, der im Kreditvertrag Schuldner einer Geldforderung ist, wird als Eigentümer einer produzierten Ware im Verkaufsvertrag Gläubiger einer Geldforderung, dem der Käufer als Schuld-

ner gegenübersteht. Er kann nur dann wirtschaftlich überleben, wenn er im Wettbewerb mit anderen Anbietern seine Produkte so gewinnbringend verkaufen kann, dass eine Schuldenauflösung möglich ist. Der Unternehmer steht deshalb unter ständigem Druck, durch permanente Innovation, arbeitssparenden technischen Fortschritt und Produktionsausweitung auf mineralischer Basis liquid zu bleiben. Dies ist der Grund, weshalb in Eigentumsgesellschaften dieser wirtschaftliche Druck besteht, von dem wir ausgegangen sind.

Weil die vorherrschende ökonomische Theorie den zentralen Unterschied von Besitz und Eigentum und dessen Implikationen für Kredit, Zins und Geld bisher übersehen hat, war sie auch nicht in der Lage, den wirtschaftlichen Zwangsmechanismus in Eigentumsgesellschaften korrekt zu erfassen. Erst 1996 haben Gunnar Heinsohn und Otto Steiger in ihrem Buch «Eigentum, Zins und Geld» überzeugend erklärt, in welcher Weise das Eigentum der strategische Steuerungsmechanismus in Eigentumsgesellschaften ist, die eben nicht nur Marktgesellschaften sind.

Was ist Besitz und was ist Eigentum? Besitz ist wie Produktion, Verteilung und Konsum eine universale Kategorie, die in allen Gesellschaften anzutreffen ist. Besitz meint Verfügungsrechte über Ressourcen und Güter; wer, was, wann, wo, wie und in welchem Umfang nutzen darf. In allen Gesellschaften, so schreiben Heinsohn und Steiger, «kann die Verfügung über den Besitz einer Feldmark zum Pflügen, Einsäen und Ernten genutzt werden, also einen greifbaren Ertrag hervorbringen. Gewirtschaftet [im Sinne der hierarchischen Entscheidungslogik der Eigentumsgesellschaft, die Verfasser] wird bei dieser Nutzung der Ackerkrume jedoch nicht. Mit ihr wird lediglich durch Ausübung des Verfügungsrechts am Besitz produziert. Zu einer wirtschaftlichen [wiederum im Sinne der Eigentumsgesellschaften, die Verfasser] Verwendung des Ackers kann es erst kommen, wenn es an ihm zusätzlich zum Besitz auch noch einen Eigentumstitel gibt. Wollte man ein Bild gebrauchen, so könnte man sagen, dass mit dem Acker produziert, mit dem Zaun darum jedoch gewirtschaftet wird, wobei der Zaun selbstredend für den Eigentumstitel, nicht jedoch für Draht und Pfosten steht. Während der Bauer seine

Feldmark – durch eigenen Gebrauch oder durch Verpachten – nutzt, kann er mit dem Eigentumstitel an ihr gleichzeitig und eben zusätzlich wirtschaften – und das heisst, sie für die Schaffung von Geld – z.B. Deutscher Mark – verwenden.»

[...]

Der in Eigentumsgesellschaften angelegte wirtschaftliche Druck, aufgrund der Zinseszinsrechnung exponentiell angelegt, kann auf der Basis erneuerbarer, vor allem biotischer Ressourcen, nicht in ein materielles exponentielles Wirtschaftswachstum umgewandelt werden. Er führte in den frühen Eigentumsgesellschaften zu einer Eigentumskonzentration, die deren eigene institutionelle Basis unterminierte. Eine andere Form manifestierte sich in kolonialistischer Expansion, bei der auf Kosten indigener Völker mit Besitzinstitutionen das Eigentum an Boden (für die Kolonialisten) ausgedehnt wurde. Erst die thermoindustrielle Revolution, zunächst mit der Dampfmaschine (nicht der Maschine) hat die Möglichkeit exponentiellen Wirtschaftswachstums eröffnet, weil eine Dampfmaschine, ein Kohle- und ein Eisenerzlager die Produktion beliebig vieler Dampfmaschinen ermöglicht haben, um so alle zugänglichen und verfügbaren Kohle- und Eisenerzlager in selbstgewählter Geschwindigkeit abzubauen. Dies allerdings um den «Preis» der den thermodynamischen Gesetzen unterliegenden irreversiblen Umweltgefährdung.

Für das Verständnis der Rolle, die die «bäuerliche Landwirtschaft» in industriellen Eigentumsgesellschaften spielt, ist die Verknüpfung zwischen der Ressourcendiskussion und der Besitz- und Eigentumsfrage von zentraler Bedeutung. «Ueli der Knecht», «Ueli der Pächter» (Besitzer) und der von Gotthelf (leider) nicht geschriebene Roman «Ueli der Eigentümer» stehen symbolisch für die soziale Hierarchie in einer auch die Landwirtschaft umfassenden Eigentumsgesellschaft. Die besondere Stellung der Bauern in der Eigentumsgesellschaft ist auch eine Folge der Tatsache, dass sich hier, im Gegensatz zu der grosse Teile des Gewerbes verdrängenden Industrie, der Familienbetrieb durchsetzen konnte. In einer Eigentumsgesellschaft bringt diese Organisationsform widersprüchliche interne Interessen mit sich. Sie manifestieren sich in den folgenden, gleichzeitig ermächtigenden und beschränkenden Charakteristika:

- Aus der Perspektive der Differenz des Eigentums- und Besitzaspektes von Eigentum ergibt sich, dass unter ersterem der Bauer-Eigentümer ein Interesse an der Wertvermehrung seines Bodens, das heisst an hohen Bodenpreisen hat, unter letzterem, das heisst dem Nutzungsaspekt seines Eigentums für landwirtschaftliche Zwecke, aber an tiefen.
- Als Bauer-Unternehmer ist er an niedrigen Löhnen für sich selbst und seine Familienangehörigen interessiert, als arbeitender Mensch aber an hohen, während er als Unternehmer hohe Profite anstreben muss.
- Als Bauer-Gläubiger, im Falle einer Eigenfinanzierung seines eigenen Unternehmens, ist er an hohen Zinsen interessiert, als Unternehmer-Schuldner an tiefen, da Eigenkapital in der Buchhaltung der Eigentumsgesellschaft wie Fremdkapital als Schuld behandelt wird.

Diese widersprüchliche Situation ist für eine «bäuerliche Landwirtschaft» insofern ermächtigend, als sie dem Familienbetrieb eine grosse Flexibilität verleiht und damit auch ermöglicht, Krisen zu überstehen. Dieser kann auf einen durchschnittlichen Lohnertrag verzichten, durch eine Erhöhung der Subsistenz die Geldausgaben verringern, bei eigenfinanzierten Investitionen auf einen durchschnittlichen Zins verzichten oder saisonale Arbeitsschwankungen durch zusätzliche Lohnarbeit von Familienmitgliedern ausserhalb des eigenen Betriebes auffangen. Diese Flexibilität, zusammen mit den Tatsachen, dass Grossbetriebe nicht grundsätzlich anders als Kleinbetriebe ihre Produktionskapazitäten auf Grund der saisonalen Schwankungen auch nicht voll auslasten können, erklärt, weshalb sich der bäuerliche Familienbetrieb als Grundstruktur nicht nur halten konnte, sondern am Ende des 19. Jahrhunderts sogar zur dominierenden Produktionsform wurde. Nicht vergessen werden sollte allerdings, dass diese Anpassungen zur Erhaltung der Betriebe innerhalb der bäuerlichen Familien in Form von unmenschlich langen Arbeitszeiten und Kinderarbeit hohe Kosten verursachte. Diese Flexibilität hat zudem auch dazu beigetragen, dass oft lange übersehen wird, wenn Betriebe von ihrer Substanz leben.

Die Betriebsform der bäuerlichen Landwirtschaft in der Eigentumsgesellschaft ist eine Frage. Eine ganz andere ist die nach den Bedingungen der Landwirtschaft als «Sektor»

in einer industrialisierten Eigentumsgesellschaft. Hier zeigt sich, dass die Landwirtschaft im Wettbewerb mit Industrie und Dienstleistungen sowohl aus Gründen des Eigentumsaspektes als auch aus solchen des Besitzaspektes von Eigentum gefährdet ist. Die Nichtvermehrbarkeit der Bodenfläche hat unter dem Eigentumsaspekt zur Folge, dass Boden in allen Eigentumsgesellschaften eine begehrte Sicherheit darstellt, völlig unabhängig von seiner konkreten Verwendung, das heisst dem Besitzaspekt. Grundpfandgesicherte Kredite gehören per definitionem zur Kategorie erster Qualität. Überschüsse von Vermögenseinkommen aus den anderen volkswirtschaftlichen Sektoren werden nach wie vor gerne in Boden angelegt. Dies hat eine Nachfrage nach Boden und damit steigende Landpreise zur Folge, die unabhängig von dessen Verwendungsart bestehen. Ein besonderer Anreiz für solche Vermögensanlagen besteht selbstverständlich dann, wenn gehofft werden darf, dass der Boden, nun verstanden als zementierbarer Raum, für andere als landwirtschaftliche Zwecke, d.h. für Industrie-, Wohn-, Infrastruktur- und Dienstleistungszwecke Verwendung findet. Diese Änderung des Besitzaspektes des Bodeneigentums bringt eine Höherbewertung, das heisst steigende Bodenpreise mit sich, die wiederum die Nahrungsmittelproduktion verteuern.

Steigende Bodenpreise bedeuten in der Landwirtschaft aber nicht nur höhere Produktionskosten, sie erschweren auch Erbregelungen, Zukäufe von Land und gefährden die Landwirtschaft durch Überschuldungen. Dies ist der Grund, weshalb fast alle Eigentumsgesellschaften, die sich um eine produktive Landwirtschaft und eine Minimalversorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln gekümmert haben, das heisst ein demokratisch legitimes politisches System aufweisen, um rechtliche Regelungen bemüht haben, die den Bodenverlust der Landwirtschaft einzuschränken versuchten. In der Schweiz haben sich diese Bemühungen zumindest partiell im bäuerlichen Erbrecht, im bäuerlichem Bodenrecht und im Raumplanungsgesetz niedergeschlagen.

Eigentumsökonomien sind aber krisenanfällig. Kreditkontrakte und Geld als zeitweilige Übertragung von Anrechten auf Eigentum setzen voraus, dass Eigentum als Sicherheit verpfändet wird. Diese Sicherheiten in fixen, nominalen Geldpreisen unterliegen Bewertungsschwankungen durch den Markt und können durch Verschlechterung des Geldwertes gefährdet werden. Steigende Zinsen zur Kompensation dieser Gefahren ver-

schlechtern nicht nur die Profiterwartungen der Schuldner, sondern auch deren Werte ihrer Sicherheiten. So sinken sowohl die Bereitschaft zur Kreditvergabe wie auch die Verschuldungsfähigkeit, was eine Reduzierung von Produktion und Beschäftigung zur Folge hat. Die politische Ohnmacht in Krisen der Eigentumsgesellschaft liegt darin, dass zwar die Zinshöhe beeinflussbar ist, potentielle Schuldner aber nicht mit guten Sicherheiten ausgestattet werden können, ohne dass Eigentum umverteilt wird. In Bezug auf die angeführten ertragreicheren Nutzungen im Nahbereich der Agglomerationen und der Steigerungsmöglichkeiten der Bodenrente steht die bäuerliche Eigentümerstruktur – teilweise abgesichert in der Raumplanung und dem bäuerlichen Bodenrecht – einigermassen quer in der Landschaft, beschränken doch diese Absicherungen die Möglichkeiten einer Ausdehnung der Kredite (Eigentumsaspekt), die Vermögensvermehrung durch Wertsteigerungen der Böden aufgrund alternativer Verwendungen (Besitzaspekt) sowie die Wertschöpfungsmöglichkeiten bei alternativer Verwendung (Einkommensaspekt). Gerade in Wachstumskrisen einer Eigentumsgesellschaft besteht ein erheblicher Druck auf diese Potentiale, der um so grösser wird, je geringer die Sicherheit von Anlagemöglichkeiten im Ausland sind (Währungsunsicherheiten). Die jüngste Revision des Landwirtschafts- und Raumplanungsgesetzes müssten auch unter dieser Perspektive betrachtet werden.

Die Bedeutung des Eigentums in seinen zwei Potentialen, als Sicherheit in Kredittransaktionen und als Verfügungsgewalt über Ressourcen zu wirken, ist zudem auch in internationalen Wirtschaftsbeziehungen von strategischer Bedeutung. Die Tatsache, dass die meisten früheren sozialistischen Länder, sowie viele Drittweltländer nur beschränkt über Eigentumstitel und klare Eigentumsregelungen im westlichen Sinne verfügen, bringt es mit sich, dass die westlichen Industrieländer beide Eigentumspotentiale verwerten können: ihre technologische und organisatorische Überlegenheit als Besitzaspekt des Eigentums an Produktionskapazitäten, sowie ihre Überlegenheit als Kreditgeber von eigentumsgesicherten Währungen. Die Tatsache, dass Belastung und Verpfändung von Eigentum, auf dem die Kreditgewährung und Geldherausgabe in Eigentumsgesellschaften beruht, die Nutzung des belasteten und verpfändeten Eigentums nicht einschränkt, also nicht auf Kosten des Besitzaspektes geht, erlaubt diese doppelte und kumulativ rückgekoppelte wirtschaftli-

che Überlegenheit. Wie sehr es zutrifft, dass Gläubiger den Rechengeldmasstab definieren, zeigt sich gerade in internationalen Krediten, die in harten Währungen vergeben werden. Die Verschuldung dieser Länder erzwingt nicht nur eine stetige Ausweitung der Ausfuhren um Devisen zur Schuldentrückzahlung zu gewinnen, sondern auch die Akzeptierung der Möglichkeit unbegrenzter Übertragungen von Eigentum an Ausländer.

Von zentraler Bedeutung für die Landwirtschaft in Eigentumsgesellschaften ist auch, dass der Geldwert in Gesellschaften mit geringen Absicherungsmöglichkeiten durch Eigentum kaum stabilisiert werden kann. Gerade der Mangel an Sicherheit dieser Währungen bringt es aber mit sich, dass diese laufend an Wert verlieren, wie die jahrzehntelange Erfahrung zeigt. Dies bedeutet, dass immer grössere Mengen an Mineralien und biotischen Ressourcen exportiert werden müssen. So kommen die Industrieländer zu immer billigeren Exportprodukten aus diesen Ländern. Für die landwirtschaftliche Produktion in Eigentumsgesellschaften hat dies zur Folge, dass Importe im Vergleich zur heimischen Produktion immer billiger werden, was entweder die Landwirtschaft weiter verdrängt oder aber grössere Subventionen erfordert. Das hat der Agrarökonom Oskar Howald schon in den 1950er Jahren kritisiert, als er den durch die internationale Konkurrenz hervorgerufenen «Raubbau an Menschen und Boden» in den überseeischen Kolonien thematisierte. Gleichzeitig bleibt auch der Import von nichterneuerbaren Mineralien billig, was vom Standpunkt einer zukunftsfähigen Gesellschaft das grösste Hindernis ist, weil sie die Illusion «unbeschränkter Mineralienverfügbarkeit» zu bestätigen scheint. Dies macht deutlich, dass Preisentwicklungen Fehlinformationen sowohl vom Standpunkt langfristiger Erfordernisse liefern als auch von jenem dringender Bedürfnisse der mit Währungskrisen konfrontierten Gesellschaften. Die Objektivität, die Marktpreisen regelmässig zugeschrieben wird, ist deshalb nur eine sehr eingeschränkte.

1.6. Ernährung, Märkte und Rahmenbedingungen

Nahrung ist ein «phénomène social total» – oder anders formuliert: Der Mensch ist, was er isst. Wie andere Säugetiere ist auch der Mensch als biologischer Organismus über die Nahrung mit den ökologischen Stoffwechselkreisläufen irreversibel mit der Natur verbunden. Seine einzigartige biologi-

sche Struktur aber, in einem quasi-embryonalen Zustand geboren zu werden, erlaubt die Entfaltung menschlicher Potentiale immer nur in einem kulturellen Kontext, die gleichzeitig ermächtigend und beschränkend sind. Die Nahrungsaufnahme ist deshalb vom ersten Tag des Lebens an auch kulturspezifisch geprägt, mit sozialer Differenzierung und Integration und damit einer Vielzahl von symbolischen Gehalten verknüpft. Nahrung repräsentiert nicht nur immer auch Zugehörigkeit und Identität, sie ist von der frühesten kindlichen Erfahrung an grundlegend mit den instinktiven, emotionalen, intellektuellen und spirituellen Bedürfnissen und Wünschen, aber auch Frustrationen und Traumas der Menschen verbunden. So sprechen wir bezeichnenderweise von «gestillten» Bedürfnissen und erleben auch emotionale oder intellektuelle «Nahrung» als sättigend oder frustrierend. Die symbolische Bedeutung der Nahrung reicht deshalb in allen Kulturen von der physiologischen Lebensgrundlage bis hin zu den tiefsten spirituellen Erfahrungen. In unserem Kulturkreis beispielsweise vom Brot bis zum Abendmahl. Erst wenn wir die Ernährung gleichzeitig als biologischen Stoffwechselprozess im ökologischen Kontext und als kulturell konstruiertes Phänomen mit einem hohen symbolischen Gehalt im sozialen Kontext verstehen, können wir die Vielschichtigkeit der Nahrungsmittel als wirtschaftliche Güter und als auf den Märkten angebotene und nachgefragte Waren begreifen.

Die Lösung des Ernährungsproblems in Eigentumsgesellschaften resultiert nicht einfach aus deren Marktlogik. Der aus der Eigentumsperspektive der Schuldentrückzahlungs- und Verzinsungsfähigkeit abgeleitete monetäre Kostenbegriff bringt es vielmehr mit sich, dass Kostenminimierung fast immer auch eine Substitution erneuerbarer durch nichterneuerbare natürliche Ressourcen bedeutet und damit die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft in einer begrenzten Welt gefährdet. Unter globalisierten Wirtschaftsbedingungen wird diese Orientierung noch dadurch festgeschrieben, dass Akteure aus Industrieländern auf Grund des Doppelpotentials des Eigentums (der technologischen Überlegenheit und der Kreditfähigkeit) eine Kontrolle über die natürlichen Weltressourcen ausüben, die jener der Kolonialzeit in keiner Weise nachstehen muss. Menschliche Bedürfnisse werden auf Märkten der Eigen-

tumsgesellschaften nur dann berücksichtigt, wenn sie als Kaufkraft manifestierbar sind – und zukünftige Generationen können überhaupt nicht mitsprechen.

Es war denn auch nicht die Wirkungsweise «freier Märkte», welche in den Industrieländern in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts neben dem historisch einmaligen Wirtschaftswachstum ein Minimum an sozial-ökologischer Vernunft auf nationaler Ebene bewirkt hat, sondern die Komplementarität sich selbst nach der Logik der Eigentumsgesellschaft organisierender Märkte und politisch definierter institutioneller Rahmenbedingungen. Demokratisch legitimierte Gesetzgebungen in der Grössenordnung von zwischen 10'000 und 15'000 Gesetzen haben in den westlichen Industrieländern einen Entwicklungspfad definiert, der neben den Interessen der Eigentümer zumindest partiell auch jene der übrigen Zivilgesellschaft berücksichtigen musste. Diese sozialen und ökologischen Verbesserungen im Rahmen der westlichen Nationalstaaten sind allerdings mit einem exponentiellen Verbrauch an nichterneuerbaren Ressourcen erkaufte worden, der die globale Gefährdung der Biosphäre hervorgerufen hat.

[...]

2. Historische Interpretation der schweizerischen Agrarpolitik im 20. Jahrhundert

Rund zwei Drittel aller Beschäftigten waren vor 150 Jahren in der Landwirtschaft tätig, 1998 sind es weniger als 4 Prozent – zugleich aber hat im 20. Jahrhundert die Agrarpolitik eine Bedeutung erlangt, die sie zu einem besonders umstrittenen gesellschaftspolitischen Thema der heutigen Zeit macht. In der Nachkriegszeit ist die Agrarpolitik «sozusagen zum heissen Eisen vom Dienst» geworden, wie die Neue Zürcher Zeitung im Herbst 1968 feststellte. An der Agrarpolitik würden «sich die Leidenschaften» immer wieder mit besonderer Heftigkeit «entflammen»; die agrarpolitische Diskussion sei in einer Weise emotional aufgeladen, die nicht allein durch die objektiven Schwierigkeiten erklärt werden könne, stellte die NZZ weiter fest und fragte ihre Leserschaft: «Warum diese Massierung politischer Energien um die Probleme eines Wirtschaftszweiges, der heute nur noch rund 7 Prozent der Bevölkerung beschäftigt? Warum diese stete Bereitschaft zur Aufregung um Milch- und andere Preise, deren Entwicklung meist weit kleine-

re Sprünge aufweist als jene so vieler anderer Posten im modernen helvetischen Durchschnittshaushalt, die ohne politische Nebengeräusche achselzuckend als unausweichlich hingenommen werden?»

Obwohl die NZZ schon damals anregte, einmal genauer über diese Frage nachzudenken, hat sich bisher kaum jemand ernsthaft mit diesem Phänomen, dass immer mehr über einen immer marginaleren volkswirtschaftlichen Sektor gesprochen und gestritten wird, auseinandergesetzt. Es scheint, dass die Bauern, die in der Landwirtschaft mit lebenden Ressourcen arbeiten, die Menschen in einer Industriegesellschaft vage an ihre eigene Entfremdung von der Natur erinnern. Je unbewusster die Diskussionen über die eigene «innere Natur» aber sind, um so grösser ist das Projektionspotential, das auf alles, was noch irgendwie mit Natur zu tun hat, gerichtet wird. So wird die Landwirtschaft zur Projektionsfläche sowohl für idealisierende wie negierende Projektionen moderner Gesellschaften. Der zweite zentrale Grund für die überproportionale Aufregung über die Landwirtschaft dürfte darin liegen, dass Bevölkerungsmehrheiten immer die Tendenz haben, die Ursachen für die eigenen ungelösten Probleme bei Minderheiten zu suchen. Die Verantwortung der Industriegesellschaften für die globale Umweltgefährdung lässt die notwendige Diskussion um die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft leicht zur Stellvertreterdiskussion werden. Und der Umstand, dass in Industriegesellschaften der weitaus grösste Teil der Bevölkerung überhaupt keinen Erfahrungshintergrund hat, um über Agrarprobleme kompetent und sachgerecht diskutieren zu können, erleichtert nicht nur die Substitution von Wissen durch Projektionen und Fiktionen, sie machte auch anfällig für scheinbar plausible Argumente, die der Durchsetzung diskreter, im Hintergrund verweilender Interessen und nicht der Erhellung von Realitäten dienen.

Auch die Geschichtsschreibung hat dieser Frage bis jetzt wenig Aufmerksamkeit geschenkt; sie hat sich vielmehr weitgehend der vor allem von Politologen und (Agrar)ökonomien verbreiteten These angeschlossen, wonach die agrarpolitischen Schwierigkeiten im 20. Jahrhundert primär darauf beruhten, dass es den landwirtschaftlichen Interessenvertretern am Ende des 19. Jahrhunderts gelungen sei, die Landwirtschaft vom Weltmarkt abzuschotten und die Industriegesellschaft zur Unterstützung der vermeintlich vorindustriellen bäuerlichen Familienwirt-

schaften zu bringen. Was die Nachkriegszeit betrifft, hat man sich stillschweigend der (kaum stichhaltigen) These angeschlossen, wonach die Agrarordnung weitgehend auf den Erfahrungen des zweiten Weltkrieges beruhte und sich dank der «Dominanz der Agrarlobby» bis in die zweite Hälfte der 1980er Jahre durch eine bemerkenswerte Resistenz gegenüber allen ökonomisch und ökologisch motivierten Reformbestrebungen auszeichnete. Die wichtigste gesetzliche Grundlage der Massnahmen, die nach dieser Lesart zur Schaffung eines staatlich «privilegierten Volksstandes» in der sonst dem harten Wettbewerb ausgesetzten Industriegesellschaft führten, war das Landwirtschaftsgesetz von 1951. So plausibel einzelne Elemente dieses Interpretationsversuchs aus isolierten Perspektiven auch scheinen mögen, eine Antwort auf die aus einer historischen Betrachtungsweise sich besonders aufdrängende Frage nach dem Beitrag der staatlichen Agrarpolitik zum faktischen «Untergang des Bauerntums» in der Nachkriegszeit liefert er nicht. Dieser nach Eric Hobsbawm «dramatischste und weitreichendste soziale Wandel in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts» verliert in der Schweiz genauso wie in den anderen westeuropäischen Staaten mit Hilfe der staatlichen Agrarpolitik und konnte relativ problemlos vollzogen werden. Die «Weigerung» vieler Bauern, «einfach von der Bildfläche zu verschwinden», führte zwar immer wieder zu Grossdemonstrationen nicht nur vor dem Bundeshaus, aber die von der staatlichen Agrarpolitik seit dem späten 19. Jahrhundert angestrebte Ausrichtung der Agrarproduktion auf die Bedürfnisse der nichtbäuerlichen Bevölkerungsmehrheit wurde dadurch ebensowenig verhindert wie die weitgehende Unterwerfung der bäuerlichen Wirtschaft unter die Logik der Industrieproduktion und die damit einhergehende Marginalisierung der bäuerlichen Bevölkerung. Die bisher dominierende Deutung der Agrarpolitik des schweizerischen Industriestaates als Resultat bäuerlicher «Interessenpolitik» ist insofern irreführend, als sie die reale Entwicklung nur sehr fragmentarisch erfasst. Bezeichnenderweise ist diese historische Deutung in Harmonie mit der Ignorierung der von uns im 1. Kapitel als zentrale analytische Kategorien herausgearbeiteten Begriffe erfolgt. In Übereinstimmung mit unserer alternativen Perspektive drängt sich auch eine Neuinterpretation der historischen Deutungen über den Charakter der Agrarpolitik und die Entwicklung der Landwirtschaft im Industriestaat deshalb geradezu auf.

[...]

2.1. Ursachen und Zielsetzungen der Agrarpolitik des Industriestaates in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Zwei grundsätzliche Feststellungen gilt es an den Anfang der historischen Betrachtung zu stellen: Erstens war die schweizerische Landwirtschaft am Ende des 19. Jahrhunderts bereits einmal in einem umfassenden Sinne in die Weltwirtschaft integriert. Zweitens waren es die Marktkräfte, nicht die staatliche Agrarpolitik, die den bäuerlichen Familienbetrieben am Ende des 19. Jahrhunderts innerhalb des Agrarsektors zu der dominierenden Stellung verholfen haben. Erst im Bewusstsein um deren Leistungsfähigkeit im industriewirtschaftlichen Sinne haben sich die Regierungen der westeuropäischen Industriestaaten dazu entschieden, diese Betriebsform zu stützen und zum Modell der staatlichen Agrarpolitik zu erheben, auf dem die Modernisierung des Agrarsektors im 20. Jahrhundert erfolgen sollte.

Die staatliche Agrarpolitik ist denn auch weniger das Resultat geschickter landwirtschaftlicher Lobby-Arbeit als vielmehr die Folge des nationalstaatlichen Bestrebens zur Ausrichtung der Nahrungsmittelproduktion auf die Interessen einer vorwiegend nicht-bäuerlichen Bevölkerungsmehrheit in der Industriegesellschaft. Diese wollte nach dem Zusammenbruch der Versorgung über die internationalen Märkte im Ersten Weltkrieges nicht mehr lediglich «billiges», sondern jetzt auch noch «sicheres» Brot. Der breite politische Konsens der nichtbäuerlichen Kreise über die «neue» Agrarpolitik von 1938, die die Bauern mit einer Mischung aus Anreiz- und Zwangsstrategie zu einer Abkehr von der Spezialisierung auf die Milchwirtschaft und zu einer Diversifikation ihrer Produktion bringen wollte, ist der konkrete Ausdruck dieser Bestrebungen. Die SVIL, die schon lange eine Politik in dieser Richtung verlangt hatte, war nur an der Ausführung beteiligt. Bei der Schaffung der Konzeption war sie von den Behörden nicht einmal konsultiert worden.

[...]

2.2. Ursachen und Zielsetzungen der Agrarpolitik des Industriestaates nach dem Zweiten Weltkrieg

Das Landwirtschaftsgesetz von 1951 war der letzte Versuch, die Nahrungsmittelproduktion nach rationalen Kriterien primär bodenabhängig zu organisieren. Eine konsequente Ausrichtung der Preispolitik auf rationell

wirtschaftende mittelgrosse Familienbetriebe erlaubte der staatlichen Agrarpolitik in den 1950er Jahren sogar, praktisch ohne Erhöhung der Produzentenpreise auszukommen und den rationell wirtschaftenden Familienbetrieben dennoch einigermaßen paritätische Einkommen zu garantieren. Diese Politik der Rationalisierung einer bodenabhängigen Nahrungsmittelproduktion wurde durch die dank stark zunehmenden Futtermittelimporten und steigendem Einsatz von Hilfsstoffen der Petrochemie möglich gewordenen sektoriellen Produktionsausweitungen unterspült. Die 1959/60 mit dem 2. Landwirtschaftsbericht eingeleitete agrarpolitische Neuorientierung versuchte das durch die sektorielle Überproduktion entstandene Problem der wachsenden Verwertungsbeiträge mit einer Doppelstrategie zu lösen: Nach den Klein(st)betrieben im Tal wurde nun auch das Berggebiet zunehmend aus dem Produktionsprozess ausgegliedert und die im Talgebiet als überlebensfähig eingestuft Betriebe sollten in die Lage versetzt werden, ihre Produktion so weit zu rationalisieren, dass die staatlichen Preisstützungen zur Einkommensbildung überflüssig würden. Mit dem Konzept der «inneren Aufstockung» hoffte man zudem, einem Teil der sonst dem Strukturwandel zum Opfer fallenden Kleinbetriebe ein Überleben mit einem «Wachstum gegen innen» durch einen Ausbau der Fleischproduktion auf der Basis importierter Futtermittel zu ermöglichen. Die mit dieser Produktionsausweitung verbundenen Produktivitätsfortschritte sollten einen namhaften Beitrag zur Reduktion der Produktionskosten leisten und damit gleichzeitig den ökonomisch motivierten Kritikern der Agrarpolitik den Wind aus den Segeln nehmen. Diese «Neuorientierung» der schweizerischen Agrarpolitik richtete sich weitgehend nach den von der OECE in ihrem Agrarprogramm 1956 erlassenen Richtlinien.

Das gesellschaftlich breit abgestützte Konzept der «Industrialisierung der Nahrungsmittelproduktion» auf den bestehenden Bauernbetrieben durch den Import billiger Futtermittel und fossiler Energieträger hat das Problem der sektoriellen Überschüsse aber nicht lösen können. Im Gegenteil, die staatlichen Beiträge an die Verwertungskosten stiegen im Verlauf der 60er Jahre erneut an, obwohl die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft hinter derjenigen im Industrie- und Dienstleistungssektor zurückblieb. Trotz der «Neuorientierung» Ende der 50er Jahre war die staatliche Agrarpolitik auf nationaler und internationaler Ebene

Ende der 60er Jahre erneut in der Krise.

[...]

3. Entstehungsgeschichte, Kerngehalt und voraussichtliche Auswirkungen der Agrarreform

3.1. Entstehungsgeschichte der AP 2002

Spätestens Ende der 60er Jahre war klargeworden, dass es unmöglich war, unter den gegebenen Umständen und im Rahmen der bisherigen Massnahmen sowohl die Mengen als auch die Preise und die Einkommen gleichzeitig zu stabilisieren; Wissenschaftler und Politiker begannen deshalb erneut, nach Alternativen zur bisherigen Agrarpolitik zu suchen. Die von Ökonomen wie Henner Kleinewefers und Teilen des «Ernährungssektors» geforderte Aufgabe resp. Stilllegung der Produktionsfunktion der Landwirtschaft war in den 1970er Jahren politisch aber noch nicht mehrheitsfähig. Erst die Überlagerung dieser Bestrebungen durch die innerbäuerliche Opposition gegen die Agrarpolitik durch die Vereinigung zum Schutze der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) – die im wesentlichen durch die Kontingentierung der Milch- und Fleischproduktion entstanden war – sowie die zunehmende, ökologisch motivierte Kritik der Umweltbewegung führte Mitte der 80er Jahre zusammen mit dem im Verlauf der GATT-Verhandlungen erneut manifest gewordenen aussenhandelspolitischen Druck zu einem politisch breitabgestützten Konsens über die Notwendigkeit einer Reform der staatlichen Agrarpolitik. Die Ablehnung des Zuckerbeschlusses im September 1986 markierte sowohl das endgültige Scheitern der bisherigen staatlichen Agrarpolitik als auch den Beginn der konkreten Reformbestrebungen, die mit der Inkraftsetzung der AP 2002 im Winter 1998/99 ihren (vorläufigen) Abschluss fanden.

[...]

3.2. Kerngehalt der neuen Agrargesetzgebung

Auch bei der Thematisierung des jüngsten Versuchs zur «Neuorientierung» der staatlichen Agrarpolitik sollen weniger die Absichtserklärungen der Akteure in den Vordergrund gerückt, als vielmehr die Funktion dieser Politik und die sich bereits abzeich-

nenden Auswirkungen analysiert werden.

Eines der zentralen Elemente der neuen Agrargesetzgebung ist die «Legalisierung» der bereits in den 1950/60er Jahren einsetzenden Tendenz zur bodenunabhängigen Nahrungsmittelproduktion in den gewerblich-industriellen Aufstockungs- und einem Teil der bäuerlichen Familienbetriebe. Die Behörden gingen zwar schon in den 1960er Jahren davon aus, dass das im Landwirtschaftsgesetz von 1951 noch angelegte Konzept einer bodenabhängigen Nahrungsmittelproduktion «von der Realität überholt» sei. Eine Notwendigkeit zur Anpassung der Agrargesetzgebung an diese Tendenz sah man allerdings nicht, obwohl mit dem 3. Landwirtschaftsbericht 1965 genau diese Strategie zur offiziellen Politik erhoben wurde. Fortan sollten die in einer bodenabhängigen Nahrungsmittelproduktion angelegten Wachstumsrestriktionen mit der (partiellen) Loslösung vom Boden überwunden werden. Der Schritt einer rechtlichen Gleichsetzung bodenabhängig und bodenunabhängig produzierter Nahrungsmittel wird erst jetzt mit der neuen Agrargesetzgebung nachgeholt. Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 definiert als Landwirtschaft die «Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung; die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben» sowie «die Bewirtschaftung von naturnahen Flächen»; wie und wo «die Erzeugnisse» hergestellt werden, spielt also für ihre Anerkennung als landwirtschaftliche Produkte keine Rolle mehr. Konsequenterweise soll mit der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998 gemäss Artikel 16 die Landwirtschaftszone nun auch für Bauten für die bodenunabhängige Produktion (bspw. Gewächshäuser für die Hors-sol-Herstellung von Gemüse oder von Masthallen für die Schweine- und Geflügelproduktion ohne eigene Futterbasis) geöffnet werden.

In diesem Punkt «legalisiert» die neue Agrargesetzgebung denn auch lediglich einen Teil der schon im Verlauf der letzten 40 Jahre unternommenen Bestrebungen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Nahrungsmittelproduktion in der Schweiz. Diese Bestrebungen zur Reduktion der Produktionskosten auf ein (allerdings fiktives) Weltmarktniveau wurden Ende der 1950er Jahre als Reaktion auf die von der OECD lancierte Kritik an den

«zu hohen» Agrarpreisen in der Schweiz ergriffen, die seit den 1930er Jahren auch aus sozialpolitischen Motiven teilweise vom Staat festgelegt und gestützt wurden.

Mit der mit der Neuorientierung der Agrarpolitik 1959/60 angestrebten Politik einer Senkung der Produktionskosten sollten jetzt einerseits die Produzentenpreise im Inland der Nahrungsmittelindustrie ermöglichen, ihre Rohstoffe in der Schweiz zu den gleichen Bedingungen wie auf dem Weltmarkt erstehen zu können und andererseits der Export von Käse ohne staatliche Exportzuschüsse möglich machen. Weil diese Zielsetzung jedoch nicht erreicht wurde, aufgrund des hohen inländischen Preis- und Einkommensniveaus sowie der erschwerten Produktionsbedingungen auch gar nicht erreicht werden konnte, wurde die ökonomische Kritik an der Nahrungsmittelproduktion im Inland und der Agrarpolitik des Bundes trotz der Rationalisierungsmassnahmen, die in der Landwirtschaft zu einer höheren Steigerung der Arbeitsproduktivität führten als in der Industrie, immer lauter. Ende der 1960er Jahre war es vor allem Henner Kleinewefers, der auf die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft hinwies und erstmals Alternativen zur Produktionsfunktion der Landwirtschaft propagierte. Kleinewefers Vorstellungen setzten sich innenpolitisch in den 1970/80er Jahren zwar noch nicht durch, sie erhielten aber im Verlauf der «Uruguay-Runde» des GATT eine neue Plattform und wurden in der neuen Agrargesetzgebung nun doch – zumindest partiell – noch umgesetzt.

Bis Mitte der 1980er Jahre versuchte der Bund das Ziel, eine international wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion zu organisieren, also vor allem mit der Förderung der Produktivität auf den mittelgrossen Familienbetrieben (durch einen immer grösser werdenden Hilfsstoffeinsatz, den Import von Futtermitteln zur bodenunabhängigen Tierproduktion, der flächenmässigen Vergrösserung der Betriebe, durch das kontinuierliche Ausscheiden aus dem Produktionsprozess der jeweils kleinsten Betriebe sowie der kontinuierlichen Dezimierung der Arbeitskräfte in der **Agrarproduktion** insgesamt) und einem staatlich gestützten und organisierten (Käse)Export zu erreichen, so soll sich der Staat nun gemäss dem Gesetzgeber aus der Produktionslenkung und aus der Organisation und Stützung des Exports zurückziehen. Gemäss der neuen Gesetzgebung soll jetzt vor allem «mehr Markt» in der Nahrungsmittelproduktion dafür sorgen,

dass der «gesamte Ernährungssektor» international wieder konkurrenzfähig werde. Auch in dieser Hinsicht ist die Zielsetzung der staatlichen Agrarpolitik also die genau gleiche geblieben wie sie bereits seit der «Neuorientierung» 1959/60 galt. Einen signifikanten Bruch mit der «alten» Agrarpolitik gibt es also lediglich bei den Mitteln und Massnahmen, indem jetzt nicht mehr eine staatlich organisierte Rationalisierung, sondern «mehr Markt» und politisch besser «variierbare» Direktzahlungen zum gleichen Ziel führen sollen.

Sowohl die Aufhebung des bis jetzt zumindest in der Rechtsordnung noch bestehenden (wenn auch seit den 1960er Jahren nicht mehr respektierten) Unterschieds zwischen bodenabhängigen und bodenunabhängig produzierten Nahrungsmitteln wie auch «mehr Markt» zielen primär darauf ab, die Produzentenpreise zu senken. Daneben ist die Absichtserklärung, die **Agrarproduktion** auf eine «nachhaltige Basis» zu stellen, das zweite zentrale Element der jüngsten Agrarreform. Damit versuchte das Parlament, dem neben der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit zweiten zentralen Kritikpunkt an der Landwirtschaft und der Agrarpolitik gerecht zu werden. Die beim Einsetzen der Agrarreform in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre nicht mehr zu ignorierende ökologische Kritik setzte im wesentlichen in den frühen 1970er Jahren ein, als die Auswirkungen des zunehmenden Einsatzes von Mineralstoffen aller Art auf die Natur ähnlich wie im Agglomerationsgebiet nun auch auf der Landschaft unübersehbar wurden.

Erreicht werden soll dieses Anliegen aber nicht etwa – wie man eigentlich erwarten würde – durch eine umfassende Ökologisierung der Produktion, der Verarbeitung, des Handels und des Konsums von Nahrungsmitteln durch alle an diesem komplexen Prozess Beteiligten, sondern in Analogie zu den von Henner Kleinewefers in den 1970er Jahren entwickelten Ideen fast ausschliesslich mit der staatlich inszenierten Herstellung eines «öffentlichen Gutes Ökologie» in Form von «naturnahen Flächen». Direktzahlungen statt Preisstützungen sollen die Bauern dazu veranlassen, die Nahrungsmittelproduktion auf einen Teil ihrer bisher bewirtschafteten Fläche zu reduzieren – oder auf eine bodenlose Produktionsform auszuweichen – und den dadurch «freigewordenen» Boden künftig als ökologisches Reservat zu erhalten. Und mit der Öffnung der Landwirtschaftszone für Dienstleistungen aller Art im revidierten Raumplanungsgesetz soll den Bauern er-

möglichst werden, ihr Einkommen immer mehr über die Erbringung von Dienstleistungen statt der Produktion von Nahrungsmitteln zu realisieren.

Ob mit diesen Massnahmen die beiden in der Gesetzgebung explizit als Zielsetzungen formulierten Bestrebungen, eine «nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete» Produktion auch tatsächlich erreicht werden, bleibt allerdings mehr als fraglich, wie wir in den Kapiteln 3.2.1. bis 3.2.3. zeigen werden. Wenn in der Öffentlichkeit jedoch bisher mit einigem Erfolg der Eindruck erweckt werden konnte, dass das mit den beschlossenen Massnahmen sehr wohl gelinge, so hängt das unseres Erachtens vor allem daran, dass heute die zentralen Begriffe der Agrarreform wie «Nachhaltigkeit» «Ökologie» oder «mehr Markt» in einer Art und Weise gebraucht werden, die keine inhaltlichen Aussagen mehr ermöglichen und damit eine empirisch fundierte Überprüfung der Einhaltung der Zielsetzungen weitgehend verunmöglich wird. So wird beispielsweise die Frage, ob mit den im neuen Gesetz festgelegten Massnahmen die Ziele erreicht werden, nicht mehr eine Frage der rationalen Überprüfbarkeit, sondern reduziert auf weitgehend inhaltslose, mehr und mehr den Charakter von Glaubensbekenntnissen annehmende Aussagen wie die, dass Direktzahlungen «marktgerechter» als Preisstützungen seien oder dass «die Nachhaltigkeit» zunehme, wenn die Landwirtschaft weniger produziere.

Diese Entwicklung ist fatal. Denn damit werden weder die Produzenten noch die Konsumenten auf dem Markt präsent noch wird der ökologische und soziale Raubbau einer auf den Weltmarkt ausgerichteten Nahrungsmittelproduktion thematisiert. Oder anders formuliert: Ein Versuch zur Lösung der realen Probleme ist es nicht. Deshalb kritisieren wir die neue Agrargesetzgebung hier etwas genauer und formulieren in den Schlussfolgerungen die Ebenen, auf denen unserer Analyse gemäss nach tragfähigen Lösungen gesucht werden müsste.

[...]

Schlussfolgerungen & Forderungen

Dass sich Gesellschaften für den Agrarsektor besonders interessieren, ist an sich kein neues Phänomen. Die regelmässige Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung machte die Landwirtschaft zu einem zentralen Interessengebiet praktisch jeder Herr-

schaftsform. Agrarpolitik war und ist deshalb in erster Linie Gesellschaftspolitik oder in der Formulierung von Pierre Coulomb «grande politique». Auf den ersten Blick wird sie aber fast ausschliesslich als Archetyp der «politique petitement politicienne» wahrgenommen.

Dieser Befund gilt auch und vielleicht sogar in besonderem Ausmass für den Industriestaat Schweiz. Hier wird die Agrarpolitik in der öffentlichen Diskussion seit Jahrzehnten geradezu als Inbegriff kleinlicher Subventionsfeilscherei verstanden. Auch die sozialwissenschaftlich-historische Forschung hat sich ihrer vor allem, wenn nicht gar ausschliesslich als Paradigma der Interessenpolitik angenommen. Das ist auf einer bestimmten Ebene der politischen Ausgestaltung zwar nicht ganz falsch, es erklärt jedoch wenig.

Ein historischer Blick auf die schweizerische Agrarpolitik macht deutlich, dass hier offenbar mehr Einflüsse und Zielsetzungen gesellschaftlicher Kräfte und Ideologien wirksam wurden als nur die materiellen Interessen von Produzenten und Konsumenten der Nahrungsmittel. Auch die helvetische Agrarpolitik ist zwar nicht ausschliesslich, aber doch in erster Linie von gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen geprägt. In der Schweiz, die früh vom Agrarland zum Industriestaat wurde, ohne dass die Nahrungsmittelversorgung durch ein «kolonialisiertes Hinterland» sichergestellt war – wie beispielsweise in Grossbritannien –, basierte die Politik der Nahrungssicherung auf mehr als lediglich einer ideologischen Grundlage.

Der Erste Weltkrieg und der Hunger von 1917/18 hatten die Verletzlichkeit einer Industriegesellschaft deutlich gemacht, die sich für die Nahrungsmittelversorgung seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend auf einen funktionierenden Weltmarkt abgestützt hatte. Die daraus folgende soziale Krise hatte im Generalstreik auch die Fragilität der politischen Ordnung sichtbar werden lassen. Nie mehr ein 1918 – das war auch in der schweizerischen Elite eine ernährungswirtschaftlich und sozialpolitisch motivierte Devise, welche die agrarpolitischen Konzepte implizit bis in die 1960er Jahre prägte.

Die bundesstaatliche Agrarpolitik fing allerdings nicht 1918 an, sie geht vielmehr auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück. Seit der langen Krise der 1880er Jahre hatte der Bund schrittweise ein interventionistisches Instrumentarium entwickelt – allerdings nicht zur Erhaltung einer vormoderne Landwirtschaft, sondern zur Förderung einer rationalen Nahrungsmittelproduktion. In der Wirtschaftskrise der Zwi-

schenskriegszeit wurde diese Intervention auch aus sozialpolitischen Überlegungen massiv ausgebaut. Dadurch spielte die Agrarpolitik in den 1930er Jahren zugleich eine Vorreiterrolle bei der langsamen Herausbildung des Sozialstaates und des neokorporatistisch-keynesianischen Gesellschaftsmodells, das dann die Nachkriegszeit bis Mitte der 1970er Jahre prägen sollte.

Bis in die 1950/60er Jahre arbeitete die bäuerliche Landwirtschaft noch weitgehend auf biologischer und damit nachhaltiger Grundlage. Nicht die Erhaltung dieser in den 1960er Jahren «herkömmlich» genannten Landwirtschaft bewirkte die staatliche Agrarpolitik, sondern die partielle Aufhebung der Differenz zwischen der agrarischen Versorgungswirtschaft und der industriellen Erwerbswirtschaft. Im Kern ging es darum, den von der Gesellschaft verlangten Anpassungsprozess an industrielle Kriterien und eine sichere Nahrungsmittelversorgung zu garantieren. Durch einen Rücktransfer eines Teils der Wertschöpfung von der Erwerbswirtschaft mit ihren Wachstumsmöglichkeiten zurück zu der bis zu einem gewissen Grad immer an die natürlichen Kreisläufe gebundenen Versorgungswirtschaft sollte dieses gesellschaftspolitische Ziel erreicht werden.

Der landwirtschaftliche Beitrag zur angestrebten Überbrückung der Differenzen zwischen bäuerlicher Versorgungs- und industrieller Erwerbswirtschaft bestand darin, die Nahrungsmittelproduktion zunehmend von den in ihrer Bodengebundenheit fussenden Wachstumsrestriktionen zu lösen und mit dem Einsatz von immer mehr Hilfsstoffen zu versuchen, die agrarische Produktion auf die gleiche Grundlage zu stellen wie in der Industrie. Damit wurde die Landwirtschaft faktisch an das moderne Bewegungsgesetz der hilfsstoffabhängigen Industrialisierung gekoppelt. Dank der Steigerung der Arbeitsproduktivität hoffte man, die staatlichen Transferzahlungen zur Einkommenssicherung der in der Landwirtschaft Beschäftigten graduell wieder reduzieren zu können.

Ein Resultat dieser Politik waren enorme Produktivitätsfortschritte, die teilweise noch grösser waren als in der Industrie; ein anderes aber die sektoriellen Überschüsse und gesundheitsgefährdenden chemisch-synthetische Rückstände in den Nahrungsmitteln und den Böden. Die Frustration über das widersprüchliche Resultat dieser Politik be-

wirkte Ende der 1960er Jahre aber nicht eine ernsthafte Suche nach den wirklichen Ursachen dieser Entwicklung – die unterschiedliche Art der Wertschöpfung in Landwirtschaft und Industrie beispielsweise wurde gar nie thematisiert. Die undifferenzierte, aber populäre Kritik an der «zu hohen Kapitalintensität» der bäuerlichen Landwirtschaft in bevölkerungsreichen Gebieten führte dazu, dass lediglich die bisher praktizierte Politik des Hilfsstoffeinsatzes noch ausgedehnt wurde. Als radikale Alternative diskutiert wurde lediglich die Strategie eines Rückzugs der Nahrungsmittelproduktion aus der Fläche und einer Überführung der Landwirtschaft in den Dienstleistungssektor.

Sowenig wie die sektorielle Überproduktion Ende der 1960er Jahre zur Stärkung des eigentlich naheliegenden Arguments führte, mit den staatlichen Transferzahlungen den Produzenten eine effiziente, aber die natürlichen Produktionsvoraussetzungen respektierende Nahrungsmittelproduktion zu ermöglichen und damit die biologische Landwirtschaft zu stärken, so wenig werden die Produzenten mit der AP 2002 in die Lage versetzt, ihre eigentliche gesellschaftliche Funktion einer nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion wahrzunehmen. Denn auch die jüngste Agrarreform zeichnet sich durch eine Nichtthematisierung der grundlegenden Probleme aus. So vernünftig die Zielsetzungen und Einzelelemente des neuen Landwirtschaftsgesetzes auch sein mögen, in einem kumulativen Prozess führen sie zu einem weiter schrumpfenden Agrarsektor und einem weiter wachsenden, aber nicht nachhaltigen Ernährungssektor in einer wenig zukunftsfähigen Gesellschaft.

Nicht zuletzt wegen ihrer konfusen Begrifflichkeit führt die auf den beiden Zielsetzungen von «mehr Markt» und «mehr Ökologie» basierende jüngste Agrarreform dazu, dass «mehr Ökologie» marktzerstörend und «mehr Markt» ökologiezerstörend wirken werden. Diese Begrifflichkeit hat auch Auswirkungen auf die Diskussionen um die Agrarpolitik wie in den obskuren Auseinandersetzungen um die «Kleinbauerninitiative» und der Revision des Raumplanungsgesetzes mehr als deutlich geworden ist. Dass in beiden Fällen nicht mehr inhaltliche Zielsetzungen, Konzepte, Strategien und Massnahmen diskutiert, sondern primär «Positionen» bezogen wurden, ist Ausdruck der zunehmenden Ohnmacht aller Beteiligten.

Die jüngste Agrarreform bewirkt denn auch keinen Bruch mit der bisherigen Tendenz, sondern ist vielmehr dessen Fortführung auf einer höheren Ebene. Nirgends ist das deutlicher geworden als bei den bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EU. Die hier am konkreten Beispiel zu beobachtende Umsetzung von «mehr Markt» unterstützt ja nicht etwa die «innovativen», lokalen Winzer von Champagne, sondern untersagt ihnen sogar ausdrücklich, ihre Produkte nach dem Herkunftsort zu bezeichnen und sie auf dem Markt so kenntlich zu machen. Dafür wird eine Flugesellschaft ermächtigt, ein paar zusätzliche Destinationen mit Flügen zu bedienen, die bereits von zahlreichen anderen Unternehmungen angefliegen werden. Und um zu beweisen, dass das Ganze sogar noch «nachhaltig» sei, stellt die Flugesellschaft einen Teil ihrer Bordverpflegung mit Bio-Produkten zusammen.

Diese (agrar)politischen Irrungen und Wirrungen führen also weder zu einer Stärkung der innovativen, noch der nachhaltig wirtschaftenden Produzenten. Und auch die Position der Konsumenten wird nicht gestärkt. Ermächtigt werden vielmehr die marktmächtigen Sektoren der Ernährungsindustrie, die auf Kosten einer bodenabhängigen, biologisch wirtschaftenden Nahrungsmittelproduktion die künstlich-synthetische Lebensmittelherstellung ausdehnen können und immer erfolgreicher behaupten, dass «weniger» Landwirtschaft «mehr» Ökologie bewirke. Nachdem es diesen Kreisen Ende der 1960er Jahre nicht gelang, den Begriff «Bio» im Sinne einer Qualitätseigenschaft von Nahrungsmitteln zu verbieten, so sind sie im Moment umso erfolgreicher daran, den gleichen Begriff zusammen mit dem der Nachhaltigkeit vom ursprünglichen Inhalt zu befreien und in ihrem Sinne umzudeuten und zu monopolisieren. Pharma- und Nahrungsmittelindustrie sind auf dem besten Weg, der bäuerlich-biologischen Landwirtschaft die Identifikation mit Adjektiven wie «gesund», «biologisch» und «nachhaltig» streitig zu machen. Dass gleichzeitig der Bio-Landbau politisch mehrheitsfähig geworden ist, ändert nichts an dieser Entwicklung. Im Gegenteil, sie hat sich wahrscheinlich nur im Windschatten der konfusen agrarpolitischen Diskussion so erfolgreich durchsetzen können.

Das grosse (agrar)politische Gestaltungspotential, das in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre durch die internationale Situation mit dem Zusammenbruch der realsozia-

listischen Länder, der Verschuldung der Dritten Welt, der Rio-Konferenz und der Uruguay-Runde des GATT vorhanden war, wurde auch in der Schweiz einseitig zur Förderung industrieller Eigentumsinteressen mit der ihr eigenen Wachstumslogik genutzt. Nicht für die Schaffung von Rahmenbedingungen, unter denen sich eine historisch entwickelte biologische Landwirtschaft durchsetzen könnte hat man sich entschieden, sondern zur Förderung der Bestrebungen zur vollständigen Industrialisierung der Ernährung. Demgegenüber sehen wir eine bodengebundene, nahrungsmittelproduzierende Landwirtschaft als unabdingbaren Teil einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Es gilt, das im Agrarsektor angelegte Potential der erneuerbaren Ressourcen zur Produktion natürlicher und gesunder Nahrungsmittel mit einer intelligenten, die Vernetzung von Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen auf lokaler Ebene fördernden Politik zu ermöglichen. Eine solche Politik ist aber nicht einfach abrufbereit; sie kann auch nicht einfach mit einer Regression auf einen vermeintlich «freien Markt» geschaffen werden. Die Grundlage einer solchen Politik ist die Kenntnis über die unterschiedliche Basis der agrarischen und (seit dem 19. Jahrhundert) industriellen Produktion. Nur wer die unterschiedliche Art der Wertschöpfung in den beiden miteinander verknüpften volkswirtschaftlichen Sektoren berücksichtigt, kann eine nachhaltige Produktion erst fördernde Veränderung der Kostenverhältnisse zwischen erneuerbaren und nichterneuerbaren Ressourcen bewirken. Eine weitere unabdingbare Voraussetzung dazu ist die Entwicklung einer neuen, präziseren Begrifflichkeit. Erst mit dem Instrumentarium einer präziseren Begrifflichkeit können die zentralen Fragestellungen auf eine neue Weise aufgenommen und Kausalbeziehungen anders als in der gängigen Diskussion gedeutet werden. Das ist die Voraussetzung für den Abbau der Ohnmacht, die die agrarpolitischen Diskussionen der letzten Jahrzehnte geradezu geprägt hat.

Hans Bieri/Peter Moser/Rolf Steppacher