

Hans Bieri • Peter Moser • Rolf Steppacher

Die Landwirtschaft als Chance einer zukunftsfähigen Schweiz

oder Dauerproblem auf dem Weg zur vollständigen Industrialisierung der Ernährung?

1. Theoretische Überlegungen: Begriffe und Zusammenhänge
2. Historische Interpretation der schweizerischen Agrarpolitik im 20. Jahrhundert
3. Entstehungsgeschichte, Kerngehalt und voraussichtliche Auswirkungen der Agrarreform

SVIL - Schrift Nr. 135

Juli 1999

Herausgeber:
Schweizerische Vereinigung
Industrie und Landwirtschaft
Postfach 6548
8050 Zürich

unterstützt von der
Sophie und Karl Binding Stiftung, Basel

Inhaltsverzeichnis

<i>Erkenntnisse, Fragestellung und Zielsetzungen</i>	1
<i>Unsere Perspektive</i>	6
<i>Zum Aufbau der Arbeit</i>	8
1. Theoretische Überlegungen: Begriffe und Zusammenhänge	9
1.1. Der nicht reduzierbare Unterschied zwischen agrarischer und industrieller Produktion: Die qualitativen Eigenschaften biotischer und mineralischer Ressourcen sowie des Bodens als Teil der Biosphäre, der Lithosphäre und als Raum	10
1.2. Zukunftsfähigkeit als kombinierte Strategie einer nachhaltigen Nutzung biotischer Ressourcen und einer Verminderung des Pro-Kopf-Verbrauchs mineralischer Ressourcen in Industrieländern	16
1.3. Institutionelle Rahmenbedingungen: Eigentumsordnung und Märkte	21
1.3.1. Besitz und Eigentum. Zur rechtlichen und wirtschaftlichen Sonderstellung der Landwirtschaft in einer Eigentumsgesellschaft	23
1.3.1.1. Allgemeines: Die zwei Potentiale des Eigentums und die Hierarchisierung der wirtschaftlichen Entscheidungen in einer Eigentumsgesellschaft	23
1.3.1.2. Die Bedeutung von Besitz und Eigentum in der Landwirtschaft	26
1.3.2. Märkte und Rahmenbedingungen	31
1.4. Was ist "bäuerliche Landwirtschaft"?	34

2.	Historische Interpretation der schweizerischen Agrarpolitik im 20. Jahrhundert	39
2.1.	Ursachen und Zielsetzungen der Agrarpolitik des Industriestaates in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts	41
2.1.1.	Integration der schweizerischen Landwirtschaft in den Weltmarkt in der zweiten Hälfte 19. Jahrhunderts	42
2.1.2.	Die bäuerlichen Familienbetriebe als Träger der Modernisierung der Agrarproduktion	44
2.1.3.	Die Agrarpolitik: Orientiert an den Bedürfnissen der nichtbäuerlichen Bevölkerung	45
2.2.	Ursachen und Zielsetzungen der Agrarpolitik des Industriestaates nach dem Zweiten Weltkrieg	48
2.2.1.	Das Landwirtschaftsgesetz als Versuch zur Rationalisierung einer bodenabhängigen Nahrungsmittelproduktion	49
2.2.2.	Die Aushöhlung der gesetzlichen Grundlagen durch technologische Entwicklungen	52
2.2.3.	Die Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik 1959/60: Der Glaube an die Hilfsstoffe und die Technik	54
2.2.4.	Innere Aufstockung: Wachstum gegen innen durch Importe von Rohstoffen	55
2.2.5.	Die Parallelität des internationalen und des schweizerischen Denkens über die Landwirtschaft und deren politischer Regelung	60
2.2.6.	Agrarpolitik in der Sackgasse: Die Unmöglichkeit, Preise, Produktion und Einkommen gleichzeitig zu stabilisieren	63

3.	Entstehungsgeschichte, Kerngehalt und erste Auswirkungen der jüngsten Agrarreform	66
3.1.	Entstehungsgeschichte der AP 2002	66
3.1.1.	Eine (zunächst) verworfene Alternative: Die Reduktion der Landwirtschaft auf die Landschaftspflege und die Erhaltung der Produktionsbereitschaft für den Krisenfall	67
3.1.2.	Der erste Reformschritt: Stabilisierung der Mengen durch Kontingentierung der Produktion	71
3.1.3.	Der zweite Reformschritt: Der Versuch zur "Lösung" des Agrarproblems auf der Handelsebene mit der Integration des Agrarsektors in die Regelung des Welthandels durch das GATT	73
3.2.	Kerngehalt der neuen Agrargesetzgebung	75
3.2.1.	Die ungenügende Differenzierung von Landwirtschaft und Ernährungssektor in der neuen Agrargesetzgebung	78
3.2.2.	"Mehr Markt" als Durchsetzung marktmächtiger Interessen und "mehr Ökologie" als Durchsetzung einer verminderten ökologischen Zukunftsfähigkeit des "Ernährungssektors"	85
3.2.3.	Direktzahlungen als Instrument der Weiterführung des politisch gelenkten Schrumpfungsprozesses der bäuerlichen Landwirtschaft	94
	Zusammenfassung	97
	Anmerkungen	102
	Bibliographie	

Erkenntnisinteresse, Fragestellung, Zielsetzungen und Aufbau

Die seit Mitte der 1980er Jahre besonders heftig geführte Diskussion um eine grundlegende Reform der Agrarpolitik ist - so könnte man meinen - mit der gegenwärtigen Umsetzung der Agrarpolitik 2002 (AP 2002) weitgehend abgeschlossen. Ist es da sinnvoll, mit grundsätzlichen Überlegungen die letzte Neuausrichtung der staatlichen Agrarpolitik noch einmal 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 jüngst beschlossenen Massnahmen ebensowenig erreicht werden können wie die Zielsetzungen der vorletzten, Ende der 50er Jahre beschlossenen Neuorientierung der Agrarpolitik. Die Diskussionen um die AP 2002 haben geradezu exemplarisch aufgezeigt, wie fast alle im 20. Jahrhundert geführten Auseinandersetzungen um die Agrarpolitik daran krankten, dass sie die grundlegenden Charakteristiken der Landwirtschaft in der Industriegesellschaft verkennen.

Mit dieser Studie wollen wir weder den konkreten Mängeln der neuen schweizerischen Agrargesetzgebung nachgehen noch die Erscheinungen der Fehlentwicklungen innerhalb des Agrarsektors thematisieren. Wir stellen vielmehr die viel grundsätzlichere Frage, 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 im Verlaufe des 20. Jahrhunderts die Nahrungsmittelproduktion mit einem immer dichterem Netz von Regulierungen zu steuern versuchte - und sich neuerdings die Lösung der Agrarprobleme von angeblich "sich selbst organisierenden Märkten" erhofft und die "neo-liberale" Agrarpolitik mit einer interventionistischen Umweltpolitik zur Herstellung von "mehr Ökologie" überlagert. Die vorliegende Studie soll also eine Antwort auf die Frage geben, weshalb Industriestaaten überhaupt eine Agrarpolitik betreiben, und zugleich den grundsätzlichen Charakter dieser Politik - in deren Tradition wir auch die neue Landwirtschaftsgesetzgebung sehen - sichtbar machen. Damit wollen wir etwas zur Schaffung der Grundlagen beitragen, auf denen eine Politik basieren müsste, die einen substantiellen Beitrag zur Lösung der Ernährungsprobleme moderner Gesellschaften auf nachhaltiger Basis leisten will.

Es sind im Wesentlichen vier, auch in der jüngsten Agrarreform nicht oder kaum thematisierte Gründe, weshalb alle Bestrebungen zur Lösung der "Agrarfrage" in den Industriegesellschaften des 20. Jahrhunderts regelmässig gescheitert sind bzw. die jeweils explizit formulierten Zielsetzungen nicht erreicht wurden:

- Erstens wurde der grundsätzliche Unterschied zwischen einer agrarischen, auf der Basis erneuerbarer Ressourcen beruhenden und einer industriellen, seit dem 19. Jahrhundert auf dem Verbrauch nichterneuerbarer Ressourcen basierenden Produktionsweise nicht erkannt oder ignoriert. Das hat die Lösung der spezifischen Probleme der Landwirtschaft in einer Industriegesellschaft verhindert und dadurch zur Entstehung der heute so populären Illusion geführt, dass **mehr** "Ökologie" mit **weniger** "Landwirtschaft" organisiert werden könne, obwohl kein anderer volkswirtschaftlicher Sektor so günstige Voraussetzungen zur Realisierung einer der ursprünglichen Bedeutung des Begriffs gerecht werdenden **nachhaltigen** wirtschaftlichen Tätigkeit bietet wie die Landwirtschaft.

- Zweitens beruhten alle Agrarreformen auf einer historischen Fehldeutung, nämlich der Annahme, dass die Agrarpolitik des Industriestaates Schweiz primär das Resultat einer Lobbyarbeit zur Einkommensbildung respektive Privilegiensicherung der bäuerlichen Bevölkerung sei. Diese Interpretation hat sich inner- und ausserhalb der Landwirtschaft durchgesetzt, obwohl die schweizerische Agrarpolitik - wie die praktisch aller anderen westeuropäischen 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 war immer in erster Linie Gesellschaftspolitik; sie ist erst allmählich und parallel zur Entwicklung der allgemeinen Sozialpolitik um die Komponente der Einkommenssicherung für jeweils **einen Teil** der im Agrarsektor Beschäftigten erweitert worden. Die staatliche Agrarpolitik hat ja auch in der Schweiz nicht eine herkömmliche Bauernschaft bewahrt, sondern vielmehr die Auflösung fast all dessen bewirkt, was man noch bis Mitte des 20. Jahrhunderts unter dem Begriff "bäuerlich" verstand. Mit anderen Worten: Die Agrarpolitik bewirkte eine Integration der Landwirtschaft in die industrielle Wachstumswirtschaft, nicht eine Verbäuerlichung der Industriegesellschaft.

- Drittens beruhte die Agrarpolitik trotz allen punktuellen Einschränkungen grundsätzlich auf dem neoklassischen Tausch- und Marktparadigma. Das hatte zur Folge, dass die ökologische Frage in der Regel unzulässig verkürzt dargestellt und die für moderne Industriegesellschaften konstituierende Eigentumsordnung schlichtweg ignoriert wurde. Das Bewusstsein über diese Unterlassung ist v. a. 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 er fungiert wegen seiner Unvermehrbarkeit gleichzeitig auch als privilegierte Sicherheit in Kredittransaktionen. In allen Eigentumsgesellschaften besteht deshalb eine Nachfrage nach Boden als **Vermögensanlage**. Das ist der Hauptgrund, weshalb in Ländern mit gleichzeitig hoher Bevölkerungs-, Industrie- und Siedlungsverdichtung wie beispielsweise der Schweiz und Japan die Bodenpreise in der Landwirtschaftszone trotz umfassenden Schutzbestimmungen zugunsten der bäuerlichen Bewirtschafter viel höher sind als in dünnbesiedelten Agrarexport-Staaten.

- Viertens suggeriert die Gleichsetzung von "Landwirtschaft" und "Nahrungsmittelindustrie" in einem "Ernährungssektor" eine Interessenharmonie, die in der Realität so nicht vorhanden ist, weil die **Landwirtschaft** auf ganz anderen Grundlagen beruht und deshalb etwas anderes ist als die Nahrungsmittel**industrie**. Der "Ernährungssektor" ist denn auch mehr als die Summe von Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie; er ist zusammengesetzt aus Elementen der Landwirtschaft, der Industrie und Dienstleistungen, die aufgrund ihrer ganz unterschiedlichen Eigenlogiken weder aus wirtschaftlicher noch aus ökologischer Perspektive einfach aggregiert betrachtet werden können. Die qualitativen Input-Output-Beziehungen zwischen diesen Teilbereichen müssen explizit analysiert werden - und zwar sowohl die physischen Stoffwechselprozesse als auch die Marktbeziehungen. Die Frage, in welchen **Teilbereichen** dieses aus verschiedenen Elementen zusammengesetzten Ernährungssektors die relevantesten Umweltgefährdungen anfallen, ist aus einer ökologischen Perspektive ebenso bedeutend wie auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen Tatsache, dass die Landwirtschaft - wenn sie unter Wettbewerbsbedingungen produziert - ihre Hilfsstoffe in der Regel auf oligopolistischen Märkten bezieht und ihre Produkte zum grössten Teil auf oligopsonistischen Märkten absetzt. Werden diese Differenzierungen nicht vorgenommen, öffnet man Projektionen Tür und Tor, und die realen Probleme rücken nicht einmal mehr ins Blickfeld der Betrachter.

Jeder einzelne dieser vier Themenbereiche erfordert eine eigenständige theoretische Auseinandersetzung. Deren volle Bedeutung für eine agrarpolitische Neuorientierung entfaltet sich aber erst, wenn die zirkulären und kumulativen Interaktionen der einzelnen Teile deutlich gemacht werden. Wird beispielsweise der fundamentale Unterschied von erneuerbaren (biotischen) und nichterneuerbaren (mineralischen) Ressourcen nicht thematisiert, so können weder die wirtschaftlichen Implikationen für Industrie und Landwirtschaft sichtbar gemacht noch die ökolo-

gischen Implikationen erkannt werden. Die Verdunkelung der Unterschiede zwischen agrarischen und industriellen Produktionsweisen hat bezeichnenderweise zu der grotesken Konfusion in der Verwendung der Begriffe "nachhaltige Entwicklung" und "bäuerliche Landwirtschaft" geführt. Diese sind heute aufgrund ihrer vieldeutigen Verwendung kaum mehr zu gebrauchen - es sei denn, es werde jedesmal explizit klargemacht, was genau man darunter versteht. Damit fällt das entscheidende Phänomen, dass sich die Industriegesellschaften, die gleichzeitig eben auch Eigentumsgesellschaften sind, seit dem frühen 19. Jahrhundert fast ausschliesslich auf die sich in der Qualität irreversibel vermindernenden mineralischen Ressourcen abstützen, 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** Ressourcen durch **nichterneuerbare** ist. Und es ist der Verbrauch dieser nichterneuerbaren, mineralischen Ressourcen, der den weitaus grössten Teil der globalen, nationalen und lokalen ökologischen Gefährdungen bewirkt.

Woher eigentlich der wirtschaftliche Druck zu der kontinuierlichen Substitution von erneuerbaren durch nichterneuerbare Ressourcen kommt - dem nach der Industrie und der Landwirtschaft nun auch der Dienstleistungsbereich immer mehr unterworfen wird -, kann aus dem in der ökonomischen Theorie heute dominierenden Tauschparadigma allein gar nicht verstanden werden und führt zu, auf verkürzten Verknüpfungen beruhenden, leeren Behauptungen 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 damit von erneuerbaren durch nichterneuerbare Ressourcen verständlich. Somit werden auch die Voraussetzungen geschaffen, die zur Ergreifung adäquater Korrekturmassnahmen auf der politischen Ebene unabdingbar sind.

Das für die Landwirtschaft entscheidende Potential des Eigentums liegt darin, einerseits als **Besitz** die Kontrolle über Ressourcen und Güter zu definieren und andererseits als **Eigentum** zur 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 verwischt, werden auch die Eigenlogiken einer landwirtschaftlichen und einer industriellen Produktion nicht mehr einsichtig. Werden Eigentumslogik und Marktrationalität im Tauschparadigma verwechselt, so folgt daraus der Fehlschluss, dass Landwirtschaft und "Ernährungssektor" identisch seien. Und diese Gleichsetzung ihrerseits hat nicht wenig zur Legendenbildung

beigetragen, wonach die **Bauern** über eine besonders grosse politische Macht verfügten.

Unsere These lautet also, dass sich die paradigmatischen Voraussetzungen auch der laufenden Agrarreform erneut auf eine Menge konsistenter und sich gegenseitig unterstützender Nichtdifferenzierungen stützen. Die jüngsten Bestrebungen zur Schaffung einer "neuen" Agrarpolitik sind bezeichnenderweise denn auch durch die gleichen Merkmale gekennzeichnet wie die beiden früheren, bereits 1938/39 und 1959/60 unternommenen "agrarpolitischen Neuorientierungen":

- Erstens durch einen breiten Konsens praktisch aller politisch 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 durchzuführen - diesmal in Form von einkommensbildenden Direktzahlungen für die Bauernschaft zur Herstellung der zum "öffentlichen Gut" deklarierten Ökologie.
- Drittens durch eine politisch vermeintlich erfolgreiche, in der Realität aber marginalisierte und skeptisch-verunsicherte Bauernschaft, die die "neue" Politik in die Realität umsetzen soll.
- Viertens findet auch der jüngste Reformversuch innerhalb und weitestgehend in Übereinstimmung mit den aktuellen internationalen Bestrebungen 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 auf den gleichen ökologisch, historisch, institutionell und wirtschaftlich verengten paradigmatischen Annahmen und einer spezifischen Verknüpfung derselben wie die Massnahmen der "alten" Agrarpolitik. Sie tragen deshalb **ausser in Reservaten** nichts Zusätzliches zur Schaffung eines "international wettbewerbsfähigen Ernährungssektors" und einer "nachhaltigen Landwirtschaft" bei. Die jüngste Agrarreform ist letztlich kaum etwas anderes als eine weitere, allerdings "zeitgemässe" Etappe auf dem Weg des Versuchs zur vollständigen Integration der im Wachstum beschränkten Landwirtschaft in die industrielle Wachstumswirtschaft.

Unsere Perspektive

Wir betrachten eine bodengebundene, in ihrem Wachstum durch die Respektierung der natürlichen Kreisläufe bestimmte, Nahrungsmittel produzierende Landwirtschaft als unabdingbaren Teil einer zukunftsfähigen Gesellschaft, die ihren Anteil am Weltverbrauch an nichterneuerbaren Ressourcen unter Berücksichtigung der in den Importen enthaltenen grauen Energie-Materie zuerst stabilisieren und dann drastisch wird reduzieren müssen. Mit dem Beitritt zur Klimakonvention hat sich die Schweiz im Prinzip zu dieser Strategie verpflichtet.

Die Verringerung des Mineralienverbrauchs erfordert zwei Strategien: Eine Steigerung der Effizienz des nichterneuerbaren Ressourcenverbrauchs **und** eine Evaluation des Gesamtpotentials der erneuerbaren Ressourcen, über die die Schweiz verfügt. Eine auf der Basis erneuerbarer Ressourcen Nahrungsmittel produzierende bäuerliche Landwirtschaft ist unseres Erachtens deshalb als Teil **zukunftsfähiger** Lösungen zu thematisieren. Dies im Gegensatz zur vorherrschenden Betrachtungsweise, die die Landwirtschaft fast ausschliesslich als Bestandteil der ökologischen und sozioökonomischen Probleme betrachtet, denen die modernen Industriegesellschaften aufgrund ihres industriellen Metabolismus, ihrer externalisierenden Marktlogik und ihrer institutionell bedingten Vermögenskonzentration ausgesetzt sind. Aus unserer Perspektive sollte die Landwirtschaft weder der Industrie- noch der Dienstleistungslogik unterworfen werden, sondern sich unter Ausnutzung modernen und traditionellen Wissens in Eigenlogik weiterentwickeln können und so ihre eigentliche Funktion der Nahrungsmittelproduktion auf erneuerbarer Grundlage erfüllen.

Dem politisch mehrheitsfähig gewordenen Postulat von "weniger Landwirtschaft" und dem gleichzeitig entstandenen, nostalgischen Ruf nach einer staatlich alimentierten "Kleinbauernidylle" ohne Produktionsfunktion als Projektionsfläche für die buchstäblich hors-sol lebende Agglomerationsbevölkerung setzen wir ein Plädoyer für die Erhaltung jener erneuerbaren Produktionspotentiale entgegen, die unter den entsprechenden Rahmenbedingungen immer aktualisierbar bleiben. Diejenigen Bauern und Bäuerinnen, die dies von ihrem Wissen und ihrer Fähigkeit her schon heute umsetzen könnten - v. a. die auf biologischer Basis wirtschaftenden - müssen in die Lage versetzt werden, wieder vom Ertrag ihrer Arbeit leben zu können und nicht täglich stärker auf ein Renteneinkommen angewiesen zu sein, das einer - aufgrund ihrer materiellen Basis - zutiefst unökologisch funktionierenden Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft abgepresst werden muss und sie so zwingt, immer noch unökologischer zu wirtschaften.

Das im Agrarsektor angelegte Potential der erneuerbaren Ressourcen muss deshalb zur Produktion natürlicher, gesunder Nahrungsmittel sowie zur Gestaltung der Kulturlandschaft genutzt werden, obwohl die **Wachstumsraten** hier kleiner sind als bei einer Herstellung der Nahrungsmittel durch die Nahrungsmittelindustrie. Nur eine intelligente, die Vernetzung von Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen auf lokaler Ebene fördernde Politik kann dies ermöglichen. Bauern und Bäuerinnen dürfen nicht länger der schizophrenen Situation ausgesetzt werden, die sie infolge sinkender Preise zur Ausbeutung und Zerstörung derjenigen Pflanzen und Tiere zwingt, für deren Schutz sie als Landschaftsgärtner anschliessend entschädigt werden.

Für eine solche Politik gibt es im Moment keine Rezepte; sie kann aber auch nicht einfach mit einer Regression auf einen vermeintlich "freien Markt" und der Deklaration der Ökologie zum "öffentlichen Gut" - dessen Herstellung mit staatlichen Transferzahlungen ausgelöst werden soll - geschaffen werden. Die Grundlage einer solchen Politik sind die Kenntnisse über die unterschiedliche Ressourcenbasis der agrarischen und der industriellen Produktion. Nur wer die je ganz andere Art der Wertschöpfung in den beiden vielfältig miteinander verknüpften volkswirtschaftlichen Sektoren **berücksichtigt** und die daraus resultierenden Folgen **akzeptiert**, kann die eine nachhaltige Produktion erst ermöglichende Veränderung der Kostenverhältnisse zwischen erneuerbaren und nichterneuerbaren Ressourcen bewirken. Die Landwirtschaft muss deshalb wieder aus der Sackgasse herausgeführt werden, in die sie im Verlaufe des 20. Jahrhunderts durch die agrarpolitischen Bestrebungen zur vollständigen **Integration** in die wachstumsorientierte Industriegesellschaft geraten ist; sie muss (wieder) zu einem **gesellschaftspolitischen** Projekt werden, das darauf abzielt, unter Respektierung der Eigenlogik das grosse **Entwicklungspotential** einer bäuerlichen Landwirtschaft zur Gestaltung einer zukunftsfähigen Gesellschaft zu **nutzen**. In Anknüpfung an die Einsicht der damals noch jungen SVIL, wonach die Probleme in erster Linie dort gelöst werden müssen, wo sie verursacht werden, ist es deshalb Sache der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, diese Aufgabe zu erkennen und Grundlagen zur Schaffung einer entsprechenden Politik in die Wege zu leiten.

Dazu notwendig ist aber die Entwicklung einer präziseren als der gegenwärtigen Begrifflichkeit. Erst mit dem Instrumentarium genauer Begriffe können die zentralen Fragestellungen auf eine neue Weise aufgenommen und Kausalbeziehungen anders als in der gängigen Diskussion gedeutet werden. Das sind die zentralen Voraussetzungen für den dringend notwendigen Abbau der **Ohnmacht**, die die **agrarpolitischen** Diskussionen der letzten Jahrzehnte geradezu geprägt hat.

Aufbau der Arbeit

Das erste Kapitel thematisiert die nicht reduzierbare Differenz von Industrie und Landwirtschaft und was daraus für den Begriff der Nachhaltigkeit folgt. Anschliessend fragen wir nach den Implikationen, die sich daraus für die Landwirtschaft ergeben, und was es bedeutet, wenn die Landwirtschaft in eine Industriegesellschaft integriert wird, die gleichzeitig Eigentums- und nicht nur Besitzgesellschaft ist. Im zweiten Kapitel steht der Versuch zur Identifizierung der Probleme, die sich aus der Pfadabhängigkeit historischer Prozesse ergeben. Konkret gehen wir der Frage nach, weshalb der Industriestaat Schweiz im 19. Jahrhundert überhaupt eine Agrarpolitik entwickelte und welches die charakteristischen Merkmale dieser Politik seit Anfang des 20. Jahrhunderts 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 doch gescheitert sind. Im dritten Teil gehen wir näher auf die Entstehungsgeschichte und jenen Kerngehalt der neuen Agrargesetzgebung ein, in dem das erneute Scheitern der Agrarpolitik angelegt ist.

1. **Theoretische Überlegungen: Begriffe und Zusammenhänge**

Zur Verdeutlichung unserer Perspektive werden im ersten Kapitel unsere Begriffe und theoretischen Grundannahmen vorgestellt. Unseres Erachtens leidet die Agrardiskussion an unklaren Begriffen, an Verwechslungen von Diskussionsebenen, v. a. der ökologischen, der wirtschaftlichen, der institutionellen und der politischen. Das führt dazu, dass Begriffe, die jeweils auf der einen Ebene zweckmässig sein mögen, auf andere Ebenen übertragen werden, wo sie irreführend sind, und dazu dass der Übergang von einer Diskussionsebene auf eine andere selten begründet wird. Schreiben wir über den Unterschied von Landwirtschaft und Industrie, so ist es notwendig, auf jeder Diskussionsebene eine Begrifflichkeit zu wählen, die der Sache auf dieser Ebene entspricht, um deren Bedeutung für jene Ebenen zu verdeutlichen, die in einer anderen Begrifflichkeit diskutiert werden.

Auf der ökologischen Ebene, auf der es darauf ankommt, die Unterschiede zu verstehen, wie sich Landwirtschaft und Industrie in die geobiochemischen Prozesse der globalen Ökologie einordnen, ist eine Begrifflichkeit notwendig, die es einerseits ermöglicht, die unterschiedlichen ökologischen Auswirkungen der beiden Produktionsarten klar zu erfassen, und andererseits deren wirtschaftliche Auswirkungen aufzuzeigen, die bekanntlich mit Hilfe ganz anderer Begriffe (in Geldeinheiten definierte Kosten, Erträge, Einkommen usw.) diskutiert werden. Auf ökologischer Ebene ist es von grundsätzlicher Bedeutung, dass die Landwirtschaft sich auf biotische Ressourcen abstützt, während die Industrie vor allem mineralische verwendet. Da erstere erneuerbar, letztere aber nichterneuerbar sind und nach dem Entropiegesetz irreversibel degradieren, ist es offensichtlich, dass zwei Arten von Nachhaltigkeitsbegriffen notwendig sind, um diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Die qualitativen Eigenschaften der beiden Arten natürlicher Ressourcen, die im Produktionsprozess mit Hilfe von Boden, Arbeit und Kapitalgütern umgewandelt werden, sind radikal verschieden. Wachstumspotential und zeitliche Nutzungs-

struktur etwa sind ganz andere, was auf der wirtschaftlichen Ebene erhebliche Konsequenzen hat, die in der auf dieser Ebene benutzten Begrifflichkeit in Geldgrößen ursächlich aber nicht sichtbar wird. Selbst ein scheinbar so harmloser Begriff wie Boden ändert seine Bedeutung radikal, wenn wir von Landwirtschaft oder von Industrie sprechen. Boden hat mindestens **drei** Bedeutungen: Er ist Teil der Biosphäre in der Landwirtschaft, d. h. vor allem Einfangfläche für Sonnenenergie. Für die mit Mineralien arbeitende Industrie sind die beschränkt verfügbaren und zugänglichen Reserven der Lithosphäre entscheidend, d. h. die Industrie ist bezüglich der Biosphäre **bodenunabhängig**, dafür aber lithosphärensüchtig, wie der exponentielle Verbrauch von Mineralien und die damit einhergehende dissipierte Energie-Materie in den letzten Jahrzehnten gezeigt hat. Aber beide Produktionszweige benötigen Boden als Raum.

Obwohl auch diese qualitativen Unterschiede im Hinblick auf eine langfristige Perspektive äusserst bedeutsam sind, werden sie unter dem wirtschaftlichen Konzept einer kaufkräftigen Nachfrage nach Boden nicht thematisiert. Regelmässig **nicht** thematisiert wird auch die Nachfrage nach Boden nicht nur aus Gründen alternativer Verwendungsarten. Boden wird bekanntlich immer auch unabhängig von seiner Nutzung als Vermögensanlage nachgefragt, weil er als erstklassige Sicherheit in Kredittransaktionen gilt. Eine Klärung der institutionellen Bedingungen von Besitz und Eigentum ist deshalb ebenso unerlässlich wie eine Thematisierung der sich verändernden Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich Akteure auf Agrarmärkten begegnen.

1.1. Der nicht reduzierbare Unterschied zwischen agrarischer und industrieller Produktion:

Die qualitativen Eigenschaften biotischer und mineralischer Ressourcen sowie des Bodens als Teil der Biosphäre, der Lithosphäre und als Raum

Nichts hat das wirtschaftliche Denken während Jahrzehnten so geprägt wie die in der ökonomischen Theorie heute vorherrschende **Produktionsfunktion**, nach der die wirtschaftliche Produktion als eine Funktion von **Arbeit, Kapital und technischem Fortschritt** angesehen wird. Diese Betrachtungsweise klammert genau die Faktoren aus, die für das Verständnis der nicht reduzierbaren Differenz von

Landwirtschaft und Industrie unumgänglich sind, nämlich die Bedeutung der **qualitativen Unterschiede** der in den beiden Sektoren eingesetzten natürlichen **Ressourcen** und des **Bodens**. Die korrekte Formulierung der Produktionsfunktion muss deshalb anders lauten: Die wirtschaftliche Produktion und die damit unweigerlich zusammenhängenden Umweltdegradierungen hängen ab von den durch die Fondsgrößen Boden, arbeitende Menschen und Kapitalgüter abgegebenen Leistungen, von technischem Fortschritt und vom kontinuierlichen Durchfluss natürlicher (d. h. erneuerbarer **und** nichterneuerbarer) Ressourcen, die im Produktionsprozess qualitativ umgewandelt werden.¹

Die zentrale Einsicht der **ökologischen ökonomischen Theorie** ist, dass die qualitative Umwandlung der natürlichen Ressourcen den **thermodynamischen** Gesetzen folgt. Sie unterscheidet sich von der herkömmlichen **Umweltökonomie** also dadurch, dass sie die Wirtschaft als Teil der **geobiochemischen Kreislaufzusammenhänge** versteht und die Implikationen des ökologischen Wissens für die Ökonomie systematisiert. Die Umweltökonomie hingegen interpretiert die ökologischen Probleme aus einer wirtschaftlichen Perspektive, d. h. durch die **Übertragung ökonomischer** Konzepte auf die **Ökologie**. Doch anders als ökonomische **Werte**, können natürliche **Ressourcen**, d. h. Energie-Materie als physikalische Grösse, weder geschaffen noch zerstört werden. Ihre **qualitative Umwandlung** erfolgt gemäss dem Entropie-Gesetz. Wirtschaftliche Produktion ist immer auch Teil der geobiochemischen ökologischen Kreisläufe. Als Untersystem dieser Kreisläufe verstanden, gehen natürliche Ressourcen in einer besonderen qualitativen Art in die Produktionsprozesse ein: es handelt sich um "freie", verfügbare und zugängliche Energie-Materie. Was am Ende eines Produktionsprozesses an die Natur zurückgeht, ist "gebundene", dissipierte Energie-Materie, für den Wirtschaftsprozess weder zugänglich noch verfügbar. Da Entropie ein Mass für die "Gebundenheit" der Energie-Materie in einem thermodynamischen System ist, dessen Grenzen jeweils zu identifizieren sind, spricht die ökologische ökonomische Theorie seit Georgescu-Roegen vom entropischen Charakter des Wirtschaftsprozesses. Dies heisst nichts anderes, als dass der Wertschöpfung auf ökonomischer Ebene eine "Wertverminderung" (**Entropiezunahme**) im ökologischen Gesamtsystem entspricht. Das Entropie-Gesetz bringt damit auch Zeitlichkeit, Irreversibilität und Gerichtetheit in die Betrachtung: Produktion, Verteilung und Konsum ebenso wie die Aufrechterhaltung eines Wirtschaftssystems erfordern einen permanenten Durchfluss von Energie-Materie, deren Qualität von Niedrig-Entropie in hohe umgewandelt wird. Mit anderen Worten: Die Ordnung des Wirtschaftssystems erzwingt grössere Unordnung im ökologischen System. Oder nochmals anders formuliert: Es gibt keine wirtschaftliche Produktion ohne Umweltdegradierung im Sinne eines **Verlustes** verfügbarer und gleichzeitig zugänglicher Energie-Materie (**hohe** Entropie). Die Tatsache, dass alle materiellen

Strukturen dem Entropie-Gesetz unterworfen sind, zeigt sich nicht nur an der dissipierten Energie-Materie, die alle Wirtschaftsprozesse begleitet (Abwärme, CO₂-Ausstoss, alle Arten von Umweltverschmutzung, rezyklierbare und nicht-rezyklierbare Abfälle), sondern auch an den Fondsgrössen - allerdings in Abhängigkeit der Intensität ihrer Nutzung: Boden erodiert, Menschen sind nach einem Arbeitstag müde und älter, Kapitalgüter nutzen sich ab.

Der Unterschied von landwirtschaftlicher und industrieller Produktion begründet sich auf den unterschiedlichen Niedrig-Entropie-Quellen, die am Anfang der beiden Produktionsprozesse stehen. Die beiden wesentlichsten Energiequellen, die den Menschen zur Verfügung stehen, sind einerseits die **Sonnenenergie** und andererseits die **mineralischen Vorräte**. Die **Asymmetrie** in der Ausstattung mit diesen beiden Quellen könnte nicht grösser sein: Die gesamten Energievorräte in der Erdkruste entsprechen gerade einigen Tagen Energie, die die Sonne der Erde zukommen lässt.² Sowohl die Agrarkulturen als auch die moderne Landwirtschaft in der Industriegesellschaft nutz(t)en die reichlich verfügbare Sonnenenergie über die Photosynthese und die Nahrungskette der Tiere. Um die Ernährung einer wachsenden Bevölkerung sicherzustellen und um Rohstoffe zu gewinnen, war das Ziel der landwirtschaftlichen Produktion immer die Sicherstellung eines möglichst hohen Anteils der Nettoproduktion an Biomasse für menschliche Zwecke. Dabei kamen die unterschiedlichsten Strategien zur Anwendung: Die mit einem grossen Arbeitsaufwand geschaffenen, äusserst komplexen Anbausysteme mit hoher Biodiversität, die Landschaft in Gärten, Felder, Weiden und Wälder gliedern, sind das Ergebnis einer (bäuerlichen) Strategie, die die Gesamtheit der ökospezifischen Ressourcen in Beziehung zur Gesamtheit der kulturspezifischen, weder homogenisierbaren noch substituierbaren **Bedürfnisse** stellt.³ Eine ganz andere, vom **„Weltmarkt“** verlangte Strategie besteht darin, mit Hilfe genetisch homogener, unkrautfreier Monokulturen in ausgeräumten Landschaften ausgewählte Produkte für eine internationale kaufkräftige **Nachfrage** zu produzieren.

Wie aber ist es zu erklären, dass die bäuerliche Kombination der Nutzung von reichlich vorhandener Sonnenenergie, biotischen Ressourcen und Boden als Teil der Biosphäre im Vergleich zur industriellen Ressourcenkombination von mineralischer Energie-Materie wirtschaftlich so bedeutungslos geworden ist? Der Schlüssel zur Antwort liegt in den unterschiedlichen qualitativen Eigenschaften von biotischen und mineralischen Ressourcen. Der erste grundsätzliche Unterschied liegt in deren unterschiedlichen **Wachstumspotentialen**. Biotische Ressourcen sind durch eine Obergrenze der Produktion gekennzeichnet, erlauben also kein längerfristiges **exponentielles** Wachstum. Das Produktionspotential ist durch die Bodenbeschaffenheit und die Klimabedingungen gegeben. Um dieses Potential zu aktualisieren, haben Bauern in vielen Agrarkulturen, bevor ihnen zusätzliche

Mineralien zur Verfügung standen, mittels Bewässerung, Düngung, Schädlingsbekämpfung, Terrassierung sowie der Entwicklung rasch wachsender Saatsorten erfolgreich versucht, die begrenzenden Faktoren zu beeinflussen und die Arbeitsproduktivität mit Hilfe von Zugtieren zu verbessern. Auf der Basis von Sonnenenergie, biotischen Ressourcen und Boden als Teil der Biosphäre ist gar nichts anderes möglich als eine Annäherung an das durch das Ökosystem gegebene Produktionspotential. Bei intelligenter Handhabung der entropischen Degradierung, worin ja die eigentliche Kulturleistung besteht, ist eine solche Produktion dafür **nachhaltig**, d. h. sehr langfristig möglich.

Anders als biotische Ressourcen, erlauben mineralische ein exponentielles Wirtschaftswachstum, allerdings erst seit der **thermoindustriellen** Revolution. Der Zugang zu vielen verfügbaren mineralischen Lagerstätten eröffnete sich erst mit der Dampfmaschine, d. h. mit genügender mechanischer Arbeit, mit deren Hilfe das Wasser aus den Kohle- oder Eisenlagern gepumpt werden konnte. Die qualitative Umwandlung von Kohle in mechanische Arbeit (und dissipierte Energie-Materie!) eröffnete das erste Modell kumulativen Wirtschaftswachstums: eine Dampfmaschine, ein Kohlelager und ein Eisenerzlager erlauben die Produktion von beliebig vielen Dampfmaschinen, um Kohle und Eisen (und andere Mineralien) abzubauen. **Motoren**, nicht die auch schon vorher vorhandenen Maschinen, sind für die exponentielle Entwicklung der Industrie während der industriellen Revolution zentral. Und deren Anfertigung ist nur abhängig von Kapitalbildung, technischem Fortschritt und Arbeit, wie es die neoklassische Produktionsfunktion als ein theoretischer Ausdruck der sich durchsetzenden Industriegesellschaft thematisiert hatte. Allerdings bewirkt die entropische Degradierung nicht nur einen fortlaufenden Abbau der **beschränkten** Lager, sondern auch die Einführung der Mineralien aus der Lithosphäre in die Biosphäre in einer seit dem Zweiten Weltkrieg erfolgten Geschwindigkeit, die nach heutigem Wissen deren **Absorptionskapazität** an dissipierter Energie-Materie **überschreitet**. Ein Ausdruck dieser Einsicht ist das heutige Ringen im Rahmen der Klimakonvention um eine Reduktion des CO₂-Ausstosses und anderer umweltgefährdender Gase. Dies bedeutet aber nichts anderes, als dass die exponentielle Entwicklung der Industrie zwar möglich ist, allerdings nur während eines wenige Generationen umfassenden Zeitraums. Die neuesten geologischen Studien weisen z. B. darauf hin, dass die Erdölförderung weltweit bereits in wenigen Jahren ihren Höhepunkt erreicht haben und dann in wenigen Jahrzehnten voraussichtlich absinken wird.⁴

Der zweite grundsätzliche Unterschied zwischen biotischen und mineralischen Ressourcen besteht in der Zeitlichkeit der auf den beiden Ressourcenarten beruhenden Produktionsprozesse. Die landwirtschaftliche Produktion hängt von den Reproduktionszyklen der biologischen und ökologischen Prozesse ab, d. h. vom

klimatisch bestimmten Produktionskalender. Der dadurch bedingten Diskontinuität der landwirtschaftlichen Produktion steht die Kontinuität des Durchflusses mineralischer Ressourcen in der Industrie gegenüber, was zu ganz unterschiedlichen Potentialen der wirtschaftlichen Organisation in den beiden Bereichen führt.⁵ Die industrielle Produktion kann im Prinzip so organisiert werden, dass die an der Produktion beteiligten Fondsgrößen Arbeitskräfte, Kapitalgüter und Boden voll ausgelastet werden. In der Landwirtschaft (sowie in saisonabhängigen Dienstleistungsbetrieben) ist dies grundsätzlich nicht möglich: Die Arbeitsbelastungen sind grossen Schwankungen ausgesetzt, Kapitalgüter können nur zu gewissen Zeiten eingesetzt werden (je spezifischer, desto weniger), und Boden liegt im Winter brach. Diese Gesetzmässigkeit gilt auch für Grossbetriebe, was einer der Gründe ist, weshalb sich der in der Nutzung der Arbeitskräfte flexiblere Familienbetrieb in Europa durchgesetzt hat.

Die ökonomische Bedeutung dieser Differenz zeigt sich am deutlichsten in denjenigen Bereichen, in denen in der Landwirtschaft eine weitgehende "Industrialisierung" gelungen ist, also bspw. der Geflügelproduktion. Mit Hilfe des Brutapparates konnte die Zeitlichkeit der Hühnerproduktion fast industriell gestaltet werden, und durch die Batteriehaltung ist es gelungen, den autonomen Eigenverbrauch von Energie-Materie (etwa für Bewegung) durch die Hühner zu minimieren. Als Resultat haben wir beim Geflügelfleisch auf der einen Seite eine aus Konsumentensicht vordergründig erfreuliche Preisentwicklung, die praktisch jede bäuerliche Haltungsform verdrängt – und auf der anderen Seite die ethisch mehr als fragwürdige Entwicklung, dass jeweils die Hälfte der Jungtiere unmittelbar nach der Geburt vernichtet werden müssen, da sie sich für die quasiindustrielle Produktion nicht eignen (Hähnchen nicht zur Zucht und Hühner nicht zur Mast).

In den meisten anderen Bereichen der Landwirtschaft ist es aber wegen der zeitlichen Struktur der Nutzung biotischer Ressourcen gar nicht möglich, die Kapazitätsauslastung der Fondsgrößen so weit zu optimieren wie in der Geflügel- und Schweineproduktion. Dies bedeutet allerdings nicht, dass in der Landwirtschaft nicht ebenso wie in der Industrie zusätzliche Faktoren den Grad der Kapazitätsauslastung beeinflussen. Auf grossflächigen Gebieten wie den USA können beispielsweise spezialisierte Erntemaschinen von Süden nach Norden fahren, was deren Kapazitätsauslastung gegenüber kleinräumigen Gebieten erhöht. Und durch eine bessere Kooperation können vorhandene Produktionskapazitäten oft noch besser ausgelastet werden; d. h. dass auch institutionelle Bedingungen relevant sein können. Der aus einer industriellen Perspektive vorgebrachte allgemeine Vorwurf einer "Überkapitalisierung" der Landwirtschaft ist aber in der Regel irreführend, weil er die Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation, die sich bei der Nutzung erneuerbarer, saisonal anfallender Ressourcen ergeben, **ignoriert**.

Die beachtlichen Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft seit den 50er Jahren sind zu einem grossen Teil durch den Einsatz nichterneuerbarer mineralischer Ressourcen erzielt worden: die Bodenproduktivität (Produktion in Tonnen pro Landfläche) durch den Einsatz von Mineraldünger und Pflanzenschutzmitteln wie Pestizide; die Arbeitsproduktivität (Produktion in Tonnen pro Arbeitskraft) durch die Substitution von Arbeitskräften und Zugtieren durch motorengetriebene Maschinen und chemischen Hilfsstoffeinsatz wie Herbizide. Mit dieser Substitution erneuerbarer durch nichterneuerbare Ressourcen ist auch die Landwirtschaft dem allgemeinen Trend der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft unterworfen worden. Zur Wahrung der Proportionen und zum Verständnis der realen Entwicklung muss allerdings betont werden, dass sogar von einem "einfachen" Nahrungsmittel wie Brot lediglich ein Viertel des Energieverbrauchs auf die landwirtschaftliche Produktion entfällt. Drei Viertel des Energieverbrauchs hingegen sind Folge der Transporte und der Verarbeitung in der Industrie.⁶ Je höher der Anteil der **Verarbeitung** der Nahrungsmittel und je länger die Transporte aufgrund der Globalisierung der Landwirtschaft sind, desto höher ist der Anteil des Mineralienverbrauchs im energiedefizitären Nahrungsmittelsektor als Aggregat von Landwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie und Dienstleistungen. Bereits 1976 wurde für das Nahrungssystem Grossbritanniens von 1968 berechnet, dass fünf Energieeinheiten benötigt wurden, um eine Energieeinheit Nahrung herzustellen; dabei war der Energieverbrauch der Detailläden, der Haushalte und für die Zubereitung der Nahrungsmittel nicht einmal mitgerechnet.⁷

Zwar ist auch die Energieeffizienz in der Landwirtschaft (Energiegehalt des Produkts dividiert durch den Energiegehalt der in die Produktion eingehenden Faktoren) **gesteigert** worden. Dieses Resultat konnte jedoch nur wegen der **fehlenden Unterscheidung** zwischen erneuerbaren und nichterneuerbaren Energiequellen entstehen. Diese fehlende Unterscheidung kennzeichnet auch ökonomische Analysen, die mit Kosten und Erträgen, d. h. in monetären Grössen, arbeiten. Die Verbesserung der **Energieeffizienz** ist nicht erstaunlich, wenn man bedenkt, dass Zugtiere auch dann Energie verbrauchen, wenn sie nicht arbeiten, also hohe Energie-Fixkosten aufweisen, während Traktoren nur dann Treibstoff verbrauchen, wenn sie "arbeiten". Die "moderne" Energieanalyse berücksichtigt aber auch andere qualitative Unterschiede wie beispielsweise die Biodiversität nicht; erst neuere Energieanalysen arbeiten mit zusätzlichen Kriterien.⁸

So wichtig die Unterscheidung von erneuerbarer und nichterneuerbarer Energie-Materie für die Frage nach einer nachhaltigen Entwicklung ist, so wichtig ist es auch, die Auswirkungen der Industrialisierung der Landwirtschaft auf die Ökologie insgesamt und eine gesunde Ernährung der Menschen nicht aus den Augen zu verlieren. Die entropische Degradierung nimmt viele Formen der Umweltver-

schmutzung an: Luft- und Wasserverschmutzung durch die in der industrialisierten Landwirtschaft verwendeten Hilfsstoffe, Reduzierung der Bodenfruchtbarkeit, Abnahme der Biodiversität, Rückstände von chemischen und biologischen Produkten in pflanzlichen und tierischen Nahrungsmitteln sowie Geschmacksveränderungen derselben gehören zu den wichtigsten Beeinträchtigungen der biogeochemischen Stoffwechselprozesse. Zusammen mit bei vielen Menschen Abscheu hervorrufenden Formen der Tierproduktion haben diese ökologischen Auswirkungen der Industrialisierung der Landwirtschaft zur Forderung nach "mehr Ökologie" geführt, wobei die modernste und vermutlich risikoreichste Form industrialisierter Landwirtschaft mit der Nutzung genveränderter biotischer Ressourcen eben erst anfängt.

Der Versuch zur Schaffung einer "bodenunabhängigen" Landwirtschaft konnte nur in einer Industriegesellschaft aufkommen. Verständlich ist dieses Unterfangen aber letztlich nur, wenn es in zirkulärer Verursachung mit den wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen dieser Gesellschaften thematisiert und die Relevanz der in diesem Kapitel vorgetragenen Argumente mit der auf wirtschaftlicher Ebene üblichen Begrifflichkeit verknüpft wird. Bevor wir uns dieser **wirtschaftlichen** Fragestellung zuwenden, erscheint es als zweckmässig, der Frage nach einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung auf der Grundlage der hier vorgetragenen Stoffwechselkreisläufe nachzugehen.

1.2. Zukunftsfähigkeit als kombinierte Strategie einer nachhaltigen Nutzung biotischer Ressourcen und einer Verminderung des Pro-Kopf-Verbrauchs mineralischer Ressourcen in Industrieländern

Bis in die jüngste Vergangenheit war es selbstverständlich, dass die qualitative Differenz zwischen erneuerbaren und nichterneuerbaren Ressourcen der Ausgangspunkt aller Diskussionen über "nachhaltige Entwicklung" sein muss.⁹ Erst in den 1980er Jahren ist es üblich geworden, den Begriff ohne Berücksichtigung dieser Unterschiede zu verwenden.

Seit dem Brundtland-Bericht von 1987¹⁰ und der Rio-Konferenz der Vereinten Nationen von 1992 über Umwelt und Entwicklung wurde der Begriff sukzessive so generalisiert, dass nicht nur der Gebrauch mineralischer Ressourcen, sondern alle Tätigkeiten schlechthin als "nachhaltige Entwicklung" deklariert werden.

Damit hat er jeden analytischen Wert verloren, wird doch mittlerweile sogar von einer "nachhaltigen Börsenbewirtschaftung" gesprochen. Im Gegensatz zu dieser Verwässerung halten wir in Übereinstimmung mit der Studie "Zukunftsfähiges Deutschland"¹¹ an der Auffassung fest, dass Zukunftsfähigkeit die **beiden** Komponenten einer **nachhaltigen Nutzung erneuerbarer Ressourcen** und die **Reduktion der mineralischen Energie- und Stoffumsätze auf ein risikoarmes Niveau** beinhalten muss. Auch die beiden politisch wesentlichsten Ergebnisse der Rio-Konferenz von 1992, die Konvention über Biodiversität und die Rahmenkonvention über Klimaveränderungen, gehen von diesen Voraussetzungen aus.

Biotische Ressourcen haben den Vorteil, bei korrekter Nutzung **nachhaltig verfügbar** zu sein. Von ebenso grosser Bedeutung ist, dass die im Produktionsprozess anfallenden Abfälle von den ökologischen Kreisläufen **absorbierbar** sind. Probleme ergeben sich bei der Übernutzung, und in "marktgerecht" produzierenden Landschaften, wo die Homogenisierungstendenz oft eine dramatische Verminderung der Biodiversität bewirkt.

Demgegenüber gefährdet die Nutzung mineralischer Energie-Materie durch den Schadstoffausstoss nicht nur die biotischen Ressourcen, sondern reduziert **irreversibel** den Bestand verfügbarer und zugänglicher Energie-Materie. Eine inhaltliche Diskussion über die Auswirkungen der Nutzung mineralischer Ressourcen erfordert deshalb unweigerlich die Festlegung der Anzahl der Generationen, die über diese Ressourcen verfügen sollen. Aufgrund des Entropie-Gesetzes zudem ebenso bedeutend ist, dass auf der Schadstoffseite die mit dem Verbrauch von Mineralien irreversibel einhergehende dissipierte Energie-Materie in all ihren Verschmutzungsformen sowohl auf lokaler als auch auf globaler Ebene die zentralen ökologischen Gefährdungen darstellt. Die Rahmenkonvention über Klimaveränderungen fokussiert deshalb zu Recht mineralische Ressourcen auf der Seite dissipierter Energie-Materie, und die internationalen Verhandlungen versuchen - wenn auch bisher weitgehend erfolglos -, den Ausstoss an Treibhausgasen und anderen Schadstoffen zu beschränken.

Da es die Industrieländer sind, die pro Kopf der Bevölkerung rund zehnmal mehr mineralische Energie und rund zwanzigmal mehr Metalle verbrauchen als die "Entwicklungsländer", erfordert das Konzept der Zukunftsfähigkeit einen Verteilungsschlüssel sowohl was den Pro-Kopf-Verbrauch an Mineralien als auch was die Schadstoffemissionen betrifft. Angesichts der grossen Ungleichheit bei beiden kann eine zukunftsfähige Strategie für die Industrieländer nur bedeuten, dass sie ihre Energie- und Stoffumsätze auf ein **risikoärmeres** Niveau reduzieren. Mit der Unterzeichnung der Konvention, mit der sie sich zu einer Verminderung der Schadstoffabgaben der Industrieländer verpflichteten, haben die Regierungen der Industrieländer ihre Verantwortung formal auch anerkannt.

Nimmt man die beiden, auch von der Schweiz unterzeichneten internationalen Konventionen ernst, dann ist die Landwirtschaft nicht mehr primär ein "unterentwickelter Sektor", der als zurückgebliebener Problemfall einer Industrie- oder Dienstleistungsrealität "angepasst", wenn nicht sogar ganz aufgelöst werden sollte, sondern wegen ihrer erneuerbaren Ressourcenbasis ein grundlegender Teil einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Landwirtschaft ist aus der Perspektive beider Konventionen von Bedeutung; vom Standpunkt der "Klimakonvention" kann sie als einer jener Sektoren betrachtet werden, die Teil des Gesamtpotentials erneuerbarer Ressourcen einer Gesellschaft darstellen. Zukunftsfähigkeit als Erhöhung des Anteils erneuerbarer Ressourcen am Gesamtressourcenverbrauch, zusammen mit einer Strategie der Erhöhung der mineralischen Energie-Materie-Effizienz durch Spartechnologien, verbessertes Recycling und erhöhter Lebensdauer und Reparaturfähigkeit der Güter, ermöglicht die Betrachtung neuvernetzter Beziehungen zwischen der Landwirtschaft und den anderen Wirtschaftssektoren in einer Weise, in der auch die Konvention über Biodiversität einen klaren Bezugspunkt findet. Letztere erfordert bekanntlich eine **Vielfalt** ländlicher Räume und den Übergang von **linearer** Intensivproduktion zu einer **intensiven Produktion auf der Basis organischer Kreisläufe** sowie eine Neuvernetzung der Art, dass die jetzige Produktion von Rohstoffen für die Nahrungsmittel wieder einer Produktion gesunder Lebensmittel Raum schafft.¹²

Die Thematisierung einer zukunftsfähigen Industriegesellschaft auf der Basis eines schrumpfenden Pro-Kopf-Konsums mineralischer Ressourcen läuft, obwohl nach den thermodynamischen Gesetzen unvermeidlich, den vorherrschenden Denk- und Handlungsgewohnheiten ebenso radikal entgegen wie die Vorstellung der Landwirtschaft als **konstruktivem** Sektor in einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Dieser Umstand ist Ausdruck eines häufigen Phänomens: nämlich der Unfähigkeit, die eigene Existenzgrundlage zu thematisieren und dafür die Existenzgrundlage anderer als "unterentwickelt" zu betrachten. Die im Kapitel 1.1. erörterten Unterschiede zwischen biotischen und mineralischen Ressourcen - insbesondere die exklusive Eigenschaft der letzteren, während einer beschränkten historischen Periode ein **exponentielles Wirtschaftswachstum** zu ermöglichen - sind die Grundlage beider Tendenzen in allen modernen Gesellschaften: der existentiellen Gefährdung der ökologischen Grundlage und der wirtschaftlichen "Überlegenheit". Das Zusammenfallen beider erklärt den Blickwinkel, aus dem heraus sowohl die Landwirtschaft in den Industrieländern als auch die "unterentwickelten" Länder "therapiert" werden sollen.

Einzelne Bereiche der am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts etablierten staatlichen Agrarpolitik wie das Meliorationswesen oder das bauerliche Erbrecht deuten darauf hin, dass die Industriegesellschaft zumindest einen Teil der

Eigenheiten der agrarischen Produktionsweise noch verstanden, dieses Wissen aber mit dem scheinbar unbegrenzten Zugang zu mineralischen Ressourcen in der Nachkriegszeit zunehmend verloren hat. Der Verlust des Wissens über die Implikationen des Unterschieds biotischer und mineralischer Ressourcen ist nirgends so manifest wie in der herkömmlichen neoklassischen Theorie der Ökonomie, deren Produktionsfunktion natürliche Ressourcen und Boden **nicht einmal** mehr enthält. Die Ignoranz über den grundsätzlichen Unterschied zwischen biotischen und mineralischen Ressourcen führte dazu, dass auch wichtige Agrarökonomien wie Heinrich Niehaus zunehmend dazu übergingen, die Produktivität der landwirtschaftlichen Tätigkeit mit den in der Industrie angebrachten Kriterien zu messen; 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".¹³ Mit einer konsequenten Ausnutzung aller Rationalisierungsmöglichkeiten durch "geistig bewegliche Unternehmer", so Niehaus' implizite Schlussfolgerung, liessen sich die Agrarprobleme der Industriegesellschaft auf der Ebene der Betriebe lösen.

Auch in der Schweiz setzte sich diese Sichtweise durch. Die Landwirtschaft wurde in den 1950er Jahren zunehmend als "unterentwickeltes Gebiet im Inlande"¹⁴ 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 selber 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 beispielsweise der Ökonom Emil Senn 1958.¹⁵

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.¹⁶ Die Ignorie-

rung des Phänomens, dass die bodenabhängige Nahrungsmittelproduktion limitierenden Faktoren unterliegt, wie sie in der Industrie in dieser Form gerade nicht gelten, führte zum unlogischen, aber folgeschweren 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.), konnte zwar ein Teil der Unterschiede zwischen den beiden Produktionsweisen eingeebnet werden, allerdings nicht die bereits erwähnte Auslastung der Fondsgrössen Arbeit, Boden und Kapital - und nur um den Preis einer Verminderung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und damit der Zukunftsfähigkeit der Gesamtgesellschaft.

Die exklusive Eigenschaft mineralischer Ressourcen, ein exponentielles Wirtschaftswachstum zu ermöglichen und damit den biotischen Ressourcen gegenüber wirtschaftlich überlegen zu sein, spiegelt sich auch auf institutioneller Ebene wider: nämlich der Ko-Evolution einer Vielzahl internationaler Konferenzen seit der "Conférence de Fontainebleau" der UNESCO 1948 über den Schutz der ökologischen Grundlagen **und** den wirtschaftspolitischen Anstrengungen seit 1944, insbesondere durch die internationalen Organisationen von IMF, Weltbank und Gatt, die Industriegesellschaften nach westlichem Muster immer stärker zu globalisieren. Einen Höhepunkt hat diese Ko-Evolution Ende der 80er Jahre erreicht, als mit dem wirtschaftlichen Zusammenbruch der Sowjetunion und der Verschuldung der Entwicklungsländer erstmals eine nahezu globale Durchsetzung der westlichen Eigentums- und Marktkonzepte möglich, gleichzeitig aber auch die Vorbereitungen für die Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung ein politisches Thema wurden. Das Zusammenfallen dieser beiden Entwicklungsstränge, von denen der wirtschaftliche immer absolut dominierend blieb, verstärkte nicht nur die konfuse Diskussion über "nachhaltige Entwicklung" im internationalen Diskurs, sie manifestiert sich auch in der eigenartigen Kombination von "mehr Markt" und "mehr Ökologie" in der neuen Agrargesetzgebung der Schweiz, heisst es in der Botschaft zur AP 2002 doch vielsagend-nichtssagend: "Die nicht erneuerbaren Ressourcen, wie zum Beispiel fossile Energieträger, dürfen nicht erschöpft werden."¹⁷

Dass der internationale Diskurs über "nachhaltige Entwicklung" konfus geworden ist, hängt sehr stark mit der ungenügenden Integration der beiden Entwicklungen zusammen. In den Konventionen über Biodiversität und Klimaveränderungen haben Experten in ökologischen und chemischen Grössen, d. h. **physischen** gedacht, während praktisch alle übrigen internationalen Beziehungen in wirtschaftlichen oder sozialen Kategorien verhandelt werden. Was die physischen

Größen in den Kategorien des **wirtschaftlichen** Denkens bedeuten, d. h. in Kategorien von Eigentum, Geld, Kosten, Erträgen, Wachstum usw., ist nicht nur offen für die vieldeutigsten Interpretationen, sondern stellt auch das Problem der Hierarchisierung der verschiedenen Ebenen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Fragestellungen. Die institutionellen Grundbedingungen der Industriegesellschaften, die gleichzeitig **Eigentums-** und dem Eigentum **nachgelagerte** Marktgemeinschaften sind, bewirkten eine Hierarchisierung der Entscheidungslogiken, an deren Spitze jederzeit die **wirtschaftlichen** Kriterien standen. Wir sind jedoch überzeugt, dass eine zukunftsfähige Gesellschaft die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Kriterien **gleichwertig** behandeln müsste. Die **institutionellen Rahmenbedingungen** sind deshalb Gegenstand der folgenden Darstellungen.

1.3. **Institutionelle Rahmenbedingungen: Eigentumsordnung und Märkte**

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, weshalb ausgerechnet jener Sektor unter einen besonderen wirtschaftlichen Druck gelangte, der erneuerbare Ressourcen nutzte, liefert das allein noch nicht. Deshalb fragen wir in diesem Kapitel nach der Steuerungslogik des Wirtschaftssystems.

Die Eigenschaft biotischer Ressourcen, **nicht** exponentiell wachsen zu können, widerspricht dem unserem Wirtschaftssystem inhärenten **Wachstumsdruck**; die zeitliche **Nutzungsstruktur** biotischer Ressourcen erlaubt nicht die gleiche Umsetzung des besonderen Zeitdrucks wie bei der Nutzung mineralischer Ressourcen; zudem ist es unmöglich, den wirtschaftlichen Prozess mit biotischen Ressourcen so zu organisieren, dass die Fondsgrößen Boden, Arbeit und Kapitalgüter jederzeit voll ausgelastet werden können.

Der Wachstums-, Zeit- und Kostendruck, der die Art unserer wirtschaftlichen **Rationalität** kennzeichnet (und immer mehr in Widerspruch zu einer ökologisch-sozialen Vernunft gerät), ist nicht einfach das Ergebnis natürlicher, sondern spezifisch historisch-gesellschaftlicher Bedingungen - und kann deshalb auch wieder verändert werden. Um zukunftsfähige Veränderungen in Gang zu setzen, braucht es neben dem politischen Willen auch eine Kenntnis über die Grundlagen

der Ressourcen und das Funktionieren des wirtschaftlichen Systems. Wachstumszwang, Zeit- und Kostendruck sind 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 heute auch auf die Landwirtschaft angewandt wird.

Bauern und Bäuerinnen sind in allen Gesellschaften einem wirtschaftlichen Druck ausgesetzt. So wird etwa ökonomische Reproduktion in Tribalgesellschaften durch reziproke Solidarverpflichtungen erreicht, in Feudal- und realsozialistischen Gesellschaften durch **Herrschaftsanspruch** und **Produktionsanweisung**. Aber nur **Eigentumsgesellschaften** wie in den westlichen Industrieländern begründen ihren wirtschaftlichen Steuerungsmechanismus auf **Kredit**, **Zins** und **Geld**. Darin liegt der spezifische Druck, dem unsere Wirtschaft im allgemeinen und die Landwirtschaft - aufgrund ihrer Abhängigkeit von biotischen Ressourcen - im besonderen ausgesetzt sind.

Das spezifische der Eigentumsgesellschaft liegt denn auch nicht einfach in ihrer Marktordnung, sondern in den beiden Eigenschaften des Eigentums: nämlich konstitutiv für die Schaffung von Geld als anonymisiertem Eigentumstitel zu sein und gleichzeitig die Besitzrechte zu regeln. Es ist deshalb notwendig, die **Kerninstitution des Eigentums** und insbesondere den **Unterschied** von Eigentum und Besitz so weit zu thematisieren, dass einerseits der **wirtschaftliche Druck**, der auf der Landwirtschaft lastet, und andererseits die rechtliche **Sonderstellung** des Agrarsektors in Eigentumsgesellschaften verständlich wird.

Die institutionellen Rahmenbedingungen, die den Kontext marktwirtschaftlichen Handelns in Eigentumsgesellschaften definieren, lassen sich in vier Kategorien unterteilen:¹⁸

- Erstens in die kulturspezifischen Werte, Normen, Denk- und Verhaltensweisen, die den Mitgliedern einer Gesellschaft zuverlässige Beziehungen ermöglichen und identitätsstiftend wirken.
- Zweitens in Konventionen, d. h. gesellschaftlich kaum umstrittenen Absichtserklärungen - wobei die zur Erreichung dieser Zielsetzungen einzusetzenden Mittel sowie deren Lastenverteilung bezeichnenderweise oft noch undefiniert sind.
- Drittens, und darauf konzentrieren wir uns hier, die Gesamtheit der Gesetze, die den Status quo der Rechte, Pflichten, Privilegien und Nichtrechte der Mitglieder dieser Gesellschaft sanktionieren und die Bedingungen zur Veränderung dieser Gesetze definieren. Es ist ein Merkmal aller Institutionen, dass sie gleichzeitig einige oder alle Mitglieder einer Gesellschaft ermächtigen und beschränken und dadurch jede Veränderung der Institutionen eine Veränderung der Ermächtigungen und Beschränkungen mit sich bringt.

- Viertens werden als Teil der institutionellen Bedingungen Organisationen identifiziert, die als Untergruppe einer Bevölkerung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten selbstgewählte Ziele verfolgen. Dazu gehören beispielsweise Aktiengesellschaften und Genossenschaften, deren Unterschiede grundsätzlicher Art sind.

Wir gehen zuerst auf das Eigentum als **Kerninstitution** ein und behandeln anschließend die Frage der Rahmenbedingungen von Märkten. In beiden Fällen soll die Thematisierung der allgemeinen Zusammenhänge nur dazu dienen, die **Besonderheit** der Stellung der Landwirtschaft (und damit der landwirtschaftlichen Akteure) in einer industriellen Eigentumsgesellschaft deutlich zu machen.

1.3.1 Besitz und Eigentum. Zur rechtlichen und wirtschaftlichen Sonderstellung der Landwirtschaft in einer Eigentumsgesellschaft

1.3.1.1. Allgemeines: Die zwei Potentiale des Eigentums und die Hierarchisierung der wirtschaftlichen Entscheidungen in einer Eigentumsgesellschaft

In der vorherrschenden ökonomischen Diskussion wird der Unterschied zwischen **Besitz** und **Eigentum** in der Regel bezeichnenderweise ebenso ignoriert wie die Unterscheidung von **biotischen** und **mineralischen** Ressourcen. Weil die Situation des Agrarsektors nur unter Berücksichtigung dieser fundamentalen Unterschiede verstanden werden kann, thematisieren wir sie hier. Dabei stützen wir uns in erster Linie auf die Arbeiten von Gunnar Heinsohn und Otto Steiger.¹⁹

Jeder Bauer, ob **Pächter** oder **Eigentümer**, kennt zumindest einzelne Aspekte des Unterschieds von Besitz- und Eigentumsrechten. Der Pächter kann seinen Hof weder belasten noch verpfänden und schon gar nicht verkaufen, wie das dem Eigentümer möglich ist. Und jeder Eigentümer weiss aufgrund seiner Buchhaltung, 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 **Vermögen** – und dies ist der springende Punkt – **zwei Funktionen** erfüllt. Als **Besitz** (d. h. als Nutzungsrechte) nimmt es am Produktionsprozess teil, und als **Eigentum** dient es der **Sicherung** der für die Produktion notwendigen **Kredite**. Letztere sind ohne **Verpfändung**

von Eigentum ebensowenig zu haben wie ohne **Zinszahlung**. Die Verpfändung von Eigentum im zinsbelasteten Kreditvertrag bringt die **Verschuldung** als zentralen Mechanismus der Eigentumsgesellschaft ins Spiel und damit eine **existentielle Bedrohung** als Eigentümer im Falle einer **Unfähigkeit** zur Schuldentrück- und Zinszahlung. Deshalb schützen Eigentumsgesellschaften Eigentumstitel und Eigentümer als Träger dieser Titel; sie kennen juristische Instanzen, die auch eine **zwangsweise** Übertragung des Eigentums im Prozess der Vollstreckung durchführen. **Zahlungsfähigkeit** mit einem anerkannten Schuldendeckungsmittel, d. h. Geld, muss deshalb aus wirtschaftlichen Überlebensgründen die Devise aller wirtschaftlichen Eigentümer-Akteure in einer Eigentumsgesellschaft sein.

Die zentrale Rolle, welche das Eigentum in Kreditverträgen dadurch spielt, dass es belastbar, verpfändbar, vollstreckbar und verkaufbar ist und eben nicht nur der Ausübung von Nutzungsrechten dient, begründet auch die Hierarchie der wirtschaftlichen und juristischen Entscheidungen, wie am Beispiel der Kaufverträge, die Mietverträge brechen, deutlich wird. Zahlungsfähigkeit als Bedingung zur Aufrechterhaltung von Eigentum muss denjenigen Mindestanforderungen genügen, die den spezifischen wirtschaftlichen Druck der Eigentumsgesellschaften erklären. Die Zinsbelastung erfordert deshalb imperativ eine Bewirtschaftung, deren **Kosten-Ertrags-Rechnung** zumindest mit einem **Bruttogewinn** zur Zinsvergütung und der Schuldentilgung abschliesst. Dies gilt für alle Akteure in einer Eigentumsgesellschaft, die ihre Wirtschaftstätigkeit mit Krediten finanzieren müssen. Diese Logik hat sich deshalb generalisiert, weil das Eigenkapital buchhalterisch wie Fremdkapital behandelt und den gleichen Kriterien unterstellt wird wie durch Kredite aufgenommenes Fremdkapital. Die Verpflichtung zur Schuldentrück- und Zinszahlung bewirkt unter Wettbewerbsbedingungen, dass jeder Teilnehmer auf den der Eigentumsordnung nachgelagerten Märkten unter dauerndem Druck steht, seine Produktionskosten zu senken, um durch den Verkauf seiner Waren an Schuldendeckungsmittel (Geld) zu kommen. Allgemein formuliert: In einer Eigentumsgesellschaft ist die wirtschaftliche Steuerung hierarchisch geordnet; Kreditverträge erzwingen aufgrund der Verschuldung unter Androhung des Eigentumsverlustes die Warenmärkte. Der Unternehmer, der im Kreditvertrag Schuldner einer Geldforderung ist, wird als Eigentümer einer produzierten Ware im Verkaufsvertrag Gläubiger einer Geldforderung, dem der Käufer als Schuldner gegenübersteht. Der Unternehmer kann wirtschaftlich nur überleben, wenn er im Wettbewerb mit anderen Anbietern seine Produkte so gewinnbringend verkaufen kann, dass eine Schuldauflösung möglich ist. Permanente Innovationen, arbeitssparender technischer Fortschritt und Produktionsausweitung - immer unter der selektiven Perspektive einer Kostenreduzierung zwecks Erhalts oder Ausweitung des Eigentums - sind denn auch das charakteristische Merkmal der Eigentumsgesellschaft. Die Schuldzinsen, die Ernst Laur einmal "als Peitsche des Bauern"

bezeichnet hat, sind der Motor der Entwicklung.²⁰ Das Ergebnis dieser spezifischen Wirtschaftslogik sind einerseits das typische Wirtschaftswachstum, andererseits die auf die Gesellschaft insgesamt (oder auf zukünftige Generationen) abgewälzten Sozialkosten.

Demgegenüber ist Besitz 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 kann die Verfügung über den Besitz eines Feldes zum Pflügen, Säen und Ernten genutzt werden, also einen **physischen** Ertrag hervorbringen. Gewirtschaftet im Sinne der hierarchischen Entscheidungslogik der Eigentumsgesellschaft wird bei dieser Nutzung des Bodens jedoch nicht. Mit ihr wird durch die Ausübung des Verfügungsrechts am Besitz "lediglich" **produziert**. Zu einer **wirtschaftlichen** Verwendung des Ackers im Sinne der Eigentumsgesellschaften kann es erst kommen, wenn es an ihm zusätzlich zum Besitz auch noch einen Eigentumstitel gibt. Bildlich gesprochen: Mit dem Acker wird produziert, mit dem Zaun darum jedoch gewirtschaftet, wobei der Zaun für den Eigentumstitel, nicht für den Draht und die Pfosten steht. Während der Eigentümer seinen Boden - durch eigenen Gebrauch oder durch Verpachten - **nutzt**, kann er mit dem **Eigentumstitel** an ihm **gleichzeitig** und eben **zusätzlich** wirtschaften, d. h. ihn für die Schaffung von Geld verwenden.²¹

Wie kommt in Eigentumsgesellschaften die Schaffung von Geld zustande, und wie begründet sich der Zins? Heinsohn und Steiger zeigen, dass im Kreditvertrag zwischen Gläubiger- und Schuldner-Eigentümern gleichzeitig Geld geschaffen wird, eine Zinsforderung entsteht und ein Rechenmassstab festgelegt wird, der für die Bewertung des verpfändeten Eigentums dient. Die Sicherheit, die Eigentum über die Nutzungsrechte hinaus darstellt, nennen sie **Eigentumsprämie**. Diese Sicherheit wird im Kreditvertrag dadurch eingesetzt (und damit aufs Spiel gesetzt), dass Gläubiger-Eigentümer ihr Eigentum so belasten, dass sie anonymisierte Eigentumstitel (d. h. Geld) einem Eigentümer-Schuldner zur Verfügung stellen - allerdings nur gegen Verpfändung des Schuldner-Eigentums und nur gegen Zins als Kompensation für die Belastung des Gläubiger-Eigentums. Der anonymisierte Eigentumstitel (d. h. Geld) herausgebende Gläubiger verliert während der Dauer des Kreditvertrags seine **Eigentumsprämie**, weil er sein Eigentum belastet, erhält dafür aber den Zins. Er behält die vollen Nutzungsrechte seines Eigentums, d. h. die Besitzseite des Eigentums wird durch den Kredit grundsätzlich nicht tangiert. Der Schuldner-Eigentümer erhält das so geschaffene Geld, gewinnt eine Liquiditätsprämie, die ihm die Ausweitung seiner Tätigkeit ermöglicht, verliert aber ebenfalls die Eigentumsprämie durch die Verpfändung seines Eigentums. Aber auch er wird in der Ausübung seiner Nutzungsrechte nicht behindert, d. h. auch

bei ihm wird die Besitzseite des Eigentums nicht beeinträchtigt. Die zentrale Rolle, die Eigentum in der Geldschöpfung spielt, wird nur deshalb nicht so leicht sichtbar, weil in einem zweistufigen Bankensystem lediglich die Zentralbanken ermächtigt sind, Geld herauszugeben. Tatsächlich geben aber Zentralbanken in Eigentumsgesellschaften Geld nur gegen eigentumsgesicherte Wertpapiere heraus, die die Geschäftsbanken bei ihr hinterlegen müssen. Auch in den modernen Eigentumsgesellschaften von heute ist Geld ein **anonymer Eigentumstitel** und eben **nicht** nur ein **Tauschmittel**. Gerade dies gibt dem Geld der Eigentumsgesellschaften dessen Sicherheit, d. h. Stabilität, bewirkt andererseits aber auch den wirtschaftlichen Druck, den wir bereits erwähnt haben. (Zum Vergleich sei darauf hingewiesen, dass in den früheren sozialistischen Ländern Geld ein **anonymer Gutschein** auf die geplante Produktion darstellte, was etwas ganz anderes als ein **anonymer Eigentumstitel** ist.) Länder, die nicht über eine Eigentumstradition verfügen, haben heute ausserordentlich grosse Schwierigkeiten, die Sicherheit ihrer Gelder zu gewährleisten, was sich deutlich in der **Schwäche** ihrer **Währungen** manifestiert.

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. Ganz anders in der auf mineralischer Basis beruhenden Industrie, wo die **thermoindustrielle Revolution** mit der Dampfmaschine erstmals die Möglichkeit **exponentiellen Wirtschaftswachstums** eröffnete - ganz einfach deshalb, weil eine **Dampfmaschine** (im Gegensatz zu einer **Maschine**!) zusammen mit einem Kohle- und einem Eisenerzlager die Produktion **beliebig** vieler Dampfmaschinen ermöglicht hat. Damit konnten alle zugänglichen und verfügbaren Kohle- und Eisenerzlager in selbstgewählter Geschwindigkeit abgebaut werden. Dies allerdings um den "Preis" der den thermodynamischen Gesetzen unterliegenden irreversiblen Umweltgefährdung.

1.3.1.2. Die Bedeutung von Besitz und Eigentum in der Landwirtschaft

Die Verknüpfung zwischen der Ressourcendiskussion und der Besitz- und Eigentumsfrage ist für das Verständnis der Rolle, die eine "bäuerliche Landwirtschaft" in industriellen Eigentumsgesellschaften spielt, von zentraler Bedeutung. "Ueli

der Knecht“, ”Ueli der Pächter“ (Besitzer) und der von Gotthelf nie geschriebene Roman ”Ueli der Eigentümer“ stehen symbolisch für die soziale Hierarchie in einer auch die Landwirtschaft bestimmenden Eigentumsgesellschaft. Die besondere Stellung der Bauern in der Eigentumsgesellschaft ist eine **Folge der Tatsache**, dass sich hier, im Gegensatz zu der grosse Teile des Gewerbes verdrängenden Industrie, der Familienbetrieb unter **Marktbedingungen** am Ende des 19. Jahrhunderts (vgl. Kapitel 2.1.2.) zur dominierenden Produktionsform durchsetzte. In einer Eigentumsgesellschaft bringt diese Organisationsform widersprüchliche **interne** Interessen mit sich. Sie manifestieren sich in den folgenden Charakteristika:

- Der Bauer-Eigentümer hat ein Interesse an hohen, der Bauer-Produzent jedoch an tiefen Bodenpreisen.
- Der Bauer-Unternehmer, der Profite anstreben muss, ist an niedrigen Löhnen für sich selbst und seine Familienangehörigen interessiert - als ”werktätiger“ oder ”praktizierender“ Bauer jedoch an hohen.
- Im Falle einer Eigenfinanzierung seines Unternehmens ist der Bauer-Gläubiger an hohen Zinsen interessiert, als Unternehmer-Schuldner aber 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. Familienbetriebe können 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 der Tatsache, dass Grossbetriebe, nicht grundsätzlich anders als Kleinbetriebe, ihre Produktionskapazitäten aufgrund der saisonalen Schwankungen landwirtschaftlicher Tätigkeiten auch nicht voll auslasten können, erklärt, weshalb sich der bäuerliche Familienbetrieb als Grundstruktur nicht nur halten konnte, sondern in der Industriegesellschaft sogar zur dominierenden Produktionsform wurde. Die Kosten, die diese vielfältigen Anpassungsstrategien zur Erhaltung der Familienbetriebe verursachten, wurden - im Gegensatz zu den bei der Aufgabe von Grossbetrieben anfallenden - nicht sozialisiert, sondern weitgehend von den Familien selber getragen: Dies vor allem in Form von oft unmenschlich langen und harten Arbeitszeiten für Kinder und Erwachsene für einen ”Lohn“, der deutlich unter demjenigen in den Industrie- und Dienstleistungssektoren lag. Das hat die Landwirtschaft im Vergleich zur übrigen

Wirtschaft "unattraktiv" gemacht und viel dazu beigetragen, dass die in der Landwirtschaft Beschäftigten mittlerweile zu einer verschwindend kleinen Minderheit geworden sind. Die Erklärung dafür, dass die bäuerlichen Familienbetriebe durch den gleichen Markt, in dem sie sich herausbilden konnten, wieder verdrängt wurden, liegt darin, dass die auf der Nutzung biotischer Ressourcen basierende bäuerliche Nahrungsmittelproduktion zunehmend durch die auf mineralischer Basis beruhende industrielle Nahrungsmittelherstellung konkurrenziert wurde. Die Ursache war also nicht eine fehlende wirtschaftliche Organisations- und Entwicklungsfähigkeit, sondern die unterschiedliche Ressourcenbasis.

Die Landwirtschaft als Sektor ist in einer industrialisierten Eigentumsgesellschaft im Wettbewerb mit Industrie und Dienstleistungen sowohl aus Gründen des Eigentums- als auch aus solchen des Besitzaspektes von Eigentum gefährdet. Die **Nichtvermehrbarkeit** der Bodenfläche hat unter dem Eigentumsaspekt zur Folge, dass Boden in allen Eigentumsgesellschaften eine begehrte **Sicherheit** darstellt, die völlig unabhängig von seiner konkreten Verwendung ist. Grundpfandgesicherte Kredite gehören per definitionem zur Kategorie erster Qualität. Überschüsse von Vermögenseinkommen aus den Industrie- und Dienstleistungssektoren werden gerne in Boden angelegt - was zur Folge hat, dass die Bodenpreise sogar unabhängig von dessen Verwendungsart steigen. Ein besonderer Anreiz zur Vermögensanlage besteht v. a. dann, wenn erwartet wird, dass der Boden (nun verstanden als überbaubarer Raum) für Industrie-, Wohn-, Infrastruktur- und Dienstleistungszwecke, also für andere als landwirtschaftliche, Verwendung findet. Diese Änderung des Besitzaspektes des Bodeneigentums bringt eine Höherbewertung, d. h. steigende Bodenpreise mit sich, die wiederum die Nahrungsmittelproduktion verteuern.

Steigende Bodenpreise bedeuten in der Landwirtschaft aber nicht nur höhere Produktionskosten, sie erschweren auch die Erbregelung, Zukäufe von Land, und sie gefährden die Landwirtschaft zudem durch Überschuldungen. Deshalb haben sich fast alle Eigentumsgesellschaften, die sich um eine produktive Landwirtschaft zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung gekümmert haben, sich um rechtliche Regelungen bemüht, die den Bodenverlust der Landwirtschaft einzuschränken versuchten. Dies - und nicht primär bäuerliche Lobbyarbeit - ist auch der Grund, weshalb auch in der Schweiz ein bäuerliches Erb-, Pacht- und Bodenrecht sowie ein Raumplanungsgesetz entstanden sind.

Eigentumsökonomien sind krisenanfällig. Kreditverträge 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. Die Bereitschaft zur Kredit-

vergabe wie auch die Verschuldungsfähigkeit können sinken, was eine Drosselung 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 oder einer profitableren Nutzung zugeführt wird. Es ist deshalb logisch, dass gerade in Zeiten gesamtwirtschaftlicher Stagnation die durch das bauerliche Erbrecht und Bodenrecht sowie die Raumplanung partiell geschützte Landwirtschaft als **Wachstumshemmnis** wahrgenommen wird.

Bäuerliches Erb- und Bodenrecht sowie die Raumplanung als Errungenschaften zum Schutze der bäuerlichen **Nutzung** beschränken die Möglichkeiten einer Ausdehnung der Kredite (Eigentumsaspekt), die Vermögensvermehrung durch Wertsteigerungen der Böden durch alternative Verwendungen (Besitzaspekt) sowie die Wertschöpfungsmöglichkeiten bei alternativer Verwendung (Einkommensaspekt). Der Druck auf diese, die landwirtschaftliche **Produktion** schützenden Institutionen wird umso grösser, je geringer die Sicherheit von Anlagemöglichkeiten im Ausland ist (Währungsunsicherheiten). Die jüngste Revision des Landwirtschafts- und Raumplanungsgesetzes muss (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 auch in internationalen Wirtschaftsbeziehungen von strategischer Bedeutung. Die Tatsache, dass die meisten früheren sozialistischen sowie viele Drittweltländer nur beschränkt über Eigentumstitel und klare Eigentumsregelungen im westlichen Sinne verfügen, hat zur Folge, dass die westlichen Industrieländer beide Eigentumspotentiale **gleichzeitig** verwerten können: ihre technologische und organisatorische Überlegenheit als Besitzaspekt des Eigentums an Produktionskapazitäten und ihre Überlegenheit als Kreditgeber von eigentums gesicherten Währungen. Die Tatsache, dass Belastung und Verpfändung von Eigentum die Nutzung des belasteten und verpfändeten Eigentums nicht einschränkt, also nicht auf Kosten des Besitzaspektes geht, erlaubt diese doppelte und kumulativ rückgekoppelte wirtschaftliche Überlegenheit. Wie sehr es zutrifft, dass Gläubiger den Rechengeldmassstab definieren, zeigt sich gerade in internationalen Krediten deutlich, die bekanntlich **nur** in **harten westlichen** Währungen vergeben werden. Die Verschuldung dieser Länder erzwingt nicht nur eine stetige Ausweitung der Exporte zur Gewinnung von Devisen zur Schuldenrückzahlung, sondern auch (wie schon zur Kolonialzeit) die Akzeptierung der Möglichkeit der Übertragungen von Eigentum an Ausländer. Die aufgrund der Verschuldung erzwungene Ausdehnung der Exporte sowohl biotischer wie mineralischer Ressourcen hat denn auch zu

einem dramatischen Preiszerfall von 1980 bis 1998 auf fast allen Rohstoff- und landwirtschaftlichen Märkten geführt.²²

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 mit sich, dass diese laufend an Wert verlieren. Das bedeutet, dass immer grössere Mengen an Mineralien und biotischen Ressourcen exportiert werden müssen, um die gleichen Importmengen aus industrialisierten Eigentumsgesellschaften sicherzustellen. Auch deshalb kommen die Industrieländer zu immer billigeren Exportprodukten aus diesen Ländern.

Für die landwirtschaftliche Produktion in Eigentumsgesellschaften wirkt sich das so aus, dass die Importe im Vergleich zur inländischen Produktion immer billiger werden. Das hat zur Folge, dass entweder die Landwirtschaft weiter verdrängt wird oder grössere Subventionen notwendig werden (in der Praxis erfolgt in der Regel eine Kombination von beiden Aspekten). Das hat der Agrarökonom Oskar Howald schon in den 1950er Jahren erkannt, als er den durch die internationale Konkurrenz hervorgerufenen "Raubbbau an Menschen und Boden" in den überseeischen Kolonien kritisierte.²³ Gleichzeitig wird auch der Import nichterneuerbarer Mineralien immer billiger. Das ist vom Standpunkt einer zukunftsfähigen Gesellschaft aus eine unerwünschte Entwicklung, weil sie die Illusion "unbeschränkter Mineralienverfügbarkeit" scheinbar bestätigt. Preisentwicklungen liefern Fehlinformationen sowohl vom Standpunkt langfristiger Erfordernisse als auch von jenem dringender Bedürfnisse der mit Verschuldungs- und Währungskrisen konfrontierten Gesellschaften. Die Objektivität, die Marktpreisen regelmässig zugeschrieben wird, ist deshalb nur eine sehr **ingeschränkte**.

Die Differenzierung von Besitz und Eigentum ermöglicht schliesslich die Klärung einer Frage, die sowohl für die Produzenten als auch für die Konsumenten von Nahrungsmitteln von grundlegender Bedeutung ist: derjenigen nämlich nach dem Unterschied von **Genossenschaften** und **Aktiengesellschaften**. Die Tätigkeit von Aktiengesellschaften erfolgt aus der Perspektive des Eigentumsaspekts des Eigentums, d. h. des Effekts, den ihre wirtschaftliche Tätigkeit auf den **Aktienwert** auslöst. Die Tätigkeit von Genossenschaften hingegen erfolgt aus der Perspektive des Besitzaspekts des Eigentums, d. h. des Nutzens, den die Genossenschaft für die Mitglieder erzielt. Der (ursprüngliche) Sinn landwirtschaftlicher Genossenschaften etwa besteht in der Verminderung der Transaktionskosten, die mit der Koordination einer Vielzahl von Akteuren verknüpft sind, d. h. sie dienen der Erleichterung, wenn nicht gar erst der Ermächtigung zur Ausübung der Nutzungsrechte bäuerlichen Eigentums. Eine Kapitalisierung der Nutzungsrechte landwirtschaftlicher Genossenschaften steht genauso im Widerspruch zur (ursprünglichen)

Zielsetzung der Genossenschaften wie die Steigerung des Bodenwerts zur Nutzung des Bodens. Eine Lenkung der Genossenschaften unter dem Eigentumsaspekt erhöht zwar den Wert der Anteilscheine, erschwert aber gleichzeitig die Ausübung der Nutzungsrechte.

Ähnlich stellt sich das Problem bei den Konsumgenossenschaften. Auch deren Sinn beruhte ursprünglich auf dem Nutzungs- und nicht auf dem Eigentumsaspekt des Eigentums. Auch hier bestände die Aufgabe der Genossenschaft eigentlich darin, die Transaktionskosten der vielen Mitglieder zu senken. Kein Mitglied einer Konsumgenossenschaft kann die Überprüfung der Waren auf gesundheitsgefährdende Rückstände vornehmen. Das einzelne Mitglied kann auch nicht überprüfen, ob die Prozesse zur Produktion und Verarbeitung von Nahrungsmitteln in anderen Ländern ökologisch und sozial problematisch sind. Eine Konsumgenossenschaft hätte gerade die Aufgabe, den Konsumenten die für ihre Wahlentscheidungen nötigen Informationen zu beschaffen und nicht einfach ihre **Wahl** auf eine **Auswahl** zu reduzieren oder gar die den Konsumenten interessierenden heterogenen Zusammenhänge auf den **Preisaspekt** der Waren zu reduzieren.

Der Verlust des Wissens über die Differenz von Besitz und Eigentum hat sowohl auf Produzenten- als auch auf Konsumentenseite viel dazu beigetragen, dass bei den sinnstiftenden Fragen nach dem Zweck unterschiedlicher Organisationsformen wesentliche Einsichten verloren gingen. Eine Neuinterpretation des Zwecks genossenschaftlicher Organisationsformen drängte sich deshalb geradezu auf.

1.3.2. Märkte und Rahmenbedingungen

Die Lösung der Ernährungsfrage in Eigentumsgesellschaften resultiert nicht einfach aus deren Marktlogik. Der aus der Eigentumperspektive der Schuldentrückzahlungs- und Verzinsungsfähigkeit abgeleitete monetäre Kostenbegriff bringt es vielmehr mit sich, dass Kostenminimierung fast immer sowohl arbeitssparenden technischen Fortschritt als auch eine Substitution erneuerbarer durch nichterneuerbare Ressourcen bedeutet. Wie im Kapitel 1.3.1. bereits angetönt, wird unter globalisierten Wirtschaftsbedingungen diese Orientierung dadurch festgeschrieben, dass Akteure aus Industrieländern aufgrund des Doppelpotentials des Eigentums (der technologischen Überlegenheit und der Kreditfähigkeit) zunehmend eine Kontrolle über die natürlichen Weltressourcen ausüben, die jener der Kolonialzeit in keiner Weise mehr nachsteht. Menschliche Bedürfnisse werden auf Märkten der Eigentumsgesellschaften nur dann berücksichtigt, wenn sie

als Kaufkraft manifestierbar sind - und die Bedürfnisse zukünftiger Generationen werden nicht miteinbezogen.

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.

Wirtschaftliches Handeln in demokratisch legitimierten Eigentumsgesellschaften ist immer ein Handeln von Individuen und Organisationen, die das Kriterium der Zahlungs- und Schuldentilgungsfähigkeit auf Märkten einhalten und gleichzeitig den Ermächtigungen und Beschränkungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen genügen müssen. Weil nun aber die institutionellen Rahmenbedingungen die Rechte, Pflichten, Privilegien und Nichtrechte der wirtschaftlichen Akteure definieren, bestimmen sie damit auch die Kosten, für die Handelnde Verantwortung übernehmen müssen. Wirtschaftliches Handeln hat deshalb in allen Kontextbedingungen eine Vielzahl von sozialen und ökologischen Aus- und Nebenwirkungen, und diese verändern sich mit dem technologischen Wandel. Für welche Kosten Unternehmungen aufkommen müssen und welche Sozialkosten auf Dritte, auf die Gesamtgesellschaft, auf andere Gesellschaften oder auf zukünftige Generationen, abgewälzt werden können, ist eine strategische Frage aller institutionellen Rahmenbedingungen.²⁴ Während Sozialkosten als Schädigungen an Menschen und Natur meist nicht in monetärer Form auftreten (wohl aber deren Reparatur, falls eine solche überhaupt möglich ist), wirken sich soziale und ökologische Gesetzgebungen hingegen sehr wohl auf die monetäre Kostenstruktur der Produktion aus. Je höher soziale und ökologische Mindeststandards sind, um so höher sind in den meisten Fällen die Produktionskosten, was sowohl die Gewinnmöglichkeiten als auch den Schuldendienst- und die Kreditfähigkeit reduzieren kann.

Wegen der Komplementarität von Märkten und gleichzeitig ermächtigenden und beschränkenden institutionellen Rahmenbedingungen verfolgen wirtschaftliche Unternehmungen Strategien sowohl zur Gewinnung von Marktmachtstellungen als auch zur Beeinflussung der kostenrelevanten institutionellen Rahmenbedin-

gungen. Marktmachtstellungen und damit die Fähigkeit zur **Preisgestaltung** statt **Preisanpassung** ergeben sich aus der Unternehmensgrösse, permanenter Innovation, Produktdifferenzierung, Werbung, Markenbildung usw. Das hatte zur Folge, dass oligopolistische Marktstrukturen zum vorherrschenden Merkmal von Industriegesellschaften wurden.

Die Beeinflussung der institutionellen Rahmenbedingungen hingegen erfolgt in der Regel durch Wirtschaftsverbände, politische Einflussnahme zu Abstimmungsvorlagen und die Androhung, die Produktion in ausländische Gebiete zu verlagern, in denen die Lohnkosten und die kostenrelevanten Rahmenbedingungen sozialer und ökologischer Mindeststandards höhere Gewinnmargen erlauben. Die zunehmende Verlagerung der Produktion aus Eigentums- in frühere Besitzgesellschaften hat denn auch Probleme der Eigentumsabsicherung aufgeworfen, so dass der IWF und die Weltbank dieses Problem in Strukturanpassungsprogrammen für verschuldete "Entwicklungs"- und frühere "sozialistische" Länder mittlerweile prioritär behandeln. Waren es früher die Nationalstaaten, die mit ihren institutionellen Rahmenbedingungen den Wettbewerb von Unternehmungen auf Märkten ermächtigt und beschränkt haben, so sind heute multinationale Unternehmungen durchaus in der Lage, Nationalstaaten einen Wettbewerb um kostengünstige Rahmenbedingungen aufzuzwingen.

Realistisch zeigt sich das Bild einer sich ständig wandelnden Industriegesellschaft, die gleichzeitig eine asymmetrisch strukturierte Eigentumsgesellschaft mit sehr ungleich verteiltem Vermögen und politischer Demokratie mit ungleichen Einflussmöglichkeiten ist. Ihre sich selbst organisierende Marktlogik ist gleichzeitig von der Komplementarität der Kredit-, Zins- und Geldsteuerung und den die Akteure ermächtigenden und beschränkenden institutionellen Rahmenbedingungen abhängig, deren hohe Produktivität und Produktion auf einem irreversiblen Verbrauch der Weltressourcen nichterneuerbarer Energie-Materie und einer damit einhergehenden ökologischen Gefährdung beruht. Ihre Marktstrukturen sind in industriellen Kernbereichen oligopolistisch strukturiert und weisen damit ein erhebliches Machtgefälle zwischen Akteuren auf. Ferner sind sie in asymmetrisch, d. h. von den Industrieländern dominierte globale Wirtschaftsbeziehungen integriert, was einigen Akteuren erlaubt, Markt- und Rahmenbedingungs-differenzen auszunutzen. Auf dem Hintergrund eines solchen Bildes erst stellt sich die Frage, welche marktwirtschaftliche und politische Stellung Bauern als Akteure und die Landwirtschaft als Sektor in einer modernen Industriegesellschaft einnehmen.

Zunächst gilt es, zwischen Landwirtschaft und "Ernährungssektor" zu **unterscheiden**. Der "Ernährungssektor" umfasst als zusammengesetzter Wirtschaftszweig neben den bäuerlichen Familienbetrieben jene industriellen Unternehmungen, die die Hilfsstoffe für die moderne Landwirtschaft herstellen und die aus der Land-

wirtschaft stammenden Produkte weiterverarbeiten und vermarkten. Die wichtigsten Zulieferer und Abnehmer gehören zu den global tätigen Unternehmen, die sowohl über erhebliche Marktmacht als auch über Einfluss auf die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen verfügen. Eingepfercht zwischen oligopolistisch strukturierten Zulieferern und oligopsonistisch strukturierten Abnehmern mit erheblicher Preisgestaltungsmacht, präsentieren sich die bäuerlichen Akteure als ähnlich ohnmächtig wie der individuelle Konsument. Charakteristisch für die Landwirtschaft ist die Produktion relativ homogener Güter an Sättigungsgrenzen; der permanente Kostendruck zwingt zu Rationalisierungsmassnahmen, die Verschuldungen erzwingen, ohne dass aufgrund der Charakteristika biotischer Ressourcen die geschaffenen Investitionskapazitäten voll ausgelastet werden können.

Wichtig ist zudem auch der Umstand, dass Nahrung - wie wir im 3. Kapitel zeigen werden - immer mehrere Dimensionen umfasst. Die Landwirtschaft befriedigt biologische Bedürfnisse in einem zwischen bäuerlichen Produzenten und Konsumenten gemeinsam gestalteten Kulturprozess. Die Nahrungsmittelindustrie hingegen versucht aus dem Wachstumsdruck heraus, zur Steigerung der Wertschöpfung den Konsumenten verarbeitete Nahrungsmittel und Symbole zu verkaufen. Stagnierende Agrarmärkte für die Landwirtschaft und Wachstumsmärkte für die Nahrungsmittelindustrie sind deshalb die zwei Seiten der gleichen Medaille und ein Grund mehr, zum Verständnis der realen Vorgänge zwischen Landwirtschaft und Nahrungsmittelsektor radikal zu **unterscheiden**.

1.4. Was ist "bäuerliche Landwirtschaft"?

Eine Präzisierung des Begriffs der "bäuerlichen Landwirtschaft" ist nötig, weil er im Verlauf des 20. Jahrhunderts mit immer neuen Inhalten angereichert worden ist. Dementsprechend hat er mittlerweile - ähnlich wie der Nachhaltigkeitsbegriff - praktisch jeden analytischen Aussagewert verloren. Unter "bäuerlicher Landwirtschaft" werden heute denn auch 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 "Industrie" und "Landwirtschaft" sind nun erfolgreich auch auf die juristisch-begriffliche Ebene übertragen worden. Ob diese gesetzliche Definition der Landwirtschaft überhaupt mit dem Verfassungsauftrag der Nachhaltigkeit (Artikel 73, Bundesverfassung) und der zweckmässigen und haushälterischen **Nutzung** des Bodens (Artikel 75, Bundesverfassung) vereinbar ist, ist eine grundsätzliche Frage, die im Zusammenhang mit der Revision des Raumplanungsgesetzes unbedingt hätte diskutiert werden müssen.

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 deren Arbeitsweise und Ressourcennutzung 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 die schon lange zu beobachtende 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 folgendes verstehen:

- "Fortschrittsoptimistische" Kräfte wie viele auf dem Boden der Neo-Klassik stehende Ökonomen 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 Breitengraden 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 Produktion 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 stellt zwar nicht nur, aber doch primär eine Reaktion auf die Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre 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 dar. Sie 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 genau darunter verstanden wird.

- 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 scheinbar "ökologisch" motivierte Kritiker der heutigen Landwirtschaft streben eine "bäuerliche Landwirtschaft" an. Sie stellen sich darunter allerdings eine (Nebenerwerbs-)Landwirtschaft vor. Deren Funktion sehen sie weniger in einer standortgebundenen nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion unter Respektierung der biologisch-ökologischen Kreisläufe, sondern vielmehr als Basis für die Errichtung "ökologischer Ausgleichsflächen" zu der von der Verschleisswirtschaft im Industrie- und Dienstleistungssektor ökologisch überstrapazierten Agglomeration. Diese "grünen" Agrarreformer wollen nicht die Nahrungsmittelproduktion auf eine nachhaltige ökologische Basis stellen, sondern - wie es der Ökonom Henner Kleinewefers schon 1972 formuliert hat - die Aufbereitung der Landschaft zum "Konsumgut" für die von der belebten Natur immer entfernten Agglomerationsbewohner bewirken. Die in Form von produktionsunabhängigen Direktzahlungen abzugeltenden 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 präzise 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" weder zu einer Stärkung der bäuerlichen Landwirtschaft noch des bäuerlichen Selbstbewusstseins, sondern vielmehr zu einer zunehmenden Verunsicherung der bäuerlichen Bevölkerung über ihre Funktion 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 produzierenden Landwirtschaft in die moderne Industriegesellschaft; des - aus der Sicht der Förderer dieses Prozesses - mit vielen Erfolgen gekrönten Versuchs 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 gegenüber der neuen Agrargesetzgebung sollte deshalb nicht einfach als Reaktion politisch unterlegener Interessenvertreter 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 auf den Weltmarkt ausgerichteten Nahrungsmittelexportstaaten.

Das Verhalten der oben skizzierten politischen Akteure im Verlauf der Entstehung der neuen Agrarpolitik wird in Kapitel 3 thematisiert.

2. Historische Interpretation der schweizerischen Agrarpolitik im 20. Jahrhundert

Gut zwei Drittel aller Beschäftigten waren vor 150 Jahren in der Landwirtschaft tätig, heute 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 macht. In der Nachkriegszeit ist die Agrarpolitik "sozusagen zum heissen Eisen vom Dienst" geworden, wie die Neue Zürcher Zeitung schon 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 Probleme erklärt werden könne, stellte die NZZ weiter fest und fragte ihre Leserschaft: "Warum diese Massierung politischer Energien um die Probleme eines Wirtschaftszweiges, der heute [1968] nur noch rund 7 Prozent der Bevölkerung beschäftigt? Warum diese stete Bereitschaft zur Aufregung um Milch- und andere Preise, deren Entwicklung meist weit kleinere Sprünge aufweist als jene so vieler anderer Posten im modernen helvetischen Durchschnittshaushalt, die ohne politische Nebengeräusche achselzuckend als unausweichlich hingenommen werden?"²⁵

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 gestritten und geschrieben wird, auseinandergesetzt. Es scheint, dass die bäuerliche Bevölkerung, die mit lebenden Ressourcen arbeitet, die Menschen in einer Industriegesellschaft vage an ihre eigene Entfremdung von der Natur erinnert. 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 ist die Landwirtschaft zur Projektionsfläche sowohl für idealisierende wie für negierende Projektionen moderner Gesellschaften geworden; dementsprechend werden die Bauern - je nach politischer Opportunität - überhöht oder verdammt. Der zweite wichtige 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, er macht 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-)Ökonomen 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 dazu zu bringen, die vermeintlich vorindustriellen bäuerlichen Familienwirtschaften zu unterstützen. Was die Nachkriegszeit betrifft, hat man sich stillschweigend der (wenig stichhaltigen) These angeschlossen, wonach die Agrarordnung weitgehend auf den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges beruhte und sich dank der "Dominanz der Agrarlobby"²⁶ bis in die zweite Hälfte der 1980er Jahre durch eine bemerkenswerte Resistenz gegenüber allen ökonomisch und ökologisch motivierten Reformbestrebungen auszeichnete.²⁷ Die wichtigste gesetzliche Grundlage der Massnahmen, die nach dieser Lesart zur Schaffung eines staatlich "privilegierten Volksstandes" in der sonst dem "harten Wettbewerb" ausgesetzten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft führten, war das Landwirtschaftsgesetz von 1951.²⁸ Die Agrarpolitik der Nachkriegszeit beruhte demnach - so die absurde, der realen Entwicklung diametral widersprechende Schlussfolgerung aus dieser Perspektive - auf "den Mythen der landwirtschaftlichen Autarkie" und dem Gedankengut des Heimatschutzes!²⁹

So plausibel einzelne Elemente dieses Interpretationsversuchs aus isolierten Perspektiven auf den ersten Blick 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"³⁰ in der Nachkriegszeit liefert er nicht. Dieser nach Eric Hobsbawm "dramatischste und weitreichendste soziale Wandel in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts" verlief 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.³¹ Der staatlichen Agrarpolitik kam eben nicht einfach – wie die neoklassische Sicht meint – die Aufgabe zu, den jeweiligen Agrarsektor vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen mit der Folge, dass er immer schutzbedürftiger wurde.³² In der Agrarpolitik ging es auch darum, den Agrarsektor wieder an die gesamtwirtschaftliche Form der Entwicklung anzukoppeln, ihn den Bedürfnissen des Industriestaates und der Industriegesellschaft dienstbar zu machen. Aus dieser Sicht wird auch plausibel, wieso in der Schweiz die Bundesbehörden in den 1890er Jahren die Forderung der rebellischen Bauernbünde nach einem Bauernsekretariat ablehnten, als kurze Zeit später aber etablierte modernisierungsfreudigere Kreise dieselbe Forderung vorbrachten und einen nationalen Dachverband errichteten, sofort darauf eingingen und den Verband zum privilegierten Partner machten.³³ Agrarpolitik war fortan immer – trotz aller Kontroversen – ein gemeinsames Projekt von Verwaltung, Industrie- und Agrarverbänden.

Die bisher dominierende Deutung der Agrarpolitik des schweizerischen Industriestaates als Resultat bäuerlicher ”Interessenpolitik”³⁴ ist insofern irreführend, als sie die reale Entwicklung nur sehr fragmentarisch erfasst. Bezeichnenderweise ist diese historische Deutung unter Ignorierung der im 1. Kapitel als zentrale analytische Kategorien herausgearbeiteten Begriffe erfolgt. In Übereinstimmung mit unserer Perspektive für die künftige Rolle der Landwirtschaft in einer zukunftsfähigen Gesellschaft drängt sich auch eine Neuinterpretation der historischen Deutung über den Ursprung und 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.³⁵

Die staatliche Agrarpolitik ist denn auch weniger das Resultat geschickter landwirtschaftlicher Lobbyarbeit als vielmehr die Folge des nationalstaatlichen Bestrebens zur Ausrichtung der Nahrungsmittelproduktion auf die Interessen einer vorwiegend nichtbäuerlichen Bevölkerungsmehrheit in der Industriegesellschaft. Diese wollte nach dem Zusammenbruch der Versorgung über die internationalen Märkte im Ersten Weltkrieg nicht mehr lediglich "billiges", sondern jetzt zusätzlich 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 Schweizerische Vereinigung für Innenkolonisation und Industrielle Landwirtschaft (SVIL), die schon lange eine Politik in diese Richtung verlangt hatte, war allerdings nur an der Ausführung beteiligt. Bei der Schaffung der Konzeption war sie von den Behörden nicht einmal mehr konsultiert worden - wohl weil ihnen die Vorstellungen des Geschäftsführers Hans Bernhard viel zu weit gingen.

2.1.1. Integration der schweizerischen Landwirtschaft in den Weltmarkt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Viele an der Reform der Agrarpolitik beteiligte Akteure - sowohl Wissenschaftler als auch politische Interessenvertreter - gehen bewusst oder (noch öfter) unbewusst von der Annahme aus, dass es den landwirtschaftlichen Interessenvertretern gelungen sei, den Agrarsektor auf Kosten der Allgemeinheit von den Einflüssen des Weltmarktes abzuschotten und so in der Landwirtschaft einen Strukturwandel zu verhindern, der notwendig gewesen wäre, um die Bauern international konkurrenzfähig zu machen.³⁶ Die Lösung dieses von ihnen diagnostizierten Problems sehen sie darin, dass die Landwirtschaft mit einer Integration in einen angeblich "sich selbst organisierenden" Weltmarkt und einer umfassenden Spezialisierung ihrer Produktion in die Lage versetzt werde, wieder konkurrenzfähig zu werden und damit "gesunde" Strukturen zu entwickeln.

Diese Deutung ignoriert schlichtweg den Umstand, dass die Landwirtschaft sich am Ende des 19. Jahrhunderts bereits einmal auf die Bedürfnisse des Weltmarktes ausgerichtet hatte und im Ersten Weltkrieg aus gesamtgesellschaftlichen Überlegungen (und gegen bäuerlichen Widerstand) wieder den unmittelbaren Bedürfnissen des Nationalstaates untergeordnet wurde, ohne dass dadurch der Strukturwandel, wie er in der Zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingesetzt hatte, aufgehalten oder gar verhindert worden wäre.³⁷

Die Verbindung von Dampfschiffahrt und Eisenbahnen hat in den 1860/70er Jahren erstmals billige Transporte von Massengütern wie Getreide über grosse Distanzen ermöglicht. Diese thermoindustrielle Transportrevolution führte in der Landwirtschaft Westeuropas zu einer umfassenden Spezialisierung der Produktion. In der Schweiz erfolgte wie in vielen anderen europäischen Gegenden eine Konzentration auf die Tierhaltung. Aus dem "gelben", ackerbautreibenden Land wurde am Ende des 19. Jahrhunderts zwar eine "grüne", aber keine ökologischere Schweiz. Die zunehmenden Getreideimporte wurden begleitet von einer immer stärkeren Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion auf die Milch- und die exportorientierte Käseproduktion. Diese konsequente Ausrichtung der Landwirtschaft auf die internationale Arbeitsteilung wurde mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges von den Regierungen praktisch aller europäischen Nationalstaaten gestoppt, und der Landwirtschaft wurde wieder eine Diversifikation des Anbaus verordnet.

Die landwirtschaftlichen Interessenverbände haben sich der Ausrichtung der Landwirtschaft auf die internationale Arbeitsteilung nie grundsätzlich entgegengestellt. Der Bauernverband beispielsweise wollte die Modernisierung des Agrarsektors in der Schweiz nicht in andere Bahnen lenken als die Industrie-, Behörden- und Gewerkschaftsvertreter. Ernst Laur dachte noch nach dem Ersten Weltkrieg laut darüber nach, ob die schweizerische Landwirtschaft nicht doch besser den am Ende des 19. Jahrhunderts eingeschlagenen Weg zur Exportlandwirtschaft konsequent zu Ende gehen sollte. Die Bauern müssten sich "so organisieren, dass sie ohne Staatshilfe und Zollschutz durchkommen" könnten; der letzte Ausweg liege "in der Entwicklung der Exportlandwirtschaft", schrieb er.³⁸ Das wäre eine Möglichkeit gewesen, um auf den nach dem Ende des Krieges äusserst unpopulär werdenden Zollschutz weitgehend zu verzichten.

Aber dieser Weg wurde schon in den 20er Jahren unwahrscheinlich, in den 30er Jahren erwies er sich als völlig unmöglich. Und zwar weil einerseits die Internationalisierung der Wirtschaft ins Stocken geriet und die nationalen Ökonomien wieder erheblich an Bedeutung gewannen, und andererseits, weil die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges in der Gesellschaft der Ansicht zum Durchbruch verhelfen, dass die Organisation der Nahrungsmittelproduktion eine gesamtgesellschaftliche

Angelegenheit sei und nicht den Interessenvertretern allein überlassen werden sollte. Denn im Ersten Weltkrieg war offensichtlich geworden, dass die Ernährungsgrundlage der Bevölkerung trotz den grossen Produktivitätsfortschritten nicht mehr sichergestellt war, wenn man auf das Funktionieren des internationalen Handels allein abstellte.

2.1.2. Die bäuerlichen Familienbetriebe als Träger der Modernisierung der Agrarproduktion

In der ersten Phase der industriellen Revolution verlief die Modernisierung im Agrarsektor ähnlich wie in der Industrie: Das durch die Agrarreformen des 18. Jahrhunderts möglich gewordene Bevölkerungswachstum hatte eine zunehmende Nachfrage nach Nahrungsmitteln und damit auch steigende Nahrungsmittelpreise zur Folge. Investitionen in der Nahrungsmittelproduktion konnten genauso lohnend sein wie in der Industrie; die Zahl der auf Lohnarbeit beruhenden modernen Betriebe nahm deshalb auch in der Landwirtschaft stetig zu.

Dieses Entwicklungsmuster stiess im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts an Grenzen. Jetzt manifestierte sich der nicht reduzierbare Unterschied zwischen industrieller und landwirtschaftlicher Produktion, der in Kapitel 1.1. thematisiert wurde. Die langanhaltende Depression der Agrarpreise und die gleichzeitig steigenden oder zumindest stabil bleibenden Löhne der Landarbeiter hatten zur Folge, dass diejenigen Betriebe, die über Eigenkapital und familieneigene Arbeitskräfte verfügten, gegenüber den auf Lohnarbeit und Fremdfinanzierung angewiesenen Grossbetrieben wieder konkurrenzfähig wurden; nicht weil sie effizienter produzierten als diese, sondern weil die auf den bäuerlichen Familienbetrieben Beschäftigten sich mit einer tieferen (oder anderen als pekuniären) Entschädigung ihrer Arbeit sowie einer geringeren Verzinsung ihres Eigenkapitals zufriedengaben, als sie - zumindest theoretisch - bei der Ausübung anderer volkswirtschaftlicher Tätigkeiten oder Investitionen in anderen Sektoren hätten realisieren können.

In einer Zeit, in der die Industrie eine erste Fusions- und Organisationswelle vollzog, fand im Agrarsektor paradoxerweise eine eigentliche "Verbäuerlichung" statt.³⁹ Landwirtschaftliche Grossbetriebe überlebten in Westeuropa in grosser Zahl nur dort, wo die industrielle Entwicklung noch kaum oder nur verzögert stattfand oder wo die Kosten für die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte entweder

mit repressiven staatlichen Massnahmen oder dank der Unterschichtung durch ausländische Saison-Arbeiter besonders tief gehalten werden konnten.

Auch in der Schweiz, wo es schon im 19. Jahrhundert nur relativ wenig Grossbetriebe gab, kamen diese unter Druck. Vom Ende des 19. Jahrhunderts bis in die 1940er Jahre verringerte sich sowohl die Zahl der mehr als 15 Hektaren grossen als auch diejenige der weniger als 5 Hektaren umfassenden Betriebe. Die Betriebe von 10 bis 15 Hektaren, die, aus der heutigen Perspektive betrachtet, eigentlichen Bauernbetriebe des 20. Jahrhunderts, die in der Regel von einer (erweiterten) bäuerlichen Familie bewirtschaftet wurden, nahmen hingegen zu und wurden erstmals zu der die Agrarstruktur bis heute charakterisierenden Betriebsform.

Es waren also **die Marktkräfte** unter den spezifischen Eigentumsbedingungen und nicht eine durch bäuerliche Lobbyarbeit entstandene staatliche Agrarpolitik, die den bäuerlichen Familienbetrieben innerhalb des Agrarsektors zu der dominierenden Stellung verholfen hatten. Erst im Bewusstsein um deren Leistungsfähigkeit haben sich die Regierungen der westeuropäischen Industriestaaten dazu entschieden, diese Betriebsform zu stützen und zum Modell, auf dem die Modernisierung des Agrarsektors im 20. Jahrhundert erfolgen sollte, zu erheben.

In der Schweiz stellte Ernst Laur diesen Trend erstmals 1914 als wünschenswerte Entwicklung hin. Der landwirtschaftliche Arbeitermangel lasse sich unter den gegenwärtigen Umständen zwar mildern, nicht aber nachhaltig verbessern, stellte der erste Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes fest; überwunden werden könne dieses Problem dadurch, dass entweder arbeitsextensive Grossbetriebe eingeführt würden oder das Land in Bauernbetriebe aufgelöst werde, die wenig oder keine familienfremden Arbeitskräfte brauchten. "Der letztgenannte Weg allein", meinte Laur, ermögliche eine genügende Produktion von Nahrungsmitteln.⁴⁰

2.1.3. Die Agrarpolitik: Orientiert an den Bedürfnissen der nichtbäuerlichen Bevölkerung

Die Bestrebungen, die Landwirtschaft wieder besser in die gesamtgesellschaftliche Entwicklung einzubinden und die Nahrungsmittelproduktion auf die Interessen der vorwiegend nichtbäuerlichen Bevölkerung auszurichten, begannen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts; im Ersten Weltkrieg erfuhren sie einen ersten Höhepunkt. Jetzt forderten auch diejenigen, die sich bisher gegen Staats-

eingriffe im Agrarsektor gewehrt und für "freie Märkte" plädiert hatten, eine behördliche Produktionslenkung zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung. Der Mangel an Arbeitskräften, Maschinen und Hilfsstoffen verunmöglichte es aber, die ausbleibenden Importe ganz durch einen Ausbau der einheimischen Nahrungsmittelproduktion auszugleichen. Trotz der durch die steigenden Agrarpreise zunehmenden Anreize zur Mehrproduktion und der staatlichen Zwangsmassnahmen zur Ausdehnung des Ackerbaus war die Landwirtschaft nicht in der Lage, die Nachfrage nach Nahrungsmitteln zu decken. Zum Groll der Arbeiterschaft über den Lohnausfall während des Aktivdienstes und der Empörung über die seit 1916 massiv steigenden Lebensmittelpreise kam im Sommer 1918 die Verzweiflung über die schiere Unmöglichkeit, überhaupt Nahrungsmittel zu beschaffen.⁴¹

Die Erfahrungen des Hungers am Ende des Ersten Weltkrieges hatten einen teilweise traumatischen Effekt auf die führenden Kräfte in der Gesellschaft. Gehörten Mangelsituationen noch zum alltäglichen Erfahrungshintergrund der europäischen Gesellschaften bis weit ins 19. Jahrhundert hinein, so war vor und während des Ersten Weltkriegs erstmals eine Generation an der Macht, deren Vorstellungswelt in dieser Hinsicht von der simplen Gleichung Agrarkrise = Überflussskrise geprägt war und die die existentiellen Grundbedürfnisse der Menschen aus den Augen verloren hatten.

Erst jetzt wurde in den massgeblichen Kreisen der Politik, Verwaltung und Industrie zur Kenntnis genommen, dass die Schweiz in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus einem Agrarland zu einem Industriestaat geworden war, der die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung seiner Bevölkerung weitgehend auf das Funktionieren des internationalen Handels abgestellt hatte.⁴²

Aus der Einsicht, dass die bäuerliche Landwirtschaft unter den herrschenden Bedingungen an die Grenzen ihrer Produktionskapazität gelangt war, schlossen sich im Juli 1918 Industrielle in der SVIL zusammen, um in einem ersten Schritt die immer schlechter werdende Nahrungsmittelversorgung der Arbeiterschaft zu verbessern. Der Krieg habe gelehrt, dass es ein Fehler gewesen sei, den Ackerbau den Einflüssen des Weltmarktes preiszugeben und damit die "Vereinseitigung unserer Bodenkultur zur Viehzucht" zuzulassen, schrieb Hans Bernhard, Geschäftsführer und treibende Kraft der SVIL 1918. Ein Land, das sich nicht Versorgungsnöten aussetzen wolle, tue gut daran, "die Zahl der Nahrungsschaffenden und der Nahrungszehrenden in einem gewissen Einklang zu behalten".⁴³

Die Initianten verstanden ihren Einsatz als "Wohlfahrts- und volkswirtschaftliche Massnahme", also als Teil der am Ende des 1. Weltkriegs als unausweichlich erscheinenden und von ihnen befürworteten "praktischen sozialen Reformen". Weil der Mensch nicht nur essen, sondern auch wohnen wolle, engagierte sich die

SVIL, die schon 1919 den Begriff Innenkolonisation in ihren Namen aufnahm, neben der unmittelbaren Förderung der Nahrungsmittelproduktion jetzt vor allem in der Siedlungspolitik.

In der SVIL sind also gewissermassen jene Bestrebungen verkörpert, die im Ersten Weltkrieg dazu führten, dass die Landwirtschaft "eine Sache des ganzen Volkes wurde", wie man damals sagte. Ab diesem Zeitpunkt wurde besonders deutlich, dass die Agrarpolitik moderner Industriestaaten sinnvollerweise immer viel mehr als nur bäuerliche Interessenpolitik ist. Es ging in der Agrarpolitik zwar fast immer auch um den Milchpreis, aber doch primär um den Versuch, der "Bevölkerung, namentlich der Industriebevölkerung, einen gegenüber früher besser befriedigenden Nähr- und Wohnraum zu schaffen". Doch die SVIL, in der sich diese Bestrebungen am deutlichsten manifestierten und deren Vorstand sich 1921 zu einem Viertel aus vom Bundesrat delegierten Vertretern zusammensetzte,⁴⁴ konnte in der Folge keinen bestimmenden Einfluss auf die staatliche Agrarpolitik ausüben. Der Abteilung für Landwirtschaft (AfL) in der Bundesverwaltung gingen Bernhards Vorstellung von einem ausgewogenen Verhältnis von industrieller und landwirtschaftlicher Entwicklung viel zu weit.⁴⁵ Im agrarpolitischen Bereich bevorzugte man eine Zusammenarbeit mit dem in Fragen der internationalen Arbeitsteilung viel solider im 19. Jahrhundert verankerten Ernst Laur, der mit seiner für eine Eigentumsgesellschaft charakteristischen Forderung nach einer staatlich abgesicherten Verzinsung des Eigenkapitals und einem "paritätischen" Einkommen für "rationell" wirtschaftende Bauern zudem die bessere Garantie bot, dass die bäuerliche Landwirtschaft an die Industriegesellschaft angekoppelt und ihrer Logik unterworfen wurde. Im SVIL-Vorstand selbst hat man denn auch Bernhard als "Gegenpol" zu der als "Laurpolitik" bezeichneten Agrarpolitik des Bundes gesehen. Laur und die staatliche Agrarpolitik wollten das Grundproblem des Agrarsektors in einer Industriegesellschaft mit einer "Preispolitik" lösen, die SVIL hingegen sei bestrebt, die grundsätzlichen Rahmenbedingungen der Industriegesellschaft so zu gestalten, dass innovative Bauern auf die staatlichen Stützungen gar nicht mehr angewiesen wären, fasste ein Mitglied des Vorstands die eigene Politik zusammen.⁴⁶

Zu der grossen Agrarkonferenz von 1938, wo die seit dem Ersten Weltkrieg diskutierte Neuausrichtung der Agrarproduktion grundsätzlich beschlossen wurde, war die SVIL denn auch gar nicht eingeladen worden. Es war nun die in der Forschung und Verwaltung tätige, nicht im Dienste der landwirtschaftlichen Interessenverbände stehende Generation von jüngeren Agronomen um Friedrich Traugott Wahlen und Ernst Feisst, die der Politik einer vermehrten Ausrichtung der Nahrungsmittelproduktion auf die Bedürfnisse der Nationalwirtschaften zum Durchbruch verhelfen. Laur, der den Glauben an die Vorteile einer weitgehenden inter-

nationalen Arbeitsteilung auch in den 30er Jahren nie ganz aufgab, wurde immer stärker isoliert. An der Agrarkonferenz im Juni 1938 drängten Agrarbeamte, Industrie- und Gewerbevertreter sowie SP-Regierungsräte den mehr als skeptischen Bauernvertretern eine "neue" Agrarpolitik auf, deren Umsetzung ohne den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges in der Bauernschaft kaum so reibungslos erfolgt wäre. Denn im Frieden, kommentierte Wahlen sein Werk illusionslos, liesse sich "unser Programm nicht auf freiwilligem Wege durchsetzen".

In dem Moment, wo die Bauern auf der ideologischen Ebene zum Rückgrat der Schweiz erklärt wurden, war man sich über alle Parteigrenzen hinweg einig, dass die neue Agrarpolitik bei der bäuerlichen Basis mit "Zwang" durchzusetzen sei. Allerdings mochten dann doch nicht alle so weit gehen wie der offen mit einer autoritären "Modernisierung" spekulierende Ernst Feisst von der Abteilung für Landwirtschaft, der Ende 1940 ohne Hemmungen davon sprach, dass die "landwirtschaftlichen Fachorganisationen" seiner Ansicht nach "nicht mehr in erster Linie Zweckverbände der Interessenwahrung" sein sollten, sondern vielmehr das "wertvolle Aufklärungs- und Erziehungsinstrument im Auftrag und zur Unterstützung der Behörden".⁴⁷

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

Das Landwirtschaftsgesetz von 1951 war der letzte Versuch zur Organisation einer rationellen Nahrungsmittelproduktion auf der Grundlage der inländischen Bodenfläche. Eine konsequente Ausrichtung der Preispolitik auf die rationell wirtschaftenden mittelgrossen Familienbetriebe erlaubte es der staatlichen Agrarpolitik in den 50er Jahren, praktisch ohne Erhöhung der Produzentenpreise auszukommen und diesen Familienunternehmen dennoch einigermaßen paritätische Einkommen zu verschaffen. Diese Politik der **Rationalisierung einer bodenabhängigen Nahrungsmittelproduktion** wurde Ende der 50er Jahre durch die als Folge der stark zunehmenden Futtermittelimporte und des steigenden Einsatzes von Hilfsstoffen der Petrochemie erfolgten sektoriellen Produktionsausweitungen unterpült. Die 1959/60 mit dem 2. Landwirtschaftsbericht eingeleitete agrarpolitische Neuorientierung versuchte, das Problem der wachsenden Verwertungsbei-

träge mit einer Doppelstrategie zu lösen: Nach den Klein(st)betrieben im Tal sollte nun auch das Berggebiet zunehmend aus dem Produktionsprozess ausgegliedert werden, und die im Talgebiet als überlebensfähig eingestuften Betriebe sollten in die Lage versetzt werden, ihre Produktion so weit auszudehnen und zu rationalisieren, dass die staatlichen Preisstützungen zur Einkommensbildung überflüssig würden. Mit dem Konzept der "inneren Aufstockung" hoffte man, zumindest 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 denjenigen Kritikern der Agrarpolitik den Wind aus den Segeln nehmen, die sämtliche Erhöhungen der Produzentenpreise ablehnten. Diese "Neuorientierung" der schweizerischen Agrarpolitik orientierte sich weitgehend an den von der OECE 1956 in ihrem Agrarprogramm 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 Überproduktion aber nicht lösen können. Im Gegenteil, die staatlichen Beiträge an die Verwertungskosten stiegen im Verlauf der 60er Jahre erneut an, obwohl die Einkommen der jährlich um 3 bis 4 Prozent kleiner werdenden Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft hinter denjenigen im Industrie- und Dienstleistungssektor zurückblieben. Trotz der "Neuorientierung" Ende der 50er Jahre geriet die Agrarpolitik auf nationaler und internationaler Ebene Ende der 60er Jahre also erneut in eine Krise.

2.2.1. Das Landwirtschaftsgesetz als Versuch zur Rationalisierung einer bodenabhängigen Nahrungsmittelproduktion

Das vom Parlament 1951 fast oppositionslos verabschiedete, von den stimmberechtigten Männern in der Referendumsabstimmung vom 30. März 1952 aber nur knapp gutgeheissene "Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes" war im wesentlichen eine Konkretisierung der 1938 vom Parlament in Anspruch genommenen und seit 1947 auch in der Verfassung verankerten Bundeskompetenz zur Lenkung der Nahrungsmittelproduktion

und zur Einkommenssicherung rationell wirtschaftender Betriebe durch eine umfassende staatliche Preisgestaltung bei den wichtigsten Produkten der Landwirtschaft. Explizit angestrebt wurde wie schon 1938 eine an die betriebs- und landeseigene Bodenfläche angepasste Nahrungsmittelproduktion auf bäuerlichen Familienbetrieben.

Die Massnahmen zur Preisgestaltung seien so anzuwenden, hiess es im Gesetz, "dass für die einheimischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse guter Qualität Preise erzielt werden können, die die mittleren Produktionskosten rationell geführter und zu normalen Bedingungen übernommener landwirtschaftlicher Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre decken". Dabei sei auf die anderen Wirtschaftszweige und auf die ökonomische Lage der übrigen Bevölkerung Rücksicht zu nehmen. Bei den in der Allgemeinen Landwirtschaftsverordnung präzisierten Richtlinien zur Preisgestaltung griff man auf den von Ernst Laur schon 50 Jahre vorher gemachten Vorschlag zurück, die Preise für Agrarprodukte so festzusetzen, dass Betriebsleiter auf mittleren, rationell geführten Höfen neben einem angemessenen Lohn auch eine Verzinsung des investierten Eigenkapitals erwirtschaften können sollten. Der seinerzeit als Vergleichsgrösse herangezogene Lohn eines Landarbeiters wurde nun durch das Einkommen eines gelernten Industriearbeiters im ländlichen Raum ersetzt.

Das Landwirtschaftsgesetz war zwar auch ein "Element des Landwirtschafts- und Bauernschutzes", es wurde aber keineswegs "zu einer Existenzgarantie für die Bauernschaft" ausgebaut.⁴⁸ Im Gegenteil, die in der Nachkriegszeit vorgenommenen Präzisierungen zum 1938 den Bauern aufgedrängten "Recht auf Arbeit"⁴⁹ erwiesen sich lange Zeit als flexibel genug, um den Strukturwandel nicht zu verhindern, sondern im Sinne der staatlichen Zielvorstellungen auszugestalten.

Im Gegensatz zu 1938 wollten die Behörden mit der staatlichen Agrarpolitik jetzt nicht mehr **den** Bauern ein "Recht auf Arbeit" einräumen, sondern die Nahrungsmittelproduktion auf den "mittelgrossen Familienbetrieben" (die damals rund einen Viertel aller Betriebe ausmachten, während drei Viertel aller Betriebe kleiner als 10 Hektaren waren) fördern. Die Privilegierung dieser Betriebskategorie wurde bemerkenswerterweise so begründet, dass diese Höfe in einer Industriegesellschaft die günstigsten Voraussetzungen für die Erzielung eines angemessenen Einkommens der in der Landwirtschaft Tätigen böten und zudem sowohl vom Standpunkt eines optimalen Arbeitskräfte- und Kapitaleinsatzes aus als auch hinsichtlich der sich bietenden Rationalisierungsmöglichkeiten und der Anpassungsfähigkeiten an die sich verändernden Marktbedürfnisse die optimale Produktionseinheit darstellten.⁵⁰ Deshalb strebe der Bund auch längerfristig **nicht** die Förderung von Grossbetrieben an, erklärte Wahlen, der sich auch auf die

historische Erfahrung berief, dass die Grossbetriebe seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückgingen.⁵¹

Mit der staatlichen Förderung der individuellen Wettbewerbsfähigkeit der mittelgrossen Betriebe wurde sichergestellt, dass die Konsumenten mit immer "preisgünstigeren" Nahrungsmitteln versorgt werden konnten. Weil der Anteil der Verbrauchsausgaben, der für Nahrungsmittel verwendet wurde, mit dem steigenden Realeinkommen der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung kontinuierlich zurückging, mussten die landwirtschaftlichen Produzenten zur Sicherung ihrer Einkommenslage mit einem Ausbau der Produktion reagieren, der über die nur begrenzt steigende Nachfrage hinausging. Daraus ergab sich der Zusammenhang, dass der technische Fortschritt in der Landwirtschaft nicht ihr selbst zugute zu kommen braucht, sondern bei zunehmender Sättigung der Märkte immer stärker die Konsumenten begünstigt. Niedrige Nahrungsmittelpreise erhöhten das Realeinkommen der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung; diese ging nun aber nicht dazu über, sich entsprechend mehr landwirtschaftliche Produkte zu beschaffen, sondern verwendete die eingesparten Einkommensanteile dazu, zusätzliche Konsumgüter der Industrie zu beschaffen oder vermehrt Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Dass die Konsumenten in der Schweiz in den 50er Jahren höhere **absolute** Preise als im benachbarten Ausland bezahlen mussten, war eine Folge des allgemeinen Preis- und Einkommensniveaus (Lohn- **und** Vermögenseinkommen), nicht der Preisstützungen durch die Agrarpolitik; ähnliche Preisdifferenzen bestanden - obwohl in der Öffentlichkeit kaum thematisiert - auch für Industrie- und Dienstleistungsprodukte. Tatsächlich ist es der Landwirtschaft in den 50er Jahren gelungen, praktisch ohne Erhöhung der Produzentenpreise auszukommen. Der Index der Produzentenpreise stieg lediglich von 100 Punkten 1948 auf 104 Punkte 1958, wogegen der Gesamtindex der wichtigsten von der Landwirtschaft **benötigten** Betriebsmittel im gleichen Zeitraum auf über 114 Punkte erhöht wurde.⁵² Friedrich T. Wahlen konnte 1962 denn auch befriedigt feststellen, dass es der Landwirtschaft als einem der "ganz wenigen Wirtschaftszweige gelungen" sei, in den 1950er Jahren ihre erheblichen Produktivitätssteigerungen fast restlos an die Konsumenten weiterzugeben.⁵³

2.2.2. Die Aushöhlung der gesetzlichen Grundlagen durch technologische Entwicklungen

Bis in die frühen 50er Jahre änderte sich die relativ umweltschonende, im wesentlichen noch auf der Nutzung biotischer Ressourcen beruhende Produktionsweise in der Landwirtschaft kaum **grundlegend**. Die Intensivierung der Nahrungsmittelproduktion erfolgte weitgehend im Rahmen des Bereichs einer intelligenteren Nutzung der erneuerbaren Ressourcen auf der Grundlage der Melioration von Böden, der Verbesserung der Pflanzen- und Tierzucht sowie einer rationelleren Organisation der Betriebsabläufe. Zwar setzte man schon seit dem 19. Jahrhundert auch Kunstdünger ein, aber Herbizide und Pestizide wurden in der Agrarproduktion noch kaum angewendet. Und bis zum Zweiten Weltkrieg erfolgte die Mechanisierung fast ausschliesslich auf der Basis tierischer Energiequellen wie des Pferdezugs.

In den 50er Jahren wurde diese **herkömmliche** Produktionsweise erstmals **schleichend** überlagert. So wurden die Maikäfer immer noch von Hand eingesammelt und zu Hühnerfutter verarbeitet, aber gleichzeitig wurden nun auch Herbizide und Pestizide eingesetzt. Und der Kartoffelkäfer wurde schon seit 1942 flächendeckend mit DDT bekämpft. Durch die jetzt einsetzende Motorisierung fast aller Arbeitsgänge und durch den zunehmenden Chemieeinsatz wurden immer grössere Mengen an fossiler Energie und industriell hergestellten Wirkstoffen aufgewendet. Zwar stieg der Energie-Input in der Landwirtschaft im Vergleich mit dem Gesamtenergieverbrauch in nur geringem Masse (um durchschnittlich 0,43 Prozent pro Jahr zwischen 1939 und 1975), aber es fand eine signifikante Verlagerung weg von den erneuerbaren, betriebseigenen Energieträgern zu billigen betriebsfremden, nichterneuerbaren statt. Der Anteil des menschlichen und tierischen Energie-Einsatzes reduzierte sich von 82 Prozent 1939 auf 24 Prozent 1976.⁵⁴ Die Strömungsgrösse der Sonnenenergie wurde in der Nachkriegszeit zunehmend durch die sich irreversibel vermindernde Bestandesgrösse mineralischer Energie ersetzt. Das auf den ersten Blick irritierende Faktum, dass die Energieeffizienz der auf mineralischen Ressourcen beruhenden modernen Landwirtschaft höher ist als jene der traditionellen, verschleiert den für eine nachhaltige Wirtschaft **wesentlichen** Unterschied zwischen erneuerbaren und nichterneuerbaren Ressourcen.⁵⁵

Die Agrargesetzgebung war so offen formuliert, dass deren Anwendung relativ problemlos an die neuen Verhältnisse angepasst werden konnte. Bis in die zweite Hälfte der 50er Jahre ging man in der Wissenschaft und der Verwaltung zwar noch explizit davon aus, dass die landwirtschaftliche Produktion auf einer "biologischen, sinn- und zweckvollen Nutzung des Kulturbodens ohne Raubbau" erfolgen solle, wie es Oskar Howald formulierte,⁵⁶ dass die Produktion also an die

”betriebs- und landeseigene Futtergrundlage” angepasst werden müsste, wie es im Artikel 19 des Landwirtschaftsgesetzes explizit hiess. Das gleiche Gesetz beinhaltete bezeichnenderweise aber auch die Grundlagen dafür, dass die Bauern unter Umständen gezwungen werden konnten, Pestizide einzusetzen.

Konfliktreicher verlief die Anpassung an die sich ebenfalls rasch verändernden Verhältnisse in der Preispolitik. Auf der einen Seite trug diese in den 50er Jahren zwar wie erwünscht viel dazu bei, dass die kleineren Produzenten die Landwirtschaft in grosser Zahl aufgaben. Denn die im Gesetz verankerte Form der Preisgarantie schloss jene bäuerlichen Produzenten, die über zu wenig Boden verfügten, um die vorhandenen (Familien-)Arbeitskräfte rationell auszulasten, von Anfang an von der Möglichkeit aus, kostendeckende Preise zu realisieren. Diese liefen - ähnlich wie der Windhund hinter dem künstlichen Hasen - chancenlos den garantierten Preisen hinterher. Die Preispolitik der Nachkriegszeit hat den Strukturwandel denn auch keineswegs aufgehalten oder gar verhindert, sondern lediglich in - aus einer Wachstumsperspektive betrachtet - vernünftig-geordnete Bahnen gelenkt.

Verfehlt wurde hingegen eine effiziente Ausrichtung der Produktion nach der Nachfrage. Die seit den 30er Jahren mit sozialpolitischen Überlegungen angereicherte (Milch-)Preispolitik trug dazu bei, dass die Produktion über die tendenziell sinkende Nachfrage am Markt hinaus ausgedehnt wurde. Eine zwar oft diskutierte, auf gesamtschweizerischer Ebene aber nie eingeführte **Differenzierung** der Produzentenpreise nach den in Berg- und Talgebieten sowie auf kleineren und grösseren Betrieben **unterschiedlich** hohen Produktionskosten führte zu einer Privilegierung jener Produzenten, die - sei es aus strukturellen Gründen oder dank individuellen Fähigkeiten - unterdurchschnittliche Produktionskosten aufwiesen. Sie wurden durch die undifferenzierte Preispolitik zur Ausdehnung der Milchpolitik angehalten und bezogen beim Verkauf sozusagen eine staatlich garantierte Sonderrente.

Für den Staat bedeutete das, dass ab 1953 für die Milchverwertung wieder namhafte Verwertungsbeiträge nötig wurden. In einer ersten Reaktion griff der Bundesrat auf seine im Landwirtschaftsgesetz verankerten Kompetenzen zur Preisgestaltung im Sinne einer Produktionslenkung zurück und reduzierte deshalb den Produzentenpreis für Milch im April 1954 von 39 auf 38 Rappen. Damit war der Milchpreis der Bauern wieder auf dem gleichen Niveau wie im November 1947, als sie in der Romandie mit einem Streik versucht hatten, eine Preiserhöhung zu erzwingen. Nicht wenige versuchten, diesen politischen Misserfolg über eine Intensivierung der Milchproduktion auf ihren Betrieben wettzumachen - und trugen so ihrerseits wieder zur Verschärfung der Lage bei.

Massiv zugespitzt hat sich die Situation am Ende des Jahrzehnts vor allem deshalb, weil die grösseren, vom Strukturwandel profitierenden Betriebe in der zweiten Hälfte der 50er Jahre ihre Milchproduktion auch mit Hilfe importierter Futtermittel ausdehnten. Weil gleichzeitig der Milchverbrauch innerhalb der Landwirtschaft durch das Ausscheiden der kleineren Produzenten - die einen relativ grossen Teil ihrer Produktion selbst konsumiert hatten - zurückging, stieg die Verkehrsmilchmenge stark an. Die Aufwendungen des Bundes zur Stützung der Milchverwertung nahmen deshalb ab 1958 trotz und wegen dem Ausscheiden zahlreicher Bauernbetriebe so massiv zu, dass der Ruf nach einer Neuorientierung der Agrarpolitik immer lauter ertönte und mit dem 2. Landwirtschaftsbericht 1959/60 auch politisch mehrheitsfähig wurde.

2.2.3. Die Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik 1959/60: Der Glaube an Hilfsstoffe und Technik

Der 2. Landwirtschaftsbericht wurde von der Presse gerühmt. Besonders gelobt wurde in der Öffentlichkeit die vom Bundesrat propagierte doppelte "Neuorientierung"⁵⁷ der Agrarpolitik, wonach die Lösung der (Einkommens-)Probleme der Landwirtschaft im Talgebiet künftig hauptsächlich durch einzelbetriebliche Strukturverbesserungen, d. h. konkret durch Betriebsvergrösserungen, angestrebt werden sollte, im Berggebiet hingegen vor allem sozial- und regionalpolitische Massnahmen notwendig seien, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Mit dieser Doppelstrategie hoffte man nicht nur die agrarpolitischen Diskussionen im Innern zu entschärfen, sondern auch die handelspolitischen Probleme, die sich infolge des hohen Preis- und Einkommensniveaus in der Schweiz angesichts des zunehmenden europäischen Integrationsdrucks ergaben, zu lösen. Die "Neuorientierung der schweizerischen Landwirtschaftspolitik" werde dem neuen Trend zur Suche nach multinationalen Lösungen gerecht, sie folge "den Empfehlungen verschiedener internationaler Organisationen", hiess es in der Verwaltung. Man war zuversichtlich, dass die schweizerische Landwirtschaft wegen des hohen Importanteils an Nahrungsmitteln und der steigenden Futtermittelimporte im sich durchsetzenden System der multilateralen Verhandlungen gute Chancen habe.

An die Stelle der bisherigen Lenkung der Nahrungsmittelproduktion im Interesse der Versorgung der Bevölkerung des Industriestaates trat immer stärker der Versuch, den rationell wirtschaftenden Betriebsleitern auf den mittelgrossen Familienbetrieben zu einem angemessenen Einkommen zu verhelfen. Die Förde-

rung der individuellen Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe sollte die Versorgung mit "preisgünstigen" Nahrungsmitteln gewährleisten. Eine wichtige Rolle spielte dabei das neue Investitionshilfegesetz. Zuerst beantragte der Bundesrat für die nächsten sechs Jahre einen Kredit von 100 Millionen Franken zur Vergabe von rückzahlbaren, aber zinsfreien Darlehen zur Verbesserung der einzelbetrieblichen Produktions- und Betriebsgrundlagen. Nachdem die "Handelszeitung" diesen Antrag als "das Knappste, was man sich denken kann" bezeichnet hatte, beschlossen National- und Ständerat in der Euphorie der "Neuorientierung" einstimmig, eine Aufstockung des Kredits auf 250 Millionen vorzunehmen.

2.2.4. Innere Aufstockung: Wachstum gegen innen durch Importe von Rohstoffen

Die dritte Zielsetzung der Neuorientierung 1959/60 beinhaltete die innere Aufstockung. Kaum ein anderer Gedanke ziehe sich "so wie ein roter Faden durch alle Landwirtschaftsberichte wie die Idee der inneren Aufstockung", schrieb Hans Popp Anfang der 80er Jahre.⁵⁸ Der Autor dieser Feststellung war zugleich auch die treibende Kraft bei der Umsetzung dieser Idee. Sein Hauptziel bestand darin, in der Schweiz möglichst viele Familienbetriebe in die Lage zu versetzen, so effizient wie möglich Nahrungsmittel zu produzieren, um international konkurrenzfähig zu werden. Er ging davon aus, dass neben den von der offiziellen Agrarpolitik seit dem 2. Landwirtschaftsbericht als förderungswürdig betrachteten "mittelgrossen Familienbetrieben" auch eine Anzahl kleinerer Betriebe, die sich wegen des insgesamt begrenzten Bodens flächenmässig nicht vergrössern konnten, dazu fähig wären - wenn man ihnen nur ermöglichte, durch einen Ausbau der sektoriellen Fleischproduktion auf der Basis importierter Futtermittel gegen "innen" zu wachsen.

Die Idee der inneren Aufstockung als Alternative zum flächenmässigen Wachstum war schon in der zweiten Hälfte der 50er Jahre in den Vordergrund gerückt. Allerdings hielten sich die Erwartungen, dass diese Strategie für eine substantielle Zahl von Klein- und allenfalls auch Bergbauern zu einer Alternative zum Ausscheiden aus der Nahrungsmittelproduktion werden könnte, anfänglich noch in engen Grenzen. Der im Mai 1957 vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsausschuss für Fragen der Kostensenkung und Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft (AFKP) warnte 1959 ausdrücklich vor einer "allgemeinen Empfehlung zur Produktionsausweitung" der Geflügelhaltung auf den bäuerlichen Betrieben (die seit

Anfang der 50er Jahre immer weniger Eier produziert hatten). Nur in "geeigneten Einzelfällen" sahen die Experten (und mit ihnen der Bundesrat) in der inneren Aufstockung eine Möglichkeit zur Verbesserung der Existenzgrundlage gefährdeter Klein- und Bergbauernbetriebe.⁵⁹

Erst die in den 60er Jahren noch stärker wachsende Zunahme des Pro-Kopf-Verbrauchs von Schweine- und Geflügelfleisch, der seit den frühen 50er Jahren zunehmend - im Geflügelbereich sogar ausschliesslich - von gewerblich-industriellen Produzenten ohne Bodenbewirtschaftung gedeckt wurde, gab der Idee Auftrieb, diese Produktionsmöglichkeit gezielt Betrieben zuzuhalten, um so die Familienarbeitskräfte auf den Höfen besser auszunutzen. In der Verwaltung wurde der Gedanke Ende der 50er Jahre aufgegriffen, indem die Abteilung für Landwirtschaft (AfL) eine Gesetzesvorlage vorbereitete, die das Volkswirtschaftsdepartement im März 1963 als Entwürfe für die Schaffung eines Bundesgesetzes und einer Verordnung über die Eier- und Geflügelwirtschaft in die Vernehmlassung schickte.

Die Zielsetzung der Vorlage bestand gemäss der AfL darin, "die Geflügelhaltung als rationellen, vorab landwirtschaftlichen Betriebszweig zu erhalten und in den Dienst der strukturellen Verbesserung geeigneter bäuerlicher Familienbetriebe zu stellen".⁶⁰ Erreichen wollte man dies durch eine teilweise Rückerstattung der vom Bund auf allen importierten Futtermitteln erhobenen Preiszuschläge an diejenigen Produzenten, die mindestens 50 und höchstens 1500 Legehennen hielten.

Was auf den ersten Blick als Versuch zu Einführung einer weiteren agrarpolitischen Massnahme zur Förderung bäuerlicher Familienbetriebe aussieht, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als fundamentaler Bruch mit der bisherigen agrarpolitischen Praxis. Mit der expliziten Unterstellung der ohne Boden wirtschaftenden Tierhalter unter die Landwirtschaftsgesetzgebung sollte nicht weniger als der in der Praxis bisher weitgehend geltende Unterschied zwischen einer agrarischen, auf der Grundlage der Bodenbewirtschaftung beruhenden und einer ohne Kulturlandbewirtschaftung erfolgenden gewerblich-industriellen Produktionsweise aufgehoben werden.

Den wirklichen Charakter dieser **grundlegenden** Neuorientierung haben nur wenige Zeitgenossen wahrgenommen. Oskar Howald war einer der wenigen, der die **Bedeutung** des agrarpolitischen Versuchs, den Unterschied zwischen einer bäuerlichen und einer gewerblich-industriellen Produktionsweise aufzuheben, erkannte. Es sei zwar richtig, dass bisher auch die "bodenunabhängige tierische Produktion zur Landwirtschaft" gerechnet worden sei, räumte Howald in seiner Stellungnahme gegen die Absicht der AfL ein. Angesichts der technischen Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg, die zu einer eigentlichen "Vergewerb-

lichung" in vielen Zweigen der landwirtschaftlichen Produktion geführt habe, müsse diese Definition jetzt aber grundsätzlich hinterfragt werden. Gewerblich-industrielle Tierhalterbetriebe, die kein Kulturland bewirtschafteten, seien nicht Ausdruck einer von der Agrargesetzgebung explizit angestrebten leistungsfähigen Landwirtschaft auf betriebs- und landeseigener Futterbasis, argumentierte Howald: "Die ganze Produktion widerspricht meines Erachtens der Zielsetzung von Art. 31 der Bundesverfassung: Vorschriften zu erlassen zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes. Sie widerspricht auch Art. 18 und 19 des Landwirtschaftsgesetzes betreffend die Erhaltung einer Ackerfläche, welche die Anpassung der Produktion an die Absatzmöglichkeiten erleichtert und vielseitige landwirtschaftliche Erzeugung erlaubt und es gestattet, in Zeiten drohender oder bereits eingetretener Störungen der Zufuhr den Ackerbau innert nützlicher Frist auszudehnen."⁶¹ Howald berief sich auch auf einen Bundesgerichtsentscheid, in dem festgehalten worden war, dass die Champignonzucht als nicht mehr zur Landwirtschaft gehörig zu betrachten sei, obwohl Champignons ein Nahrungsmittel seien und die Zucht durch die Entwicklung von Keimen erfolge. Ausschlaggebend für die Beurteilung des Bundesgerichts war, dass "keine Bearbeitung des Bodens" vorliege und Champignons auch in Gebäuden auf mehreren Etagen gezüchtet würden. Auch namhafte Juristen und Teile der Verwaltung argumentierten, die bisherige Agrargesetzgebung erlaube eine Ausdehnung des Agrarschutzes auf ohne Boden wirtschaftende Tierproduzenten nicht.

In der Abteilung für Landwirtschaft hatte man wenig Freude an dieser Opposition, die die geplante Eier- und Geflügelordnung radikal in Frage stellte. Howalds Argumente wurden u. a. mit der Begründung zurückgewiesen, diese seien "von der Realität überholt" worden. Das Fehlen der betriebs- und landeseigenen Futterbasis könne nicht mehr entscheidend sein. Dieses Kriterium sei "infolge der unverkennbaren Vorteile der betrieblichen und internationalen Arbeitsteilung weitgehend überholt".⁶²

Die Idee der gezielten Förderung der Tierproduktion auf "aufstockungswürdigen Familienbetrieben" durch eine direkte Produktionslenkung liess sich zwar nicht realisieren. In der Praxis aber fand - wie von der Wirtschaft und den Konsumentenvertretern explizit gewünscht - eine Ausdehnung der Tierproduktion auf der Basis zugekaufter Futtermittel auf allen Betriebskategorien statt. Und in der praktischen Umsetzung der staatlichen Agrarpolitik setzte sich die Idee der rechtlichen Gleichstellung bodenbewirtschaftender und ohne Bodenbewirtschaftung funktionierender Betriebe durch. Bestehende Produktionsregelungen wie die in der Eier-Ordnung von 1954 festgelegte Bewilligungspflicht für die Errichtung neuer Geflügelhöfe und Geflügelfarmen mit mehr als 150 Tieren wurden unter

bewusster Ignorierung der Absichten des Gesetzgebers interpretiert: Bei "der heutigen" Produktionstechnik und Arbeitsteilung in der modernen Landwirtschaft sei "dies ein überholtes Konzept und in der Geflügelhaltung praktisch nicht mehr durchführbar", argumentierte die AfL; zudem widerspreche es der im 3. Landwirtschaftsbericht festgelegten agrarpolitischen Konzeption des Bundesrates,⁶³ in der es heisse: Der von der offiziellen Agrarpolitik zum Leitbild erhobene leistungsfähige bäuerliche Familienbetrieb könne nicht mehr "flächenmässig umschrieben" werden, entscheidend sei vielmehr, dass ein "rationeller Einsatz des investierten Kapitals und eine volle Auslastung der Arbeitskräfte der bäuerlichen Familie möglich" seien.⁶⁴ - Ein klassisches Beispiel für den Versuch, die wirtschaftliche Realität an die neoklassische Produktionsfunktion, die den Boden und die natürlichen Ressourcen ausklammert, anzupassen.

Die Abteilung für Landwirtschaft begründete den radikalen Kurswechsel mit dem Argument, auch in der Landwirtschaft sei der Boden für viele Betriebe immer mehr zur "Hilfsquelle" geworden, die für eine rationelle Auslastung des investierten Kapitals und der Arbeitskräfte nicht mehr ausreiche.⁶⁵ Darum gelte es, mit der "Aufnahme eines bodenunabhängigen Betriebszweiges der Viehhaltung auf der Basis zugekaufter Futtermittel" einen Ausweg für kleine und mittlere Betriebe zu schaffen. Diese hätten sich in der Praxis zudem bereits so weit vom Prinzip der betriebs- und landeseigenen Futtergrundlage entfernt, dass eine Beachtung dieses Konzepts gravierende Konsequenzen für weite Teile der Landwirtschaft hätte. Bei einer Abstellung auf diese Grundsätze müsste ein viel grösserer Teil der tierischen Veredelungsprodukte eingeführt werden. Bei einer Voraussetzung der betriebseigenen Futterbasis müssten "die Betriebe der Zentral- und Ostschweiz sowie der Berg- und Hanglagen, wo aus klimatischen oder topographischen Gründen kein rentabler Futtergetreidebau möglich sei, auf die Schweine- und Geflügelhaltung verzichten".

Eine Aufhebung des grundlegenden Unterschieds zwischen Landwirtschaft und Gewerbe/Industrie wollte man in dieser Entwicklung in der AfL nicht sehen. Die Verwendung der beiden Begriffe "gewerblich" und/oder "industriell" für die ohne Kulturland produzierenden Tierhalter sei irreführend; sie basiere lediglich auf der Grundhaltung, dass bäuerlich "gut", industriell aber "schlecht" bedeute. (Retrospektiv betrachtet, haben sich die Adjektive "gut" und "schlecht" allerdings als doch zutreffend erwiesen, wie die Nebenwirkungen der industriellen Tierhaltung, Hormonfleisch und BSE etc., zeigen.) Viel zweckmässiger und der Sache angemessener wäre es, argumentierte die AfL weiter, "zwischen der herkömmlichen Produktionsweise und einer modernen kapitalintensiven Produktionsrichtung" zu unterscheiden. "Nach unserer Auffassung gehört die Geflügelhaltung, in welcher Form oder Kapitalintensität sie auch betrieben" wird, zur Landwirtschaft. Es sei

falsch, die moderne Geflügelmästerei nicht mehr als landwirtschaftliche, sondern als gewerblich-handwerkliche Tätigkeit zu bezeichnen, nur weil die Betriebsorganisation und die Faktorkombination geändert worden sei. Denn es werde in der "Geflügelmästerei immer noch Veredelungswirtschaft mit Hilfe des tierischen Keims betrieben: Hähnchen verwerten Futter zu Fleisch. Es erfolgt lediglich in Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung eine Substitution von teuren Arbeitskräften durch billigeres Kapital unter gleichzeitiger Anwendung technischer Neuerungen. Dieser Vorgang vollzieht sich, vielleicht in weniger ausgeprägter und plastischer Form, auch in der übrigen Land- und Volkswirtschaft."⁶⁶

Mit der Durchsetzung dieser Perspektive war die in den 50er Jahren noch vorherrschende Einschätzung endgültig überwunden, dass - wie namentlich Friedrich T. Wahlen immer wieder betonte - die Produktivität sich "in der an den jahreszeitlichen Rhythmus gebundenen Urproduktion"⁶⁷ nicht im gleichen Masse steigern lasse wie in der Industrie. Dank dem immer grösseren Einsatz nichterneuerbarer Energie sowohl in der Futterproduktion als auch in der unmittelbaren Tierhaltung schien es, dass es der Landwirtschaft gelingen würde, im "gesellschaftlichen Umwandlungsprozess (...) zum vollen Teilhaber der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung"⁶⁸ zu werden, nachdem sie bisher wegen ihrer bodenabhängigen Produktionsweise weder in ihren Arbeitsmethoden noch in ihrer Produktivität mit der industriellen Wirtschaft ganz hatte Schritt halten können. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen einerseits im technologischen Potential und andererseits in Preiskonstellationen, welche die Anwendung dieser Technologien nahegelegt haben. Der Gesamtindex der landwirtschaftlichen Produktionsmittel stieg von 100 Punkten 1948 auf 175 Punkte 1969 - die importierten Futtermittel jedoch waren Ende 60er Jahre nominal praktisch immer noch gleich teuer (103,8 Punkte), der Kunstdünger sogar um mehr als die Hälfte billiger (Index 48 Punkte).⁶⁹

Vordergründig änderte sich mit der Propagierung des Konzepts der inneren Aufstockung nicht viel. Im Zentrum der staatlichen Agrarpolitik stand immer noch der (bäuerliche) Familienbetrieb, unter dem nun aber explizit etwas grundlegend anderes verstanden wurde als noch zehn Jahre zuvor: Die bisherige Grundlage der bäuerlichen Wirtschaft, der Boden, wurde jetzt zur "Hilfsquelle" degradiert, auf die unter Umständen ganz verzichtet werden konnte. Entscheidend zur Unterstellung unter die Agrargesetzgebung war nicht mehr die Fähigkeit der Nahrungsmittelproduktion auf der Grundlage erneuerbarer Ressourcen, sondern die rationelle Auslastung des investierten Kapitals und der Arbeitskräfte der Familie mit Hilfe der inneren Aufstockung importierter Futtermittel und anderer, auf der Basis nichterneuerbarer Ressourcen beruhender "Hilfsquellen" wie der Chemie. Die Fleisch- und Eierproduktion, teilweise auch die Milch- und Pflanzenproduktion (allerdings weniger stark) entfernten sich in den 60er Jahren immer mehr von der

landeseigenen Futtergrundlage. Wurden Mitte der 50er Jahre noch rund 11 Prozent der Nährstoffeinheiten importiert, so waren es 1970 schon 30 Prozent des Futterbedarfs. Die Schweiz, die - ohne Alpweiden - über eine landwirtschaftliche Nutzfläche von etwa einer Million Hektaren verfügte, importierte in der zweiten Hälfte der 60er Jahre Futtermittel in der Grössenordnung von 300 000 bis 400 000 Hektaren!⁷⁰ Mit der Loslösung eines grossen Teils der Nahrungsmittelproduktion von der betriebs- und landeseigenen Bodengrundlage erfolgte nicht nur eine Integration der Nahrungsmittelproduktion in die Weltwirtschaft, sondern auch des Agrarsektors in die schweizerische Aussenhandelspolitik, war doch nun ein substantieller Teil der Agrarimporte für die Landwirtschaft selbst bestimmt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass in den 60er Jahren mit dem zunehmenden Hilfsstoffeinsatz in der Landwirtschaft eine Industrialisierung auf der Basis nichterneuerbarer Rohstoffe vollzogen wurde, welche ihre gesteigerte Effizienz nur dadurch erhielt, dass sie die natürliche Produktionsgrundlage des Bodens mit ihren biologischen Kreisläufen teilweise ausser Kraft setzte und so die bäuerliche Produktion zusätzlich in die gleiche Abhängigkeit führte, in der sich die Industrieproduktion schon seit dem frühen 19. Jahrhundert befindet.

2.2.5. Die Parallelität des internationalen und des schweizerischen Denkens über die Landwirtschaft und deren politischer Regelung

Von einem agrarpolitischen Sonderfall Schweiz kann weder im Denken noch in der politischen Ausgestaltung die Rede sein. Gleichzeitig wie in der Schweiz wurden auch in anderen europäischen Ländern die agrarpolitischen Zielsetzungen neu formuliert und konkrete Massnahmen verabschiedet. Anstatt auf einzelne Länder einzugehen, werden hier kurz die agrarpolitischen Zielsetzungen der OECE – der ja auch die Schweiz angehörte – sowie der gemeinsamen Agrarpolitik der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die der Vereinheitlichung der Agrarpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten einen aussergewöhnlich hohen Stellenwert beimass, skizziert.

Die OECE stellte ihr Agrarprogramm 1956 der Öffentlichkeit vor. Sie empfahl ihren Mitgliedstaaten, zwei agrarpolitische Zielsetzungen anzustreben: erstens die Produktion der Lebensmittel zu möglichst niedrigen Preisen und zweitens die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die in der Landwirtschaft

Beschäftigten. Die direkten Empfehlungen des Ministerkomitees an die einzelnen Regierungen lauteten:

- Eine *Preisstützungspolitik* anzuwenden, welche den Schwankungen der Produktionsbedingungen, dem Verbrauch und den ausländischen Preisen Rechnung trägt und die Förderung der Produktion zu allzu hohen Gestehungspreisen verhindert.
- Massnahmen zu ergreifen zur *Verbesserung der Struktur* ihrer Landwirtschaft durch die Schaffung von lebensfähigen Betriebseinheiten, welche die Anwendung von modernen technischen Hilfsmitteln erlauben und fähig sind, sich der Entwicklung des Marktes anzupassen.
- Den Landwirten das nötige Kapital für die Anwendung der modernen Betriebsmittel zu verschaffen.
- Die Preisstützungen zu reduzieren und die Subventionierung oder die Vergabe von Investitionsanleihen für die Verbesserung der Produktivität zu verwenden.
- Die Ausbildung spezialisierter Betriebsleiter zu fördern und durch die landwirtschaftliche Beratung zu unterstützen.⁷¹

Alle diese Empfehlungen wurden von der schweizerischen Agrarpolitik aufgenommen und mit der "Neuorientierung" 1959/60 auch umgesetzt.

Ähnlich waren die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG in Artikel 39 der Römer Verträge beschrieben: "a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskraft, zu steigern; b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten; c) die Märkte zu stabilisieren; d) die Versorgung sicherzustellen; für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen."⁷²

Als Leitbild galt auch in der Gemeinschaft, in der insgesamt drei Viertel der Betriebe kleiner als 10 Hektaren und mehr als die Hälfte unter 5 Hektaren waren, der Familienbetrieb. 1958 beschloss die Agrarministerkonferenz in Stresa, den Familienbetrieb "als spezifisches Merkmal der Struktur der europäischen Landwirtschaft zu erhalten" und alle Mittel einzusetzen, "um die Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit des Familienbetriebes zu heben".⁷³ Der Familienbetrieb wurde auch jetzt wieder wegen seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit zum Leitbild erklärt. Im bäuerlichen Familienbetrieb sahen Agrarwissenschaft und Politik zugleich "die beste Synthese unserer wirtschaftlichen und sozialen Ziele", wie der Agrarökonom Hermann Priebe 1956 sagte. Diese Struktur könne man "ohne jede Romantik und ohne jede Bauerntumsideologien sowie ohne Rückschau

auf erstarrte und überholte Formen, allein von der ökonomischen Seite aus, voll bejahen".⁷⁴ In der Nachkriegszeit setzte sich der Familienbetrieb innerhalb des Agrarsektors fast vollständig durch. Besonders deutlich wird das in der sehr heterogen strukturierten französischen Landwirtschaft: Arbeitete 1936 nur gut die Hälfte aller Betriebe ohne fremde Arbeitskräfte, so waren es 1955 schon 82 Prozent, 1970 88 Prozent.⁷⁵

Um den Strukturwandel operationalisierbar zu machen, begann man in der EWG Ende der 50er Jahre, "lebensfähige" von nicht mehr rentablen "Grenzbetrieben" zu unterscheiden. An der ersten Agrarkonferenz der EWG 1958 in Stresa wurde eine Entschliessung verabschiedet, in der von "Grenzbetrieben" gesprochen wurde, die "unter wirtschaftlichen Bedingungen nicht rentabel geführt werden" könnten. Der EWG-Kommissar für Ernährung und Landwirtschaft, Sicco Mansholt, sagte Anfang der 60er Jahre, beim Problem der Grenzbetriebe handle es sich nicht nur um einzelne Betriebe, sondern "um ganze Gebiete chronischer Grenzproduktion, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung förmlich herausgenommen werden sollen"; die bisher zur Unterstützung der Grenzbetriebe verwendeten öffentlichen Gelder sollten jetzt "zu ihrer Ausmerzung" verwendet werden.⁷⁶

Anfang der 60er Jahre fand der Begriff des "lebensfähigen Betriebs" in einigen Ländern auch Eingang in die Agrargesetzgebung, wobei klar war, dass dessen Definition sich mit der Zeit zwangsläufig wandelte. Neue Bewirtschaftungsmethoden, der steigende Einsatz von Hilfsstoffen und steigende Einkommen in anderen Sektoren machten eine ständige Angleichung erforderlich. Von diesem Konzept erhoffte man sich den dauerhaften Anschluss der Landwirtschaft an die industriell geprägte Gesamtwirtschaft. Oder in den Worten der Schweizerischen Landwirtschaftlichen Monatshefte: "[...] einen Agrarsektor zu schaffen, der nicht mehr auf Unterstützung von aussen angewiesen ist und dessen Grundlage Betriebe bilden, die lebensfähig und in der Lage sind, der bäuerlichen Familie einen ausreichenden Lebensstandard zu sichern, der mit dem allgemein steigenden Niveau in der Wirtschaft als Ganzem im Einklang steht."⁷⁷

In der Schweizer Landwirtschaft setzte man sich intensiv mit der europäischen Landwirtschaft auseinander. Ernst Jaggi – früher SBV-Direktor, damals VOLG-Direktor – betonte 1960 die Parallelen: "Wir müssen genau wie die sechs, wenn möglich noch rascher, eine technische und organisatorische Aufrüstung durchführen, um noch besser und billiger zu produzieren. [...] Es gilt, mit der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung Schritt zu halten, es gilt, Strukturveränderungen in unserer Wirtschaft nicht als Fluch, sondern als eine unabänderliche Entwicklungserscheinung möglichst frühzeitig zu erfassen und sich systematisch und rasch darauf vorzubereiten. Das langfristige, marktwirtschaftliche Denken muss bei unsern Bauern und Bauernpolitikern wieder an Kurswert gewinnen [...]"⁷⁸

Skeptischer beurteilte Oskar Howald diesen Trend, wenn er davon sprach, dass die "Grenzbetriebspsychose" auch auf die Schweiz übergegriffen habe.⁷⁹

2.2.6. Agrarpolitik in der Sackgasse: Die Unmöglichkeit, Preise, Produktion und Einkommen gleichzeitig zu stabilisieren

In einem Punkt war die im wesentlichen über den Import von Futtermitteln und fossilen Energieträgern erfolgte "Industrialisierung" der Landwirtschaft erfolgreich: Die Arbeitsproduktivität konnte in der Nachkriegszeit im Agrarsektor sowohl in der Schweiz als auch in den anderen westeuropäischen Industriestaaten im Gleichschritt mit der Industrie erhöht werden.⁸⁰ Wegen der im Gegensatz zur Nachfrage nach industriellen Gütern aber nur begrenzt steigenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln wurde gleichzeitig aber auch die sektorielle Überproduktion verstärkt, so dass die staatlichen Beiträge an die Verwertungskosten nach den 1930er Jahren zum zweiten Mal stark anstiegen.

Wieso produzierten die immer weniger Bauern noch mehr, als die wegen des Bevölkerungswachstums und der steigenden Kaufkraft sowieso schon stark wachsende Nachfrage verlangte? Waren es "zu hohe", weil von der Politik festgelegte Preise, die sie dazu veranlassten? Die weit hinter der Teuerung herhinkenden Produzentenpreise - der am stärksten von der Politik beeinflusste Milchpreis beispielsweise stieg von 1950 bis 1960 um lediglich 10 Prozent - deuten darauf hin, dass in dieser Frage primär andere Gründe für das Verhalten der Bauern verantwortlich waren. Weil zwei Drittel der Steigerung der Produktionskosten von den Produzenten selbst gar nicht beeinflusst werden konnten (Arbeitslöhne, Maschinen, Hilfsstoffe), versuchten diese, mit einer Ausdehnung der Produktionsmenge die Kosten pro Ertragseinheit zu senken. Auch die Verhältnisse auf der Ertragsseite legten den Produzenten eine Ausdehnung der Produktion nahe: Zwei Drittel ihres Rohertragswachstums basierten auf der Erhöhung ihrer Produktionsmenge und nur ein Drittel ging auf Preissteigerungen zurück. Angesichts der in den 60er Jahren hohen Teuerung hatten Bauern, die in der Landwirtschaft bleiben und ein paritätisches Einkommen erzielen wollten, deshalb ausser dem Abbau von Arbeitsplätzen (Dienstboten und Familienangehörige) via Rationalisierung gar keine andere Wahl, als ihre Produktion mit einem immer grösseren Hilfsstoffeinsatz massiv auszudehnen.⁸¹

Diese von allen politisch relevanten gesellschaftlichen Kräften in den 60er Jahren gleichermaßen propagierte "Wachse oder weiche"-Strategie hat keineswegs zu einer - von den Apologeten dieser Politik immer wieder prognostizierten - "Gesund-schrumpfung" des Agrarsektors und damit der Lösung des "Agrarproblems" in der Industriegesellschaft geführt. Zwar hat die Zahl der Beschäftigten im Agrarsektor jährlich um rund 4 Prozent abgenommen, aber das war lange nicht genug, um die Produktivitätsfortschritte zu kompensieren. Die Produktion stieg so stark an, dass die staatlichen Beiträge zur Verwertung der sektoriellen Überschüsse in der zweiten Hälfte der 60er Jahre erneut in einen Legitimationsnotstand gerieten.

Neben vielen Bauern, die aus standespolitischen Überlegungen die "Gesund-schrumpfungspolitik" zunehmend als "Todschrumpfung" kritisierten, waren es in erster Linie Ökonomen, die die Sackgasse erkannten, in die die offizielle Agrarpolitik immer stärker geriet. Die "ständigen Kostensteigerungen" der landwirtschaftlichen Produktionsmittel und der wachsende "Widerstand gegen Preiserhöhungen" bei landwirtschaftlichen Produkten führten zu einer derart starken Abwanderung aus der Landwirtschaft, dass deren Existenz überhaupt in Frage gestellt wurde, diagnostizierte Hans Christoph Binswanger 1970.⁸² Und auch Henner Kleinewefers kam zum Schluss, dass die Landwirtschaft "in absehbarer Zeit völlig verschwinden" werde, wenn man sie einem "Gesund-schrumpfen durch Rationalisierung" überlasse; in der Berglandwirtschaft sei ein "eigentlicher Aussterbeprozess bereits im Gang".⁸³

Die "Lösungen", die die Ökonomen zu der in die Sackgasse führenden bisherigen Agrarpolitik anboten, beschränkten sich aber weitgehend auf die Propagierung alternativer Massnahmen zur Einkommensbildung. Die Frage einer Nahrungsmittelproduktion auf nachhaltiger Basis thematisierten sie - mit Ausnahme von Binswanger - nicht.

Ende der 1960er Jahre geriet auch die Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter wachsenden Druck. Auch hier entwickelten sich ökonomische Disparitäten zwischen Land- und Gesamtwirtschaft: Die Steuerzahler wehrten sich gegen wachsende Staatsausgaben, Handel und Industrie bekämpften den Protektionismus, und Konsumenten schimpften über "zu hohe" Preise. Das hatte aber nicht zur Folge, dass die bisherige agrarpolitische Konzeption überdacht wurde, sondern dass lediglich in Frage gestellt wurde, ob die Zielsetzungen mit den bestehenden Familienbetrieben überhaupt erreicht werden könnten. Im November 1967 schockierte der Vizepräsident der EWG-Kommission, Sicco Mansholt, in einem öffentlichen Referat die landwirtschaftliche Öffentlichkeit mit dem Bekenntnis, dass die im EWG-Vertrag festgelegten Ziele der Agrarpolitik unter den derzeitigen agrarstrukturellen Leitvorstellungen nicht realisierbar seien. Kurz

zuvor war er vor einem EWG-Ausschuss noch deutlicher geworden: "Meines Erachtens sind die Bemühungen im Hinblick auf die Flurbereinigung zwecks Schaffung von Höfen in einer Grössenordnung von 10, 20 oder 30 ha eine richtige Vergeudung."⁸⁴ Viel grösser müssten Agrarbetriebe in Zukunft sein, entsprechend seien viel mehr als auszuscheidende Grenzbetriebe einzustufen.

Mansholt erhielt Schützenhilfe von der Wissenschaft. Ein deutscher Ökonom erklärte: "Unter dem Aspekt der Steigerung der funktionellen Arbeitsproduktivität – also der Erzeugung von mehr und besserer Nahrung durch weniger Arbeitskräfte – liess die Entwicklung unserer Landwirtschaft in den letzten 15 Jahren kaum viel zu wünschen übrig." Der technische Fortschritt vertrage sich nun aber nicht mehr mit dem Familienbetrieb, daher habe Mansholt recht, wenn er dieses Leitbild letztlich aufgebe.⁸⁵ Die im EWG-Vertrag festgelegten Ziele der Agrarpolitik seien – so ein Agrarsoziologe – widersprüchlich: Effizienz, Versorgungssicherung und angemessene Lebenshaltung konkurrierten sich. Die Agrarstruktur der EWG weise einen "ausgeprägten time-lag" auf. Eine grundlegende Neuorientierung sei nötig, sie bestehe darin, dass "das Prinzip der Zuordnung von Arbeit, Boden und Kapital auf den Kopf gestellt wird. Hat man bisher an das mehr oder minder feste Arbeitspotential der Familie Boden und Kapital angepasst, so erfordert das neue Prinzip eine Anpassung von Arbeitskräften und Boden an technologische Dimensionen von Maschinen und Bestandsgrössen. Nur eine solche Umwandlung des landwirtschaftlichen Betriebes von einer 'Arbeitsinstitution' zu einer 'Kapitalinstitution' verbürgt die notwendige Flexibilität."⁸⁶ Ob man wie Mansholt eher Grossbetriebe anstrebte oder gar die Herausforderung durch die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften der DDR annehmen wollte, jedenfalls waren – wie ein deutscher Ökonom befriedigt anmerkte – Ende der 60er Jahre die Zeiten vorbei, wo es als Ketzerei galt, zu sagen, es gebe zu viele selbständige Bauern.⁸⁷

3. Entstehungsgeschichte, Kerngehalt und erste Auswirkungen der jüngsten Agrarreform

3.1. Entstehungsgeschichte der AP 2002

Spätestens Ende der 60er Jahre war klargeworden, dass es unmöglich war, unter den gegebenen Umständen und mit den bisherigen Massnahmen die Nahrungsmittelproduktion auf die Nachfrage auszurichten und gleichzeitig erst noch die Einkommen der Betriebsleiter auf rationell geführten Höfen an die Entwicklung in den Industrie- und Dienstleistungssektoren anzupassen. Wissenschaftler und Politiker begannen erneut, nach Alternativen zur Agrarpolitik zu suchen. Ökonomen wie Henner Kleinewefers und Teile der Nahrungsmittelindustrie erblickten in der **Aufgabe** respektive **temporären "Stillegung"** der Produktionsfunktion der Landwirtschaft eine Lösung. Doch dieses Postulat war in den 1970er Jahren politisch noch nicht mehrheitsfähig. Die Ende der 50er Jahre entworfene, von der Industrie und dem Schweizerischen Bauernverband mitgetragene Konzeption der staatlichen Agrarpolitik wurde erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zum Einsturz gebracht, als diese grundsätzliche Infragestellung einer Nahrungsmittel produzierenden Landwirtschaft in einer "hochentwickelten" Volkswirtschaft durch eine sich im Wesentlichen auf den drei folgenden Ebenen manifestierende Kritik an der Agrarpolitik überlagert wurde:

a) durch die sich in den 70er Jahren verstärkende und in den 80er Jahren mit der Gründung der Vereinigung zum Schutze der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) eine neue Dimension erhaltende innerbäuerliche Opposition, die sich nun in erster Linie gegen die Ausgestaltung der die mittelgrossen Betriebe bevorzugenden Preispolitik wandte

b) durch die Kritik der Umweltbewegung an den ökologischen Auswirkungen der Landwirtschaft, die zur Erreichung der ihr von der Industrielogik bestimmten Produktivitätssteigerung mit einem immer grösseren Hilfsstoffeinsatz operierte

c) durch den zunehmenden Druck zur Überwindung der Stagnation des Wirtschaftswachstums bzw. den im Verlauf der Gatt-Verhandlungen sich zuspitzenden aussenhandelspolitischen Druck zur weiteren Öffnung der Grenzen für Rohstoff- und Nahrungsmittelimporte als Vorbedingung für einen verbesserten Marktzutritt der Exportindustrie auf den Weltmärkten.

Diese vielfältige, in sich widersprüchliche Kritik führte in einem politisch komplexen Prozess im Verlauf der zweiten Hälfte der 80er Jahre zu einem immer breiter abgestützten Konsens über die Notwendigkeit einer umfassenden Reform der staatlichen Agrarpolitik. Die Ablehnung des Zuckerbeschlusses im September 1986 markierte sowohl das Scheitern der bisherigen Agrarpolitik als auch den Beginn der konkreten Reformbestrebungen, die mit der Inkraftsetzung der Agrarpolitik 2002 (AP 2002) im Winter 1998/99 ihren (vorläufigen) Abschluss fanden. Die AP 2002 ist das Resultat des Kompromisses zwischen widersprüchlichen Forderungen, die aber für sich beansprucht, die Grundlagen zur Lösung sowohl der finanziellen als auch der ökologischen Probleme zu liefern.

3.1.1. Eine (zunächst) verworfene Alternative: Die Reduktion der Landwirtschaft auf die Landschaftspflege und die Erhaltung der Produktionsbereitschaft für den Krisenfall

Eine erste substantielle Kritik an der Nachkriegsagrarpolitik und zugleich konkrete Reformvorschläge aus der Sicht der liberalen Volkswirtschaftslehre hatte Hans Bachmann schon Ende der 50er Jahre geleistet. Vor dem Hintergrund des langsam Gestalt annehmenden europäischen Integrationsprozesses publizierte der St. Galler Ökonom 1958 in der "Aussenwirtschaft" einen Aufsatz, in dem er präzise Vorschläge zur Überwindung der Probleme machte, die sich mit den national zum Teil sehr unterschiedlichen Agrarpolitiken ergaben.⁸⁸ Bachmann plädierte hier zum einen für eine einheitliche Gestaltung der westeuropäischen Agrarpolitik und zum anderen für eine Trennung der Marktordnungen von den sozial- und einkommenspolitisch motivierten Unterstützungen des Agrarsektors.

Mit diesem Modell glaubte Bachmann nicht nur das Integrationsproblem für die am europäischen Zusammenschluss partizipierenden Staaten zu lösen, sondern er sah darin auch eine Alternative zur bestehenden Agrarpolitik in der Schweiz. Ohne den Begriff als solchen schon zu gebrauchen, setzte er sich dafür ein, die bisher auch aufgrund sozialpolitischer Überlegungen erlassenen Preisstützungen in produktionsunabhängige, aber an die bewirtschaftete Fläche gebundene Direktzahlungen (oder "globale Produktionssubventionen", wie Bachmann es nannte) zu verwandeln.⁸⁹ So würden die Bauern ihre Produktion ausschliesslich nach den Produktpreisen, welche weitgehend oder vollständig denjenigen auf dem Weltmarkt entsprechen würden, und den Gestehungskosten ausrichten, war er überzeugt. Trotz der postulierten Trennung der Preis- und Einkommenspolitik wollte Bachmann den Nahrungsmittelproduzenten in bezug auf die staatlichen Wettbewerbsvorschriften aber wegen der strukturellen Marktschwäche, die sich für die einzelnen Produzenten ergab, weiterhin eine Ausnahmebehandlung zugestehen. Die sei sinnvoll, argumentierte er, da ja die Interessen der Konsumentenschaft durch einen freien internationalen Handel mit Agrargütern gewahrt wären.

Dieser Vorschlag, den Konflikt zwischen europäischer Vielgestaltigkeit und ökonomischer Integration durch eine Trennung von Preis und Einkommen zu lösen, wurde aber weder in die Diskussion noch in die Umsetzung der Neuorientierung der staatlichen Agrarpolitik 1959/60 einbezogen. Statt dessen haben die Agrarpolitiker die Probleme der Landwirtschaft mit einer Ausdehnung des Hilfsstoffeinsatzes und den damit ermöglichten Produktivitätssteigerungen zu lösen versucht. Doch entpuppte sich diese Hoffnung spätestens Ende der 60er Jahre als Illusion, so dass jetzt auch Agrarökonomien wie der ebenfalls an der Handelshochschule St. Gallen lehrende Wilhelm Gasser-Stäger zur Meinung gelangten, dass zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft die "Trennung der Agrarpolitik in eine Produktions- und eine Einkommenspolitik" notwendig sei.⁹⁰

Diese Entkoppelung dränge sich auch deshalb auf, wurde jetzt zunehmend argumentiert, weil die Landwirtschaft ja nicht nur Nahrungsmittel erzeuge, sondern immer mehr auch wesentliche "Dienstleistungen" in der Form der Kriegs- und Krisenvorsorge oder des Landschaftsschutzes erbringe. Die Landwirtschaft müsse immer mehr als ein "Mehrproduktunternehmen" aufgefasst werden, dessen Dienstleistungen auch als solche bezahlt werden sollten, gab Hans Christoph Binswanger zu bedenken. Sinnvollerweise erfolge diese Bezahlung direkt, entsprechend der erbrachten Dienstleistung und nicht über die Preise der erzeugten Produkte.⁹¹

In Zukunft sollten die Bauern ihr Einkommen idealerweise also einerseits durch den Produktverkauf zu (nicht durch Exportsubventionen verfälschten) Weltmarktpreisen, andererseits durch staatlich garantierte, an die bewirtschaftete

Fläche gebundene Bewirtschaftungsbeiträge erzielen. Durch eine entsprechende Ausgestaltung solcher Bewirtschaftungsbeiträge könne relativ leicht sichergestellt werden, dass die Gesamtaufwendungen der Gesellschaft (Steuerzahler und Konsumenten) stabil blieben und Betriebe, die pro bewirtschaftete Flächeneinheit niedrigere Erträge erzielten "und damit vor allem zur Kriegs- und Krisenvorsorge und zur Landschaftspflege beitragen" würden, höhere Einnahmen als bisher erzielten.⁹² Aber auch die Verfechter dieser Strategie gingen von der Notwendigkeit eines Strukturwandels aus und schlugen deshalb vor, dass die Bewirtschaftungsbeiträge in bestimmten Fällen in "Sozialbeiträge beziehungsweise Umschulungsbeiträge" umgewandelt werden könnten, um so "Inhaber von Grenzbetrieben vermehrt zu veranlassen, den Boden für Zwecke der Agrarstrukturverbesserung freizugeben."

Stimmten die Ökonomen in der Notwendigkeit der Entkoppelung von Preis- und Einkommenspolitik noch weitgehend überein, so klafften die Vorstellungen darüber, welche **Funktionen** die Landwirtschaft in der Industriegesellschaft überhaupt zu erfüllen habe, fundamental auseinander. Im Gegensatz zu Binswanger, der bei seinen Reformvorschlägen wie Bachmann noch explizit davon ausging, dass eine der drei Hauptaufgaben der Landwirtschaft neben der Sicherung der Landesversorgung in Kriegs- und Krisenzeiten und der Landschaftspflege die Produktion von "preisgünstigen und qualitativ hochstehenden Nahrungsmitteln" sei, machte es nach Henner Kleinewefers schlichtweg "keinen Sinn" mehr, im Inland Produkte herzustellen, die auf dem Weltmarkt "in gleicher Qualität zu niedrigeren Preisen" gekauft werden konnten.⁹³ Er nahm damit einen Gedanken des Migros-Vertreter Walter Biel auf, der schon ein Jahr zuvor im Parlament erklärt hatte, anstatt "teure Produktionsfaktoren, also Boden, Kapital und Arbeit, in einer Produktion zu beschäftigen, nur um Dinge zuviel zu erzeugen, die wir eigentlich anderweitig günstiger einkaufen könnten",⁹⁴ sollte der Staat besser den Ausstieg aus der Landwirtschaft fördern und den übriggebliebenen Bauern andere Aufgaben als die Nahrungsmittelproduktion zuweisen. Das agrarpolitische Ziel, in der Schweiz preisgünstige und qualitativ hochstehende Nahrungsmittel zu produzieren, sei im Interesse der Wohlstandssteigerung deshalb zu streichen, forderte jetzt auch Kleinewefers. Denn die Konsumenten in der Schweiz könnten am besten "**ohne** eine schweizerische Landwirtschaft" mit preisgünstigen, qualitativ hochstehenden Nahrungsmitteln versorgt werden.⁹⁵

Für Kleinewefers waren nur noch die Sicherung der Landesversorgung in Kriegs- und Krisenzeiten sowie die "Pflege, Erhaltung und Restitution einer das Leben ermöglichenden natürlichen Umwelt der Menschen" erstrebenswerte agrarpolitische Zielsetzungen.⁹⁶ Nur dazu war die Erhaltung einer Landwirtschaft notwendig und sinnvoll - eine Landwirtschaft allerdings, die nicht mehr eine

Produktionsfunktion zu erfüllen hatte, sondern ausschliesslich zur Kriegs- und Krisenvorsorge und zur Landschaftspflege erhalten werden sollte. Aufgabe der (Agrar-)Politik sollte deshalb nicht mehr die Sicherstellung der Nahrungsmittelproduktion zur Befriedigung der physiologischen Bedürfnisse der hier lebenden Menschen sein, sondern die Erhaltung der Produktionsbereitschaft für den Kriegsfall; zusätzlich sollte der Staat dafür sorgen, dass die "Landwirtschaft das öffentliche Gut Umwelt produziere und konsumreif mache".⁹⁷ (Offenbar ging Kleinewefers schon in den frühen 70er Jahren von der für die heutige Umweltökonomie typischen Vorstellung aus, dass Ökologie ein "öffentliches Gut" sei, das "produziert" werden könne, obwohl die Ökologie weder ein Gut noch produzierbar ist. Zudem ist völlig ungeklärt, wie in diesem Falle "öffentlich" definiert werden kann.)

Nach Kleinewefers war es die Aufgabe der (Agrar-)Politik, den anzustrebenden Grad der Selbstversorgung in Krisenzeiten zu bestimmen und festzulegen, "was in welcher Menge wo im Ernstfall optimal produziert werden soll". Daraus ergäbe sich dann auch "eindeutig die Zahl der für das Land notwendigen Bauern", deren äusserliches Bild sich von "selbständigen Unternehmern" zu einer "Art beamteter Landschaftspfleger und -verwalter" - ähnlich dem Beruf eines Försters - verändern würde.⁹⁸ Als konkrete Massnahme zur Erreichung dieser Zielsetzung forderte er ein System "direkter Einkommenszahlungen", wobei nicht mehr die bewirtschaftete Bodenfläche die Bezugsbasis bilden sollte, sondern der "betriebsnotwendige Arbeitskräftebesatz", der zur Erreichung der Zielsetzungen zur Erhaltung der Produktions**bereitschaft** und der Landschaftspflege erforderlich wäre. Um diese Ziele "vollständig zu erreichen", schlug Kleinewefers vor, sollten die direkten Einkommenszahlungen die **einzige** Einnahmequelle für die Landwirtschaft werden. Die bei der Realisierung dieser Vorgaben anfallenden "Koppelprodukte" in Form von Nahrungsmitteln oder Rohstoffen sollten deshalb als Gegenleistung für die Direktzahlungen an den Staat abgeliefert werden, der sie dann auf eigene Rechnung zu Marktpreisen zu verkaufen hätte.

Kleinewefers' Vorschlag hatte in den 1970er Jahren politisch noch keine Chance; trotzdem war er von zentraler Bedeutung - und zwar in doppelter Hinsicht: Auf der einen Seite war es der erste ernstzunehmende Versuch, die im Ersten Weltkrieg mehrheitsfähig gewordenen Bestrebungen zur nationalstaatlichen Organisation der Nahrungsmittel**produktion** wieder aufzuheben. Er schlug vor, die Nahrungsmittelversorgung wieder, wie schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, dem Funktionieren des internationalen Handels zu überlassen und nur noch eine Produktions**bereitschaft** für den Fall eines möglichen Versagens dieses Handels zu organisieren. Im Gegensatz zu allen bisherigen Kritikern der Agrarpolitik plädierte er nicht mehr für eine Verbesserung der Massnahmen zur

Produktionssicherung, sondern für deren radikale Auslagerung aus dem Gestaltungsbereich des Staates; im Interesse der "Wohlstandssteigerung" sollte das Agglomerationsgebiet "Schweiz" auf die landwirtschaftliche Produktion verzichten. Damit goss Kleinewefers die schon in den 50er Jahren immer wieder geäußerte Ansicht, die Schweiz leiste sich mit der Erhaltung einer produzierenden Landwirtschaft einen "unnötigen Luxus",⁹⁹ gewissermaßen in eine wissenschaftliche Form.

Die Aufgabe des Staates sollte es nach Kleinewefers sein, die Pflege der Landschaft so zu organisieren, dass sie im Interesse der Freizeitgesellschaft zum Konsumgut aufbereitet würde. Er schlug also nichts anderes als eine radikale **Entkopplung** und Neuorganisation der im Kulturprozess bisher **untrennbar** miteinander verknüpften **Produktion** von **Nahrungsmitteln** und der **Gestaltung** der **Kulturlandschaft** vor. Eine liberale Handelspolitik sollte dafür sorgen, dass die Nahrungsmittelindustrie ihre Rohstoffe und der Handel seine Nahrungsmittel aus den für die Produktion kostengünstigsten Gegenden der Welt beschaffen könnten. Eine interventionistische "Umweltpolitik" sollte gleichzeitig sicherstellen, dass die Landschaft von quasi beamteten Landschaftsgärtnern zum "Konsumgut" aufbereitet würde.

3.1.2. Der erste Reformschritt: Stabilisierung der Mengen durch Kontingentierung der Produktion

Es war nicht erstaunlich, dass sich die Begeisterung für Kleinewefers' Forderung Anfang der 70er Jahre bei den Politikern noch in engen Grenzen hielt. Zwar stimmten die meisten dem von ihm geforderten Ausbau der Direktzahlungen als Alternative zu den Preisstützungen im Grundsatz zu, aber die erstmals offen formulierte Ansicht, dass auch die den Strukturwandel bisher überlebenden Bauern in einer hochentwickelten Volkswirtschaft mehr Schaden als Nutzen anrichteten, schockierte nicht nur die Angesprochenen selbst, sondern auch die Träger der offiziellen Agrarpolitik. Dieser Vorschlag warf ein derart grelles Licht auf die von der Agrarpolitik schon bisher stark beeinflusste Dezimierung der bäuerlichen Bevölkerung, dass die Verantwortlichen vor einer offenen Diskussion über die Auswirkungen ihrer Tätigkeit erst recht zurückschreckten. Sie führten damit den in den 50er Jahren fassenden Versuch zur Verniedlichung konkreter Auswirkungen der staatlichen Agrarpolitik weiter. Von einem "bäuerlichen Auflösungsprozess zu sprechen" sei "doch weiss Gott ein blödes Gerede", hatte

ein sichtlich verunsicherter Direktor der Abteilung für Landwirtschaft Mitte der 50er Jahre geschrieben, als erstmals offenkundig wurde, wie viele Betriebe trotz und/oder wegen der staatlichen Agrarpolitik ihre Existenzgrundlage verloren.¹⁰⁰

Die Negation der Vorschläge von Kleinewefers bedeutete aber nicht etwa einen Übergang zu einer Agrarpolitik, die den Bauernstand als Ganzes erhalten hätte. Im Gegenteil, man setzte ganz auf die Absorptionskapazität der Industrie- und Dienstleistungssektoren und verstärkte in einem ersten Schritt noch einmal die bereits in den 60er Jahren zum Tragen gekommene Strategie des Ausbaus des Hilfsstoffeinsatzes in der Landwirtschaft. Die Grundlage dieser Ausdehnung der Agrarproduktion war nicht einfach ein Ersetzen von Arbeit durch Kapital, sondern von erneuerbaren durch nichterneuerbare Ressourcen. In den 70er Jahren erfolgte noch einmal eine massive Steigerung sowohl der Futtermittelimporte als auch des Chemie- und Kunstdüngereinsatzes, so dass 1980 nicht weniger als 80 Prozent der inländischen Geflügel- und Schweinefleischproduktion auf importierten Futtermitteln beruhten!¹⁰¹

Der noch einmal gesteigerte Hilfsstoffeinsatz hatte eine Zuspitzung der sektoriellen Überproduktion zur Folge. Um die zunehmenden Verwertungskosten wieder in den Griff zu bekommen, einigten sich die Bundesverwaltung und die landwirtschaftlichen Verbände Mitte der 70er Jahre darauf, sowohl die Eier- und Fleisch- als auch die Milchproduktion auf jedem einzelnen Betrieb im Prinzip auf dem bisherigen Stand zu plafonieren. Die mit der Milchkontingentierung 1977 eingeführte einzelbetriebliche Beschränkung der Milchproduktion auf den Stand von 1974/75 und der seit Anfang 1980 herrschende Baustopp für Ställe zur Eier- und Fleischproduktion bescherten der Mehrzahl der kleinen und mittleren Bauernbetriebe aber ein unlösbares Dilemma: Der gleiche Staat, der seine Preisstützung auf die Bedürfnisse rationell wirtschaftender, d. h. konkret sich ständig modernisierender und damit - weil sie keine familienfremden Arbeitskräfte beschäftigten, die sie hätten abbauen können - die Produktion ausdehnender Betriebe einschränkte, verunmöglichte mit der einzelbetrieblichen Begrenzung der wichtigsten Produktionsbereiche den meisten Kleinbauern, dieser Auflage nachzukommen. Es war deshalb nur logisch, dass anfangs der 80er Jahre mit der Vereinigung zum Schutze der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) eine innerbäuerliche Oppositionsgruppierung entstand, die diese Agrarpolitik radikal in Frage stellte.¹⁰²

Die Proteste der VKMB verpufften nicht wie diejenigen der anderen bäuerlichen Oppositionsgruppierungen in den 1960/70er Jahren ohne grosse Wirkung auf die staatliche Agrarpolitik. Das hing weniger mit der VKMB als Organisation zusammen als vielmehr mit der Funktion die sie und vor allem René Hochuli als ihr populärster Repräsentant im sich neu gruppierenden agrarpolitischen Kräfteparallelogramm ausübten. **Grossverteiler und Nahrungsmittelindustrie**, die mittler-

weile ihre **eigenen agrarpolitischen Alternativen** zur bisherigen staatlichen Agrarpolitik zu entwickeln begonnen hatten, **nutzten** die durch die Popularität der innerbäuerlichen Opposition und den durch ähnliche Ursachen in den anderen Volkswirtschaften verursachten zunehmenden **internationalen Druck** geschaffene Erschütterung der bisherigen Agrarpolitik **zur Weichenstellung** in ihrem Interesse.¹⁰³

3.1.3. Der zweite Reformschritt: Der Versuch zur "Lösung" des Agrarproblems auf der Handelsebene mit der Integration des Agrarsektors in die Regelung des Welthandels durch das Gatt

Wie schon Ende der 50er und Ende der 60er Jahre wurde auch Anfang der 80er Jahre erneut nicht nur in der Schweiz, sondern fast überall in Westeuropa nach einer neuen Agrarpolitik gesucht.

Die Ursachen dieser Bestrebungen liegen einerseits darin, dass die durch den massiv zunehmenden Hilfsstoffeinsatz zustande gekommenen Produktionssteigerungen zu Überschüssen geführt haben, die mit Exportsubventionen zu Dumpingpreisen auf den internationalen Agrarmärkten abzusetzen versucht wurden. Diese von vielen Ländern gleichzeitig verfolgte Strategie löste sowohl innen- wie aussenpolitische Widerstände aus: In der Wirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre verminderte sich die innenpolitische Bereitschaft zur Finanzierung dieser Strategie, und aussenpolitisch führte das Chaos auf den internationalen Agrarmärkten zum Widerstand der Regierungen jener Industrienationen, die - wie die Cairns-Länder - auch über komparative Kostenvorteile in der Agrarproduktion verfügten. Ebenfalls eine nicht unbedeutende Rolle spielte der Umstand, dass durch die Exportsubventionen nicht nur die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer erheblich behindert wurden, sondern dass die Dumpingpreise auch deren Agrar-Entwicklungsstrategien unterminierten. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die OECD erneut nach einer "Neuorientierung" der Agrarpolitik suchte; diesmal allerdings nicht mehr primär durch eine Förderung der Produktivität, sondern im Kontext **alternativer Nutzungen** des ländlichen Raums. Dementsprechend rückten neben der Agrarpolitik nun v. a. die Regionalpolitik und die Raumplanung ins Zentrum der Überlegungen. Von der weiteren Ausdehnung des Agglomerationsprozesses versprach man sich zusätzliche Wertschöpfungsmöglichkeiten

durch die Befriedigung der neu entstehenden Erholungs- und Reproduktionsbedürfnisse.

Aus der von der OECD geradezu idealtypisch verkörperten Perspektive einer wachstumsorientierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft gab es im wesentlichen drei Bereiche, in denen eine profitablere Nutzung der ländlichen Räume als durch die bisherige Landwirtschaft möglich schien:

a) Von einer Schrumpfung der landwirtschaftlichen Produktion versprach man sich eine Reduktion der staatlichen Transferzahlungen sowie bessere Exportmöglichkeiten für den Industrie- und Dienstleistungsbereich.

b) Die Erweiterung der Freizeit- und Tourismustätigkeiten auf privater Basis in Teilen des ländlichen Raumes sollte diesen rentabler als bisher machen. In einer besseren Aufnahme der (Freizeit-)Bedürfnisse der Konsumgesellschaft erblickte die OECD ein grosses Potential für zusätzliches wirtschaftliches Wachstum. "Selektive Anpassungsprogramme" seien "nicht der einzige Weg", schrieb die OECD 1994. Die Kapazität des Privatsektors bei der Anpassung solle nicht unterschätzt werden, gebe es doch hier "Potentiale, die zur Zeit nicht beschrieben werden können, die jedoch bei der richtigen Anreizstrategie zu Tage treten" würden.¹⁰⁴

c) Der übrigbleibende Teil des von der **Nahrungsmittelproduktion** "befreiten" ländlichen Raums sollte als "ökologische Ausgleichsfläche" definiert werden. Mit Direktzahlungen sollten - wie von Kleinewefers schon 25 Jahre zuvor in der Schweiz gefordert - die bisherigen Bauern in "quasi beamtete Landschaftsgärtner" zwecks Herstellung der zum "öffentlichen Gut" deklarierten Ökologie verwandelt werden. Bisher habe sich die "Umweltpolitik antagonistisch zur Agrarpolitik verhalten",¹⁰⁵ schrieb die OECD; durch die Theorie der Produktion öffentlicher Güter sei die Landwirtschaft aus ihrem Konflikt mit der Umwelt befreit worden, ohne dass das die Gesellschaft mehr kosten würde als bisher. Im Gegenteil, weil die Direktzahlungen aus den Einsparungen bei der Preisstützung und aus dem beschleunigten Ausstieg aus der Landwirtschaft finanziert werden sollten, versprachen die neuen Massnahmen sogar noch monetäre Gewinne.

Auch in der Schweiz stiessen die Kerngedanken dieser Argumentation auf breite Zustimmung. Die Ablehnung des Zuckerbeschlusses im September 1986 war ein klares Votum gegen eine Ausdehnung des Ackerbaus im Inland. Gleichzeitig verpflichtete sich die Schweiz mit der - von ihr wesentlich beeinflussten - Ministererklärung von Punta del Este zum Auftakt der achten Zollabbau-Runde im Rahmen des Gatt, eine "weitere Liberalisierung" des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten sowie einen Abbau der staatlichen Preisstützungen voranzutreiben. Im Gegensatz zum Schweizerischen Bauernverband erkannte der internatio-

nale Grosshandel die Bedeutung der Ministererklärung sofort, schrieb die Welt-handelsvereinigung doch nur zwei Tage nach Abschluss der Ministerkonferenz, besonders erfreulich sei der Agrarbeschluss, der es erlaube, das Agrarproblem künftig von der "handelspolitischen und nicht mehr von der landwirtschaftlichen Seite her anzugehen".¹⁰⁶

Der mit der Verwerfung des Zuckerbeschlusses innenpolitisch definitiv verordneten Suche nach einer "neuen" Agrarpolitik wurde mit der im aussenpolitischen Bereich eingegangenen Verpflichtung zum Abbau der Preisstützungen eine klare Richtung gegeben, hinter die sich ein grosser Teil der Kritiker der bisherigen Agrarpolitik stellen konnte. Vom Vorort über die Konsumentenorganisationen bis zum Gewerkschaftsbund setzten nun fast alle politisch relevanten Kräfte ihre agrarpolitischen Hoffnungen auf die Verhandlungen auf internationaler Ebene.

Es waren dann folgerichtig auch in der Schweiz vorwiegend die handelspolitisch motivierten Forderungen nach einem Abbau der Preisstützungen und nicht die aus Umweltschutzkreisen seit den 70er Jahren geforderten Abgeltungen ökologischer Leistungen, die den Bund in der zweiten Hälfte der 80er Jahre veranlassten, das Instrumentarium der Preisstützung ab- und die produktionsunabhängigen Direktzahlungen auszubauen.

Der massive Ausbau der bereits damals rund 40 Prozent aller Ausgaben des Bundes für Ernährung und Landwirtschaft ausmachenden Direktzahlungen stiess in der Öffentlichkeit und bei den interessierten Kreisen deshalb auf eine so breite Zustimmung, weil neben den in erster Linie an der Einkommenssicherung interessierten Produzenten sowohl die auf eine Ausdehnung des (Agrar-)Handels pochenden Kreise als auch die primär auf eine Extensivierung der Inlandproduktion drängenden Umweltschutzkreise hofften, mit der Ausweitung der Direktzahlungen ein wirkungsvolleres Steuerungsinstrument für ihre Anliegen in die Hand zu bekommen. "Direktzahlungsmodelle", schrieb die NZZ vieldeutig und bestimmt zugleich, "lassen sich (...) variieren."¹⁰⁷

3.2. Kerngehalt der neuen Agrargesetzgebung

Ein zentrales, im öffentlichen Bewusstsein allerdings kaum verankertes Element der neuen Agrargesetzgebung ist die "Legalisierung" der bereits in den 50/60er Jahren einsetzenden Tendenz zur bodenunabhängigen Nahrungsmittelproduktion in den gewerblich-industriellen Aufstockungs- und einem Teil der bäuerlichen

Familienbetriebe (vgl. Kapitel 2.2.4.). Die Behörden gingen 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 diese Strategie mit dem 3. Landwirtschaftsbericht 1965 zur offiziellen Politik erhoben wurde. Mit der (partiellen) Loslösung vom Boden hoffte man, die in der bodenabhängigen Nahrungsmittelproduktion angelegten Wachstumsrestriktionen überwinden zu können.

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 neu 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 **keine Rolle** mehr. Konsequenterweise wurde mit der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998 gemäss Artikel 16 die Landwirtschaftszone nun auch für Bauten für die bodenunabhängige Produktion (beispielsweise Gewächshäuser für die Hors-sol-Herstellung von Gemüse oder von Masthallen für die Schweine- und Geflügelproduktion ohne eigene Futterbasis) **geöffnet**.

In diesem Punkt "legalisiert" die neue Agrargesetzgebung also 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 (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 primär aus versorgungspolitischen und zum Schutz der erneuerbaren Ressourcen, seit den 1930er Jahren zunehmend auch aus sozialpolitischen Motiven, teilweise vom Staat festgelegt und gestützt wurden.

Mit der Neuorientierung der Agrarpolitik 1959/60 strebte man eine Senkung der Produktionskosten an. Damit sollte der Nahrungsmittelindustrie ermöglicht werden, ihre Rohstoffe in der Schweiz zu den gleichen Bedingungen wie auf dem Weltmarkt erstehen zu können, und gleichzeitig hoffte man, künftig Käse ohne staatliche Zuschüsse exportieren zu können. Weil dieses Ziel jedoch nicht erreicht wurde - aufgrund des währungsbedingten hohen inländischen Preis- und Einkommensniveaus auch gar nicht erreicht werden konnte -, wurde die ökonomische Kritik an der Nahrungsmittelproduktion im Inland und der Agrarpolitik des Bundes trotz den Rationalisierungsmassnahmen immer lauter. Ende der 1960er

Jahre war es vor allem Henner Kleinewefers, der auf die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft hinwies und 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 zu erreichen. Dies geschah durch einen immer grösser werdenden Hilfsstoffeinsatz, den Import von Futtermitteln zur bodenunabhängigen Tierproduktion, die flächenmässige Vergrösserung der Betriebe, durch das kontinuierliche Ausscheiden aus dem Produktionsprozess der jeweils kleinsten Betriebe und die kontinuierliche Dezimierung der Arbeitskräfte in der **Agrarproduktion** insgesamt sowie durch einen staatlich gestützten und organisierten Export von Käse und Zuchtvieh. Jetzt zieht sich die Verwaltung aus der Produktionslenkung und aus der Organisation und Stützung des Exports zurück. Gemäss der neuen Gesetzgebung soll jetzt "mehr Markt" in der Nahrungsmittelproduktion dafür sorgen, dass der "gesamte Ernährungssektor" international wieder konkurrenzfähig werde. In dieser Hinsicht ist die Zielsetzung der staatlichen Agrarpolitik also (auch) **die genau gleiche geblieben**, wie sie bereits seit der "Neuorientierung" 1959/60 galt. Einen **Bruch** mit der "alten" Agrarpolitik gibt es 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 in der Rechtsordnung noch bestehenden (wenn auch seit den 1960er Jahren nicht mehr respektierten) Unterschieds zwischen bodenabhängigen und bodenunabhängig produzierten Nahrungsmitteln wie auch die Forderung nach "mehr Markt" zielen primär darauf ab, die Produzentenpreise zu senken. Daneben ist die Absichtserklärung, die **Agrarproduktion** auf eine "nachhaltige Basis" zu stellen, das zweite Hauptelement 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 unüberhörbar gewordene 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 - in Form einer umfassenden Ökologisierung der **Produktion**, der **Verarbeitung**, des **Handels** und des **Konsums** der Nahrungsmittel 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 Produktionsform auszuweichen, die keinen landwirtschaftlichen Boden benötigt - und den dadurch **”freigewordenen”** Boden künftig als ökologisches Reservat zu erhalten; die Kehrseite der ökologischen Ausgleichsfläche ist die Ausdehnung der Importe und der Hors-sol-Produktion im Inland. Und mit der Öffnung der Landwirtschaftszone für Dienstleistungen aller Art im revidierten Raumplanungsgesetz werden die Bauern aufgefordert, ihr Einkommen über die Erbringung von Dienstleistungen statt die Produktion von Nahrungsmitteln zu realisieren.

Ob mit diesen Massnahmen die beiden in der Gesetzgebung explizit als Zielsetzungen formulierten Bestrebungen einer **”nachhaltigen und auf den Markt ausgerichteten”** Produktion auch tatsächlich erreicht werden, bleibt allerdings mehr als fraglich, wie in den Kapiteln 3.2.1. bis 3.2.3. aufgezeigt wird.

3.2.1. Die ungenügende Differenzierung von Landwirtschaft und Ernährungssektor in der neuen Agrargesetzgebung

Nahrung ist ein **”fait social total”**¹⁰⁸- oder anders formuliert: Der Mensch ist, was er isst.¹⁰⁹ Wie die Säugetiere ist auch der Mensch als biologischer Organismus über die Nahrung irreversibel mit der Natur verbunden. Seine einzigartige biologische Struktur aber, in einem quasi-embryonalen Zustand geboren zu werden, erlaubt die Entfaltung menschlicher Potentiale immer nur in einem kulturellen Kontext, der gleichzeitig ermächtigend und beschränkend ist. 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 deshalb 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.

Nahrungsmittel als Kategorie umfassen denn auch so unterschiedliche Waren wie in der Landwirtschaft auf biologischer Grundlage angebaute Frischprodukte oder industriell produzierte "functional food". Jedes Nahrungsmittel wird durch die ihm eigenen Produktions- und Verarbeitungsverfahren mit den entsprechenden ökologischen Auswirkungen hergestellt, von Verteilerorganisationen über sehr unterschiedliche Absatzkanäle auf Märkten mit allen nur denkbaren Marktformen vermarktet und von sehr ungleich geschichteten Konsumenten aus einer Vielzahl von Motiven heraus gekauft und konsumiert. Auch die durch die institutionellen Rahmenbedingungen definierte Werbung und Entsorgung ist unterschiedlich. So durfte bislang für natürliche Lebensmittel nicht mit ihrer Heilwirkung geworben werden, die Hersteller der sogenannten "Nutraceuticals" hingegen können ihre Produkte heute als "hochspezialisierte Nahrungsmittel auf wissenschaftlicher Grundlage mit gesundheitserhaltenden Eigenschaften" anpreisen.¹¹⁰

Als Akteure treten im "Ernährungssektor" denn auch nicht etwa gleichwertige und gleichmächtige Individuen auf, sondern so unterschiedliche Organisationen wie bäuerliche Biobetriebe oder multinationale Nahrungsmittelkonzerne. Einige der "Wirtschaftskreisläufe" – sofern der Begriff aufgrund der Irreversibilität überhaupt angebracht ist – sind lokal, andere national und immer mehr international und global vernetzt, mit völlig verschiedenen wirtschaftlichen Gewinnmöglichkeiten, aber auch ganz unterschiedlichen ökologischen und sozialen Auswirkungen.

Diesem Umstand trägt die neue Agrargesetzgebung in keiner Art Rechnung, obwohl sie postuliert, die Landwirtschaft auf eine nachhaltige Entwicklung hin zu orientieren und "die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors" bewirken zu wollen. Die Vielzahl von Interessengegensätzen in einem so heterogen strukturierten Sektor erforderte in einem ersten Schritt jedoch eine klare Identifikation derjenigen Akteure, die mit einer neuen Gesetzgebung ermächtigt, und derjenigen, die damit eingeschränkt werden sollen. Zweitens muss-

ten die ganz unterschiedlichen Orientierungen und Entwicklungspfade, die sich aus solchen Neuermächtigungen und -beschränkungen ergeben, zumindest antizipiert und thematisiert werden. Dass das gerade jetzt, wo die Landwirtschaft wie nie zuvor an einem Entscheidungspunkt alternativer Orientierungen steht, nicht gemacht wird, lässt darauf schliessen, dass sich die Träger der Agrarreform - aus was für Gründen auch immer - bewusst für den "Entwicklungspfad" einer weiteren **Schrumpfung der bäuerlichen Landwirtschaft** und damit einer immer umfassenderen **Industrialisierung der Ernährung** entschieden haben.

Die Akteure der Landwirtschaft, der Ernährungsindustrie und des Agrarhandels stehen vor ganz unterschiedlichen Problemstellungen. Die Bauern, die die Kapazitäten der Produktionsfaktoren (Boden, Arbeit und Kapitalgüter) aufgrund der qualitativen Eigenschaften biotischer Ressourcen **nicht** voll auslasten können, sind mit dem Umstand konfrontiert, dass Nahrungsmittel als (auch) an den biologischen Stoffwechsel gebundene Produkte Absatzbeschränkungen unterworfen sind, die durch die **Bevölkerungsentwicklung** und die **Produktivitätsfortschritte** gegeben sind. Dazu kommt, dass über den leicht verderblichen Frischprodukten immer ein Damoklesschwert hängt, da die Marktpreise als Folge nur schon geringster Überschüsse völlig zusammenbrechen können. Diese Erscheinungen, die auch in Besitzgesellschaften gelten, erhalten in industriellen Eigentumsgesellschaften, in denen der permanente Kostendruck laufend Produktivitätsfortschritte erzwingt, eine besondere Bedeutung. Dies um so mehr, als die moderne Agrartechnik die Bauern von Krediten ebenso abhängig gemacht hat wie beim Bezug von Hilfsstoffen von oligopolistisch strukturierten Zulieferern und beim Absatz von oligopsonistisch strukturierten Abnehmern.

Diese Umstände haben die Einkommensverhältnisse der grossen Mehrheit der Bauern in den Industriestaaten im 20. Jahrhundert so prekär werden lassen, dass alle modernen Gesellschaften im 20. Jahrhundert mit auch sozialpolitisch motivierten Preisstützungen in die landwirtschaftliche Einkommensbildung eingegriffen haben. Die Einkommensprobleme der von der staatlichen Strukturpolitik bisher bevorzugt behandelten mittelgrossen Agrarproduzenten sind mit der Globalisierung der Marktbeziehungen aber nicht gelöst worden, sondern haben sich noch verschärft. Auch deshalb sind die staatlichen Ausgaben für Ernährung und Landwirtschaft in den letzten Jahren noch weiter gestiegen, obwohl sich in den 1990er Jahren sowohl die Zahl der Beschäftigten im Agrarsektor als auch deren Einkommen drastisch verringert haben. Die Folgen der staatlichen Agrarpolitik der 90er Jahre waren **nicht** die Stärkung einer **Nahrungsmittelproduktion auf nachhaltiger Basis**, sondern die Vermeidung eines durch die Marktlogik drohenden Chaos und die **massive Stärkung der Position der Nahrungsmittelindustrie** innerhalb des Ernährungssektors.

Der einzige Wachstumsmarkt für die Landwirtschaft besteht darin, bei steigendem Realeinkommen der Bevölkerung die pflanzlichen durch tierische Nahrungsmittel zu substituieren und innerhalb tierischer Produkte die billigeren durch teurere zu ersetzen. Die im wesentlichen durch die wachsende Nachfrage nach Fleisch ausgelöste Industrialisierung der Tierproduktion in den 60er Jahren ist sowohl eine Ursache als auch eine Folge des kumulativen Entwicklungsprozesses, in dessen Verlauf nicht nur ein erheblicher Teil der Tierhalter aus der Produktion verdrängt, sondern auch die Tiere in einer Art und Weise zur Ware degradiert wurden, die einen Teil der Konsumenten bis zum Ekel strapaziert und zu einer Reduktion des Fleischkonsums in den letzten Jahren geführt hat. Das Verständnis der Ursachen und des Charakters dieses Vorgangs wäre eine weitere dringende Grundvoraussetzung für die Erarbeitung zukunftsfähiger Lösungen. Dazu notwendig wäre aber eine integrierte Betrachtung der **landwirtschaftlichen** und **industriellen** Teilprozesse innerhalb des Ernährungssektors, wie sie heute etwa in der Betrachtungsweise der "industriellen Ökologie" geleistet wird.¹¹¹ Die in der neuen Agrargesetzgebung undifferenzierte **Gleichsetzung** von Landwirtschaft und Ernährungsindustrie liefert dazu aber keinen Beitrag, sondern verschleiert die unterschiedlichen Ausgangslagen von Landwirtschaft und Ernährungsindustrie im Interesse der Nahrungsmittelindustrie.

Das folgende ist zwar kein Ersatz für das Fehlen dieser Analyse in der offiziellen Agrarpolitik, es zählt aber wenigstens einige der zentralen Elemente auf, die bei einer differenzierteren Betrachtungsweise berücksichtigt werden müssten.

Im Verlauf der meisten Produktionsprozesse entstehen Koppelprodukte, die in vernetzten Stoffwechselprozessen entweder genutzt oder als Abfall entsorgt werden. Die Relevanz dieser Aussage für eine wirkliche Agrarreform ergibt sich aus einer für die Landwirtschaft besonders fatalen Entwicklung, die mit der sich ausdehnenden Mineralientechnologie einsetzte: Bis in die 1950er Jahre waren pflanzliche und tierische Fette Grundlage aller Seifen- und Waschmittelproduktion. Diese auf erneuerbarer Basis beruhenden Ressourcen waren weder knapp noch fehlten ihnen qualitative Eigenschaften, die eine Weiterentwicklung behindert hätten. Deren fast vollständige **Substitution** durch eine Koppelproduktion **innerhalb** der **Erdölindustrie** mittels stark umweltbelastender Industrieprozesse und synthetischer Waschmittel erfolgte aus privatwirtschaftlichen Gewinnüberlegungen ohne Berücksichtigung der Umweltschädigungen und ohne Konzeptualisierung ihrer Auswirkungen auf die Beeinträchtigung der **Koppelproduktion** in der Landwirtschaft von **Nahrungsmitteln** und **industriellen Rohstoffen**.¹¹² Der Wegfall der Möglichkeit, Teilprodukte der Tierhaltung als industrielle Rohstoffe weiter zu verarbeiten, und die mit der industriellen Tierproduktion einhergehende Ungeniessbarmachung sensibler Teile, die früher als wohlriechende Spezialitäten

galten und sich als kulturelles Erbe in der Kochkunst manifestierten, sowie die statusbedingten Veränderungen der Essgewohnheiten haben dazu geführt, dass der für menschliche Zwecke verwertbare Anteil des tierischen Schlachtkörpers mittlerweile auf rund die Hälfte geschrumpft ist. Wirtschaftlich bedeutet dies, dass immer mehr Tiere produziert werden müssen, um immer geringere Anteile nutzen zu können. Das erhöhte die Kosten und rief deshalb nach noch grösseren Rationalisierungen. Und ökologisch stellte sich das Problem des Recyclings dieses stark wachsenden Umfangs von "Abfällen". Zu lösen versucht hat man es mit einem "Kurzschluss", indem die Abfälle der Tierproduktion via Futtermittel direkt in die Nahrungskette der Pflanzenfresser eingespiesen wurden. Die Folgen dieses biologisch unhaltbaren Recyclings kennen wir heute unter den Begriffen BSE respektive Rinderwahnsinn.

Eine Lösung dieses und vieler anderer grundsätzlicher Probleme kann aber weder mit "mehr Markt" noch über eine Extensivierung der Produktion oder der Bildung von "Branchenorganisationen" gefunden werden. Die an sich erfreuliche Tatsache, dass das neue Landwirtschaftsgesetz Bauern mit besonderen Direktzahlungen ermöglicht, ihre Tiere artgerechter zu halten, führt in Einzelfällen auf der einzelbetrieblichen Ebene zu einer Lösung. Gefordert ist aber auch eine kreative Lösung auf der Basis einer erneuerbare und nichterneuerbare Ressourcen thematisierenden Zukunftsfähigkeit, wodurch erst Möglichkeiten sichtbar werden können, Lösungen agrarischer und industrieller Stoffkreisläufe durch über Branchen hinausgehende Neuvernetzungen zu finden.

Die zweite Möglichkeit einer zusätzlichen Wertschöpfung innerhalb der Landwirtschaft besteht im biologischen Anbau, der sich auf jenen (im Moment beschränkten) Teil der Konsumenten ausrichtet, der chemischen Rückständen, Geschmacksveränderungen und genmanipulierten Produkten aus konventioneller Produktion ausweichen will. Biologisch wirtschaftende Bauern unterstützt die neue Agrarpolitik zwar mit höheren Direktzahlungen als Ausgleich für den Mehraufwand auf ihren Betrieben. Dieser sollte in einer Marktwirtschaft eigentlich durch "den Markt" abgegolten werden, aber die selbst nach konventionellen Kriterien funktionierenden Grossverteiler als marktmächtige Akteure weigern sich aus **Vermarktungsgründen**, biologische Nahrungsmittel so teuer zu verkaufen, dass die zusätzlichen Produktionskosten gedeckt werden könnten. So senkten die Grossverteiler den Preis für Biomilch Anfang Mai 1999 trotz einem Nachfrageüberhang im gleichen Ausmass wie denjenigen für konventionelle Milch. Die Reaktion der Konsumenten wurde gar nicht erst abgewartet und die protestierenden Bioproduzenten wurden - genau gleich wie in den 1960er Jahren von den (Agrar-)Politikern - von den Grossverteilern angehalten, sich um die Produktion zu kümmern und die Vermarktung den Verarbeitern zu überlassen. Mit den

höheren Direktzahlungen sind zwar unter Umständen die unmittelbaren Einkommensprobleme zumindest eines Teils der Biobauern gelöst, eine tragfähige Basis für eine Weiterführung der Ökologisierungsbestrebungen in der Produktion auf den Stufen der Verarbeitung, des Handels und des Konsums ist dies aber gerade **nicht**.

Im Gegensatz zu den Nahrungsmittel**produzenten** richten sich die Akteure der Nahrungsmittel**industrie** mit ihrem Angebot nicht in erster Linie an den durch den biologischen Stoffwechsel vorgegebenen **Nahrungskonsum**, sondern eher an die mit der Nahrung verknüpften gesellschaftlichen und kulturellen Erwartungen und kombinieren so die Befriedigung des **materiellen Nahrungsbedarfs** und den Verkauf **symbolischer Gehalte**. Mit ihren Produkten reagiert die Nahrungsmittelindustrie einerseits auf den gesellschaftlichen Wandel, der sich aus der sich verändernden Altersstruktur der Bevölkerung (Babyfood und spezielle Nahrung für alte Menschen), den sich verändernden Geschlechterbeziehungen (sinkender Anteil der in den Familien aufgenommenen Nahrung, männer- und frauenspezifische Nahrung) sowie dem Wandel in Arbeits- und Freizeitgestaltungen (Nahrung für den Sportler, den Kopfarbeiter, den Fernsehzuschauer etc.) ergibt. Andererseits wird so der "Hunger" aus unbefriedigten Bedürfnissen aller Art auf Nahrungsmittel kanalisiert. Mit Nahrungsmitteln können Funktionen von der Angstberuhigung bis zur Überwindung der Zeitlichkeit assoziiert werden, wie die Omnipräsenz der Nahrungsmittelwerbung mehr als deutlich macht. Diese Koppelproduktion von **Nahrung** mit **Symbolen** erklärt auch, weshalb die Nahrungsmittelindustrie trotz dem **biologisch beschränkten Stoffwechsel** eine typische **Wachstumsindustrie** ist und besonders attraktive Gewinnmargen aufweist. In bezug auf den bereits erwähnten "functional Food" zeigen Untersuchungen, dass in den USA bereits ein Drittel der Konsumenten regelmässig "Lebensmittel aus Labors" zu sich nimmt. Der Markt für diese Produkte wächst momentan jährlich um 9 Prozent und dürfte bis zum Jahr 2010 ein Umsatzvolumen von 27 Milliarden Dollar erreichen.¹¹³

Die Möglichkeiten zur Ausdehnung der Gewinne steigen in der Nahrungsmittelindustrie also nicht nur mit dem Monopolgrad innerhalb der Marktform, sondern auch mit dem Anteil des symbolischen Gehalts an den Produkten, der viel mehr von der Werbung und den Projektionsbedürfnissen der Konsumenten abhängt als von den Rohstoffen der Landwirtschaft. Allerdings befinden sich nicht alle Akteure innerhalb des vielschichtigen Sektors der Nahrungsmittelindustrie in der Lage, Symbole unter monopolistischen Bedingungen anbieten zu können. Die älteren Eigenschaften der Nahrungsindustrie, beispielsweise wie die von Konservenfabriken und Bäckereien wahrgenommenen Funktionen zur Verarbeitung und besseren Haltbarmachung von Nahrungsmitteln, erfolgen durchaus auch unter dem in einer Eigentumsgesellschaft üblichen Kostendruck. Die **Kostenstruktur** in der Nah-

nahrungsmittelindustrie wird aber nur zum **kleinsten** Teil durch die landwirtschaftlichen Rohstoffpreise bestimmt. Wenn **mehr als zwei Drittel der Konsumentenpreise in der Verarbeitung und im Handel** entstehen, dann müssen erfolversprechende Bestrebungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Ernährungssektors in erster Linie die Kostenstruktur der Nahrungsmittel**industrie** thematisieren und nicht fast ausschliesslich die Höhe der Rohstoffpreise aus der Nahrungsmittel**produktion**, wie dies die jüngste Agrarreform macht. Die relativ hohen Produktionskosten der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie sind weitgehend das Ergebnis des hohen **Lebenshaltungskostenniveaus** in der Schweiz, das nicht nur aufgrund hoher Löhne, sondern ebenso aufgrund hoher **Vermögens-einkommen**, die als Zinsen, Gewinne und Mieten alle wieder in die Preisbildung eingehen, zustande kommt. Nur so ist das bekannte Phänomen der gleichzeitig steigenden Brot- und sinkenden Getreidepreise erklärbar. Die Preisdifferenzen zwischen in- und ausländischen Produkten und Dienstleistungen sind in vielen Bereichen der Volkswirtschaft bekanntlich **ähnlich gross** wie in der Landwirtschaft; dass sie in der Öffentlichkeit kaum thematisiert werden, hängt damit zusammen, dass einerseits agrarpolitische Diskussionen oftmals den Charakter von Stellvertreterdiskussionen haben und andererseits "einheimische" Dienstleistungen per se als "höherwertig" eingestuft werden und damit als Erklärung für die Preisdifferenz akzeptiert werden. In der Nahrungsmittel**produktion** hingegen ist es üblich, den tiefsten Preis als "Weltmarktpreis" zum Referenzpunkt zu erklären (die OECD beispielsweise erklärt den neuseeländischen Milchpreis zum Weltmarktpreis, obwohl es wegen der mangelnden Transportfähigkeit gar keinen Weltmarkt für Milch gibt)¹¹⁴. Im Dienstleistungsbereich hingegen kommt es logischer- und sinnvollerweise niemandem in den Sinn, die Preise für ärztliche Dienstleistungen in der Schweiz und in Neuseeland mit der Absicht zu vergleichen, die schweizerischen denjenigen in Neuseeland anzupassen.

Die Globalisierung der Märkte der Nahrungsmittelindustrie verschärfte den **Interessen-gegensatz** von Landwirtschaft und Industrie noch mehr, da letztere ihre eigenen Kostenprobleme durch eine Senkung der Preise der Agrarprodukte zu vermindern versucht. Von allen Betroffenen am meisten profitiert denn auch die Nahrungsmittelindustrie von der laufenden Agrarreform. Unter den Marktmachtbedingungen, die zwischen landwirtschaftlichen Produzenten und Nahrungsmittelindustrie herrschen, bedeutet dies eine Abwälzung von in der Industrie selbst bedingten Kosten auf die Landwirtschaft respektive die Gesellschaft, die aus sozialpolitischen Überlegungen die schrumpfenden Einkommensverhältnisse im Primärsektor durch immer höhere Transferleistungen für immer weniger Beschäftigte ausgleichen muss. Damit unterstützt die Agrarreform einerseits die **wenig zukunftsfähige Industrialisierung der Ernährung** und leistet andererseits einen weiteren Beitrag zur **Auflösung** einer **bäuerlichen Landwirtschaft**, die - unter entsprechenden

Rahmenbedingungen - die Ernährung der Bevölkerung auf **nachhaltiger Grundlage** sicherstellen könnte.

3.2.2. "Mehr Markt" als Durchsetzung marktmächtiger Interessen und "mehr Ökologie" als Durchsetzung einer verminderten ökologischen Zukunftsfähigkeit des "Ernährungssektors"

Der **Agrar- und Nahrungsmittelhandel** als neben den **Verarbeitern** und den **Produzenten** dritte bedeutende Gruppe von Akteuren innerhalb des Ernährungssektors realisiert seine Wertschöpfung auf der Ausnutzung von Differenzen aller Art. Zunächst aus der Überwindung der Distanzen zwischen Produktions- und Konsumstandorten, aber auch aus der Nutzung der Klimaunterschiede sowie unterschiedlicher Produktionskosten. Die Kostendifferenzen sind eben nicht einfach das Resultat unterschiedlicher Leistungen, sondern das Ergebnis unterschiedlicher Einkommensniveaus und Einkommensverteilungen; sie reflektieren zudem Standortunterschiede und kommen aufgrund unterschiedlichster institutioneller Rahmenbedingungen zustande (von demokratisch legitimiert bis diktatorisch durchgesetzt); sie können auch Ausdruck der unterschiedlichen ökologischen und sozialen Mindestanforderungen an die Agrarproduktion in einem Land sein, und/oder sich aus Währungspositionen zwischen Ländern mit unterschiedlich gesicherten Währungen ergeben. Die **Interessenlage** des Agrarhandels als Gruppe ist eindeutig: Je **globaler** die **Wirtschaftsbeziehungen**, um so grösser die Differenzen, die verwertet werden können, und um so grösser das Potential möglicher Gewinne. Für den Agrarhandel ist es deshalb schon ein **grundsätzlicher** Erfolg, dass die Agrarprobleme jetzt im Rahmen der **Welthandelsorganisation** behandelt werden sollen.

Die lokal und regional ausgerichteten Nahrungsmittelproduzenten in einer Eigentums-gesellschaft wie der schweizerischen mit ihrem hohen Einkommensniveau und relativ gut ausgebauten ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie einer starken Währung geraten unweigerlich in Konflikt mit einem global ausgerichteten Agrarhandel, der von der Ausnutzung der Differenzen lebt. Zusätzlich geschwächt wird die Marktposition der inländischen Produzenten dadurch, dass in Ermangelung einer internationalen Gesetzgebung die ökologischen Belastungen in der Preisbildung in keiner Weise berücksichtigt werden. Deshalb erhöht eine weitere Schrumpfung der inländischen **Nahrungsmittelproduktion** die

Expansionsmöglichkeiten sowohl des **Agrar- und Nahrungsmittelhandels** als auch der **Nahrungsmittelindustrie**: Die Verluste der einen Gruppe stellen hier die Gewinnmöglichkeiten der anderen dar.

Es ist deshalb nur logisch, dass sowohl die Nahrungsmittelindustrie als auch der Agrarhandel bei der sich in den 1980er Jahren aufgrund des Zusammenbruchs der realsozialistischen Länder und der Verschuldung der Entwicklungsländer sich eröffnenden Möglichkeiten einer Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zu den treibenden Kräften für eine Neuorientierung der nationalstaatlichen Agrarpolitik gehörten. Ohne dass sie sich in der **Öffentlichkeit** engagiert hätten, waren ihre Forderungen zu jedem Zeitpunkt klar. Wie schon bei der Entstehung des Landwirtschaftsgesetzes von 1951 griffen sie auch diesmal nicht mit öffentlich diskutierten Vorschlägen in die agrarpolitische Diskussion ein, sondern sie formulierten ihre kompromisslosen Forderungen hinter den Kulissen: Damit "die Nahrungsin-
dustrie auch in Zukunft in der Schweiz produzieren" könne, seien für sie "zu-
kunftsorientierte, rechtlich abgesicherte Rahmenbedingungen zu schaffen", verlangte die Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittelindustrie (FIAL) ultimativ. Ihr sei es im Prinzip egal, erklärte der Geschäftsführer, ob das durch eine Ausglei-
chung der "durch die Agrarpolitik künstlich verursachten Preisdiffe-
renzen gegenüber dem Ausland" geschehe oder ob ein "ungehinderter Zugang zu
den ausländischen Rohstoffmärkten offengehalten" werde.¹¹⁵ (Die FIAL argumen-
tierte bezeichnenderweise genau gleich wie der Verband der Schokoladefabrikan-
ten schon im Vorfeld der Entstehung des Landwirtschaftsgesetzes von 1951, als er
dem Vorort schrieb, ihn interessiere vor allem die Einfuhr von Zucker und Tro-
ckenmilch und dabei wolle er von "den Bauern nicht gestört werden".¹¹⁶)

Dass der "Paradigmawechsel" der Anpassung der Agrarpreise in der Schweiz an
die Niveaus der ausländischen Rohstoffmärkte nicht möglich sein werde, "ohne
dass zunächst ein Chaos" entstehe, "aus dem dann das neue System entwickelt
werden" könne, ist am Tag der Schweizer Nahrungsmittelindustrie 1996 ebenso
offen formuliert worden wie die These, wonach es "völlig verfehlt wäre, aus der
Schweiz eine Bioinsel zu machen und die landwirtschaftliche Produktion zu
Produktionsmethoden zu zwingen, die unrationell und ineffizient" seien. Deshalb
richtete sich die Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittelindustrie sogar
gegen spezielle Direktzahlungen für die biologische Produktion, da diese "den
Markt verfälschten".¹¹⁷

Damit wurde klar, was die Nahrungsmittelindustrie als einflussreiche Vorkämpfe-
rin für die jüngste Agrarreform unter den Schlagworten von "mehr Markt" und
"mehr Ökologie" versteht. Inwiefern die neue Agrargesetzgebung diese Interessen
ermächtigt und gleichzeitig die Anliegen der Produzenten und Konsumenten von
Agrarprodukten beschränkt, soll im folgenden thematisiert werden.

Immer wenn sich neue Kontextbedingungen ergeben und die politische Gestaltung mangels kreativer Ideen in einen Engpass gerät, kommt es zu einer politischen Regression auf eine noch weiter zurückliegende Ordnungsvorstellung. In den Eigentumsgesellschaften wird diese Regression regelmässig mit dem Schlagwort von "mehr Markt" ausgedrückt. Das war in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre anlässlich der Zuspitzung der Verschuldungskrise der Entwicklungsländer und des Zusammenbruchs der realsozialistischen Länder nicht anders. Auch hier tauchte sofort das schon mit der Wirtschaftskrise Mitte der 1970er wieder populär gewordene Schlagwort von "mehr Markt" als angebliche Lösungsstrategie auf. Dabei ist die Vorstellung eines "freien Marktes" nicht viel mehr als eine idealisierte Fiktion. Märkte und Rahmenbedingungen sind bekanntlich ein komplementäres Paar - und was mit "mehr Markt" immer nur gemeint sein kann, ist die Veränderung der Rahmenbedingungen, unter denen Akteure auf den Märkten tätig sein können. Weil aber die Rahmenbedingungen immer gleichzeitig die auf Märkten möglichen Handlungsweisen durch Rechte, Pflichten, Privilegien und Nichtrechte ermächtigen und beschränken, besteht die entscheidende Frage gerade darin, wer infolge neuer Rahmenbedingungen zusätzlich und neu ermächtigt und wer beschränkt wird. Es ist deshalb beinahe tautologisch (aber trotzdem wichtig), festzuhalten, dass eine Ausweitung der Marktbeziehungen über bisherige Grenzen hinaus immer in erster Linie diejenigen ermächtigt, die auf den entsprechenden Märkten bereits über Marktmacht verfügen. Mit der Umwandlung der ursprünglich wegen den saisonalen Produktionsschwankungen in der Landwirtschaft eingeführten mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen in sukzessive abzubauen Zölle werden auf den Agrarmärkten faktisch diejenigen Produzenten ermächtigt, die aus welchen Gründen auch immer (unter Einschluss von Raubbau) praktisch jederzeit "kostengünstiger" produzieren können.

Produktionsmöglichkeiten sind eine Frage, Einkommensverluste eine andere. In der Schweiz wird seit den frühen 90er Jahren ein immer grösserer Teil der schrumpfenden bäuerlichen Einkommen durch Direktzahlungen ausgeglichen. Aus sozialpolitischen Überlegungen ist deshalb mittlerweile praktisch in der gesamten westlichen Welt der frühere Subventionswettbewerb durch einen Direktzahlungswettbewerb ersetzt worden. Erste empirische Untersuchungen deuten zudem darauf hin, dass durch die Globalisierung der Agrarmärkte weder die Bauern in Niedrigkostenländern noch die Konsumenten in Ländern mit hohen Produktionskosten (wie beispielsweise der Schweiz) profitieren. Die global handelnden, durch die neue Agrarordnung ermächtigten grossen Konzerne der Nahrungsmittelindustrie schieben sich immer mehr zwischen Produzenten und Konsumenten. Der grossen Zahl von Bauern, die sich auf internationalen und nationalen Märkten unter Wettbewerbsbedingungen konkurrenzieren und der noch grösseren Zahl schlecht zu organisierender Konsumenten stehen die oligopolis-

tisch strukturierten Organisationen der Nahrungsmittelindustrie und des Agrarhandels gegenüber. Aufgrund ihrer Markt- und Informationsmacht können diese die Preise wesentlich gestalten, wenn nicht sogar diktieren. Es wird denn auch gar nicht bestritten, dass, weltweit betrachtet, die Mehrheit der Bauern in diesem Prozess verlieren, die Konsumenten der Industrieländer aber nur partiell von Preismässigungen profitieren. Dass die ökologischen und sozialen Mindeststandards unter den Wettbewerbsbedingungen in Richtung einer Senkung derselben wirken, ist ebenfalls klar. In der WTO gilt denn auch, dass grundsätzlich die Standards des Produzentenlandes gelten und in Streitfällen unter Gesichtspunkten der **Handelshemmnisse** über ökologische und soziale Standards verhandelt wird und nicht unter jenen der **Sachfragen**, über die diese Organisation keine Kompetenz hat.¹¹⁸

In der AP 2002 ist die Neuregelung der Rahmenbedingungen der Agrar- und Ernährungsmärkte bezeichnenderweise wenig konkret ausgefallen, obwohl es gerade diese Rahmenbedingungen sind, die die Rechte, Pflichten, Privilegien und Nichtrechte der Marktteilnehmer definieren. Im Falle der landwirtschaftlichen Produktion wäre - wenn die Ziele einer nachhaltigen, bodenbewirtschaftenden, Nahrungsmittel produzierenden Landwirtschaft wirklich erreicht werden sollen - das zu lösende Problem die Ermächtigung einer relativ grossen Zahl individueller Produzenten, die marktmächtigen Abnehmern gegenüberstehen. Wenn es im Erläuterungstext zum Verordnungsentwurf über die Branchen- und Produzentenorganisationen aber lediglich heisst, es sei "nicht Aufgabe des Bundesrates, Gesetze zu erlassen, um einem möglichen Ungleichgewicht zwischen der Produktion von Landwirtschaftserzeugnissen und deren Verarbeitung oder Vermarktung entgegenzuwirken",¹¹⁹ so ist dies einfach eine Umkehrung der alten Marktordnung; eine **neue** ist es noch lange nicht. Wenn damit lediglich gemeint wäre, dass der Staat keine **Absatzgarantie** mehr gibt, wäre gegen eine solche Auffassung wenig einzuwenden. Das ungelöste Problem liegt aber in der Ermächtigung zur Selbstorganisation, die erhebliche Anstrengungen zur Informationsbeschaffung, zur Herstellung von Transparenz, zur vorausschauenden, nicht nachgelieferten Abklärung von Marktentwicklungen, zur Erforschung neuer Möglichkeiten, zur Abklärung juristischer Fragen usw. erfordert. Dies ist mit so hohen Transaktionskosten verbunden, dass sie der individuelle Produzent unmöglich selbst tragen kann. Wer übernimmt in der neuen Marktordnung diese **organisatorischen** Aufgaben, die nur **funktionsfähige** Märkte, nicht einfach **Preisdiktate** hervorbringen könnten?

Die einzigen Lösungshinweise bilden die vorgeschlagenen Produzenten- und Branchenorganisationen. Die ersten setzen aber die Lösung der erwähnten Probleme voraus, die zweiten riskieren angesichts des ererbten Machtgefälles, einseitig

die Interessen der Verarbeitungsindustrie durchzusetzen. Und die Massnahmen zur Absatzförderung schliesslich sollen nach der Portfolio-Methode jenen "Produkt-Markt-Bereichen" zukommen, die die höchste Wertschöpfung aufweisen. Dahinter steht letztlich die Weiterführung der wenig zukunftsfähigen Vorstellung, dass einer schrumpfenden Landwirtschaft am besten gedient sei, wenn sie sich auf die Herstellung jener Produkte konzentrierte, auf deren Basis die Nahrungsindustrie die grösste Wertschöpfung erzielen könne. Alle Vertreter der neuen Agrarpolitik gehen denn auch davon aus, dass der Schrumpfungsprozess unter den bäuerlichen Produzenten im bisherigen Rahmen weitergeht; ja er ist geradezu eine **zentrale Voraussetzung** für das **Funktionieren** der neuen Agrarordnung. Landwirtschafts- und Industrieinteressen werden hier in Anknüpfung an die ökonomische Kritik der Agrarpolitik in den 1970er Jahren in einer Weise gleichgesetzt, die zu einer weiteren Reduktion der potentiell nachhaltigen Agrar- und einem Anstieg der profitableren, aber eben per definitionem nicht nachhaltigen industriellen Nahrungsproduktion führt.

Die staatlich organisierte Weiterführung des Schrumpfungsprozesses der Landwirtschaft und die Trennung der Produktionsfunktion von der durch Direktzahlungen abgelohten Erbringung "ökologischer Dienstleistungen" unter den Leitprinzipien von "mehr Markt" und "mehr Ökologie" ignorieren also für eine zukunftsfähige Gesellschaft wesentliche Gesichtspunkte. Beide geförderten Trends, die Globalisierung des Nahrungsmittelhandels und der wachsende Anteil industrieller Verarbeitung an den Nahrungsmitteln, beschleunigen den in den Industrieländern ohnehin schon bestehenden Trend, den Verbrauch an nichterneuerbaren Ressourcen noch zu steigern; und dies auf Kosten einer systematischen, langfristig angelegten Nutzung des Gesamtpotentials erneuerbarer Ressourcen, wie es in der Landwirtschaft noch vorhanden ist. Eine solche Politik steht aber im klaren Widerspruch zu der von der Schweiz ebenfalls unterzeichneten Klimakonvention, deren ausdrückliches Ziel es ist, den Verbrauch nichterneuerbarer Ressourcen in den Industrieländern zu senken. Wie reduktionistisch eine die ökologischen Implikationen des wachsenden Agrarhandels und der sich ausweitenden Nahrungsmittelindustrie ausschliessende "Mehr Ökologie"-Konzeption der neuen Agrargesetzgebung ist, wird auch daraus ersichtlich, dass vom Energieverbrauch im Ernährungssektor selbst unter konventionellen Produktionsbedingungen lediglich rund ein Viertel auf die landwirtschaftliche Produktion entfällt, drei Viertel aber im Transport, in der Verarbeitung und im Handel verbraucht werden (vgl. Kapitel 1.1.). Die zunehmenden Transportaufwendungen durch den globalisierten Agrarhandel beschränken sich aber nicht nur auf die Energiefrage, ist doch die Gesamtheit der Sozialkosten der nach wie vor zunehmenden Transporte wesentlich höher. Es ist deshalb spätestens seit den 1970er Jahren bekannt, dass eine weltweite Ausdehnung des Ernährungssystems der Industrieländer allein aus

ökologischen Gründen nicht machbar ist. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Werbung den Menschen in den Ländern des Südens genau diese Illusion immer penetranter vorgaukelt.

Zum wachsenden Energieverbrauch mineralischer Ressourcen und zu den steigenden Sozialkosten hinzu kommt die Standardisierung der Produkte. Die kaum mehr überblickbare Vielfalt im Bereich von Verarbeitung und Verpackung der heute auf den Märkten angebotenen Lebensmittel erweckt die **Illusion** einer grossen Diversität und ausserordentlicher Wahlmöglichkeiten für die Konsumenten und Konsumentinnen. Diese **Produktdiversität** basiert allerdings auf einer äusserst reduzierten **Biodiversität** (d. h. einer extremen Verarmung der tierischen und pflanzlichen Genetik, der Arten sowie der Ökosysteme), was die Zukunftsfähigkeit ebenfalls reduziert und im Anschluss an die Rio-Konferenz zur zweiten wichtigen internationalen Konvention geführt hat.

Die Tatsache, dass der internationale Agrarhandel seit Jahrhunderten ökologische und soziale "Verwüstungen" in den früheren Kolonialgebieten und den heutigen "Entwicklungsländern" hinterlassen hat, sollte eigentlich Warnung genug sein, die heutige Situation in vielen Ländern des Südens nicht zu verharmlosen. Aufgrund des Schuldendrucks und angesichts der noch geringen Industrialisierung müssen diese Gesellschaften oft landwirtschaftliche Exportprodukte "um jeden Preis" verkaufen, nicht selten auf Kosten sich verschlechternder Boden- und insbesondere Wasserbedingungen und oft auch dann, wenn die Agrarexporte auf Kosten der Ernährung der wenig kaufkräftigen einheimischen Bevölkerung gehen. Wenn diese seit Jahrzehnten thematisierten Sozialkosten der internationalen Agrarindustrie¹²⁰ auch nicht in einer nationalen Gesetzgebung berücksichtigt werden können, so stellen sie doch grundsätzliche Fragen für die am Ende der Agrarproduktions-, verarbeitungs- und -handelskette stehenden Akteure, die Konsumenten und Konsumentinnen.

Die Zerstörung des Subsidiaritätsprinzips in der Nahrungsmittelversorgung, welches bisher darin bestand, regionale und lokale Kreisläufe in überschaubaren ökosozialen Zusammenhängen mit Nahrungsmitteln aus internationaler Produktion zu **ergänzen**, führt immer mehr dazu, dass die bisher sichergestellte **Grundversorgung** durch eine in keiner Weise mehr überschaubare, allein vom Funktionieren des internationalen Handels abhängige Nahrungsmittelversorgung abgelöst wird, welche sich die lokalen Kreisläufe **unterordnet**, wenn nicht gar direkt zerstört. Diese Trendumkehr bewirkt überhaupt nicht die so oft versprochene **Ermächtigung** der Konsumenten. Zwar trifft es zu, dass letztere über eine ausserordentliche, stets zunehmende **Auswahl** an Nahrungsmitteln verfügen, von echten **Wahlmöglichkeiten** kann hingegen nur sehr beschränkt gesprochen werden. Gerade die eindimensionale Reduktion der Entscheidungskompetenz auf die Preiskomponen-

te **entmächtigt** die Konsumentenschaft zunehmend von der Möglichkeit, kompetent über ökologische und soziale Zukunftsfähigkeit (mit)entscheiden zu können. Preise haben bekanntlich noch nie objektiv über die Kontextbedingungen informiert, die mit Produktions-, Verarbeitungs- und Handelsbeziehungen verknüpft sind und die die Menschen, die neben Konsumenten auch noch **Staatsbürger** und **Bewohner** dieses Planeten sind, existentiell betreffen. Die mit der Globalisierung der Agrarmärkte einhergehende Delegation von Entscheidungen über öko-soziale Kontextbedingungen an demokratisch wenig legitimierte **internationale Organisationen**, wo sie, wie im Fall der WTO, unter handelspolitischen Perspektiven verfälscht, oder etwa im Falle der Klimakonvention, nach politischem Gewicht der Industrieländer vorläufig mehr **virtuell** als **real** gelöst werden, entmächtigt die Bürger und Bürgerinnen ebenso wie die begriffliche Verwirrung in interessengebundenen politischen Diskursen. Aber selbst im Bereich der engen Preis- und Qualitätsfragen der angebotenen Nahrungsmittel sind wesentliche Informationen für vernünftige Konsumententscheidungen eben gerade **nicht** gegeben. Am Beispiel der Fleischindustrie wird dies ebenso deutlich wie bei industriell gefertigten Nahrungsmitteln. Das gleiche gilt für den für die Käufer überhaupt nicht mehr überprüfaren Wert hochindustrialisierter Nahrungsmittel. Im Gegensatz zu einer regional vernetzten Grundversorgung mit Lebensmitteln machen es globalisierte Agrarbeziehungen unvermeidlich, dass Konsumenten ihr Verhalten mangels Wissen und Erfahrung auf Strategien wie Expertenvertrauen, Markentreue und ähnliche Glaubensbekenntnisse reduzieren, statt als mündige **Entscheidungssträger** am **Markt** auftreten zu können. Die Stärkung sowohl der landwirtschaftlichen Produzenten als auch der Konsumenten erforderte deshalb mindestens eine Parallelentwicklung **regionaler** Marktversorgung.

Die lokale und regionale Vernetzung von landwirtschaftlichen Produzenten, Gewerbe und Konsumenten wäre eine zentrale Aufgabe, die die neue Agrargesetzgebung aber gerade nicht leistet, obwohl sich aus der Perspektive der im Gesetz verankerten Zielsetzungen eine solche aufdrängen würde. Das lokale Gewerbe, das den Bauern ermöglicht, am Wertschöpfungsprozess der Nahrungsmittelverarbeitung in dezentralen Strukturen teilzunehmen, umfasst noch heute einen breiten Bereich lokaler Spezialitäten (Käse, Trockenfleisch, Gebäcke usw.). Diese sind in der Regel das Ergebnis einer historisch-kulturellen **Kollektivleistung**, das heisst eines Wissenspotentials das im 19. und 20. Jahrhundert in genossenschaftlich organisierten Verarbeitungsstrukturen erfolgte. Diese Genossenschaftsformen bedürfen heute dringend neuer Interpretationen. Wie bei der Thematisierung von Besitz und Eigentum (vgl. Kapitel 1.3.1.2.) hervorgehoben wurde, folgen Genossenschaften (sofern sie in ihrem ursprünglichen Sinn interpretiert werden) einer anderen Logik als Aktiengesellschaften. In Genossenschaften geht es darum, den Besitz- bzw. Nutzungsaspekt des Eigentums der Genossen-

schafter zu verwirklichen und nicht, wie in Aktiengesellschaften, den Eigentumsaspekt der Aktionäre zu maximieren. Genossenschaften, die Kollektivwissen über die Verarbeitung lokaler Spezialitäten aktualisieren, ermächtigen ihre Mitglieder (Bauern und Verarbeiter) zu einer selbstorganisierten Wertschöpfung bei geringen Transaktionskosten. Der Nutzen einer Genossenschaft ergibt sich dabei aus einem vernetzten raum-zeitlichen Kontext, der die Komplementaritäten der verschiedenen Tätigkeiten optimiert und nicht dem Druck der Maximierung des Werts der Anteilscheine der Genossenschafter unterliegt. Werden Verarbeitung und Handel hingegen in Aktiengesellschaften nach der Eigentumslogik zentralisiert, dann führt dies zu einer Privatisierung der Erträge aus einer kollektiven Leistung zu Gunsten der Aktionäre, während Produzenten und Konsumenten zunehmend ausgeschlossen werden. Die Nichtthematisierung der Implikationen von Besitz und Eigentum in einer Eigentumsgesellschaft - die sich u. a. in der Reduktion der Diskussion auf die Marktfrage manifestiert - verschleiert nicht nur die Vermögensverschiebungen, die aufgrund von Marktmacht zustande kommen, sondern sie versperrt auch einen Ausweg aus der Sackgasse der Weiterführung der Industrialisierung der Nahrungsmittelherstellung. Die Schaffung einer kreativen Marktordnung durch die Vernetzung von Produzenten- und Konsumgenossenschaften, die unter dem Besitz- und nicht dem Eigentumsaspekt geführt würden, könnte mit Hilfe moderner Kommunikationstechnik eine wechselseitige Information zwischen Produzenten und Konsumenten ermöglichen.

Die Organisation eines wechselseitigen, kontinuierlichen Informationsflusses zwischen Produzenten und Konsumenten ist eine erst noch zu leistende Aufgabe, die neue genossenschaftliche Lenkungsaufgaben erfordert. Erst so können Konsumenten und Konsumentinnen ihre sich wandelnden Bedürfnisse den Produzenten mitteilen und diese die Verbraucher über die **Möglichkeiten** und **Grenzen** einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft aus erster Hand **informieren**. Eine solche Informationen erlaubt es, Veränderungen in der Nachfrage zu antizipieren, was angesichts der zeitlichen Produktionsstruktur der an die natürlichen Kreisläufe gebundenen Nahrungsmittelproduktion eine zentrale Voraussetzung ist. Erst dies verhilft den Konsumenten zu einer Marktmacht und setzt die Produzenten in die Lage, sich marktgerecht zu verhalten.

Dass "sich selbst organisierende" Märkte diese Informationsvermittlung nicht leisten, zeigt sich gerade an den sich häufenden Nahrungsmittelskandalen (BSE, Dioxin etc.). So sagen zum Beispiel Herkunftsbezeichnungen allein noch nichts Relevantes über die qualitätsbestimmenden Bedingungen der Produktion, Verarbeitung und Verteilung aus - genau jene Informationen also, die für die Konsumenten und Konsumentinnen lebenswichtig, deren Beschaffung aber für den einzelnen mit prohibitiv hohen Transaktionskosten verbunden und deshalb nur

durch eine gestalterische Leistung z.B. eine Vernetzung von Produzenten- und Konsumenten-Genossenschaften zu erbringen sind.

Diese organisatorische Leistung kann, wie die Geschichte zeigt, nicht von der staatlichen Bürokratie allein erbracht werden. Ein Rückzug des Staates als Akteur einer gestalterischen **Agrarordnung** ist schon deshalb problematisch, weil die Fehlentwicklungen von heute Ergebnisse einer Pfadabhängigkeit sind, die durch die alte Agrarordnung verursacht wurden. **Sozialpolitisch** motivierte Direktzahlungen, stellvertretende Massnahmen für die **Umweltpolitik** oder **handelspolitisch** motivierte Strukturanpassungen ergeben noch keine Agrarordnung aus der Perspektive einer zukunftsfähigen Schweiz.

Die aufgrund der Pfadabhängigkeit unter der alten Gesetzgebung entstandenen Fehlentwicklungen und Konflikte sind in erster Linie das Ergebnis der (Agrar-) Politik der schweizerischen Industriegesellschaft. Die SVIL hat schon in den 1920er Jahren gefordert, die Lösungen müssten von dort kommen, wo die Probleme verursacht würden. Diese Einsicht ist heute richtiger denn je. Es geht deshalb nicht an, dass sich der Staat und die Gesellschaft jetzt einfach aus der Agrarpolitik zurückziehen respektive diese auf ihren sozialpolitischen Aspekt reduzieren und diesen agrarpolitischen Rückzug über eine **interventionistische Umweltpolitik** kompensieren, die die Ökologie zu einem "öffentlichen Gut" deklariert und die Landschaftsgestaltung von der Nahrungsmittelproduktion abzukoppeln versucht. Staat und Gesellschaft haben eine Verantwortung bei der Organisation einer nachhaltigen, die **ökologische Vielfalt** erst schaffenden **Versorgung** der hier lebenden Menschen mit **Nahrungsmitteln aus einer nachhaltigen Produktion**. Dazu können die **Marktkräfte** sehr wohl etwas beitragen, aber "von selbst" - wie das Schlagwort von "mehr Markt" suggeriert - tun sie das nicht. Das Überwinden der überholten Teile der bisherigen Strukturen erfordert eine **kreative organisatorische** Leistung, damit der im Grunde richtige Kerngehalt der gesellschaftlichen Verantwortung für die Nahrungsmittelversorgung der gesamten Bevölkerung nicht voreilig aufgegeben wird. Diese organisatorische Leistung kann - wie die Geschichte zeigt - zwar nicht von der **staatlichen** Bürokratie allein erbracht werden, aber sie bedarf einer **gesellschaftlichen Unterstützung**, die sich nicht auf die Ausschüttung von Direktzahlungen reduziert. Wer zukunftsfähige Zielsetzungen postuliert, wie sie im neuen Landwirtschaftsgesetz richtigerweise verankert sind, muss konsequenterweise die **Produzenten** und **Konsumenten** auch ermächtigen, selbst eine gestalterische Leistung zu erbringen.

3.2.3. Direktzahlungen als Instrument der Weiterführung des politisch gelenkten Schrumpfungsprozesses der bäuerlichen Landwirtschaft

In den letzten 25 Jahren sind in den agrarpolitischen Diskussionen die widersprüchlichsten Erwartungen in das Instrument der Direktzahlungen projiziert worden. Als agrarpolitische Massnahme eingeführt wurden die Direktzahlungen schon Ende der 1950er Jahre; damals in der Absicht, einen Teil der Milchproduzenten in den Berggebieten zur Aufgabe der Verkehrsmilchproduktion zu veranlassen. Damit hoffte man, die steigenden Kosten der Milchverwertung plafonieren zu können. Die Direktzahlungen für das Berggebiet waren ein Bestandteil jener in den 50er Jahren entstandenen Gesamtstrategie, die davon ausging, dass die (Einkommens-)Probleme der Berglandwirtschaft mit der Agrarpolitik allein nicht mehr zu lösen seien, dass es dazu immer mehr sozial- und regionalpolitische Massnahmen brauche.

Die Bestrebungen, die Probleme der Bergbauern mit einer Ausgliederung der Berglandwirtschaft aus dem Produktionsprozess zu lösen, manifestierten sich auch auf der begrifflichen Ebene. So wurde die 1942/43 gegründete Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die **Bergbauern** 1973 stillschweigend in Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die **Bergbevölkerung** und 1988 in Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die **Berggebiete** umgetauft.

Zumindest teilweise auch in dieser Tradition stehen die Bestrebungen derjenigen Ökonomen, die Ende der 1960er Jahre begannen, agrarpolitische Alternativen zu entwickeln. Binswanger und Gasser-Stäger sahen in der Tradition von Bachmann (vgl. Kapitel 3.1.1.) in produktionsunabhängigen Direktzahlungen allerdings noch eine sinnvolle Ergänzung der bisherigen Preispolitik, die es ermöglichen würde, (auch) im Talgebiet den Produktionsdruck auf den einzelnen Landwirt zu lindern und so das Problem der sektoriellen Überproduktion zu entschärfen. Demgegenüber hatten die Direktzahlungen in Kleinewefers' Konzept einzig die Funktion, aus den Bauern, die bisher Nahrungsmittel produzierten, "quasi beamtete Landschaftsgärtner" zu machen, die im Interesse der Konsumgesellschaft das "öffentliche Gut Ökologie" herstellen sollten. Damit erhielten die Direktzahlungen den Charakter eines Entgelts für die - zur Dienstleistung deklarierten - Herstellung von "Ökologie". Der alternative Gestaltungsraum, der sich durch eine zumindest partielle Trennung von Produktionsprozess und Einkommensbildung hätte ergeben können, war damit gleich wieder verschüttet.

Auf diesem Konzept beruhten letztlich auch die Hoffnungen, mit der (vermeintlich) grüne Kreise in den 1970er Jahren begannen, Direktzahlungen als Mittel zur

Ökologisierung der Landwirtschaft zu propagieren. Die Frustration über ihr mangelndes politisches Durchsetzungsvermögen zur Ökologisierung der Produktion, der Verarbeitung, des Handels und des Konsums von Nahrungsmitteln hatte zur Folge, dass sie sich nun auf ein Konzept stützten, das aus einer ganz anderen Zielsetzung entworfen worden und mit Massnahmen versehen war, die zur Erreichung **handels- und industriepolitischer**, nicht **ökologischer** Vorgaben dienen sollten. Zwar diente den "grünen" Agrarreformern nicht gerade die von Kleinewewers explizit formulierte Absicht, mit Direktzahlungen das "Konsumgut" Landschaft herzustellen, als neue Leitidee. Aber die Herkunft und ursprüngliche Absicht der Direktzahlungen verunmöglichte es, sie als Notwendigkeit zur Ökologisierung des **Ernährungssektors** umzudeuten und entsprechend auszugestalten.

Die gleiche Erfahrung mussten auch jene oppositionellen Bauernorganisationen machen, die aus ihrer Frustration über die Ablehnung einer auf die einzelbetrieblichen Produktionsverhältnisse Rücksicht nehmenden staatlichen Preisgestaltung an der Urne Ende der 1980er Jahre abrupt dazu übergingen, ihre Existenzsicherung von der Verankerung der Direktzahlungen in der Verfassung zu erhoffen.¹²¹ Ein Teil der bäuerlichen Opposition schloss sich in der Folge in dieser Frage unkritisch und unkreativ der Haltung der offiziellen Bauernorganisationen an, die ihren Widerstand gegen die Ausdehnung der Direktzahlungen vom Berg- ins Talgebiet schon Mitte der 1980er Jahre konzeptlos aufgegeben hatten und jetzt einfach möglichst hohe Direktzahlungen zur Einkommenssicherung forderten.

Die Direktzahlungen, die Ende der 1980er Jahre bereits rund 40 Prozent der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung ausmachten, waren also weder zur Existenzsicherung der Kleinbauern noch als Instrument zur Ermächtigung der Produzenten zur ökologischen Nahrungsmittelproduktion gedacht. Sie wurden in den 1980er Jahren vielmehr zunehmend als effizienteres Steuerungsinstrument zum organisierten Rückzug einer bäuerlichen Landwirtschaft aus der Nahrungsmittelproduktion gesehen als die bisherige Preispolitik. Weil sich das Instrument der Direktzahlungen gleichzeitig als bessere Möglichkeit zur Schaffung ökologischer **Reservate** erwies, konnten im gleichen Zug auch diejenigen "grünen" Kritiker der bisherigen Agrarpolitik zufriedengestellt werden, die eine Extensivierung der lokalen Nahrungsmittel**produktion** mit einer Ökologisierung der Ernährung verwechselten. Die Grundlage, auf dem dieser Irrtum basierte, war auch hier die Gleichsetzung von Landwirtschaft und Ernährungssektor.

Erste Untersuchungen zeigen, dass die neuen, **ökologisch begründeten** Direktzahlungen nicht zu einer **ökologischen Vielfalt** in der Landwirtschaft führen (können), sondern "lediglich" den Aufbau als "ökologisch" deklarerter Reservate begünstigen.¹²² Um wettbewerbsfähiger zu werden, konzentrieren viele Bauern die Produktion auf einem Teil ihrer Bodenfläche und versuchen, die Erbringung der

”ökologischen Leistungen” auf der restlichen, für diesen Zweck oft nicht optimalen Fläche zu realisieren. In solchen Mischstrategien unterschiedlicher Varianten zeigt sich, dass der Versuch, die Landwirtschaft in eine **international wettbewerbsfähige Nahrungsmittel-** und vor allem **Rohstoffproduzentin** und ein ”Ökologie” herstellendes **Dienstleistungsunternehmen aufzuspalten**, weder eine nachhaltige noch eine zukunftsfähige Entwicklung ermöglicht. Die Kombination der beiden grundsätzlichen Orientierungen ergibt in der Praxis vielmehr einen unechten Durchschnitt, der zwar die Gesetzesanforderungen erfüllt, letztlich aber einer Scheinökologisierung entspricht und politisch deshalb von den Umweltverbänden und den bäuerlichen Organisationen immer schwieriger zu begründen sein wird.¹²³ Direktzahlungen, das hat die NZZ schon 1990 festgestellt,¹²⁴ sind heute in der Tat ein besser ”variierbares” Instrument als die bisherige Preispolitik; sie führen in der gegenwärtigen Ausgestaltung aber weder zu ”mehr Markt” noch zu ”mehr Ökologie”, wie immer wieder behauptet wird.¹²⁵

Zusammenfassung

Dass sich Gesellschaften für ihren Agrarsektor besonders interessieren, ist ein altes Phänomen. Die Bestrebungen zur Sicherung einer regelmässigen Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung machten die Landwirtschaft schon in der Vergangenheit zu einem zentralen Interessengebiet praktisch jeder Herrschaftsform. Agrarpolitik war und ist deshalb in erster Linie Gesellschaftspolitik oder, in der Formulierung von Pierre Coulomb, "grande politique", obwohl sie auf den ersten Blick von der Öffentlichkeit fast ausschliesslich als Archetyp sektorieller Interessenpolitik, als "politique petitement politicienne" wahrgenommen wird.

Dieser Befund gilt auch und vielleicht sogar in besonderem Ausmass für den Industriestaat Schweiz. Hier wurde (und wird) die Agrarpolitik in der öffentlichen Diskussion seit Jahrzehnten geradezu als Inbegriff kleinlicher Subventionsfeilscherei (miss)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, verdunkelt die realen Verhältnisse und verstellt damit den Blick für die Suche nach Lösungen zur Sicherung der Ernährungsgrundlage unserer Gesellschaft.

Ein historisch-analytischer 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 war und ist 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 im 20. Jahrhundert auf mehr als lediglich einer ideologischen Grundlage.

Der Erste Weltkrieg und der Hunger von 1917/18 hatten die Verletzlichkeit einer Industriegesellschaft, die sich für die Nahrungsmittelversorgung seit dem Ende

des 19. Jahrhunderts zunehmend auf einen funktionierenden Weltmarkt abgestützt hatte, erstmals deutlich gemacht. 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 bis in die 1960er Jahre prägte.

Die bundesstaatliche Agrarpolitik fing allerdings nicht erst 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 herkömmlichen, vormodernen Landwirtschaft, sondern zur Förderung einer rationellen Nahrungsmittelproduktion im Interesse der Industriegesellschaft. In der Wirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit wurde diese Intervention 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.¹²⁶ Obwohl es nicht gelang, den aus der Eigentumsordnung resultierenden Zwang zur Verrentung¹²⁷ der Preisstützungen zu verhindern, kann die Zeit bis in die 1950/60er Jahre sowohl aus einer gesellschaftspolitischen wie aus einer ökologischen Perspektive als relativ kreative Phase der Agrarpolitik des Industriestaates Schweiz bezeichnet werden. Es gelang, die in einer anderen Form sich modernisierende bäuerliche Landwirtschaft in die Industriegesellschaft zu integrieren, ohne sie von ihrer biologischen und damit nachhaltigen Grundlage zu lösen.

Nicht die Erhaltung dieser in den 1960er Jahren zunehmend despektierlich als "herkömmlich" bezeichneten Landwirtschaft strebte man mit der "Neuorientierung" der Agrarpolitik 1959/60 an, sondern die **Aufhebung** der **Differenz** zwischen der bisherigen agrarischen Versorgungs- und der industriellen Erwerbswirtschaft. Im Kern ging es darum, das von der Gesellschaft nach wie vor aufrechterhaltene Postulat einer sicheren Nahrungsmittelversorgung jetzt mit den **Mitteln** und auf der **Basis** einer industriellen Produktionsweise zu erfüllen.

Diese Bestrebungen zur Überbrückung der Differenz von landwirtschaftlicher Versorgungs- und industrieller Erwerbswirtschaft konzentrierten sich darauf, die Nahrungsmittelproduktion zunehmend von den auf der Bodengebundenheit ihrer Produktion fussenden Wachstumsrestriktionen zu lösen; mit dem zunehmenden Einsatz von Hilfsstoffen sollte die Nahrungsmittelproduktion auf die gleiche Grundlage gestellt werden wie die Produktion von Industriegütern. Das ist zu einem grossen Teil auch gelungen. Der rasante Ausbau der Futtermittelimporte sowie des Kunstdünger- und Pestizideinsatzes hatte zur Folge, dass die Produkti-

vitätsfortschritte im Agrarsektor jetzt so gross waren wie in der Industrie. Auch in der Landwirtschaft produzierten jetzt immer weniger Menschen immer mehr Güter, die immer billiger wurden. Die Ausgaben der Konsumenten für den Kauf von Nahrungsmitteln sanken innert kürzester Zeit von rund einem Drittel des Budgets durchschnittlicher Haushalte Ende der 50er Jahre auf noch lediglich gut 10 Prozent in den 90er Jahren. Das war nur möglich, weil die Landwirtschaft mit einer Mischung aus agrarpolitischen Anreiz- und Zwangsstrategien faktisch an das moderne Bewegungsgesetz der hilfsstoffabhängigen Industrialisierung gekoppelt wurde. Die zu diesem Zweck aufgewendeten staatlichen Transferzahlungen zur Einkommenssicherung eines Teils der in der Landwirtschaft Beschäftigten sollten, so hoffte man, mit einer immer schnelleren Steigerung der Arbeitsproduktivität mit der Zeit überflüssig werden.

Ein Resultat dieser Politik waren in der Tat die angestrebten Produktivitätsfortschritte - ein anderes aber die Flurbereinigung in der Landschaft und gesundheitsgefährdende chemisch-synthetische Rückstände in den Nahrungsmitteln und den Böden sowie die zunehmenden Verwertungskosten für die sektoriellen Überschüsse. Die Frustration über die widersprüchlichen Resultate der Agrarpolitik bewirkten Ende der 1960er Jahre aber nicht eine ernsthafte Suche nach den wirklichen Ursachen dieser Entwicklung; die unterschiedliche Ressourcenbasis und die Art der Wertschöpfung in Landwirtschaft und Industrie beispielsweise wurden gar nie thematisiert. Zunehmend kritisiert wurde dafür die angeblich "zu hohe Kapitalintensität" der bäuerlichen Landwirtschaft in bevölkerungsreichen Gebieten. Das hatte zur Folge, dass die Politik des Einsatzes billiger Hilfsstoffe in den 70er Jahren noch einmal **ausgedehnt** wurde. Als Alternative ernsthaft diskutiert - aber (noch) nicht umgesetzt - wurde die Strategie eines **Rückzugs der Landwirtschaft aus der Fläche** und ihre Überführung in den **Dienstleistungssektor**.

Sowenig wie die zunehmende Hilfsstoffabhängigkeit und die damit verursachte sektorielle Überproduktion Ende der 1960er Jahre zur Stärkung des eigentlich naheliegenden Arguments geführt hatte, mit den staatlichen Transferzahlungen den Produzenten eine effiziente, aber die natürlichen Produktionsvoraussetzungen respektierende biologische Nahrungsmittelproduktion zu ermöglichen, so wenig werden die Produzenten mit der AP 2002 heute in die Lage versetzt, ihre eigentliche gesellschaftliche Funktion einer nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion wahrzunehmen. Denn auch die jüngste Agrarreform zeichnet sich in erster Linie durch eine Nichtthematisierung der unterschiedlichen Ressourcenbasis einer agrarischen und einer industriellen Produktionsweise aus und bekommt somit die grundlegendsten Probleme gar nicht ins Blickfeld. So vernünftig viele Zielsetzungen und Einzelelemente des neuen Landwirtschaftsgesetzes auch sind, in einem

kumulativen Prozess führen sie zu einem weiter schrumpfenden Agrarsektor und einem wachsenden, aber nicht nachhaltig funktionierenden Ernährungssektor - kaum eine tragfähige Basis für eine zukunftsfähige Gesellschaft.

Die jüngste Agrarreform bewirkt denn auch keinen Bruch mit der seit den 1950/60er Jahren vorherrschenden Tendenz zur immer grösseren Staatsabhängigkeit der Produzenten via **Preisstützungen** und zur Lösung der Landwirtschaft vom Boden, sondern ist vielmehr deren Fortführung auf einer "höheren" Ebene mit anderen Mitteln: Trotz steigender Nachfrage nach Bioprodukten sinken deren Preise, so dass heute kein Biobetrieb mehr ohne staatliche **Direktzahlungen** überleben kann; und trotz der Extensivierung der Nahrungsmittel**produktion** ist der Ernährungssektor insgesamt nicht ökologischer geworden. Im Gegenteil, der Verbrauch an nichterneuerbaren Ressourcen für Verarbeitung, Vermarktung und Konsum ist steigend.

Nicht zuletzt wegen der konfusen Begrifflichkeit ist es möglich geworden, sich gegenseitig ausschliessende Zielsetzungen von "mehr Markt " und "mehr Ökologie" als vereinbar mit der jüngsten Agrarreform hinzustellen, obwohl auch unter den neuen Rahmenbedingungen "mehr Ökologie" marktzerstörend und "mehr Markt" ökologiezerstörend wirken. Die verwirrliche Begrifflichkeit hatte verheerende Auswirkungen auf die Diskussionen um die Agrarpolitik, wie in den obskuren Auseinandersetzungen um die "Kleinbauerninitiative" und die Revision des Raumplanungsgesetzes in jüngster Zeit noch einmal geradezu exemplarisch deutlich geworden ist. Dass in beiden Fällen nicht mehr inhaltliche Zielsetzungen, Konzepte, Strategien und Massnahmen diskutiert, sondern lediglich noch "Positionen" im politischen Kräftespiel bezogen wurden, ist der konkrete Ausdruck der zunehmenden Ohnmacht **aller** politischen Kräfte in dieser wichtigen Frage.

Der von der Nahrungsmittelindustrie so erfolgreich lancierte und von (vermeintlich) grünen Kräften aus politischem Opportunismus übernommene Slogan, dass "weniger" Landwirtschaft "mehr" Ökologie zur Folge haben werde, ist schlicht falsch. Die jüngsten (agrar)politischen Reformen haben zwar auf einzelnen Betrieben punktuell positive ökologische Auswirkungen, aber sie führen 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. Nachdem es diesen Kreisen Ende der 1960er Jahre nicht gelungen war, den Begriff "Bio" im Sinne einer Qualitätseigenschaft von Nahrungsmitteln zu verbieten, so sind sie im Moment um so erfolgreicher daran, den gleichen Begriff zusammen mit dem der "Nachhaltigkeit" vom ursprünglichen Inhalt zu befreien, in ihrem Interesse umzu-

deuten und damit zu monopolisieren. Pharma- und Nahrungsmittelindustrie sind heute auf dem besten Weg, der bäuerlich-biologischen Landwirtschaft sogar die Identifikation mit Adjektiven wie "gesund", "biologisch" und "nachhaltig" streitig zu machen. Dass gleichzeitig der Biolandbau **politisch** mehrheitsfähig geworden ist, ändert nichts an dieser Entwicklung. Im Gegenteil, die zunehmende **Monopolisierung** der Ernährung der Bevölkerung durch die **Nahrungsmittelindustrie** konnte wahrscheinlich nur im Windschatten der konfuse agrarpolitischen Diskussionen erfolgen.

Das grosse (agrar)politische Gestaltungspotential, das in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre durch die internationale Situation mit dem Zusammenbruch der realsozialistischen 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 der wachstumsorientierten industriellen 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 Erleichterung der Bestrebungen zur vollständigen Industrialisierung der Ernährung durch die Nahrungsmittelindustrie. Deutlicher als je zuvor wurde damit das Gedeihen der Industrie- und Dienstleistungssektoren von der **Auflösung** der bodenabhängigen bäuerlichen Landwirtschaft abhängig gemacht.

Ein wichtiger Grund für diese Beschleunigung liegt darin, dass man zumindest für einen Teil der bisherigen Produzenten eine neue gesellschaftspolitische Funktion entdeckt hat: Sie sollen zu "quasi beamteten Landschaftsgärtnern" zur Aufbereitung der Landschaft zum "Konsumgut" gemacht werden, wie Henner Kleinewefers schon Anfang der 70er Jahre gefordert hatte. Die materiellen Produkte, die bei einer solchen Landschaftspflege als "Abfallprodukte" trotzdem noch anfallen, sollen der im hohen schweizerischen Kostenumfeld produzierenden Nahrungsmittelindustrie als Rohstoffe zu Weltmarktpreisen internationale Konkurrenzfähigkeit garantieren. Damit ist die seit dem 19. Jahrhundert im Interesse der Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung entwickelte Agrarpolitik auf ihre "sozialpolitische" Funktion reduziert und zur Förderung einer exportorientierten Nahrungsmittelindustrie zweckentfremdet worden.

Anmerkungen

- ¹ Was als Flow-Fund-Analyse bezeichnet wird, ist vom Pionier der ökologischen ökonomischen Theorie, Nicholas GEORGESCU-ROEGEN, seit Mitte der 60er Jahre systematisch entwickelt worden. Sein Hauptwerk (1971) ist nach wie vor grundlegend. Zu den wichtigsten Werken gehören ferner: BINSWANGER (1991); COMMONER Barry (1977a), COSTANZA Robert (Ed.) (1991); DALY Herman E. & TOWNSEND Kenneth (Eds.) (1994); MARTINEZ-ALIER Juan (1987) und STOKES Kenneth (1994). Die "International Society for Ecological Economics" publiziert zudem seit 1989 das Journal "Ecological Economics".
- ² GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1971), S. 304.
- ³ Zur Differenzierung verschiedener Ebenen von Agrarsystemen vgl. STEPPACHER Rolf (1989).
- ⁴ Vgl. z. B. Science, Vol. 281, 21.8.1998, S. 1128 ff.
- ⁵ GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1965), S. 71-102.
- ⁶ LEACH Gerald (1976), S. 29.
- ⁷ LEACH Gerald (1976), S. 31.
- ⁸ GIAMPIETRO Mario., CERETTELLI Giovanni & PIMENTEL David (1992), S. 219-244.
- ⁹ Vgl. Prodan M., in: STEPPACHER Rolf et.al. (Eds.) (1977), S. 101-114.
- ¹⁰ World Commission on Environment and Development, "Our Common Future", 1987.
- ¹¹ BUND & Misereor (Hrsg.), (1996).
- ¹² BUND & Misereor (Hrsg.), (1996), S. 236 ff.
- ¹³ NIEHAUS Heinrich (1958), S. 302.
- ¹⁴ STEINER Karl (1959), S. 15.
- ¹⁵ SENN Emil (1958), S. 272.
- ¹⁶ KONING Niek (1994).
- ¹⁷ BOTSCHAFT zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vom 26.6.1996, S. 16.
- ¹⁸ BROMLEY Daniel (1989).
- ¹⁹ HEINSOHN Gunnar / STEIGER Otto (1996).
- ²⁰ Zitat nach O. Howald in: Agrarpolitische Revue, 1963/64, S. 75.
- ²¹ HEINSOHN Gunnar / STEIGER Otto (1997), S. 15.
- ²² World Bank Commodity Report, Februar 1999, Washington.
- ²³ HOWALD Oskar (1956), S. 10.
- ²⁴ BROMLEY Daniel (1989), S. 54ff & KAPP K. William (1987).
- ²⁵ NZZ, 15.10.1968.

-
- ²⁶ SCARINI Pascal (1996), S. 43.
- ²⁷ Vgl. bspw. HALBHERR Philipp/MÜDESPACHER Alfred (1985); JÖRIN Robert/RIEDER Peter (1985); RÜEGG Erwin (1987).
- ²⁸ Hans von Greyerz sprach von der Gefahr, dass das Landwirtschaftsgesetz einen staatlich "privilegierten Volksstand" schaffen könnte. VON GREYERZ Hans (1977), S. 1185.
- ²⁹ KUNZ Matthias (1998), S. 150.
- ³⁰ HOBSBAWM Eric (1995), S. 365.
- ³¹ Heute gibt es in praktisch allen westeuropäischen Staaten mehr Arbeitslose als in der Landwirtschaft beschäftigte Menschen.
- ³² Vgl. bspw. TRACY Michael (1989).
- ³³ BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 17.
- ³⁴ HALBHERR Philipp/MÜDESPACHER Alfred (1985).
- ³⁵ Vgl. dazu KONING Niek (1994).
- ³⁶ "Die bisherige Politik der Strukturhaltung muss geändert werden", forderte Eugen Hunziker, Präsident der Verwaltungsdelegation des Migros-Genossenschaftsbundes 1993. Und Silvio Borner, Ordinarius für Volkswirtschaft an der Uni Basel, schrieb 1994: "Auch die Landwirtschaft muss sich dem Strukturwandel stellen - wie alle übrigen Wirtschaftszweige auch, weil wir uns die volkswirtschaftlichen Kosten des Status quo schlicht nicht mehr leisten können." Vgl. "Bund", 16.1.1993 & NZZ, 20.9.1994
- ³⁷ Sogar die Zahl der mittleren Familienbetriebe, der von der Agrarpolitik bevorzugten Betriebskategorie, hat sich im 20. Jahrhundert um mehr als die Hälfte verringert.
- ³⁸ Zit. Nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 132.
- ³⁹ Vgl. dazu: KONING Niek (1994).
- ⁴⁰ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 17.
- ⁴¹ Nicht nur die Vertreter der Arbeiterschaft sprachen 1918 davon, dass die Unterernährung "eine notorische Erscheinung in der Arbeiterfamilie" sei, sondern auch katholisch-konservative Politiker wie beispielsweise der Schwyzer Ständerat Joseph Räber äusserten sich verständnisvoll über die "Erbitterung hungernder Menschen". Und auch im SVIL-Vorstand war man sich im Sommer 1918 bewusst, dass ein Streik in Winterthur auf den Mangel an Lebensmitteln zurückzuführen sei. Vgl. SCHMID-AMMANN Paul (1968), S. 59; GAUTSCHI Willi (1968), S. 33 & 42; SVIL, Prot. der konstituierenden Mitgliederversammlung vom 5.7.1918.
- ⁴² Zu dieser Transformation hinzu kam noch die enorme Spezialisierung der schweizerischen Landwirtschaft, die sich weitestgehend den vom Weltmarkt verlangten Anpassungen unterzog; der Ackerbau wurde drastisch eingeschränkt und die Viehhaltung massiv ausgedehnt. In der Schweiz wurde pro Kopf der Bevölkerung noch eine Are Weizen angebaut; in Grossbritannien waren es doppelt soviel, in Deutschland 3 und in Frankreich 17 Aren. Vgl. BERNHARD Hans (1918), S. 4.
- ⁴³ BERNHARD Hans (1918), S. 1.
- ⁴⁴ Der Bundesrat delegierte die Direktoren des Ernährungsamtes (Josef Käppeli), des Fürsorgeamtes (Fritz Mangold) sowie des Amtes für Arbeits-

losenfürsorge (F. Rothpletz) in den Vorstand der SVIL. Vgl. Prot. der Hauptversammlung der SVIL vom 31.5.1921.

⁴⁵ Der Grundgedanke der SVIL-Politik bestand darin, durch Strukturverbesserungsmassnahmen in Fortsetzung der innenkolonisatorischen Ziele eine Erneuerung des bäuerlichen Siedlungswerkes mit dem Familienbetrieb als Kerngrösse in den Gemeinden als längerfristig bleibendes Werk durchzuführen.

⁴⁶ Prot. Vorstand 8.6.1942.

⁴⁷ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 335.

⁴⁸ GESCHICHTE der Schweiz und der Schweizer (1986), S. 775.

⁴⁹ Vgl. BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 138.

⁵⁰ So F.T. Wahlen im Nationalrat. Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1960, S. 305.

⁵¹ Vgl. KONING Niek (1994).

⁵² HOWALD Oskar (1959b), S. 2.

⁵³ Agrarpolitische Revue, 1961/62, S. 198.

⁵⁴ NZZ, 25.10.1978.

⁵⁵ Vgl. Kapitel 1.1.

⁵⁶ In: Agrarpolitische Revue, 1954/1955, S. 212.

⁵⁷ 2. Landwirtschaftsbericht (1959), S. 114.

⁵⁸ POPP Hans (1982), S. 53.

⁵⁹ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 375.

⁶⁰ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 376.

⁶¹ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 376.

⁶² Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 377.

⁶³ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 384.

⁶⁴ 3. Landwirtschaftsbericht (1965), S. 57.

⁶⁵ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 377.

⁶⁶ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 378.

⁶⁷ Agrarpolitische Revue, 1961/62, S. 197.

⁶⁸ So der Agrarökonom Hermann Priebe, in: Agrarpolitische Revue 1955/56, S. 97.

⁶⁹ NZZ, 29.12.1970.

⁷⁰ 1. Landwirtschaftsbericht (1956) S. 6; 4. Landwirtschaftsbericht (1969), S. 93; GROSCLAUDE Daniel (1976), S. 90.

⁷¹ HOWALD Oskar (1956), S. 3.

⁷² Zit. nach DARMS Th. (1968), S. 180.

⁷³ DARMS Th. (1968), S. 186.

⁷⁴ NIEHAUS Heinrich/PRIEBE Hermann (1956), S. 35 und 43.

⁷⁵ HITOIRE de la France rurale 4, S. 192f.

⁷⁶ Zit. nach: HOWALD Oskar (1959a), S. 2.

⁷⁷ Schweizerische Landwirtschaftliche Monatshefte (1964), S. 354.

⁷⁸ Zit nach: Schweizerische Landwirtschaftliche Monatshefte (1960), S. 85f.

⁷⁹ HOWALD Oskar (1959a), S. 2.

⁸⁰ WEE (1984).

-
- ⁸¹ GASSER-STÄGER Wilhelm (1969).
⁸² NZZ, 29.12.1970.
⁸³ KLEINWEFERS Henner (1972), S. 298 & 310.
⁸⁴ Zit. nach: DARMS Th. (1968), S. 179.
⁸⁵ F. Gerl in: DARMS Th. (1968), S. 189.
⁸⁶ H. Kötter in: DARMS Th. (1968), S. 141f.
⁸⁷ W. Albers in: SCHMITT Günther (1969), S. 422.
⁸⁸ Zur Funktion der Agrarpolitik im Europäischen Integrationsprozess vgl. GEES Thomas (1998); GRIFFITHS Richard/GIRVIN Brian (1995); KLUGE Ulrich (1990).
⁸⁹ BACHMANN Hans (1958), S. 36.
⁹⁰ GASSER-STÄGER Wilhelm (1970).
⁹¹ BINSWANGER Hans Christoph (1970: 29.12.1970).
⁹² BINSWANGER Hans Christoph (1970: 3.11.1970).
⁹³ KLEINWEFERS Henner (1971).
⁹⁴ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1969, S. 649.
⁹⁵ KLEINWEFERS Henner (1971).
⁹⁶ KLEINWEFERS Henner (1972), S. 285.
⁹⁷ KLEINWEFERS Henner (1972), S. 89.
⁹⁸ KLEINWEFERS Henner (1971).
⁹⁹ Zit nach: Schweizerische Bauern-Zeitung, April, 1950.
¹⁰⁰ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 365.
¹⁰¹ MOSER Peter (1994), S. 294.
¹⁰² Zur Geschichte der VKMB vgl. MOSER Peter (1994), S. 282ff.
¹⁰³ Vgl. Kapitel 3.2.2.
¹⁰⁴ OECD (1994), S. 61.
¹⁰⁵ OECD (1994), S. 324.
¹⁰⁶ Zit. nach MOSER Peter (1994), S. 324.
¹⁰⁷ NZZ, 15.6.1990.
¹⁰⁸ M. MAUSS (1983), S. 274.
¹⁰⁹ Vgl. dazu: TANNER Jakob (1996).
¹¹⁰ Vgl. bspw. im "Bund", 29.12.1998.
¹¹¹ ERKMAN Suren (1994).
¹¹² COMMONER Barry (1977b).
¹¹³ Vgl. "Bund", 29.12.1998 & Weltwoche, 17.8.1995.
¹¹⁴ RIEDER Peter/EGGER Urs (1982), S. 177.
¹¹⁵ Vgl. Guy Emmenegger, Nahrungsmittelindustrie und Landwirtschaft: Agrarpolitik 2002, BSE (Referat gehalten am Tag der Schweizer Nahrungsmittelindustrie 1996, S. 3).

¹¹⁶ Zit. nach: BAUMANN Werner/MOSER Peter (1999), S. 348.
¹¹⁷ Vgl. Guy Emmenegger, Nahrungsmittelindustrie und Landwirtschaft: Agrarpolitik 2002, BSE (Referat gehalten am Tag der Schweizer Nahrungsmittelindustrie 1996, S. 5.)
¹¹⁸ OECD (1994), S. 137.

¹¹⁹ Erläuterungen zum Verordnungsentwurf über die Branchen- und Produzentenorganisationen, Vernehmlassungsentwurf vom 15. Juni 1998, S. 60.

¹²⁰ COLLINS Joseph / LAPPE Frances (1977).

¹²¹ MOSER Peter (1994), S. 369.

¹²² Vgl. NZZ, 25.3.1998; BOSSHARD Andreas / EICHENBERGER Max / EICHENBERGER Rosmarie (1998); BOSSHARD (1998).

¹²³ Vgl. Tagungsbericht von der Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, in: Schweizer Bauer, 18.4.1998.

¹²⁴ NZZ, 15.6.1990.

¹²⁵ Die "sogenannt neuen Direktzahlungen verschrauben den Deckel einer freieren Landwirtschaft einmal mehr", schrieb 1997 sogar die Weltwoche, seit den 70er Jahren eine der unkritischsten Verfechterinnen von Direktzahlungen. Vgl. Weltwoche, 27.11.1997.

¹²⁶ BORNSCHIER Volker (1988).

¹²⁷ In einer Eigentumsordnung werden sowohl Preisstützungen als auch Direktzahlungen kapitalisiert und antizipieren zugleich zukünftige Einkommen.

Ausgewählte Bibliographie

- ANWANDER PHAN-HUY Sibylle (1998), Nachfrageseitige Akzeptanz von Technologien im Ernährungsbereich, Zürich.
- BACHMANN Hans (1958), Die Integration der Agrarmärkte, in: Aussenwirtschaft, S. 25-48.
- BAUMANN Werner / MOSER Peter (1999), Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968, Zürich.
- BELZ Frank (1995), Ökologie und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweizer Lebensmittelbranche, Bern.
- BERNHARD Hans (1918), Die Innenkolonisation der Schweiz, Zürich (Schriften der SVIL Nr.2).
- BERNHARD Hans (1920a), Die Stellung der Landwirtschaft zur Innenkolonisation (Schriften der SVIL Nr. 8).
- BERNHARD Hans (1920b) Die Förderung der Innenkolonisation durch den Bund. Grundlagen zu einem eidgenössischen Siedlungsgesetz (Schriften der SVIL Nr. 9).
- BIERI Hans (1994), Stadtnahe Landwirtschaft. Ein lebenswichtiger Bestandteil des Agglomerationsraumes (Bericht 66 des NFP "Stadt und Verkehr"), Zürich.
- BINSWANGER Hans Christoph (1991), Geld & Natur. Das wirtschaftliche Wachstum im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie, Stuttgart.
- BINSWANGER Hans Christoph (1970), Landwirtschaftliche Einkommenssicherung ohne Überproduktion, in: NZZ, 3.11.1970 & 29.12.1970.

- BORNSCHIER Volker (1988), Westliche Gesellschaft im Wandel, Frankfurt a.M.
- BOSSHARD Andreas (1998), Betriebsstruktur und ökologische Leistung der Landwirtschaft, in: Agrarforschung 5 (10), S. 463-466.
- BOSSHARD Andreas / EICHENBERGER Max / EICHENBERGER Rosmarie (1998), Die Nachhaltigkeitscheckliste. Ein Instrument für die Bewertung und Umsetzung nachhaltiger Landnutzungsformen (Studie im Auftrag des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft), Bern.
- BROMLEY Daniel W. (1989), Economic Interests & Institutions, the conceptual foundations of public policy, Oxford.
- BRUGGER Hans (1992), Agrarpolitik des Bundes seit 1914, Frauenfeld.
- BUNDESRAT (1956), 1. Landwirtschaftsbericht, Bern.
- BUNDESRAT (1959), 2. Landwirtschaftsbericht, Bern.
- BUNDESRAT (1965), 3. Landwirtschaftsbericht, Bern.
- BUNDESRAT (1969), 4. Landwirtschaftsbericht, Bern.
- BUNDESRAT (1992), 7. Landwirtschaftsbericht, Bern.
- BUNDESRAT (1996), Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Bern.
- BUND & Misereor, Hrsg. (1996), Zukunftsfähiges Deutschland, Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Basel.
- COLLINS Joseph/LAPPE Frances Moore (1977), Food First. Beyond the Myth of Scarcity, Boston.
- COMMONER Barry (1977a), Energieeinsatz und Wirtschaftskrise, Reinbek.
- COMMONER Barry (1977b), The Environmental Impact of the Petrochemical Industry, in: Steppacher Rolf et.al. (eds.), Economics in Institutional Perspective, Lexington 1977, S. 127-140.
- COSTANZA Robert, ed. (1991), Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability, New York.
- DALY Herman & TOWNSEND Kenneth (eds.) (1994), Valuing the Earth, Economics, Ecology, Ethics, Cambridge Massachusetts.
- DARMS Th. et al. Hg. (1968), Agrarpolitik in der EWG, München.

- GEES Thomas (1998), Schweizerische Beteiligung bei Lösungsansätzen der internationalen Landwirtschaftspolitik und deren Rückwirkungen (Arbeitspapier, entstanden im Rahmen des NFP 42), Bern.
- GASSER-STÄGER Wilhelm (1969), Die Ursachen der Überproduktion im Rahmen des landwirtschaftlichen Wachstums, Rorschach.
- GASSER-STÄGER Wilhelm (1970/71), Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion durch Bewirtschaftungsbeiträge, in: NZZ, 7.12.1970 & 26.1.1971.
- GAUTSCHI Willi (1968), Der Landesstreik, Zürich.
- GESCHICHTE der Schweiz und der Schweizer (1983), Band 3, Basel.
- GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1971), The Entropy Law and the Economic Process, Cambridge, Massachusetts.
- GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1976), Energy and Economic Myths, Institutional and Analytical Economic Essays, New York.
- GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1960), Economic Theory and Agrarian Economics, in: Energy and Economic Myths (1976), S. 103-148.
- GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1965), Process in Farming Versus Process in Manufacturing: A Problem of Balanced Development, in: Energy and Economic Myths (1976), S. 71-102.
- GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1965), The Institutional Aspects of Peasant Communities: An Analytical View, in: Energy and Economic Myths (1976), S.199-234.
- GEORGESCU-ROEGEN Nicholas (1995), La Décroissance, Entropie-Ecologie-Economie, Présentation et Traduction de Jacques Grinevald et Ivo Rens, Paris.
- GIAMPETRO Mario, CERRETELLI Giovanni, PIMENTEL David (1992), Energy analysis of agricultural ecosystem management: human return and sustainability, in: Agriculture, Ecosystems and Environment, 38, Amsterdam, S. 219-244.
- GLAESER Bernhard, Hrsg. (1986), Die Krise der Landwirtschaft, Zur Renaissance von Agrarkulturen, Frankfurt a.M.: Campus.
- GRIFFITHS Richard / GIRVIN Brian (eds).(1995), The Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy, London.
- GROENEVELD Sigmar (1984), Agrarberatung und Agrarkultur, Kassel.

- GROSCLAUDE D. (1976), Politique agricole, formation professionnelle et vulgarisation, in: Die schweizerische Landwirtschaft 1951-1976, Zollikofen.
- HALBHERR Philipp / MÜDESPACHER Alfred (1985), Agrarpolitik - Interessenpolitik?, Bern.
- HEINSOHN Gunnar / STEIGER Otto (1996), Eigentum, Zins und Geld, Ungelöste Rätsel der Wirtschaftswissenschaft, Reinbek bei Hamburg.
- HEINSOHN Gunnar / STEIGER Otto (1997), Was ist Wirtschaften?, Sonderbeitrag für das Symposium "Geld und Finanzmärkte" des Instituts für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung der Universitäten Innsbruck, Klagenfurt und Wien am International Management Institute Hernstein.
- HEINSOHN Gunnar / STEIGER Otto (1997), The Paradigm of Property, Interest and Money and its Application to European Economic Problems: Mass Unemployment, Monetary Union and Transformation, IKSF-Discussion Paper No. 10, Bremen.
- HERRMANN Hansueli (1990), Bauern im Wandel. Agrarischer Strukturwandel, bäuerliches Verhalten und bewusstseinsmässige Verarbeitung am Beispiel einer Agglomerationsgemeinde (Küsnacht ZH) 1945-1980, Zürich.
- HILDENBRAND Bruno et al. (1992), Bauernfamilien im Modernisierungsprozess, Frankfurt.
- HISTOIRE de la France rurale (1976), tome 4, La fin de la France paysanne, de 1914 à nos jours, Paris.
- HOBSBAWM Eric (1995), Das Zeitalter der Extreme, München.
- HOWALD Oskar (1956), Problematische Agrarpolitik der OECE, in: Agrarpolitische Revue.
- HOWALD Oskar (1959a), Eine Schicksalsfrage für den schweizerischen Bauernstand. Das Problem der "Grenzbetriebe", SA.
- HOWALD Oskar (1959b), Wandlungen in der schweizerischen Agrarstruktur, SA.
- JÖRIN Robert / RIEDER Peter (1985), Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor, Bern.

- KAPP K. William (1987) Für eine ökosoziale Ökonomie, Entwürfe und Ideen, Ausgewählte Aufsätze, in: Leipert Christian/Steppacher Rolf (Hrsg.), Frankfurt a.M.
- KAPP K. William (1978), Soziale Kosten der Marktwirtschaft, Frankfurt a.M. (Original englisch 1950).
- KAPPEL Rolf / LANDMANN Oliver (1997), Die Schweiz im globalen Wandel. Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen, Zürich.
- KLEINWEFERS Henner (1971), Modell einer rationalen Agrarpolitik, in: NZZ, 8.1.1971.
- KLEINWEFERS Henner (1972), Wirtschaftspolitische Konzeption und Umweltproblematik: Das Beispiel der Agrarpolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik.
- KLUGE Ulrich (1990), Wege europäischer Agrarintervention 1950-1957, in: Herbst, Ludolf (Hg.), Vom Marshallplan zur EWG: Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt, München.
- KONING Niek (1994), The Failure of Agrarian Capitalism. Agrarian politics in the UK, Germany, the Netherlands and the USA, 1846-1919, London.
- KUNZ Matthias (1998), Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik. Die Schweiz im Übergang von der Kriegs- zur Nachkriegszeit in der Wahrnehmung der Parteipresse 1943-1950, Bundesarchiv-Dossier 8, Bern.
- KRISHNAN Rajaram / HARRIS Jonathan M. (eds.) (1995), A Survey of Ecological Economics, Washington.
- LEACH Gerald (1976), Energy and food production, Guildford.
- MARTINEZ-ALIER Juan (1987), Ecological Economics, Energy, Environment and Society, Oxford: Basil Blackwell.
- MAUSS M. (1983), Essay sur le don: Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. Sociologie et anthropologie, Collection Quadrige, PUF, Paris.
- MOSER Peter (1994), Der Stand der Bauern. Bäuerliche Politik, Wirtschaft und Kultur gestern und heute, Frauenfeld.

- NIEHAUS Heinrich (1958), Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik, Bonn.
- NIEHAUS Heinrich / PRIEBE Hermann (1956), Agrarpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Ludwigsburg.
- OECD (1987), Structural Adjustment and Economic Performance, Paris.
- OECD (1994), Agricultural Policy Reform: New Approaches, the Role of Direct Income Payments, Paris.
- POPP Hans (1982) Strukturwandel und Agrarstrukturpolitik. Rückschau und Ausblick, in: 100 Jahre Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- POPP Hans (1983), Agrarökonomie. Grundlagen der Agrarpolitik, Zürich
- RIEDER Peter/EGGER Urs (1982), Agrarmärkte, Zürich.
- RÜEGG Erwin (1987), Neokorporatismus in der Schweiz. Landwirtschaftspolitik, Zürich.
- SCHMID-AMMANN Paul (1968), Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918, Zürich.
- SCHMITT Günther (Hg.) (1969), Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG, München.
- SCIARINI Pascal (1996), Die entscheidende Rolle des GATT für die Reform der schweizerischen Landwirtschaftspolitik, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 1/96.
- SENN Emil (1958), Die gegenwärtige schweizerische Agrarpolitik. Eine national-ökonomische Auseinandersetzung mit ihren Zielen und Mitteln, St. Gallen.
- SIEFERLE Rolf Peter (1997), Rückblick auf die Natur. Eine Geschichte des Menschen und seiner Umwelt, München.
- STEINER Karl (1959), Ein Fünf-Punkte-Plan zur Gesundung der schweizerischen Agrarwirtschaft, Winterthur.
- STEPPACHER Rolf, ZOGG-WALZ Brigitte & HATZFELD Hermann, Eds. (1977), Economics in Institutional Perspective, Lexington Massachusetts.
- STEPPACHER Rolf (1980), Hunger. Grüne Revolution und Gegenstrategien, in: Michelsen Gerd (Hg.), Der Fischer Oeko-Almanach, Daten, Fakten, Trends der Umweltdiskussion, Frankfurt a.Main, S. 273-287.

- STEPPACHER Rolf (1982), Was bewirken Entwicklungsprojekte im ländlichen Raum auf die soziale und natürliche Umwelt? in: Entwicklung und ländlicher Raum, 16. Jahrgang, Heft 5.
- STEPPACHER Rolf (1989), Das keralesische Gesundheitsparadoxon und die Frage der landwirtschaftlichen Entwicklungsperspektive, in: Seeland Klaus (Hrsg.), Gegenseitiges Verständnis als Entwicklungsprozess, Beiträge zu Theorie und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit, Grösch.
- STOKES Kenneth M. (1994), Man and the Biosphere, Toward A Coevolutionary Political Economy, Armonk.
- STRAUMANN Lukas (1996), Kampf dem Koloradokäfer. Die Bekämpfung des Koloradokäfers in der Schweiz 1932-1945, (Ms. Uni Basel).
- STUCKI Brigitte / WEISS Jakob (1995), Landwirtschaft für wen? Bauern und Bäuerinnen zwischen Produktion und Ökolohn. Analyse eines Konfliktes, Zürich.
- TANNER Jakob (1996), Der Mensch ist, was er isst. Ernährungsmythen und Wandel der Esskultur, in: Historische Anthropologie, Jg. 4, Heft 3.
- TANNER Jakob (1994), Industrialisierung, Familienökonomie und Hungererfahrung. Sozialkonflikte, Arbeitskämpfe und Konsumboykott in der Schweiz 1880-1914, in: Gailus, Manfred / Volkmann Heinrich (Hrsg.), Der Kampf um das tägliche Brot. Nahrungsmangel, Versorgungspolitik und Protest 1770-1990, Opladen.
- TRACY Michael (1989), Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988, London.
- VON GREYERZ Hans (1977), Der Bundesstaat seit 1848, in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Band 2, Zürich.
- WAGNER Valentin F. (1946), Die Stellung der Landwirtschaft im Konkurrenzsystem, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik.
- WEE Hermann van der (1984), Der gebremste Wohlstand. Wiederaufbau, Wachstum, Strukturwandel 1945-1980, München.

Wer ist die SVIL?

Im Sommer 1918 gründeten Industrie- und Behördenvertreter die Schweizerische Vereinigung für Industrielle Landwirtschaft (SVIL), um die immer knapper werdende Nahrungsmittelversorgung zu verbessern. Schon bald engagierte sich die SVIL, die 1919 den Begriff Innenkolonisation in ihren Namen aufnahm, auch für eine Ordnung des Gesamt-
raumes.

Ihr Engagement für die Sicherstellung der Nahrungsmittelproduktion und die Schaffung einer Siedlungsstruktur durch die Industriegesellschaft begründete die SVIL mit dem Verursacherprinzip. Hans Bernhard, der Initiant und die treibende Kraft der Organisation war überzeugt, dass es an der Industrie war, Lösungen für die Probleme der Industriegesellschaft zu entwickeln.

Der SVIL ging es um die Weiterentwicklung und Ausgleich zwischen der noch weitgehend auf der Nutzung biotischer Ressourcen funktionierenden Landwirtschaft und der auf mineralischer Basis beruhenden Industrie. Angestrebt wurde ein Gleichgewicht und damit eine tragfähige Basis für die Entwicklung des städtischen und ländlichen Raumes. Um den Transformationsprozess von der Agrar- zur Industriegesellschaft sinnvoll zu gestalten, setzte sich die SVIL für die Schaffung von Siedlungszonen für ausschliesslich bäuerliche Selbstbewirtschafter ein. Durch gleichzeitig durchgeführte Strukturverbesserungen sollten diese in die Lage versetzt werden, ein langfristiges Werk durchzuführen.

Heute ist die SVIL bestrebt, die auf der Nutzung unterschiedlicher Ressourcen basierenden, je eigenen Entwicklungsperspektiven folgenden Wirtschaftsbereiche der Industrie und der Landwirtschaft zu integrieren und damit einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Gesamtgesellschaft zu leisten. In Ergänzung zur Globalisierung fördert sie deshalb die Errichtung nachhaltiger, regional und lokal verankerter Kreisläufe im Ernährungsbereich.