



Jugendsession 2016

10. – 13. November 2016

> Dossier

Landwirtschaft und Ernährung

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Basiswissen Wirtschaft.....	4
3. Die Schweiz und die Landwirtschaft.....	7
3.1 Die historische Entwicklung	7
3.2 Aktuelle Situation	9
4. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW).....	11
4.1 Aufgaben.....	11
4.2 Die drei Zahlungsrahmen	12
5. Aktuelle Diskussionen anhand drei Initiativen.....	15
6. Fazit und nützliche Links	20
7. Quellenverzeichnis.....	21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schweizer Landschaft mit Kühen (lid.ch)	3
Abbildung 2: graphische Darstellung der Marktkräfte (bwlhelfer.de).....	5
Abbildung 3: Entwicklung der drei Wirtschaftssektoren nach Fourastié (Wikipedia). .	8
Abbildung 4: Subventionen der Schweizer Landwirtschaft (NZZ).	9
Abbildung 5: Verteilung der ausbezahlten Direktzahlungen 2014 (BLW)	13

1. Einleitung



Abbildung 1: Schweizer Landschaft mit Kühen (lid.ch)

Die Landwirtschaft genießt in der Schweizer Bevölkerung grosse Sympathien (Die Volkswirtschaft, 2016). Sie ist ein fester Bestandteil der Schweizer Kultur und prägt das Selbstbild der Schweiz sowie den Blick der Welt auf die Schweiz. Kühe und Alpthütten, Käse und Schokolade, umgeben von malerischen Berglandschaften – die Wahrnehmung der Schweiz ist eng mit der landwirtschaftlichen Tradition der Eidgenossenschaft verknüpft. Spätestens seit sich die Schweiz im 20. Jahrhundert zu einer Dienstleistungsgesellschaft entwickelt hat, entsprechen diese Bilder nicht mehr der Realität. Heute sind nur rund 4% aller Beschäftigten in der Schweiz in der Landwirtschaft tätig (Taschenstatistik 2016). Der Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt (BIP: gesamte Wirtschaftsleistung eines Landes) der Schweiz ist in den letzten Jahren unter 1% gefallen (Die Volkswirtschaft, 2016). Das im internationalen Vergleich hohe Preisniveau, Produktionsstandards sowie die begrenzte Nutzfläche machen es den Schweizer Bauernbetrieben nicht einfach, sich im immer stärker globalisierten Markt durchzusetzen. Immer mehr kleine Bauernbetriebe gehen ein und werden durch grosse Betriebe ersetzt (Hofmann, 2015). Diese Entwicklung stellt die Politik vor Herausforderungen. Die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft ohne staatliche Unterstützung wird von verschiedenen Seiten in Zweifel gezogen. Da die Landwirtschaft nicht nur eine Einkommensquelle für rund 4% aller Beschäftigten ist, sondern auch wichtige Aufgaben für die Gesellschaft erfüllt, greift die Politik in diese Entwicklung ein. Zentrale Aufgaben sind die sichere und unabhängige Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln sowie die Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlage und zusätzlich die Pflege der Kulturlandschaft. Im Artikel 104 der Bundesverfassung sind die zu erfüllenden Aufgaben der Landwirtschaft in der Schweiz festgeschrieben. Mit der Agrarpolitik versucht der Bund, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Schweizer Bauernbetriebe die gesellschaftlichen Aufgaben auch erfüllen können. Der Bund unterstützt die Schweizer Landwirtschaft mit im internationalen Vergleich sehr hohen Zahlungen der öffentlichen Hand und weiteren gesetzgeberischen Massnahmen. Bei diesen hohen Zahlungen wird immer wieder gefragt, welchen Nutzen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler aus der Landwirtschaft gewinnen. Für welche gesellschaftlichen Aufgaben braucht die Schweiz auch heute noch das landwirtschaftliche Gewerbe? Und wie soll der Bund

die Agrarpolitik ausrichten um die Ziele, welche in der Verfassung definiert sind, zu erreichen? Das sind nur einige Fragen, die im folgenden Dossier diskutiert werden.

In den öffentlichen Debatten ist die Agrarpolitik oft präsent. Ernährung und Landwirtschaft sind immer wieder Auslöser heftiger Diskussionen. Die Landwirtschaft bewegt die Gemüter der Schweizerinnen und Schweizer. Nachhaltigkeit, vor allem was die Ökologie betrifft, aber auch das steigende Gesundheitsbewusstsein führen zu neuen Ansprüchen an die Lebensmittelproduktion. Immer mehr Menschen beginnen sich mit ihrer Ernährung und der Lebensmittelproduktion auseinanderzusetzen. Es ist somit kein Zufall, dass gleich drei Initiativen zu dieser Thematik kurz vor der Abstimmung stehen. Höchste Zeit also, dass sich auch die Jugend zu diesem Thema äussert.

2. Basiswissen Wirtschaft

Vor einer vertieften Diskussion über Landwirtschaft und Ernährung in der Schweiz sollen hier einige Grundlagen und Begriffe vermittelt werden, welche dir bei der Auseinandersetzung mit diesem Thema immer wieder begegnen werden. Zentral ist hier eine Basis an Wissen aus der Ökonomie (Volkswirtschaftslehre) und Wirtschaftspolitik (thematisiert die Regelfestsetzung für die Wirtschaft durch den Staat).

Die Schweiz ist eine Soziale Marktwirtschaft. Der Markt spielt hierbei eine zentrale Rolle. Sozial ist unsere Marktwirtschaft deshalb, weil sich der Staat um einen sozialen Ausgleich bemüht und dem freien Markt Grenzen setzt. Doch was ist eigentlich ein Markt? Der Markt ist nichts anderes als ein Ort, wo Käuferinnen und Käufer auf Verkäuferinnen und Verkäufer treffen. In der Ökonomie spricht man meist von Nachfrage (Käuferin/Käufer) und Angebot (Verkäuferin/Verkäufer). Früher brachten die Verkäuferinnen und Verkäufer (z.B. Bäuerinnen oder Bauern) ihre produzierte Ware auf den Markt in der Stadt, um diese dort zu verkaufen. Heutzutage kaufen viele Menschen ihre Nahrungsmittel in Supermärkten oder im Internet ein. Die Landwirtschaft liefert häufig nur noch die Rohstoffe, mit denen dann ein Nahrungsmittel für den Verkauf hergestellt wird. Auch wenn wir so den eigentlichen Produzentinnen und Produzenten (Bäuerin/Bauer) nicht mehr direkt begegnen, so bleibt das Prinzip dasselbe: über den Markt finden Nachfragerin und Nachfrager sowie Anbieterin und Anbieter zusammen. Was sich früher mehrheitlich auf dem Marktplatz abspielte, ist heute ein komplexe Produktionskette mit vielen Akteurinnen und Akteuren (Rohstoffproduzierende, Verarbeitende, Handelnde, Verkaufende etc.). Die Landwirtschaft bildet den Ausgangspunkt für fast alle Nahrungsmittel.

Um nachvollziehen zu können, wie die heutigen Märkte funktionieren, hilft die Vorstellung eines Dorfmarktes. Eine Bäuerin oder ein Bauer versucht, ihre oder seine Ware (Milch, Fleisch, etc.) über den Markt an die Kundschaft zu bringen. In der Theorie ist der Preis das zentrale Steuerungs-Prinzip des Marktes: Der Preis sorgt dafür, dass nur so viel Ware auf den Markt komme, wie auch gekauft werde. Werden 1kg Kartoffeln für CHF 10.- auf einen Markt gebracht und findet sich hierfür keine Käuferin oder keinen Käufer, so wird die/der Verkaufende gemäss Theorie den Preis senken, um die Kartoffeln verkaufen zu können. Wenn jedoch zwei Personen die 1Kg

Kartoffeln wollen, könnte die Verkäuferin oder der Verkäufer den Preis solange erhöhen, wie noch jemand bereit ist, den erhöhten Preis zu zahlen und alle Kartoffeln verkauft werden können.

Nachfrage und Angebot bestimmen den Preis – das ist ein zentrales Prinzip aus der gegenwärtigen ökonomischen Theorie des freien Marktes, das auch für die Agrarpolitik von Bedeutung ist. In der Theorie der freien Marktwirtschaft regulieren diese drei Grössen (Nachfrage, Angebot und Preis) alle Transaktionen und lässt so ein Gleichgewicht entstehen (vgl. Abbildung 2). Ändert sich die Nachfrage oder das Angebot, so verändert sich der Preis, um das Marktgleichgewicht wieder herzustellen.

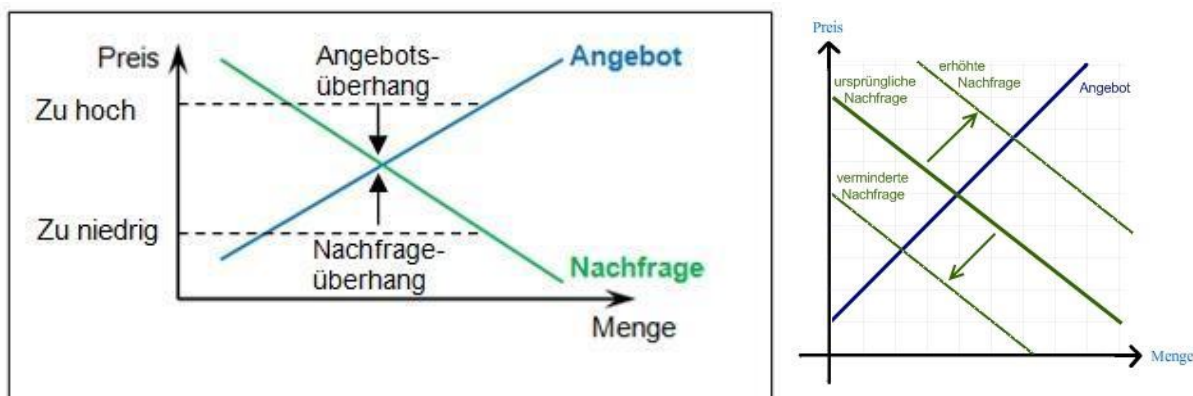


Abbildung 2: graphische Darstellung der Marktkräfte (bwlhelfer.de)

In der Landwirtschaft ist die Situation insofern besonders, dass die Nachfrage sowie das Angebot relativ inelastisch sind. Das heisst, dass auf den Agrarmärkten kleine Änderungen in der nachgefragten Menge eine grosse Preisänderung bewirken (die Nachfragekurve ist auf diesen Märkten sehr steil). Diese Besonderheit wirkt sich heute in den hochentwickelten Ländern vor allem auf die Produzierendenpreise stark aus. Die Produzentinnen und Produzenten von Agrarrohstoffen sind voll davon betroffen, bei den Konsumentinnen und Konsumenten kommt dieser Effekt nur sehr gedämpft an, da die Agrarrohstoffe im Durchschnitt nur rund 25 % der im Laden gekauften Nahrungsmittel ausmachen.

Der Preis führt in der Theorie dazu, dass auf einem freien Markt genauso viel zu einem bestimmten Preis produziert wird, wie auch zu diesem Preis konsumiert werden will. In einem freien Agrarmarkt würde dies bedeuten, dass die Nachfrage darüber entscheidet, wie viel und zu welchem Preis die Landwirtschaft produziert. Alle Bäuerinnen und Bauern, die zu viel und/oder zu teuer produzieren, scheiden aus dem Markt aus. So führt der freie Markt dazu, dass nur diejenigen Bauernbetriebe fortbestehen, die effizient und kostengünstig diejenigen Produkte produzieren, die von den Menschen nachgefragt werden. Der freie Markt bringt somit in der Theorie nicht nur Angebot und Nachfrage zusammen und reguliert die Preise, sondern er setzt auch Anreize, möglichst „ökonomisch“ zu produzieren. In der Theorie führen freie Märkte somit zu einem aus Sicht der Ökonominnen und Ökonomen idealen Gleichgewicht: Es wird genau so viel wie nötig produziert, und zusätzlich besteht durch die Konkurrenz ein Anreiz in optimaler Qualität und so kostengünstig wie möglich zu produzieren.

Doch weshalb haben wir nicht überall freie Märkte? In gewissen Bereichen unseres Lebens führt der Markt tatsächlich zu einem guten Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, längst aber nicht in allen. Das oben beschriebene Marktgleichgewicht ist eine sehr vereinfachte Theorie, welche der sehr komplexen Realität oft nicht gerecht wird. Es ist somit nicht überraschend, dass sich Menschen nicht immer so verhalten, wie die Theorie es vermuten liesse, ein komplett freier Markt in unserer Welt oft nicht zum gewünschten Ergebnis führt und viele wichtige Fragen, wie die Rechte der Arbeitnehmenden oder zur Umwelt, ausklammert.

Die Volkswirtschaftslehre nennt das Fehlschlagen des Marktes „Marktversagen“ und gibt in ihrer Theorie auch gleich Antworten, wie dieses Versagen behoben werden könnte. Wichtig anzumerken ist, dass die Wirtschaftslehre dabei jedoch auf das Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage fokussiert. Funktioniert der freie Markt, so soll der Staat gemäss Theorie nur die nötigen Rahmenbedingungen festlegen (nötige Gesetze, wie z.B. das Recht auf Eigentum); nur bei einem Marktversagen soll der Staat aktiv in den Markt eingreifen, um das Versagen des Marktes zu beheben und das gewünschte Ergebnis zu erreichen. Es gibt verschieden Arten und Gründe für ein Marktversagen. Die Landwirtschaft ist ein sehr typisches Beispiel für einen Bereich, der vom Marktversagen betroffen ist. Die Ursache für dieses Versagen liegt hierbei darin, dass die Landwirtschaft Güter / Dienstleistungen erbringt, von denen alle profitieren können und von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann. In der Wirtschaftslehre spricht man von einem öffentlichen Gut. So pflegt die Landwirtschaft unsere Landschaft oder sichert die Versorgung der Schweiz mit Nahrungsmitteln für den Fall, dass Importe nicht mehr möglich sind. Man spricht auch davon, dass die Landwirtschaft positive externe Effekte generiert. Sie erbringen Leistungen für die Gemeinschaft, die nicht über den Markt abgegolten werden. Niemand hat als Einzelperson einen Anreiz, für die Kulturlandschaft zu bezahlen, wenn auch Menschen ohne Bezahlung die Landschaft geniessen können. Es wird hierbei auch von nicht-marktfähigen Gütern gesprochen. Damit diese wichtigen Güter für die Gemeinschaft trotzdem hergestellt werden, greift der Staat in den Markt ein. Er versucht dabei mit verschiedenen Massnahmen das Marktergebnis zu verbessern. Das bedeutet, dass der Staat dafür schaut, dass diese nicht-marktfähigen Güter trotzdem produziert werden und die Produzierenden eine ihrer Leistung entsprechende Entschädigung erhalten.

Solche Aktivitäten zur Behebung des Marktversagens sind jedoch nur ein Teil der staatlichen Intervention in den Markt. Was nicht vergessen werden darf, sind die Massnahmen des Staates, um die Wirtschaft im eigenen Land möglichst gegenüber dem Ausland zu bevorteilen. Mit dem zunehmenden internationalen Handel können auch Produzierende aus dem Ausland auf dem Schweizer Agrarmarkt Absatz generieren. Der globale Handel bringt diverse Vorteile mit sich und ist ein wesentliches Element für die Tatsache, dass es uns heute wirtschaftlich so gut geht. Die Globalisierung hat jedoch auch Nachteile. Während die einen Sektoren von der Grenzöffnung profitieren, gibt es Branchen, die durch den Eintritt ausländischer Produzentinnen und Produzenten in inländische Märkte vor Probleme gestellt werden. Auch hier ist die Landwirtschaft ein Paradebeispiel. Die Schweiz hat, unter anderem wegen ihrer begrenzten Ackerflächen, dem hohen Kostenniveau sowie den hohen Pro-

duktionsstandards (z.B. in Tierhaltung oder Ökologie), Schwierigkeiten, preislich mit dem Ausland mithalten. Billige Nahrungsmittel, die teilweise unter problematischen Produktionsbedingungen hergestellt werden, konkurrieren einen Grossteil der Schweizer Landwirtschaft und verdrängen diese. Um dieser Entwicklung entgegen zu wirken, kann der Staat diverse Massnahmen ergreifen. Er kann es einerseits den ausländischen Produzierenden möglichst schwierig machen, in den inländischen Markt einzutreten. Hierfür können Importzölle oder Verbote verhängt werden. Andererseits kann die inländische Landwirtschaft subventioniert werden. Ein Beispiel hierfür sind die für die Schweizer Bäuerinnen und Bauern zentralen Direktzahlungen, die später noch behandelt werden. Wenn der Staat versucht, den inländischen Markt vor dem Ausland zu schützen (z.B. Abschottung durch Zölle oder Importverbote), spricht man in der Fachsprache von Protektionismus.

3. Die Schweiz und die Landwirtschaft

3.1 Die historische Entwicklung

In der Theorie der Volkswirtschaft unterscheidet man grob drei Wirtschaftssektoren: Primärsektor (Landwirtschaft, Fischerei etc.), Sekundärsektor (Industrie, Handwerk etc.) und Tertiärsektor (Dienstleistungen). Früher waren die meisten Menschen im Primärsektor tätig. Mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert begann sich dies zu ändern. Immer mehr Leute gaben ihre Tätigkeit als Bäuerin und Bauern auf und arbeiteten in Fabriken oder als Handwerkerinnen und Handwerker. Während sich die Schweiz bis dahin grösstenteils selbst versorgte, gelangten mit der Zunahme des internationalen Handels immer mehr Landwirtschaftsprodukte aus dem Ausland in die Schweiz. Diese Produkte konkurrierten die Schweizer Landwirtschaftsprodukte.

In der Moderne entwickelte sich dann der Dienstleistungssektor zum wichtigsten Beschäftigungssektor. Der Primärsektor wurde seither immer mehr verdrängt (vgl. Abbildung 3).

Diese Entwicklung, die Strukturwandel genannt wird, fand fast überall auf der Welt statt, besonders jedoch in Europa, Nordamerika und Australien. Die Schweiz hinkte dieser Entwicklung in Europa lange Zeit etwas hinterher. Mit dem 20. Jahrhundert entwickelte sich das unbedeutende Land in den Alpen dann jedoch rasant zu einer modernen und leistungsfähigen Volkswirtschaft, die sich innert kürzester Zeit vom Agrar- zum Dienstleistungsstaat wandelte. Parallel zu dieser Öffnung und internationalen Verflechtung der Wirtschaft wurden immer mehr Nahrungsmittel aus dem Ausland importiert.

Während der beiden Weltkriege war die eigene Landwirtschaft für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln lebenswichtig. Während im Ersten Weltkrieg die Schweizer Bevölkerung mit Nahrungsmittelknappheit zu kämpfen hatte, wurde im Zweiten Weltkrieg versucht, dieser Problematik vorzubeugen. Der Staat förderte die Landwirtschaft, um die Selbstversorgung zu garantieren.

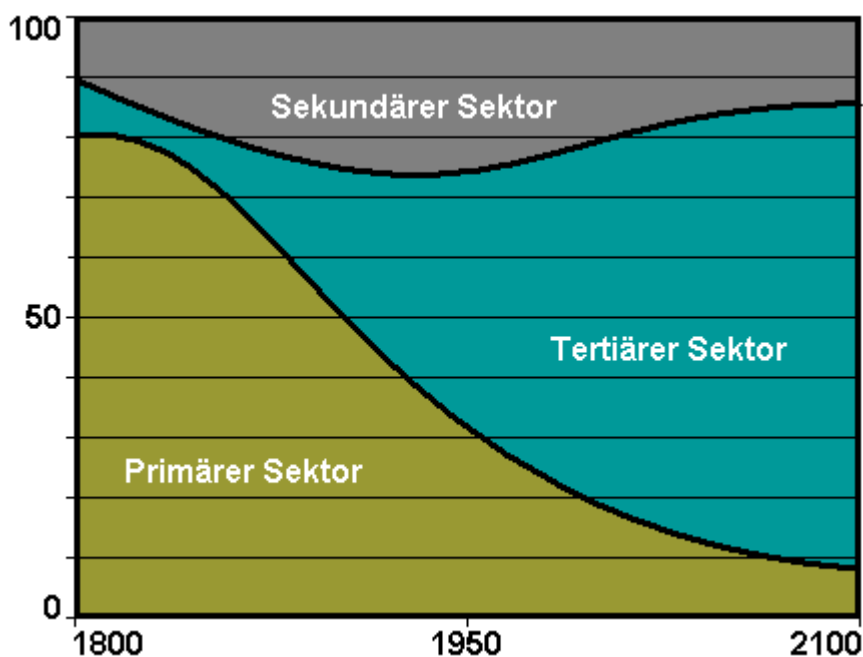


Abbildung 3: Entwicklung der drei Wirtschaftssektoren nach Fourastié (Wikipedia).

So konnte in der Zeit des Zweiten Weltkrieges die Brotgetreideproduktion verdoppelt, die Kartoffelernte verdreifacht und die Gemüseernte vervierfacht werden (Landwirtschaft.ch). Damit konnte der Selbstversorgungsgrad der Schweiz auf rund 70% erhöht werden. Die Selbstversorgung und somit Unabhängigkeit vom Ausland blieb lange Zeit das zentrale Ziel der Agrarpolitik, das aber im 20. Jahrhundert nie erreicht wurde. Diese Zeit war von einem starken Protektionismus der Landwirtschaft in der Schweiz geprägt. Der Staat kontrollierte, subventionierte und schützte den inländischen Agrarmarkt. Die Schweizer Landwirtschaft war neben der Japanischen die wohl am besten geschützte der Welt. So stabilisierte der Bund beispielsweise die Preise, kaufte überschüssige Produkte auf und beschränkte den Zugang von ausländischen Produkten auf den Schweizer Markt. In der Nachkriegszeit führte dies zu einer ständigen Überproduktion. Die Landwirtschaft produzierte teilweise ineffizient und an den Bedürfnissen des Marktes vorbei. So wurde beispielsweise zu viel Butter produziert (Butterberge). Die Kosten dieser Politik gingen zu Lasten des Bundes (Die Volkswirtschaft, 2016).

Als sich in den neunziger Jahren die sicherheitspolitische Lage in Europa änderte und der Neoliberalismus zur dominierenden wirtschaftlichen Theorie wurde, wurde auch die Agrarpolitik der Schweiz verändert. Der Protektionismus wich einer immer stärkeren Liberalisierung des Landwirtschaftssektors. Die Landwirtschaft wurde nicht mehr als unterstützungsbedürftigen Sonderfall wahrgenommen, sondern als ein wichtiger Wirtschaftszweig der Schweiz. Der Staat zog sich mehr und mehr aus dem Agrarmarkt zurück und überliess dem Markt die Steuerungsfunktion. Die Schweizer Bäuerinnen und Bauern mussten sich von nun an dem freien Markt stellen, an den sich auch zunehmend ausländische Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer beteiligten. Schritte hin zu einer starken Öffnung des Agrarmarktes

für das Ausland hat man bis heute jedoch nur sehr zögerlich gewagt. So gibt es zum Beispiel bis heute kein Agrarfreihandelsabkommen mit der Europäischen Union.



Abbildung 4: Subventionen der Schweizer Landwirtschaft (NZZ).

3.2 Aktuelle Situation

Im Jahre 1996 haben Volk und Stände mit einer klaren Mehrheit den bis heute gültigen Landwirtschaftsartikel (Art. 104 BV) in die Verfassung aufgenommen. In diesem Artikel werden die Pflichten und Rechte des Bundes und der Landwirtschaft festgehalten. Der Landwirtschaft kommt seither eine multifunktionale Stellung zu und sie agiert marktorientierter. Die wichtigsten Leistungen für die Gemeinschaft, welche von der Landwirtschaft zu erbringen sind, sind seither in der Verfassung verankert. Die Bäuerinnen und Bauern sind nicht mehr nur für die Versorgungssicherheit zuständig, sondern übernehmen auch Aufgaben wie die Pflege von Kulturland und Förderung der Biodiversität.

Art. 104 Landwirtschaft

- 1 Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:
- sicheren Versorgung der Bevölkerung;
 - Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
 - dezentralen Besiedlung des Landes.

Die Landwirtschaft wurde mit dieser Reform verpflichtet, marktorientiert und nachhaltig zu produzieren. Seit den neunziger Jahren ist die Landwirtschaft nun viel stärker dem Markt ausgesetzt (vor allem innerhalb der Schweiz). Wer als Bäuerin bzw. Bauer überleben will, muss konkurrenzfähig sein. Die zentralen Prinzipien von Angebot und Nachfrage sowie die flexiblen Preise sollten von nun an auch in der Landwirtschaft wirken und zu einer kostengünstigeren und effizienteren Landwirtschaft führen. So gab es vor der Agrarreform nur ein paar wenige Käsesorten (wie z.B. Emmentaler, Tilsiter, Sbrinz und Appenzeller). Heute ist die Vielfalt an Schweizer Käsesorten kaum mehr zu überschauen.

Abs. 1 des Art. 104 definiert die Aufgaben der Landwirtschaft und wie sie diese zu erfüllen hat. Viele dieser Leistungen, die die Landwirtschaft zu erbringen hat, sind

öffentliche Güter (vgl. Erklärung Kapitel 1). Bei diesen Gütern (z.B. Landschaftspflege) gibt es ein Problem: ihre Produktion kostet und alle können davon profitieren, aber niemand ist bereit, effektiv etwas für diese Leistung zu bezahlen. Wie wir wissen, muss der Staat in solchen Situationen oft eingreifen, da sich ansonsten keiner um diese Aufgaben/Güter kümmert. Doch wie soll der Bund in den Agrarmarkt einwirken, um die Ziele zu erreichen? Dies regeln die Absätze 2 und 3 des Landwirtschaftsartikels:

- 2 Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.
- 3 Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:
- a) Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.
 - b) Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.
 - c) Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.
 - d) Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.
 - e) Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
 - f) Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.
- 4 Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

Während vor der Reform der Staat aktiv den Markt im Agrarbereich regulierte (Produktions- und Abnahmegarantien, Subventionen und starker Protektionismus), ist seine Rolle seither viel passiver. Die Subventionen wurden abgelöst von den Direktzahlungen. Der Staat legt nur die grundlegenden Rahmenbedingungen fest und unterstützt die Landwirtschaftsbetriebe mit Zahlungen, so dass sich ihre Tätigkeit wirtschaftlich lohnen kann. Alles Weitere regelt der Markt. Diese Zahlungen sind zudem an Leistungen geknüpft. Nur wer etwas leistet, soll auch etwas bekommen, z.B. werden Anstrengungen zur Nachhaltigkeit durch die Zahlungen abgegolten.

Die Direktzahlungen sind seit ihrer Einführung eine wichtige Einkommensquelle der Schweizer Bauernbetriebe und für deren Überleben meist unverzichtbar.

Der Schweizer Agrarsektor ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts geprägt durch gesättigte Märkte, sinkende Produzierendenpreise, eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte und Sparmassnahmen des Bundes. Durch breites und starkes Lobbying sowie einer starken Vertretung im Parlament (rund 8% der Nationalrätinnen und Nationalräte sind Bäuerinnen und Bauern) ist es dem Landwirtschaftsbereich jedoch abgesehen von der vom Schweizer Bauernverband kritisierten Agrarpolitik 14-17 grösstenteils gelungen, die Agrarpolitik zu ihren Gunsten mitzugestalten. So kennt die Schweiz noch heute diverse Handelsbeschränkungen und unterstützt die Landwirtschaft mit hohen Zahlungen. Der Druck aus dem Ausland, die Agrarmärkte in der Schweiz zu öffnen, steigt jedoch immer stärker. In der Schweiz kommen zudem Stimmen auf, welche den starken Einfluss der Bauernlobby in Bern kritisieren und auf mehr Freihandel bestehen.

Trotz grossem Spardruck in der Bundeskasse bleiben die Ausgaben für die Landwirtschaft auf konstantem Niveau. Es ist jedoch auch anzumerken, dass der Aufwand des Bundes für die Landwirtschaft stabil ist, während er in anderen Bereichen (z.B. in der Sozialen Wohlfahrt) ansteigt. Aktuell wird ca. 5% des Bundesbudgets zugunsten der Landwirtschaft verwendet (Gesundheit: 0.4%; Kultur: 0.7%; Landesverteidigung: 7%; Bildung und Forschung: 11%; Verkehr: 13%; Soziale Wohlfahrt: 33%). In diesem Jahr schlug der Bundesrat einen Zahlungsrahmen für die Jahre 2018 – 2021 zugunsten der Landwirtschaft von insgesamt 13 Milliarden Franken vor (dies ist 3,7% weniger als in aktueller Periode). Der mit Abstand grösste Aufwandsposten bilden dabei die Direktzahlungen (aktuell rund 2,8 Milliarden pro Jahr) (Taschenstatistik 2016). Ökonomen schätzen die Gesamtkosten (inkl. Kosten durch erhöhte Preise) für die Steuerzahler auf rund 7 Milliarden Franken (Die Volkswirtschaft, 2016). Über die Hälfte der Einnahmen der Landwirtschaft sind – nach solchen Berechnungen – auf politische Massnahmen zurück zu führen.

Mit diesen grossen finanziellen Unterstützungen der Öffentlichkeit gehen jedoch auch Forderungen einher. Einer breiten Bevölkerung ist die Versorgung mit Produkten aus der Region, aber auch der Umwelt-, Landschafts- und Tierschutz wichtig. Die Schweiz kennt in diesen Bereichen hohe Standards, welche von der Landwirtschaft erfüllt werden müssen.

Aktuell werden 55 Prozent unserer Lebensmittel in der Schweiz produziert (Taschenstatistik 2016). Der Rest wird aus der ganzen Welt importiert. Während die Schweiz in vielen Bereich den Freihandel mit dem Ausland fördert, wird im Landwirtschaftsbereich versucht, mit Schutzzöllen die ausländische Konkurrenz von einem Eintritt in den Schweizer Agrarmarkt fernzuhalten. Diese Strategie führt jedoch immer öfters zu Konflikten, da gewisse Länder nicht mehr bereit sind, Handelsabkommen mit der Schweiz abzuschliessen solange die Schweiz ihre Agrarmärkte nicht weiter öffnet. Nichtsdestotrotz können weiterhin Freihandelsabkommen abgeschlossen werden, wie das Beispiel mit China aus dem Jahr 2014 zeigt.

Trotz der kräftigen Unterstützung durch den Bund kämpfen viele Bauernbetriebe um ihre Existenz. Besonders kleine Betriebe erwirtschaften zu wenig Geld, um z.B. für den Familienunterhalt zu sorgen. So sind viele Bäuerinnen und Bauern auf Nebeneinkommen in anderen Bereichen angewiesen. 2015 mussten 1161 Landwirtinnen und Landwirte ihren Betrieb aufgeben (Tagesanzeiger 2014). Eine Entwicklung, die sich in Zukunft verschärfen wird.

4. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

4.1 Aufgaben

Das Kompetenzzentrum des Bundes für den Agrarsektor ist das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). Es hat den Auftrag, die Beschlüsse des Gesetzgebers, welche die Agrarwirtschaft betreffen, umzusetzen. Als Grundlage dafür dient der bereits erwähnte Art.104 BV. Aus diesem leitet sich das Landwirtschaftsgesetz (LwG) aus dem Jahre 1998 ab, das bis heute als Basis für die Tätigkeit des BLW gilt. Das LwG ist die

gesetzliche Umsetzung des Verfassungsauftrages. Hier werden die Details geregelt, wie z.B. die Höhe der Direktzahlungen. Wenn die Räte in Bern über die Landwirtschaft debattieren und Entscheide fällen, betreffen diese in aller Regel das LwG. (BLW 2016)

Das BLW setzt sich gemäss Art. 104 BV für eine multifunktionale Landwirtschaft ein, die nachhaltige, auf den Markt ausgerichtete und qualitativ hochstehende Nahrungsmittel produziert. Nachhaltigkeit versteht sich in diesem Zusammenhang in drei Dimensionen: Ökonomie, Ökologie und Soziales. Weiter sorgt das BLW dafür, dass die Leistungen für die Gemeinschaft, wie es die Verfassung verlangt, erbracht werden. Dies beinhaltet die sichere Versorgung der Bevölkerung, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Pflege der Kulturlandschaft und die dezentrale Besiedlung des Landes. Die dabei erbrachten Leistungen werden von BLW vor allem mit Direktzahlungen an die Bäuerinnen und Bauern abgegolten.

4.2 Die drei Zahlungsrahmen

Das BLW ist somit für die Umsetzung der Agrarpolitik verantwortlich. Um die in der Verfassung und im LwG festgelegten Ziele zu erreichen, bedient sich das BLW verschiedenen Massnahmen. Die Mittel, die der Bund der Landwirtschaft zur Verfügung stellt, werden oft in drei Zahlungsrahmen gegliedert: «Produktion und Absatz», «Direktzahlungen» und «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen» (Agrarbericht 2015).

4.2.1 Produktion und Absatz

Die Aufgaben des BLW in diesem Bereich liegen darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es der Schweizer Landwirtschaft ermöglichen, nachhaltig und qualitativ hochstehend zu produzieren. Weiter sollen diese Produkte mit möglichst hoher Wertschöpfung auf den Märkten im In- und Ausland verkauft werden können. Der Bund setzte im Jahre 2014 insgesamt 431 Millionen Franken für Massnahmen dieser Art ein. Der grösste Teil dieser Gelder fliesst in die Milchwirtschaft (296 Millionen Franken im Jahre 2014) und setzt sich aus Zulagen für verkäste Milch und für die Fütterung ohne Silage (konserviertes Futtermittel) zusammen. (Agrarbericht 2015)

4.2.2 Direktzahlungen

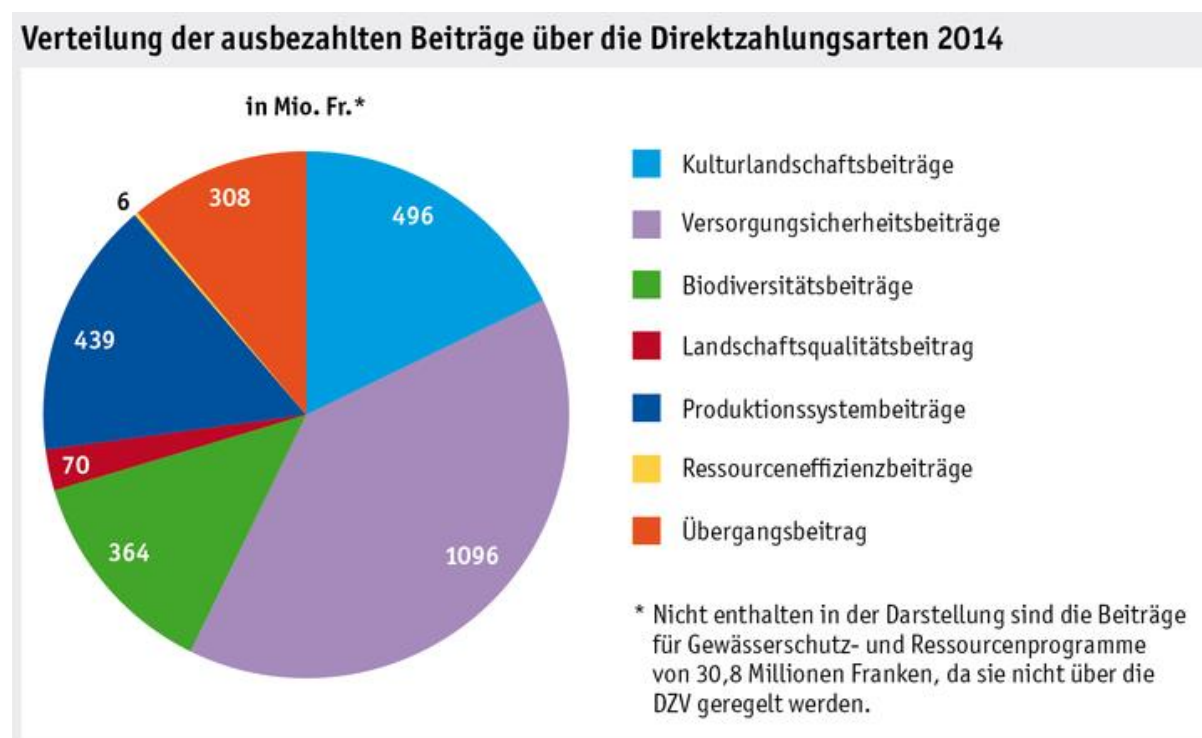
Den mit Abstand wichtigsten Posten bei den Zahlungen des Bundes an die Landwirtschaft nehmen die Direktzahlungen ein.

Die Problematik, dass die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft nicht über den Markterlös entschädigt werden können, wurde bereits ausführlich besprochen. Um dieses Problem (Marktversagen) zu beheben, bedient sich der Bund den Direktzahlungen. Es handelt sich somit dabei um Zahlungen, welche die Bäuerin oder der Bauer für das Erbringen von Leistungen für die Allgemeinheit erhalten. Der Bund setzt so einen Anreiz, dass es sich für die Landwirtschaft lohnt, diese Leistungen für die Gesellschaft zu erbringen.

Es werden insgesamt sieben Arten von Direktzahlungen unterschieden. Benannt sind diese jeweils nach der Hauptzielsetzung, welche sie erreichen sollen. Diese Ziele leiten sich direkt von den Verfassungsbestimmungen in Art. 104 BV ab. In Abbildung

5 findest du ein Übersichtsdiagramm zu den Arten von Direktzahlungen.

Das System der Direktzahlungen ist leistungsorientiert. Das heisst, dass eine Bäuerin oder ein Bauer nachweisen muss, dass sie/er die Leistungen erbringt, um die Zahlungen zu erhalten. Verschiedene Indikatoren sollen messen, wie gross der Aufwand eines Betriebes für die Erreichung der Ziele ist, um daraus die Zahlung abzuleiten. Dabei gibt es auch diverse Auflagen zu erfüllen. Dies können z.B. rechtliche (bspw. Wohnsitz der Bäuerin/des Bauers), soziale (bspw. Vermögen) aber vor allem auch ökologische Auflagen (bspw. eine ausgeglichene Nährstoffbilanz oder mind. 7% Biodiversitätsförderfläche) sein. Mängel in diesen Bereichen führen zur Kürzung oder gar Verweigerung der Zahlung. Die Anforderungen an die Ökologie werden unter dem Begriff „ökologischer Leistungsnachweis“ (ÖLN) zusammengefasst. Ziel des ÖLN ist die Förderung einer umweltschonenden, nachhaltigen und tierschutzkonformen Produktion in der Landwirtschaft. Der ÖLN ist in der Bundesverfassung als Voraussetzung für die Direktzahlungen festgehalten.



Quelle: BLW

Abbildung 5: Verteilung der ausbezahlten Direktzahlungen 2014 (BLW)

Hier soll nur kurz der grösste und zugleich wohl umstrittenste der sieben Direktzahlungsarten betrachtet werden – die Versorgungssicherheitsbeiträge.

Mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen sollen die Kapazitäten für die Nahrungsmittelproduktion aufrechterhalten werden. Jährlich werden hierfür über eine Milliarde Franken an Steuergeldern aufgewendet. Ziel ist es, bei mittel- und langfristigen Versorgungsengpässen die Bevölkerung mit genügend Nahrung aus dem eigenen Land versorgen zu können. Die Beiträge sollen die hierfür notwendigen Faktoren wie Boden, Know-how und Kapital erhalten. Entscheidend für die Frage, wie hoch die

Beiträge für einen Betrieb ausfallen, ist die bewirtschaftete Landfläche. 75% der Versorgungssicherheitsbeiträge werden als sogenannten Basisbeitrag ausgeschüttet. Hierbei entscheidet lediglich die Anzahl Hektaren eines Betriebes über die Höhe der Zahlung. Der Rest verteilt sich auf den Produktionserschwerungsbeitrag (15 %) und den Beitrag für offene Ackerfläche und Dauerkulturen (10 %).

Es sind diese Zahlungen, die bei vielen Menschen für Kopfschütteln sorgen (SRF ECO 2016). So äussert sich Andreas Bosshard (Geschäftsführer Vision Landwirtschaft) wie folgt zu diesem Thema: «Es kann heute niemand sagen, wofür die Versorgungssicherheitsbeiträge wirklich gut sind. Sie bevorzugen grosse Betriebe, die sehr viel Fläche bewirtschaften, ohne dort eine Leistung zu erbringen» (SRF ECO). Die Kleinbauern-Vereinigung spricht gar von einer «groben Fehlentwicklung» im gesamten System der Direktzahlungen. Die Vereinigung fordert, dass die Direktzahlungen gegen oben gekürzt bzw. begrenzt werden. Das aktuelle System verleite «auf Biegen und Brechen» dazu, mehr Fläche zu bewirtschaften. Dieser Entwicklung will die Vereinigung Gegensteuer geben und fordert eine Limite der jährlichen Zahlung von 150'000 Franken pro Betrieb und eine gerechtere Verteilung der Zahlungen (Tagesanzeiger 2016). Der Schweizer Bauernverband (SBV) findet grobe «Exzesse» bei den Direktzahlungen ebenfalls nicht gut. Totale Gerechtigkeit werde es laut dem SBV jedoch nie geben können. Der Verband sieht ein Problem darin, je gerechter das System gemacht wird, desto komplizierter wird es. Eine Beschränkung pro Betrieb macht für den SBV keinen Sinn, da die Direktzahlungen an Leistungen gebunden seien und ein grosser Betrieb auch mehr Leistungen erbringe (z.B. mehr Biodiversitätsförderfläche (BFF)). Jedoch könne beispielsweise eine Abstufung bei den BFF-Beiträgen geprüft werden (Badertscher 2016).

4.2.3 Grundlagenverbesserung und soziale Begleitmassnahmen

Bei diesen Massnahmen verfolgt der Bund das Ziel, die Kosten der Landwirtschaft zu senken und deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Sie unterstützen die landwirtschaftliche Produktion und die damit verbundenen öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft, insbesondere in Berggebieten und Randregionen. Im Einzelnen handelt es sich um Massnahmen zur Strukturverbesserung (z.B. Förderung von Investitionen), soziale Begleitmassnahmen (z.B. Umschulungsbeihilfen) oder auch Beratungen zu diversen Themen.

Mit diesen drei Zahlungsrahmen ist ein Grossteil der Massnahmen des Bundes zu Gunsten der Landwirtschaft abgedeckt. Ein wichtiger Bereich wird jedoch nicht von diesen Zahlungsrahmen abgedeckt und zwar die internationale Komponente der Agrarpolitik. Der Bund bedient sich verschiedener Instrumente, um den internationalen Handel auf den Agrarmärkten so verträglich wie möglich mit den Zielen der Verfassung zu machen. Es geht darum, die Verdrängung der Schweizer Landwirtschaft durch ausländische Produzentinnen und Produzenten zu beschränken. Es wurden bereits einige möglichen Massnahmen angesprochen, die der Bund hier einsetzen kann (Zölle, Importschranken, etc.). In diesem Bereich der Agrarpolitik übernimmt das Seco (Staatssekretariat für Wirtschaft) die Federführung, während das BLW lediglich unterstützend wirkt (Agrarbericht 2015).

5. Aktuelle Diskussionen anhand drei Initiativen

5.1 Initiative «für Ernährungssicherheit»

Um was geht es? Der Schweizer Bauernverband bringt mit der Initiative «für Ernährungssicherheit» sein Unbehagen gegenüber der Gesamtsituation in der Agrarpolitik zum Ausdruck. Die Initiative will den bisherigen Art. 104 BV ergänzen. Zentrales Anliegen der Initiantinnen und Initianten ist, die «Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion» zu stärken, den Verlust von Kulturland zu stoppen und den administrativen Aufwand für Bauernbetriebe abzubauen.

Initiativtext

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 104a Ernährungssicherheit

1 Der Bund stärkt die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion; dazu trifft er wirksame Massnahmen insbesondere gegen den Verlust von Kulturland einschliesslich der Sömmerungsfläche und zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie.

2 Er sorgt dafür, dass der administrative Aufwand in der Landwirtschaft gering ist und die Rechtssicherheit und eine angemessene Investitionssicherheit gewährleistet sind.

Art. 197 Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999

11. Übergangsbestimmung zu Art. 104a (Ernährungssicherheit)

Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung spätestens zwei Jahre nach Annahme von Artikel 104a durch Volk und Stände entsprechende Gesetzesbestimmungen.

Pro: Für die Initiantinnen und Initianten ist dieses Volksbegehren eine Antwort auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen. Das stetige Bevölkerungswachstum und der Rückgang der Landwirtschaft in der Schweiz sowie die teilweise Fehlentwicklung in der Agrarpolitik gefährde die sichere Ernährung der Schweiz. Die zentralen Aufgaben der Landwirtschaft – die nachhaltige und vielfältige Produktion von einheimischen Nahrungsmitteln – können mit der Initiative gestärkt werden. Die Stimmbürger könne so selbst entscheiden, wie die Nahrung produziert wird und ein wichtiges Signal aussenden, dass die einheimische Landwirtschaft und die damit verbundene Ernährungssicherheit ein zentrales Anliegen darstellen (Badertscher 2016).

Pro-Stimmen:

Communiqué SVP: «Zur Korrektur der Agrarpolitik, welche sich in den vergangenen Jahren immer stärker von der Produktion weg in Richtung Ökologisierung bewegt hat, unterstützt die SVP-Fraktion die Initiative.» (Schweizer Bauer 2016).

Die BDP unterstützt die Initiative mit folgender Begründung: «Die Stärkung einheimischer Produktion sowie wirksame Massnahmen gegen den Kulturlandverlust gehören ebenso zu den zentralen Pfeilern der Landwirtschaftspolitik der BDP wie die Senkung des administrativen Aufwands.» (BDP 2016)

Markus Ritter (CVP/SG): «Sie würde der Agrarpolitik einen anderen Fokus geben und die nachhaltige und tierfreundliche Produktion von Lebensmitteln wieder stärken.»

Contra: Für die Gegnerinnen und Gegner ist die Initiative ein Rätsel. Alle Forderungen des Bauernverbandes seien bereits heute gesetzlich verankert. Sie betonen, dass das Parlament mit der Agrarpolitik 2014-2017 die zentralen Anliegen der Initiantinnen und Initianten aufgenommen und entsprechende Massnahmen beschlossen habe. Die Initiative zielt darauf ab, den ohnehin starken Einfluss des Bauernverbandes zu stärken und unzufriedene Landwirte in den eigenen Reihen zu besänftigen. Zudem kommt auf der Contra-Seite der Verdacht auf, der SBV wolle Errungenschaften wie ökologische Standards rückgängig machen.

Contra-Stimmen:

Beat Jans (SP/BS): *«Die Initiative für Ernährungssicherheit ist ein Unikum. Sie ändert nichts – und ihr Inhalt ist unbrauchbar.» (NZZ 2015)*

Kleinbauern-Vereinigung: *«Die Kleinbauern-Vereinigung lehnt die Initiative klar ab, weil sie nicht Familienbetriebe, sondern einzig die Intensivlandwirtschaft zusätzlich fördern will.» (NZZ 2015)*

Pro Natura: *«Für Pro Natura ist die Initiative nur ein Ablenkungsmanöver. Anstatt sich der Umsetzung der Parlamentsentscheide der Agrarpolitik 2014-2017 zu widmen, führt der Bauernverband eine Scheindebatte über Versorgung und Ernährungssicherheit und lenkt von den wirklichen Problemen in der Schweizer Landwirtschaft ab.» (Pro Natura)*

5.2 Initiative «Ernährungssouveränität»

Um was geht es? Die Initiative von Uniterre (Schweizerische Bauerngewerkschaft) fordert, dass die Lebensmittel, die wir konsumieren, auch weitgehend in der Schweiz produziert werden. Der internationale Handel mit Nahrungsmitteln soll eingeschränkt werden. Die Initiative will eine nachhaltige, klimaschonende und gentechnologiefreie Landwirtschaft. Zudem sollen gerechte Preise für die Landwirtschaft angestrebt und eine vielfältige Landwirtschaft inklusive Kleinbäuerinnen und Kleinbauern gefördert, wie auch Massnahmen gegen Überproduktion und Preiszerfall (wie es in der Schweiz und in Europa nach der Aufhebung der Milchkontingentierung geschah) durch eine intensivere Regulierung seitens des Bundes getroffen werden. Die Initiative fordert somit eine komplette Neuorientierung der Schweizer Agrarpolitik, da Lebensmittel nicht mit Uhren oder Autoteilen verglichen werden könne.

Initiativtext

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 104c Ernährungssouveränität

1 Zur Umsetzung der Ernährungssouveränität fördert der Bund eine einheimische bäuerliche Landwirtschaft, die einträglich und vielfältig ist, gesunde Lebensmittel produziert und den gesellschaftlichen und ökologischen Erwartungen der Bevölkerung gerecht wird.

2 Er achtet auf eine Versorgung mit überwiegend einheimischen Lebens- und Futtermitteln und darauf, dass bei deren Produktion die natürlichen Ressourcen geschont werden.

3 Er trifft wirksame Massnahmen mit dem Ziel:

- a. die Erhöhung der Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen und die Strukturvielfalt zu fördern;
- b. die Kulturflächen, namentlich die Fruchtfolgeflächen, zu erhalten, und zwar sowohl in Bezug auf ihren Umfang als auch auf ihre Qualität;
- c. den Bäuerinnen und Bauern das Recht auf Nutzung, Vermehrung, Austausch und Vermarktung

von Saatgut zu gewährleisten.

- 4 Er verbietet in der Landwirtschaft den Einsatz genetisch veränderter Organismen sowie von Pflanzen und Tieren, die mithilfe von neuen Technologien entstanden sind, mit denen das Genom auf nicht natürliche Weise verändert oder neu zusammengesetzt wird.
- 5 Er nimmt namentlich folgende Aufgaben wahr:
 - a. Er unterstützt die Schaffung bäuerlicher Organisationen, die darauf ausgerichtet sind sicherzustellen, dass das Angebot von Seiten der Bäuerinnen und Bauern und die Bedürfnisse der Bevölkerung aufeinander abgestimmt sind.
 - b. Er gewährleistet die Transparenz auf dem Markt und wirkt darauf hin, dass in allen Produktionszweigen und -ketten gerechte Preise festgelegt werden.
 - c. Er stärkt den direkten Handel zwischen den Bäuerinnen und Bauern und den Konsumentinnen und Konsumenten sowie die regionalen Verarbeitungs-, Lagerungs- und Vermarktungsstrukturen.
- 6 Er richtet ein besonderes Augenmerk auf die Arbeitsbedingungen der in der Landwirtschaft Angestellten und achtet darauf, dass diese Bedingungen schweizweit einheitlich sind.
- 7 Zum Erhalt und zur Förderung der einheimischen Produktion erhebt er Zölle auf der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln und reguliert deren Einfuhrmenge.
- 8 Zur Förderung einer Produktion unter sozialen und ökologischen Bedingungen, die den schweizerischen Normen entsprechen, erhebt er Zölle auf der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln, die diesen Normen nicht entsprechen; er kann deren Einfuhr verbieten.
- 9 Er richtet keinerlei Subventionen aus für die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und von Lebensmitteln.
- 10 Er stellt die Information über die Bedingungen für die Produktion und die Verarbeitung von einheimischen und von eingeführten Lebensmitteln und die entsprechende Sensibilisierung sicher. Er kann unabhängig von internationalen Normen eigene Qualitätsnormen festlegen.

Art. 197 Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999

12. Übergangsbestimmung zu Art. 104c (Ernährungssouveränität)

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die gesetzlichen Bestimmungen, die für die Umsetzung von Artikel 104c erforderlich sind, spätestens zwei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände.

Pro: Für Initiantinnen und Initianten ist klar: wird die aktuelle Agrarpolitik nicht geändert, verschärfen sich die Probleme rund um gesunde Ernährung, den Klimawandel und den Freihandel. Nur wenn Konsumierende und Produzierende wieder näher zusammenrücken, könne die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft glaubwürdig umgesetzt werden und erste Schritte in der Bekämpfung des Welthungers gemacht werden. Landwirtschaft soll regional, ökologisch und sozialverträglich sein – und zwar weltweit. Der Freihandel helfe einzig den grossen Agrarfirmen, die Bäuerinnen und Bauern im In- und Ausland seien die Verlierer des grenzenlosen Handels mit Agrarprodukten; dies zeige das Beispiel Mexiko sehr anschaulich, wo Bäuerinnen und Bauern nach dem Zustandekommen des Freihandelsabkommen NAFTA zugunsten von US-amerikanischen Grosskonzernen vom Markt verdrängt wurden. Als Mitglied von La Via Campesina, einer weltweiten Bewegung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie Landarbeitenden mit über 200 Mio. Mitgliedern betont Uniterre, dass Bäuerinnen und Bauern in Entwicklungsländern ohnehin keinen Zugang zum Schweizer Nahrungsmittelmarkt hätten, da sie weder das Interesse noch die Möglichkeiten dazu hätten, sondern vor allem Subsistenz- und auf den lokalen Markt ausgerichtete Landwirtschaft betrieben. Die Initiantinnen und Initianten wollen ein Alarmzeichen setzen, und darauf hinweisen, dass immer mehr Wachstum, Handel und Transporte nicht dazu geführt habe, dass weniger Menschen hungern. Die Schweiz könne mit der Initiative eine Vorbildfunktion übernehmen, eine Grundsatz-

diskussion starten und einen ersten Schritt hin zu einer wirklich nachhaltigen Landwirtschaft wagen.

Pro-Stimmen:

Hans Rudolf Herren (Agronom und Insektenforscher): *«Ich unterstütze die Initiative, weil sie ein Schritt zur Umsetzung des dringend notwendigen Kurswechsels zu einer ökologischen und sozial förderlichen Landwirtschaft ist.»*

Jean Ziegler (Vizepräsident des Beratenden Ausschusses des UNO- Menschenrechtsrates): *«Vor Ort, von der Mongolei bis Brasilien, habe ich die absolute Notwendigkeit einer radikalen Wende der Agrarpolitik erkannt. Dieser Initiativtext ist grossartig; Die Ernährungssouveränität als übergreifender Grundsatz! Die Bauern werden in ihrer wesentlichen sozialen Rolle anerkannt. Die internationale Solidarität ist eine weitere Dimension.»*

Contra: Für die Contra-Seite ist die Initiative überladen, kaum umsetzbar und hätte enorme staatliche Eingriffe mit gewaltigen Kosten zur Folge. Die Bestrebungen, den Freihandel auch in der Landwirtschaft einzuführen, würden untergraben. Der Bund müsste dem Ausland den Zugang zum Schweizer Agrarmarkt verwehren oder stark einschränken. Dies sei eine grosse Gefahr für die wichtigen internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz und für die Wettbewerbsfähigkeit. Zudem würden die Initiantinnen und Initianten die Auswirkungen auf Entwicklungsländer falsch einschätzen. Ihnen sind die Bäuerinnen und Bauern in den Entwicklungsländern ein wichtiges Anliegen. So plädieren sie für die Abschaffung von Exportsubventionen. Die Gegner der Initiative befürchten nun, dass durch die Wiedereinführung eines starken Protektionismus in der Schweiz, den Bäuerinnen und Bauern aus Entwicklungsländern der Zugang zu wichtigen Absatzmärkten verwehrt wird. (NZZ, 2008)

Contra-Stimmen:

Die NZZ schreibt: *«Freihandel und nachhaltige bäuerliche Produktion sind kein Widerspruch, auch wenn dies nicht in die Ideologie der Globalisierungsgegner passt»* (NZZ, 2008)

Der Bundesrat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung: *«Mit einem Ja würden die Errungenschaften der Agrarreform der letzten 25 Jahre in Frage gestellt sowie die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft geschwächt»* (Bundesrat 2016).

5.3 «Fair-Food»-Initiative

Um was geht es? Die von der Grünen Partei eingereichte Fair-Food-Initiative plädiert für Lebensmittel aus einer naturnahen, umwelt- und tierfreundlichen Landwirtschaft mit fairen Arbeitsbedingungen. Für dieses Ziel sollen die hohen Schweizer Standards in Bezug auf Ökologie, Arbeitsbedingungen und Tierwohl auch für importierte Nahrungsmittel gelten. Das Motto lautet somit: Fairer Handel statt Freihandel. Billige Importprodukte, die auf Kosten von Mensch, Tier oder Umwelt produziert wurden, sollen verboten werden. Weiter wollen die Initiantinnen und Initianten die Transparenz für die Konsumenten verbessern und die Problematik der Lebensmittelverschwendung anpacken.

Initiativtext

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 104a Lebensmittel

1 Der Bund stärkt das Angebot an Lebensmitteln, die von guter Qualität und sicher sind und die umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden. Er legt die Anforderungen an die Produktion und die Verarbeitung fest.

2 Er stellt sicher, dass eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse, die als Lebensmittel verwendet werden, grundsätzlich mindestens den Anforderungen nach Absatz 1 genügen; für stärker verarbeitete und zusammengesetzte Lebensmittel sowie für Futtermittel strebt er dieses Ziel an. Er begünstigt eingeführte Erzeugnisse aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben.

3 Er sorgt dafür, dass die negativen Auswirkungen des Transports und der Lagerung von Lebens- und Futtermitteln auf Umwelt und Klima reduziert werden.

4 Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

- a. Er erlässt Vorschriften zur Zulassung von Lebens- und Futtermitteln und zur Deklaration von deren Produktions- und Verarbeitungsweise.
- b. Er kann die Vergabe von Zollkontingenten regeln und Einfuhrzölle abstufen.
- c. Er kann verbindliche Zielvereinbarungen mit der Lebensmittelbranche, insbesondere mit Importeuren und dem Detailhandel, abschliessen.
- d. Er fördert die Verarbeitung und die Vermarktung regional und saisonal produzierter Lebensmittel.
- e. Er trifft Massnahmen zur Eindämmung der Lebensmittelverschwendung.

5 Der Bundesrat legt mittel- und langfristige Ziele fest und erstattet regelmässig Bericht über den Stand der Zielerreichung. Werden diese Ziele nicht erreicht, so trifft er zusätzliche Massnahmen oder verstärkt die bestehenden.

Art. 197 Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999

12. Übergangsbestimmung zu Artikel 104a (Lebensmittel)

Tritt innert drei Jahren nach Annahme von Artikel 104a durch Volk und Stände kein Ausführungsgesetz in Kraft, so erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

Pro: Die Initiantinnen und Initianten sind überzeugt, dass durch die Initiative ein gerechterer Markt für Lebensmittel entsteht. Unter dem wachsenden Druck im Agrarsektor nach immer günstigeren Produkten leide die Qualität und die Ansprüche an eine faire Produktion können nicht erfüllt werden. Es genüge nicht, die hohen sozialen und ökologischen Standards nur für Schweizer Produzentinnen und Produzenten durchzusetzen. Für einen fairen Markt gehöre es sich, dass auch die ausländische Konkurrenz, die auf den Agrarmärkten in der Schweiz mitmischet, die Schweizer Standards einhalte. Durch die Initiative könnten alle profitieren: Produzentinnen und Produzenten, Konsumentinnen und Konsumenten, die Umwelt und die Gesellschaft.

Pro-Stimme:

Statement der Grünen zu ihrer Initiative: «*Global denken – lokal handeln. Das gilt insbesondere für Lebensmittel: Immer mehr Esswaren werden rund um den Globus gehandelt. Durch die Fair-Food-Initiative werden ökologische und faire Produktionsbedingungen gefördert. Mit der Gabel lässt sich die Welt verändern!*» (Grüne Schweiz 2015)

Contra:

Die grundsätzliche Idee der Grünen stösst auf breite Akzeptanz, doch sehen viele Gegner die Probleme bei der Umsetzung. Durch die Initiative würden die Importe verteuert. Dies betreffe auch die Schweizer Bäuerinnen und Bauern, da z.B. das meiste Tierfutter importiert wird. Gerade bei Befürworterinnen und Befürworter des

Freihandels hat die Initiative einen schweren Stand. Liberale Kräfte pochen viel mehr auf die Eigenverantwortung der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Grossverteiler (Migros, Coop etc.). Diese würden bereits heute – ohne staatliche Regulierung – Wert auf fair hergestellte Produkte legen. Entsprechend sei sie unnötig und zudem unvereinbar mit internationalen Verpflichtungen.

Contra-Stimme:

SGV (Schweizerischer Gewerbeverband) über das Begehren der Grünen: *«Die Forderungen der Initiative sind von der geltenden Verfassung bereits weitestgehend abgedeckt. Eine Überregulierung ist sinnlos. Diese protektionistische Forderung nach einer Änderung der Verfassungsgrundlagen würde zudem zu einer Verteuerung der Lebensmittel und der importierten Landwirtschaftsprodukten führen.» (SGV)*

6. Fazit und nützliche Links

Die Landwirtschaft in der Schweiz zählt heute noch etwas über 50'000 Betriebe. Die Bäuerinnen und Bauern leisten wichtige Dienste an der Gesellschaft und sind als Produzentinnen und Produzenten von Nahrungsmitteln unentbehrlich. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Landwirtschaft in der Schweiz stark gewandelt. Sie zeichnet sich heute durch ihre Multifunktionalität aus und muss sich dem freien Wettbewerb stellen. Der Bund unterstützt die Landwirtschaft mit Zahlungen, fordert jedoch im Gegenzug das Erbringen von Leistungen und die Einhaltung von Standards. Dabei gilt es für die Schweizer Landwirtschaft die drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales unter einen Hut zu bringen. Dies ist oft schwierig und stellt eine grosse Herausforderung für die Bäuerinnen und Bauern dar. Für die Ökonomie ist zum Beispiel eine sehr kostengünstige Produktion zentral, was jedoch oft nicht mit ökologischen oder sozialen Standards einhergeht. Zudem kommen immer mehr ausländische und oft sehr billige Agrar-Produkte auf den Schweizer Markt, was die Problematik verschärft. Es ist somit keine Überraschung, dass viele Schweizer Bäuerinnen und Bauern um ihre Existenz bangen.

Die Politik beschäftigt sich in diesen Zeiten intensiv mit der Landwirtschaft und auch in der Bevölkerung sind die Bäuerinnen und Bauern sowie die Landwirtschaft häufig ein Diskussionsthema. Es wird eine grosse Herausforderung der Politik sein, die vielen Ansprüche und Meinungen zu diesem Thema zu vereinen und in eine langfristige Gesamtstrategie zu entwickeln. Ganz entscheidend für die Zukunft der Landwirtschaft in der Schweiz ist jedoch auch das tägliche Verhalten von Millionen von Menschen in unserem Land z.B. bei den Nahrungsmittel-Einkäufen. Auch das Konsumverhalten der Schweizer Bevölkerung beeinflusst die Entwicklung der Schweizer Landwirtschaft, abhängig davon, ob mehrheitlich billigere Produkte aus dem Ausland oder auch aufgrund der höheren Standards teurere Produkte aus der Schweiz gekauft werden. Somit haben wir alle einen kleinen Anteil daran, die Zukunft der Landwirtschaft in der Schweiz ein kleines Stück mitzugestalten, indem wir uns mit der Landwirtschaft und Ernährung beschäftigen und unsere Werte und Vorstellungen diesbezüglich in unseren Alltag und die Politik einfließen zu lassen.

Mit diesem Dossier hast du dir einen ersten Überblick zur Thematik der Landwirtschaft und Ernährung verschaffen können. Die Thematik ist jedoch extrem breit und es gibt sehr viel Interessantes, was hier nicht besprochen wurde. Deshalb ist es hilfreich, wenn du dich selbst noch weiter informierst, um optimal auf die Jugendsession vorbereitet zu sein. Das Internet ist dir hier sicherlich behilflich. Hier sind drei Tipps aus dem Netz:

1. Der Agrarbericht des Bundes: sehr übersichtlich und informativ, hier findest du fast alles rund um die Landwirtschaft. Ein Klick lohnt sich sehr:

<http://www.agrarbericht.ch/de>

2. Landwirtschaft.ch: Hier findest du diverse informative Dossiers zur Vertiefung:

<https://www.landwirtschaft.ch/wissen/>

3. Die Kleinbauern-Vereinigung zur Schweizer Landwirtschaft:

<http://www.kleinbauern.ch/themen/agrarpolitik-schweiz>

4. Die Sendung ECO vom 15.02.2016:

<http://www.srf.ch/sendungen/eco/fokus-landwirtschaft-markus-ritter-im-studio-start-up-bcomp>

7. Quellenverzeichnis

Agrarbericht 2015: <http://www.agrarbericht.ch/de>

Badertscher 2016: Interview mit Christine Badertscher, Leiterin Geschäftsbereich Agrarwirtschaft; Juni 2016; Interviewer: S. Zemp

BLW 2016: <http://www.blw.admin.ch/org/00022/index.html>

Bundesrat 2016: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62345.html>

BDP 2016: http://www.bdp.info/data/uploads/schweiz/deutsch-unt-erlagen/medienmitteilungen/2016/mm_bdp_vi-ernaehrungssicherheit_130309.pdf

SRF ECO 2016: <http://www.srf.ch/sendungen/eco/fokus-landwirtschaft-markus-ritter-im-studio-start-up-bcomp>

Grüne Schweiz 2015: http://www.gruene.ch/gruene/de/kampagnen/fair_food_initiative/initiative/argumente.html

Hofmann 2015: Landwirtschaft in der Schweiz: Das Bauernsterben geht weiter - NZZ Schweiz. <http://www.nzz.ch/schweiz/das-bauernsterben-geht-weiter-1.18577091>

NZZ, 2008: «Ernährungssouveränität» gibt es nicht. NZZ

NZZ, 2015: <http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/unnoetig-und-inhaltsleer-ld.1432>

Pro Natura 2014: <http://naturschutz.ch/news/mogelpackung-initiative-ernaehrungssicherheit/72217>

- Rütti 2016:** Landwirtschaftspolitik: Bauern-Lobby überlädt das Fuder. Neue Zürcher Zeitung
- SGV 2016:** <http://www.sgv-usam.ch/nc/de/content/detailansicht/article/fair-food-initiative-ueberfluessig-und-gefaehrlich-1941.html>
- Die Volkswirtschaft 2016:** Nr.6, Plattform für Wirtschaftspolitik: Die Schweizer Agrarpolitik und der Freihandel: Wie geht das zusammen? Hrsg: Seco
- Schweizer Bauer 2016:** <https://www.schweizerbauer.ch/politik--wirtschaft/agrarpolitik/svp-unterstuetzt-ernaehrungssicherheitsinitiative-27440.html>
- Tagesanzeiger 2015:** <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/bauernsterben-tempowandel-in-europa/story/27088466>
- Tagesanzeiger 2016:** <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Kleinbauern-fordern-eine-Obergrenze-fuer-Direktzahlungen/story/18678990>
- Taschenstatistik 2016:** Landwirtschaft und Ernährung: – Landwirtschaft und Ernährung - Taschenstatistik 2016 (BFS, 14.06.2016 09:15) – Neue Publikation
- Uniterre 2014:** http://www.souverainete-alimentaire.ch/in/data/docs/initiative/DepliantSouveraineteAlimentaire_DE_V_WEB.pdf
- Landwirtschaft.ch 2016:** <https://www.landwirtschaft.ch/wissen/agrarpolitik/schweizerische-agrarpolitik/>

7.1 Quellen Bilder

- Abbildung 1: <https://www.lid.ch/medien/mediendienst/detail/info/artikel/alpen-im-umbruch/>
- Abbildung 2: <http://bwlhelfer.de/assets/images/Marktungleichgewicht.jpg>
- Abbildung 3: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/ba/Fourastie.png>
- Abbildung 4: <http://www.nzz.ch/milliarden-fuer-schweizer-bauern-1.17869489>
- Abbildung 5: <http://www.agrarbericht.ch/de/politik/direktzahlungen/direktzahlungssystem?zoom=part16r674A411>