

Am Konsum orientiert, über die Produktion thematisiert

Schweizer Agrarpolitik als Ernährungspolitik 1914/18–1960

Agrarpolitik wird als die Summe jener Maßnahmen definiert, welche staatliche und private Akteure zur Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Verhältnisse im Agrarbereich umsetzen. In diesem Aufsatz geht es allerdings nicht darum, einzelne Maßnahmen aufzuzählen und zu charakterisieren, sondern um die Analyse des Zusammenwirkens von Akteuren, Ereignissen und Strukturen vom Ersten Weltkrieg bis Ende der Fünfzigerjahre. Um den Charakter der Agrarpolitik zwischen 1914/18 und 1960 bestimmen zu können, werden Wunschvorstellungen, Zielsetzungen, Konzepte, Rechtsgrundlagen und Maßnahmen miteinander in Verbindung gebracht. Der hier gewählte Zeitraum beginnt bereits während des Ersten Weltkriegs, weil die Erfahrungen mit den damals ergriffenen Maßnahmen die späteren Diskussionen um die Funktion der Landwirtschaft in der schweizerischen Industriegesellschaft wesentlich prägen.

Thema, Zeit und Raum

Am Anfang jeder historischen Untersuchung steht die Eingrenzung von Thema, Zeit und Raum. Angesichts des enormen Einflusses, den die Agrarpolitik auf die Lebensverhältnisse der bäuerlichen Bevölkerung *und* die Ernährung der Gesamtbevölkerung hatte, bedarf das Thema Agrarpolitik keiner näheren Begründung. Macht es jedoch Sinn, die Agrarpolitik in der Schweiz in der vom Tagungsband vorgegebenen Periode von 1930 bis 1960 speziell zu analysieren? Denn im offensichtlichen Unterschied zu Deutschland und Österreich veränderte sich in der Schweiz in diesem Zeitraum weder der zu untersuchende Raum noch erfuhr die Agrarpolitik Veränderungen, die sie grundsätzlich von derjenigen der vorangehenden fünfzehn und der darauf folgenden dreißig Jahre unterscheiden. Ein spezieller Blick auf die Periode von 1930 bis 1960 kann allerdings trotzdem wertvoll sein. Wenn man danach fragt, wie sich die fünf verschiedenen Ebenen der Agrarpolitik – Wunschvorstellungen, Zielsetzungen, Konzepte/Strategien, Rechtssätze und Maßnahmen – zueinander verhielten und in welcher Kontinuität sie stehen, liefert dieser Untersuchungszeitraum aufschlussreiche Resultate. Denn in diesen drei Jahrzehnten nahmen Prozesse, die schon vorher einsetzten, jene konkreten Formen an, die für die Agrarpolitik der Schweiz im „kurzen“ 20. Jahrhundert geradezu konstitutiv wurden. Genauere Kenntnisse über die agrarpolitischen Verhältnisse zwischen 1930 und 1960 werden so zu einem Schlüssel, um das Verhalten der Akteure in Politik, Landwirtschaft sowie vor- und nachgelagerten Bereichen besser zu verstehen.

Ausweitung der Nahrungsmittelproduktion im Ersten Weltkrieg

Das folgende Kapitel handelt von der Organisation der Nahrungsmittelproduktion im Ersten Weltkrieg am Beispiel der Milchproduktion und des Ackerbaus. Der Aufsatz von Beat Brodbeck in diesem Band über die Entstehung einer neuen Milchmarktordnung in der Schweiz zeigt, wie staatliche und private Akteure auf den Ausbruch des Ersten Weltkriegs reagierten. Im Milchbereich ging es in erster Linie um die Organisation der *Zuteilung* der vorhandenen Milch: Wer von den unmittelbar Beteiligten sollte künftig wie viel Milch, Käse und Butter zu welchen Bedingungen erhalten? Diese Frage suchten die Behörden zusammen mit den Produzenten, den inländischen Milchkonsumenten, dem milchverarbeitenden Gewerbe sowie den Käseexporteuren für alle einigermäßen zufrieden stellend zu beantworten.

In der pflanzlichen Ernährung stellten sich Probleme grundsätzlicherer Art. Hier ging es in erster Linie um die Entscheidung, wie der *Anbau* zur Deckung der inländischen Nachfrage nach Getreide und Gemüse organisiert und durch wen er durchgeführt werden sollte. Denn mit der Ausrichtung der Nahrungsmittelproduktion auf die Bedürfnisse des Weltmarktes war in der Schweiz im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts nicht nur die Milchproduktion stark ausgedehnt, sondern auch der Ackerbau zu einem großen Teil aufgegeben worden. Beim Ausbruch des Ersten Weltkrieges war die Schweiz deshalb weitestgehend auf den Import von Brotgetreide und Gemüse angewiesen.

Im Gegensatz zur Milchproduktion, wo sowohl Produktions- als auch Verteilungsstrukturen vorhanden waren, die ‚lediglich‘ neu organisiert werden mussten, fehlten im Ackerbau beide weitgehend. Die Produzenten waren hier noch kaum organisiert, und zudem galt es, Importe zu erleichtern und nicht Exporte zu verhindern. Die Behörden suchten deshalb mit einigem Erfolg auch Industrie und Konsumentenvertreter für den Mehranbau zu gewinnen. Der Verband schweizerischer Konsumvereine (VSK), die Dachorganisation der lokalen Konsumgenossenschaften, etwa erwarb in den letzten beiden Kriegsjahren Landwirtschaftsbetriebe mit einer Nutzfläche von insgesamt 373 Hektaren und schuf an seinem Hauptsitz in Basel neu eine Abteilung für Landwirtschaft. Zum Leiter dieses neuen Geschäftsbereichs wurde ein promovierter Agronom berufen.¹ Allerdings waren sämtliche vom VSK erworbenen Höfe Milchwirtschaftsbetriebe. Zu einem Mehranbau, wie er von den Behörden gewünscht und von 1917 an auch explizit verlangt wurde, führte diese neue Tätigkeit des VSK also noch kaum, ging dabei doch in erster Linie Bauernland in Konsumentenhand über, auf dem im Wesentlichen die gleichen Nahrungsmittel in gleicher Menge produziert wurden wie bisher.

Nach Ausbruch des Ersten Weltkrieges ging es in der Agrarpolitik also um Produktionsumstellungen einerseits und Produktionsausdehnungen andererseits. Diese beiden Aspekte sind eng miteinander verflochten und müssen gerade deshalb auseinander gehalten werden. Denn die Produktionsumstellungen dienten dazu, im neuen Kontext der Kriegsjahre andere Produkte anzubauen als bisher. Die Ausdehnung der Produktion hingegen zielte auf eine Erweiterung der landwirtschaftlichen Bodengrundlage mittels Urbarisierung von bisherigem Ödland.

Ein Beispiel für die Erweiterung der Produktionsgrundlagen ist die 1917/18 ebenfalls vom VSK lancierte Aktion „Konsumenten, werdet Selbstversorger“. Zunächst pachteten Angestellte der lokalen Konsumvereine Pflanzland, in einem zweiten Schritt gründete der VSK Anfang Oktober 1918 die Schweizerische Genossenschaft für Gemüsebau (SGG). Solche Bestrebungen wurden durch einen der im Krieg so zahlreich erlassenen Bundesratsbeschlüsse

gleichermaßen gefordert und gefördert. Im Februar 1917 hatte die Landesregierung die Exekutiven der Kantone ermächtigt, (noch) nicht bebauten Land der Zwangspacht zu unterstellen und es anschließend Genossenschaften und Gemeinden zur Bewirtschaftung weiter zu geben. So gelangten nicht nur zahllose bisherige Selbstversorger zu (noch mehr) Pflanzland, sondern es entstanden innerhalb kürzester Zeit auch zehn für schweizerische Verhältnisse sehr große, organisatorisch in der SGG zusammengeschlossene Gemüsebaubetriebe, die bis Mitte der Dreißigerjahre weitgehend auf bisherigem Ödland mehr als ein Drittel der gesamten schweizerischen Saatkartoffeln produzierten und einen fast ebenso großen Teil des in landwirtschaftlichen Gemüsebaubetrieben angebauten Gemüses herstellten.²

Auch die Industrie beteiligte sich an der Erweiterung der bodengebundenen landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen. Im Sommer 1918 wurde von Exponenten führender Industrieunternehmen und dem zürcherischen Ernährungsamt die Schweizerische Vereinigung für Innenkolonisation und Industrielle Landwirtschaft (SVIL) gegründet. Ihr Hauptzweck bestand in der „Vermehrung der Bodenkultur“, also der Ausweitung der bodengebundenen Nahrungsmittelproduktion zur besseren Versorgung der inländischen Bevölkerung.³ Diesem von den Bundesbehörden ebenfalls geförderten Zusammenschluss im Industriebereich waren bereits praktische und publizistische Bestrebungen in gleicher Richtung vorausgegangen, die zu einem Teil durch einen Bundesratsbeschluss vom 15. Januar 1918 ausgelöst worden waren. Mit diesem Beschluss über die „Vermehrung der Lebensmittelproduktion“ hatte die Landesregierung die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden ermächtigt, nach den bereits vorher zum Mehranbau verpflichteten Landwirtschaftsbetrieben nun auch Industrie- und Handelsunternehmen zum obligatorischen Nahrungsmittelanbau heranzuziehen. Behörden und zahlreiche Industrielle waren sich 1918 einig, dass die Industrieunternehmen einen Teil des Lebensmittelbedarfes ihrer Arbeiterschaft selber zu produzieren hatten, sollte eine größere Katastrophe verhindert werden. Mit organisatorischen Maßnahmen wie den mobilen Ackerbaukolonnen zur Urbarisierung von Ödland wollten Industrielle im Umkreis der SVIL das Potenzial des Industriesektors auch im Bereich der Nahrungsmittelproduktion ausschöpfen. Als im Sommer 1918 in Winterthur die Arbeiterschaft auch wegen der prekären Lebensmittelversorgung streikte, trug das weiter zu Schärfung des Bewusstseins bei. Solche Ereignisse zeigten, welche Bedeutung der Ernährungsfrage mittlerweile zukam. Der schiere Mangel, der oftmals hinter der radikalen Rhetorik der Arbeiterschaft stand, blieb zudem auch bürgerlichen Politikern nicht verborgen.

Die Aktivitäten der Behörden, der Landwirtschaft, der Industrie und der organisierten Konsumentenschaft für den Mehranbau und dessen beachtliches Ausmaß sind in der Geschichtsschreibung bisher noch kaum zur Kenntnis genommen worden. Diese stellte den trotz allen Produktionsumstellungen und -ausweitungen zweifellos vorhandenen Mangel und die Unzulänglichkeiten bei der Durchsetzung behördlicher Maßnahmen sowie der daraus resultierenden sozialen und politischen Krise bislang ins Zentrum des Erkenntnisinteresses.

Der Hinweis auf die konkreten Maßnahmen zur Mehrproduktion von Nahrungsmitteln ist auch deshalb wichtig, weil sie die Grundlage der künftigen Diskussionen über die Funktion der Landwirtschaft in der schweizerischen Industriegesellschaft darstellten. Die partiellen „Erfolgslebnisse“ in der Krise von 1917/18 trugen nämlich nicht wenig dazu bei, dass Exponenten der liberalen, in der Zeit des Freihandels vor 1914 sozialisierten staatlich-industriellen Elite zur Überzeugung gelangten, dass eine nationalstaatlich orientierte Ernährungssicherung unter Umständen sinnvoll und machbar sei.

Diskussionen um die Funktion der Landwirtschaft in der Zwischenkriegszeit

„Nie mehr ein 1918!“ lautete die Devise unter den führenden Kreisen in Wirtschaft und Politik nach dem Landesstreik.⁴ Allerdings gab es – vereinfacht gesagt – zwei Lesarten dieses Diktums: Auf der einen Seite befanden sich Akteure wie der reaktionäre Literat Gonzague de Reynold, die mit der Propagierung einer vermeintlich vorindustriellen Idylle die moderne Welt grundsätzlich in Frage stellten. Und auf der anderen Seite befanden sich jene, die der manifest gewordenen Krise der Industriegesellschaft eine positive Antwort entgegenstellen wollten, indem der demokratische Industriestaat den neuen Verhältnissen entsprechend ausgestaltet werden sollte. Die dringendsten Probleme manifestierten sich in der Nahrungsmittelversorgung und sollten deshalb auch dort gelöst werden. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die Landwirtschaft nach dem Ersten Weltkrieg im Sinne eines *service public* ausgestaltet wurde.

Die grundsätzliche Frage, die es zu beantworten galt, lautete: Wer entscheidet künftig darüber, was auf dem für die Nahrungsmittelproduktion geeigneten Boden in der Schweiz angebaut wird – ist es ‚der Markt‘ oder ‚die Gesellschaft‘? Sollte die Schweiz zu einer nachfrageorientierten Agrarpolitik zurückkehren, in der die Kaufkraft auf den internationalen Märkten darüber entschied, wer was wo wie anbaute? Oder sollte im Ernährungsbereich eine bedarfsorientierte Politik eingeführt und nach dem Krieg weitergeführt werden, in der – in Anlehnung an die bis zur Transportrevolution notwendige Versorgungspolitik – in erster Linie kollektive Bedürfnisse darüber entschieden, was die schweizerische Landwirtschaft künftig anbauen sollte und was nicht?

Ernst Laur, Direktor des Bauernverbandes und international renommierter Agrarökonom, hatte nach Kriegsende durchaus noch mit der Möglichkeit gerechnet, dass die Schweiz künftig erneut den Weg der Weltmarktorientierung gehen würde. Wenn künftig (wieder) eine Exportlandwirtschaft geschaffen werde, erklärte er 1919, müssten die Bauern sich in Zukunft „so organisieren, dass sie ohne Staatshilfe und Zollschutz durchkommen“ könnten.⁵ Doch die Weltmarktorientierung war nach den Erfahrungen im Krieg für die maßgeblichen Kräfte in Politik und Verwaltung keine realistische Option mehr. Josef Käppeli, der Direktor der Abteilung für Landwirtschaft, sprach vielen Bürgerlichen aus dem Herzen, als er 1921 rhetorisch fragte: „Was nützt uns und unserer Neutralität eine gut ausgerüstete Armee, wenn wir sie nicht mit Sicherheit auf längere Zeit verpflegen können?“⁶ Zudem, fügte er unter der expliziten Zustimmung der Sozialdemokratie hinzu, werde auch die beste Armee versagen, „wenn nicht auch die übrige Bevölkerung ausreichend mit Brot versorgt werden“ könne.

Für Käppeli war schon im Krieg klar geworden, dass die exportorientierte Viehwirtschaft dauerhaft „auf das zulässige Maß“ zurückgedrängt und stattdessen der Ackerbau ausgedehnt werden müsse. In Bezug auf die Wirtschaftspolitik habe sich der Krieg als „überzeugender als die zahlreichen Reden im Ratssaal, die Abhandlungen in der Presse und als der aufgehäufte Stoß von Akten“ erwiesen, meinte er.⁷ Deshalb werde der Staat trotz dem Abbau der Kriegsordnung weiterhin Maßnahmen zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung ergreifen. Dass eine der ersten der dazu ergriffenen Maßnahmen 1921 die Verbilligung von Saatgetreide war, ist symbolisch für diese, auf eine langfristige Änderung ausgerichtete Politik.⁸

Die Diskussionen um die Getreideordnung von teilweise epischer Länge in den Zwanzigerjahren wurden auf dem Hintergrund dieser neuen, politisch breit abgestützten Grundhaltung geführt. Daran änderten auch die kontroversen, oft gehässig geführten Diskussionen um

das Getreidemonopol nichts, die in den tagespolitischen Auseinandersetzungen zeitweilig so stark in den Vordergrund rückten, dass die Einigkeit über die grundsätzliche Ausrichtung wieder aus dem Blickfeld verschwand. Käppeli selbst hatte sich schon früh aus „Überzeugung“ für die Weiterführung des Anfang 1915 per Notrecht eingeführten Staatsmonopols für die Getreideeinfuhr eingesetzt. Denn nur so, argumentierte er, könne sichergestellt werden, dass der Ackerbau seinen Platz in der schweizerischen Landwirtschaft nicht gleich wieder verliere.⁹

Dieser Einschätzung stimmte im Grundsatz auch Ernst Laur zu. Er hatte schon 1916, also noch vor Käppeli, geschrieben, der Krieg sei der „überzeugendste Lehrmeister in land- und volkswirtschaftlichen Fragen“¹⁰ und er warb bereits als junger Mann in seiner ersten größeren Publikation 1895 dafür, dass in der Schweiz der darbenenden Getreidebaus mittels einer Monopolordnung gefördert würde.¹¹ Daran glaubte er auch nach dem Ersten Weltkrieg noch, hielt aber realistischerweise weder die Konsumenten noch die Bauern „für monopolfreundlich“. Wenn das Einfuhrmonopol weder bei den Konsumenten noch bei den Produzenten mehrheitsfähig sei, dann „wollen wir nicht mit dem Kopf gegen die Wand rennen“, erklärte er. Um die grundsätzlich unbestrittene Zielsetzung der Ausdehnung des Ackerbaus nicht zu gefährden, suchte der Bauernverband deshalb schon 1920/21 nach Alternativen für den Fall, dass sich das Monopol nicht halten ließe.¹² Die vom Bundesrat „aus Gründen der Landesversorgung“¹³ angestrebte Überführung der Monopolordnung ins ordentliche Recht scheiterte in der Volksabstimmung 1926 dann prompt – trotz der Unterstützung durch die organisierte Bauernschaft und die oppositionelle Sozialdemokratie. Offenbar hatte Laur die Lage schon 1921 illusionslos-zutreffend eingeschätzt. Es war dann auch weitgehend dem auf seiner Analyse beruhenden Verhandlungsgeschick zu verdanken, dass mit der 1929 eingeführten monopolfreien Regelung auf Verfassungsstufe sich im 1932 geschaffenen Getreidegesetz trotzdem faktisch die gleichen Zielsetzungen verfolgen ließen, für die man vorher während Jahren überzeugt war, über ein Monopol verfügen zu müssen.

So wichtig die gesetzliche Verankerung der Förderung des Getreidebaus in den agrarpolitischen Diskussionen geworden war, auf der konzeptionellen Ebene konnte sich in der Agrarpolitik bis Ende der Dreißigerjahre noch kein eigentlicher Paradigmenwechsel zu Gunsten des Ackerbaus durchsetzen. Das lag einerseits daran, dass Behörden und Verbände laufend neue Notmaßnahmen treffen mussten – im Ackerbau zur Vermeidung eines allzu starken Rückgangs, im Milch- und Fleischbereich zur Eindämmung des Anstiegs der Produktion. Andererseits gelang es den Skeptikern einer radikalen Verschiebung von der Viehwirtschaft zum Ackerbau auch, diesen Entscheid hinauszuzögern. Zu den wichtigsten Bremsern in dieser Frage gehörte Laur. Zwar erklärte er in der Abstimmungspropaganda für das Einfuhrmonopol 1926 den Getreidebau zum „Rückgrat“ der Landwirtschaft,¹⁴ meinte damit aber lediglich dessen krisendämpfende Funktion. Im Prinzip hielt er auch in den Dreißigerjahren an seinem betriebswirtschaftlichen, rentabilitätsorientierten Standpunkt fest, dass die Schweiz einen Standortvorteil für Milchwirtschaft habe und diesen nutzen solle. Bei tierischen Erzeugnissen seien die Produktionskosten in der Schweiz viel näher am Weltmarkt als bei pflanzlichen.

Diese Haltung liegt in Laurs noch im 19. Jahrhundert geformter weltwirtschaftlicher Perspektive begründet. Er war nach wie vor in den internationalen landwirtschaftlichen Organisationen aktiv und verhandelte an internationalen Wirtschaftskonferenzen im Auftrag des Bundesrats.¹⁵ Wollte man die Weltagrarkrise beheben, war Laur überzeugt, so musste man den großen Getreideexportländern einen gewissen Absatz sichern. Das internationale Wei-

zenabkommen der Weltwirtschaftskonferenz von London, an dem er selbst mitgewirkt hatte, sah er denn auch als ersten Schritt in Richtung eines organisierten Weltagrarmarkts. Das bedeutete aber, dass die bisherigen Getreideeinfuhrländer weiterhin importieren mussten. Laurs Lösung bestand also „in einer Rückkehr der Landwirtschaft der europäischen Industriestaaten zu vorwiegend viehwirtschaftlicher Produktion und zu einer vermehrten Einfuhr von Brot- und Futtergetreide“.¹⁶

Uneingeschränkte Unterstützung erhielten die Bundesbehörden in ihren Bestrebungen zur Förderung des Ackerbaus hingegen von einer jungen Agronomengeneration. Deren wichtigste Repräsentanten waren der Pflanzenzüchter und spätere Leiter des „Anbauwerks“ Friedrich T. Wahlen, Ernst Feisst, der Nachfolger Käppelis als Direktor der Abteilung Landwirtschaft im Volkswirtschaftsdepartement, Hans Bernhard von der SVIL sowie Laurs Nachfolger im Bauernverband, Oskar Howald. Diese vier Agronomen hatten einige Gemeinsamkeiten: Sie waren eine Generation jünger als Laur und als ETH-Agronomen durch seine Schule gegangen. Ihre Laufbahnen verliefen allerdings unterschiedlich: Wahlers und Bernhards Karriere führte über das Ausland, diejenige von Feisst über politische und agrarpolitische Organisationen. Howald hingegen arbeitete seit seinem 19. Lebensjahr nach einer landwirtschaftlichen Ausbildung auf dem Bauernsekretariat in Brugg und studierte daneben an der ETH. 1937 wurde er als Nachfolger von Laur Professor an der ETH, 1939 auch Direktor des Bauernverbandes und Bauernsekretär.

Der größte Gegensatz bestand zwischen Laur und Bernhard. War es für Laur nach dem Krieg durchaus noch denkbar, die schweizerische Agrarproduktion erneut auf die internationalen Märkte auszurichten, so war für Bernhard spätestens seit 1917/18 klar, dass die Nahrungsmittelproduktion und damit die Landwirtschaft im schweizerischen Industriestaat (wieder) zu einer „Sache des ganzen Volkes“ gemacht werden mussten.¹⁷ Bernhard meinte damit aber nicht etwa eine Rückkehr zu einer Agrargesellschaft, sondern dass die Industriegesellschaft eine Verpflichtung habe, sich für das „Ernährungs- und Siedlungswohl“ ihrer Bürger einzusetzen. Er war überzeugt, dass die Probleme in erster Linie dort gelöst werden mussten, wo sie verursacht wurden. Deshalb setzte er sich dafür ein, dass sich neben den „Berufslandwirten“ auch die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung, die Industrieunternehmen, die Konsumenten und der Staat an der Lösung des Ernährungsproblems beteiligten. Die SVIL strebte in der Folge den Aufbau einer Gartenbaubewegung, einer durch die großen Industrieunternehmen durchzuführenden industriellen Landwirtschaft sowie eine staatlich geförderte, planmäßig durchgeführte Siedlungspolitik im Innern an.¹⁸

Während es Bernhard darum ging, die Ernährungs- und Siedlungsprobleme der modernen Industriegesellschaft durch diese selbst umfassend zu lösen, so strebte Laur an, den Platz der Landwirtschaft innerhalb der Industriegesellschaft zu optimieren. Bernhard dachte von der Industriegesellschaft, Laur von der Landwirtschaft her. Bernhard wollte die Landwirtschaft „vergesellschaften“ oder „nationalisieren“, das heißt in den Dienst der Ernährungssicherung der Gesellschaft stellen, Laur wollte sie analog der Exportindustrie in einen geordneten Weltmarkt integrieren. Bernhard strebte mit der gesellschaftlichen Lösung der Ernährungs- und Siedlungsprobleme eine Integration der bäuerlichen Landwirtschaft in die Industriegesellschaft an. Laur hingegen ging von einer klaren Hierarchie zwischen den beiden aus und suchte nach der besten Lösung für die Landwirtschaft in diesem gegebenen Rahmen.

Dass Bernhard innerhalb der Gruppe der ackerbaulich orientierten Agronomen die ‚radikalste‘, das heißt am wenigsten von den bestehenden, viehwirtschaftlich geprägten landwirt-

schaftlichen Verhältnissen beeinflusste Position einnahm, ist nicht verwunderlich. Er war nie in einer bäuerlichen Interessenorganisation tätig gewesen und wollte auch nie wie Laur unter den geltenden Bedingungen das Beste für die Landwirtschaft herausholen. Sein primäres Anliegen war vielmehr, die Ernährungs- und Siedlungsprobleme der Industriegesellschaft zu lösen. Dass sich in der Zwischenkriegszeit dann weder Laur noch Bernhard politisch durchsetzen konnten (Laurs Weltmarktorientierung scheiterte an der zunehmenden Nationalisierung auch der westlichen Volkswirtschaften und Bernhards Konzept an den innenpolitischen Realitäten, die mehr auf einen politischen Ausgleich und eine Krisenintervention als auf eine grundsätzliche Lösung der Ernährungs- und Siedlungsprobleme hinausliefen), machte den Weg frei für jene, die Bernhards Ideen in „verdünnter Form“ mit den Mitteln von Laur durchsetzen wollten: Käppeli, Wahlen, Howald und Feisst, die Architekten der Neu-Konzeption der Agrarpolitik 1938.

Konzeptualisierung der Erfahrungen von 1914/18: die Neo-Agrarpolitik von 1938

Die 1938 vom Parlament auf unkonventionelle Art beschlossene „Neo-Agrarpolitik“, die im Wesentlichen einen verbindlichen Ausbau des Ackerbaus vorsah, wurde von Friedrich T. Wahlen verkörpert. Auslöser der Neo-Agrarpolitik war aber ein Postulat des Juristen und Industrievertreters Roman Abt, der auf der Liste der aargauischen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei gewählt worden war. Abt, ein Schwager Josef Käppelis, forderte in diesem Postulat nichts anderes als eine flächendeckende Umsetzung dessen, was die Agronomen Howald, Wahlen, Feisst und Bernhard nunmehr seit 20 Jahren erörtert, die Abteilung für Landwirtschaft propagiert und was Bauern, Industrieunternehmen und Konsumentenorganisationen in der Praxis bereits teilweise umgesetzt hatten: einen Ausbau des Ackerbaus. Damit sollte die Ernährung der inländischen, nichtbäuerlichen Bevölkerungsmehrheit sichergestellt und durch eine Reduktion der Milchproduktion auch die Bundeskasse entlastet werden.¹⁹ Die Neo-Agrarpolitik war also keine neue Agrarpolitik, sondern eine Konzeptualisierung der bisherigen Praxis.

In der politischen Diskussion begründet wurde der für die vor allem Viehzucht treibenden Bauern auf den Betrieben einschneidende Schritt von der Milchwirtschaft auf den Ackerbau vor allem mit ideologisch aufgeladenen Bildern aus dem bäuerlichen Alltag. Die „reinen Graswirtschaften“ seien ja gar keine „eigentlichen Landwirtschaftsbetriebe“ mehr, erklärte Abt im Nationalrat. Ihre Tätigkeit erschöpfe sich „im Viehfüttern, Melken, Grasens, Düngen, Heuen und Mosten“. Das sei „selbstverständlich kein gesunder Landwirtschaftsbetrieb“ mehr.²⁰ Und Bundesrat Hermann Obrecht, ein der Exportindustrie nahe stehender Freisinniger, sah die Reorientierung als sinnvolle Rückkehr zu „einer natürlichen Einstellung der Betriebseinrichtung“, die man in der Landwirtschaft fälschlicherweise verlassen habe, „um die viel bequemere Graswirtschaft zu bevorzugen“. ²¹ Von der Vorlage überzeugt war auch die Sozialdemokratie, welche die Ausrichtung der Agrarproduktion auf den inländischen Bedarf seit 1918 trotz der heftigen Kritik an den ihrer Ansicht nach zu hohen Preisen der inländischen Nahrungsmittel im Grundsatz immer gutgeheißen hatte.²²

Laur war – noch stärker als beim Kampf ums Getreidemonopol – skeptisch, ob die seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts großmehrheitlich viehzuchtorientierten Bauern die-

sen Weg freiwillig gehen würden. Die Verfechter einer Ausdehnung des Ackerbaus sahen die bäuerliche Skepsis zwar auch, erblickten darin aber im Gegensatz zu Laur keinen Grund, von ihren Zielen abzuweichen. Um die beschlossene Reorientierung auch wirklich umzusetzen, hielten sie von Anfang an einen gewissen Druck für notwendig und gerechtfertigt. Der Krieg machte dann die zwangsweise Umstellung auf den Höfen ohne große Diskussionen möglich. Auf den ersten Erfahrungen der relativ problemlosen Umsetzung der Neo-Agrarpolitik aufbauend, entwickelte Ernst Feisst in der Folge ein umfassendes Programm einer autoritären Modernisierung des Agrarsektors zum Zweck der Ernährungssicherung, das er „unter sinnvoller Ausnützung der derzeitigen Notlage und Gefahrenzone“ durchzuführen gedachte.²³ Die Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren, die den Wirtschaftsverbänden 1947 in der Verfassung zugesprochen worden war, ist – zumindest im agrarischen Bereich – denn auch keineswegs (nur) als Konzession an mächtige Verbände zu interpretieren, sondern in erster Linie als geschickte Integration der Interessenorganisationen in die staatliche Wirtschaftspolitik zu lesen.

Diese Strategie der Unterordnung der Landwirtschaft und Integration ihrer Interessensvertreter in die politischen Entscheidungsprozesse wurde von den Behörden auch in der Nachkriegszeit verfolgt. So hatten die Verbandsvertreter durch ihre Integration in bundesrätliche Delegationen zwar direkten Einblick in die wirtschafts- und agrarpolitischen Debatten und Entwicklungen auf europäischer Ebene, wurden damit dabei aber gleichzeitig auch verpflichtet, den Standpunkt der exportorientierten Industrienation Schweiz in den Komitees und Arbeitsgruppen der OECD zu vertreten. Diese frühzeitige Einbindung der landwirtschaftlichen Spitzenverbände in die agrarpolitischen Entscheidungsprozesse führte in der Folge „zu einem weitgehenden Verzicht auf Kritik an der staatlichen Agrarpolitik“.²⁴ Was Ernst Feisst 1940 noch als Forderung in den Raum gestellt hatte, nämlich dass aus den landwirtschaftlichen „Zweckverbänden der Interessenwahrung und der Opposition gegen die Behörden Aufklärungs- und Erziehungsinstrumente im Auftrag und zur Unterstützung der Behörden“ werden sollten, wurde in der Nachkriegszeit nun weitgehend Realität. Besonders ausgeprägt ist dies im Saatgutbereich zu beobachten. Hier, wo die erfolgreichen Organisationen von ‚oben‘, das heißt von Behörden- oder Wissenschaftsvertretern, initiiert worden waren, sahen sich die Verbände selbst in erster Linie als „ausführende Organe“²⁵ einer Agrarpolitik, welche die Ernährung der inländischen Bevölkerung sicherstellen wollte. Die landwirtschaftlichen Verbände sahen es im 20. Jahrhundert als eine ihrer zentralen Aufgaben, Bedingungen zu schaffen, die es den Bauern ermöglichten, diese untergeordnete Funktion als Ausführende der staatlichen Ernährungspolitik wahr zu nehmen.

Das Landwirtschaftsgesetz von 1951 als Verrechtlichung des Konzepts von 1938

Im Landwirtschaftsgesetz von 1951 wurde die in der Neo-Agrarpolitik von 1938 konzipierte Ausrichtung der Agrarproduktion festgeschrieben. Demzufolge sollte sich die Agrarproduktion am inländischen Produktionspotential für die hier lebenden Menschen ausrichten. Aus Sicht der Schöpfer war also nicht die seither viel zitierte Wunschvorstellung der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes das Kernstück des Landwirtschaftsgesetzes, sondern die in Artikel 19 formulierte Bestimmung, dass die Nahrungsmittelproduktion an die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage anzupassen sei.

Das Gesetz wurde jedoch, kaum war es in Kraft, von der gesellschaftlichen Entwicklung derart unterspült, dass sowohl die Zielsetzung der Erhaltung des Bauernstandes wie auch der Ausrichtung der Produktion auf die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage zur Illusion wurden. Beide Zielsetzungen wären nur dann zu erreichen gewesen, wenn auch der Konsum in einem vergleichbaren Ausmaß gelenkt und auf die Ertragsfähigkeit der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Inland ausgerichtet worden wäre. Doch eine solche Lenkung des Bedarfs wurde in den Fünfzigerjahren (im Gegensatz zur Zeit des Zweiten Weltkriegs)²⁶ in der schweizerischen Gesellschaft nicht einmal gedacht, geschweige denn politisch zur Debatte gestellt. Im Gegenteil, es bestand, abgesehen von ganz wenigen dissidenten Stimmen, weitgehend Konsens darüber, dass die Agrarproduktion jetzt durch eine Ausdehnung der Tierproduktion auf der Basis importierter Futtermittel auf die rasant steigende Nachfrage nach Geflügel- und Schweinefleisch auszurichten sei. Nicht diskutiert wurde, dass mit dieser auf der Betriebsebene als „innere Aufstockung“ bezeichneten Strategie gleichzeitig ein wesentlicher Teil der Grundlage der Ernährung erneut, wie schon im 19. Jahrhundert, ins Ausland verlegt wurde.

Auch dieser partielle Richtungswechsel von 1951 wurde zuerst auf der Ebene der Maßnahmen – und nicht etwa auf der Ebene der Konzepte oder Gesetze – eingeleitet. Darin besteht eine Parallele zur Neo-Agrarpolitik von 1938. Es kam zu keiner öffentlichen Debatte, obwohl (oder gerade weil) die neue Strategie in einem offensichtlichen Widerspruch zu zentralen Elementen der Wunschvorstellungen (Erhaltung des Bauernstandes), der Konzepte und Strategien (inländische Produktionsgrundlage) und der Gesetze sowie Verordnungen stand. Einzig Oskar Howald hielt mit Fragen nicht zurück. Er wies die Verwaltung darauf hin, dass eine einseitig auf die Steigerung der Produktion und Produktivität ausgerichtete Agrarpolitik im Widerspruch zur gesetzlich festgeschriebenen Förderung einer bodengebundenen bäuerlichen Landwirtschaft stehe, da sie diese, auf die Reproduktionszyklen der Pflanzen und Tiere ausgerichtete nachhaltige Produktion einer unlauteren Konkurrenzierung durch gewerblich-industrielle, die Futtermittel zukaufende Tierhalter aussetze. Doch dieser Einwand wurde von der Verwaltung ohne inhaltliche Diskussion zurückgewiesen. Sie sei, argumentierte Hans Popp, ein in der Abteilung für Landwirtschaft tätiger Agronom, lapidar, „infolge der unverkennbaren Vorteile der betrieblichen und internationalen Arbeitsteilung weitgehend überholt“.²⁷

Viele Agronomen erblickten in der Strategie der „inneren Aufstockung“ mit ihren fließenden Übergängen zur gewerblich-industriellen Tierhaltung gewissermaßen die Quadratur des Kreises: So hatten kleine und mittlere Betriebe, die sich flächenmäßig nicht vergrößern konnten, die Möglichkeit gegen innen zu wachsen. Wer keinen grundlegenden Unterschied mehr zwischen einer auf der Nutzung biotischer Ressourcen basierenden, bodengebundenen bäuerlichen Landwirtschaft und einer auf dem Verbrauch beruhenden „Veredelungs“-Wirtschaft erblickte – und das ist seit den Fünfziger- und Sechzigerjahren in Theorie und Politik durchaus üblich geworden –, konnte diese Strategie sogar als im Sinne des Postulats der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes interpretieren.

So verhielt es sich mit der im 2. Landwirtschaftsbericht von 1959/60 verkündeten „Neuorientierung“ der schweizerischen Agrarpolitik denn auch ganz ähnlich wie mit der Neo-Agrarpolitik von 1938: Wieder wurde auf der konzeptionellen Ebene nachträglich etwas festgeschrieben, was im Bereich der Maßnahmen bereits vorher in Gang gesetzt worden war. Und ähnlich wie damals wurde auch jetzt der gesellschaftlich motivierte Entscheid fast ausschließlich auf der Ebene des bäuerlichen Betriebs thematisiert. Ging es 1938 gemäß dem damaligen Diskurs angeblich um eine Rückkehr zu „einer natürlichen Einstellung“ der bäuerlichen Fa-

milienbetriebe, so sollten 1950/60 nach der aktuellen Rhetorik „leistungs- und wettbewerbsfähige Betriebe“ geschaffen werden, die von „modernen Betriebsleitern“ geführt wurden. War es Zufall, dass gerade der Agronom Friedrich T. Wahlen, der die Neo-Agrarpolitik von 1938 wie kein anderer prägte, nun als Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements für die Neuorientierung von 1959/60 politisch verantwortlich war?

Fazit

1915, ein Jahr nachdem der Weltkrieg ausgebrochen war, schrieb Ernst Laur, die Landwirtschaft sei weiches Wachs, das Volk und Behörden nach Gutdünken formen könnten.²⁸ Obwohl die Behörden wohl eher von zähem als von weichem Wachs gesprochen hätten und das Volk respektive die stimmberechtigten Männer sich nur selten zu agrarpolitischen Grundsatzzfragen äußern konnten, fußte Laurs plastisch formulierte Einschätzung doch auf einer realen Grundlage. Er hatte selber gesehen, wie rasch und umfassend Marktordnungen umgekrempelt, Produktionsrichtungen verändert und bäuerliche Verhaltensweisen beeinflusst werden konnten, wenn es die Umstände erforderten.

Die schweizerische Agrarpolitik im kurzen 20. Jahrhundert war in erster Linie auf die Deckung des Nahrungsmittelbedarfs der inländischen Bevölkerung ausgerichtet, und als solche in erster Linie ein Projekt der Industriegesellschaft, nicht der Bauern und ihrer Verbände. Letztere gestalteten dieses Unterfangen zwar aus und gaben ihm damit auf der Ebene der Phänomene auch ein Gesicht, aber sie waren weder seine geistigen Väter noch bestimmten sie die Art der Umsetzung. Nach den Mangelserfahrungen im Ersten Weltkrieg war die Sicherung der Ernährung für die politisch-wirtschaftliche Elite der industriellen Schweiz eine viel zu wichtige Aufgabe geworden, als dass man sie wieder vom Funktionieren des internationalen Handels abhängig machen wollte. Nicht nur billiges, sondern auch sicheres Brot war nach 1914 gefragt. Konkret hieß das: Maßgebliche Kräfte der Industriegesellschaft wollten eine andere, für den inländischen Bedarf, nicht die ausländische Nachfrage produzierende Landwirtschaft. Wenn auch nicht explizit, so orientierte sich die Agrarpolitik des schweizerischen Industriestaates in diesem Zeitraum doch weitgehend an Adam Smiths' Ende des 18. Jahrhunderts gemachtem Vorschlag, die Interessen der Produzenten nur soweit zu beachten, wie es erforderlich sei, um das Wohl der Konsumenten zu fördern.²⁹ Und die Agrarpolitik war das Instrument, mit dem man dieses neue Ziel erreichen wollte.

Zu den wichtigsten Akteuren bei der Umsetzung dieser primär bedarfsorientierten Politik gehörten die institutionell, lebensweltlich und familiär oft aufs engste miteinander verbundenen Agronomen. Sie operierten gewissermaßen zwischen Politik und Verwaltung, die die Agrarpolitik definierten, und der bäuerlichen Bevölkerung, die sie ausführte. Dass viele der führenden Agronomen aus dem Bürgertum stammten und nicht wenige von ihnen auch in der Verwaltung eine zentrale Rolle spielten, ist eine ebenso wichtige Tatsache wie die, dass alle vor, während oder nach der bis Anfang der Siebzigerjahre zentral an der ETH Zürich erfolgten Ausbildung auch Erfahrung in der landwirtschaftlichen Praxis sammelten. Der erste Umstand schuf jene bemerkenswerte *unité de doctrine*, die zur jeweils flächendeckenden Umsetzung der sich rasch wandelnden Vorstellungen von der Funktion der Landwirtschaft notwendig waren. Und der zweite verhalf zur lebensweltlich-praktischen Nähe zur bäuerlichen Welt, ohne die es kaum gelungen wäre, aus den rund 220.000 Bauernbetrieben nach dem

Ersten Weltkrieg bis in die Fünfzigerjahre so etwas wie jenen „Bundeshof“³⁰ zu machen, den man, obwohl die einzelnen Betriebe von Individuen geführt wurden, zentral lenken konnte.

Das Beispiel der „inneren Aufstockung“ illustriert, dass die in der Verwaltung und den parastaatlichen Bereichen tätigen Agronomen im agrarpolitischen Alltag die unumgängliche Hierarchisierung von sich konkurrierenden oder gar ausschließenden, auf der politischen Ebene vom Gesetzgeber aber als *gleichwertig* formulierten Wunschvorstellungen sehr wohl vornahmen, ihre diesbezügliche Praxis aber nicht explizit thematisierten. Damit ersparten sie der Gesellschaft seit den Fünfzigerjahren Grundsatzdiskussionen über das Potenzial und die Grenzen einer industriellen, zunehmend auf dem Verbrauch basierenden, in einem industriewirtschaftlichen Sinne effizienten und einer bodengebunden, im ursprünglichen Wortsinne nachhaltigen bäuerlichen Landwirtschaft. Deutlicher als in allem Reden über die Landwirtschaft zeigt sich im Handeln der Agronomen, dass die Agrarpolitik in der Schweiz im kurzen 20. Jahrhundert zwar vom Konsum her gedacht und konzipiert, jedoch über die Produktion thematisiert wurde. So betrachtet bekommen die langen, oft hitzig geführten agrarpolitischen Diskussionen auch einen ganz anderen Sinn als den der sektoriellen Interessenwahrnehmung. Sie dienten oft mehr als Ritual und waren in erster Linie Stellvertreterdiskussionen.

Die bäuerliche Bevölkerung hat in diesem Prozess viel von der unternehmerischen Freiheit und dem gestalterischem Potential verloren, das sie vor dem Ersten Weltkrieg zumindest theoretisch ein paar Jahrzehnte lang besaß. Dies war sicher mit ein Grund, weshalb die Bauern sich im 20. Jahrhundert immer wieder auch gegen die staatliche Agrarpolitik auflehnten.³¹ Auf der anderen Seite bot diese Politik, die seit den frühen Zwanzigerjahren zunehmend auch einen sozialpolitischen Aspekt aufwies, zumindest einem wesentlichen Teil der bäuerlichen Bevölkerung jeweils immer auch ein Mindestmaß an Sicherheit und Identifikationspotential, das gerade in Krisen- und Aufbruchzeiten wichtig war. Dass die Bauern in der Schweiz in den Dreißigerjahren politisch nicht nach rechts drifteten – und das unterscheidet die Erfahrungen in der Schweiz wohl am deutlichsten von jenen in Deutschland und Österreich in diesem Zeitraum –, hing denn auch wesentlich damit zusammen, dass sie seit dem Ersten Weltkrieg eng in ein Projekt eingebunden waren, in dem sie nicht nur faktisch eine wichtige Funktion ausübten, sondern dies auch selbst so wahrnahmen und auf ihren Betrieben ein Minimum an gestalterischer Freiheit hatten.

Anmerkungen

- 1 Alfred Stadelmann, Die Beziehungen der schweizerischen Konsumgenossenschaften zur einheimischen Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Geschäftsverbindungen mit den landwirtschaftlichen Genossenschaften, Basel 1940, 99.
- 2 Ebd., 123.
- 3 Protokoll der Vorstandssitzung vom 5.7.1918, in: Archiv SVIL, Zürich.
- 4 Vgl. Werner Baumann/Peter Moser, Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918–1968, Zürich 1999, 18 f.
- 5 Ernst Laur, Zukunftsfragen der schweizerischen Landwirtschaft, o.O. 1919, 6.
- 6 Josef Käppeli/Max Riesen, Die Lebensmittelversorgung in der Schweiz 1914–1922, Bern 1925, 123 f.
- 7 Zit. nach Jahresbericht Schweizerischer Landwirtschaftlicher Verein, 1921, 20.
- 8 Peter Moser, Züchten – säen – ernten. Agrarpolitik, Pflanzenzucht und Saatgutwesen in der Schweiz 1860–2002, Baden 2003.

- 9 Jahresbericht Schweizerischer Landwirtschaftlicher Verein, 1921, 25.
- 10 Schweizerische Bauern Zeitung, September 1916.
- 11 Ernst Laur, Die Hebung des schweizerischen Getreidebaues durch ein Getreidemonopol, Aarau 1895.
- 12 Jahresbericht Schweizerischer Landwirtschaftlicher Verein, 1921, 30 f.
- 13 Botschaft des Bundesrates betr. Sicherung der Getreideversorgung des Landes vom 27.5.1924, in: Bundesblatt 1924, 401.
- 14 Jahresbericht Schweizerischer Landwirtschaftlicher Verein, 1926, 17.
- 15 Madeleine Herren/Sacha Zala, Netzwerk Aussenpolitik: internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1950, Zürich 2002.
- 16 Ernst Laur, Die Neuorganisation der Weltlandwirtschaft, o.O. 1934, 26.
- 17 Hans Bernhard, Die Innenkolonisation in der Schweiz, Zürich 1918, 16.
- 18 Ebd., 19 f.
- 19 Die Aufwendungen des Bundes zur Stützung des Milchpreises stiegen von 3,5 Millionen Franken 1928 auf 28 Millionen 1938. Notwendig geworden waren diese mit jährlich neuen Bundesbeschlüssen legitimierten, teilweise durch Zollzuschläge auf Butter und Futtermitteln finanzierten Kriseninterventionen, weil sich der Käseexport nach 1930 halbiert hatte und die Ausfuhr von Kondensmilch fast gänzlich wegfiel. Hans Brugger, Agrarpolitik des Bundes seit 1914, Frauenfeld 1992, 32 ff.
- 20 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1939, Nationalrat, 4.
- 21 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1939, Ständerat, 280.
- 22 Baumann/Moser, Bauern, wie Anm. 4, 135 f.
- 23 MS 26.12.1940 für die Schweizer Illustrierte 1941/2, in: BAR E 7220 (A) 3, Bd. 1.
- 24 Thomas Gees, Globalisierung als zeitgeschichtliche Herausforderung, Manuskript 2002, 13.
- 25 25 Jahre Schweizerischer Saatzuchtverband, Solothurn 1946, 14.
- 26 Vgl. dazu Jakob Tanner, Fabrikmahlzeit. Ernährungswissenschaft, Industriearbeit und Volksernährung in der Schweiz 1890–1950, Zürich 1999.
- 27 Zit. nach: Baumann/Moser, Bauern, wie Anm. 4, 377.
- 28 Ernst Laur, Die Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft, o.O. 1915, 8.
- 29 Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen, München 1978, 558.
- 30 Bei der Berechnung des Werts aller verkauften oder auf den Betrieben konsumierten Erzeugnisse ging man in der Agrarstatistik bis Anfang der Neunzigerjahre vom Landwirtschaftsbetrieb Schweiz, dem sogenannten Bundeshof, aus.
- 31 Zur Geschichte der bäuerlichen Proteste gegen die staatliche Agrarpolitik im 20. Jahrhundert vgl. Peter Moser, Der Stand der Bauern, Frauenfeld 1994.