

Gefüllte Lager sind effizienter als Autarkie

Die Bauern machen sich für eine hohe Selbstversorgung stark – doch die Schweiz hat eine bessere Alternative

NATALIE GRATWOHL, NICOLE RÜTTI

Die landwirtschaftliche Selbstversorgung hat in der gegenwärtigen Corona-Krise neues Gewicht erhalten. In den vergangenen Wochen haben zahlreiche Länder Exportbeschränkungen oder gar Exportverbote verhängt. Dies hatte auch in der Schweiz Verzögerungen bei der Einfuhr zur Folge, etwa bei Lebensmitteln wie Reis, Getreide oder Kaffee. Schnell zur Stelle war denn auch die Landwirtschaftslobby, die seit geraumer Zeit die Erhöhung des Selbstversorgungsgrades fordert und unter dem Deckmantel der Versorgungssicherheit auch gleich die neue Agrarpolitik (AP22+) zurückweist. Die Landwirtschaftsbetriebe seien für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in der Corona-Ausnahmesituation systemrelevant, frohlockt man beim Schweizer Bauernverband. Dies habe das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) in einem Schreiben bestätigt.

Die Debatte über eine Erhöhung des Selbstversorgungsgrades der Landwirtschaft greift jedoch zu kurz. In der Schweiz besteht vielmehr ein System aus landwirtschaftlicher Produktion, Nahrungsmittelherstellung, Handel und Lagerhaltung. Für verschiedene Grundnahrungsmittel ist die Schweiz auf Importe angewiesen. Die Landwirtschaftsbetriebe benötigen für ihre Produktion nicht zuletzt auch Kraftfutter, Pflanzenschutzmittel, Saatgut, Düngemittel und Maschinen, die grösstenteils importiert werden. Es erstaunt denn auch nicht, dass der Bundesrat bereits vor Wochen die Importmöglichkeiten flexibilisiert hat, um kurzfristig auf Engpässe reagieren zu können. So wurden einzelne (Teil-)Zollkontingente (beispielsweise für Eier) erhöht und die Bestimmungen für die Kontrolle von importierten Lebensmitteln gelockert.

Migros und Coop in der Pflicht

Die importierte Menge an Nahrungsmitteln sei seit Ausbruch der Corona-Krise aber stabil geblieben, sagt Hans Häfliger, der Geschäftsführer von Réservesuisse. Der Warenfluss funktioniere nach wie vor. Die Genossenschaft Réservesuisse organisiert im Auftrag des Bundes die Pflichtlager für Nahrungs- und Futtermittel in der Schweiz. Damit soll in einer Krise die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Produkten für drei bis vier Monate sichergestellt werden.

Die Pflichtlager halten private Unternehmen, welche die Güter importieren und in den Verkehr bringen. Der Bund hat rund 120 Firmen verpflichtet, im Bereich Nahrungs- und Futtermittel solche Pflichtlager anzulegen. Darunter befinden sich grosse Detailhändler wie Migros und Coop, aber auch kleinere Mühlen oder Händler. Insgesamt lagern damit laut aktuellen Zahlen in der Schweiz 55 000 Tonnen Zucker, 16 400 Tonnen Reis, 35 500 Tonnen Speiseöle und -fette, 315 000 Tonnen Weichweizen, 23 000 Tonnen Hartweizen, 17 000 Tonnen Kaffee und 240 000 Tonnen Futtermittel. Darüber hinaus halten die Händler freie Betriebsvorräte, zu denen sie nicht vom Bund verpflichtet wurden. Laut Häfliger sind diese Betriebsreserven derzeit ähnlich gross wie die Pflichtlager.

Grosse Silos an Bahnhöfen

Auch für Mineralöl, Erdgas und Heilmittel bestehen in der Schweiz Pflichtlager. Werden einzelne Güter knapp, kann der Bund die Pflichtlager freigeben. Bei den Nahrungsmitteln war dies in der Corona-Krise bisher noch nicht notwendig, wie es beim BWL heisst. Letztmals wurden 2018 wegen des Niedrigwassers am Rhein unter anderem die Pflichtlager für Speiseöle und -fette sowie Futtermittel freigegeben. Sie mussten aber nicht geöffnet werden, weil sich die Situation wieder entspannt hatte.



Trotz der Anbauschlacht musste die Schweiz während des Zweiten Weltkrieges Getreide einführen.

MILOU STEINER / PHOTOPRESS / KEYSTONE

Die Pflichtlager der Detailhändler befinden sich an den wichtigen Transportlinien wie dem Rheinhafen in Basel und an den Bahnhöfen in Dietikon oder Olten. Die Firmen werden für die Bevorratung entschädigt. Die Genossenschaft Réservesuisse verwaltet dazu Garantiefonds, die durch Grenzabgaben auf den Nahrungs- und Futtermittelimporten alimentiert werden. Mit diesen Mitteln werden den Pflichtlagerhaltern die Lagerkosten vergütet und Preisschwankungen auf den gelagerten Gütern ausgeglichen. Diese Kosten werden letztlich auf die Konsumenten überwälzt. Durchschnittlich zahlt jeder Konsument bei den Nahrungs- und Lebensmitteln rund 8 Fr. pro Jahr. Für sämtliche Pflichtlager, etwa auch für Heilmittel oder Erdgas, sind es rund 12 Fr.

Doch sind Zucker und Kaffee die richtigen Nahrungsmittel, um das Überleben in einer Krise zu gewährleisten? Das BWL beurteilt alle vier Jahre, ob sich eine Anpassung der Pflichtlager aufdrängt. In den vergangenen 25 Jahren

wurden die Pflichtlagermengen bei den Nahrungsmitteln stark reduziert und das Sortiment gestrafft. Dadurch konnten die Kosten stark gesenkt werden. Im vergangenen Jahr sollte Kaffee aus der Liste der lebensnotwendigen Güter entfernt werden. Nachdem sich die Branche dagegen gewehrt hatte, wurde der Antrag zur Auflösung der Pflichtlager aber wieder zurückgezogen.

Auch der grosse Zuckervorrat steht in der Kritik: Ernährungsphysiologisch gesehen handelt es sich um einen reinen Kalorieträger, der in einer Mangellage substituiert werden könnte. Doch beim BWL verweist man auf seine hohe Energiedichte, die fast unbegrenzte Haltbarkeit und sofortige Verwertbarkeit: Dies spreche dafür, einen Teil der Versorgung mittels Zucker sicherzustellen. Dass man bei den Pflichtlagern ganz allgemein auf Kalorieträger setzt, ergibt im Urteil von Fachexperten Sinn: Frische, gesunde Produkte sind nicht lang lagerfähig.

Am Ursprung des Pflichtlagersystems stand die Nahrungsmittelknapp-

heit nach dem Ersten Weltkrieg. Damals wurde erstmals ein Vorrat an Brotgetreide errichtet. Lange Zeit waren die Pflichtlager vor allem auf Kriegzeiten ausgerichtet. Seit dem Ende des Kalten Krieges stehen nun aber vor allem Naturkatastrophen, Streiks und Epidemien im Vordergrund. Wie sich aber in der Corona-Krise nun deutlich zeigt, ist das Versorgungssystem in der Schweiz im Bereich von Medikamenten und Schutzausrüstung wie Masken noch kaum auf solche Ernstfälle vorbereitet.

Schweizer System ist einzigartig

Auch viele andere Länder sorgen für den Notfall vor. «Ein privatwirtschaftliches System wie in der Schweiz gibt es aber nirgendwo», sagt Häfliger. In Ländern wie Deutschland oder Finnland sind die Pflichtlager staatlich. Die Vorsorge für schwierige Zeiten gewinnt in der Krise an Bedeutung, es werden jedoch auch Schwächen des Systems offengelegt. Laut Häfliger besteht bei der Arbeitsteilung

zwischen Bund und Wirtschaft Verbesserungsbedarf. Zudem sollten Verordnungen und Vorgaben, die zum Teil aus der Zeit des Kalten Krieges stammen, zwingend überarbeitet werden.

Die wirtschaftliche Landesversorgung wird in einem Nebenamt mit 40 Stellenprozent von einem Delegierten geleitet, der aus der Privatwirtschaft stammen muss. Dieser führt die Organisation, zu der das BWL einerseits und die in sieben Fachbereiche gegliederte Milizorganisation andererseits gehören. Die Führungs- und die Organisationsstruktur stehen in der Kritik. Wegen der Affäre um die Bürgschaften für die Hochseeschiffahrt hat Bundesrat Guy Parmelin Anfang Jahr sogar eine Administrativuntersuchung eingeleitet.

Importe sind unumgänglich

Gleichwohl: Pflichtwarenlager gelten als effizient, werden von privaten Firmen im Auftrag des Staates bewirtschaftet und verursachergerecht vergütet. Sie sind darauf ausgerichtet, während einer zeitlich beschränkten Mangelphase zusammen mit der Importförderung die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern sicherzustellen. Doch eine Versorgungsautarkie während langfristiger Engpässe bleibt Wunschdenken. Die Importmenge der Schweiz an Nahrungsmitteln pro Person ist weltweit eine der höchsten. Der Selbstversorgungsgrad, definiert als Verhältnis der Inlandproduktion zum inländischen Gesamtverbrauch, lag in den letzten zehn Jahren bei rund 60%. Berücksichtigt man, dass ein Teil der Inlandproduktion auf importierten Futtermitteln beruht, sind es noch 50%. Dies hängt nicht zuletzt mit dem geringen Umfang an Ackerfläche pro Kopf zusammen. Neben Fertigprodukten werden insbesondere einzelne Grundnahrungsmittel (z. B. Reis oder Hartweizen) sowie eiweissreiche Futtermittel (insbesondere Sojaschrot) fast ausschliesslich importiert.

Eine Analyse von Avenir Suisse gelangt denn auch zum Schluss, dass sich die Schweiz in den letzten hundert Jahren nie selbst ernähren konnte und musste. Von 1939 bis 1945 stieg mit der «Anbauschlacht» während des Zweiten Weltkrieges der Inlandanteil am Gesamtverbrauch von 79 auf 81% – mit einem Höchststand von 86% im Jahr 1944. Selbst mit Blick auf die Brotproduktion konnte 22% des Getreides – auch während des Krieges – importiert werden. Noch höher war der Zuckerimport mit 70% des Konsums. Ein möglichst hoher Selbstversorgungsgrad ist für die Schweiz kein gangbarer Weg, sondern höchst ineffizient und kostspielig, wie die milliardenhohen Subventionen für die Landwirtschaft zeigen. Viel wichtiger für die Versorgungssicherheit der Bevölkerung ist ein ausgewogener Mix aus unterschiedlichen Handelspartnern sowie Pflichtlagern, die im Krisenfall entsprechende Engpässe abfedern können.