

SVIL Tagung 11. Oktober 2007, Zürich Hotel Marriott

Tagungsthema

Kartellrecht und Ernährungspolitik

Einleitung

von Hans Bieri, SVIL

An unserer SVIL-Tagung 1996 über die AP 2002, haben wir folgendes gesagt: Wenn die staatlichen Marktordnungen aufgelöst werden, müsse an Stelle der planwirtschaftlichen Ordnung ein neues kreatives Verhältnis zwischen Produzenten und Konsumenten entstehen. Will man die staatliche Regulierung reformieren, müssen die Ursachen behoben werden, die zur Regulierung geführt haben. Sonst führt die Auflösung der staatlichen Marktordnungen durch reine Marktöffnung und Abbau der Stützungsmassnahmen direkt zum Verlust unserer konsumnahen Landwirtschaft.

Die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Strukturen insbesondere der Verarbeitung und Verteilung haben sich unter der staatlichen Regulierung entwickelt. Sie sind aber heute durch die industrielle Wachstumslogik stark geprägt. Der Wachstumszwang und die hohe Konzentration von Verarbeitung und Verteilung (Oligopole) bedrängen heute überaus stark die Position der Produzenten. Produzenten und Konsumenten verlieren dadurch einander immer mehr aus den Augen. Dagegen wurden die Lebensmittelskandale einseitig den Bauern angelastet und nicht den vor- und nachgelagerten Strukturen bzw. den Risiken der industriellen Verarbeitung. Diese Konflikte der steigenden Risiken der Ernährung, der zunehmenden Abhängigkeit von den Importen, die Schuldzuweisungen an die Landwirtschaft wegen den ökologischen Problemen, die Blockaden vor den Portalen der Grossverteiler etc., all dies gab den Anstoss, das Verhältnis Produktion—Konsum zu überdenken. Können Marktstrukturen gebildet werden, die den Konsumenten einen klaren, übersichtlichen und begreifbaren Nutzen ihrer Landwirtschaft verschaffen?

Die Idee des ‚Pools‘, — erste Skizzen dazu hat die SVIL vor 10 Jahren formuliert — besteht weit gefasst darin, eine Gemeinschaft der Wirtschaftenden zu bilden, um Produktion und Konsum aufeinander hinzuordnen, um Qualität, Menge und auch die Preise im Zusammenhang mit den Einkommen transparent und

verständlich zu machen, um einen intensiven Dialog zwischen Produzenten und Konsumenten zu fördern und dadurch die einheimischen Marktpotentiale viel besser und intensiver zu nutzen gegen einen Import mit allen Unwägbarkeiten betreffend Qualität und Nachhaltigkeit. Der Pool soll in einem ersten Schritt die Marktstellung der Produzenten gegenüber den konzentrierten Abnehmern stärken, um die Produzenten in die Lage zu versetzen, zusammen mit den Konsumenten Qualität, Mengen und Preise zu bestimmen. Das gelingt nur, wenn die Produzenten sich zusammenschliessen dürfen, wenn sie die Macht haben, dem Konsumenten die Wahrheit ihrer Produktion zu kommunizieren. Diese notwendige starke Stellung der Produzenten darf nicht als bequeme Wettbewerbsabrede oder gar als Diskriminierung der Importprodukte, welche über die Bedingungen ihrer Herstellung keine Auskunft geben, missverstanden werden. Der Pool arbeitet im Interesse der Konsumenten für frische, gesunde Lebensmittel.

Welche Alternativen stehen zur Diskussion?

Wir gehen davon aus, dass die Preiskonkurrenz sich weiter ausdehnt und sich über die Grenzen hinwegsetzt. Das können wir zur Zeit auf staatlicher Ebene immer weniger direkt beeinflussen.

Für die Ernährungssicherheit, die Qualität der Lebensmittel und die Ökologie ist das kein Gewinn.

Auf diese Entwicklung gibt es zur Hauptsache drei Reaktionen.

a) Diese Entwicklung der freien Konkurrenz wird begrüsst in der Überzeugung, dass dadurch ein weiterer Teil des Konsumentenfrankens für zusätzlichen Konsum bzw. Wachstum frei wird. Bezüglich der Ernährungssicherheit vertraut man darauf, dass aus dem Ausland jederzeit alles, was man sich wünscht, bezogen werden kann. Die beabsichtigte Beseitigung des Bodenrechts deutet auch darauf hin, dass als Alternative zur Ernährungsproduktion die Immobilientätigkeit auch im ländlichen Raum als neue „Verbundaufgabe“ ins Auge gefasst wird. Auch das Bundesamt für Raumentwicklung, ARE, erwägt bereits in der kommenden grossen Revision des Raumplanungsgesetzes, die Landwirtschaftszone aufzuheben. Dieser Weg ersetzt die einheimische Landwirtschaft mehrheitlich durch den Import.

b) Es wird diese Entwicklung der „Öffnung“ zwar akzeptiert, aber in der Hoffnung, offenere Grenzen böten auch die Chance, aus der Schweiz heraus im „Premium“-Bereich Lebensmittel zu exportieren. Dabei wird sogar offensiv eine völlige Liberalisierung befürwortet ebenfalls in der Hoffnung, es würden dann die Kosten für die in der Schweiz produzierenden Nahrungsmittelverarbeiter von selbst sinken und somit die Wettbewerbsfähigkeit verbessert (z.B. GOAP, Emmi, MIGROS, COOP, Position der Fleischbranche, etc.). Dieser Weg führt zu einer starken Reduktion des eigenen Ackerbaus. Aber auch im Milch- und Fleischbereich würden die Landwirtschaftsbetriebe stark abnehmen. Ob letztlich dieser Weg nicht auch zur oben erwähnten Preisgabe der Landwirtschaft führt, ist nicht klar.

c) Wir setzen dieser Entwicklung folgende Überlegungen entgegen: Wir gehen davon aus, dass bei einem Passivszenario (Liberalisierung und Deregulierung weiter laufen lassen ohne gesellschaftlichen Gestaltungswillen) eine weitere Grenzöffnung die eigene konsumentennahe Landwirtschaft dezimiert und dass die Qualität der Versorgung mit gesunden Lebensmitteln abnimmt. Das heisst, der Konsumentennutzen sinkt weiter ab. Die polypolistische Situation (Vielzahl der sich gegenseitig konkurrierenden Anbieter) der Produzenten bewirkt, dass eine Rente zu Lasten der Produzentenpreise und zu Gunsten der nachgelagerten Stufen (Verarbeitung/Verteilung) entsteht. Dadurch werden der an der Naturgrundlage produzierenden

Landwirtschaft die nötigen Restitutionsmittel zur ständigen Wiederholung der Produktion an der Natur (mit Pflanzen und Tieren) entzogen. Das geht zu Lasten der Erneuerungsfähigkeit der biotischen Prozesse, es geht zu Lasten der Qualität der Böden, der Gesundheit der Pflanzen, der Tiere und damit letztlich zu Lasten der Hauptsache nämlich der Qualität der Lebensmittel. Bei den ökonomischen Systemen wird die Refinanzierung zu Gunsten des Wachstums vernachlässigt und bei den biotischen Systemen, die Fähigkeit, sich selbst zu erneuern, damit wir Lebensmittel immer wieder wachsen lassen können. Bei dieser sich ständig steigenden Jagd nach dem schnellen Wachstum wird die Notwendigkeit der Erneuerung übersehen. Der Schaden ist das Resultat. Die Landwirtschaft wird durch den Preisdruck gezwungen, die Produktion effizienter zu organisieren und zu wachsen, was inzwischen immer deutlicher auf Kosten der geschilderten biotischen Qualität geschieht. Deshalb sehen wir als Alternative die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Produzenten und Konsumenten, um die naturfrische Versorgung durch eine konsumnahe Landwirtschaft zu garantieren.

Zur Entwicklung der Preise für Agrarrohstoffe, aus aktuellem Anlass

Man kann sich angesichts der Preisaufschläge auf Rohwaren fragen, wird jetzt alles wieder besser für die Landwirtschaft?

Steigende Preise auf den Weltagrarmärkten betreffen vorerst den Rohstoffhandel. Steigender Wohlstand bzw. steigende Kaufkraft in volkreichen Ländern führen zu einer Umschichtung der Ressourcenflüsse und einer Verknappung des Angebotes und damit ebenfalls zu höheren Preisen. Damit ist unsere Kaufkraft keine direkte Versorgungsgarantie mehr wie man bis vor kurzem beschwichtigt hat. Die Notwendigkeit einer eigenen Ernährung durch eine eigene Produktion wird wieder ein Thema.

„Eine höhere Wertschätzung für Lebensmittel kann es ... nur geben, wenn für die Konsumenten auch ein Mehrwert erkennbar ist.“ So zitiert die NZZ Thomas Rudolph vom GDI und Professor an der Universität St. Gallen (Globalisierung im Portemonnaie, 28.09.2007, Nr. 225, S. 17) Die Frage ist, wenn jetzt die Preise für die Agrarrohstoffe steigen, ist das Einkommensproblem der Landwirtschaft gelöst und wird dadurch die Ernährung wieder sicherer? Im gleichen Artikel heisst es dann weiter „nach David Bosshart, CEO des Gottlieb-Duttweiler-Instituts, handelt es sich zweifellos um eine langfristige Veränderung. Wer die gegenwärtige Entwicklung als vorübergehendes, konjunkturell bedingtes Phänomen betrachte, unterschätze die Problematik, meint er. Bisher hätten die reichen Industriestaaten des Westens eine Wohlstands-Minderheit gebildet. Doch nun nehme vorab in Asien die Zahl der Mittelschicht-Konsumenten um Hunderte von Millionen Menschen zu. Von fataler Naivität zeuge es, meint Bosshart, wenn man landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Industrieprodukten gleichsetze. Gerade die gegenwärtige Situation, die zum Teil auf Ertragsausfälle zurückgeht, aber auch das Auftreten der Vogelgrippe, von BSE oder der Maul- und Klauenseuche zeigten, dass Lebensmittel keine gewöhnlichen Industrieprodukte seien. Als Lösung schlägt Bosshart sozusagen das Gegenteil von Globalisierung vor, nämlich eine Rückbesinnung auf regionale Produktionen und Lieferketten. Neuen Auftrieb für den Protektionismus oder sogar eine Neuauflage einer Art «Anbauschlacht» hält Bosshart vor dem Hintergrund dieser Entwicklung keineswegs für abwegige Szenarien.“ Gerade die NZZ, welche Bedenken gegen eine starke Schwächung der Landwirtschaft, wie sie die AP 2011 anfänglich vor-

sah, nicht teilte und vor einem Jahr vor einem „Salto rückwärts“ der Agrarreform gewarnt hat, bringt nun selbst beim ersten Donnerrollen der internationalen Versorgungslage den „Protektionismus“ wieder zur Sprache.

Ebenfalls neue Töne kommen von der Weltbank. Diese befasst sich erstmals seit 25 Jahren in ihrem jährlichen ‚World Development Report 2008‘ wieder mit der Landwirtschaft: „Agriculture for Development“. In diesem Bericht, welcher in 8 Tagen offiziell herausgegeben wird, wird die Landwirtschaft zum Hauptentwicklungsmotor erklärt. Im Zentrum stehen nicht mehr Industrie und Dienstleistung als zentrale Grössen für die Wohlstandsentwicklung, sondern die Landwirtschaft. Für die Entwicklungsländer heisst das klar, mehr exportieren. Und zwar mehr Export an Agrargütern. Um das zu erreichen wird im Bericht der Weltbank „mehr Staat“ verlangt, der die Entwicklung in der Landwirtschaft fördern soll. Sobald also die Weltrohstoffpreise steigen, wird von der Weltbank selbst nach staatlichen Eingriffen gerufen, um die Liefermenge zu erhöhen, damit die Preise wieder sinken. Wir sehen an diesem aktuellen Beispiel sehr deutlich, wie es zum Eingreifen des Staates kommt. Aber auch mit diesen Massnahmen ist in Zukunft — abgesehen von der Klimakatastrophe — mit stärkeren internationalen Verwerfungen und Auseinandersetzungen bezüglich Preisen, Mengen und Qualität der Lebensmittel zu rechnen. Dieses Szenario ist jenem von 1918, das zur Gründung der SVIL geführt hat nicht unähnlich.

Die gleichen Weltorganisationen, die im Speziellen hochentwickelte Länder wie die Schweiz anhalten, den staatlichen Schutz der Landwirtschaft über die Massen abzubauen, verlangen nun auf einmal bei grossen Agrarexportgebieten staatliches Eingreifen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion. Wir wollen nicht Protektionismus sondern einen geschlossenen, überblickbaren Regelkreis Produktion — Konsum.

Dass die bäuerlichen Produzenten entlang der Wertschöpfungskette näher an den Konsumenten heranrücken, lernen wir auch aus der Geschichte der genossenschaftlich organisierten Milchverarbeitung. Die Produzenten schützten sich in der Vergangenheit vor der Marktmacht der Abnehmer dadurch, dass sie die Verarbeitungsstufe selbst aufbauten bzw. im alleinigen Eigentum behielten. So versuchten sie zu verhindern, dass eine Preisrente zulasten des bäuerlichen Einkommens zu Gunsten der Verarbeiter/Verteiler sich weiter ausdehnen konnte. Aber auch in diesem alten System ging der Kontakt zu den Konsumenten verloren. Die Genossenschaft wurden durch die staatliche Administration des Milchpreises vom Konsumenten getrennt und in der Folge vom Staat angehalten, ihre Kosten durch rein industrielle Rationalisierungen zu senken. Anstatt den Markt und die Qualität immer im Auge zu behalten, wurde nun nach industriellem Muster rationalisiert und zugekauft. Und damit erfolgte der Strategiewechsel zu einer Wirtschaftsweise, die nicht mehr in erster Linie den Konsumenten und die Lebensbedürfnisse vor Augen hat sondern den Gesichtspunkt allein, wie die Kosten gesenkt werden können, um den Ertrag zu halten oder zu steigern. Damit geriet auch der Zusammenhang Produktion—Konsum in den Hintergrund und verlor seine

Wirkung bzw. verschwand aus dem Frischverarbeitungsbereich. Genossenschaften wurden dem Trend folgend auch in Aktiengesellschaften umgewandelt.

Natürlich sind noch nicht alle Fragen gelöst. Zum Beispiel sind die Verarbeiter am Markt unterschiedlich erfolgreich. Sie sind deshalb nicht alle in der Lage, den gleichen Milchpreis zu bezahlen. Ob nun der Produzentenpool die Aufgabe hat, diese Preisdifferenzen auszugleichen, oder ob er nicht vielmehr die Aufgabe hat, das Marketing und die Wertschöpfung mit regional angepassten Strategien voranzutreiben, ist eine Frage.

Entscheidend beim Pooling ist immer die Sicherung des Kundennutzens und die Realisierung eines kostendeckenden Preises. Ein Pooling muss direkt der Promotion der frischen Lebensmittel in ihrer kreativen Mittlung bis zum Konsumenten dienen.

Produzenten und Konsumenten bilden das Dach, unter welchem an einer Lebensmittelversorgung gearbeitet werden muss, welche sowohl die Bedürfnisse wie auch die Kosten deckt.

Was sind denn überhaupt Lebensmittel?

Die Landwirtschaft hat die Legitimation, den Konsumenten darauf eine praktische Antwort mit ihren Produkten zu geben, den Nutzen frischer und gesunder Lebensmittel durch geeignetes Marketing verständlich zu machen (z.B. Position der SVIL, neu auch des GDI, etc.). Zu diesem Zweck müssen die Produzenten Organisationen bilden, den Warenfluss ab Hof selber poolen, um die eigenen Produkte durch eine machtvolle Bearbeitung des Marktes bis zum Konsumenten zu begleiten und an der Verkaufsfrent als wertvolles Lebensmittel verständlich zu machen. Verarbeitung/Verteilung müssen diesem Interesse dienen.

Heute verfolgen Verarbeitung/Verteilung losgelöst von diesem Regelkreis Produzenten — Konsumenten eine eigene Strategie der Wertschöpfung. Sie nehmen die Lebensmittel als Rohstoffe entgegen, drücken sie im Preis aufgrund ihrer starken Marktstellung als oligopolistische Abnehmer herunter und fügen dem so verbilligten Rohstoff erst auf Stufe Verarbeitung eine maximale Wertschöpfungsspanne zu. Gleichzeitig geht unter diesem wirtschaftlich begründeten Verarbeitungsprozess die Naturfrische verloren. Das Leben entweicht aus den Stoffen. Die verarbeiteten Produkte sind immer naturferner. In diesem Falle geht die Kaufkraft der Konsumenten zu den Verarbeiter/Verteilern, die ein nicht mehr frisches Produkt den Konsumenten weitergeben. Im Falle des Pooling jedoch geht die Kaufkraft vermehrt an die Bauern, an die frischen Lebensmittel und der Konsument hat gleichzeitig einen höheren Qualitätsnutzen bei den Lebensmitteln. Damit die Produzenten bestimmen können, wie das Lebensmittel in der Wertschöpfungskette an den Konsumenten weitergegeben wird, brauchen sie eine Verhandlungsmacht, um die Rationalisierungs- und Wachstumslogik der Verarbeitung/Verteilung im Zaum zu halten. Die Wertschöpfungsinteressen der Verarbeitung/Verteilung dürfen sich von diesem Auftrag, Lebensbedürfnisse zu befriedigen, nicht entfernen, sondern sie müssen der Grundfunktion der Lebensmittel dienen.

Das ist schneller gesagt als getan. Und hier steckt die Hauptfrage unserer Tagung. Sind solche gemeinschaftliche Organisationsformen zwischen Produzenten und Konsumenten, welche den

Konsumentennutzen durch gesunde Nahrung erhöhen, aber gleichzeitig wirtschaftliches Wachstum im industriellen Verarbeitungsbereich damit einschränken, gesetzlich möglich?

Zuerst klärt Professor Paul Richli die Frage, ob das Kartellrecht den Zusammenschluss der bäuerlichen Produzenten erlaubt oder behindern könnte? Falls das Kartellgesetz eine solche Hinderung der Produzenten begründen könnte, welche Alternativen bieten sich dann an? Professor Richli ist Ordinarius für öffentliches Recht, Agrarrecht und Rechtsetzungslehre an der Universität Luzern.

Der Historiker Peter Moser, Leiter des Agrararchives in Zollikofen bei Bern, Autor bekannter Titel wie „Stand der Bauern“, „Bauern im Industriestaat“ gibt uns einen Überblick über die Entwicklung der Genossenschaftsidee und wie es zur Genossenschaftsbewegung und später zur staatlichen Planwirtschaft gekommen ist. Gibt es Alternativen dazu? Die Antwort des Historikers hilft uns zu kreativen Lösungen in unserer Zeit anregen.

Prof. Mathias Binswanger lehrt an der Fachhochschule Nordwestschweiz in Olten zum Thema Marktwirtschaft, Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Wieviel Markt verträgt der Bauer? Die Antwort auf diese Frage soll uns helfen, den Stellenwert des Kartellrechts in der Volkswirtschaft besser einschätzen zu können. Wo bestehen Konflikte zwischen der Wachstumswirtschaft und einer Auffassung, welche der Bedarfsdeckung einen höheren Stellenwert beimisst? Wo liegen auch hier mögliche Alternativen?

In der anschliessenden Podiumsdiskussion sollen die eingeladenen Vertreter der Konsumenten, Produzenten und einzelner Branchen ihre Sicht darlegen. Geht es eher in die Richtung konsumnaher Lebensmittel oder in die Richtung der industriellen Verarbeitung? Wie beurteilen die einzelnen Vertreter einen engeren Zusammenschluss von Produzenten und Konsumenten? Was hat Vorrang, Wachstum oder Bedarfsdeckung?

Zürich, 11. Oktober 2007