

SVIL-Tagung vom 11.10.2007

**Kartellrecht und Ernährungspolitik. Die Stellung von Bauern und Konsumenten
zwischen Kartellrecht und Wachstumswirtschaft**

Peter Moser

**Das Potential binnenwirtschaftlicher Selbstorganisation in globalisierten
Strukturen. Zum Verhalten von Bauern und Konsumenten im 19. und 21.
Jahrhundert**

Das Thema meines Referates ist die Globalisierung im Ernährungsbereich. Konkret geht es vor allem um die Frage, wie sich Produzenten und Konsumenten in globalisierten Strukturen verhalten, welcher Gestaltungsspielraum ihnen zur Verfügung steht?

Ich beginne mit der Frage, was Globalisierung überhaupt ist, seit wann es sie gibt und durch was sie sich heute auszeichnet.

In der Wirtschaftsgeschichte versteht man unter Globalisierung die weltweite Integration der Märkte für Waren, Kapital und Arbeitskräfte. So betrachtet kann man ab Mitte des 19. Jahrhunderts im Raum der heutigen OECD-Staaten einen eigentlichen Globalisierungsschub feststellen. Dieser schwächte sich aber bereits am Ende des 19. Jahrhunderts ab und brach mit dem Ersten Weltkrieg weitgehend zusammen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzte die Globalisierung wieder ein. In den 1990er Jahren erfuhr sie eine erneute Beschleunigung. Das Neue an diesem letzten Globalisierungsschub ist die schiere Menge an Gütern auch des täglichen Bedarfs, die nun weltweit verschoben werden. Kein Wunder also, dass eine der grössten Wachstumsbranchen das auf dem Verbrauch von Erdöl und Boden basierende Transportgewerbe ist.

Wie die Zukunft aussehen wird, wissen wir nicht, aber es gibt viele Anzeichen dafür, dass die Entwicklung nicht einfach linear fortschreitet, wie das auf mechanistischen Grundlagen beruhende Theorien uns gerne suggerieren. Die Entwicklung wird wohl, wie schon in der Vergangenheit, eher zyklisch verlaufen. Ich kann mir gut vorstellen, dass man künftig statt landwirtschaftlicher Nutzflächen Autobahnen, Flughäfen oder Containerhäfen brachlegt.

Uns interessiert hier jedoch nicht das Ausmass der Globalisierung und ihre konkreten Erscheinungsformen, sondern die Frage: Wie sich Produzenten und Konsumenten von Lebensmitteln verhalten. Und: **Ob**, und allenfalls **welche** Gestaltungsmöglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen.

Doch bevor wir uns diesem Thema zuwenden, erlaube ich mir einen kleinen Exkurs zur Frage nach den **Ursachen** und **Voraussetzungen** der Globalisierung. Denn diese ist kein Naturzustand, sondern eine Folge menschlicher Verhaltensweisen. Sie ist also beeinflussbar und basiert zugleich auf Grundlagen der Natur, die wir Menschen nur bedingt nach unseren Wunschvorstellungen beeinflussen können.

Wieso, stellt sich die Frage, setzte die Globalisierung **erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts** ein? Waren die Menschen jetzt neugieriger oder sogar intelligenter als in den Jahrhunderten zuvor? Wohl kaum. Denn gereist war man auch schon früher und Handel betrieb man seit Jahrhunderten. Dass nun erstmals massenhaft Menschen und Güter verschoben wurden, hängt vielmehr mit den neuen Möglichkeiten zusammen, die die Erfindung des **Verbrennungsmotors** am Ende des 18. Jahrhunderts schuf.

Erst mit den **Dampfeisenbahnen** und **Dampfschiffen** wurde es möglich, grosse Massen von Waren über weite Strecken sicher und zuverlässig zu verschieben. Weil das vorher nur in küstennahen Gebieten einigermaßen möglich war, hatte man nur „globalisiert“, was man im Alltag notfalls auch entbehren konnte. Die Nahrungsmittel gehörten deshalb logischerweise **nicht** dazu. Diese produzierte man vor Ort und schuf damit weltweit jene Biodiversität und Kulturlandschaften, die wir bis heute als anregend und ästhetisch schön empfinden.

Die materiellen Voraussetzungen zur Globalisierung der Ernährung beruhen also auf der Fähigkeit und dem Willen der Menschen, einen Teil der natürlichen Ressourcen in einem historisch einmaligen Vorgang im grossen Stil zu **verbrauchen**. Das ist erst seit der Erfindung des Verbrennungsmotors möglich. Diese neue Ausgangslage stellte für die Menschen ein ebenso grosses Potential wie eine umfassende Bedrohung dar: So führte die weltweite Arbeitsteilung in der Nahrungsmittelproduktion in Europa zwar kurzfristig zu einer Verbesserung der Kaufkraft vieler Konsumenten, gleichzeitig aber auch zu einer

Existenzbedrohung der Lebensgrundlage breiter Bevölkerungsschichten. Das löste grosse Veränderungen aus. Eine der Folgen war, dass in Europa der Getreideanbau zurückgedrängt und dafür die Milch- und Fleischproduktion stark zugenommen hat. In der Schweiz wurden weite Teile der bisher vom Ackerbau geprägten Landschaft in Grasland verwandelt.

Soviel zu den **Ursachen, Voraussetzungen** und **Folgen** der Globalisierung. Wenden wir uns nun wieder dem Verhalten der Menschen zu:

Die Menschen, die zur Zeit der beginnenden Globalisierung lebten, haben unterschiedlich auf die neuen Verhältnisse reagiert. Idealtypisch kann ihr Verhalten in drei Kategorien unterteilt werden.

- Da gab es erstens diejenigen, die überzeugt waren, dass die Gesellschaft diese Entwicklung eher fördern als behindern solle; sie argumentierten, die Globalisierung schaffe den neu erschlossenen Ländern und Kontinenten Exportchancen im Nahrungsmittelbereich und ver helfe Europa zu immer günstigeren Nahrungsmitteln, ja befreie die Kulturnationen schliesslich sogar von der Mühsal der eigenen Nahrungsmittelproduktion.

- Da gab es zweitens diejenigen, die in dieser Entwicklung Chancen für eigene Exporte verarbeiteter Produkte sahen. Der Ernährungsbereich, glaubte man hier, könne mit der Globalisierung zu einem Wachstumsmarkt gemacht werden, wenn man ihn entsprechend bearbeite.

- Und da gab es schliesslich diejenigen, die auch die Verluste und neuen Abhängigkeiten erblickten, die die Globalisierung mit sich brachte. Doch anstatt das zu beklagen, machten sie sich daran, die Ernährungsfrage in die eigenen Hände zu nehmen und im Interesse der Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse vor Ort zu lösen.

Obwohl die meisten Menschen Elemente aller drei Kategorien übernahmen, bildeten sich eindeutige Tendenzen heraus. So kamen die Wirtschaftswissenschaften immer geschlossener zu Überzeugung, die weltweite Arbeitsteilung in der Nahrungsmittelproduktion sei etwas Gutes und Erstrebenswertes an sich, da es den materiellen Wohlstand der Gesamtgesellschaft fördere. Dem schlossen sich die meisten Politiker der westlichen Nationalstaaten im Grundsatz an. Letztere tendierten in der Praxis allerdings dazu, mit Erziehungs- und

Schutzzöllen die negativen Auswirkungen billiger Importe zu reduzieren und die Exporte zu fördern.

Andere jedoch suchten nach Alternativen. Sie wollten sich von den neuen Abhängigkeiten und Sachzwängen, die die Globalisierung auch mit sich brachte, befreien und den Ernährungssektor nach ihren eigenen Bedürfnissen und Vorstellungen vor Ort modellieren. Interessant ist, dass dabei sowohl im Produktions- als auch im Konsumbereich die Genossenschaften eine immer wichtigere Bedeutung bekamen und zu der wichtigsten Organisationsform im Ernährungssektor überhaupt wurden.

Genossenschaften sind im Produktions- und Konsumbereich der Lebensmittel vor allem deshalb so rasch und zahlreich entstanden, weil die neue, für die industrielle Produktion geeignete Rechtsform der Aktiengesellschaft im Ernährungsbereich weder den Bedürfnissen der Konsumenten noch denjenigen der Produzenten gerecht werden konnte. Denn Aktiengesellschaften waren (und sind) zugeschnitten auf Wachstumsbranchen, die auf dem Prinzip des *Verbrauchs* basieren. Genossenschaften hingegen sind (oder wären jedenfalls) geradezu ideale Instrumente, um grundlegende, nicht wachstumsorientierte Bedürfnisse zu befriedigen. Bedürfnisse wie bspw. die Sicherstellung einer *guten* Ernährung für die *gesamte* Bevölkerung. Vereinfacht kann man sagen: Wenn es darum geht, zur Wohlstandssteigerung den *Verbrauch* mineralischer Ressourcen effizient durchzuführen, dann ist die Aktiengesellschaft die richtige Form. Wenn es hingegen um die Organisation der nachhaltigen *Nutzung* lebender, widerherstellbarer Ressourcen wie Tiere und Pflanzen geht, dann sind die Genossenschaften ein geeigneteres Instrument.

Im Einzelfall sind Genossenschaften zwar oft auch nur deshalb entstanden, weil bedrängte Menschen sich helfen und den Zwischenhandel ausschalten wollten. Aber die Genossenschaften sind fast immer auch noch viel *mehr* gewesen, als „nur“ individuelle Selbsthilfeeinstrumente: Sie haben es Frauen und Männern ermöglicht, auch für die Gesellschaft sinnvolle, auf eine langfristige Nutzung ausgerichtete Lösungen zu erarbeiten. Bildung war deshalb immer ein integraler Bestandteil der Genossenschaftsbewegung. Und zwar sowohl auf der Seite der Konsumenten als auch der Produzenten. Dabei ging es aber nicht nur um die formale **Aus-Bildung**, also um das systematische Erlernen von Vorgegebenem oder um die Herstellung menschlicher Multiplikatoren, wie das heute viele Ausbildungsinstitutionen, auch Universitäten, anstreben. Nein, es ging fast immer auch, wenn

nicht sogar vor allem, um die **Bildung** der Menschen. Also darum, diese zu einem eigenständigen Denken und Handeln zu **ermächtigen**.

Gerade diese Versuche zur Ermächtigung zum eigenständigen Denken haben in der Praxis viel dazu beigetragen, dass Konsumenten und Produzenten sich auf ihre gemeinsamen Interessen besannen, und sich nicht vom Prinzip des Handels allein bestimmen liessen. Vom Prinzip also, wonach der **Verlust** des einen der **Gewinn** des anderen ist. So war es trotz der kurzfristig betrachtet nicht immer identischen Interessenlage von Konsumenten und Produzenten nur logisch, dass sich die Konsumgenossenschaften und die landwirtschaftlichen Genossenschaften am Ende des 19. Jahrhunderts im **Schweizerischen Genossenschaftsbund** zusammenschlossen. Dieser Zusammenschluss war zwar nur lose und von kurzer Dauer, aber er ist ein wichtiges Symbol für die Gemeinsamkeiten von Produzenten und Konsumenten.

Die Genossenschaften waren allerdings nicht nur ein Mittel der Zusammenarbeit von Produzenten und Konsumenten, sondern sie waren auch Teil der modernen, sich am Ende des 19. Jahrhunderts in vielen Bereichen flächendeckend durchsetzenden kapitalistischen Eigentumsgesellschaft. Die Genossenschaften waren deshalb zugleich immer auch Modernisierungsagenten der geltenden Ordnung. Sie trugen über die Warenvermittlung die Ideale und Werte sowohl der Industrie wie der Bundesbehörden auf die Bauernhöfe und in die Arbeiterküchen.

Im Ersten Weltkrieg erlebte die Genossenschaftsbewegung einen Höhepunkt. Für die Behörden wurde sie im Ernährungsbereich zu einem wichtigen Ausführungs- und Vollzugsorgan des staatlich organisierten Service public. Der Erste Weltkrieg war denn auch in doppelter Hinsicht zentral für die Geschichte der Genossenschaften im 20. Jahrhundert: Jetzt entwickelten sie sich sowohl im Konsum- als auch im Produktionsbereich der Nahrungsmittel zu **den** zentralen Akteuren. Gleichzeitig verloren sie aber auch viel von ihrem Gestaltungspotential, weil sie die zur Bundessache gewordene Ernährungssicherung durchführten. Paradoxe Weise waren sie es, die nun die umfassenden Anbauverordnungen, Ablieferungsverpflichtungen und Rationierungen durchführten, mit denen der Staat erstmals seit der Aufhebung der alten Marktordnungen im frühen 19. Jahrhundert zur Ernährungssicherung jetzt wieder direkt in den Alltag von Produzenten und Konsumenten eingriff.

Halten wir zusammenfassend fest: Den Genossenschaften gelang der Durchbruch im Globalisierungsschub in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts; es war ein kreativer Versuch von Konsumenten und Produzenten, die negativen Auswirkungen der Globalisierung im Ernährungsbereich zu korrigieren und die Ernährung zumindest partiell nach den eigenen Bedürfnissen und der Logik des Lebendigen statt der Ideologie des unbegrenzten Wachstums zu regeln. Der Erste Weltkrieg brachte diese Bestrebungen zwar nicht ganz zum Erliegen – organisatorisch verstärkte er die Genossenschaftsbewegung sogar noch massiv. Aber gleichzeitig ist ihnen das **Gestaltungspotential** weitgehend abhanden gekommen. Die Genossenschaften wurden, wie die Bauern auch, vor allem zu einem wichtigen Vollzugsorgan der Behörden.

Wer die weitere Entwicklung der Agrar- und Ernährungspolitik sowohl in der Schweiz wie in den westlichen Industriestaaten im 20. Jahrhundert **verstehen** und nicht nur **beklagen** will, der kommt deshalb nicht um die Einsicht herum, dass die Agrarpolitik der Industriegesellschaften seit dem Ersten Weltkrieg auf die **Sicherstellung des Konsums** ausgerichtet war. In der Öffentlichkeit thematisiert wurde die Agrarpolitik allerdings fast nur noch über die **Produktion**, also die Bauern. Dies führte, in Klammern bemerkt, zur bis heute so populären, aber deshalb kein bisschen weniger irrigen Annahme, dass es die Bauern und/oder ihre Organisationen gewesen seien, die die Agrarpolitik bestimmt hätten.

Über ihre Genossenschaften haben die Konsumenten und Produzenten an den Erfolgen und Misserfolgen der Agrarordnung zwischen dem ersten Weltkrieg und den frühen 1990er Jahren partizipiert. Diese Ordnung ist in den letzten 15 Jahren Schritt für Schritt umgebaut und durch neue, im Bereich der Vermarktung liberale, im Bereich der Umwelt hingegen interventionistische Regulierungen ersetzt worden.

Das wichtigste Charakteristikum dieser Zeit der Agrarreformen ist jedoch höchstwahrscheinlich die rasant zunehmende Distanz, die sich zwischen Konsumenten und Produzenten weiter herausbildete. Sichtbar wird diese Distanz nur schon mit der Preisschere, also der gegenläufigen Entwicklung der Produzenten- und der Konsumentenpreise. Und diese Distanz kann auch mit PR-Kampagnen im grossen Stil nicht verkleinert werden. Im Gegenteil, solche Kampagnen vertiefen den Graben wahrscheinlich eher noch, weil sie den Konsumenten kaum je über die komplexen Wechselwirkungen zwischen Konsum und Produktion aufklären und die Wahrheit der Produktion **nicht** thematisieren können.

Aufgeklärte, über die Produktionsrisiken **informierte** Konsumenten sind aber eine zentrale Voraussetzung für eine freiheitliche, nachhaltige Organisation der Ernährungssicherung.

Für uns alle, die wir in der einen oder anderen Form sowohl Konsumenten als auch Produzenten sind, stellt sich deshalb die gleiche Frage wie unseren Vorfahren am Ende des 19. Jahrhunderts: Wie verhalten wir uns? Halten wir die zunehmende Distanz zwischen der Produktion und dem Konsum für eine zukunftsfähige Entwicklung, weil aus dem Frustrationspotential, das daraus entsteht, ein schier unbeschränkter Wachstumsmarkt wird? Oder sitzen wir zusammen und suchen nach freiheitlichen Lösungen, mit denen wir unsere heutigen Bedürfnisse befriedigen können und die es den Produzenten gleichzeitig ermöglicht, im Produktionsprozess die Naturgrundlage im Interesse unserer Nachkommen wieder herzustellen?

Mir scheint, jetzt wäre kein schlechter Zeitpunkt, um sich gemeinsam an die Arbeit zu machen. Allerdings: Allzu viel Zeit haben wir wohl nicht. Denn sollte der Milchpreis künftig im gleichen Ausmass steigen wie heute, dann wird sich höchstwahrscheinlich für einmal die Geschichte wiederholen und der Staat wird erneut massiv eingreifen müssen. Die Weltbank und andere bisher unablässig als Hohepriester der reinen Marktlehre aufgetretenen Institutionen scheuen sich jedenfalls nicht, umgehend wieder nach dem Staat zu rufen, wenn ihre bisherigen Rezepte versagen und sich die Preise der Nahrungsmittel tendenziell ihrem Wert anzunähern beginnen.

Wir von der SVIL wollen im Ernährungssektor aber nicht zurück zum Protektionismus und zur Anbauschlacht, sondern vorwärts zu einer tragfähigen Lösung. Dies bedingt aber, dass wir zwischen Wunschdenken und Realität differenzieren können. Dass wir erkennen, dass es nicht nur *relative*, sondern auch *absolute* Knappheiten gibt.

Oder anders formuliert: Wir sollten uns wieder in Erinnerung rufen, dass am Morgen, wenn wir aufstehen, der Tisch nur gedeckt werden kann, wenn vorher jemand die Nahrungsmittel produziert hat. Die Verteilung der Waren und die Entsorgung der Abfälle, mit denen sich die Ökonomie heute (fast) ausschliesslich beschäftigt, sind zwar auch wichtige Vorgänge. Sie kommen aber erst zum Tragen, wenn vorgängig produziert worden ist. Es ist also an der Zeit, dass wir uns der Frage zuwenden, wie diese Produktion erfolgt, erfolgen muss und allenfalls erfolgen könnte. Denn mit dem Essen nehmen wir das, was die Landwirtschaft produziert,

buchstäblich täglich von neuem in uns selber auf. Das ist der Grund, weshalb sich viele Menschen fast täglich mehr oder weniger intelligente Gedanken zur Landwirtschaft machen, nicht weil ihre Vorfahren noch selber auf einem Hof aufgewachsen und sie selber angeblich „mentale Bauern“ geblieben sind.

Um diese Vorgänge und Zusammenhänge verstehen zu können, lohnt sich zuweilen auch ein Blick in die Vergangenheit. Das ist in meinem Fall zwar nicht der einzige, aber immerhin auch ein Grund, weshalb ich mich mit Geschichte beschäftige.

Zollikofen, 11.10.2007