

Landwirtschaft – weder Markt noch Ordnung

Die Schweizer Agrarschutzpolitik hat das Ziel verfehlt, dass die Landwirtschaft ressourcenschonend, zu günstigen Preisen und qualitativ hochstehend produziert. Das lässt sich am Beispiel des Kartoffelregimes illustrieren. Von Hans Rentsch

Die Landwirtschaft kostet den Schweizer Steuerzahler jährlich rund 3,5 Milliarden Franken. Doch das ist längst nicht alles. Unsere Agrarschutzpolitik verteuert Nahrungsmittel über die ganze Wertschöpfungskette bis zum Ladentisch. Über Höchstpreise fliessen gemäss Schätzungen der OECD jährlich weitere rund 2,5 Milliarden Franken von Konsumenten zu den Bauern – von weiteren Kollateralschäden ganz zu schweigen. So stehen die Bauerninteressen diversen Freihandelsabkommen mit interessanten Partnern wie USA, EU, China oder Indien im Weg. Paradox ist, dass die Agrarschutzpolitik ihr hehres Ziel verfehlt, ressourcenschonend zu günstigen Preisen hohe Qualität zu produzieren. Dies lässt sich am Beispiel des Kartoffelregimes zeigen.

Die Bauern produzieren Jahr für Jahr zu viele Kartoffeln. Trotzdem bezahlen wir Höchstpreise, auch für mindere Qualität. Anfang Juli 2012 musste ein Grossverteiler Lagerkartoffeln vom Vorjahr aus Qualitätsgründen aus dem Sortiment nehmen. Die Lücke mit Importen zu schliessen, rechnet sich wegen des exorbitant hohen Zolls nicht, der für Einfuhren ausserhalb des engen Importkontingents mit tiefem Zoll gilt. Das interessiert jedoch kaum jemanden, denn für unsere naturnahe kleinbäuerliche Familienlandwirtschaft geben wir gerne etwas mehr Geld aus. Dafür erhalten wir gemäss Bauernpropaganda bessere Qualität und helfen, unsere Selbstversorgung zu sichern und das «Bauernsterben» zu mildern. Tatsache ist, dass es für bessere Qualität weniger Agrarschutz und mehr Wettbewerb brauchte, dass der heutige Selbstversorgungsgrad auch mit der Hälfte der Betriebe gehalten werden könnte. Die hohen Direktzahlungen haben den Strukturwandel abgebremselt, so dass wir immer noch zu viele kleine unwirtschaftliche Betriebe haben. – Das Bundesamt für

Landwirtschaft (BLW) macht alle zwei Jahre eine Umfrage, um «die Affinität der Konsumentinnen für Schweizer Produkte» zu ermitteln. Das BLW schreibt im Agrarbericht 2011, dass auch bei pflanzlichen Produkten immer mehr darauf geachtet werde, dass die Erzeugnisse aus der Schweiz stammten. Kein Wunder, schaltet doch die Agrarschutzpolitik den Faktor Preis, der für die Affinität eine zentrale Rolle spielt, für die meisten Agrarprodukte praktisch aus.

Bei den Kartoffeln braucht man sich um die Affinität zu Schweizer Ware keine Sorgen zu machen. Eine kartellähnliche Vollstreckerin der Agrarschutzpolitik namens Swisspat garantiert, dass die Bevölkerung möglichst nur Schweizer Kartoffeln zu essen bekommt. Diese Branchenorganisation interpretiert ihre «marktordnende» Aufgabe so, dass die Schweizer Kartoffelbauern möglichst 95 Prozent des Inlandverbrauchs liefern sollen. Weshalb? Die Schweiz muss gemäss WTO-Verträgen einen minimalen Marktzufluss von 5 Prozent des durchschnittlichen Inlandverbrauchs der Referenzjahre 1995 und 1996 gewähren.

Mit einem Selbstversorgungsgrad von gegen 95 Prozent bleibt kaum mehr Raum für Einfuhren. Solche gibt es praktisch nur für Ware, welche die einheimische Produktion nicht konkurrenziert. Das sind Frühkartoffeln und einige Spezialitäten, die Schweizer Kartoffelbauern nicht anbieten. Die Affinität zu Schweizer Kartoffeln würde leiden, wenn wir einen freien Agrarmarkt mit der EU hätten. Bei den Speisekartoffeln besteht ein grosses Preisgefälle zu EU-Nachbarländern. Schweizer Kartoffelbauern erhalten zwei- bis dreimal mehr als ihre EU-Kollegen. Dieser «Multiplikator» erhält sich praktisch bis auf den Ladentisch. Eine dominierende Rolle in der Kartoffel-Wertschöpfungskette, als Zulieferer von Vorprodukten sowie

als marktbeherrschender Grossist, spielt der baurnahe Agrarkonzern Fenaco – ein weitgehend unbekanntes Milliarden-Konglomerat, das auch in der Front gegen ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU engagiert ist. Neben Fenaco gibt es praktisch nur noch einen zweiten Grossisten, so dass sich der Detailhandel einem Duopol gegenüber sieht. Dieses Kartoffelregime zeitigt die typischen Folgen einer parastaatlichen Planwirtschaft: Erstens Höchstpreise ohne Bezug zu internationalen Marktentwicklungen. Zweitens mittelmässige Qualität. Kartoffeln sind ein Alltagsprodukt, für das in anderen Ländern ebenso gute oder bessere Produktionsbedingungen bestehen. In unserem feuchten Klima gedeihen Kartoffelkrankheiten genauso wie an anderen Orten, somit muss genauso viel und oft gegen Befall gespritzt werden wie im Ausland. Drittens permanente Überschussproduktion. Die «marktordnende» Hand von Swisspat garantiert, dass die Bauern Jahr für Jahr Überschüsse «für die Säue» produzieren. Viertens mangelnde Produktvielfalt. Nach Auskunft von Grossverteilern liessen sich leicht mehr ausländische Spezialitäten verkaufen, wenn die Einfuhr nicht praktisch auf das WTO-Kontingent von 5 Prozent beschränkt wäre.

Das BLW ermittelt eine völlig verzerrte «Affinität» zu Schweizer Produkten, solange Importe durch kleinste Kontingente und prohibitive Zölle verunmöglicht oder preislich auf Schweizer Niveau gehisst werden. Da es bei Einfuhren nicht erlaubt ist, Preisvorteile ins Spiel zu bringen, lässt sich nur vermuten, dass die wahre «Affinität» der Bevölkerung vor allem auch eine Frage des Geldbeutels ist – eine Vermutung, die durch den florierenden Einkaufstourismus gestützt wird.

Hans Rentsch ist früherer Projektleiter Agrarpolitik bei Avenir Suisse.

Zankapfel Erdölpreis

Der Verlauf des Ölpreises ist auch eine Fieberkurve der Erregung. Von Gerald Hosp

Was haben Autofahrer und die Finanzminister der sieben führenden Industrienationen (G-7) gemeinsam? Die Antwort lautet: Sie wettern gegen die hohen Benzin- und Rohölpreise. Die zwei Gruppen sind keine natürlichen Verbündeten, Steuern machen oft einen bedeutenden Anteil des Benzinpreises aus. Die Finanzminister sorgen sich derzeit um den Einfluss der Erdölnotierung auf die Konjunktur und fordern von den Förderländern die Erhöhung der Produktion. Zudem sind die G-7-Länder dazu bereit, die strategischen Erdölreserven anzuzapfen, um den Preis zu senken. Der Ölpreis zeigte sich danach von seiner schwachen Seite, dies auch weil der Hurrikan «Isaac» an den Förderanlagen im Golf von Mexiko vorbeigeräuscht war.

Hinter der G-7-Erklärung steht auch die Verwunderung, dass der Rohölpreis trotz schwachem Wirtschaftsverlauf seit Juni stark gestiegen ist; auch wenn er seit einigen Tagen stagniert. Für den Preisanstieg werden in der Regel geopolitische Spannungen im Nahen Osten, Produktionsunterbrechungen sowie die Sanktionen gegen Iran als Gründe genannt. Ein Analytiker des Beratungsunternehmens Petromatrix meint maliziös, dass die G-7-Länder von der Organisation der Erdölexportierenden Länder (Opec) eine Produktionssteigerung wollten, um die Folgen der G-7-Sanktionen gegen ein Opec-Mitglied zu kompensieren. Neben fundamentalen Faktoren wird auch die Nachfrage von Finanzakteuren, die einen weiteren Stimulus der US-Notenbank erwarten, als preistreibend genannt.

Auch wenn die Abhängigkeit vom Erdöl durch erhöhte Energieeffizienz gesunken ist, stellt der Ölpreis immer noch eine wichtige Fieberkurve der Wirtschaft dar. Aufforderungen an andere, mehr zu produzieren, und die Ankündigung, die Schleusen der für Notfälle gedachten Reserven zu öffnen, drücken dabei den Zeitgeist aus, mit dem Drucken von Geld oder der politischen Steuerung des Angebots Preissignale ausser Kraft zu setzen.

Inkohärente Zielvorgaben

Statt mit Einzelanweisungen steuert der Bundesrat heute die Unternehmen Post, SBB und Swisscom mit strategischen Zielvorgaben. Dieses Steuerungsmodell ist verbesserungswürdig. Von Reto Steiner und Etienne Huber

Die Schweiz hat im Einklang mit anderen europäischen Ländern zur Jahrtausendwende die Märkte in den Sektoren Post, Eisenbahn und Telekommunikation neu geordnet und die drei Unternehmen Post, SBB und Swisscom in die unternehmerische Freiheit entlassen. Der Bund tritt seither als Gewährleister (statt wie bis anhin als Versorger) des gewünschten Service public und bei der Post und den SBB als Eigentümer bzw. bei der Swisscom als Mehrheitseigentümer auf. Ein Zwischenfall nach zehn Jahren Erfahrung mit der Eigentümerrolle zeigt verschiedene Optimierungspotenziale auf.

Rollenkonflikt des Bundes

Nach wie vor unbefriedigend gelöst ist der Rollenkonflikt des Bundes. Eigentümer privater Unternehmen haben in erster Linie die langfristige Wertsteigerung ihres Unternehmens im Auge. Aus Sicht des Bundes sollen die Unternehmen gleichzeitig im Dienste der Aufgabenerfüllung stehen. Die Eigensteuerung des Bundes steht damit in einem Spannungsfeld zwischen unternehmensbezogenen und aufgabenbezogenen Zielen. Dabei besteht ein latentes Risiko, dass der Eigner seine Unternehmen bevorzugt behandelt und Konkurrenten diskriminiert. Zweckmässig wäre eine konsequente Verankerung von Service-public-Zielen in den sektoriellen Erlassen, um eine durchgehende Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer zu gewährleisten. Zurzeit ist die Anzahl aufgabenbezogener Ziele des Bundes für seine Unternehmen hoch und detailliert. Eine weitere Herausforderung stellt sich bei dem zentralen Steuerungsinstrument des Bundesrates, der alle vier Jahre erfolgenden Festlegung von strategischen Zielen. Für die Swisscom gibt es deren 16, für die Post 20 und für die SBB 27. Der Bundesrat nimmt keine Zielpriorisierung vor und äussert sich nicht zum Umgang mit vorhandenen Zielkonflikten (z. B. Steigerung des Konzerngewinns contra Berücksichtigung regionaler Anliegen). Zudem ist der Konkretisierungsgrad der Ziele unterschiedlich

und die Zielerreichung nicht immer messbar. Eine nächste Problemzone ist die sehr enge Mitwirkung der Unternehmen bei der Zielfestlegung und Beurteilung der Zielerreichung. Nebst dem Berichtswesen gibt es zwischen der Verwaltung und den Unternehmen einen kontinuierlichen engen Informationsaustausch. Drei- (Swisscom) bis fünfmal (Post und SBB) jährlich finden ordentliche Eigengespräche statt und die informellen Kontakte auf Sachbearbeitungsebene bis täglich. Da die Verwaltung alle Traktanden und Protokolle der Verwaltungsratsitzungen erhält und regelmässig Auskünfte einfordert sowie in Einzelfällen sogar vor der Sitzung interveniert, ist davon auszugehen, dass dadurch das Verhalten des Verwaltungsrats beeinflusst wird.

Dies ist problematisch, da Zuständigkeiten vermischt werden. Die Verwaltung ist ihrerseits auf die Informationen der Unternehmen angewiesen und kann wegen fehlender Ressourcen keine eigenen Erhebungen zur Zielerreichung durchführen. Zu den internationalen Benchmarking-Daten der einzelnen Netzwerkindustrien hat die Verwaltung im Gegensatz zu den Unternehmen keinen direkten Zugriff. Dadurch ist in der Verwaltung nur eine Plausibilitätsprüfung bzw. ein Beschaffen von Informationen aus unterschiedlichen Quellen möglich. Die Berichte des Bundesrates weichen folglich nur geringfügig von der Einschätzung der Unternehmen ab.

Eine vierte Herausforderung ist die Interventionskultur des Bundesrates. So stösst die Steuerung bei unerwarteten Vorkommnissen an Grenzen; vor allem zwei Vorgehensweisen sind nicht unproblematisch: 1. Der Bundesrat schafft ein neues Steuerungsinstrument: Da die Reduktion der Poststellen in der Öffentlichkeit umstritten ist, hat der Bundesrat die Kommission Poststellen geschaffen. Diese gibt Empfehlungen zur Schliessung umstrittener Poststellen ab, eigentlich würde die Schliessung einzig in der Verantwortung des Verwaltungsrats liegen. 2. Der Bundesrat interveniert gleich selbst: Nach der Ankündigung der Schliessung des Industriewerks Bellinzona ist in diesem ein Streik

ausgebrochen. Der damalige zuständige Departementsvorsteher hat nach einer Eskalation einen runden Tisch eingesetzt, obschon es sich bei der Beilegung des Streiks eigentlich um ein unternehmerisches Problem gehandelt hätte.

Schliesslich sind unternehmensspezifische Sonderlösungen zu hinterfragen, insbesondere bei den SBB. So genehmigt das Parlament bei diesen zusätzlich eine Leistungsvereinbarung und bewilligt einen Zahlungsrahmen, welche Grundlage für die strategischen Ziele des Bundesrates bilden. Da bei der Leistungsvereinbarung detailliert Ziele für die SBB vorgegeben werden, die über die konkrete Mittelverwendung hinausgehen, wird die Eigensteuerung durch den Bundesrat erheblich eingeschränkt, und es wird übersteuert. Dieser Missstand soll mit dem Gegenentwurf zur Initiative «Für den öffentlichen Verkehr» korrigiert werden.

Lohnende Feinjustierung

In einem konkordanzorientierten politischen System wird eine durchgängig kohärente Strategie und Steuerung der Unternehmen eine Utopie bleiben – und sie ist auch nicht machentscheidend. Eine Beurteilung der Performanz der Unternehmen seit ihrer Ausgliederung zeigt nämlich, dass insbesondere die Entlassung in die unternehmerische Freiheit zu einer Stärkung der Unternehmen geführt hat. Ihre Leistungen sind im europäischen Vergleich sowohl aus Kundensicht als auch von der finanziellen Entwicklung her deutlich über dem Durchschnitt. Einzig das Preisniveau ist ohne Kaufkraftbereinigung nach wie vor hoch – und auch kaufkraftbereinigt nehmen die Unternehmen keine Spitzenposition ein, soweit Vergleiche überhaupt möglich sind. Dennoch lohnt sich eine Feinjustierung: Mit dieser können insbesondere die Verantwortlichkeiten besser geklärt werden.

Reto Steiner ist Professor für öffentliches Management, und Etienne Huber ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Grüner Sprung nach vorn

Mit «Bio» will die Migros ihre Position verstärken. Von Andres Wysling

Die längste Zeit hat die Migros überhaupt nichts wissen wollen von Bio. Der grösste Lebensmittelhändler der Schweiz setzte ganz auf die sogenannte integrierte Produktion, auf Kunstdünger und Pflanzengift. Den stetig wachsenden Bio-Markt überliess er Coop, den Reformhäusern und einzelnen Bauern, die in ihrer Nische gut gedeihen. Man trieb die umwelt- und gesundheitsbewusste Kundschaft der Konkurrenz in die Arme.

Das Umdenken begann langsam – zu langsam. Man legte ein paar Bio-Gurken ins Gemüseregal, auch Bio-Joghurt, -Brot und -Fleisch fehlten nicht mehr völlig. Wer lange genug suchte, fand immerhin ein schmales Angebot von biologisch produzierten Lebensmitteln in den Migros-Läden. Erst vor wenigen Jahren erkannten pfiffige Köpfe in der Marketingabteilung, dass Bio-Produkte zu den hochwertigen Gütern gehören und, entsprechend verpackt und angepriesen, auch im hochpreisigen Segment verkauft werden können. Das Bio-Sortiment wurde nun ausgeweitet und besser präsentiert, es erhielt seinen festen Platz in den Regalen. Das hausgemaachte Bio-Label der Migros allerdings ist für viele ein Makel, denn es stellt weniger strenge Anforderungen als das in der Schweiz gut eingeführte «Knospe»-Zeichen.

Aber jetzt: Die Migros will spezialisierte Bio-Märkte eröffnen – der orange Riese färbt sich grün! Der Konzern reagiert damit auf die Herausforderungen in einem von verstärkter Konkurrenz geprägten Marktumfeld mit bedrohten Marktanteilen und Margen. Die Bewegung passt in eine Hochpreisstrategie für einen Teil des Sortiments, und sie zielt auf den Hauptkonkurrenten Coop, der bis jetzt im Bio-Segment klar vorn liegt. Gleichzeitig dient sie der Distanzierung von den Preisbrechern Lidl und Aldi. Dass die Migros bei ihrer Bio-Offensive ausgerechnet deutsche Schützenhilfe in Anspruch nimmt, ist ein Eingeständnis von Versäumnissen und entbehrt nicht der Ironie.

Für die Konsumenten ist der verstärkte Einstieg der Migros ins Bio-Geschäft eine gute Nachricht. Das Angebot wird vielleicht nicht billiger, aber grösser und vielfältiger. Die Geschichte von Migros und Bio beweist im Übrigen: Die Nachfrage schafft das Angebot.