

Nur ein erster Schritt

Militärisch ist der Konflikt in der Ostukraine nicht zu lösen. Notwendig wäre eine Dezentralisierung, die dem Land zu mehr Zusammenhalt verhelfen kann. Von Cyrill Stieger

Überraschend schnell hat die ukrainische Armee Slowjansk und Kramatorsk, die Hochburgen der prorussischen Aufständischen, unter ihre Kontrolle gebracht. Die Rebellen hatten die beiden wichtigen Vorposten verlassen und sich in die Grossstadt Donezk zurückgezogen. Sie sprechen von einem taktischen Rückzug. Die jüngsten militärischen Erfolge stärken zweifellos die politische Stellung der Regierung in Kiew. Sie sind allerdings nicht mehr als ein erster Schritt auf dem Weg zur Wiederherstellung der territorialen Integrität der Ukraine. Für Euphorie ist es jedenfalls viel zu früh. Eine Millionenstadt wie Donezk mit militärischen Mitteln einzunehmen, ohne dabei ein Blutbad unter der Zivilbevölkerung anzurichten, ist ungleich schwieriger als die Eroberung von Slowjansk, woraus viele Bewohner bereits zuvor geflohen waren.

Fallengelassene Schützlinge

Unklar ist die militärische Stärke der zerstrittenen separatistischen Gruppierungen, die auch unterschiedliche Ziele verfolgen. Obschon schwere Waffen und Kämpfer aus Russland über die Grenze in das Konfliktgebiet im Osten der Ukraine gelangen, sind die Aufständischen in Bedrängnis geraten. Die Enttäuschung über das Ausmass der Hilfe aus Russland und das Ausbleiben eines direkten militärischen Eingreifens Moskaus scheint immer grösser zu werden. Nach der Annexion der Halbinsel Krim hatten die Rebellen wohl gehofft, der Kreml werde auch die selbsternannten «Volksrepubliken» von Donezk und Luhansk mit offenen Armen sogleich in den russischen Staatsverband aufnehmen.

Wenn nun einer ihrer Anführer sagt, Präsident Putin habe die Aufständischen im Stich gelassen und die Versprechen, das russische Volk ausserhalb Russlands zu schützen, seien nur leere Worte, so weckt das Erinnerungen an den Krieg in Kroatien in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Die dortigen Serben hatten sich, angestachelt von Belgrad, gegen die Führung in Zagreb erhoben und die von ihnen besiedelten Gebiete für selbständig erklärt. Während sie an einen alle Serben in Kroatien und Bosnien umfassenden serbischen Staat glaubten, träumen die Aufständischen im Donbass von «Neurussland», zu dem der mehrheitlich russischsprachige Osten und Süden der Ukraine gehören soll. Die serbische Führung krümmte keinen Finger, als die Armee Kroatiens die von den kroatischen Serben kontrollierten Gebiete im Sommer 1995 zurückeroberte. Sie hatte nun ganz andere Interessen. Die kroatischen Serben hatten ausgedient, die

Schützlinge von einst wurden fallengelassen, sie verloren sogar ihre Heimat. Auch den Aufständischen im Osten der Ukraine könnte Ähnliches widerfahren. Für den Kreml sind die Rebellen in der Ostukraine, wie einst für Slobodan Milosevic die aufständischen Serben in Kroatien und Bosnien, lediglich Marionetten im Dienste der eigenen Machtpolitik. Das Ziel der Separatisten im Donbass ist die Loslösung des Gebiets von der Ukraine, als selbständiges Gebilde oder als Teil der Russischen Föderation. Beides liegt derzeit ganz offensichtlich nicht im Interesse von Präsident Putin.

Die jüngsten militärischen Erfolge der ukrainischen Armee dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch dieser Konflikt nur politisch gelöst werden kann. Natürlich stellt sich die Frage, mit wem Kiew verhandeln soll. Unklar ist auch, was die russischsprachige Bevölkerung im Donbass wirklich will und wie weit sie die Separatisten unterstützt. Eine Antwort darauf können nur Parlaments- und Lokalwahlen geben. Die Regierung in Kiew hat nach dem Umsturz vom Februar immer wieder ihre Bereitschaft betont, mehr Kompetenzen vom Zentralstaat auf die regionale und lokale Ebene zu verlagern. Doch es wurde nie präzisiert, was sie unter einer Dezentralisierung versteht. Zudem dürfte die Umsetzung solcher Pläne auf Schwierigkeiten stossen, denn dazu müsste das überall in Osteuropa tief verwurzelte Erbe des Zentralismus überwunden werden. Auch die unabhängige Ukraine ist als Einheitsstaat definiert. Man hatte nach der Auflösung der Sowjetunion angesichts der regionalen Vielfalt der Ukraine befürchtet, mit einem föderalen Staatsaufbau könnten separatistische Tendenzen Auftrieb erhalten und der Staat könnte zerfallen.

Gestärkter Zusammenhalt

Diese Gefahr ist heute grösser denn je. Die Bildung einer Konföderation etwa nach dem Muster Bosniens mit Teilstaaten oder weitgehend selbständigen Regionen kommt denn auch für die Kiewer Führung nicht infrage. Inakzeptabel ist auch der Anspruch Russlands, der Ukraine seine Vorstellungen über den Staatsaufbau aufzudrängen, um so seinen Einfluss in den russisch geprägten Provinzen der Ostukraine zu stärken. Moskau fordert eine Föderation mit dem Recht der Provinzen, direkte Beziehungen mit Nachbarländern zu unterhalten. Solche Einmischungsversuche lassen die Ukrainer nur noch enger zusammenrücken. Sie stärken das ukrainische Nationalbewusstsein, das sich schon immer in der Abgrenzung von Moskau definierte.

Übernahme ohne Knalleffekt

Die Helvetia legt ein Übernahmeangebot für die Nationale Suisse vor. Der Kaufpreis ist mit 1,8 Milliarden Franken stolz. Eine Gegenofferte ist wenig wahrscheinlich. Von WernerENZ

Kurz vor der Sommerpause legt die Helvetia eine von langer Hand vorbereitete Übernahmeofferte für die Basler Versicherung Nationale Suisse vor. Der Verwaltungsrat der Nationale Suisse empfiehlt seinen Aktionären nicht nur einstimmig die Annahme des Kaufangebots, er gibt auch klar zu erkennen, selbst die Anlehnung an einen starken Partner gesucht zu haben. Andreas von Planta hält fest, die Nationale Suisse habe erkennen müssen, dass die Aktionariatsstruktur mit starken, miteinander direkt im Wettbewerb liegenden Schweizer Versicherungsgesellschaften nicht nachhaltig gewesen sei. Das stimmt, denn die Schweizerische Mobiliar (Beteiligung von 19,2 Prozent) und die Helvetia-Gruppe (17,7 Prozent) haben jüngst ihr Interesse an engeren Kooperationen klar angemeldet. Im Hintergrund lauerte noch die Bâloise (10,0 Prozent), an der die Nationale Suisse aber im Grossraum Basel hinsichtlich Kundenbeziehungen wohl zu nah dran war. Die Nürnberger Versicherungen (6,5 Prozent), Vierte im Bunde, waren kaum als Kaufinteressentin am Tisch. Immerhin haben sie das Schweizer Pokerspiel um die Nationale Suisse durchschaut und im Gegensatz zu deutschen Branchenkollegen nicht vorzeitig verkauft.

Langes Warten auf die Mobiliar

Auf einen flüchtigen Blick ist jetzt die Mobiliar übergangen worden – die grösste Einzelaktionärin wird bei einem so einschneidenden Entscheid wie der Aufgabe der Selbständigkeit wohl auch noch etwas sagen dürfen. Die Berner haben den Vorstoss der Helvetia vorerst zur Kenntnis genommen und wollen die Offerte analysieren. Doch sollte niemand überrascht sein, wenn hinter den Kulissen Vorgespräche bereits stattgefunden haben und die Mobiliar, aus welchen Gründen auch immer, von einer Vollübernahme Abstand genommen hat. Die Führungsverantwortlichen der Nationale Suisse liessen am Montag jedenfalls durchblicken, dass mehrere Kaufgebote eingingen und die Helvetia mit dem höchsten Preisgebot auftrumpfte.

Klar ist, der (durchaus denkbare) Zusammenschluss mit einer Genossenschaft – wie der Mobiliar – wäre um einiges komplizierter, und zwar nicht nur wegen der fehlenden Möglichkeit, mit eigenen Aktien zu bezahlen. Mit ihrer dezentralen Struktur in der Schweiz hat die Mobiliar selbst Potenzial für gewinnbringendes Wachstum, wobei sie im Gegensatz zur Helvetia in der Schadenversicherung keinen Aufholbedarf hat; die Mobiliar ist seit Jahren die Nummer eins in der Hausratversicherung. Viel-

mehr wäre es bei Aussenstellen zu Überschneidungen gekommen, für den eigenen Genossenschaftskreis keine sonderlich attraktive Sache. Und der Sprung ins Ausland mit Spezialitäten-Versicherungen einer Nationale Suisse hätte intern wohl noch einiger Überzeugungsarbeit bedurft. Was soll eine Expedition in europäische Märkte, wo die Mobiliar nie aktiv war, bringen? Und wo wären die Synergien mit jenen Engineering-Geschäften, die über Stützpunkte in Miami und Malaysia vertrieben werden? Kommt die Mobiliar somit nicht zum Zug – und danach sieht es aus –, bleibt ihr auch so ein satter Kapitalgewinn auf dem Aktienpaket der Nationale Suisse; die Helvetia bietet immerhin einen Aufpreis von 26 Prozent zum letztbezahlten Kurs.

Ein sehr ambitiöses Ertragsziel

Abgesehen davon, dass die Helvetia mit dem mehr als 15-Fachen des Jahresgewinns einen stolzen Preis zu zahlen bereit ist, dürfte der Kauf in Abweichung zum jetzt in Pressemitteilungen der beiden neuen Partner wortreich verbreiteten Überschwang in erster Linie harte Arbeit mit sich bringen. Es besteht die Absicht, mit der neuen Helvetia-Gruppe jährlich 100 bis 120 Millionen Franken einzusparen. Das mag mit Blick auf ein Prämienvolumen von 9 Milliarden Franken als wenig erscheinen, doch ist das Ziel aus diversen Gründen ambitiös.

Zum Ersten gibt es vorab in der Schweiz Überschneidungen. Es wird somit zum Abbau von Stellen kommen. Folgerichtig ist vom Einrichten eines Härtefonds die Rede. Zum Zweiten sollten Komplexitäten, die sich die Helvetia einhandelt, nicht unterschätzt werden. Gerade im Ausland wird sie sich bisweilen auch mit dem Nationale-Suisse-Erbe in suboptimalen Einheiten wiederfinden. Die «Specialty Lines» der Nationale Suisse lassen sich nicht ohne Friktionen integrieren, auch wenn sie vorderhand eigenständig geführt werden. Zudem gibt es noch weitere Versicherungsaktivitäten in die Ausland-Organisation der Helvetia zu integrieren. In Belgien etwa wird der neue Eigentümer den in Gang gesetzten Sanierungskurs fortsetzen müssen.

Insgesamt ist der betriebswirtschaftlichen Logik des Zusammenschlusses viel abzugewinnen. Die Nationale Suisse, die 2013 ein Prämienvolumen von 1,5 Milliarden Franken erzielte, galt nicht grundlos als Benjamin der Schweizer Assekuranz. Die Repositionierung unter Hans Künzle brachte über die Jahre Erfolge, wobei der klare Beweis dafür die jetzt an die Nationale Suisse gerichtete Übernahmeofferte zu einem ziemlich stolzen Preis ist.

Ernährungsinitiative – keine neue Idee

Nach nur zehn Wochen Sammelzeit reichen die SVP und der Bauernverband ihre Volksinitiative für Ernährungssicherheit ein. Das Anliegen scheint in der Bevölkerung Anklang zu finden. Wie gut aber stehen die Chancen wirklich? Vergleiche mit der Vergangenheit geben Hinweise. Von Johanna Künzler und Marc Bühlmann

Im Nachgang der Beratungen um die neue Agrarpolitik 2014–2017 kritisierten die SVP und der Bauernverband (SBV) die Beschlüsse, verzichteten aber – nach einigem Hin und Her um den gemeinsamen Initiativtext – zugunsten ihrer jetzt eingereichten «Initiative für Ernährungssicherheit» auf ein Referendum. Das Volksbegehren will die inländische Produktion stärken und so die Versorgungssicherheit der Bevölkerung besser gewährleisten. Die Idee ist indes nicht neu.

Erdölkrise der 1970er Jahre

Im Zuge der ersten Erdölkrise vor rund 40 Jahren sah sich der Bundesrat gezwungen, Teile der Pflichtlager von Zucker und Reis freizugeben sowie vorübergehende Einschränkungen des Treibstoffverbrauchs zu erlassen. Nach zwei Jahrzehnten des Aufschwungs und wachsenden Wohlstands wurde sich die Schweiz schlagartig ihrer Abhängigkeit vom Welthandel bewusst: Die Versorgung des Landes mit lebensnotwendigen Gütern konnte nicht nur wie bisher angenommen durch kriegerische Auseinandersetzungen, sondern auch infolge politischer und wirtschaftlicher Krisen gefährdet werden. Selbst eine kurze Unterbrechung des Zuflusses von Rohstoffen und Nahrungsmitteln brachte das System bald an seine Grenzen.

Die Reaktion des Parlaments liess nicht lange auf sich warten. Vertreter aus den Reihen der FDP, CVP und SVP – grösstenteils mit engen Verbindungen zur Landwirtschaft – verlangten vom Bun-

desrat die Entwicklung einer Strategie, um in Zukunft solchen Situationen begegnen zu können. Die daraus resultierende Verfassungsgrundlage über die Neuordnung der Landesversorgung wurde in der Volksabstimmung von 1980 mit überwältigenden 86 Prozent Ja-Anteil und mit Unterstützung aller Stände angenommen.

Ein bürgerlich-landwirtschaftliches Anliegen, die aktuelle Wirtschaftskrise, eine verbreitete Skepsis gegenüber der Abhängigkeit vom Ausland: Sind das ideale Voraussetzungen auch für das gegenwärtige SBV/SVP-Begehren? Der Vergleich mit 1970 lässt mindestens zwei Hürden erwarten: Die Initiative will über die in der Verfassung verankerte Grundlage hinaus die Versorgung der Bevölkerung gewährleisten, indem der Verlust von Kulturland aktiv bekämpft wird. Dies ist eine interessante Parallele zu den 1970er Jahren: Eine parlamentarische Initiative des Berner Nationalrats Valentin Oehen hatte damals ein verfassungsrechtliches Verbot weiteren Kulturlandverlustes verlangt, um die Ernährungssicherheit zu garantieren. Die Schweizer Demokraten – da noch unter dem Namen Nationale Aktion – verknüpften erstmals Migrations- mit ökologischen Themen. Das Geschäft wurde vom Nationalrat allerdings mit lediglich zwei befürwortenden Stimmen abgelehnt.

Das Anliegen hatte in den 1970er Jahren gegen Opposition aus der Wirtschaft zu kämpfen. Im Vernehmlassungsverfahren setzte die FDP zusammen mit dem damals mächtigen Vorort (heute Economiesuisse) eine wesentliche Einschränkung der ursprünglichen Idee durch: Eingriffe vonseiten des

Staates zur Sicherstellung der Versorgung dürfen nur bei schweren Mangellagen erfolgen, welche die Wirtschaft nicht selbst bewältigen kann. Damit sollte einem Missbrauch des neuen Artikels zu struktur- und konjunkturpolitischen Zwecken der Riegel geschoben werden. Trotz dem grundsätzlichen Ziel, das Land vor künftigen Krisen zu beschützen, wollte man also die Privatwirtschaft so wenig wie möglich einschränken. Und heute? Economiesuisse und das Konsumentenforum, beide Verfechter des freien Marktes, haben bereits Widerstand gegen die neue Initiative angekündigt. Dass sich die Schweiz vom internationalen Handel abkoppeln und selbst versorgen könne, sei ein Mythos. Eine Annahme der Vorlage führe überdies zu höheren Lebensmittelpreisen.

Es zeichnet sich ab, dass der neue Vorschlag von SVP und Bauernverband dieselben Fronten heraufbeschwört wie damals. Die Frage ist nur, ob der Wind beim Stimmvolk gedreht hat. Die Annahme der Masseneinwanderungs- und der Zweitwohnungsinitiative könnten dahingehend interpretiert werden, dass die Kombination von Einwanderungsstopp und Kulturlandschutz salonfähig geworden ist. Auch bekunden Wirtschaftsorganisationen heute Mühe, mit ihren Positionen zu überzeugen. Kommt dazu, dass die Initiative ökonomischen Kreisen mit den Forderungen nach geringem administrativem Aufwand sowie Rechtssicherheit und «angemessener» Investitionssicherheit für Bäuerinnen und Bauern entgegenkommen will.

Anders als die Vorlage aus den 1970er Jahren ist die derzeitige Initiative keine Antwort auf eine Ge-

setzeslücke, die Parlament und Regierung mit einer entsprechenden Ergänzung zu schliessen versuchen. Vielmehr werden partikuläre Interessen der bäuerlichen Berufsgruppe mit einer Volksinitiative in die politische Diskussion eingebracht.

Kerninteressen direkt vermitteln

Das Anliegen startet dieses Mal aus einer Aussen-seiterposition. Nach der letztjährigen Niederlage in den Verhandlungen um die Agrarpolitik 2014 bis 2017, welche aus ihrer Sicht den Fokus zu stark auf eine ökologische statt auf eine produzierende Landwirtschaft richtet, wollen der SBV und die SVP ihre Ziele nun auf direkterem Weg verwirklichen. Die Initiative wird dem Referendum vorgezogen: Statt ein ausgearbeitetes Gesetz infrage zu stellen, konzentriert man sich auf die eigenen Kerninteressen und legt diese direkt dem Stimmvolk vor. Dadurch umgeht man das mühsame Feilschen um Kompromisse in der Wandelhalle und kann bei Erfolg auf eine Umsetzung der Forderungen in Reinform pochen. Dass eine begleitende Abstimmungskampagne vielfältigere Möglichkeiten zur Profilierung bietet, versteht sich von selbst. Die Kehrseite der Medaille ist das Risiko, im Falle einer Abfuhr an der Urne das Anliegen gänzlich in der Versenkung verschwinden zu sehen.

Marc Bühlmann ist Leiter des Jahrbuchs «Année Politique Suisse» (APS) am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Johanna Künzler ist Mitarbeiterin beim APS.