Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1992)

Heft: 2

Artikel: Reform der Agrarpolitik : Folgerungen für das Marketing

Autor: Jörin, Robert

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966382

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Reform der Agrarpolitik - Folgerungen für das Marketing[1]

Robert Jörin

1. Einleitung und Problemstellung

Im Zusammenhang mit dem Agrarmarketing stehen zwei Fragen im Vordergrund:

1. Welches sind die zukünftigen Rahmenbedingungen für die Schweizer Landwirtschaft und für den Absatz ihrer Produkte?
2. Welches sind die Aufgaben für das Agrarmarketing im künftigen Umfeld?

Nachdem wir im Bericht "Öffentlichkeitsarbeit und Gemeinschaftsmarketing für die Schweizer Landwirtschaft" (Jörin, 1992) die Ansatzstellen für das Agrarmarketing in der Zukunft dargestellt haben, soll hier gezeigt werden, unter welchen **Voraussetzungen** das Marketing seine Aufgaben überhaupt erfüllen kann. Ist in der Fachliteratur von Marketing die Rede, geht man davon aus, dass der Markt für die Beteiligten Gestaltungsmöglichkeiten offen lässt und dass er seine Rolle als Koordinationsinstrument zwischen Anbietern und Nachfragern wahrnehmen kann. Wir verstehen das Marketing deshalb als notwendiges Instrument im Rahmen einer grundlegenden **Reform der Agrarpolitik**, einer Reform, die das bessere **Funktionieren der Märkte** zum Ziel hat.

Der siebte Landwirtschaftsbericht ebnet mit dem Instrument der **Direktzahlungen**, das die Wissenschaft schon vor 20 Jahren vorgeschlagen hat, den Weg in diese Richtung. Zusammen mit den vorgeschlagenen Massnahmen zur **Deregulierung** der Märkte wird eine Reform angestrebt, die einen eigentlichen Systemwechsel in Richtung "mehr Markt" darstellt. Soll dieser Systemwechsel gelingen, müssen die Bedingungen für das Funktionieren des Marktme-

---

[1] Als Synthesepapier der 19.SGA-Tagung vom 27. März 1992 gedacht

chanismus erfüllt sein. Bekanntlich kommt es aufgrund der ökonomischen Theorie insbesondere dann zu einem "Marktversagen",

a) wenn positive oder negative **externe Effekte** bestehen;

b) wenn der **Wettbewerb** nicht funktioniert;

c) wenn die Marktteilnehmer **ungenügend informiert** sind.

Es ist die Aufgabe der Wissenschaft, die Diagnose dieses "Marktversagens" systematisch vorzunehmen, um so Lösungen vorzuschlagen, die im Interesse gut funktionierender Märkte liegen. Nicht selten wurde in der Politik die Feststellung eines "Marktversagens" zum Anlass genommen, den Markt in bestimmten Bereichen vollständig auszuschalten anstatt nach marktkonformen Instrumenten zu suchen. Die Folgen davon sind dirigistische, ordnungspolitisch fragwürdige Systeme, Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, fehlende Innovation, interne Verteilungsprobleme und hohe volkswirtschaftliche Kosten. Diese Nachteile der bisherigen Politik der Marktintervention erschweren den Anpassungsprozess, der mit Blick auf die Veränderungen der handelspolitischen Rahmenbedingungen (GATT/Europäische Integration) erforderlich sein wird. Die Analyse der Auswirkungen des veränderten Umfeldes auf die Landwirtschaft wird auch für die Forschung im Zentrum ihrer Tätigkeit stehen.

Anhand der oben erwähnten "Verletzungsgefahren" für den Markt sollen nun zukünftig zu erwartende Agrarprobleme sowie Schwerpunkte für die agrarökonomische Forschung skizziert werden.

2. Abbau der Marktverzerrungen infolge externer Effekte

Erfahrungsgemäss führen externe Effekte zu verzerrten Marktergebnissen: Produkte mit positiven externen Effekten werden in geringerem Umfang angeboten, als dies gesellschaftlich erwünscht ist. Sie erleiden auf dem Markt einen Wettbewerbsnachteil, während Produkte, die soziale Kosten verursachen, zu einem Wettbewerbsvorteil gelangen. Verzerrungen dieser Art **kann** das **Marketing nicht überspielen**. Der Abbau dieser Verzerrungen muss deshalb mit Hilfe marktkonformer Massnahmen erfolgen.

2.1. Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch Direktzahlungen

Da es für gemeinwirtschaftliche Leistungen (öffentliche Güter) bekanntlich keinen Markt gibt, muss das Ausmass der Abgeltung im politischen Entscheidungsprozess festgelegt werden. Erfahrungsgemäss sind die positiven externen Effekte der Landwirtschaft, wie Versorgungssicherheit, Landschaftspflege, dezentrale Besiedlung etc. in der schweizerischen Bevölkerung unbestritten. Meinungsumfragen zeigen, dass Sicherheitsmotive trotz Entspannung zwischen Ost und West nichts von ihrer Bedeutung verloren haben. Die Botschaft über die Direktzahlungen ist im Parlament gut aufgenommen worden; der externe Druck (GATT, EG-Integration) mag dabei als Katalysator gewirkt haben.

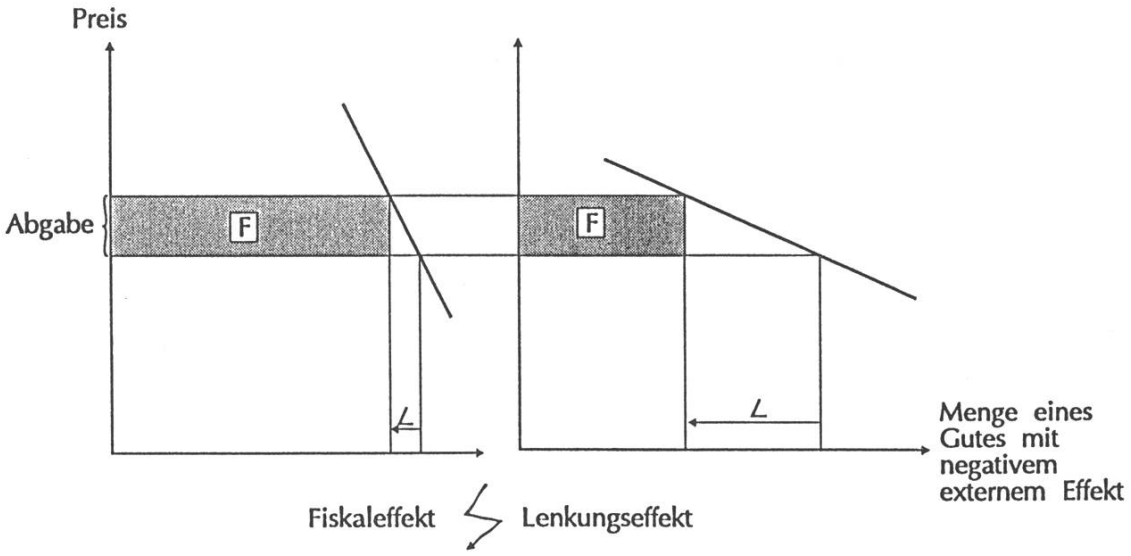
Meinungsumfragen zeigen jedoch, dass der Steuerwiderstand allgemein zunimmt und von der Landwirtschaft vermehrt ein rascherer Strukturwandel erwartet wird. Im gegenwärtigen finanzpolitischen Umfeld stossen neue Steuern auf Widerstand, denn ein Systemwechsel von der bisherigen Preisstützungspolitik mit ihren weitgehend unsichtbaren Kosten (implizite Transfers) führt logischerweise zu höheren sichtbaren Kosten (explizite Transfers). Dies ist aber der "Preis" für ein transparentes System, das dank der direkten Massnahmen zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen **volkswirtschaftlich** gesehen kostengünstiger ist als eine Preisstützungspolitik, die auf zunehmend gesättigten Märkten operieren muss. Auch gewinnt bei Agrarpolitikern die Erkenntnis an Bedeutung, dass die Gefahren der Hochpreispolitik in Form von zunehmenden Marktanteilsverlusten (Export, Einkaufstourismus etc.) mit Blick auf die Zukunft grösser sind als der momentane Nutzen beim Einkommen. Bekanntlich sind Märkte **rascher verloren als nachher wieder aufgebaut**. Damit sind wir wieder beim Marketing, das nur erfolgreich sein kann,

- wenn durch die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen die **Wettbewerbsfähigkeit** der Landwirtschaft verbessert werden kann;
- wenn die Marketingaktivitäten auf **langfristige Ziele** der Politik ausgerichtet werden können;
- wenn neben den landwirtschaftlichen Produkten auch die **gemeinwirtschaftlichen Leistungen** in die Marketingkonzepte einbezogen werden.

2.2 Die Internalisierung sozialer Kosten durch Lenkungssteuern

Die negativen externen Effekte bilden die Kehrseite des technischen Fortschrittes in der Landwirtschaft. Dabei haben gerade Ökonomen wie z.B. Pigou schon vor Jahrzehnten gezeigt, dass Ökonomie und Ökologie keine unüberwindbare Gegensätze zu sein brauchen. Die Umweltökonomie bietet ein breites Instrumentarium an, das Umweltprobleme auf marktkonforme Art einer Lösung näher bringt. Die Diskussion in der Politik konzentriert sich dabei ganz besonders auf die Lenkungsabgaben, was nicht allein nur mit umweltpolitischen Zielen zu tun hat, sondern auch mit finanzpolitischen Interessen. Abbildung 1 zeigt die Effekte einer Abgabe anhand von zwei Fällen, die sich bezüglich der Nachfrageelastizität unterscheiden.

Abb. 1: Die Wirkung von Lenkungsabgaben



Wie leicht erkennbar ist, tritt ein deutlicher Lenkungseffekt nur bei einer preiselastischen Reaktion der Verwender ein. Im unelastischen Fall ist der Lenkungseffekt klein, dafür ist aber der Fiskaleffekt hoch. Zwischen Fiskal- und Lenkungseffekten besteht ein inhärenter

Gegensatz: entweder geht es um die Umwelt oder um die Finanzen. Lenkungsabgaben mit eindeutig umweltpolitischer Zielsetzung können deshalb keine **langfristig** tragfähige Grundlage zur Finanzierung von Direktzahlungen sein. Allerdings lässt sich dieser Gegensatz insofern entschärfen, als eine kurzfristig unelastische Reaktion mittel- bis langfristig einem preiselastischen Verhalten weicht; sei dies durch stärkere Sensibilität der Bevölkerung oder durch die gezielte Entwicklung von Alternativen. Durch eine Zweckbindung der abgeschöpften Mittel, z.B. für Forschung und Entwicklung von Alternativen, können somit Umweltprogramme konzipiert werden, die durchaus zielkonform sind.

E. von Weizsäcker (1992) hält die "Fähigkeit des Systems", auf Preissignale zu reagieren, für ausserordentlich gross: "Die Preiselastizität ist gross, jedenfalls im Langzeitbereich".

Mit Blick auf die Gefahren von Klimaveränderungen steht eine CO_2-Abgabe ernsthaft zur Diskussion. Sie würde das heutige Marketing entscheidend verändern und zwar vor allem in den energieintensiven Bereichen wie Verarbeitung, Verpackung, Kühlung etc. (Convenience-Leistungen); der Effekt auf den internationalen Handel darf jedoch nicht überschätzt werden. Auf jeden Fall aber wird der **Einbezug ökologischer Faktoren in die Marketingkonzepte** immer wichtiger und kann mit zunehmender Sensibilität der Bevölkerung zu einem entscheidenden **Wettbewerbsfaktor** werden.

Eine CO_2-Abgabe könnte überdies die erneuerbaren Energien und die **nachwachsenden Rohstoffe** der Landwirtschaft ökonomisch aufwerten, was eine bedeutsame **Diversifikation** ermöglichen würde. Der verantwortungsvolle Umgang mit den endlichen Ressourcen erfordert deshalb eine Korrektur der heutigen Preissignale; dies auch mit Blick auf die Ansprüche der Dritten Welt.

3. Störung des Marktmechanismus durch Wettbewerbsbeschränkungen

Mangelnder Wettbewerb kann auf den Agrarmärkten zwei Ursachen haben:

- Beschränkung des Wettbewerbs durch staatliche Marktordnungen
- Konzentration durch grosse Konzerne auf den vor- und nachgelagerten Stufen der Landwirtschaft.

Mangelnder Wettbewerb in Verarbeitung und Handel kann dazu führen, dass Preissenkungen auf der Produzentenstufe nicht vollständig an die Konsumenten weitergegeben werden. Die Trennung der Einkommensfunktion der Agrarpreise von ihrer Lenkungs-funktion setzt voraus, dass der **Wettbewerb auf allen Stufen des Marktes funktioniert**.

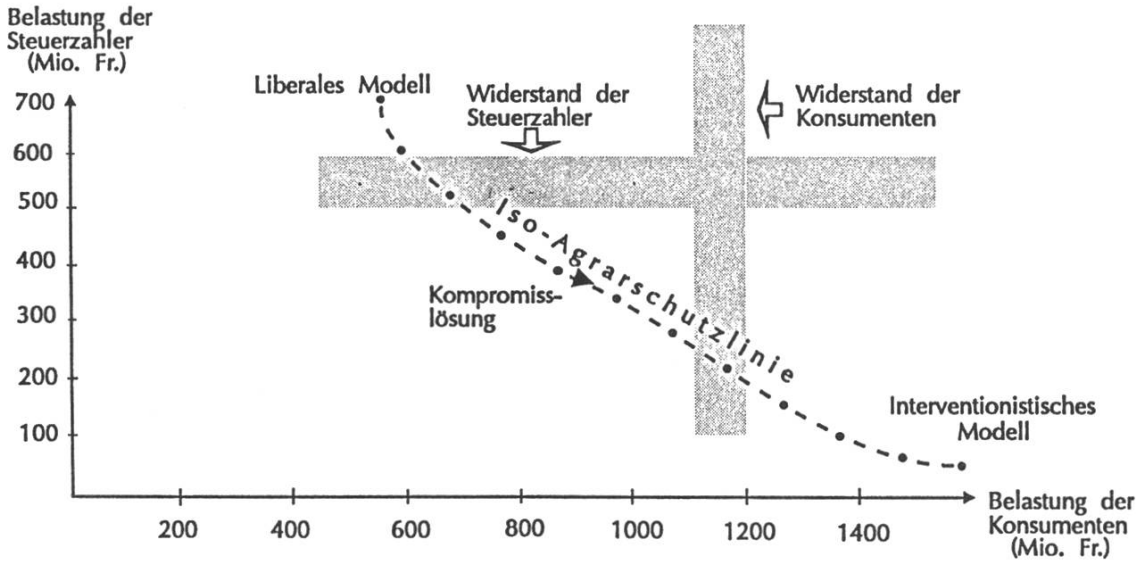
3.1. Beschränkung des Wettbewerbs durch staatliche Marktordnungen

Es gehört zu den negativen Begleiterscheinungen der Staatsintervention, dass auch Firmen der vor- und nachgelagerten Stufen direkt oder indirekt geschützt werden. Bekanntlich überlebt in kartellistischen und oligopolistischen Marktstrukturen auch der "schlechtere Wirt". Überhöhte Margen und ineffiziente Strukturen beeinträchtigen die Wettbewerbsposition der Schweizer Produzenten auf einem Markt, der in Zukunft einem immer höheren Wettbewerb ausgesetzt sein wird. Wer die Geschichte unserer Marktordnungen kennt, der weiss, dass man den Beteiligten nicht einfach Vorwürfe machen darf: Erstens haben sie ihre Vollzugsaufgaben damals in der Kriegs- und Krisenzeit nicht ganz freiwillig übernommen, und zweitens brachte ihre Mitwirkung beim Vollzug nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten; sie brachte vor allem aber einen eingeschränkten Handlungsspielraum (Jörin, Rieder, 1985). Dieses staatliche "Korsett" behinderte die Innovationsmöglichkeiten und die Marktorientierung. Nur durch eine Deregulierung können deshalb die Voraussetzungen für ein aktiveres Marketing geschaffen werden.

Am Beispiel des Milchmarktes lässt sich sehr gut zeigen, wie wichtig die Mitwirkung der Verbände beim Vollzug für den Staat ist. Abbildung 2 enthält die sogenannte "Iso-Agrarschutzlinie", die den Einfluss der

staatlichen Preispolitik auf die Belastung von Konsumenten und Steuerzahlern bei gleichem Agrarschutz darstellt. Im interventionistischen Modell betreibt der Staat eine perfekte Preisdiskriminierung für jedes Segment des Milchproduktemarktes: preisunelastische Teilmärkte tragen hohe Preise, während Produkte mit einer preiselastischen Nachfrage verbilligt werden.

Abb. 2: Ordnungspolitische Alternativen bei der staatlichen Regulierung des Milchmarktes



Quelle: Jörin, R., Rieder, P.: Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor, Bern 1985, S.285, (Datenbasis 1978/80)

Voraussetzung für diese Preisdiskriminierung ist eine **lückenlose Kontrolle** der einzelnen Teilmärkte und Absatzkanäle. Diese Kontrolle gehört zu den wichtigsten Aufgaben der parastaatlichen Or-

ganisationen und erstreckt sich von der Produktion bis zur Grosshandelsstufe. Im liberalen Modell dagegen verzichtet der Staat auf diese Reglementierung der Märkte und damit auch auf die Preisdiskriminierung; er hält aber den gleichen Schutz für die Produzenten aufrecht wie im interventionistischen Modell. Durch den Verzicht auf diese interventionistische Preisdiskriminierung werden die Konsumenten deutlich entlastet, während die Kosten für den Staat stark ansteigen. Das liberale deregulierte System macht die Kosten **sichtbar** (explizite Transfers), was bei den Steuerzahlern auf Widerstand stossen wird. Dafür bietet es den Unternehmungen Gestaltungsmöglichkeiten und lässt Raum für Marktinnovationen.

Im interventionistischen System dagegen reglementiert und kontrolliert der Staat alles und jedes, er gleicht in seinem Gebahren dem "Leviathan", wie er vom Staatsphilosophen Th. Hobbes im 17. Jahrundert beschrieben wurde, einem Ungeheuer, das alles aus der Volkswirtschaft "heraussaugt". Gemeint ist hier die systematische Abschöpfung der Konsumentenrente zugunsten des Staatshaushaltes, einer Politik, die jedoch irgendwann auch auf den Widerstand der Konsumenten stösst. Dieses System lässt wenig Raum für Innovation und für ein aktives Marketing, es bietet den Beteiligten jedoch viel Sicherheit bei ihrer Geschäftstätigkeit.

Zwischen diesen beiden ordnungspolitischen Systemen liegt die bis heute praktizierte Kompromisslösung. Abbildung 2 macht klar, dass Schritte in Richtung eines liberaleren Systems

- am Widerstand der Steuerzahler sowie
- am ungenügenden Wettbewerb auf den nachgelagerten Stufen

scheitern können. Gelingt es nicht, die Landwirtschaft aus diesem Dilemma zwischen finanz- und wettbewerbspolitischen Zielen herauszuführen, kommt es logischerweise zu einem Abbau des Agrarschutzes. Massnahmen zur Deregulierung auf den Agrarmärkten führen somit nur dann zum Ziel,

- wenn die erforderlichen Finanzen zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bereitgestellt werden können und
- wenn der Wettbewerb unter den Marktpartnern der Landwirtschaft tatsächlich auch zum Spielen kommt.

Neben den Wettbewerbsbeschränkungen durch die staatlichen Marktordnungen müssen nun aber auch die anderen Gefahren für den

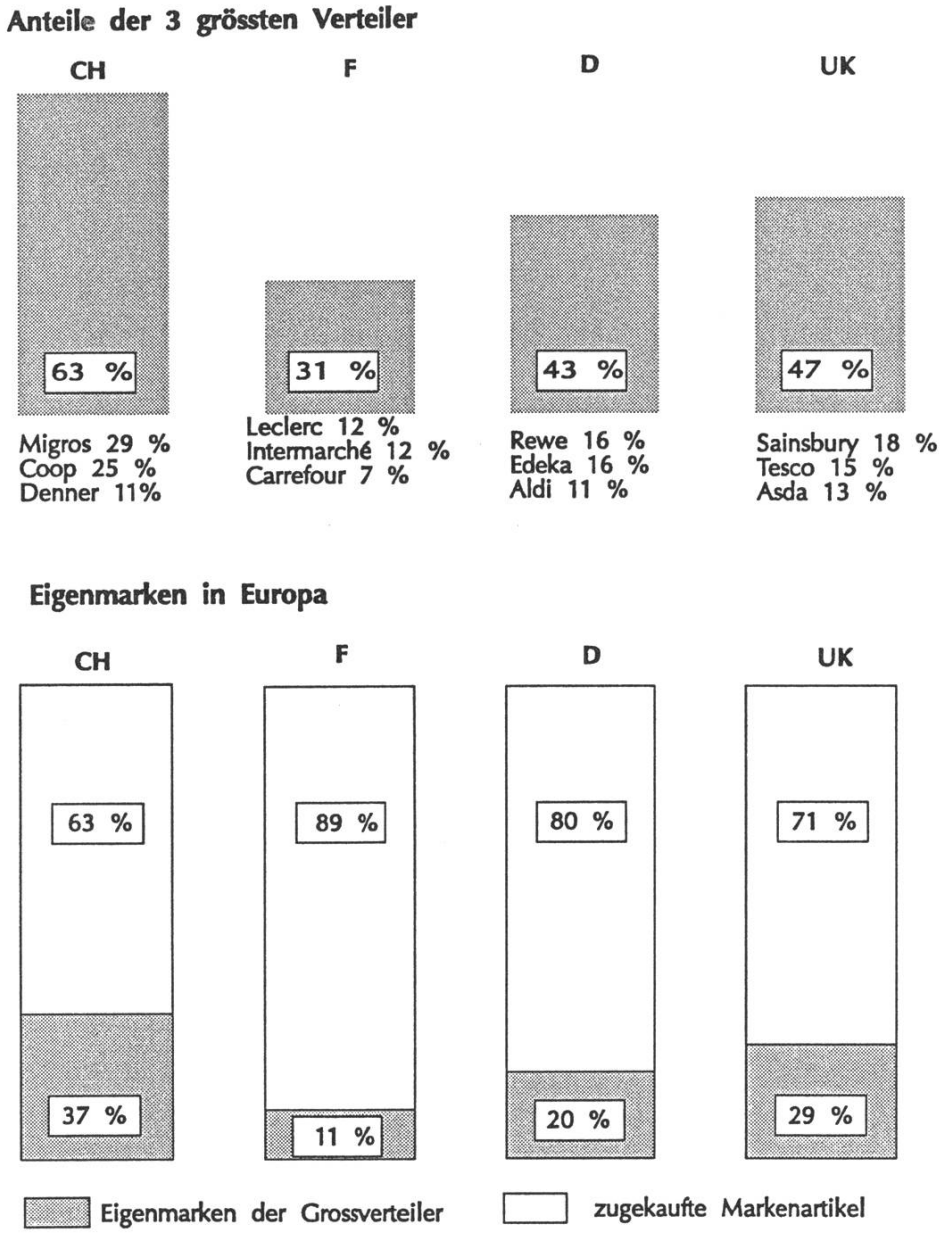
Wettbewerb, insbesondere die Konzentration der Nachfrage, in Deregulierungskonzepte einbezogen werden.

3.2. Zunehmende Konzentration auf den vor- und nachgelagerten Stufen der Landwirtschaft

Ein wesentliches Element der veränderten Rahmenbedingungen für das Agrarmarketing ist in der zunehmenden Konzentration auf den vor- und nachgelagerten Stufen zu sehen. Abbildung 3 zeigt die ausgesprochene Konzentration im Lebensmittel-Detailhandel in der Schweiz. Dabei fällt auf, dass mit zunehmender Nachfragekonzentration der Anteil der Eigenmarken steigt. Damit wächst **der Druck** auf die Hersteller, **auf die Landwirtschaft und ihre Absatzorganisationen** (Hofer, 1990).

Abbildung 3 macht klar, wie stark die Landwirtschaft und ihre Absatzorganisationen von den beiden Grossverteilern abhängig sind. Die Problematik wird überdies in Zukunft noch durch die Tatsache verschärft, dass sich Migros und Coop mit grossen ausländischen Detailhandelsunternehmen zu **Einkaufsgesellschaften** zusammenschliessen, um so europaweit ihre Position bei der Beschaffung zu verstärken.

Abb. 3: Konzentration der Nachfrage im europäischen Vergleich



Quelle: Promarca Exklusiv, Europanel - Haushaltplanel 1987/88, vorverpackte Konsumgüter

Die Kartellkommission hat im Jahre 1979 in ihrem Bericht über die Wettbewerbssituation im Detailhandel festgestellt, dass von einer "den Wettbewerb gefährdeten oder ausschliessenden Unternehmungskonzentration im jetzigen Zeitpunkt nicht gesprochen werden kann". Allerdings gab die Kommission auch zu bedenken, dass die Situation neu überprüft werden müsste, "wenn das Wachstum gewisser

Grossverteiler im gleichen Ausmass anhält. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Ausübung der Nachfragemacht gegenüber den Herstellern". (Kartellkommission, 1979). Diese Neuüberprüfung ist bisher allerdings unterblieben, ein Umstand, der mit Blick auf die anvisierte Deregulierung der Agrarmärkte schwer wiegt. Die politische Auseinandersetzung dreht sich vor allem um die Finanzierungsfrage von Direktzahlungen, was aufgrund der gegenwärtigen Lage der Bundesfinanzierungen und der Wirtschaft verständlich ist. Ein anderer Grund für die geringe Beachtung des Wettbewerbsproblems mag darin liegen, dass der **Nachweis von Nachfragemacht**, wie es das schweizerische Kartellgesetz verlangt, in der Praxis **sehr schwierig** ist. (Buchs, 1987). Die Anforderungen an die Kenntnisse eines Marktes sind ausgesprochen hoch und die Informationsbeschaffung ist äusserst zeitraubend. Im Zusammenhang mit der Deregulierung der Märkte ist es aber Aufgabe der Agrarökonomie, neue Ansätze zur Markt- und Wettbewerbsanalyse zu entwickeln.

Die bisherigen Erkenntnisse machen immerhin klar,

- dass Konzentrationsprozesse auf der Nachfrageseite nach dem Konzept der "Countervailing Power" von Galbraith Zusammenschlüsse auf Anbieterseite fördern (z.B. Toni/ Miba/ Intermilch/ Orlait);
- dass Märkte mit homogenen (Massen-)Produkten einen erheblich höheren Konzentrationsgrad aufweisen als Märkte mit einer ausgeprägten Differenzierung der Produkte bezüglich Qualität und Kommunikation (von Alvensleben 1992).
- dass die Marktstellung der Landwirtschaft durch eine aktive Qualitätsstrategie (Qualitäts- und Herkunftszeichen) verbessert werden kann.

4. Verbesserung der Kommunikation zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft

Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen ist ohne Kommunikation zwischen Anbietern und Nachfragern nicht möglich: "Gegenseitige Information der beiden Marktsphären stellt eine primäre Bedingung für die Ermöglichung des Austausches dar". (Angehrn, 1973). Ist diese Bedingung nicht erfüllt, führt der Markt zu falschen oder zu verzerrten Ergebnissen. Dasselbe gilt analog auch für den politischen Entscheidungsprozess, wo Angebot und Nachfrage von öffentlichen Gütern in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Das Problem der unzureichenden Information wird oft unterschätzt; dies vor allem

- bei "grossen" und "latenten" Gruppen in der Politik, weil sie ihre Bedürfnisse nur unklar zu artikulieren vermögen (Olson,1968)
- bei atomistischen Strukturen auf dem Markt, weil die einzelnen Marktteilnehmer zu wenig Übersicht haben (Intransparenz und fehlende Marktorientierung).

Diese Mängel in den Entscheidungsmechanismen auf dem Markt und in der Politik führen dazu, dass Leistungen (private und öffentliche Güter) **nicht bedürfnisgerecht** erbracht werden.

Von der Frage, wie die Landwirtschaft ihre Leistungen in Zukunft gestalten soll, hängt vieles ab. Es geht dabei

- um die Akzeptanz ihrer Produkte am Markt, sowie
- um die Wertschätzung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen in der Politik.

4.1. Zunehmende Distanz zwischen Produzent und Konsument

Mit dem starken Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft (Bildung von Agglomerationen, Arbeitsteilung und Strukturwandel, etc.) ist die Distanz zwischen Produzenten und Konsumenten grösser geworden. Mit dieser grösseren Distanz ist der unmittelbare Kontakt zwischen den beiden Marktpartnern immer seltener geworden und die Basis für das gegenseitige Vertrauen immer schmaler. Hinzu kommt, dass neue Produktionsverfahren wie z.B. die "Integrierte Produktion" einen sehr hohen Erklärungsbedarf aufweisen. Das selbe gilt auch für die

"gemeinwirtschaftlichen" Leistungen der Landwirtschaft für die Gesellschaft. Die Landwirtschaft steht vor der Aufgabe, die **Kommunikation mit der Gesellschaft wesentlich** zu **verbessern**. Eine **aktive Öffentlichkeitsarbeit** ist eine Voraussetzung dafür, dass Reformen in Richtung einer marktkonformeren Einkommenspolitik (Direktzahlungen) vollzogen werden können. Die Hürde liegt dabei, wie wir bereits dargestellt haben, in den unmittelbar höheren sichbaren Kosten einer liberaleren Agrarmarktpolitik.

4.2. Kluft zwischen Erwartungshaltung und Zahlungsbereitschaft der Gesellschaft

Mit der Neuausrichtung der Agrarpolitik auf vermehrte Direktzahlungen steht die Frage ihrer Finanzierbarkeit im Vordergrund. Konkret geht es dabei um zwei Fragen:

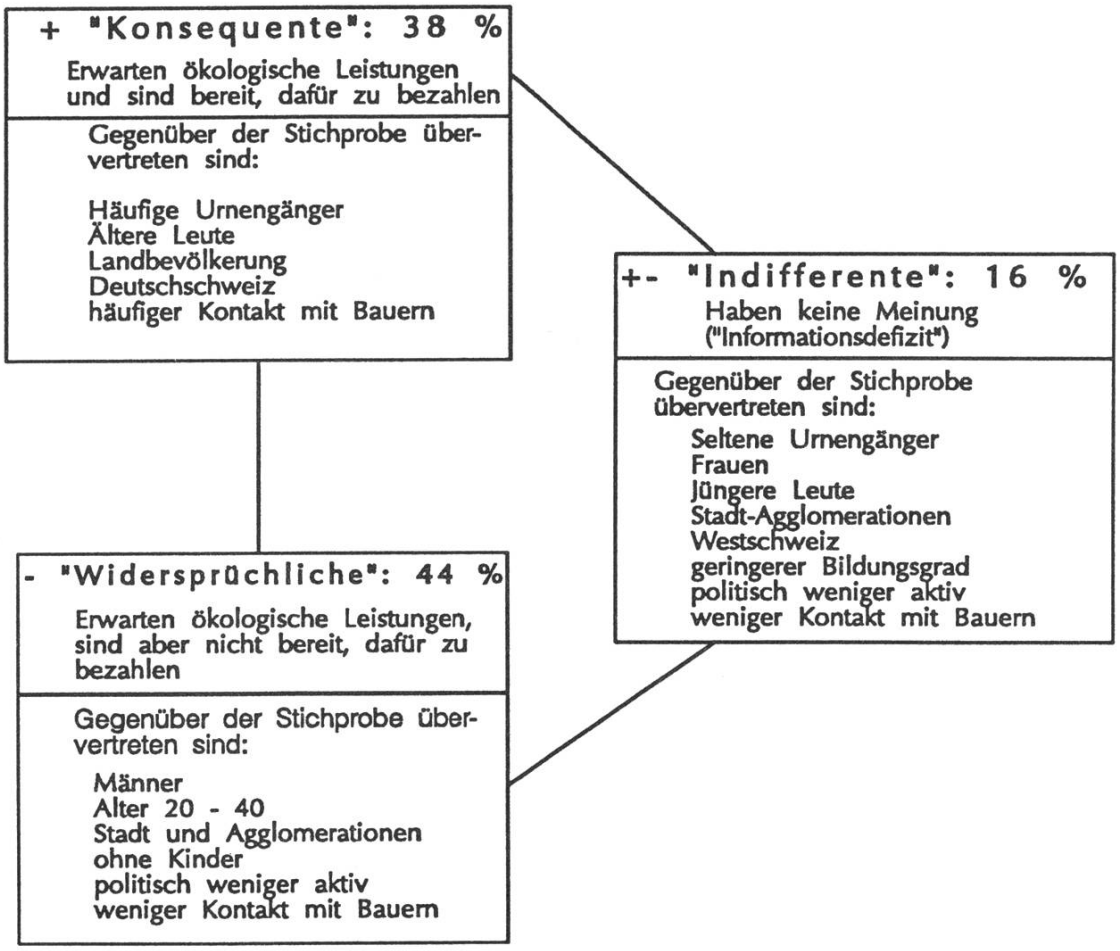
- Wie hoch ist der Anteil in der Bevölkerung, der von der Landwirtschaft verlangt, dass sie auch in Zukunft strenge Umwelt-Auflagen erfüllt?
- Wie gross ist die Bereitschaft der Bevölkerung, dafür zu bezahlen?

Anhand der Univox-Unfrage 1991 ergab sich die in Abbildung 4 dargestellte, vereinfachte Typologie. Daraus wird klar, dass in einem beachtlichen Teil der Bevölkerung eine Kluft zwischen Erwartungshaltung und Zahlungsbereitschaft besteht. Das Ziel der **Kommunikationspolitik** besteht darin, diese Kluft zu überwinden!

Obwohl Ergebnisse von Umfragen stets mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden müssen, zeigt bereits eine einfache Typologie, welche Kreise der Bevölkerung Zielgruppen für Kommunikationsmassnahmen bilden. Es ist Aufgabe der Wissenschaft, die Kenntnisse über die Mechanismen in der Gesellschaft mit Hilfe der Methoden der empirischen Sozialforschung weiter zu vertiefen.

Mit der selben Akribie, wie wir jeweils Nachfrageanalysen für die landwirtschaftlichen Produkte durchgeführt haben, müssen wir auch die Bestimmungsgründe für die **Nachfrage** nach den **gemeinwirtschaftlichen Leistungen** der Landwirtschaft in Erfahrung bringen

Abb. 4: Erwartungen der Gesellschaft und Zahlungsbereitschaft (Vereinfachte Typologie)



Quelle: Univox-Umfrage, Teil Landwirtschaft, GfS/IAW, Zürich 1991

5. Multifunktionalität als Leitbild

5.1. Landwirtschaft und Freihandel: die Kontroverse im GATT

Verschiedene Bauernverbände in Europa und Japan forderten im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde, dass sich der Agrarhandel nicht ausschliesslich an den Prinzipien des Freihandels orientierten dürfe. Vielmehr sollen Schutzmassnahmen erlaubt sein, damit die vielen gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft ("Multifunktionalität") durch höhere Preise im Inland abgegolten werden können und damit der Import von Produkten, die den strengeren Vorschriften in einem Land nicht entsprechen, beschränkt werden kann ("Ökodumping").

Im diesjährigen GATT-Handelsbericht ("International Trade 1990/91") vertritt das Genfer Sekretariat die Meinung, dass eine interventionistische Handelspolitik kaum das richtige Instrument zur Verfolgung ökologischer Ziele sein könne. Vielmehr sei sogar eine gegenteilige Wirkung zu befürchten, indem für die hohe Intensität der Landwirtschaft in den Industrieländern der hohe Agrarschutz verantwortlich sei. Den wirkungsvollsten Umweltschutz bieten aus GATT-Sicht vor allem

- alle handelspolitisch nichtdiskriminierenden **Inlandpolitiken**;
- der wettbewerbskonforme Einsatz von **technischen Vorschriften** und **Normen**, sowie mit Blick auf die Umweltkonferenz von Rio de Janeiro
- die Aushandlung **multinationaler Umweltschutzvereinbarungen**.

Damit hielt das GATT streng am Prinzip der Nichtdiskriminierung sowie am Inländerprinzip (keine unterschiedliche Behandlung zwischen Inland- und Importgütern auf dem Inlandmarkt) fest.

5.2. Die Verwirklichung multifunktionaler Ziele auf verschiedenen Ebenen

Überlegungen von Rieder (1991) zeigen, dass es "sehr fraglich ist, ob über den Agrarprotektionismus das erreicht würde, was sich die fordernden Organisationen erhoffen".

Rieder schlägt die folgenden Analyseschritte vor:

1. Die Funktionen der Landwirtschaft sind physisch zu definieren.
2. Der ökonomische Charakter der Funktionen ist aufzuzeigen (privates Gut, öffentliches Gut).
3. Die Funktionen sind jeweils denjenigen Ebenen zuzuordnen, wo die Betroffenheit der Bürger gegeben ist.

Tab.1: Sozioökonomische Betroffenheitsebenen der landwirtschaftlichen Funktionen

FUNKTION	Betrieb	Dorf	Region	Kanton	Schweiz	International
Vorsorge Krisenzeiten					X	
Preiswerte gesunde Nahrungsmittel					X	
Umweltgerechte Produktion		X	X			
Umweltbelastung		X	X			
Erhaltung Kulturlandschaft		X				
Dezentrale Konkurrenzfähigkeit		X	X			
Erholungswert der LW		X				
Leistungsfähige Betriebe	X					
Einkommenssicherung	X					
Nationale Konkurrenzfähigkeit			X	X		
Internationale Konkurrenzfähigkeit					X	X

Quelle: Rieder, P.: Die Erhaltung der bäuerlichen Kulturlandschaft der Alpen - Agrar- und gesellschaftspolitische Instrumente und Hindernisse, IAW, Zürich, 1991

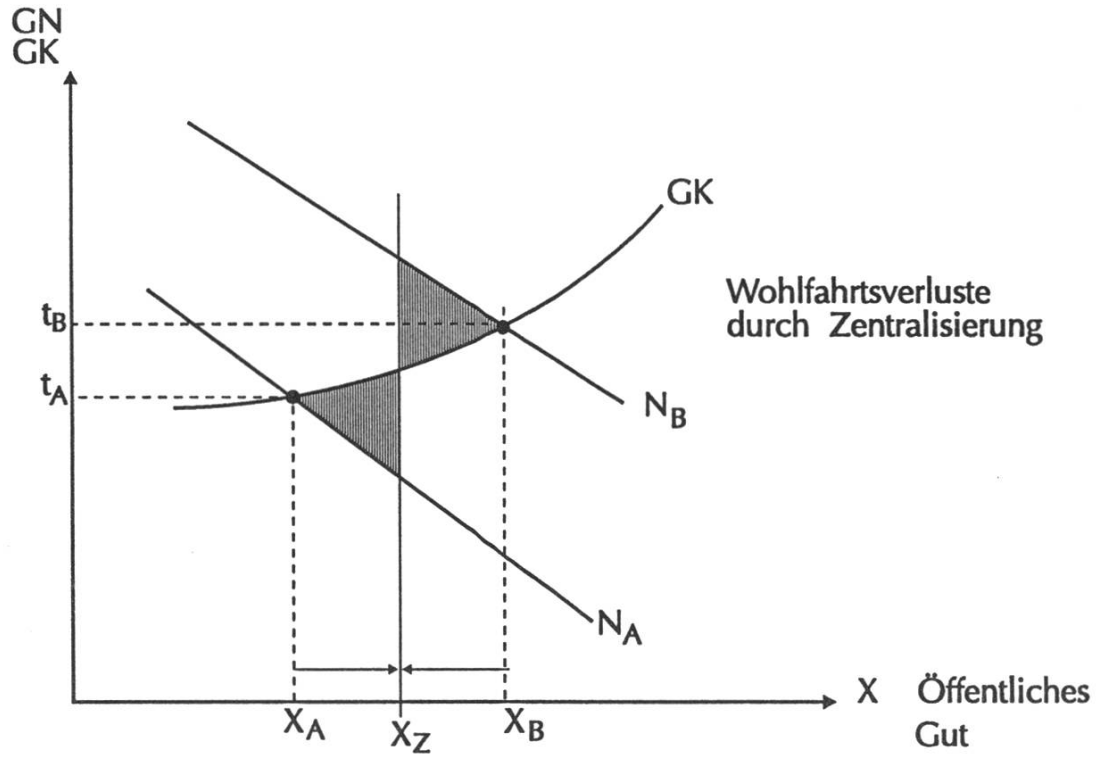
Dieser Schritt ist in Tabelle 1 dargestellt und zeigt den föderativen Charakter der "Multifunktionalität": "GATT-Entscheide können nicht auf Umweltfunktionen tieferer Ebenen ausgerichtet werden". Rieder fordert deshalb ein "Ebene-gerechtes" Vorgehen, weil auf diesem Weg die Ziele am effizientesten erreicht werden können.

Die Betroffenen auf den verschiedenen Ebenen sollen selbst entscheiden, welche Funktionen und welche Leistungen sie von der Landwirtschaft erwarten und welchen Preis sie dafür zu zahlen bereit sind. Jede Ebene trägt damit auch einen Teil der Verantwortung für "ihre" Landwirtschaft. Wichtig ist, dass das GATT diejenigen Instrumente festlegt, die als nicht handelsverzerrend gelten und zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen dienen können ("Green-Box").

5.3. Multifunktionalität als Problem der Kollektivgüterallokation

Ökonomisch gesehen ist die "Multifunktionalität" ein Problem der **Kollektivgüterallokation**. Abbildung 5 zeigt die unterschiedliche Zahlungsbereitschaft für ein öffentliches Gut in zwei Ländern oder Regionen A und B. Solange A und B autonom entscheiden können, ergibt sich für beide die für sie optimale Allokation (X_A, X_B, t_A, t_B). Sobald aber auf einer übergeordneten Ebene entschieden wird, kommt es zu einer nicht optimalen Allokation und es entstehen für beide **Wohlfahrtsverluste**. Für A ist die Menge X_Z ein "Luxus", während B die Ausstattung X_Z als mangelhaft empfinden wird. Im protektionistischen Fall intervenieren die beiden Länder an der Grenze bis das öffentliche Gut zu den Tarifen t_A bzw. t_B bereitgestellt werden kann. Das Land B mit der höheren Zahlungsbereitschaft interveniert stärker als das Land A. Diese Intervention wird jedoch dann problematisch, wenn das Land infolge der Preisanreize vom Netto-Importeur zum Netto-Exporteur wird. Führt es die Intervention weiter, muss es mit Exportsubventionen die Überschüsse auf dem Weltmarkt absetzen, was das "Chaos" dort noch vergrössert; dies mit allen negativen Folgen insbesondere für die Landwirtschaften in der Dritten Welt. Von den Industrieländern gibt es nur noch wenige, die Netto-Importeure geblieben sind (z.B. Japan, Italien, Schweiz).

Abb.5: Wohlfahrtsgewinne durch Dezentralisierung



Quelle: Nach Frey, B.S.: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981, S. 45

In der Regel bewirkt der Schutz an der Grenze, zusammen mit dem technischen Fortschritt ein rasches Ansteigen des Selbstversorgungsgrades. Kontingentierungen des Inlandangebots erfolgen dabei kaum zur Gewährleistung eines minimalen Marktzutrittes sondern aus finanziellen Gründen, da die Überschussverwertungskosten mit zunehmender Marktsättigung sehr stark ansteigen.

Diese Überlegungen zeigen, dass ein "Ebene-gerechtes" Vorgehen, das sich **marktkonformer** Instrumente bedient, die Zielsetzung der Multifunktionalität volkswirtschaftlich am effizientesten erreicht. Allgemein wird dabei die **regionale** Ebene überall dort an Bedeutung gewinnen, wo es sich um ein Problem der **Kollektivgüterallokation** handelt, während sich die Bemühungen auf **internationaler** Ebene auf die Lösung der **globalen** Probleme konzentrieren müssen (CO_2-Problem, Artenschutz etc.).

Multifunktionalität so verstanden stellt daher einen Weg dar, wie Marktverzerrungen als Folge positiver oder negativer Externalitäten

der Landwirtschaft abgebaut werden können. Gelingt dies nicht, werden die Märkte stets falsche Signale aussenden und die Landwirte im Glauben lassen, ihre Aufgabe beschränke sich auch in Zukunft nur auf die Nahrungsmittelproduktion. Dabei stellen gerade ihre vielfältigen Leistungen für die Umwelt ein Gut dar, das nur sie anzubieten haben und das man nicht importieren kann. Multifunktionalität führt so zu einer **Qualitätsstrategie** im umfassenden Sinne, wo das Produkt und seine **Herkunft** sowie die **Art der Erzeugung** eine Einheit bilden, eine Leistung, die dem zunehmenden Qualitäts- und Sicherheitsbedürfnis der Menschen entspricht.

Es geht dabei um das **Vertrauen** der Konsumenten in die Nahrungsmittel und um die vermehrte Orientierung der Bevölkerung an **überschaubaren** Räumen, die für Qualität und Unverwechselbarkeit Gewähr bieten. Bekanntlich ist Frankreich Pionier im regionalen Marketing: was sich beim Wein bewährt hatte, nämlich Exklusivität und Qualitätsanspruch wurde schrittweise auf andere Produkte übertragen (z.B. "Label-Rouge" mit heute über 300 verschiedenen Produkten). Auch die CMA in Deutschland hat mit ihrem Neukonzept 1990 die regionalen Aktivitäten wesentlich verstärkt.

5.4 Die verschiedenen Ebenen im Agrarmarketing

Analog zum "Ebenen-gerechten" Ansatz von Rieder zur Verwirklichung der multifunktionalen Ziele schlug Besch (1992) ein Konzept für ein "zentral-regionales" Marketing für den Agrarsektor vor. Der Ansatz von Besch zeigt, wie ein landwirtschaftliches Verbundmarketing in zentral-regionaler Arbeitsteilung zweckmässig zu organisieren ist. Wir nehmen später in Abschnitt 6 diese Gedanken nochmals auf und wollen hier folgendes festhalten: Gemeinsam an den beiden Ansätzen zu einem "Ebenen-gerechten" Vorgehen ist ein neues Bewusstsein für das "alte", uns in der Schweiz bestens vertraute Subsidiaritätsprinzip. Es bedeutet im politischen Entscheidungsprozess, der zur Ermittlung der optimalen Bereitstellung von Kollektivgütern erforderlich ist, ganz klar mehr **"Bürgernähe"**. Analog dazu führt ein neues Bewusstsein für die Aufgabenteilung zwischen der **betrieblichen**, der **regionalen** und **nationalen** Ebene zu einem effizienteren Marketing, das sich bewusst ist, dass Qualität und Herkunft zu entscheidenden Vertrauenselementen bei den Konsumenten geworden sind; dieser Ansatz führt daher zu mehr **"Konsumentennähe"**.

6. Folgerungen für das Agrarmarketing

6.1. Reform der Agrarpolitik als Voraussetzung für das Marketing

Marketing setzt voraus, dass der Markt für die Beteiligten Gestaltungsmöglichkeiten offen lässt und dass er seine Rolle als Koordinationsinstrument zwischen Angebot und Nachfrage wahrnehmen kann. Da diese Voraussetzungen im heutigen Agrarmarkt nicht erfüllt sind, braucht es grundlegende Reformen der Einkommenspolitik und eine schrittweise Deregulierung der Marktordnungen; es geht um Reformen, die das bessere Funktionieren der Märkte zum Ziel haben. Die Neuorientierung der Agrarpolitik im Siebten Landwirtschaftsbericht stellt einen wichtigen Schritt in diese Richtung dar; die anvisierten Massnahmen gehen auf Vorschläge zurück, die die Wissenschaft schon vor 20 Jahren gemacht hat. Zu dieser Reform der Agrarpolitik gehören folgende Elemente:

1. Abbau der **Verzerrungen** auf Märkten infolge **externer Effekte**

- Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch Direktzahlungen (positive externe Effekte)
- Internalisierung sozialer Kosten durch marktkonforme Instrumente wie z.B. Lenkungsabgaben (negative externe Effekte)

2. Gewährleistung eines **funktionsfähigen Wettbewerbs** auf **allen Stufen** des **Marktes**

- Deregulierung staatlicher Marktordnungen (z.B. Freigabe staatlich kontrollierter Preise und Margen, Zulassung der Konkurrenz in bisher geschützten Märkten, etc.).
- Überprüfung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Lebensmittelmarkt, insbesondere auch im Hinblick auf die Ausübung von Nachfragemacht gegenüber den Herstellern, den Anbietern von landwirtschaftlichen Produkten.

3. Verbesserung der **Kommunikation** zwischen **Landwirtschaft** und **Gesellschaft**

   Unterstützung der Bestrebungen der Landwirtschaft in den Bereichen

- Öffentlichkeitsarbeit (Multifunktionalität)
- Gemeinschaftsmarketing

Auf diese beiden Aufgabenbereiche, die sich auf das **Agrarmarketing** beziehen, wollen wir im Folgenden näher eingehen.

6.2. Multifunktionalität: Aufgaben für die Öffentlichkeitsarbeit

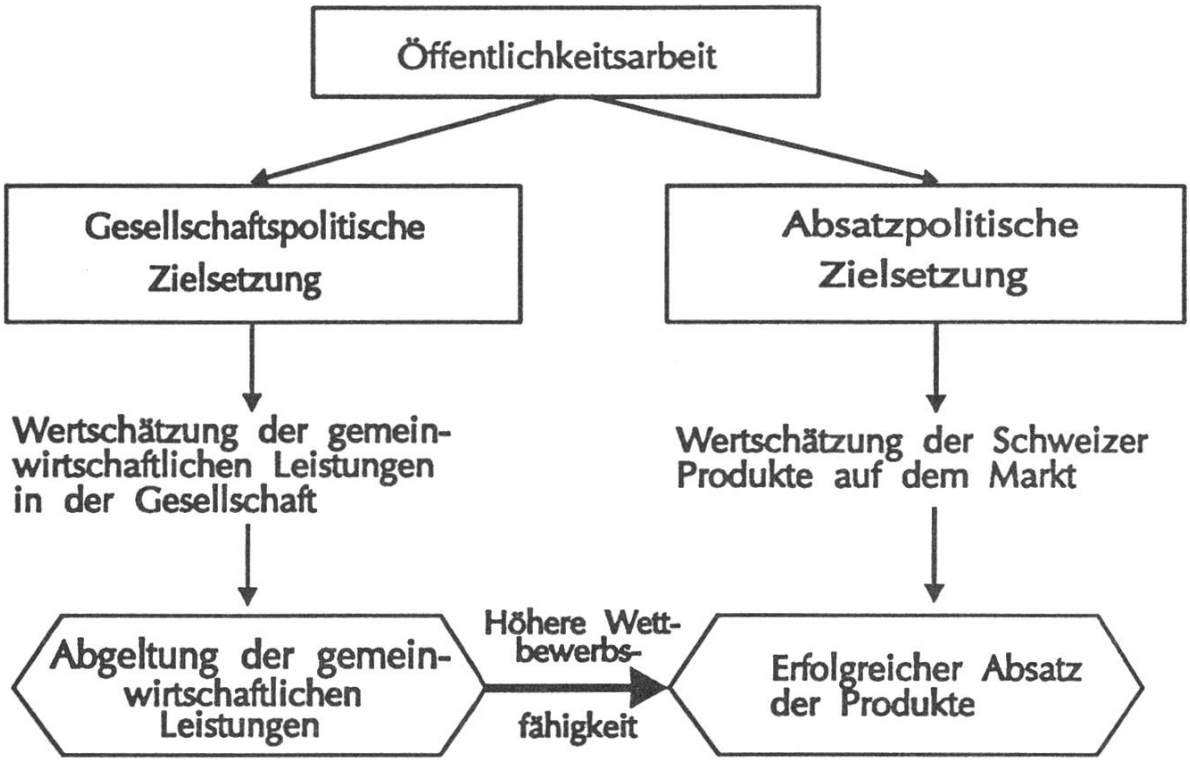
Das Konzept der Multifunktionalität geht davon aus, dass die Existenz der Landwirtschaft nicht nur davon abhängig ist,

- wie erfolgreich ihre **Produkte** auf dem **Markt** abgesetzt werden können, sondern auch davon,
- wie hoch die Wertschätzung ihrer **gemeinwirtschaftlichen** Leistungen in der **Gesellschaft** ist.

Für die Kommunikation ergibt sich daraus nicht nur eine "absatzpolitische" sondern auch eine "gesellschaftspolitische" Zielsetzung. (Köcher/Birchmeier, 1992). Je besser die gesellschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft, ihre Multifunktionalität, der Öffentlichkeit bewusst gemacht werden kann, desto grösser ist die Akzeptanz für finanzpolitische Vorlagen insbesondere zur Finanzierung der direkten Einkommensmassnahmen. Dies wiederum ist eine Voraussetzung dafür, dass die Preise von ihrer einkommenspolitischen Funktion entlastet werden können und die Schweizer Landwirtschaft in Zukunft an **Wettbewerbsfähigkeit** gewinnt. (Abbildung 6).

Von Abraham Lincoln stammt das Zitat: "In der Übereinstimmung mit der Öffentlichkeit kann nichts fehlgehen, ohne diese nichts erfolgreich sein".

Abb. 6: Multifunktionalität und Öffentlichkeitsarbeit



6.3. Die wichtigsten Aufgaben für das Gemeinschaftsmarketing

Je gesättigter Märkte sind, desto schärfer wird die Konkurrenz unter den Anbietern, den verschiedenen Regionen und Ländern. Die zu erwartenden Veränderungen der handelspolitischen Rahmenbedingungen (GATT, EG-Integration) werden die bisher geschützte Position der Schweizer Produkte einem schärferen Wettbewerb aussetzen. Aber auch ganz unabhängig von den externen Rahmenbedingungen gibt es viele Gründe, weshalb die Landwirtschaft ihre Kräfte im Marketing besser zusammenfassen muss. (Senti, 1991) Im folgenden wollen wir auf diejenigen Marketinginstrumente näher eingehen, bei denen ein **gemeinsames Vorgehen Vorteile** bringt.

6.3.1. Marketingforschung

Die hohen Kosten der kommerziellen Marktforschung lassen sich durch ein kooperatives Vorgehen erheblich verringern. Ziel der Marktforschung ist die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen für das Marketing im In- und Ausland. Es geht dabei um folgende Informationen:

- Marktentwicklung
- Absatzwege und Distribution
- Aktivitäten der Konkurrenz
- Image von Produkten
- Veränderungen der Kaufmotive, des Einkaufs- und Informationsverhaltens etc.

In der Schweiz ist die Marktforschung auf viele verschiedene Organisationen verteilt und in vielen Sektoren noch wenig ausgebaut. Im Bereich der Marktforschung bestehen deshalb bedeutsame **Kooperationsmöglichkeiten**, dies im Interesse einer **effektiveren** Arbeitsweise.

6.3.2. Produktpolitik

Die Schaffung von **Marken** bzw. die **Verleihung** von **Gütezeichen** gehören zu den wichtigsten Aufgaben des Gemeinschaftsmarketings. Der Grund liegt in der besonderen Bedeutung von Markenzeichen für die Kommunikation; durch die Kennzeichnung können Nahrungsmittel

aus der grossen Anonymität der Gattungsprodukte abgehoben und dadurch viel effizienter beworben werden. Aus der Sicht der Produzenten erreicht diese Markenpolitik dann die grösstmögliche Effizienz, wenn alle Distributionskanäle das Markenprodukt führen. Dies gelingt jedoch nur in wenigen Fällen, weil der Handel primär an eigenen Marken interessiert ist. Je grösser jedoch die Leistungen der Produzentenorganisationen bei der Konzeption, Kontrolle und Kommunikation der betreffenden Marken sind, desto weniger kann es sich der Handel leisten, dieses Produkt nicht in sein Sortiment aufzunehmen. Als positives Beispiel sei hier das IP-Label des Schweizerischen Obstverbandes erwähnt, das innerhalb kurzer Zeit einem Marktanteil von über 50% erreicht hat.

Gerade im sogenannten "Ökomarketing" gibt es leider zu viele Programme, die sich lediglich des "grünen Pinsels" bedienen, um auf schnelle Art zu einem Imagegewinn und zu Marktanteilen zu gelangen. Neue Markenprogramme, die diese Bezeichnung meistens gar nicht verdienen, sind in der letzten Zeit wie Pilze aus dem Boden geschossen. Verständlich ist deshalb auch die Reaktion der Konsumenten und ihrer Organisationen, dass sie diese Intransparenz des Marktes ("Markensalat") kritisieren. Der Mangel an klarer Orientierung führt nämlich zur Verunsicherung der Konsumenten und kann ernsthafte Vertrauensverluste zur Folge haben. Dies ist für Konsumenten und Produzenten unbefriedigend.

Eine zentrale Aufgabe für das Gemeinschaftsmarketing ist deshalb die Festlegung von **Qualitäts-Standards**. Dabei geht es immer mehr um Standards auf allen Produktions- und Vermarktungsstufen. An die Stelle der Endproduktekontrolle tritt somit die weitergehende **Prozesskontrolle**.

Diese neueren Entwicklungen im Qualitätsbereich zeigen, dass das Gemeinschaftsmarketing immer mehr auch eine **Ordnungsfunktion** hat; dies im Interesse von Konsumenten und Produzenten.

6.3.3. Kommunikationspolitik

Da wir die wesentlichen Aufgaben in der Kommunikation bereits im letzten Abschnitt im Zusammenhang mit der Multifunktionalität dargestellt haben, seien hier nur noch einige spezifische Aufgaben angeführt.

Die Hauptaufgabe liegt in einer über alle Produktbereiche konsistenten Argumentation. Die Vermeidung von widersprüchlichen

Informationen, insbesondere im Bereich der Ernährung, ist ein wichtiges Ziel der gemeinsamen Produkt-PR. Gerade auf dem Gebiet der Ernährungsinformation und -beratung liegen bedeutsame Kooperationsmöglichkeiten, die genutzt werden sollten.

Eine zentrale Frage für das Gemeinschaftsmarketing besteht darin, geeignete **Verbundstrategien** für Produkte zu entwickeln, die sich optimal ergänzen. Auf diesem Weg liesse sich ein gemeinsamer Werbeauftritt realisieren; dies ganz besonders auch im Export.

Abb. 7: Die Funktionen für die Organisation des Gemeinschaftsmarketings

6.4 Zur Frage der zweckmässigen Marketingorganisation

Die bisherigen Überlegungen sowie die Beispiele im Ausland zeigen, dass im Marketing ein zunehmender Koordinationsbedarf vorhanden ist. Die Funktionen einer gemeinsamen Organisation für das Marketing in der Schweiz sind in Abbildung 7 dargestellt.

Die Frage, wie eine Organisation für das Gemeinschaftsmarketing in der Schweiz zweckmässig gestaltet werden müsste, ist gegenwärtig noch offen. Im Prinzip geht es um drei Achsen, an denen man sich orientieren kann:

1. Zusammenarbeit zwischen den **Sektoren** (z.B. Milch, Fleisch, Obst, Brot etc.) im Sinne eines **horizontalen** Interessenausgleichs.
2. Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Marktstufen (Produktion, Verarbeitung, Handel) im Sinne des **vertikalen** Interessenausgleichs.
3. Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen **Ebenen** (Direktvermarktung, Regionales Marketing, Nationales Marketing, Exportmarketing) im Sinne einer zweckmässigen **räumlichen** Verteilung der Marketingaktivitäten.

6.5. Die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben im Marketing

Die historisch gewachsene Struktur der Marktordnungen hat zu einer produktspezifischen Denkweise geführt. Eine Vielzahl von Organisationen betreibt in irgendeiner Form Marketing. Da die finanziellen Mittel zweckgebunden sind, bestanden kaum Möglichkeiten, sektorübergreifende Gemeinschaftsaufgaben im Marketing wahrzunehmen. Dieses Problem wird noch verschärft durch die Tatsache, dass die verfügbaren Mittel für das Marketing gemessen am Endrohertrag von Produkt zu Produkt sehr verschieden sind. Überproportional hohe Mittel weisen die Milch, das Obst und der Wein auf. Eine grosse Lücke besteht hingegen beim Fleisch das rund 40% des Endrohertrages ausmacht. Dies bedeutet eine Verteilung der Kosten, die ein Gemeinschaftsprojekt verursacht, nicht nach dem "Verursacherprinzip" also den Endrohertragsanteilen vorgenommen werden kann.

In einem polypolistischen Markt ist das bekannte **"Trittbrettfahrerproblem"** nur über gesetzliche Regelungen lösbar. Selbst in den USA, wo Farmer als besonders freie Unternehmer gelten, sind die Abgaben zur Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben im Marketing (sogenannte "check-offs") für alle obligatorisch. Auch in den andern Ländern Europas ist die Finanzierung der Marketingaktivitäten durch staatliche Rechnungen sichergestellt. (CMA Deutschland; Sopexa Frankreich etc.). Mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für obligatorische Selbsthilfebeiträge im Alkoholgesetz und in einem ergänzten Art. 25 LwG kommt die Landwirtschaft dem Ziel der besseren Finanzierungsgrundlage von gemeinsamen Aufgaben im Marketing einen Schritt näher.

Literatur:

Angehrn, O.: System des Marketing, Bern 1973, S.51f.

Buchs, M.: Zur Methodik von Marktuntersuchungen, Bern 1987

Eidg. Kartellkommission: Die Konzentration im Lebensmitteldetailhandel, Zürich 1979, Nr. 3/4, S.377

Jörin, R., Rieder, P., Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor, Bern 1985

Olson, M.: Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968

Hofer, H.: Die Genossenschaften Europas unter veränderten Rahmenbedingungen, Bern 1990

Köcher, A., Birchmeier, E.: Public Relations, Zürich 1992

Rieder, P.: Die Erhaltung der bäuerlichen Kulturlandschaft der Alpen - Agrar- und gesellschaftspolitische Instrumente und Hindernisse, ETH Zürich, IAW Schriftenreihe 1991/2

Senti, R.: Veränderte Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft, Konsequenzen für das Marketing, Referat am SVIAL-Kurs, April 1991

Von Alvensleben, R.: Das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft

Weizsäcker, E.: Umweltbewusstes Unternehmertum - wirtschaftsverträgliche Umweltpolitik, in: Thexis Nr.2, St. Gallen 1992, S. 14ff.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Robert Jörin

Institut für Agrarwirtschaft

ETH Zentrum

8092 Zürich