

Im Windschatten des Agrarprotektionismus

Autor(en): **Anwander Phan-huy, Sibyl**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2005)**

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966584>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

<http://www.e-periodica.ch>

Im Windschatten des Agrarprotektionismus

Sibyl Anwander Phan-huy, Leiterin Wirtschaftspolitik und Nachhaltigkeit bei Coop, Basel

1. Einleitung

Als 1951 in der Schweiz ein neues Landwirtschaftsgesetz verabschiedet wurde, stand der Schutz der Landwirtschaft, genauer gesagt der bäuerlichen Familienbetriebe, im Fokus. Die Frage, welche Auswirkungen dieser Schutz auf die nachgelagerten Stufen und die Machtverhältnisse im Lebensmittelmarkt haben könnte, wurde kaum gestellt. Tatsache ist, dass im Windschatten des Agrarprotektionismus auch die erste Verarbeitungsstufe, der Grosshandel, Teile der Lebensmittelindustrie und auch der Detailhandel sich in einem weitgehend geschützten Umfeld entfalten konnten. Die schützende Hand des Agrarprotektionismus hat einerseits zweifellos zu Ineffizienzen geführt, andererseits aber auch zu einer "Multifunktionalität" auf allen Stufen, die in anderen Ländern kaum denkbar ist. Der Umbau der Agrarpolitik mit der Trennung der Preis- von der Einkommenspolitik, die stärkere Betonung von Ökologie und Tierschutz und der Abbau der staatlichen Marktinterventionen sowie des (tarifären) Grenzschutzes hat somit nicht nur auf die Landwirtschaft Auswirkungen, sondern auch auf die nachgelagerten Stufen. Diese taten sich rückblickend teilweise deutlich schwerer mit den veränderten Rahmenbedingungen als die Primärproduktion selber und haben im Durchschnitt weniger schnell reagiert bzw. reagieren müssen. Im Folgenden wird dargestellt, inwiefern die unterschiedliche Geschwindigkeit der Veränderungen eine Folge der Markt- und Machtverhältnisse im Lebensmittelmarkt sind. Die Tabelle von den Marktverhältnissen auf der Angebots- und der Nachfrageseite nahm nicht von ungefähr einen zentralen Platz in Peter Rieders Vorlesungen und Lehrbüchern ein!

Lehrbuchmässig gibt es im Lebensmittelmarkt eine typische X-Struktur, welche besagt, dass sehr viele kleine Produzenten an eine grössere Zahl von Zwischenhändlern und Genossenschaften liefern, die ihrerseits eine kleine Zahl von Verarbeitern und Grosshändlern beliefern. Diese stehen einer wieder etwas grösseren Zahl von Detailhändlern und Gastronomiebetrieben gegenüber, die eine Vielzahl von unorganisierten

Konsumenten bedienen. Lehrbuchmässig deshalb, weil von der Abwesenheit staatlicher Interventionen und Akteure ausgegangen wird. Wie haben sich nun die Agrarpolitik und der Grenzschutz auf die Markt- und Machtverhältnisse ausgewirkt und was ist diesbezüglich von deren Abbau zu erwarten?

2. Veränderungen auf Stufe Produktion, Grosshandel und Verarbeitung

Während das Lehrbuch von einer Vielzahl unorganisierter Produzenten ausgeht, die einer kleinen Zahl von Abnehmern gegenübersteht, so trifft dieses Bild sicherlich nicht zu für die Zeit, in der der Bund eine staatliche Preis- und Abnahmegarantie gab. Anstelle der atomistischen, machtlosen Produzenten verhalf eine sehr gut organisierte Bauernlobby ihren Preisbegehren auf dem politischen Parkett erfolgreich zum Durchbruch. Mengensteuerung, Qualitätssicherung, Kundenorientierung, ja selbst Innovation traten während Jahrzehnten oder Generationen hinter die politische Interessenvertretung zurück. Allerdings wurden einzelne Märkte weniger geschützt, so dass dort mehr unternehmerischer Geist erhalten blieb. Mit dem Abbau der staatlichen Garantien und der zunehmenden Liberalisierung der Agrarmärkte, zeigt sich die negative Seite des umfassenden Agrarschutzes umso deutlicher - viele bäuerliche Organisationen betrieben zwar wirkungsvolles Lobbying, sind aber nicht fähig, auf Kunden- und Marktbedürfnisse fristgerecht und innovativ zu reagieren. Es fehlt weitgehend an Marketing Know-how, an privatrechtlichen Qualitätssicherungs- und Mengensteuerungssystemen, an Erfahrungen im Export (die Käseunion und die Zuchtviehexportorganisationen sind da keine leuchtenden Vorbilder) und an Risikobereitschaft.

In der klassischen X-Struktur des Lebensmittelmarktes nimmt der Grosshandel eine zentrale und dominante Stellung ein. Das theoretische Bild entspricht dabei weitgehend der Realität: So ist es dem Grosshandel selbst unter veränderten politischen Rahmenbedingungen weitgehend gelungen, seine fixen Margen weiter durchzusetzen. Ein anderes Indiz sind die Jahr für Jahr hohen Gewinnmeldungen von bäuerlich geprägten Unternehmen wie der Fenaco, fernab von öffentlichem Interesse und Mediendruck. Es ist zu erwarten, dass auf dieser Stufe der Wettbewerbsdruck stark zunehmen und mehr Strukturwandel nötig

sein wird, damit die tieferen Produzentenpreise tatsächlich an die Konsumenten weitergegeben werden können.

Im Unterschied dazu hat die schweizerische Lebensmittelindustrie nicht die zentrale Rolle spielen können, die ihr lehrbuchmässig vorgegeben ist. Weil sie einerseits schweizerische Rohstoffe zu hohen Preisen einkaufen und verarbeiten, andererseits im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig sein musste, forderte sie auf politischem Weg Überlebenshilfe ein. Diese wurde ihr 1974 im Rahmen des so genannten Schoggigesetzes in Form eines Rohstoffausgleichs gewährt. Allerdings sollen diese Exportsubventionen im Rahmen der WTO vollständig abgebaut werden. Daraus ergibt sich die grösste potenzielle Machtverschiebung - kann keine Rohstoffersatzung mehr gewährt werden, muss die schweizerische Lebensmittelindustrie Rohstoffe zumindest zu EU-Bedingungen einkaufen können, um konkurrenz- und damit überlebensfähig zu bleiben. Ist aber zu EU-Bedingungen im schweizerischen Lohn- und Kostenumfeld keine Agrarproduktion möglich, so stellt sich die Frage, wozu es eine schweizerische Lebensmittelindustrie überhaupt noch braucht. Das Abseitsstehen von der EU stellt wohl für keinen anderen Wirtschaftszweig eine so existenzielle Bedrohung dar wie für die Nahrungsmittelindustrie. Fühlt sie sich deshalb so gut verstanden und vertreten von der Allianz zwischen Behörden und Konsumentenschutzorganisationen, welche mit einer Vielzahl von der EU abweichenden Deklarationsvorschriften nicht-tarifäre Handelshemmnisse aufgebaut haben und damit den Abbau des tarifären Grenzschutzes teilweise neutralisieren? Dass dies nicht im breiten Interesse der Konsumenten und auch der schweizerischen Volkswirtschaft ist, hat spät erst das Interesse der Wettbewerbskommission und einzelner Politiker geweckt.

3. Veränderungen auf Stufe Detailhandel und Konsumenten

Noch bis vor kurzer Zeit konnte man keine landwirtschaftliche Zeitung aufschlagen, in der nicht das ungewöhnliche Duopol im schweizerischen Detailhandel moniert wurde. Die hohe Konzentration wurde dabei gemeinhin als ungewollte Konsequenz des Agrarprotektionismus und generell als problematisch betrachtet. Die Tatsache, dass unabhängig von einer EU-Mitgliedschaft und damit unabhängig von einer nationalen Agrarpolitik in allen bevölkerungsmässig kleinen, westeuropäischen Ländern eine ähnlich hohe Konzentration auf Detailhandelsstufe zu beo-

bachten ist, lässt eher vermuten, dass hinter der hohen Konzentration technisch-ökonomische Gründe stehen. Bleibt also die Frage, ob der schweizerische Agrarprotektionismus zu einer Stärkung oder einer Schwächung des Detailhandels gegenüber Produzenten und Nahrungsmittelindustrie auf der einen Seite und den Konsumenten auf der anderen Seite geführt hat.

Angesichts der Tatsache, dass der Import von (billigeren) Agrargütern nicht ohne weiteres möglich war, mussten sich die Akteure im schweizerischen Detailhandel auf eine sehr enge Partnerschaft mit der Landwirtschaft einlassen, um die Versorgung v.a. mit Frischprodukten ganzjährig sicherzustellen. Das hat einerseits zu einer unterschiedlich weitgehenden vertikalen Integration auf verschiedenen Teilmärkten geführt (worin sich die Schweiz tatsächlich von anderen europäischen Ländern unterscheidet), andererseits aber auch zu einer Vielzahl von Kooperationsformen zwischen dem Detailhandel und der Landwirtschaft, von der finanziellen Förderung von Agrarforschungsprojekten über die gemeinsame Entwicklung einer Herkunfts- und Garantiemarke bis hin zur gemeinsamen Marktbearbeitung oder zur Gewährung von Mindesteinstandspreisen auf Stufe Produktion. Aus Sicht der Produzenten und ihren Organisationen wurden diese Aktivitäten mit gemischten Gefühlen wahrgenommen: als Bevormundung, als echte und erlebte Partnerschaft oder als Konkurrenz zu eigenen Projekten und Ideen. Unbestritten ist, dass im Windschatten des Agrarschutzes sich ein Qualitätswettbewerb entfalten konnte, der den Wünschen nach mehr Tierschutz und mehr Ökologie von Seiten der Konsumenten und Bürger entsprach. Und nicht zuletzt half die Fokussierung auf die Qualität im weitesten Sinne die, vor allem strukturell bedingt, hohen Preise gegenüber Konsumenten und Öffentlichkeit zu rechtfertigen.

Die Abgeschlossenheit des Marktes hat die Position des Detailhandels gegenüber den Produzenten nicht etwa gestärkt, sondern im Verhältnis zum Lehrbuch ohne Staatsintervention erheblich geschwächt. Diese Erkenntnis hat sich in jüngster Zeit vermehrt auch in bäuerlichen Kreisen durchgesetzt.

Anders sieht die Situation auf der Absatzseite aus: Über lange Zeit hat der Schutz der Landwirtschaft effektiv auch zu einer Abschottung auf Stufe Detailhandel geführt. Vor allem der Wettbewerb über den Preis wurde in der Schweiz nicht so aggressiv geführt wie insbesondere im benachbarten Deutschland und liess höhere Margen zu. Gerade weil der schweizerische Detailhandel von zwei Konsumentengenossenschaften geprägt ist, flossen die höheren Margen aber weitgehend in den

Markt zurück (vorausgesetzt Genossenschaften würden gleich effizient geführt wie private Unternehmen) in Form von höheren Löhnen, eines sehr dichten Verkaufsstellennetzes und moderner Ladengestaltung, höherer Servicequalität und intensiver Kommunikation und Werbung. Insgesamt muss aber von einer Stärkung des Detailhandels im Verhältnis zu den Konsumenten ausgegangen werden. Doch die Konsumenten haben sich das immer weniger gefallen lassen und sind für ihre Einkäufe zunehmend auf das nahe Ausland ausgewichen (Einkaufstourismus) und haben damit selber für die nötige Konkurrenz gesorgt. So waren die letzten Jahre geprägt durch eine hohe Dynamik im Detailhandel.

Die Position des Detailhandels gegenüber der Landwirtschaft wird sich jedoch mit dem Abbau des Agrarschutzes deutlich stärken - partnerschaftliche Bemühungen, um die Versorgung mit qualitativ hochstehenden Frischprodukten sicherzustellen, werden zunehmend konkurrenziert durch die Möglichkeit von Importen. Was bleibt, ist die moralische Verpflichtung gegenüber den Produzenten - und die Möglichkeit zur Differenzierung über ökologisch und tierschützerische Mehrleistungen, mit nationalen und regionalen Spezialitäten sowie mit dem Aspekt der Frische. An die Stelle der staatlich verordneten, gegenseitigen Abhängigkeit müssen noch vermehrt privatrechtliche markt- und kundenorientierte Partnerschaften entlang der gesamten Nahrungsmittelkette treten. Im Windschatten des Agrarschutzes gab es reichlich Übungsmöglichkeiten für die neuen Herausforderungen, konnte gegenseitiges Vertrauen und Verständnis aufgebaut werden, die sich jetzt in einem freieren Wirtschaftsumfeld bewähren müssen.

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Sibyl Anwander Phan-huy
Leiterin Wirtschaftspolitik und Nachhaltigkeit bei Coop
Thiersteinerallee 14
Postfach 2550
4002 Basel

sibyl.anwander@coop.ch

Abschluss der Dissertation: 1998

