

Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung

Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW)

Luzern, den 30. November 2015

IMPRESSUM

Autoren/Autorinnen

Stefan Rieder, Dr. (Projektleitung)

Stephan Feige, Dr. (stv. Projektleitung)

Helen Amberg, MA Economics

Vera Hertig, MA Public Management and Policy

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

interface@interface-politikstudien.ch

www.interface-politikstudien.ch

Auftraggeber

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

Laufzeit

Dezember 2014 bis Januar 2016

Zitiervorschlag

Rieder, Stefan; Feige, Stephan; Amberg, Helen; Hertig, Vera (2015): Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Projektreferenz

Projektnummer: P14-67

INHALTSVERZEICHNIS

I	ZUSAMMENFASSUNG, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	5
1.1	Aufbau des Berichtes	5
1.2	Ziele und Fragestellungen der Evaluation	6
1.3	Vorgehensweise	6
1.4	Ergebnisse zur Beurteilung der Zweckmässigkeit der Absatzförderung	7
1.5	Ergebnisse zur Beurteilung von Massnahmen in zehn Bereichen der Absatzförderung	12
1.6	Gesamtbewertung	15
1.7	Empfehlungen	16
2	EINLEITUNG	21
2.1	Zielsetzung	21
2.2	Evaluationsgegenstand 1: Zweckmässigkeit	21
2.3	Evaluationsgegenstand 2: Umsetzung der Absatzförderung	22
2.4	Methodik	23
3	BESCHREIBUNG DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN ABSATZFÖRDERUNG	25
3.1	Entstehung	25
3.2	Einbettung der Absatzförderung in die agrarpolitischen Massnahmen	34
3.3	Beschreibung der Absatzförderung in der Schweiz, Stand 2014	36
3.4	Wirkungsmodell: Konzeption, Vollzug, Output und beabsichtigte Wirkungen	46
3.5	Vollzug der Absatzförderung	49
3.6	Outputs der Absatzförderung	53
4	THEORETISCHE BEURTEILUNG DER ZWECKMÄSSIGKEIT DER ABSATZFÖRDERUNG	55
4.1	Kriterien zur theoretischen Beurteilung	55
4.2	Ergebnisse zur theoretischen Beurteilung	57
4.3	Fazit	92
5	ERGEBNISSE PEER-REVIEW	95
5.1	Einleitung	95
5.2	Beurteilung	96
5.3	Schlussfolgerungen	100
5.4	Empfehlungen	101

6	BEURTEILUNG AUSGEWÄHLTER MASSNAHMEN	104
6.1	Beurteilung der Konzeption	105
6.2	Beurteilung der Outputs	118
6.3	Wirksamkeit	124
	ANHANG	138
A1	QUELLENVERZEICHNIS	138
A2	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	143
A3	LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN	144
A4	LISTE DER EXPERTEN UND INTERVIEWTEN STAKE- HOLDER DES PEER-REVIEWS	145
A5	LISTE DER AUSFÜHRENDEN ORGANISATIONEN	146
A6	ENTWICKLUNG DER AUSGABEN DER ABSATZFÖRDERUNG	147
A7	BEISPIELE AKTUELLER MARKETINGMASSNAHMEN	149
A8	ABGEFRAGTE KAMPAGNEN-LABELS IN DER DEMOSCOPE- UMFRAGE	152
A9	WIRKUNGSMODELL DER ABSATZFÖRDERUNG	153

I ZUSAMMENFASSUNG, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Gestützt auf Art. 12 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) fördert der Bund den Absatz landwirtschaftlicher Produkte mittels Marketing und Kommunikation. Die Ausgaben dafür betragen rund 56 Millionen Franken im Jahr. Die Verteilung dieser Mittel ist in Art. 13 der Landwirtschaftlichen Absatzförderungsverordnung (LAfV) festgelegt:

- 80 Prozent der Mittel werden für Marketingmassnahmen bei 15 Produkten oder Gruppen von Produkten ausgegeben. Die wichtigsten davon sind Milch und Butter, Käse, Fleisch, Wein und Obst. Die Marketingmassnahmen umfassen Werbung in den Medien, aber auch Verkaufsförderung, Messeauftritte und weitere Kommunikationsmassnahmen sowie Marktforschung.
- 15 Prozent der Mittel werden für die Bewerbung von Produkten ausgegeben, die sich in produkteübergreifenden Themen zusammenfassen lassen. Dazu zählen Berg- und Alpprodukte, Bio-Produkte, Agrotourismus und weitere.
- Schliesslich werden 5 Prozent der Mittel für Kommunikationsmassnahmen ausgegeben, die gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft betreffen.

Die Mittelzuteilung innerhalb des ersten der drei genannten Bereiche (also die Verteilung der Werbebudgets auf die verschiedenen Produkte und Produktgruppen) erfolgt alle vier Jahre durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) mittels Portfolioanalyse, welche die Marktattraktivität und Wettbewerbsstärke einzelner Landwirtschaftsprodukte abbildet.

Die operative Umsetzung der Massnahmen zur Absatzförderung erfolgt über Branchen- oder Produkteorganisationen, welche für diese Aufgabe vom Bundesamt für Landwirtschaft jeweils eine subsidiäre Finanzhilfe erhalten. Die Produzenten- und Branchenorganisationen müssen die Mittel des Bundes mit mindestens 50 Prozent Eigenmitteln ergänzen.

Das Bundesamt für Landwirtschaft hat Interface Politikstudien Forschung Beratung zusammen mit htp St.Gallen beauftragt, eine Evaluation der Absatzförderung vorzunehmen. Der vorliegende Bericht enthält die entsprechenden Ergebnisse.

I.1 AUFBAU DES BERICHTES

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Dieses Kapitel 1 enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Bewertung. Damit soll es dem schnellen Leser oder der schnellen Leserin ermöglicht werden, sich rasch einen Überblick über die Resultate der Evaluation zu verschaffen. Kapitel 1 enthält darüber hinaus die Gesamtbewertung und die Empfehlungen.

- In den folgenden Kapiteln findet sich eine ausführliche Beschreibung des Auftrags (Kapitel 2) und der Absatzförderung selber (Kapitel 3). In Kapitel 4 wird die Bewertung der Konzeption aus theoretischer Sicht vorgestellt. Kapitel 5 stellt das Resultat eines Peer-Reviews vor, dem die Absatzförderung unterzogen worden ist. In Kapitel 6 sind die Ergebnisse der Detailanalyse von zehn ausgewählten Massnahmen aufgeführt.

Im Anhang befinden sich ein Quellen- und ein Abkürzungsverzeichnis sowie Auflistungen der interviewten Personen, der am Peer-Review teilnehmenden Experten und interviewten Stakeholder sowie der ausführenden Organisationen. Zudem stehen Diagramme zu Entwicklungen der Ausgaben der Absatzförderung, Bilder von im Rahmen der Absatzförderung unterstützten aktuellen Marketingmassnahmen und Kampagnen sowie ein Wirkungsmodell der Absatzförderung zur Verfügung.

1.2 ZIELE UND FRAGESTELLUNGEN DER EVALUATION

Die Evaluation verfolgte zwei Ziele, welche die Ausgangslage für die Definition von zwei Evaluationsgegenständen bildeten:

- Erstes Ziel der Evaluation ist die Überprüfung der Zweckmässigkeit der Absatzförderung im Hinblick auf ihre finalen Zielsetzungen (*summative Evaluation*). Daraus leitet sich der Evaluationsgegenstand eins ab. Dieser kann mit „Prüfung der Zweckmässigkeit der Absatzförderung“ umschrieben werden. Dabei galt es, die Frage zu beantworten, ob die Absatzförderung in ihrer heutigen Ausgestaltung grundsätzlich geeignet ist, um die im Gesetz formulierten Ziele zu erreichen.
- Zweites Ziel der Evaluation ist die Untersuchung der Konzeption, der Leistungen und der Wirksamkeit der Absatzförderung bei zehn ausgewählten Massnahmen (Evaluationsgegenstand zwei) und die Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten (*formative Evaluation*). Daraus leiteten sich folgende Fragestellungen ab: Wie ist die Umsetzung der Absatzförderung auf Stufe der konkreten Massnahmen hinsichtlich des Konzepts, der Qualität, der Effizienz sowie des Umfangs der erbrachten Leistungen sowie der Wirkungen bei den Konsumentinnen und Konsumenten zu beurteilen? In welchen Bereichen der Absatzförderung ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten?

1.3 VORGEHENSWEISE

Zur Beantwortung der Fragestellungen zum ersten Evaluationsgegenstand, der Prüfung der Zweckmässigkeit der Absatzförderung, wurden zwei Zugänge gewählt:

- *Theoretische Beurteilung und Vergleich mit anderen Politiken:* Die Absatzförderungs politik wurde anhand von Bewertungskriterien aus der wissenschaftlichen Literatur zur Politik- und Marketingwissenschaft und zur Ökonomie beurteilt. Zudem wurden Quervergleiche mit Politiken im In- und Ausland vorgenommen. Die notwendigen Informationen zur Absatzförderungs politik stammten aus Dokumen-

ten und Interviews. Zur Beurteilung der Umsetzung der Absatzförderung wurde der Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK 2014) herangezogen.

- *Peer-Review*: Die Ergebnisse der theoretischen Beurteilung und des Vergleichs mit anderen Politiken wurden mittels eines Peer-Reviews ergänzt. Daran nahmen drei unabhängige Experten teil, welche die Absatzförderung auf Basis der theoretischen Beurteilung, von Dokumenten und der Befragung von neun Stakeholdern beurteilt haben.

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen zum zweiten Evaluationsgegenstand wurden zehn von der Absatzförderung unterstützte Massnahmen ausgewählt,¹ deren Konzeption, Output sowie Wirkungen im Detail untersucht wurden. Zur Beurteilung wurden theoretische Kriterien definiert, die aus der Marketingliteratur abgeleitet worden sind und es wurden folgende Methoden und Datenquellen verwendet:

- Zu allen zehn Massnahmen standen Dokumente zur Verfügung, die vom BLW und von den verantwortlichen Verbänden zur Verfügung gestellt worden sind (z.B. Controllingbericht, Gesuche, Abrechnungen usw.).
- Zusätzlich wurden mit den Verantwortlichen der Massnahmen sowie mit Personen aus dem BLW total 20 Interviews geführt.
- Schliesslich konnten Daten aus drei bestehenden Umfragen ausgewertet werden. Für zwei Produkte (Fleisch und Milch) konnte die Evaluation einige Fragen in eine laufende Befragung des BLW integrieren.

1.4 ERGEBNISSE ZUR BEURTEILUNG DER ZWECKMÄSSIGKEIT DER ABSATZFÖRDERUNG

Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit der Absatzförderung (Gegenstand eins der Evaluation) wurden insgesamt elf Kriterien verwendet, die sich in die folgenden vier Gruppen Kontext, strategische Zielsetzung, Wirkungsmodell und Umsetzungsstruktur sowie Vergleich mit anderen Politiken einteilen lassen. Im Folgenden werden die Ergebnisse zu den vier Gruppen von Kriterien basierend auf der theoretischen Beurteilung und dem Peer-Review zusammenfassend vorgestellt.

1.4.1 BEURTEILUNG DES KONTEXTES

Die Kontextanalyse umfasste die Überprüfung von zwei Kriterien: Die Problemdefinition und die empirische Evidenz, auf der die Absatzförderung aufbaut.

Kriterium 1: Problemdefinition

Zum Kriterium der Problemdefinition stellt sich folgende Evaluationsfrage: Ist eine gute Problemdefinition der Absatzförderung vorhanden, welche die Intensität des Problems, den Umfang und die Dringlichkeit klar beschreibt?

¹ Fleisch, Milch, Kartoffeln, Brot, Käse und Export von Spermadosen für Rinder sowie Bio Suisse, Produkte aus integrierter Produktion (IP), Das Beste der Region und Suisse-Garantie.

Grundsätzlich kommt die Evaluation zum Schluss, dass die Problemdefinition der Absatzförderungs politik klar und transparent beschrieben ist. Sie besteht im Allgemeinen darin, das Einkommen der Landwirte/-innen durch die Förderung der Nachfrage von landwirtschaftlichen Produkten und der Zahlungsbereitschaft der Kunden/-innen zu unterstützen. Jedoch fehlt die genaue Definition des Beitrages der Absatzförderung zur Problemlösung. Dazu würde zum Beispiel die Schätzung des Multiplikatoren-Effektes gehören, welcher durch die Absatzförderung erzielt werden soll.

Kriterium 2: Empirische Evidenz

Zur empirischen Evidenz stellen sich folgende Evaluationsfragen: Basiert die Problemanalyse auf empirischen Untersuchungen (Studien, Evaluationen) oder wurden Daten (Statistiken, Erfahrungswerte) herangezogen, um die Problemdefinition zu unterlegen? Wurden Daten und Studien verwendet, um die Problemdefinition weiterzuentwickeln?

Sowohl die Problemdefinition wie auch die Wahl der Massnahmen sind mit Studien gut abgestützt. Es werden laufend empirische Daten erhoben, die zur Verbesserung der Absatzförderungs politik eingesetzt werden. Bei gewissen Anpassungen von Finanzhilfen wie beispielsweise bei Schweizer Honig ist die Verwendung von empirischen Ergebnissen erkennbar. Jedoch ist die Umsetzung von Daten und Studien nicht immer nachvollziehbar. So blieben die Finanzhilfen für Milch und Milchprodukte in den letzten Jahren relativ konstant, obwohl der Absatz gesunken ist. Eine entsprechende Reflexion dieser Ergebnisse und Überprüfung der Finanzhilfen konnte die Evaluation nicht beobachten.

1.4.2 BEURTEILUNG DER STRATEGISCHEN ZIELSETZUNG

Die Beurteilung der strategischen Zielsetzung umfasste die Überprüfung von drei Kriterien: Die Zielformulierung, die logische Kohärenz der Ziele sowie die Marktkonformität und Wettbewerbsneutralität der Absatzförderung.

Kriterium 3: Zielformulierung

Zur Zielformulierung stellen sich folgende zwei Evaluationsfragen: Lassen sich die Ziele der Absatzförderung aus den Zielen der schweizerischen Agrarpolitik stringent ableiten? Werden die Ziele in Form von Leistungs- und Wirkungszielen (Kommunikationszielen) mit messbaren Indikatoren konkretisiert?

Die Ziele der Absatzförderung lassen sich grundsätzlich aus den Zielen der schweizerischen Agrarpolitik ableiten. Jedoch fehlt eine explizite strategische Zielformulierung durch den Bund auf Ebene der Produktgruppen und Dienstleistungen. Ebenso fehlen produkte- und bereichsübergreifende Kommunikationsziele sowie Leistungs- und Wirkungszielen mit messbaren Indikatoren für einzelne Bereiche der Absatzförderung. Auf die Formulierung von Zielen zu einzelnen Marktsegmenten oder für den Inland- und den Auslandmarkt wurde seitens des BLW ebenfalls verzichtet. Das BLW hat vielmehr die Formulierung der strategischen Zielsetzungen den mit der Umsetzung betrauten Produzenten- und Branchenorganisationen übertragen. Dies erschwert es dem BLW, strategische Zielvorgaben für die betrauten Organe zu definieren.

Kriterium 4: Übereinstimmung von Zielen und Massnahmen (logische Kohärenz)

Es lassen sich folgende Fragstellungen zum Kriterium der Kohärenz der Absatzförderung formulieren: Ist die logische Kohärenz zwischen Zielen und Massnahmen der Absatzförderung gegeben? Sind die Ziele der Absatzförderung kohärent mit anderen Massnahmen der Schweizer Landwirtschaftspolitik (Intrapolicy-Kohärenz), mit Zielen anderer Bundespolitiken (Interpolicy-Kohärenz) sowie mit internationalen Standards?

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Ziele und Massnahmen der Absatzförderungen grundsätzlich übereinstimmen und nur kleine Zielkonflikte bestehen. Aus theoretischer Sicht besteht jedoch die Gefahr einer Verzettelung der Mittel auf zu viele Massnahmen. Es stellt sich die Frage, ob einige Massnahmen mit einem unterkritischen Finanzvolumen ausgestattet sind. Das Peer-Review hat diesen Befund bestätigt. Dies umso mehr, als das Budget für die 17 Produktgruppen von den Produzenten- und Branchenorganisationen nochmals auf eine Vielzahl von einzelnen Massnahmen aufgeteilt wird.

Die Übereinstimmung der Ziele der Absatzförderung mit anderen Massnahmen der Landwirtschaftspolitik im Bereich Produktion und Absatz (Intrapolicy-Kohärenz) kann grösstenteils bejaht werden, wobei jedoch kaum Wechselwirkungen (z.B. mit den Direktzahlungen) definiert sind. Gerade in Bereichen, in denen vergleichsweise stark regulative und finanzielle Interventionen erfolgen (wie z.B. Fleisch), stellt sich die Frage, wie hoch der Zusatznutzen der Absatzförderung überhaupt ausfallen kann.

Übereinstimmung mit Zielen von anderen Bundespolitiken (Interpolicy-Kohärenz) besteht im Bereich der Regionalpolitik und in Teilen der Umweltpolitik. Zielkonflikte bestehen teilweise mit der Umweltpolitik (insbesondere bezüglich Biodiversität und Nachhaltigkeit) sowie der Ernährungspolitik.

Die Übereinstimmung der Ziele mit internationalen Standards ist mehrheitlich gegeben. Erfüllt werden die von der OECD empfohlene Entkoppelung der Massnahmen vom Preis und von der Menge sowie die Abstützung auf Marktkräfte. Nicht erfüllt wird die Empfehlung der OECD, wonach die Auslagerung von Fördermassnahmen an Dritte mittels Ausschreibung erfolgen sollte.

Kriterium 5: Marktkonformität und Wettbewerbsneutralität

Zu diesem Kriterium stellt sich folgende Evaluationsfrage: Wie lässt sich die Absatzförderung aus ökonomischer Sicht in Bezug auf Marktkonformität und Wettbewerbsneutralität beurteilen?

Bei der Absatzförderung handelt es sich gemäss theoretischer Beurteilung um ein marktkonformes Instrument, da es sich um einen indirekten Eingriff des Staates in den Markt handelt, welcher weder direkt in die Preis- noch in die Mengengestaltung eingreift. Das Peer-Review ergab ergänzend dazu, dass die branchenübergreifende generische Absatzförderung aufgrund der vorherrschenden zersplitterten Branchenstruktur Ähnlichkeiten mit einem öffentlichen Gut aufweist. Dies kann den Einsatz staatlicher Mittel aus ökonomischer Sicht ebenfalls rechtfertigen.

1.4.3 BEURTEILUNG DES WIRKUNGSMODELLS UND DER UMSETZUNGSSTRUKTUR

Die Beurteilung des Wirkungsmodells und der Umsetzungsstruktur der Absatzförderung umfasste vier Kriterien: die Vollständigkeit, Wirkungslogik und Plausibilität des Wirkungsmodells, die Nachvollziehbarkeit der Umsetzungsorganisation, die Angemessenheit der Mittelverteilung (Portfolioanalyse) und der Umgang mit der Informationsasymmetrie (Prinzipal-Agenten-Problematik).

Kriterium 6: Vollständigkeit, Wirkungslogik und Plausibilität des Wirkungsmodells

Zu diesem Kriterium stellen sich folgende Evaluationsfragen: Ist das Wirkungsmodell der Absatzförderung vollständig? Ist die Wirkungslogik in Form klarer Wenn-Dann-Beziehungen ersichtlich und ist diese plausibel?

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass das Wirkungsmodell zwar erst ex post im Rahmen der Ausschreibung für die Evaluation erstellt wurde, jedoch weitgehend vollständig ist. Die wichtigen sechs Elemente (Ziele, Umsetzung, Outputs, Wirksamkeit, gesellschaftliche Auswirkungen und Nebeneffekte) werden beschrieben. Vereinzelt besteht noch Potenzial zur Verbesserung und Vervollständigung. Ein durch die Evaluierenden überarbeitetes Wirkungsmodell findet sich in Kapitel 4. Das Wirkungsmodell ist logisch aufgebaut und enthält klare Wenn-Dann-Beziehungen. Die Plausibilität der Wirkungszusammenhänge ist grösstenteils gegeben. Sie beruhen auf realistischen Annahmen.

Kriterium 7: Nachvollziehbarkeit der Umsetzungsorganisation

Zur Prüfung des Kriteriums 7 wurde folgende Frage geprüft: Ist die Umsetzungsorganisation sinnvoll aufgebaut, verfügt sie über genügend Ressourcen (Personal und Wissen) und arbeitet sie effizient?

Gemäss Prüfung der EFK (2014) sind die Organisation, die Ressourcenausstattung sowie die Führungsinstrumente des BLW angemessen. Zusätzlich kommt das Peer-Review nach Gesprächen mit den verschiedenen Stakeholdern zum Schluss, dass die ausgeprägte Zusammenarbeit zwischen dem BLW und den Leistungsempfängern sehr gut funktioniert. Dieses Zusammenspiel zwischen Bund und Privatwirtschaft stellt eine Stärke der Schweizer Absatzförderungs politik dar.

Kriterium 8: Angemessenheit der Mittelverteilung (Portfolioanalyse)

Zur Mittelverteilung stellt sich folgende Evaluationsfrage: Wie kann die Portfolioanalyse als Instrument der Mittelverteilung im Rahmen der Absatzförderung im Vergleich mit dem Mittelbemessungssystem der Pärkepolitik beurteilt werden?

Die Portfolioanalyse ist gemäss Evaluation logisch und schlüssig aufgebaut. Der Vergleich mit dem Mittelbemessungssystem der Pärke nationaler Bedeutung (umgesetzt durch das Bundesamt für Umwelt) zeigt, dass die Leistungs- und Wirkungsorientierung schwach ausgeprägt ist. Bei der Absatzförderung orientieren sich die Projekte primär an einem vorgegebenen Kostendach statt an strategischen Zielsetzungen und Leistungsindikatoren. Die Portfolioanalyse stellt ein sorgfältig elaboriertes Instrument dar. Doch basiert es primär auf Ex-post-Überlegungen und ist nicht prospektiv ausgerichtet. Dies

vermutlich auch wegen der fehlenden strategischen Zielsetzungen, mittels derer die Mittelverwendung gesteuert werden könnte. Das Peer-Review bestätigte diesen Befund. Die Gestaltung des Mittelzuteilungssystems und der Verzicht auf Ausschreibungen auf Stufe BLW führt zu einer Fortführung bestehender Leistungsaufträge mit den Produzenten- und Branchenorganisationen und zu einer innovationsaversen Ausgestaltung der Absatzförderung.

Kriterium 9: Umgang mit der Informationsasymmetrie (Prinzipal-Agenten-Problematik)

Die Umsetzung der Marketingmassnahmen erfolgt durch die Vergabe von Leistungsaufträgen an Produzenten- und Branchenorganisationen. Bei einem solchen Auftragsverhältnis bestehen Informationsasymmetrien zwischen dem Auftraggebenden (BLW) und den Auftragnehmenden (Produzenten- und Branchenorganisationen), in der Regel zugunsten der Auftragnehmenden. Daher stellen sich folgende Fragen: Wie kann der Umgang mit dem Problem der Informationsasymmetrie zwischen dem BLW und den beauftragten Organisationen im Rahmen der Absatzförderung beurteilt werden? Wurden im Rahmen der Absatzförderungs politik geeignete Massnahmen ergriffen, um die Prinzipal-Agenten-Problematik zu vermindern?

Die Evaluation hat ergeben, dass im Rahmen der Absatzförderung viele sinnvolle Massnahmen durchgeführt und Vorkehrungen zum Ausgleich der Informationsasymmetrie zwischen dem BLW und den Produzenten- und Branchenorganisationen getroffen worden sind. Auch wurde der Zwang zur Kofinanzierung als Ergänzung zu den Bundesmitteln von der Evaluation positiv bewertet, da sie den verantwortungsvollen Umgang mit den Mitteln fördert.

Als wesentliche Lücke identifizierte die Evaluation in Bezug auf Kriterium 10 den Umstand, dass ein Wettbewerb um die Mittelzuteilung zwischen einzelnen Produktgruppen und damit unter den verschiedenen Verbänden ausgeschlossen wird. Es findet keine Ausschreibung der Aufträge statt. Neben dem erwähnten positiven Effekt der Kofinanzierungsregelung konstatiert die Evaluation auch ihren innovationshemmenden Effekt. Innovative Projekte von kleineren Organisationen haben Mühe, die erforderlichen Eigenmittel zu generieren. Zudem kommt die Evaluation zum Schluss, dass ein umfassendes Controlling auf Stufe des BLW fehlt, was die Überwachung der Umsetzung der Massnahmen erschwert.

1.4.4 VERGLEICH MIT ANDEREN POLITIKEN IM IN- UND AUSLAND

Die Beurteilung des Wirkungsmodells und der Umsetzungsstruktur der Absatzförderung umfasste zwei Quervergleiche: Einerseits zur EU-Absatzpolitik im Bereich Landwirtschaft und andererseits zur Kampagne Schweiz Tourismus.

Kriterium 10: Beurteilung der Absatzförderung im Vergleich mit der EU-Politik

Dazu stellt sich die folgende Evaluationsfrage: Wie schneidet die Konzeption der Schweizer Absatzförderungs politik mit derjenigen der EU ab?

Die Konzepte der Schweizer Absatzförderungsolitik und der Absatzförderungsolitik der EU sind sich ähnlich. Die staatlichen Ausgaben für die Absatzförderung sind gemessen am Produktionswert der Landwirtschaft in der Schweiz im Vergleich zum internationalen Kontext relativ hoch. Gemäss Peer-Review ist die Verwendung dieser Mittel aber gut durchdacht und für die involvierten Akteure transparent. Ein Vorteil der EU-Konzeption besteht in einer stärkeren Ausrichtung auf die Qualität bei der Auswahl der Massnahmen.

Kriterium II: Beurteilung der Absatzförderung im Vergleich mit den Marketingaktivitäten von Schweiz Tourismus

Dazu stellt sich die folgende Frage: Wie lässt sich die Konzeption der Schweizer Absatzförderung im Vergleich mit der Kampagne Schweiz Tourismus beurteilen?

Der Vergleich der Absatzförderung mit der Kampagne von Schweiz Tourismus zeigt Analogien bei der Begründung der staatlichen Förderung: Es wird auf Strukturprobleme und die damit verbundenen Herausforderungen hingewiesen. Ein entscheidender Unterschied liegt darin, dass bei der Umsetzung der Kampagne von Schweiz Tourismus eine zentrale Agenturlösung gewählt wurde. Eine solche verfügt aus theoretischer Sicht über Vorteile bei der internationalen Ausrichtung der Marketingaktivitäten (erleichtertes Auftreten der Schweizer Marke im Ausland) sowie bei der Definition von Zielen und Massnahmen. Weiter weist Schweiz Tourismus im Unterschied zur Absatzförderung eine umfassende Wirkungsmessung auf.

1.5 ERGEBNISSE ZUR BEURTEILUNG VON MASSNAHMEN IN ZEHN BEREICHEN DER ABSATZFÖRDERUNG

Die Absatzförderung ist insgesamt in 18 Bereichen der landwirtschaftlichen Produktion tätig. Die Massnahmen in zehn dieser 18 Bereiche wurden von der Evaluation vertieft analysiert. Es sind dies die sechs Produktbereiche Fleisch, Milch, Kartoffeln, Brot, Käse und Export von Spermadosen für Rinder sowie die vier themenübergreifenden Bereiche Bio Suisse, Agro-Marketing Suisse mit dem Label Suisse Garantie (AMS, die Dachmarketingorganisation der landwirtschaftlichen Branchenorganisationen), IP-Suisse sowie die Aktivitäten zu „Das Beste der Region“. Untersucht wurden drei Aspekte: die Konzeption, die Leistungen (Outputs) sowie die Wirksamkeit. Allerdings ist die Breite der empirischen Basis in den drei Aspekten unterschiedlich gross: Zur Beurteilung der Konzeption lag eine umfangreiche und vollständige Datengrundlage in Form von Dokumenten, Controllingdaten und Interviewergebnissen vor. Die Datengrundlage zur Beurteilung der Leistungen und insbesondere der Wirkungen ist aber deutlich schmaler. Bei den Wirkungen erlauben die vorhandenen Daten lediglich eine Abschätzung des Wirkungspotenzials. Eine kausale Überprüfung der Wirksamkeit der Marketingaktivitäten war aber nicht möglich. Wir stellen die Ergebnisse der Beurteilung der Konzeption, der Leistungen und der Wirkungen in drei Abschnitten dar.

1.5.1 BEURTEILUNG DER KONZEPTION VON MASSNAHMEN IN ZEHN BEREICHEN

Es wurden sechs Kriterien zur Beurteilung der Konzeption in den zehn Bereichen definiert. Die sechs Kriterien sind die Formulierung und Begründung der übergeordneten

Zielsetzung, die Güte der Zielgruppendefinition, die Güte der Formulierung und Begründung der Kommunikationsziele, die Güte des verwendeten Kommunikationsmodells und die damit verbundene Schwerpunktsetzung, der Instrumentenmix und schliesslich der Umfang der Erfolgsmessung. Die Überprüfung der sechs Kriterien lieferte folgenden Befund:

- Fünf von sechs Kriterien werden aus Sicht der Evaluation gut erfüllt. Die entsprechenden Bewertungen auf einer Skala von 1 (nicht erfüllt) bis 4 (vollständig erfüllt) liegen zwischen 2.5 und 2.9. Dies stellt aus Sicht der Evaluation einen positiven Befund dar.
- Einzig das Kriterium Kommunikationsmodell und Schwerpunktsetzung fällt ab und erreicht eine Bewertung von 1.8 auf der Viererskala. Das heisst, nach Meinung der Evaluation werden die Kommunikationsmittel zu wenig fokussiert. Es werden zu viele Massnahmen und insbesondere zu viele Massnahmen mit kleinen Budgets vorgesehen.

Die Bewertung zeigt auf, dass es in drei Bereichen Verbesserungsbedarf gibt: Erstens wird der Gesamtrahmen der Kommunikation zwar detailliert erfasst und sauber dokumentiert, jedoch fehlen oftmals die grundlegenden Überlegungen, warum bestimmte Kommunikationsmassnahmen so durchgeführt werden. Es besteht zweitens ein Optimierungspotenzial, besonders im Hinblick auf die Präzision der Zielgruppendefinition, die Zahl der eingesetzten Instrumente und die getroffenen Kommunikationsmassnahmen. Die Auswahl der Instrumente kann drittens noch besser auf die definierte Zielgruppe abgestimmt werden oder es sollte festgehalten werden, welche Wirkungen man sich von den gewählten Massnahmen verspricht.

Dieser Befund ist in den jeweiligen Bereichen zu konkretisieren. Deren Marketingkonzeptionen werden stark unterschiedlich bewertet: Während die Bewertung für Bereiche, in denen ein hohes Budget zur Verfügung steht (Milch, Käse), überdurchschnittlich gut ausfällt, liegen die Beurteilungen in anderen Bereichen (Kartoffeln, Das Beste der Region) deutlich tiefer. Im Vergleich sehr kritisch fällt die Beurteilung im Bereich des Exportes von Spermadosen aus.

1.5.2 BEURTEILUNG DER LEISTUNGEN

Die Analyse der Quantität der Leistungen fokussierte sich auf den Anteil der Streukosten, die Sichtbarkeit der Werbung und die Verwendung der Kommunikationskanäle. Der Befund der Beurteilung der Leistungen der Absatzförderung präsentiert sich wie folgt:

- Je höher der Anteil der Streukosten am Gesamtbudget ist, desto höhere Effizienz kann unterstellt werden. Die bestproduzierte Werbekampagne kann ihre maximale Wirkung nicht entfalten, wenn am Ende zu wenig Geld für die zielgerichtete Streuung vorhanden ist. Die Auswertung zeigt, dass der Anteil der Streukosten mit durchschnittlich 32 Prozent des Gesamtbudgets über alle Verbände tief liegt. Wenn die Kostenanteile nur über die Medien/Basiswerbung betrachtet werden, steigt der Anteil der Streukosten immerhin auf 65 Prozent. Zudem liegen die Streukosten nicht nur insgesamt tief, sie schwanken in den einzelnen Bereichen massiv und zwar bis zu einem Faktor sechs.

- Die Sichtbarkeit der einzelnen Massnahmen sowie deren Einfluss auf die Wertschöpfungskette bis zum/zur Endkunden/-in sind unterschiedlich. Während die Basiskommunikation grundsätzlich durch die Konsumentinnen und Konsumenten wahrgenommen werden kann, ist dies beim Verkauf der verarbeiteten oder unverarbeiteten Produkte nicht immer gegeben. Der Kanal über die Gastronomie, den Detailhandel und die Industrie wird nur teilweise genutzt.

Die Effizienz der Outputs wurde nicht beurteilt, weil die notwendigen Daten fehlten und/oder zwischen den Bereichen nicht vergleichbar waren.

1.5.3 BEURTEILUNG DER WIRKUNGEN

Zur Beurteilung der Wirkungen der Absatzförderung wurde deren Einfluss auf drei Aspekte untersucht: Erstens die Präferenzen und das Kaufverhalten, zweitens die Reichweite, Akzeptanz und Wirksamkeit und drittens die Wertschöpfung. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die mittels Befragungen erhobenen Einstellungen von Konsumentinnen und Konsumenten zeigen, dass die Absatzförderung in einem Umfeld agiert, in dem sich potenziell Wirkungen erzielen lassen: Die Herkunft und die Qualität spielen beim Kaufentscheid offenbar eine wichtige Rolle. Die Schweizer Landwirtschaft geniesst eine grosse Sympathie, die Konsumentinnen und Konsumenten attestieren den Schweizer Produkten eine hohe Qualität. Sowohl Sympathie wie auch die Qualitätsvermutung und Zahlungsbereitschaft für inländische landwirtschaftliche Produkte nehmen im Verlauf der Zeit zu. Ein Beitrag der Absatzförderung zu dieser Entwicklung kann qualitativ vermutet werden. Dies lässt sich mit den eingesetzten Methoden aber nicht kausal bestätigen. Ebenso lässt sich mit den verfügbaren Daten nicht sagen, ob die Absatzförderung das Kaufverhalten tatsächlich zugunsten inländischer Produkte verändert hat und wie gross dieser Effekt allenfalls wäre.
- Die Untersuchungen im Bereich Fleisch und Milch zeigen, dass bei genügend grossem Mitteleinsatz (Milch und Fleisch weisen die grössten Werbebudgets auf) die Bekanntheit und Akzeptanz der Massnahmen der Absatzförderung gegeben ist. Die Werbung kommt bei den Zielgruppen an und wird gut aufgenommen. Ob dies bei den mit weniger Mittel ausgestatteten Marketingmassnahmen der Fall ist, muss wohl eher bezweifelt werden. Für inländisches Fleisch und inländische Milch wurde eine erhöhte Zahlungsbereitschaft ermittelt. Die Absatzförderung hat das Potenzial, diese Zahlungsbereitschaft zu stimulieren. Wie weit sie selber einen Beitrag zur Steigerung der Zahlungsbereitschaft geleistet hat und den Verkauf von Milch und Fleisch erhöht hat, kann mit den verwendeten Methoden nicht festgestellt werden.
- Es zeigt sich, dass in den meisten Branchen eine Erhöhung der Wertschöpfung grundsätzlich möglich ist. Die Wertschöpfung kann zumeist aus der Verdrängung von Importen sowie der Erhöhung der Kauf- und Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten generiert werden. Im Fall von exportorientierten Branchen wie dem Käse kann die Wertschöpfung zusätzlich aus einem Mengenwachstum stammen. Im Fall der importgeschützten Märkte von Milch und Kartoffeln lässt sich eine zusätzliche Wertschöpfung nur durch Substitution anderer Nahrungsmittel erreichen. Die Wertschöpfung kann durch die Branchen aber nicht

ausgewiesen werden. Von den unterstützten Branchen hat lediglich IP-Suisse ein Verrechnungsmodell geschaffen, das dies ermöglicht.

1.6 GESAMTBEWERTUNG

Wir fassen die Ergebnisse zu einer Gesamtbewertung zusammen, in dem wir die Stärken und Schwächen der Absatzförderung beschreiben.

Stärken

Die Absatzförderung weist folgende Stärken auf:

- Es besteht eine klare Problemdefinition und eine gute Abstützung auf empirische Daten.
- Das Instrument der Absatzförderung zeichnet sich aus ökonomischer Sicht durch seine hohe Marktkonformität aus.
- Die Ausstattung der Absatzförderung mit finanziellen Mitteln ist angemessen. Zudem garantiert die Portfolioanalyse eine hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Zuteilung und der Verwendung der Mittel durch das BLW.
- Die Konzeption der im Detail analysierten zehn Bereiche ist insgesamt gut: Es liegen klare Zielsetzungen, eine gute Zielgruppendefinition und ein guter Instrumentenmix vor.

Die Umsetzungsorganisation kann ebenfalls als Stärke aufgeführt werden: Die Organisation innerhalb des BLW sowie in der Kommunikation und der Zusammenarbeit zwischen dem BLW und den Leistungsempfängern funktioniert gut. Die Einbindung der Branchen- und Produzentenorganisationen über die Eigenbeteiligung und über ein eigenes Controlling ist gut gelungen. Die Verteilung der Mittel erfolgt transparent und nachvollziehbar.

Die Präferenzen auf dem Markt sprechen für einen Einsatz der Absatzförderung und lassen Wirkungen zumindest realistisch erscheinen: Die Landwirtschaft genießt Sympathie, die schweizerische Herkunft der landwirtschaftlichen Produkte ist für den Kaufentscheid bedeutsam und bei den Konsumentinnen und Konsumenten besteht eine erhöhte Zahlungsbereitschaft für Produkte aus der Schweiz.

Schwächen

Die wichtigsten Schwächen der Absatzförderung lassen sich wie folgt umreißen:

- Die Konzeption, die Zielsetzungen sowie die Umsetzungsstruktur sind nicht in einem strategischen Dokument festgehalten. Ebenso fehlen übergeordnete strategische Zielsetzungen auf Stufe des BLW. Es liegen zwar Ziele in der Verfassung, der Landwirtschaftsgesetzgebung und der Verordnung vor. Langfristige sowie mittelfristige strategische Ziele ebenso wie Kommunikationsziele, die sich periodisch überprüfen lassen und die als Grundlage für Vorgaben an die Produzenten- und Branchenorganisationen dienen können, fehlen.

- Es sind keine Indikatoren zur Zielüberprüfung der Absatzförderung als Ganzes vorhanden. Eine Wirkungsmessung fehlt logischerweise, da diese nur möglich wäre, wenn entsprechende Zielformulierungen und ein entsprechendes Controlling vorliegen würden.
- Sowohl auf der Ebene der Absatzförderung als Ganzes wie auch innerhalb der Konzeptionen der einzelnen Bereiche liegt aus Sicht der Evaluation eine teilweise Verzettlung der Mittel vor. Es werden zu viele verschiedene Bereiche und innerhalb der Bereiche zu viele verschiedene teilweise mit unterkritischen Budgets ausgestattete Massnahmen finanziert und umgesetzt.
- Die Mittelzuteilung mittels Portfolioanalyse weist neben den weiter vorne geschilderten Vorteilen auch Nachteile auf. Die Vorselektion und die Regeln der Portfolioanalyse (z.B. fehlende Ausschreibungen) begünstigen eine Verzettlung der Kräfte und wirken innovationsavers.

Fazit

Insgesamt kommen die Evaluierenden zum Ergebnis, dass die Absatzförderung grundsätzlich zweckmässig ist und das Potenzial hat, im gegebenen Umfeld Wirkungen im Sinne der gesetzlichen Zielsetzungen und im Sinne der Landwirtschaftspolitik zu erzielen. Die Beurteilung der Zweckmässigkeit der Gesamtkonzeption der Absatzförderung sowie der ausgewählten untersuchten Massnahmen auf Ebene des Konzeptes, der Leistungen und der Wirkungen bestätigt diesen Befund.

Die Evaluation empfiehlt daher, die Unterstützung der Absatzförderung durch den Bund weiterzuführen. Allerdings machen die Evaluierenden dies davon abhängig, dass Verbesserungen in der Konzeption, dem System der Mittelzuteilung, der strategischen Gewichtung der Mittel sowie der Ausgestaltung des Controllings und der Wirkungsmessung sowohl auf Stufe des BLW wie auch auf Ebene der einzelnen Branchenverbände vorgenommen werden. Wir führen diese bei den Empfehlungen näher aus.

1.7 EMPFEHLUNGEN

Ein Ziel der Evaluation lautete, Optimierungsmöglichkeiten für die Absatzförderungspolitik des Bundes zu eruieren. Aufgrund der Befunde formulieren wir acht Empfehlungen. Die ersten sechs richten sich primär an das BLW, die Empfehlung 7 an das BLW und die Produzenten- und Branchenorganisationen, die Empfehlung 8 nur an die Produzenten- und Branchenorganisationen.

Empfehlung 1: Gestaltung einer Gesamtstrategie

Die theoretische Analyse hat gezeigt, dass die strategischen und operativen Elemente der Absatzförderungspolitik zwar weitgehend vorhanden, aber über eine Vielzahl von Dokumenten verteilt sind. Um die strategische Steuerung zu erleichtern, empfehlen wir den Verantwortlichen des BLW eine Gesamtstrategie in einem einzigen Dokument festzuhalten. Dieses sollte folgende Elemente enthalten:

- *Zielsetzungen:* Diese umfassen Angaben zur Verankerung der Absatzförderung in der Landwirtschaftspolitik, aber auch die Definition des qualitativen oder quanti-

tativen Beitrags der Absatzförderung zu den Zielen der Landwirtschaftspolitik. Mittelfristige Zielsetzungen (auf zwei oder vier Jahre bezogen) lassen sich für einzelne Produktgruppen und Märkte (z.B. einzelne Länder) in Form von Zielen zu Reichweiten und Akzeptanz der Absatzförderung definieren. Ebenso sollten Ziele zur Abstimmung mit anderen Bereichen der Bundespolitik (Empfehlung 6) in der Gesamtstrategie enthalten sein.

- *Mittleinsatz:* Eine Strategie soll mittelfristige Festlegungen zur Mittelzuteilung nach Produktbereichen und Märkten auf Basis der bestehenden Portfolioanalyse enthalten. Ebenso wird empfohlen, die Mittelzuteilung für Innovation und Labels gemäss den Empfehlungen 3, 4 und 5 in eine Gesamtstrategie aufzunehmen.
- *Umsetzung:* Die Gesamtstrategie soll eine Beschreibung der BLW-internen Vollzugsstruktur, der Form der Zusammenarbeit mit den Verbänden sowie eine Beschreibung der Führungsinstrumente enthalten. Letztere werden in Empfehlung 7 nochmals aufgegriffen.
- *Überprüfung der Strategie:* Die Gesamtstrategie soll zeitlich befristet sein. Es wird empfohlen, einen Rhythmus und ein Verfahren (Selbst- oder Drittevaluation) zur Überprüfung der Strategie grob zu definieren.

Wir glauben, dass die Formulierung einer Gesamtstrategie in einem Dokument mit einer Länge von zehn bis zwanzig Seiten zunächst die BLW-interne strategische Diskussion erleichtern dürfte. Dabei ist es notwendig, dass die Strategie innerhalb des Amtes und im Departement geprüft und verankert wird. Die Gesamtstrategie kann darüber hinaus die Kommunikation und Diskussion mit den Marktpartnern unterstützen.

Empfehlung 2: Formulieren von übergeordneten strategischen Zielsetzungen durch das BLW

Übereinstimmend mit den Ergebnissen der theoretischen Analyse und des Peer-Reviews empfehlen wir, dass das BLW im Rahmen der Absatzförderung eine stärkere Führungsrolle wahrnimmt, indem im Rahmen einer Gesamtstrategie strategische Ziele definiert werden. Diese sollten gemäss Ergebnissen des Peer-Reviews folgende Aspekte adressieren:

- Ziele für die Kommunikation im In- und Ausland,
- Zielsetzungen für die einzelnen Produktgruppen (insbesondere die quantitativ grössten Bereiche Milch, Käse und Fleisch),
- Zielsetzungen zu einer Differenzierungsstrategie und zur Etablierung eines Labels mit Qualitätsaussage,
- Ziele zur Verbesserung der Sichtbarkeit der Kommunikation am Point of Sale (PoS) sowie
- Ziele zur Förderung innovativer Projekte/Massnahmen.

Die Evaluation ist sich bewusst, dass eine quantitative Zielsetzung nicht einfach zu formulieren ist, zumal sich klare Ursache-Wirkungszusammenhänge beim Marketing nur sehr schwer identifizieren lassen. Die Formulierung quantitativer Ziele ist am ehes-

ten in Bezug auf die Bekanntheit und Reichweite von Marketingmassnahmen für einzelne Produktgruppen in einzelnen Märkten möglich, welche sich mittels Umfragen überprüfen lassen, wie dies bereits heute schon geschieht. In Bezug auf die abgesetzten Mengen lassen sich quantitative Ziele nur grob festlegen: So etwa kann formuliert werden, welcher Trend in einem mittelfristigen Zeitraum in Bezug auf die Entwicklung der Absatzmengen erwartet wird („Steigerung“, „Halten“, „Bremsen des Rückgangs“). Ferner lassen sich qualitative oder zeitliche Ziele fixieren.

Empfehlung 3: Konzentration der Mittel

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass es notwendig ist, die Mittel sowohl auf Ebene des BLW wie auch auf Ebene der einzelnen Massnahmen stärker zu konzentrieren. Auf Ebene des BLW soll sich die Mittelzuteilung an den noch zu formulierenden übergeordneten strategischen Zielsetzungen orientieren. Ein besonderer Fokus soll gemäss Ergebnissen des Peer-Reviews (vgl. dazu Abschnitt 5.4) auf folgende Bereiche gelegt werden:

- *Kommunikation in ausländischen Märkten:* Für ausgewählte Produkte sollen Mittel gezielt für die Erschliessung der Märkte in einzelnen ausgewählten Ländern eingesetzt werden. Bei den Produkten steht dabei sicherlich der Käse im Vordergrund. Es sollen wenige Länder oder allenfalls auch nur ein Land ausgewählt werden, indem die Mittel konzentriert und ein messbarer Effekt in Bezug auf die Bekanntheit und Reichweite der Produkte erzielt werden kann.
- *Kommunikation der Qualität und des Mehrwerts von Schweizer Produkten:* Schweizer Produkte geniessen gemäss den jüngsten Erhebungen ein sehr positives Image und es wird ihnen eine hohe Qualität zugeschrieben. Diese Aspekte sollen weiterhin gezielt mit den Mitteln der Absatzförderung bearbeitet werden.
- *Förderung der Innovation in der Absatzförderung:* Es soll ein Fokus auf die Förderung neuer innovativer Projekte der Absatzförderung gelegt werden. Dabei geht es nicht etwa um die Gestaltung neuer landwirtschaftlicher Produkte, sondern um die Unterstützung von neuen Ideen der Absatzförderung (z.B. Einbezug neuer Medien). Diese sollen zeitlich begrenzt, dafür mit weniger starken Auflagen (Reduktion oder Streichung der Vorgaben zu den Eigenmitteln) gefördert werden.

Das BLW soll die Leistungsempfänger zu einer stärkeren Bündelung der Mittel auf ausgewählte Massnahmen ermuntern. Diese gilt insbesondere für Bereiche mit wenig Mitteln. Wenn ein unterkritisches Budget mit einer mangelhaften Konzeption zusammenfällt, ist die Streichung der Massnahmen notwendig.

Empfehlung 4: Stärkere Orientierung des Mittelzuteilungssystems an Leistung und Wettbewerb

Wir empfehlen, bei der Vergabe der Mittel leistungsorientierter vorzugehen, das heisst, auf den Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Zielsetzungen abzustellen. Konkret empfehlen wir, folgende Veränderungen zu prüfen:

- Die Portfolioanalyse für die Produktgruppen kann beibehalten werden. Jedoch empfehlen wir eine stärkere prospektive und leistungsorientierte Mittelvergabe. Zu prüfen ist die Anwendung eines Punkteverfahrens zur Bewertung der durch die

Produzenten- und Branchenorganisationen angebotenen Leistungen im Sinne der Wertschöpfungswirkung der Landwirtschaft.

- Ein Teil der Mittel soll, wie in Empfehlung 3 dargelegt, für innovative Projekte reserviert und im Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Für diesen Teil ist die Senkung der Eigenmittelbeteiligung von 50 Prozent in Betracht zu ziehen, damit auch kleinere Organisationen die notwendigen Eigenmittel aufbringen können.

Empfehlung 5: Schaffung eines Labels mit Qualitätsaussage

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass es zielführend ist, eine klare Differenzierungsstrategie mittels eines gemeinsamen Labels mit Qualitätsaussage umzusetzen. Eine Qualitätsaussage umfasst Aussagen zu Herkunft und Qualität der Produkte (Tierwohl, Landschaftsschutz, Genussqualität usw.). Damit soll erreicht werden, dass der Mehrwert der durch die Absatzförderung unterstützten Produkte für die Konsumenten/-innen sichtbar wird.

Das BLW soll dabei eine aktive Rolle wahrnehmen und versuchen, den laufenden oder nicht erfolgreichen Aktivitäten neue Impulse zu verleihen und in dieser Hinsicht in einer Gesamtstrategie konkrete Ziele zu fixieren (Empfehlung 2). So ist es aus Sicht der Evaluation sinnvoll, das bestehende Label „Schweiz.Natürlich“ mit einer Qualitätsaussage zu verbinden und die einheitliche Verwendung des Labels bei Kampagnen zu fördern. Alternativ könnte auch das bestehende Label „Suisse Garantie“ genutzt werden. Ideal wäre es, das Label so nahe als möglich am Point of Sale (PoS) zu platzieren. Das Evaluationsteam ist sich bewusst, dass dies aufgrund der unterschiedlichen Interessen des Detailhandels schwierig zu bewerkstelligen ist. Da die Nähe zum Point of Sale (PoS) für die Wirksamkeit aber entscheidend ist, müssen weitere Versuche in diese Richtung unternommen werden.

Empfehlung 6: Verminderung von Zielkonflikten und Ausbau von Synergiegewinnen mit anderen Bundespolitiken

Die theoretische Beurteilung hat ergeben, dass es ein Potenzial bei der Erhöhung der Übereinstimmung der Absatzförderungs politik mit Zielen anderer Bundespolitiken gibt. Um den grössten Zielkonflikt der Absatzförderung mit der Bundespolitik im Bereich Nachhaltigkeit und Biodiversität zu vermindern, sollte beispielsweise eine verstärkte Unterstützung des Bio-Labels durch die Absatzförderung geprüft werden oder die Verwendung eines Kommunikationslogos ähnlich der Alkoholwerbung („consommation avec modération“) erwogen werden, wo dieser sinnvoll ist. Mögliche Synergiepotenziale sollen beispielsweise mit der Pärkepolitik des Bundes gesucht werden.

Empfehlung 7: Optimierung des Controllings und der Wirkungsmessung

Die Evaluation ist sich bewusst, dass der Aufbau eines zentralen Controllings mit grossem Aufwand verbunden ist. In Anlehnung an die Ergebnisse des Peer-Reviews empfehlen wir deshalb, das Controlling bei den Produzenten- und Branchenorganisationen zu belassen. Jedoch scheint eine minimale übergreifende Kontrolle durch das BLW notwendig. Daher wird empfohlen, das Controlling der Produzenten- und Branchenorganisationen in regelmässigen Abständen durch externe Audits zu überprüfen und in Abständen externe Evaluationen zur Wirkungsmessung vorzunehmen. Gemeinsam mit

den Branchenverbänden soll zudem geprüft werden, wie die Erfolgskontrolle optimiert werden kann und in welchem Umfang sich ein einheitliches System der Datenerfassung etablieren lässt, sodass sich die Wirkungen besser beurteilen lassen. Eine Unterstützung des Wirkungscontrollings durch das BLW wird von der Evaluation als sinnvoll erachtet, da ein solches Controlling ein integraler Bestandteil eines guten Marketings ist.

Empfehlung 8: Weitere Optimierung der Kommunikationskonzepte der Bereiche

Die Evaluation kann folgende Hinweise formulieren, die zu einer operativen Verbesserung der Konzeptionen der einzelnen Kommunikationsmassnahmen beitragen können:

- Sowohl das Peer-Review wie auch die Bewertung der Umsetzung der Massnahmen haben gezeigt, dass ein stärkerer Einbezug der Industrie, der Gastronomie und des Detailhandels in die Absatzförderungspolitik sinnvoll ist. Wir empfehlen, dies innerhalb der Bereiche zu prüfen und – wo sinnvoll – umzusetzen. Dies dürfte im Bereich der Industrie und der Gastronomie eher gelingen, da hier ein Marketing produkteneutral erfolgen kann. Im Handel zeigen sich bei der Förderung von Marken die Probleme der Marktverzerrung und der Mitnahmeeffekte. Lassen sich diese Probleme nicht vermeiden, muss auf eine solche Förderung verzichtet werden.
- Der Anteil der Streukosten (also der Teil der Kommunikationsmittel, welcher zur Verbreitung der Werbebotschaft dient) soll erhöht werden.
- Die Auswahl der Kommunikationsmassnahmen sollte stärker reflektiert und begründet werden. Dazu ist in den einzelnen Bereichen eine mittelfristige Strategie zu entwickeln. Diese sollte neben den Zielen eine stärkere Konzentration der Mittel auf weniger Massnahmen (insbesondere in den Bereichen mit tiefen Budgets) vorsehen, die dafür dauerhafter eingesetzt werden sollen.
- Es sollte geprüft werden, ob ein einheitliches System entwickelt werden kann, mit dessen Hilfe sich eine bessere Schätzung der Wirksamkeit der Absatzförderung vornehmen liesse. Zwar betreiben die meisten Branchenverbände eine Erfolgskontrolle. Allerdings lässt diese kaum einen Nachweis der Wirkungen zu. Die Evaluation ist sich bewusst, dass dies insgesamt ein schwieriges Unterfangen darstellt. Dennoch sollte nach dem Vorbild von IP-Suisse geprüft werden, ob eine bessere Kontrolle der mit einem Label verkauften Produkte möglich ist und ob sich auf diesem Weg die Wertschöpfung und damit die Wirkung besser beurteilen lässt.

Der Bund hat gestützt auf Art. 12 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) die Möglichkeit, die Absatzförderung in der Landwirtschaft im Bereich Marketing-Kommunikation finanziell zu unterstützen. Das Budget dafür beträgt für die Jahre 2014 bis 2017 56 Millionen Franken pro Jahr. Die Leistungen des Bundes erfolgen nach den Prinzipien der Selbstverantwortung und der Subsidiarität. Die Produzenten- und Branchenorganisationen der Landwirtschaft sind selber für die Massnahmen der Absatzförderung zuständig, ergreifen die Initiative, entwickeln Massnahmen und finanzieren diese mindestens zur Hälfte selber.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) will die Absatzförderung durch unabhängige Externe bewerten lassen. Interface Politikstudien Forschung Beratung wurde zusammen mit htp St.Gallen mit dem Auftrag betraut.

2.1 ZIELSETZUNG ---

Die Evaluation verfolgt zwei Ziele:

- *Summative Evaluation der Absatzförderung*: Die Zweckmässigkeit der Absatzförderung ist im Hinblick auf ihre finalen Zielsetzungen zu überprüfen.
- *Formative Evaluation der Absatzförderung*: Von der Zielsetzung bis zur Wirksamkeit der Absatzförderung ist eine Wirkungskette definiert, die grob die drei Teile Konzept, Leistungen und Wirkungen umfasst. Die Evaluation hat zum Ziel, die drei Elemente zu untersuchen und Optimierungsmöglichkeiten zu eruieren.

Um die Zielsetzungen zu konkretisieren, hat die Evaluation zwei Gegenstände definiert: Evaluationsgegenstand 1 umfasst die Beurteilung der Zweckmässigkeit der Absatzförderung. Evaluationsgegenstand 2 bezieht sich auf die Umsetzung der Absatzförderung auf Stufe der einzelnen Massnahmen. Zu jedem Gegenstand lassen sich Evaluationsfragen definieren. Wir gehen auf die zwei Gegenstände und die Evaluationsfragen ein.

2.2 EVALUATIONSGEGENSTAND 1: ZWECKMÄSSIGKEIT ---

Evaluationsgegenstand 1 umfasst die Prüfung der *Zweckmässigkeit* der landwirtschaftlichen Absatzförderung im Sinne der eingangs genannten Zielsetzung. Um Gegenstand 1 zu beurteilen, ist erstens eine Darstellung der landwirtschaftlichen Absatzförderung notwendig, zweitens die Definition von Bewertungskriterien und drittens die Prüfung dieser Kriterien.

Zu Evaluationsgegenstand 1 lassen sich folgende Fragestellungen formulieren:

- Wie ist das Instrument der Absatzförderung aus Sicht der Politikwissenschaft, der Marketingwissenschaft und der Ökonomie zu beurteilen?² Gibt es aus theoretischer Sicht bessere Alternativen?
- Ist die Absatzförderung grundsätzlich geeignet, die im Gesetz formulierten Ziele zu erreichen? Wie ist die Absatzförderung vor dem Hintergrund anderer agrarpolitischen Instrumente der Schweiz, insbesondere im Bereich Produktion und Absatz (z.B. Finanzielle Förderung, Grenzschutz) und vergleichbarer Konzepte anderer Branchen (z.B. Schweiz Tourismus) zu beurteilen? Ist das Instrument kohärent in den Massnahmenkatalog der Landwirtschaftspolitik eingebettet?
- Wie schneidet die Absatzförderung im Vergleich mit der Politikgestaltung der EU und der OECD ab?

2.3 EVALUATIONSgegenstand 2: UMSETZUNG DER ABSATZFÖRDERUNG

Der *Evaluationsgegenstand 2* Umsetzung der Absatzförderung beinhaltet die Analyse von *Massnahmen aus zehn ausgewählten Bereichen* der Absatzförderung. Die Umsetzung wird dabei in drei Aspekte unterteilt. Es ist dies erstens das Konzept der Massnahmen, welches die Vorgaben der Absatzförderung konkretisiert. Zweitens werden pro Massnahme die Qualität und der Umfang der Leistungen, welche durch die Produzenten- und Branchenorganisationen erbracht werden, analysiert. Drittens resultiert daraus eine Wirkung bei den Zielgruppen, den Konsumentinnen und Konsumenten. Für jedes dieser drei Teile von Gegenstand 2 lassen sich Evaluationsfragen formulieren.

Fragestellungen zu Gegenstand 2.1: Konzept

- *Kohärenz der Konzeption:* Wie sind die einzelnen zu untersuchenden Massnahmen aus Sicht der Marketingtheorie zu beurteilen? Entspricht die Konzeption der Massnahmen den Standards, die heute im Marketing gelten (Zielformulierung, Konsistenz der Zielsetzung)? Ist die Konzeption nachvollziehbar und vollständig?
- *Mittelzuteilung:* Ist die Mittelzuteilung nachvollziehbar? Sind Wirkungen grundsätzlich möglich? Ist der Instrumentenmix nachvollziehbar? Ist eine Erfolgskontrolle vorhanden?

Fragen zu Gegenstand 2.2: Leistungen

- *Umfang des Outputs:* Wie sind die Anzahl und die Zusammensetzung der Leistungen sowie die Mittelverteilung zu beurteilen?
- *Effizienz:* Wie ist die Effizienz des Outputs zu beurteilen (Kosten der Leistungen im Vergleich zwischen den verschiedenen Verbänden)?

Fragen zu Gegenstand 2.3: Wirkungen

- *Reichweite und Akzeptanz:* Wie gut werden die Zielgruppen erreicht? Welche Erkenntnisse lassen sich diesbezüglich aus den Marktstatistiken und weiteren Befragungen des BLW ableiten?

² Zu theoretischen Überlegungen in Bezug auf den Einsatz von Instrumenten der Politik vgl. Braun/Giraud 2003; Howlett/Ramesh 1993; Bolliger 2012; Kuss/Tomczak 2007; Kroeber-Riel 1992; Kroeber-Riel/Esch 2000.

- *Einfluss auf die Präferenzen und das Kaufverhalten:* Wie weit sind die Massnahmen potenziell in der Lage, Präferenzen im Kaufverhalten der Konsumentinnen und Konsumenten zu verändern? Welche Folgerungen lassen sich diesbezüglich aus den Ergebnissen der vom BLW geplanten Umfragen ableiten?
- *Erfolgsmessung:* Werden die Erfolge der unterstützten Massnahmen mit geeigneten Instrumenten gemessen und fliessen die Ergebnisse in die Verbesserung weiterer Massnahmen ein (continuous improvement)?

2.4 METHODIK

Um die Evaluation vorzunehmen, gehen wir bei Evaluationsgegenstand 1 wie folgt vor:

- *Theoretischer Soll-Ist-Vergleich und Quervergleiche mit der Politikgestaltung im In- und Ausland:* Kriterien aus der Politikwissenschaft zur Gestaltung von Politikprogrammen, der Ökonomie und aus der Marketingliteratur zum generischen Marketing wurden zu einem allgemeinen Katalog verdichtet, welcher die theoretische Beurteilung anleitet. Ebenso wurde ein Quervergleich mit vergleichbaren Politiken im in- und Ausland vorgenommen. Die Informationen zur Durchführung der Beurteilung stammen aus Dokumenten zur Absatzförderung, Interviews und wissenschaftlicher Literatur.
- *Peer-Review:* Die theoretische Beurteilung wird mit einem Peer-Review ergänzt. Dabei werden drei unabhängige Experten (sogenannte Peers) aus der Schweiz, Deutschland und Österreich herangezogen. Die Peers werden die Ergebnisse der theoretischen Beurteilung sowie eine Beschreibung der Absatzförderung in der Schweiz als Basis für ihre Arbeit erhalten. Mit der Unterstützung von Interface wird ein zwei Tage dauerndes Hearing durchgeführt, bei dem neun Stakeholder befragt werden.

Evaluationsgegenstand 2 weist eine ausgeprägte Heterogenität auf. Es bestehen fünf Kategorien von Massnahmen, die in sich zwar homogene Wirkungsketten aufweisen, sich aber stark voneinander unterscheiden. Gemeinsam mit dem Auftraggeber wurden zehn durch die Absatzförderung unterstützte Bereiche mit Massnahmen ausgewählt, deren Umsetzung im Hinblick auf Konzeption, Output und Wirkung im Detail evaluiert wird (vgl. Darstellung D 2.1).

D 2.1: Auswahl der zu evaluierenden Massnahmen

Kategorien von Massnahmen	Bereiche der zu evaluierenden Massnahmen	Begründung
1 Produktgruppen mit beschränkter Importkonkurrenz ³	1) Milch 2) Kartoffeln	Relativ grosser Mitteleinsatz in der Kategorie
2.1 Produktgruppen mit relevanter Import-	3) Käse	Quantitativ bedeutsamer Bereich im freien Handel

³ Ausgeprägter Grenzschutz in Form hoher Zölle und tiefer Zollkontingente, Produkte mit hohem Selbstversorgungsgrad

Kategorien von Massnahmen	Bereiche der zu evaluierenden Massnahmen	Begründung
konkurrenz	4) Fleisch 5) Getreide	Produkte mit Grenzschutz und Ergänzungsimporten
2.2 Weitere Produktgruppen	6) Projekt Schweizer Rinderzüchter	Massnahme für Non-Food, nur mit Exportförderung
3 Themenbereiche	7) Bio 8) Produkte aus integrierter Produktion (IP)	Bedeutsame Themenbereiche
	9) Das Beste der Region	Wichtigste überregionale Kampagne, konzeptionell interessant
4 Informationskampagnen für gemeinwirtschaftliche Leistungen	<i>Keine Massnahme ausgewählt</i>	
5 Sektorübergreifende Massnahmen	10) Suisse-Garantie	Bedeutendste sektorübergreifende Massnahme

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Segessenmann 2014.

Für die Evaluierung von Gegenstand 2 wird ein Soll-Ist-Vergleich vorgenommen. Dabei wird geprüft, ob die Konzeption der Massnahmen der zehn ausgewählten Bereiche und die Leistungen den Standards eines modernen Marketings (Soll-Vorgaben) entsprechen. Die Soll-Vorgaben wurden in Form eines Kriterienkatalogs durch die Evaluation entwickelt und für die Beurteilung der zehn Massnahmen angewendet.

Die folgenden Methoden und Informationsquellen dienen als Grundlage zur Beurteilung der einzelnen Massnahmen:

- *Auswertung von Dokumenten:* Controllingberichte, Gesuche und Abrechnungen der Beauftragten, weitere Dokumente der Auftragnehmer (Marketingplanungen, -konzepte und -instrumente).
- *Interviews:* Vier Interviews mit Expertinnen und Experten des BLW und 18 Interviews mit Vertretenden der verantwortlichen Produzenten- und Branchenorganisationen sowie Vertretenden des Handels. Eine Liste der interviewten Personen findet sich im Anhang A3. Die Interviews dienen insbesondere dazu, das Verständnis der Konzeption zu verbessern und Erläuterungen zur Auswahl des Instrumentenmix einzuholen.
- *Auswertung von Umfragedaten und Marktdaten:* Auswertung von Marktdaten sowie der Ergebnisse der Befragung von Demoscope, welche durch das BLW in Auftrag gegeben und mit spezifischen Fragen für die Evaluation ergänzt wurde.

Als ergänzenden Vergleich zu den zehn ausgewählten Massnahmen wurde summarisch der Bereich Zucker untersucht, da dieser nicht von der Absatzförderung profitiert.

In den nachfolgenden Abschnitten geben wir einen primär deskriptiven Überblick über die Absatzförderung. Die Informationen für dieses Kapitel stammen aus der Dokumentenanalyse sowie ergänzend dazu aus den Interviews mit den Verantwortlichen des BLW. Die Beschreibung wird die Grundlagen für die theoretische Beurteilung in Kapitel 4 liefern. Das Kapitel ist nach folgender Systematik aufgebaut: Zuerst geben wir einen Überblick über die Entstehung und Entwicklung der Absatzförderung. Anschließend wird deren Einbettung in die Landwirtschaftspolitik dargestellt. Ein eigener Abschnitt ist den Zielen und Massnahmen gewidmet. Es folgt ein Abschnitt, in dem anhand des Wirkungsmodells des BLW im Detail aufgezeigt wird, wie die Wirksamkeit der Absatzförderung theoretisch eintreten soll. Das Kapitel schliesst mit einer Beschreibung des aktuellen Vollzugs und einem Überblick über die Outputs der Jahre 2013 und 2014.

3.1 ENTSTEHUNG

Die Schweizer Landwirtschaft hat in den vergangenen sechzig Jahren einen starken Wandel erlebt. Dieser Abschnitt streift die Entwicklung der Schweizer Landwirtschaft von 1951 bis Mitte der 1990er Jahre und zeigt anschliessend die Entstehung der heutigen Absatzförderung auf.

Vor der Agrarreform (1951–1995)

Das erste Landwirtschaftsgesetz in der Schweiz wurde 1951 verabschiedet. Darin wurde der Versorgungsauftrag der Landwirtschaft formuliert. Die Bundespolitik erhielt mit dem Gesetz darüber hinaus den Auftrag, den gesunden Bauernstand und eine leistungsfähige Landwirtschaft zu fördern. In den folgenden Jahrzehnten unternahm der Bund grosse Anstrengungen, die Landwirtschaft namentlich über Subventionen zu unterstützen. Preisgarantien und Übernahmegarantien waren weitere wichtige Instrumente der Landwirtschaftspolitik. Allerdings führte diese Landwirtschaftspolitik zu negativen ökonomischen und ökologischen Auswirkungen. Probleme ergaben sich aus der Überproduktion an landwirtschaftlichen Gütern und dem hohen Preisniveau dieser Güter in der Schweiz im Vergleich zum Ausland. In den 1980er Jahren war der Handlungsbedarf akut und erste Reformschritte wurden eingeleitet, zum Beispiel die Einführung der Tierhaltebeiträge. Die landwirtschaftliche Produktion führte zudem zu Belastungen der Umwelt (z.B. der Gewässer). In den 1990er Jahren wurde aufgrund dieser Entwicklung ein Wandel in der Landwirtschaftspolitik eingeleitet. Direkte Interventionen des Staates in die Märkte wurden abgebaut sowie die Subventionen durch Direktzahlungen ersetzt. Damit wurde die Preispolitik von der Einkommenspolitik entkoppelt.⁴

⁴ <<https://www.landwirtschaft.ch/wissen/agrarpolitik/agrarreform/>>, Zugriff: 4.5.2015.

1. Reformphase (1993–1998): Verschiedene disperse Massnahmen zur Absatzförderung

1996 nahmen Volk und Stände den Landwirtschaftsartikel (Art. 104) in die Bundesverfassung auf. Dieser stellt formell und inhaltlich einen wichtigen Meilenstein für die Schweizer Agrarpolitik dar. Die verschiedenen agrarpolitischen Erlasse wurden auf Basis des Verfassungsartikels in einem Gesetz zusammengefasst und wichtige Neuerungen (bspw. Abschaffung der Preis- und Absatzgarantien) für die Landwirtschaft wurden gesetzlich verankert.⁵

In dieser Zeit lassen sich verschiedene Massnahmen zur Absatzförderung finden, die allerdings nicht in einem gemeinsamen Konzept zusammengefasst waren, sondern unabhängig voneinander von einzelnen Akteuren umgesetzt worden sind. Zu nennen sind die Marketingaktivitäten der staatlichen Vermarktungsorganisationen wie der Schweizerischen Käseunion AG oder der Schweizerischen Zentralstelle für Butterversorgung (Butyra), welche diese neben der Verwertung der Milchprodukte zur Förderung des Absatzes umsetzen mussten. Weitere Kommunikationsmassnahmen zur Absatzförderung wurden von der Getreideverwaltung sowie der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (Obst- und Kartoffelverwertung) umgesetzt.

2. Reformphase (1999–2003): Schaffung einer rechtlichen Basis und erste Umsetzung der Absatzförderung

Im Zentrum der zweiten Reformphase stand die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors. Um dies zu gewährleisten, reduzierte der Staat seine regulierenden Markteingriffe. Die Preis- und Absatzgarantien wurden aufgehoben ebenso der garantierte Milchpreis. Durch die schrittweise Liberalisierung des Markts in Kombination mit der zunehmenden Marktöffnung nahm auch die Bedeutung eines professionellen Marketings zu.⁶ Im Rahmen der Reform 1999 wurde deshalb der Art. 12 im LwG geschaffen. Dieser hält die Aufgaben der Landwirtschaft sowie die Grundzüge der Agrarpolitik fest.⁷ Zudem erhielt die Absatzförderung für Schweizer Landwirtschaftsprodukte damit eine neue rechtliche Basis (für eine ausführliche Darstellung der Gesetzesgrundlage vgl. Abschnitt 3.3).⁸

Die bisherigen Vermarktungsorganisationen Schweizerische Käseunion AG oder die Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung (Butyra) stellten Ende 1999 ihre Tätigkeiten ein. Die von ihnen betriebenen Kommunikationsmassnahmen wurden durch das neue Instrument der Absatzförderung übernommen. Zunächst gab es Versuche, eine zentrale Marketingorganisation für den Landwirtschaftsbereich zu schaffen. Diese Idee wurde aber zugunsten der Unterstützung der Verbände für das landwirtschaftliche Marketing fallen gelassen. Neu werden dafür Kommunikationsmassnahmen, Marktforschung und das Marketing-Controlling kofinanziert. Die Finanzhilfen für Marketingmassnahmen werden seither projektorientiert ausgestaltet und unterstützen konkrete Marketingkommunikationsaktivitäten subsidiär.⁹ Der Bund übernimmt

⁵ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2009.

⁶ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2000.

⁷ Bundesrat 1996.

⁸ Segessenmann 2014.

⁹ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2014.

die Hälfte der Ausgaben, für die andere Hälfte müssen die mit den Marketingmassnahmen betrauten Verbände selber aufkommen.¹⁰ Die Grundidee der Absatzförderung wird im Agrarbericht 2010 wie folgt umschrieben: „Die Grundprinzipien des Konzeptes zur Absatzförderung sind die Selbstverantwortung der marketingverantwortlichen Organisationen, das Subsidiaritätsprinzip, die Mittelverteilung an Produktmarkt-Bereiche nach deren Investitionsattraktivität und die projektorientierte Finanzhilfe.“¹¹ Bei der Gestaltung der Absatzförderung wurden Modelle wie jene der CMA (Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH, von 1970 bis 2009) in Deutschland oder der AMA (Agrarmarkt Austria, seit 1993) in Österreich geprüft. Die beiden Modelle basieren auf einer Zwangsabgabe bei den Betrieben der Land- und Ernährungswirtschaft. Eine solche Lösung wurde für die Schweiz aber nicht weiterverfolgt.

Die Mittelzuteilung erfolgt mittels einer Portfolioanalyse (vgl. dazu Abschnitt 3.5), welche die Investitionsattraktivität nach Marktattraktivität und Wettbewerbsstärke einzelner Landwirtschaftsprodukte abbildet. Zusätzlich wird eine Zusammenarbeit und Koordination der Massnahmen unter den Finanzhilfeempfängern vorausgesetzt. Der gemeinsame Auftritt spielt eine wichtige Rolle, damit die Marketingmassnahmen ihre optimale Wirkung im liberalisierten Markt entfalten können.¹² Die Mittelzuteilung erfolgt in zwei Stufen: Zunächst legt das BLW aus seiner Sicht die Mittel für die einzelnen Produktbereiche fest. In einer zweiten Stufe werden die Mittel auf Basis der Finanzierungsgesuche der Verbände verteilt.¹³

Um das neu eingeführte Instrument zu überprüfen, wurden 2001 zwei Evaluationsstudien durchgeführt.¹⁴ Aufgrund dieser Ergebnisse hat das BLW beschlossen, die Effizienz des Einsatzes der Absatzförderungsmittel zu untersuchen und gegebenenfalls die Methode der Mittelzuteilung zu überarbeiten.¹⁵ Die Ergebnisse dieser 2002 durchgeführten Untersuchung zeigten, dass sich die Portfolioanalyse zur strategischen Vorsteuerung eignet. Trotzdem wurde das Mittelzuteilungssystem überarbeitet und wurden zusätzlich zu den ökonomischen Überlegungen auch politische Kriterien in die Analyse aufgenommen.

Ebenfalls 2002 veranlasste das BLW eine Zwischenevaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung auf regionaler Ebene. Die Mittel für die regionale Absatzförderung betrugen zwischen 1997 und 2001 jährlich 12,6 Millionen Franken.¹⁶ Insgesamt zog die Zwischenevaluation eine positive Bilanz, was die Wirkungen der vom BLW unterstützten zwanzig regionalen Produkte angeht. Der Aufbau von Netzwerken im ländlichen Raum wurde als wertvoll erachtet. Die Unterstützung von gemeinde-, branchen- und produktübergreifenden Kooperationen mit gemeinsamen Zielsetzungen erachteten die befragten Vollzugsträger und Projektverantwortlichen als entscheidenden Faktor, um

¹⁰ Basis für dieses System lieferte eine Studie aus dem Jahre 1998, welche durch die Firma input erstellt worden ist.

¹¹ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2010.

¹² Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2000.

¹³ Vgl. dazu input 1998, König/Senti 2002 und Senti 2007.

¹⁴ Bösch/Kuster 2001; König/Senti 2001.

¹⁵ König/Senti 2002.

¹⁶ Bättig et al. 2002.

regionale Entwicklungspotenziale auszuschöpfen. Zudem wurden die Finanzhilfen an die regionale Absatzförderung befürwortet. Es wurden kaum unerwünschte Mitnahmeeffekte verzeichnet. Die Evaluation zeigte, dass Wertschöpfungseffekte nicht nachgewiesen werden konnten. Infolgedessen wurde die regionale Absatzförderung angepasst und es wurden nur noch vier überregionale Projekte gefördert.¹⁷

3. Reformphase (2004–2007): Erste Anpassungen der Absatzförderung
Die dritte Reformphase widmete sich weiterhin der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit und Multifunktionalität. Ziel war es, den mit der Agrarpolitik 2002 eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen. Um die Marktanteile unter den immer härteren Konkurrenzverhältnissen zu sichern, strebte man mit der Agrarpolitik 2007 eine weitere Flexibilisierung des Milchmarkts an und traf damit den Entscheid zur Aufhebung der Milchkontingentierung (Umsetzung 2009). Zudem wurde auch die Versteigerung von Fleischimportkontingenten eingeführt.¹⁸

Im Bereich der Absatzförderung legte das BLW den Fokus auf den einheitlichen Auftritt und die Abstimmung der Kommunikationsinhalte mit den weiteren Massnahmen anderer Marktpartner. Die Branche hatte aus eigener Initiative bereits 2004 das Label „Suisse Garantie“ geschaffen, mit dem Ziel, die Sichtbarkeit der Herkunft auf den Produkten zu verbessern.

Seit 2004 stellt das BLW auch gewisse Anforderungen an die Ausbildung der Projektverantwortlichen in den unterstützten Organisationen und prüft bei der Gesuchseingabe die Qualität der Marketingkonzeption. Zusätzlich wurden die Bestimmungen zum Wein und im Bereich der regionalen Absatzförderungen in der Absatzförderungsverordnung ergänzt. Seither wird auch der Wein im Inland unterstützt (vgl. Darstellung DA 3 im Anhang A6).¹⁹

2005 wurden einerseits präzise Anforderungen an das Marketingcontrolling formuliert und andererseits die Wirkungskontrolle ausgebaut. Die unterstützten Organisationen sind seither verpflichtet, dem BLW Daten zu bestimmten Indikatoren zuzustellen, wobei unter anderem das Verhältnis der Wirkungen zu den Kosten berücksichtigt werden soll. Damit wird neu neben der Wirkungseffizienz auch die Ressourceneffizienz gemessen.²⁰ Für die Vereinheitlichung der Anforderungen an regionale Produkte wurden 2006 privatrechtliche, nationale Mindestanforderungen an Regionalmarken ausgearbeitet. Dadurch sollte das Vertrauen der Konsumenten/-innen in dieses Marktsegment gestärkt werden.²¹ Die seither eingeleiteten Veränderungen wurden im Rahmen der Revision der Verordnung im Jahr 2006 berücksichtigt.

Im August 2007 hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung mit „Schweiz. Natürlich.“ ein gemeinsames Erscheinungsbild für alle vom Bund

¹⁷ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2003.

¹⁸ Bundesrat 2002.

¹⁹ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2004.

²⁰ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2005.

²¹ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2006.

kofinanzierten Absatzförderungsmassnahmen der Landwirtschaft geschaffen.²² Dadurch wird die Kommunikation für Schweizer Landwirtschaftsprodukte vereinheitlicht. Individuelle Garantie-, Leistungs- und Absendermerkmale der verschiedenen Branchen und Produkte können jedoch weiterhin angebracht und direkt in das Gestaltungselement von „Schweiz. Natürlich.“ eingefügt werden.

D 3.1: Gestaltungselement „Schweiz. Natürlich.“



Quelle: <<http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00085/00091/index.html?lang=de>>, Zugriff: 13.4.2015.

Legende: G: Garantiezeichen (z.B. Knospe, Suisse Garantie usw.); I: Absender der Botschaft.

Um die mit den Massnahmen erzielten Wirkungen zu messen, wird im Auftrag des BLW seit 1998 alle zwei Jahre eine repräsentative Umfrage bei Schweizer Konsumenten/-innen durchgeführt. Dabei ist insbesondere von Interesse, ob die Konsumenten/-innen beim Einkauf auf die Herkunft des Produkts achten und ob Schweizer Produkte präferiert werden. In der Umfrage von 2003 wurde zudem erstmals erhoben, ob die Konsumenten/-innen über die Herkunft der gekauften Produkte informiert sind und ob ein Bedürfnis für eine Herkunftsbezeichnung vorhanden ist (Bekanntheit des von der Branche initiierten Labels Suisse Garantie). Mehr als die Hälfte der Befragten erachtete die Kennzeichnung der einheimischen Erzeugnisse als sehr wichtig, knapp ein Drittel als ziemlich wichtig. Zudem sprachen sich 80 Prozent bei der Umfrage im 2003 für ein einheitliches Herkunftszeichen für Schweizer Landwirtschaftsprodukte aus.²³

Neben der regelmässigen Umfrage gab das BLW 2005 im Hinblick auf die Vernehmlassung der Agrarpolitik 2011 eine Situationsanalyse des Absatzförderungssystems in der Schweiz im Vergleich zu jenem in Österreich in Auftrag. Die Studie zeigte, dass mit wenigen Ausnahmen in der Schweiz keine einheitliche Marketing-Strategie und kein einheitlicher Auftritt existiert, die dezentrale Organisation zu Effizienz- und Wirkungsverlust führen kann, die Umsetzung der Massnahmen jedoch massgeschneidert und nahe am Markt erfolgt.²⁴ Zusätzlich wurde Richard Senti nach 2007 nochmals mit der Überprüfung des Mittelzuteilungssystems beauftragt.²⁵ Damit wurde untersucht, wie sich die Änderungen am Mittelzuteilungssystem auswirkten: Neu wurden 20 Prozent der Mittel fest zugeteilt und nicht mehr im Rahmen der Portfolioanalyse verteilt. Ferner wurde die Zusammensetzung der zu fördernden Produkte verändert. Die Untersu-

²² Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2008.

²³ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2003.

²⁴ BDO Visura 2005.

²⁵ Senti 2007.

chung kommt zum Schluss, dass das vom BLW gewählte zweistufige Verfahren zur Verteilung der Mittel sinnvoll ist.

Die Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2011 beinhaltet unter anderem die Totalrevisi-
on der 1998 geschaffenen Verordnung über die Absatzförderung für Landwirtschafts-
produkte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung LAFV, in Kraft seit Januar
2007). In der Verordnung wurden die bestehenden Prinzipien der Absatzförderung
nochmals bekräftigt (Selbstorganisation der Branche, Subsidiarität, Verzicht auf eine
zentrale Marketingorganisation, Mittelzuteilungssystem, Beschränkung auf die Förde-
rung eines Produkts pro Produktgruppe).²⁶ Ferner wurde festgelegt, dass die Mitfinan-
zierung des Bundes an die Einhaltung eines gemeinsamen Corporate Designs
(Schweiz.Natürlich.) geknüpft wird und 20 Prozent der Mittel für überregionale Vor-
haben, Öffentlichkeitsarbeit, Dachkampagnen und Bio, geschützte Ursprungsbezeich-
nungen (GUB/AOC) und geschützte geografische Angaben (GGA/IGP) reserviert wer-
den. Neu sollten auch Kampagnen im Bereich des Agrotourismus unterstützt werden
können.

4. Reformphase (2008–2011): Unterstützung von Exportmassnahmen

Auch in der vierten Reformphase war die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ein zent-
rales Anliegen. Zudem war die Agrarpolitik 2011 ein Teil der Wachstumsstrategie des
Bundes für „mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt“. Kernelement bildete somit die
Umlagerung der für die Preisstützung eingesetzten Mittel und der Exportsubventionen
in produktunabhängige Direktzahlungen. Damit sollte die Wertschöpfung der land-
wirtschaftlichen Produkte mit gezielten Massnahmen verbessert werden.²⁷

Obwohl sich die Absatzförderung in den vergangenen Jahren weiterentwickelt hat,
wurde stets an den bei der Einführung definierten Grundprinzipien festgehalten. Da der
Inlandmarkt für gewisse Produktgruppen tendenziell gesättigt ist, muss eine Zunahme
des Absatzes über den Export stattfinden. Deshalb wurden 2009 erstmals Pilotprojekte
im Ausland gefördert. Mit den daraus gewonnenen Erkenntnissen zum Umfeld und zu
den Bedürfnissen der ausländischen Konsumentinnen und Konsumenten wurden In-
strumente entwickelt, um künftig neue Märkte effizienter zu erschliessen. Spezifische
Instrumente zur Unterstützung von Exportmassnahmen werden mit der Agrarpolitik
2014–2017 eingeführt.²⁸

2009 wurde erneut eine Optimierung des Mittelzuteilungssystems vorgenommen. Im
Rahmen einer Studie wurde ein „computergestütztes Hilfsmittel zur einfachen Berech-
nung des Verteilschlüssels und zur Simulation der Auswirkung von Veränderung bei
der Gewichtung der Kriterien auf die Mittelverteilung (Sensitivitätsanalyse)“²⁹ entwi-
ckelt. Zusätzlich wurden erstmals die Meinungen der Branchenvertretenden in Bezug
auf die Wahl der Indikatoren und die Gewichtung der Kriterien miteinbezogen, was die
Akzeptanz für die Methode wie auch das Verständnis erhöht hat.

²⁶ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2006b.

²⁷ Bundesrat 2006.

²⁸ Bundesrat 2006.

²⁹ Minder/Freudiger 2009, S. 3.

5. Reformphase (2014–2017): Gemeinsame Qualitätsstrategie

Der Bund hat im Rahmen der Schwerpunkte der Agrarpolitik 2014–2017 seine Zukunftsaussichten für die Landwirtschaft formuliert. Demnach ist die Agrarpolitik der Schweiz geprägt von den schwächeren Wachstumsaussichten und dem starken Franken. Die stetige Öffnung der Märkte, die zunehmend knapper werdenden natürlichen Ressourcen und der Klimawandel stellen aus Sicht des Bundesrates die Land- und Ernährungswirtschaft vor weitere Herausforderungen. Unerwünschte Marktverzerrungen und ökologische Probleme sollen vermieden werden. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, sind in der Agrarpolitik 2014–2017 konkrete Massnahmen formuliert. So sollen günstige Rahmenbedingungen für die optimale Nutzung und Erschliessung der Marktpotenziale geschaffen werden. Dabei sind eine gemeinsame Qualitätsstrategie sowie die Instrumente der Absatzförderung von zentraler Bedeutung.³⁰

Überblick über die Entwicklung der Absatzförderung

Fassen wir die Entstehung und Weiterentwicklung der Absatzförderung zusammen, so lassen sich die wichtigsten Meilensteine wie folgt benennen.

D 3.2: Meilensteine der Absatzförderung

Jahr	Konzeption	Überprüfungen, Evaluationen
1996	- Landwirtschaftsartikel (BV Art. 104) wird in die Bundesverfassung aufgenommen	
1998	- Schaffung der Absatzförderungsverordnung	
1999	- Schaffung der rechtlichen Basis für die Absatzförderung im LwG (Art. 12) - Inkrafttreten LAFV	- Studie zur Konzeption der Mittelzuteilung - Alle zwei Jahre Befragung der Konsumentinnen und Konsumenten
2001		- Zwei Studien zur Überprüfung des Mittelzuteilungssystems
2002		- Evaluation der regionalen Absatzförderungsmassnahmen
2004	- Konzeptionelle Anpassung der Absatzförderung - Branche initiiert das Herkunftszeichen „Suisse Garantie“ - Förderung von Wein und regionale Absatzförderungen werden unterstützt	
2005		- Vergleich der Absatzförderung mit dem System in Österreich - Situationsanalyse der Absatzförderung
2006	- Totalrevision der Absatzförderungsverordnung; Bestärkung der bisherigen Prinzipien und Anpassung von Elementen der Absatzförderung	

³⁰ Bundesrat 2012.

Jahr	Konzeption	Überprüfungen, Evaluationen
2007	- Für das gemeinsame Erscheinungsbild wird das Gestaltungselement „Schweiz.Natürlich.“ geschaffen	- Überprüfung des Mittelzuteilungssystems
2009	- Pilotprojekte zur Absatzförderung im Ausland	- Studie zur Optimierung des Mittelzuteilungssystems
2014	- Instrumente zur Unterstützung von Exportmassnahmen werden eingeführt	

Quelle: eigene Darstellung.

Zwei Beobachtungen lassen sich aus der Darstellung ableiten: Erstens sind die Prinzipien der Absatzförderung seit 1999 zwar mehrmals angepasst, aber nicht grundsätzlich verändert worden. Die Mittel werden nach dem Subsidiaritätsprinzip ausgeschüttet, die Branche muss für die Förderung der Produkte einen Finanzierungsanteil von 50 Prozent erbringen und es wird pro Produktgruppe nur jeweils ein Projekt unterstützt. Die Veränderungen der Absatzförderung sind gradueller Natur und betreffen primär die Aufnahme neuer Fördergegenstände. Auch die Mittelzuteilung wurde zwar regelmässig angepasst, blieb aber in den Grundzügen gleich. Als zweites kann festgehalten werden, dass die Absatzförderung oder Teile davon recht häufig aus externer Sicht analysiert und beurteilt worden sind. Dies gilt besonders für das Mittelzuteilungssystem, das seit 1999 viermal überprüft und angepasst worden ist.

Betrachten wir die Ausgaben der Absatzförderung, bewegen sich diese seit 1999 zwischen 52 und 65 Millionen Franken pro Jahr. Die folgende Darstellung D 3.3 zeigt die Ausgaben im Überblick. Im Durchschnitt werden jährlich rund 58 Millionen Franken ausgegeben, die Ausgaben sind somit relativ konstant. Der Index in der dritten Spalte verdeutlicht dies. Ferner ist das Verhältnis zwischen den Ausgaben auf nationaler Ebene und den regional eingesetzten Mitteln etwa konstant, sieht man von den Ausgaben des Jahres 1999 und gewissen jährlichen Schwankungen ab.

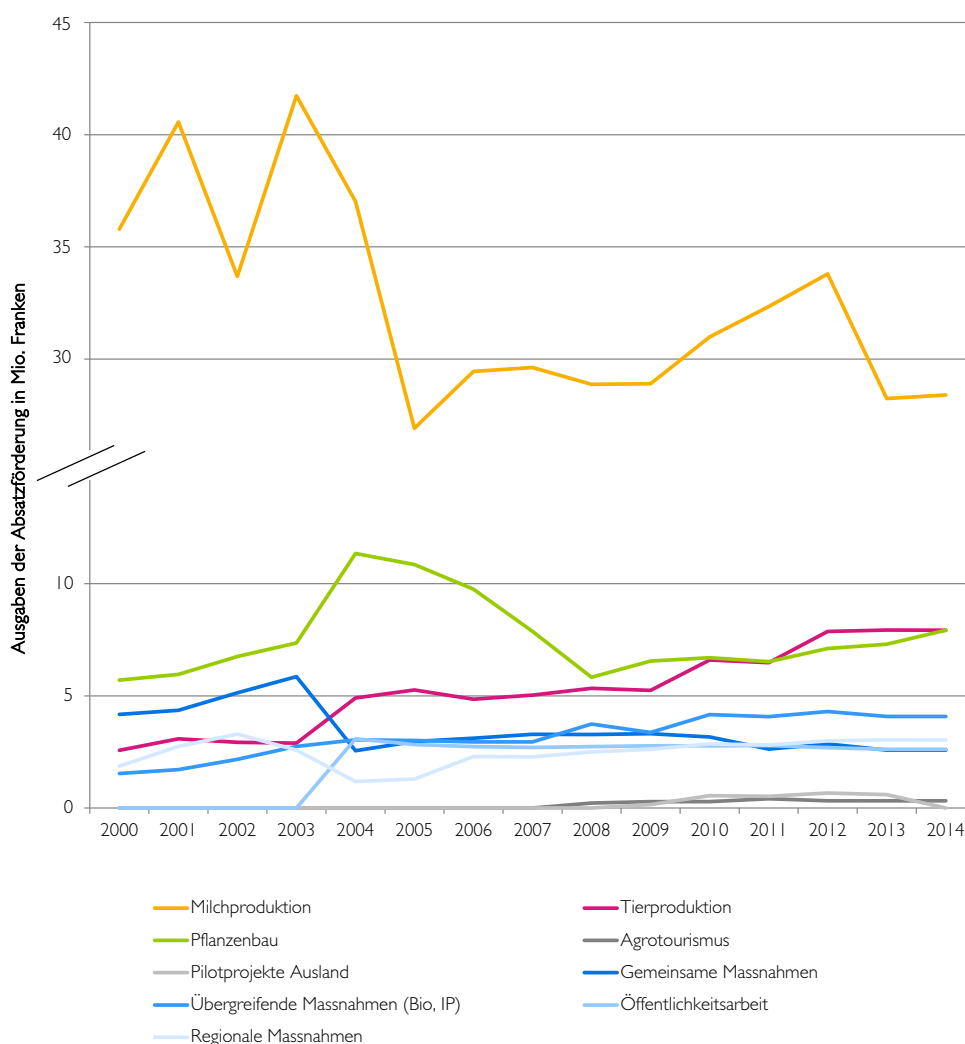
D 3.3: Ausgaben der Absatzförderung nach Kategorien und Jahren

Jahr	Total Mitteleinsatz (CHF)	Entwicklung Mitteleinsatz (Index 1999)	Mitteleinsatz national und international (CHF)	Mitteleinsatz regional (CHF)
1999	59'422'045	100	53'422'045	6'000'000
2000	59'521'026	100	57'647'942	1'873'084
2001	59'982'242	100	57'235'759	2'746'483
2002	58'798'476	98	55'502'114	3'296'362
2003	64'974'645	109	61'482'369	2'586'065
2004	63'140'074	106	61'958'015	1'182'059
2005	53'199'254	89	51'902'721	1'296'533
2006	55'647'417	93	53'347'417	2'300'000
2007	54'683'101	92	52'399'396	2'283'705
2008	52'523'062	88	50'023'062	2'500'000
2009	53'218'864	89	50'601'864	2'617'000
2010	58'085'055	97	55'223'365	2'861'690
2011	58'561'259	98	55'754'147	2'807'112
2012	62'598'499	105	59'605'029	2'993'470
2013	56'720'965	95	53'680'965	3'040'000
2014	56'881'855	95	53'851'855	3'030'000
Total	927'957'839	-	883'638'065	43'413'563

Quelle: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01540/index.html?lang=de>, Zugriff: 4.5.2015.

Die Mittelzuteilung auf die verschiedenen Produktgruppen und Bereiche fällt stark unterschiedlich aus. Darstellung D 3.4 zeigt die Entwicklung der Ausgaben der Absatzförderung der einzelnen Bereiche. Detaillierte Darstellungen zu den einzelnen Bereichen finden sich in Anhang A6.

D 3.4: Ausgaben der Absatzförderung 2000–2014



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Excel-Datei:

<<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01540/index.html?lang=de>>, Zugriff am 14.4.2015.

Die Darstellung macht deutlich, dass der überwiegende Teil der Mittel (zwischen 50 und 63%) für die Absatzförderung von Milchprodukten (Käse, Milch und Butter) ausgegeben wird. Am anderen Ende der Ausgabenliste befinden sich die Massnahmen für den Agrotourismus und die Pilotprojekte im Ausland.

3.2 EINBETTUNG DER ABSATZFÖRDERUNG IN DIE AGRARPOLITISCHEN MASSNAHMEN

Die Agrarberichte des Bundesamtes für Landwirtschaft teilen die landwirtschaftspolitischen Aktivitäten des Bundes in drei Gruppen ein: Produktion und Absatz, Direktzahlungen sowie Grundlagenverbesserung. Die Absatzförderung wird dem ersten Bereich zugerechnet. Im Art. 7 des LwG sind folgende Grundsätze für Produktion und Absatz festgehalten:

- „Der Bund setzt die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse so fest, dass die Landwirtschaft nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann.
- Er berücksichtigt dabei die Erfordernisse der Produktesicherheit, des Konsumentenschutzes und der Landesversorgung.“

Damit wird im Sinne des Art. 104 der BV Wert auf Nachhaltigkeit und die Ausrichtung auf den Markt gelegt. Im Art. 12 des LWG ist die Absatzförderung ausgeführt. Die folgende Darstellung zeigt die Absatzförderung im Kontext der wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen.³¹

D 3.5: Absatzförderung im Kontext der anderen agrarpolitischen Massnahmen

Bereich	Massnahme	Art der Massnahme	Bundesausgaben in Mio. CHF 2013
Produktion und Absatz	Qualitäts- und Absatzförderung	Persuasiv	56,3
	Milchwirtschaft (Zulage für verkäste Milch, Zulage für Fütterung ohne Silage)	Finanzielle Förderung	301,3
	Viehwirtschaft (u.a. Marktstützung)	Finanzielle Förderung	11,8
	Pflanzenbau (u.a. Flächenbeiträge)	Finanzielle Förderung	80,5
	Selbsthilfemassnahmen	Persuasiv/Regulativ	k. A.
	Einfuhrregelungen (Grenzschutz)	Regulativ	k. A.
	Kennzeichnung von Landwirtschaftsprodukten	Regulativ (GUB/GGA-Verordnung)	k. A.
Direktzahlungen	Allgemeine Direktzahlungen (ab 2014: Direktzahlungsgrundlagen)	Finanzielle Förderung	2'150,5
	Ökologische Direktzahlungen (ab 2014: Direktzahlungsprogramme)	Finanzielle Förderung	648,3
Grundlagenverbesserung & Sozialmassnahmen	Strukturverbesserung, Investitionskredite und Betriebshilfen	Finanzielle Förderung	139,5
	Tierzucht und genetische Ressourcen	Finanzielle Förderung	37,7
	Landwirtschaftliches Beratungswesen	Persuasiv	12
Total Ausgaben für des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung (innerhalb Zahlungsrahmen)			3'438,1

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2014, Tabelle 52.

Legende: GUB: geschützte Ursprungsbezeichnungen; GGA: geschützte geografische Angaben, k. A.: keine Angaben vorhanden.

³¹ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Absatzförderung unterscheidet sich von den regulativen, eher invasiven Massnahmen. Sie greift nur indirekt in das Marktgeschehen ein und wirkt persuasiv: Das Kaufverhalten von Konsumentinnen und Konsumenten soll verändert werden zugunsten inländischer Landwirtschaftsprodukte und Dienstleistungen. Die Wirkung soll primär über einen Multiplikatoreffekt eintreten. Aus der Darstellung geht hervor, dass die Mittel für die Absatzförderung mit 56 Millionen rund 1,5 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung ausmachen. Sie ist damit ein vergleichsweise kleiner Ausgabeposten, verfügt aber immer noch über mehr als doppelt so viele Mittel wie das Beratungswesen und die Forschungsbeiträge (diese persuasive Massnahme umfasst allerdings nicht die Aufwendungen der landwirtschaftlichen Forschung bei Agroscope).

3.3 BESCHREIBUNG DER ABSATZFÖRDERUNG IN DER SCHWEIZ, STAND 2014

Wir stellen in diesem Abschnitt die Ziele und Massnahmen der Absatzförderung vor, wie sie 2014 Geltung hatten.

3.3.1 ZIELE DER ABSATZFÖRDERUNG

Die Ziele der Absatzförderung lassen sich indirekt oder direkt aus der Bundesverfassung, der Landwirtschaftsgesetzgebung sowie aus der LAFV ableiten. Wir gehen auf die drei Gesetzesgrundlagen ein.

Ableitung der Zielsetzungen aus der Bundesverfassung

Die Absatzförderung soll einen Beitrag zur Gesamtzielsetzung der Schweizerischen Landwirtschaftspolitik leisten. Deren Ziele sind in der Bundesverfassung Art. 104 Abs. 1 festgelegt: „Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.“

Zudem berührt Art. 104 Abs. 3b der Bundesverfassung indirekt die Absatzförderung, sofern sie für naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produkte eingesetzt wird. Art. 104 Abs. 3b der Bundesverfassung lautet: „Er (der Bund) fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.“

Aus den Bestimmungen der Bundesverfassung zur Landwirtschaftspolitik lassen sich keine direkten Ziele der Absatzförderung ableiten. Indirekt wird gemäss Bundesamt für Landwirtschaft mit der Absatzförderung aber „eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion angestrebt, wodurch in der Folge die Markterlöse und damit

das Einkommen der Produzenten/-innen ansteigen“.³² Die Absatzförderung leistet somit indirekt einen Beitrag zu den Gesamtzielen der Landwirtschaftspolitik.

Ableitung der Zielsetzungen aus dem LwG und der Verordnung
Betrachten wir das LwG, so ist die Absatzförderung im Art. 12 direkt und in den Art. 2 und 7 indirekt angesprochen:

- *Art. 12 des LwG* hält Folgendes fest: „Der Bund kann nationale oder regionale Massnahmen der Produzenten und Produzentinnen, der Verarbeiter oder des Handels zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte im In- und Ausland mit Beiträgen unterstützen. Zu diesem Zweck kann er auch die Kommunikation zu den von der Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen unterstützen. Er kann für die Koordination der unterstützten Massnahmen im In- und Ausland sorgen und namentlich ein gemeinsames Erscheinungsbild festlegen.“
- Die mit der Absatzförderung unterstützten Massnahmen müssen die Ziele der Qualitätsstrategie, welche im *LwG Art. 2 Abs. 3* formuliert sind, und die gemeinsamen Werte wie Natürlichkeit, Authentizität und Sicherheit erfüllen. Die Qualitätsstrategie beinhaltet die Ziele Qualitätsführerschaft, gelebte Partnerschaft und gemeinsame Marktoffensive. Weiter werden nur gemeinsamen Vorhaben Finanzhilfen gewährt, wodurch die Partnerschaft unter den Produzenten/-innen gestärkt wird.³³
- *Art. 7 Abs. 1 des LwG* ist der zentrale Artikel, welcher die Zielsetzung aller Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz vorgibt. Die Bestimmung lautet: „Der Bund setzt die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse so fest, dass die Landwirtschaft nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann.“
- Als weitere Stufe der Gesetzgebung präzisiert Art. 9 LAFV, dass die unterstützten Massnahmen „eine positive Wirkung auf die Absatzmenge landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder auf den Produzentenpreis“ ausüben sollen. Weiter regelt die Absatzförderungsverordnung die operative Umsetzung der Absatzförderung. Dazu zählt die Festlegung, wer Beiträge erwarten darf, welche Kosten angerechnet werden können, welche Eigenmittel die unterstützten Verbände erbringen müssen und vieles mehr. Auf operativer Ebene werden die Ziele für alle geförderten Bereiche in den jeweiligen Strategien der unterstützten Produktions- und Branchenorganisationen (Bestandteil des Finanzhilfesuchs) weiter ausgeführt.

Neben dem Hauptziel der Wertschöpfungssteigerung leistet die Absatzförderung auch einen Beitrag zu weiteren Zielen der Agrarpolitik. Einerseits kann sie mithelfen, Anreize zu setzen für Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind. Andererseits kann die Absatzförderung die Land- und Ernährungswirtschaft beim Aufbau einer gemeinsamen Qualitätsstrategie unterstützen.

³² Segessenmann 2014.

³³ Segessenmann 2014.

3.3.2 MASSNAHMEN

Grundsätzlich umfasst die Absatzförderung einen Massnahmentyp: Die finanzielle Förderung von Kommunikationsmassnahmen der Produzenten- und Branchenorganisationen zur Steigerung des Absatzes landwirtschaftlicher Produkte und Dienstleistungen. Insofern die finanziellen Mittel für Werbung eingesetzt werden, welche auf die Konsumentinnen und Konsumenten einwirken, handelt es sich nicht um eine finanzielle, sondern eine persuasive Massnahme. Dass deren Umsetzung an die Organisationen delegiert wird, ist dabei unerheblich.

Betrachten wir den Umfang der eingesetzten finanziellen Mittel, lässt sich dieser nach zwei Gesichtspunkten darstellen. Einerseits nach der Art der finanzierten Marketinginstrumente und andererseits nach Kategorien von Produkten und Dienstleistungen.

Miteinsatz nach Arten der Marketinginstrumente

Heute werden die folgenden Arten von Marketingmassnahmen zur Absatzförderung finanziell unterstützt:

- Konzeption, Produktion und Mediakosten von Basiswerbung, Direkt-Marketing-Massnahmen sowie E-Kommunikation
- Massnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit
- Teilnahme an Messen, Ausstellungen, Events sowie Sponsoringaktivitäten
- Verkaufsförderungsaktivitäten am Point of Sale (PoS)
- Layout und Design gemeinsamer Verpackungsgestaltungen, wenn sie die Wiedererkennbarkeit der Schweizer Herkunft sicherstellen
- Marktforschungsprojekte und Marketing-Controlling

Bei der finanziellen Förderung gelten die folgenden Grundsätze: Der Bund unterstützt Absatzförderungsmassnahmen zugunsten von Gruppen von Produkten, zu bestimmten Themen oder zu gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Pro Produktgruppe und Themenbereich wird jeweils nur eine Organisation unterstützt. Der Bund finanziert 50 Prozent der unterstützten Massnahmen, 50 Prozent müssen aus den Eigenmitteln der jeweiligen Branche einfließen. Dadurch wird gewährleistet, dass die Projekte effizient realisiert werden.³⁴ Zudem werden nur gemeinsame Vorhaben mehrerer juristischer oder natürlicher Personen unterstützt. Weitere Anforderungen an die unterstützten Massnahmen sind in Art. 9 der LAFV geregelt.

Zusätzlich werden für die Qualitätssicherung und -verbesserung flankierende Massnahmen wie Marktforschung, Marketing-Controlling und im Rahmen von Exportinitiativen Massnahmen zur Evaluation der strategischen Erfolgsaussichten unterstützt. Für die Produzenten- und Branchenorganisationen ist das Controlling obligatorisch. Die Erkenntnisse daraus fliessen dann in die weiteren Massnahmen der ausführenden Organisationen ein.

³⁴ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2001.

Mitteleinsatz für die Absatzförderung nach Kategorien von Produkten und Dienstleistungen

Betrachten wir die Kategorien von Produkten und Dienstleistungen aus dem Landwirtschaftsbereich, für die Gelder aus der Absatzförderung eingesetzt werden können, so lassen sich fünf Kategorien unterscheiden:

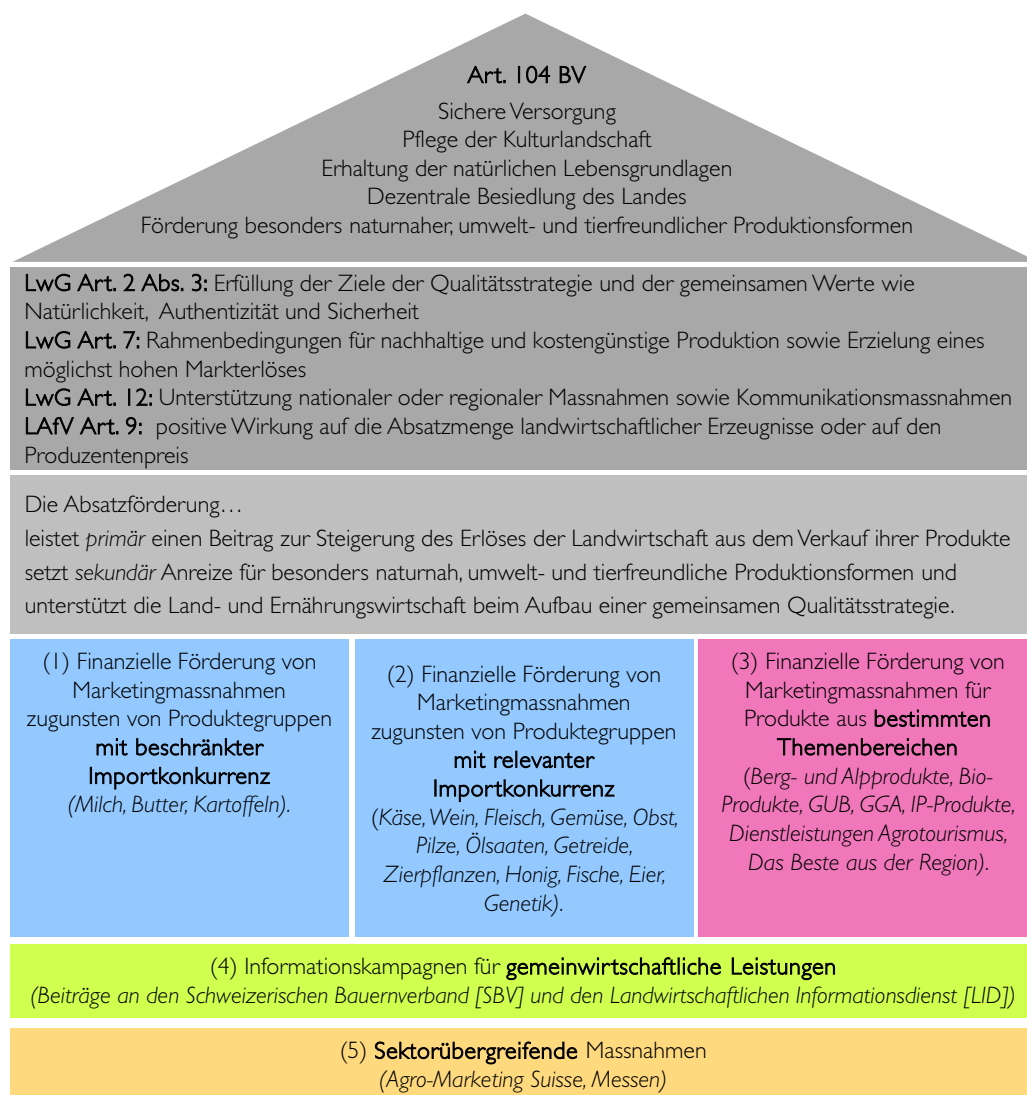
1. Finanzielle Förderung von Marketingmassnahmen zugunsten von Produktgruppen, bei denen *wenige* ausländische Produkte auf dem Schweizer Markt präsent sind. Diese Produktgruppen werden somit durch einen ausgeprägten Grenzschutz geschützt. Die Zollkontingente, die zulassen, zu einem tieferen Zollansatz zu importieren, sind insbesondere im Bereich der Milchprodukte (weisse Linie) sehr tief.
2. Finanzielle Förderung von Marketingmassnahmen zugunsten von Produktgruppen, bei denen in *einem grösseren Umfang* ausländische Produkte auf dem Schweizer Markt präsent sind. Diese Produkte sind entweder dem Freihandel ausgesetzt (z.B. Käse) oder werden durch einen Zollschutz geschützt, wobei Ergänzungsimporte zur Deckung der inländischen Nachfrage im Rahmen von Zollkontingenten zu einem tiefen Zollansatz möglich sind (z.B. Fleisch).
3. Finanzielle Förderung von Marketingmassnahmen für wertschöpfungsintensive Produkte aus *bestimmten Themenbereichen* (z.B. Bio-Produkte, regionale Produkte).
4. Informationskampagnen für *gemeinwirtschaftliche* Leistungen (z.B. Basiskommunikation des Schweizer Bauernverbands SBV und des Landwirtschaftlichen Informationsdiensts LID)
5. Sektorübergreifende Massnahmen (Suisse-Garantie usw.)

Die untenstehende Darstellung D 3.6 fasst die Ziele, Massnahmen und die unterstützten Bereiche und Produktgruppen zusammen. Beispiele zu im Rahmen der Absatzförderung unterstützten Marketingmassnahmen finden sich im Anhang A7.

3.3.3 ZIELE UND MASSNAHMEN IM ÜBERBLICK

Wenn wir die gesetzlichen Grundlagen, die von uns formulierten Ziele sowie die Massnahmen (Subventionen) nach Kategorien von Produkten ordnen, so lässt sich die Ziel-Massnahmen-Struktur der Absatzförderung wie folgt darstellen.

D 3.6: Grundlagen, Ziele, Massnahmen, unterstützte Bereiche und Produktgruppen der Absatzförderung



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an

<<http://www.blw.admin.ch/themen/00006/index.html?lang=de>>, Zugriff: 16.4.2015.

3.3.4 ZIELKONFORMITÄT MIT ANDEREN BEREICHEN DER LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK

Im LwG und auch in den Agrarberichten des BLW wird Absatzförderung unter dem Titel „Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz“ (vgl. dazu Darstellung D 3.5) aufgeführt. Dieser steht neben den weiteren Bereichen Direktzahlungen und Grundlagenverbesserung. Wir gehen in diesem Abschnitt auf die Zielkonformität der Absatzförderung im Hinblick auf zwei Punkte näher ein, und zwar die Abstimmung der Massnahmen der Absatzförderung innerhalb des Bereichs Produktion und Absatz und die Abstimmung mit dem Bereich der Direktzahlungen, der den quantitativ umfangreichsten Teil der Agrarpolitik ausmacht.

Zielkonformität der Absatzförderung mit Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz

Die Absatzförderung ist eine von mehreren Massnahmen im Bereich von Produktion und Absatz. Die Totalausgaben in diesem Bereich betragen 2013 rund 450 Millionen. Davon entfallen 56 Millionen auf die Absatzförderung. Der überwiegende Teil der Mittel (301 Mio. CHF) entfällt auf den Bereich der Milchwirtschaft (Zulagen für verkäste Milch). 81 Millionen werden im Bereich des Pflanzenbaus und 12 Millionen im Bereich Viehwirtschaft ausgegeben. Nicht mittels Zahlen vergleichbar sind die produkteübergreifenden Massnahmen wie zum Beispiel die Marktbeobachtung oder der Grenzschutz, welche keine Kosten verursachen, letzterer erbringt sogar Einnahmen für die Bundeskasse.

Die übergeordnete Zielformulierung für den Bereich Produktion und Absatz lautet: „Die Landwirtschaft soll nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen hohen Markterlös erzielen.“³⁵ Die folgende Darstellung zeigt die Teilziele der wichtigsten produkteübergreifenden Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz sowie die ergänzenden spezifischen Instrumente für Milch- und Viehwirtschaft sowie Pflanzenbau.³⁶

D 3.7: Übergreifende und spezifische Massnahmen im Bereich von Produktion und Absatz: Ziele und Konformität mit der Absatzförderung

Massnahmen des Bereichs Produktion und Absatz	Zielsetzungen	Zielkonformität mit der Absatzförderung
<i>Qualitätsstrategie:</i> Erarbeitung einer Charta von BLW zusammen mit der Branche	Commitment der Branche zu wichtigen Werten und Handlungsachsen im Bereich Produktion und Absatz	Unterstützt das Ziel der Selbstorganisation der Branche, diese erhält durch die Absatzförderung einen Anreiz zur Zusammenarbeit
<i>Selbsthilfemassnahmen:</i> Der Bund kann Selbsthilfemassnahmen der Branche als verbindlich erklären zur Vermeidung von Trittbrettfahrern (gültig momentan in 10 Bereichen)	Förderung der Qualität der Produkte, Förderung von Produktion und Anpassung an die Erfordernisse des Markts	Branchenmitglieder werden in die Finanzierung der Absatzförderung eingebunden
<i>Kennzeichnung</i> von Landwirtschaftsprodukten (GUB, GGA, Bio, Berg/Alp)	Erhöhung des Erlöses durch klare Bezeichnung der Herkunft und der Produktionsmethoden	Wirkungsmechanismus ähnelt stark den Massnahmen der Absatzförderung

³⁵ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2014a, S. 119.

³⁶ Gemäss Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), 2014a, S. 139/146, trägt die Milchproduktion zusammen mit der Viehwirtschaft rund die Hälfte des landwirtschaftlichen Produktionswertes bei. Der Pflanzenbau in der Schweiz hat, gemessen am Produktionswert, eine annähernd so hohe Bedeutung hat wie die tierische Produktion.

Massnahmen des Bereichs Produktion und Absatz	Zielsetzungen	Zielkonformität mit der Absatz- förderung
<i>Regelung der Ein- und Aus- fuhr: Grenzschutz (Einfuhr- regime)</i>	Erhaltung eines stabilen Preisniveaus	Absatzförderung hilft mit, den Verkauf der geschützten Produkte auf dem Inland- markt anzukurbeln; der aus- geprägte Grenzschutz bei den Milchprodukten verlangt bspw. nach einer Substituti- onsstrategie in der Absatz- förderung
<i>Massnahmen im Milch- markt (Verkäusungszulagen, Standardverträge)</i>	Aufrechterhaltung der ein- heimischen Produktion (Käse) und der Produkte	Zulagen sichern die Produk- tion von Käse, während die Absatzförderung den Verkauf fördert
<i>Massnahmen im Bereich Viehwirtschaft (Markt- abräumung, Einlagerungs- aktion Fleisch, Verbilli- gungsaktionen usw.)</i>	Marktstützung und hohe Qualität von Zucht, Haltung und Produkten, stabiles Preisniveau	Erhöht die Marktfähigkeit der Produkte und unterstützt die Absatzförderung
<i>Massnahmen im Bereich Pflanzenbau (Verarbei- tungsbeiträge, Anbaubeiträ- ge usw.)</i>	Marktstützung und hohe Qualität, Versorgungssicher- heit	Erhöht die Marktfähigkeit der Produkte und unterstützt die Absatzförderung

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2014, S. 119–152.

Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht über den Umfang der im Jahr 2013 vergebenen finanziellen Massnahmen³⁷ sowie über den Umfang des Grenzschutzes für die wichtigsten Produktgruppen.

³⁷ Zu den finanziellen Massnahmen zählen im Bereich Milchwirtschaft Käsezulagen und Zulagen für Fütterung ohne Silage; im Bereich Viehwirtschaft Entsorgungsbeiträge, Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch und Infrastrukturbeiträge im Berggebiet, Tierzuchtförderung, Beiträge Schafwolle, Leistungsvereinbarung Proviande, Beiträge zur Unterstützung der inländischen Eierproduktion; im Bereich Pflanzenbau Verarbeitungs- und Anbaubeiträge wie z.B. Überschussverwertung Bimensaftkonzentrat.

D 3.8: Umfang der im Jahr 2013 erhaltenen finanziellen Massnahmen und des Grenzschatzes bei den wichtigsten Produktgruppen

Produktgruppe	Finanzielle Massnahmen (in Mio. CHF)	Umfang des Grenzschatzes
Milch und Butter	Keine finanziellen Massnahmen	Hoch (hohe Zölle, tiefe Zollkontingente) ³⁸
Käse	299 (Zulagen)	Tief (EU-Freihandel)
Fleisch	90,9	Hoch (hohe Zölle, aber Ergänzungsimporte zur Deckung der inländischen Nachfrage im Rahmen von Zollkontingenten)
Eier	1,6	Eher tief
Gemüse	Keine	Produkteabhängig (jahreszeitliche Unterschiede)
Pilze	Keine	Tief
Obst	4,3	Produkteabhängig (jahreszeitliche Unterschiede)
Getreide	Keine	Hoch
Kartoffeln	Keine	Hoch
Wein	0,8*	Eher tief
Zucker	37,1	Eher tief
Zierpflanzen	Keine	Tief
Ölsaaten	27,4	Hoch

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2014, S. 119–152.

Legende: Der Umfang des Grenzschatzes wurde gemeinsam mit dem BLW qualitativ beurteilt und in die drei Kategorien eingeteilt. * Im Jahr 2013 wurde eine ausserordentliche Entlastungsmassnahme beim Schweizer Wein im Umfang von 4,6 Millionen durchgeführt.

Zielkonformität der Absatzförderung mit den Direktzahlungen

Wie weiter vorne gezeigt worden ist, stellt die Absatzförderung eine persuasive Massnahme dar. Der Mitteleinsatz ist im Vergleich zu den Direktzahlungen mit jährlichen Ausgaben von total 2,8 Milliarden Franken im Jahr 2014 bescheiden. Es stellt sich die Frage, ob die Zielsetzungen der beiden Instrumente Direktzahlungen und Absatzförderung untereinander konform sind.

Gegenwärtig besteht keine Konzeption, die das Zusammenspiel zwischen den Zielen der Direktzahlungen und jenen der Absatzförderung explizit diskutieren würde. Beide Instrumente sind jedoch dazu verpflichtet, auf die übergeordneten Ziele der Landwirtschaftspolitik einzugehen. Gemäss den Aussagen aus den Interviews kann das Zusammenspiel wie folgt beschrieben werden:

- Die Direktzahlungen haben primär die Funktion, die gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu entgelten.

³⁸ Ausnahme Aromajoghurt (Einheitszölle)

- Die Direktzahlung unterstützt die Bereitstellung öffentlicher Güter, während die Absatzförderung die Inwertsetzung dieser am Markt fördert. Die Absatzförderung unterstützt somit die Landwirtschaft dort, wo die Direktzahlungen enden: Die Absatzförderung will das Einkommen der Landwirtschaft zusätzlich zu den Direktzahlungen mittels Steigerung der Erlöse aus dem Verkauf der Produkte über die Beeinflussung der Präferenz und Kaufneigung der Konsumenten/-innen positiv beeinflussen.

Zielkonformität der Absatzförderung mit weiteren Bereichen der Landwirtschaftspolitik

Im Rahmen des Programms regionale Entwicklung (PRE) gibt es eine Schnittstelle zum Fachbereich Agrarökonomie, Raum und Strukturen, welcher beim Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung angesiedelt ist. Bei diesem Programm stehen im Gegensatz zur Absatzförderung nicht die Märkte im Vordergrund, vielmehr sind die Förderung der regionalen Entwicklung, die Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette in den Regionen und vitalen ländlichen Räumen Ziele des Programms. Diese decken sich mit den Zielen eines Teils der Absatzförderung, und zwar jener im Bereich der Förderung regionaler Produkte und des Agrotourismus. Allerdings handelt es sich – was den Mitteleinsatz angeht – um relativ kleine Bereiche der Absatzförderung. Eine Abstimmung zwischen den Massnahmen zugunsten des ländlichen Raums und den entsprechenden Massnahmen der Absatzförderung besteht gemäss Interviews nur punktuell. Dabei stehen vor allem die Erstellung einer Übersicht über die Massnahmen und die Verhinderung von Doppelfinanzierungen im Zentrum. Die konkrete Abstimmung von Zielen und Massnahmen ist eher bescheiden.

3.3.5 ZIELKONFORMITÄT MIT ANDEREN POLITIKBEREICHEN

Die Massnahmen der Absatzförderung weisen auch Verbindungen zu anderen Politikbereichen (Inter-Policy-Kohärenz) auf. Dabei entstehen einerseits Synergien und andererseits Zielkonflikte mit anderen Bundespolitiken.

Synergien

Synergien zeigen sich insbesondere im Bereich des Agrotourismus. Dazu wird vermehrt mit der Abteilung Innotour des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zusammengearbeitet. Auch die 2007 neu eingeführte einheitliche Kennzeichnung „Schweiz.Natürlich.“ ist der Kommunikation von Schweiz Tourismus („Schweiz.Ganz natürlich“) sehr ähnlich. „Auch inhaltlich besteht eine enge Verwandtschaft zwischen der Schweiz als Ferienland und den Schweizer Agrarprodukten: Viele Touristen lernen in der Schweiz unsere Produkte kennen, und können dann zu Hause z.B. mit Schweizer Käse noch einmal ‚ein Stück Schweiz‘ geniessen. In diesem Sinne ist ‚Schweiz.Natürlich.‘ auch ein Beitrag an die vom Parlament gewünschte bessere Koordination des Marktauftrittes der bundesnahen Förderinstrumente.“³⁹

Zur Regionalpolitik, insbesondere bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums und der neuen Regionalpolitik, bestehen gemäss Aussagen der Befragten keine Verbindungen. Weiter gibt es eine Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU).

³⁹ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2008.

So werden die Gesuche für neue Pärke vom BAFU an den Fachbereich Agrarökonomie, Raum und Strukturen des BLW weitergeleitet und schliesslich vom Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung hinsichtlich der Marketingaspekte beurteilt.

Zielkonflikte

Potenzielle Zielkonflikte zwischen der Absatzförderung und anderen Bundespolitiken bestehen vor allem in zwei Bereichen: der Umweltpolitik und der Gesundheitspolitik (z.B. Strategie Biodiversität oder Schweizer Ernährungsstrategie).

Die Zielkonflikte zur Umweltpolitik ergeben sich indirekt über die Förderung des Absatzes von Produkten, welche bei der Produktion die Umwelt belasten.⁴⁰ Zu nennen ist etwa die Fleischproduktion, welche durch die Verwendung von Futtermitteln eine Belastung der Umwelt in Drittländern verursacht. Ebenso resultiert aus der Fleischproduktion ein Überangebot an Stickstoffen aus Gülle und Mist, welche die Umwelt belasten und die Artenvielfalt reduzieren. Letztere stellt ein erklärtes Ziel der Umweltpolitik der Schweiz dar und steht somit im Widerspruch zu den Zielen der Absatzförderung.⁴¹ Zudem verursacht die Verwendung von Düngern und Pestiziden beim Ackerbau Umweltbelastungen (Reduktion von Artenvielfalt, Belastung von Böden und Wasser). Der Zielkonflikt zwischen Absatzförderung und Umweltpolitik ist hinlänglich bekannt und äussert sich auch in politischen Vorstössen. Dies zeigt auch die jüngste Interpellation von Beat Jans, welche die vom Bund alimentierte Werbung des Fleischverbandes Proviande im Widerspruch zum Ressourcenschutz sieht. Die Tiere verbrauchen zu viele Ressourcen und belasten die Umwelt (Gewässer, Boden, Klima).⁴²

Weitere Zielkonflikte zeigen sich auch mit den Bundespolitiken im Bereich Gesundheit. So werden mit der Absatzförderung – entgegen der propagierten Ernährungspyramide – vor allem tierische Produkte wie Milch, Käse und Fleisch unterstützt anstelle von Obst und Gemüse.⁴³ Dies liegt gemäss den Befragten aber auch daran, dass diese Branchen weniger Eigenmittel zur Verfügung haben. Zudem wird während der Saison die einheimische Produktion von Obst und Gemüse durch hohe Zölle geschützt, was die Bedeutung der Absatzförderung senkt. Um dieser Problematik zu begegnen, wurde erwogen, ein Gesundheitskriterium in die Portfolioanalyse zu integrieren. Dies wurde laut Aussagen des BLW aus materiellen Gründen verworfen. Im Fokus der Absatzförderung steht nicht die Förderung des Konsums eines bestimmten Produkts, sondern die Förderung des Konsums von Schweizer Produkten.

Ebenfalls umstritten ist die Unterstützung von Wein. Jedoch wird bereits im Agrarbericht 2004 konstatiert: „Das Ziel der Finanzhilfe ist nicht, den Weinkonsum zu steigern, sondern das Image und damit die Präferenz für die einheimischen Produkte zu

⁴⁰ Blum/Mosler-Berger 2014, S. 8–11.

⁴¹ BAFU 2012.

⁴² <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153316>, Zugriff: 21.4.2015.

⁴³ Dies kommt zum Beispiel in der Schweizer Lebensmittelpyramide zum Ausdruck, welche durch die Schweizerische Gesellschaft für Ernährung publiziert wird, die im Rahmen eines Leistungsvertrags für das BAG tätig ist.

verbessern.“⁴⁴ Zusätzlich werden die Werbungen mit dem Slogan „consommation avec modération“ versehen.

3.4 WIRKUNGSMODELL: KONZEPTION, VOLLZUG, OUTPUT UND BEABSICHTIGTE WIRKUNGEN

Bei der Einführung der Absatzförderung wurde kein explizites Wirkungsmodell erstellt. Erst im Zusammenhang mit der Ausschreibung der vorliegenden Evaluation wurde eine solches durch die Verantwortlichen der Absatzförderung im BLW erstellt. Das Wirkungsmodell der Absatzförderung findet sich im Anhang A9.

Das Modell folgt der in der evaluationswissenschaftlichen Literatur vorgesehenen Struktur: Konzept, Vollzug (Input), Leistungen (Output), Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome) und Wirkungen bei den Betroffenen respektive gesellschaftliche Wirkungen (Impact). Ebenfalls berücksichtigt werden Nebeneffekte. Wir gehen auf die einzelnen Elemente des Wirkungsmodells kurz ein.

Konzept und Ziele

Das Konzept und die Ziele sind im Wirkungsmodell sehr detailliert aufgeführt. Sie enthalten sogar bereits konkrete Wirkungszusammenhänge, welche durch die Pfeile angegeben werden. Grundsätzlich umfasst die Konzeption die übergeordneten Ziele der Landwirtschaftspolitik, wie sie in Abschnitt 3.3 beschrieben werden, sowie die konkreten Ziele der Absatzförderung. Die im Modell beschriebenen Sachziele beziehen sich auf die erwarteten Wirkungen bei den Konsumenten/-innen, welche die primäre Zielgruppe darstellen.

Vollzug

Der Vollzug ist national organisiert. Er entspricht am ehesten einem „Netzwerk nationaler Akteure“: Das Bundesamt für Landwirtschaft ist als einzige nationale Behörde für den Vollzug verantwortlich. Es kooperiert dabei aber mit einer Vielzahl von privaten Organisationen aus dem Landwirtschaftsbereich, mit denen es über Finanzhilfeförderungen verbunden ist (vgl. Anhang A5). 2014 waren dies 29 Organisationen. Bei diesen soll die Absatzförderung eine Entwicklung hin zur Gestaltung einer einheitlichen Absatzstrategie auslösen. In dem Sinne ist es ein Ziel des Vollzugs, die Selbstorganisation der Branche zu steigern.

Leistungen (Outputs)

Die Outputs, welche schliesslich auf die primäre Zielgruppe (Konsumenten/-innen) wirken, entstehen durch die Massnahmen der Produzenten- und Branchenorganisationen. Diese umfassen die von den Organisationen initiierten Kampagnen und Projekte, wie sie im Wirkungsmodell des BLW unter der Rubrik Aktivitäten aufgeführt sind. In der Regel wenden die Organisationen eigene Mittel in der Höhe der gewährten Finanzhilfe des Bundes auf. Branchen, welche Käse, Milch und Butter vermarkten, investieren

⁴⁴ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2004, S. 117.

jedoch häufig mehr. Die insgesamt investierten Kosten der Absatzförderung, das heisst inklusive Beiträge der Branchen, beliefen sich 2013 auf 119 Millionen Franken.⁴⁵

Erwartete Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcomes)

Insgesamt zielt die Absatzförderung darauf ab, Veränderungen im Kaufverhalten der Konsumenten/-innen zu bewirken. Die gemeinschaftlichen Massnahmen sollen grundsätzlich auf die Vorteile der Schweizer Landwirtschaft hinweisen und die Konsumenten/-innen dafür sensibilisieren. Im Einzelnen lassen sich vier Wirkungsmechanismen identifizieren, die sich aufgrund der spezifischen Gegebenheiten im jeweiligen Marktsegment unterscheiden:

- *Erhöhung des Konsums zulasten von importierten Substitutionsgütern:* Bei Produktgruppen mit einem ausgeprägten Grenzschutz und hohem Selbstversorgungsgrad (Milch und Milchprodukte, Butter, Kartoffeln) besteht die Wirkungsabsicht der Absatzförderung in erster Linie darin, den *Konsum von Milchprodukten, Butter und Kartoffeln zu steigern*. Dieser Mehrkonsum soll zulasten von importierten Substitutionsgütern wie Süssgetränken, Margarine oder Teigwaren und Reis gehen.
- *Verschiebung des Konsums zulasten von importierten Konkurrenzprodukten:* Bei Produktgruppen, die einer relevanten Importkonkurrenz ausgesetzt sind (Käse, Fleisch, Getreide usw.), wird dagegen eine *Verschiebung der Präferenzen der Konsumenten/-innen in Richtung Schweizer Produkte* angestrebt. Die inländischen wie auch ausländischen Konsumenten/-innen sollen die Produktvorteile sowie die Vorteile der Produktionsmethoden der Schweizer Landwirtschaft kennen. Die Wirkungsabsicht der Absatzförderung ist es somit, die Nachfrage nach Schweizer Landwirtschaftsprodukten sowie die Zahlungsbereitschaft für diese Produkte gegenüber ausländischen Produkten zu erhöhen.
- *Verschiebung der Präferenzen zugunsten von besonders wertschöpfungsintensiven Schweizer Produkten mit speziellen Eigenschaften:* Die Absatzförderung will eine Verschiebung der Präferenzen von konventionellen Schweizer Produkten sowie importierten Produkten zu wertschöpfungsstarken Produkten (z.B. Bio oder IP). Dabei sollen auch regionale Produkte gestärkt werden.
- *Verschiebung der Präferenzen zugunsten von Produkten der schweizerischen Landwirtschaft im Allgemeinen:* Durch die Kommunikation der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizer Landwirtschaft soll die Bekanntheit ihrer Vorzüge erhöht und dadurch die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten aus der Schweiz generell gesteigert werden.

Bei allen vier Wirkungsmechanismen wird mit einer Hebelwirkung gerechnet: Die eingesetzten Mittel sollen die Zielgruppen zu Mehrausgaben für landwirtschaftliche Produkte aus der Schweiz veranlassen, wobei diese Ausgaben den Mitteleinsatz für die Kommunikation um ein Wesentliches übertreffen sollen.

⁴⁵ Segessenmann 2014.

Erwartete übergeordnete und gesellschaftliche Wirkungen (Impacts)

Sofern die beabsichtigten Wirkungen bei den Konsumenten/-innen eintreffen, treten weitere Wirkungen bei den Betroffenen (Landwirten/-innen und Produzenten) ein. Die Landwirte/-innen und Produzenten erfahren dadurch eine erhöhte Nachfrage nach ihren Produkten und damit eine Steigerung des Absatzes und der Markterlöse sowohl im Inland als auch im Ausland. Gleichzeitig kann davon ausgegangen werden, dass der Absatz der ausländischen Landwirte/-innen und Produzenten dadurch abnimmt.

Die höheren Markterlöse reduzieren wiederum die Abhängigkeit der Landwirtschaft von Direktzahlungen, mit denen gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten werden.

Schliesslich werden mit der Absatzförderung auch gesellschaftliche Wirkungen erzielt. So trägt sie einerseits zur Steigerung der Wertschöpfung in der Schweiz bei. Andererseits werden durch den höheren Absatz von Bio- und IP-Produkten naturnahe und tierfreundliche Produktionsmethoden und damit die nachhaltige Produktion gefördert.

Weitere Einflussfaktoren

Im Wirkungsmodell des BLW sind auch weitere Faktoren, welche neben den Marketing- und Kommunikationsmassnahmen die Nachfrage der Konsumenten/-innen beeinflussen, aufgeführt. Diese lassen sich wie folgt gruppieren:

- Branchenspezifische Rahmenbedingungen: Preis-, Distributions- und Produktpolitik der Branchen, Marketingaktivitäten des Handels und der Verarbeiter, Innovationstätigkeit der Branchen
- Gesellschaftliche Rahmenbedingungen: Megatrends wie Migration, demografischer Wandel und Mobilität, Ernährungs- und Konsumverhalten der Bevölkerung
- Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen (z.B. Grenzschutz)
- Volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen: Wechselkurs, Wirtschaftslage und Kaufkraft
- Positive und negative nicht beeinflussbare Informationen im Inland und Ausland: Medienberichte (z.B. Feuerbrand bei Obst, Hunger in der dritten Welt), Lebensmittelskandale (z.B. Glukoseanteil im Wein).

Es können auch noch weitere Einflussfaktoren auftreten, welche im Wirkungsmodell nicht aufgeführt sind.

Nebeneffekte

Da die Absatzförderung ein staatlicher Eingriff in den Markt ist, kann dies zu unbeabsichtigten Nebenwirkungen führen. Diese sind zwar im Wirkungsmodell des BLW nicht dargestellt, wurden jedoch bei dessen Erarbeitung ergänzend in Textform ausgeführt. Die Absatzförderung kann zu den folgenden Nebenwirkungen führen:⁴⁶

- *Verschiebung der Wertschöpfung zwischen verschiedenen geförderten Produktgruppen:* Dieser Nebeneffekt kann auftreten, wenn die Marketing- und Kommuni-

⁴⁶ Segessenmann 2014.

kationsmassnahmen nicht auf eine Verdrängung der Importe ausgerichtet sind, sondern auf die Steigerung des Konsums. Aufgrund von Schnittmengen bezüglich der Zielgruppen kann dies zur internen Konkurrenzierung und damit zu Substitutionseffekten zwischen den Produkten anstelle einer höheren Wertschöpfung führen.⁴⁷ Beispielsweise besteht die Gefahr einer Konkurrenzierung von Butter durch Rapsöl, welches auch gefördert wird. Zusätzlich wird die Verschiebung zu wertschöpfungsstarken Produkten (z.B. Bio) angestrebt. Die Verdrängung konventioneller Schweizer Produkte zugunsten von Bio-Produkten ist somit erwünscht.

- *Mehr Importe:* Eine Steigerung des Konsums kann zudem zu mehr Importen führen, da möglicherweise das Angebot in der Schweiz die erhöhte Nachfrage nicht decken kann. Dadurch würde die Rendite der Absatzförderung teilweise ins Ausland fließen. Wenn die Kommunikationsbotschaften deutlich auf die Schweizer Herkunft der Produkte ausgerichtet sind, so kann dieses Risiko reduziert werden.
- *Anreiz möglichst hoher Eigenmittel:* Da der Bund die Hälfte der Kommunikationsmassnahmen finanziert, steht den Produzenten- und Branchenorganisationen das Doppelte der investierten Eigenmittel zur Verfügung. Dadurch entsteht ein grosser Anreiz, möglichst viele Eigenmittel zu generieren. Obwohl dieser Effekt bis zu einem gewissen Grad erwünscht ist, können die Beiträge der Produzentinnen und Produzenten, welche grösstenteils die Eigenmittel finanzieren, zu einer Reduktion des landwirtschaftlichen Einkommens führen. Es stellt sich die Frage, ob die dadurch entstehende Einkommensminderung die positive Wirkung der Kommunikationsmassnahmen übersteigt.
- *Weniger Innovation:* Durch die Absatzförderung besteht bei den Produzenten- und Branchenorganisationen ein Anreiz, weniger Innovation zu betreiben, da sowieso ein Teil ihres Absatzes gefördert wird. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Absatzförderung lediglich den Strukturhalt dieser Organisationen finanziert.

Zusätzlich wurde in den Interviews mit den Vertretenden des BLW auf die vermeintlichen negativen externen Effekte der Absatzförderung auf die Zielsetzungen anderer Bundesämter (BAG, BAFU) hingewiesen (vgl. dazu auch Abschnitt 3.3.5).

3.5 VOLLZUG DER ABSATZFÖRDERUNG

Für den Vollzug der Absatzförderung ist einerseits das BLW zuständig. Die operative Umsetzung der Kampagnen und Projekte liegt andererseits bei den Produzenten- und den Branchenorganisationen. In diesem Abschnitt wird dargelegt, wo die Absatzförderung innerhalb des BLW verortet ist, wie der Prozess zwischen dem BLW und den ausführenden Organisationen ausgestaltet ist und nach welchem System die verfügbaren Mittel zugeteilt werden.

Organisation innerhalb des BLW

Der Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung ist dem Direktionsbereich Märkte und Wertschöpfung untergeordnet. Die Aufgaben dieses Fachbereichs umfassen die Administration, die Gesuchsprüfung, die Abrechnungskontrollen sowie die strategische

⁴⁷ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2014.

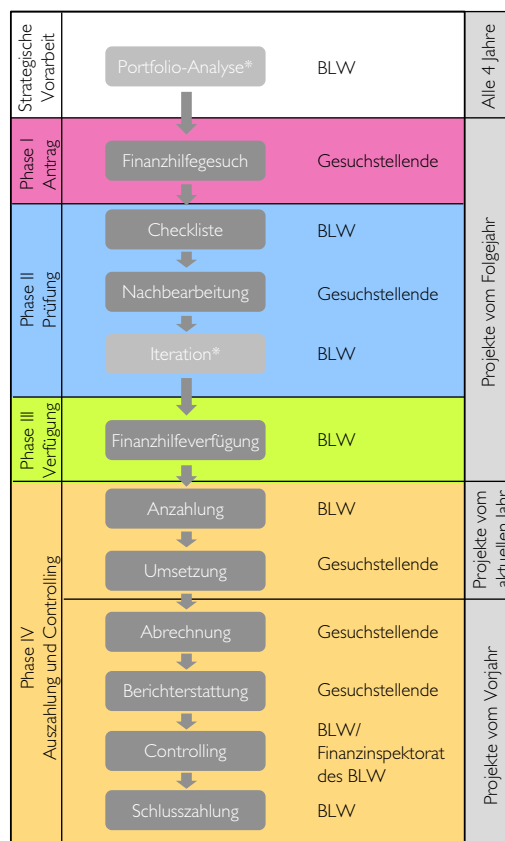
Weiterentwicklung der Absatzförderung. Dafür stehen insgesamt 200 Stellenprozente zur Verfügung. Vier Mitarbeitende – ein Fachbereichsleiter, zwei Sachbearbeiter und ein kaufmännischer Mitarbeiter – betreuen den Bereich Absatzförderung.

Prozess der Vergabe der Finanzhilfen an die Branchenorganisationen
Ein Grundprinzip der Absatzförderung liegt in der Selbstverantwortung der marketingverantwortlichen Organisationen. Finanzhilfen zur Unterstützung der Absatzförderung werden also nur auf Antrag verfügt. Zudem soll die Absatzförderung bei den Produzenten/-innen respektive bei den Produzenten- und Branchenorganisationen einen Anreiz zu einer aktiven und gemeinsamen Vermarktungsstrategie (Verhaltensziel) schaffen. Die Qualität der Massnahmen soll zudem durch das obligatorische Marketing-Controlling stetig optimiert werden. 2014 erhielten 29 Organisationen einen finanziellen Beitrag zur Umsetzung zur Absatzförderung.

Der Prozess der Absatzförderung umfasst grundsätzlich vier Phasen. Diese sind in einem internen Handbuch⁴⁸ im Detail dokumentiert: Antragsphase, Prüfungsphase, Verfügungsphase und schliesslich die Auszahlungs- und Controllingphase. Aus Sicht des BLW laufen immer drei Phasen gleichzeitig. So werden aktuell die Projekte des Jahres 2014 abgerechnet und kontrolliert (Phase IV, Vorjahr), die Projekte für das kommende Jahr 2016 beantragt, geprüft und verfügt (Phasen I und II, Folgejahr) und schliesslich die im letzten Jahr eingereichten Projekte von den Produzenten- und Branchenorganisationen umgesetzt (Phase III, aktuelles Jahr). Der Prozess der Absatzförderung stellt sich wie folgt dar:

⁴⁸ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2014b.

D 3.9: Prozess der Absatzförderung



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2014b.

Legende: * Diese Schritte werden vom BLW nur alle vier Jahre durchgeführt.

Bevor die Gesuche eingehen, führt das BLW eine Portfolioanalyse zur strategischen Mittelzuteilung auf die verschiedenen Produktgruppen durch (vgl. nächster Abschnitt). Aufgrund der Überschneidung der vier Phasen wird die Portfolioanalyse nur alle vier Jahre durchgeführt. Dies ermöglicht den Organisationen wie auch dem BLW eine längerfristige Planung und reduziert den Kalkulationsaufwand für das BLW.

Für die Finanzhilfesuche stellt das BLW Formulare zur Verfügung. Ein Gesuch umfasst neben der Projektbeschreibung ein Budget sowie einen Finanzierungsplan.⁴⁹ Die eingereichten Gesuche werden von zwei Sachbearbeitern des BLW fachlich und inhaltlich beurteilt. Dazu wird eine Checkliste verwendet, auf welcher Rückfragen, Mängel oder Einschränkungen festgehalten werden. Mit der Checkliste wird geprüft, ob bestimmte Ausprägungen vorhanden sind wie beispielsweise strategische Ziele oder eine geplante Wirkungskontrolle. Anschliessend wird das Gesuch von den Gesuchstellenden überarbeitet. Erfüllt das Gesuch die Anforderungen, wird in der Regel bis Ende September für das folgende Kalenderjahr verfügt. Die Produzenten- und Branchenorganisationen erhalten Bundesmittel maximal in der Höhe ihrer investierten Eigenmittel. Weil gewisse Organisationen jedoch nicht über genügend Eigenmittel verfügen, um den ihnen gemäss der Portfolioanalyse zustehenden Betrag abzuholen, werden die nicht

⁴⁹ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2001.

zugeteilten Mittel auf Produktgruppen mit mehr Eigenmittel verteilt (Iteration). Dieser Prozess wird analog zur Portfolioanalyse ebenfalls nur alle vier Jahre durchgeführt, da die Eigenmittel der Organisationen in dieser Zeit kaum variieren.

Nach der Verfügung erfolgt Anfang des aktuellen Projektjahres die erste Anzahlung. Diese umfasst rund 75 Prozent des Gesamtbetrags beziehungsweise 50 Prozent bei Finanzhilfen, welche höher als 2 Millionen Franken sind. Bis März des Folgejahres müssen die Gesuchstellenden dem BLW eine Schlussabrechnung des vergangenen Jahres über die anrechenbaren Kosten zustellen, womit der noch auszahlende Betrag für die Schlusszahlung bestimmt wird. Zusätzlich ist der Gesuchstellende verpflichtet, über die finanzierten Massnahmen Bericht zu erstatten, die Herkunft der Eigenmittel zu belegen, einen Nachweis über erhaltene Sponsoringbeiträge zu erbringen sowie einen Marketingcontrolling-Bericht aufgrund der erfassten Controlling-Kennzahlen zu erstellen. Je nach Organisation fällt die Berichterstattung (inklusive Kennzahlen) unterschiedlich umfangreich und detailliert aus. Schliesslich werden die Gesuchstellenden stichprobenmässig vor Ort geprüft. Die grossen Organisationen (z.B. Switzerland Cheese Marketing, Schweizer Milchproduzenten, Proviande) werden vom Finanzinspektorat des BLW etwa alle drei Jahre geprüft. Zusätzlich prüft der Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung rund drei bis vier kleinere Betriebe pro Jahr vertieft vor Ort. Die Schlusszahlung erfolgt Mitte Jahr durch das BLW.

Mittelzuteilungssystem

Die vom BLW eingesetzten Mittel umfassten 2014 rund 56 Millionen Franken. Zusätzlich fliessen seit 2014 Mittel in die Exportinitiativen. Bis 2017 steigen diese auf 4 Millionen Franken. Zudem stehen 10 Millionen Franken für Projekte zur Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit zur Verfügung. Ziel der Mittelzuteilung ist es, einen maximalen Multiplikatoreffekt zu erreichen. Der Mitteleinsatz ist dann optimal, wenn der Grenznutzen des letzten eingesetzten Werbefrankens bei allen Massnahmen gleich und positiv ist.⁵⁰

Die Verteilung der Mittel wird durch den Bundesrat in der LAFV Art. 13 festgelegt:

- 15 Prozent der Mittel werden für überregional organisierte Projekte, Berg- und Alpprodukte, Bio-Produkte, Erzeugnisse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (GUB) oder geschützter geografischer Angabe (GGA), Produkte aus integrierter Produktion (IP) sowie für landwirtschaftliche Dienstleistungen im Bereich des Agrotourismus,
- 5 Prozent für Massnahmen zur Information über die von der schweizerischen Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen,
- 80 Prozent für gemeinsame sektorübergreifende Marketingmassnahmen der Branchen (Agro-Marketing Suisse und Messen) sowie für einzelne Produkte und Produktgruppen (gemäss Anhang LAFV) eingesetzt.

Die Zuteilung der Mittel für gemeinsame sektorübergreifende Marketingmassnahmen (80%) auf die Produkte und Produktgruppen erfolgt nach deren Investitionsattraktivität.

⁵⁰ Minder/Freudiger 2009.

tät. Dazu führt das BLW alle vier Jahre eine Portfolioanalyse durch. Diese beinhaltet folgende Indikatoren: Marktgrösse, Marktentwicklung, Investitionsbereitschaft, Bedeutung des Herkunftslandes Schweiz, Wettbewerbsintensität und Bedeutung des Exports. Weiter spielen auch die verfügbaren Eigenmittel der Branche bei der Mittelzuteilung eine entscheidende Rolle. Zur Bemessung der Indikatoren werden einerseits die Daten der von den Branchenorganisationen abgerechneten Projekte der Vorjahre und andererseits externe Datenquellen sowie Schätzungen herangezogen. Zu den externen Quellen gehören beispielsweise die Ergebnisse der alle zwei Jahre durchgeführten Marktbefragung, Daten des Bundesamts für Statistik sowie Importdaten aus der Datenbank des Zolls (Swissimpex).⁵¹

Die Indikatoren werden entsprechend der strategischen Zielsetzung des BLW gewichtet. Daraus wird die Verteilung der Mittel auf die Produktgruppen abgeleitet. Da wie oben erwähnt, nicht alle Produzenten- und Branchenorganisationen über die erforderlichen Eigenmittel (50%) verfügen, resultiert nach einem ersten Abgleich ein Überschuss der durch die Portfolioanalyse vorgesehenen Mittel. Diese nicht verteilten Mittel werden auf diejenigen Produktgruppen umgelagert, welche mehr Eigenmittel investieren können als die ihnen gemäss Portfolioanalyse zustehenden Mittel (Iteration).⁵² Gemäss dem Prüfbericht der EFK wurden 2014 85 Prozent der zur Verfügung stehenden Gelder auf die zehn eigenmittelstärksten Marketingorganisationen verteilt.⁵³

Rund 20 Prozent (5% für Informationsmassnahmen gemeinwirtschaftliche Leistungen, 15% Themenbereiche, siehe Art. 13 LAFV) werden aufgrund von Erfahrungswerten und nicht mittels Portfolioanalyse auf die übergreifenden Massnahmen verteilt. Die Befragten des BLW sind der Ansicht, dass es künftig auch für die Verteilung dieser Mittel ein geeignetes Instrument braucht.

3.6 OUTPUTS DER ABSATZFÖRDERUNG

Die folgende Darstellung D 3.10 gibt einen Überblick über die Leistungen im Bereich der Absatzförderung. Die Leistungen sind dabei nach den Kategorien von Massnahmen und nach den Branchen geordnet. Die Liste zeigt, dass eine grosse Zahl von Massnahmen eine Unterstützung erhält: Nicht weniger als 20 Bereiche werden unterstützt, wobei die finanziellen Mittel enorm variieren. Während für die Massnahmen im Bereich Milch und Butter rund 13 Prozent der Mittel investiert werden (6 Mio. CHF), sind andere Bereiche mit 100'000 bis 200'000 Franken ausgestattet.

⁵¹ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2014.

⁵² Minder/Freudiger 2009.

⁵³ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2014.

D 3.10: Überblick über die Ausgaben der Absatzförderung 2013–2014

Kategorien von Massnahmen	2013		2014*	
	in Mio. CHF	in %	in Mio. CHF	in %
Produktgruppen mit beschränkter Importkonkurrenz	28,3	49,8%	28,4	49,9%
Milch und Butter	7,3	12,8%	7,4	13,0%
Kartoffeln	0,6	1,0%	0,6	1,0%
Produktgruppen mit relevanter Importkonkurrenz	7,9	14,0%	7,9	13,9%
Käse (Inland/Ausland)	21,0	37,0%	21,0	36,9%
Fleisch	6,1	10,8%	6,1	10,7%
Eier	1,1	1,9%	1,1	1,9%
Fische	-	-	-	-
Lebende Tiere (Rinder, Pferde, Ziegen)	0,7	1,2%	0,6	1,1%
Honig	0,1	0,1%	0,1	0,1%
Gemüse und Pilze	0,9	1,6%	0,9	1,6%
Obst	2,3	4,1%	2,3	4,0%
Getreide	0,3	0,5%	0,3	0,5%
Ölsaaten	0,4	0,7%	0,4	0,8%
Zierpflanzen	0,4	0,7%	0,4	0,7%
Wein	2,4	4,2%	3,0	5,3%
Saatgut	-	-	-	-
Weitere	10,2	18,0%	9,6	16,9%
Agrotourismus	0,3	0,6%	0,3	0,6%
Pilotprojekte Ausland	0,6	1,1%	-	-
Gemeinsame Massnahmen	2,6	4,5%	2,6	4,5%
Übergreifende Massnahmen (Bio, IP, AUP/IGP, Berg/Alp)	4,1	7,2%	4,1	7,2%
Öffentlichkeitsarbeit	2,6	4,6%	2,6	4,6%
Total nationale Massnahmen	53,7	94,6%	53,9	94,7%
Total regionale Massnahmen	3,0	5,4%	3,0	5,3%
Total	56,7	100,0%	56,9	100,0%

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Excel-Datei:

<<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01540/index.html?lang=de>>, Zugriff: 14.4.2015.

Legende: * Definitiver Rechnungsabschluss ist noch offen. Dargestellt sind die verfügbaren Beträge 2014.

THEORETISCHE BEURTEILUNG DER ZWECKMÄSSIGKEIT DER ABSATZFÖRDERUNG

Wir beurteilen in diesem Kapitel die Absatzförderung aus einer theoretischen Perspektive. Basis dazu bilden die in Kapitel 3 dargestellte Beschreibung der Absatzförderung sowie eine Reihe von Kriterien, welche wir aus der Literatur abgeleitet haben. Wir stellen zunächst die Kriterien vor (Abschnitt 4.1) und gehen anschliessend auf sie ein (Abschnitt 4.2).

4.1 KRITERIEN ZUR THEORETISCHEN BEURTEILUNG

Zur theoretischen Beurteilung der Absatzförderung wurden Kriterien aus der Evaluationsliteratur, der Politikwissenschaft, der Ökonomie und der Marketingliteratur herangezogen. Ebenso wurde ein Bericht der OECD, der sich mit der Gestaltung und Umsetzung von Agrarpolitik beschäftigt, für die Ableitung der Kriterien verwendet und es wurden Hinweise auf rechtliche Grundlagen eingebaut. Total wurden auf diese Weise vier Gruppen von Kriterien mit insgesamt elf Kriterien gebildet. Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die Kriterien und verweist auf die Quellen, aus denen die Kriterien abgeleitet worden sind.

D 4.1: Kriterien zur Beurteilung der Absatzförderung

Nr.	Kriterien	Teilkriterien	Quellen
I	Kontextanalyse		
1.1	Klare Problemdefinition	Beschreibung folgender Aspekte: - Intensität des Problems - Umfang des Problems - Dringlichkeit des Problems	Evaluationsliteratur (Knoepfel et al. 1997, S. 78–79); Policy-Analyse (Knoepfel et al. 2011, S. 156–157, Van Tongeren 2008, S. 3)
1.2	Empirische Evidenz	- Abstützung der Problemdefinition und der Interventionshypothesen durch wissenschaftliche Erkenntnisse oder sonstige konzeptionelle Überlegungen - Durchführung und Verwendung von verwaltungsinternen Untersuchungen und Untersuchungen von Dritten zur laufenden Verbesserung (intertemporale Lerneffekte, evidenzbasierte Politikgestaltung)	Knoepfel et al. 2011, S. 167; Van Tongeren 2008, S. 3–4; Howlett/Ramesh 1993, S. 259; Widmer/De Rocchi 2012, S. 150

Nr.	Kriterien	Teilkriterien	Quellen
2	Strategische Zielsetzung		
2.1	Zielformulierung (Anzahl und Priorisierung der Ziele; Leistungs- und Wirkungsziele sowie messbare Indikatoren)	- Ableitung der Ziele der Absatzförderung aus den Zielen der schweizerischen Agrarpolitik - Konkretisierung der Ziele in Form von Leistungs- und Wirkungszielen (Kommunikationszielen) mit messbaren Indikatoren	Knoepfel et al. 1997, S. 86; Knoepfel 2011, S. 178–180; Van Tongeren 2008, S. 3–4
2.2	Übereinstimmung von Zielen und Massnahmen (Logische Kohärenz)	Vermeidung von Widersprüchen (negative Koordination), Nutzung von Synergien (positive Koordination): - <i>Kohärenz zwischen Zielen und Massnahmen</i>: Übereinstimmung von Zielen, Art und Umfang der Massnahmen, Vorhandensein von Zielkonflikten oder Synergien zwischen einzelnen Massnahmen der Absatzförderung - <i>Intrapolicy-Kohärenz</i> (innere Kohärenz): Passen die Bestandteile des Politikkonzepts logisch zueinander? (Abstimmung mit Landwirtschaftspolitik [Direktzahlungen]) - <i>Interpolicy-Kohärenz</i> (äussere Kohärenz): Steht das Politikkonzept im Einklang mit anderen Politikbereichen? Gibt es Synergien oder Zielkonflikte (z.B. mit Gesundheits- und Umweltpolitik, Standortförderung, Entwicklung ländlicher Raum)? - Kohärenz mit <i>internationalen Vorgaben</i>: Stimmen die Ziele mit den Kriterien der OECD überein?	Knoepfel et al. 1997, S. 91–95; Knoepfel 2011, S. 175–177, S. 188–193; Van Tongeren 2008, S. 9–22
2.3	Marktkonformität, Wettbewerbsneutralität	Inwiefern ist das Instrument der Absatzförderung marktkonform? Entstehen Marktverzerrungen oder Veränderungen bei den relativen Preisen? Bestehen Anreize zur Mengenausweitung oder sind die Prämien vom erzeugten Produkt entkoppelt?	BV Art. 94, I; Beck 2015, S. 60–70

Nr.	Kriterien	Teilkriterien	Quellen
3	Wirkungsmodell und Umsetzungsstruktur		
3.1	Vollständigkeit, Wirkungslogik und Plausibilität des Wirkungsmodells	- <i>Vollständigkeit</i>: Sechs wichtige Elemente eines Wirkungsmodells sind vorhanden (Ziele, Umsetzung, Outputs, Wirksamkeit bei den Zielgruppen, gesellschaftliche Auswirkungen und Nebeneffekte) - <i>Darstellung der Wirkungslogik</i>: Klare Formulierung von Wenn-Dann-Beziehungen - <i>Plausibilität der Wirkungslogik</i>: Übereinstimmung mit empirischen Daten aus dem Bereich Landwirtschaft	Rogers 2008 Bolliger 2012
3.2	Angemessenheit der Umsetzungsorganisation	- Ressourcenausstattung und Organisation - Gestaltung von Führungsinstrumenten	Knoepfel et al. 1997, S. 98–100
3.3	Angemessenheit der Mittelverteilung (Portfolioanalyse)	- Vergleich der Portfolioanalyse mit dem Mittelzuteilungssystem der Pärkepolitik	BAFU 2015, Teil 4
3.4	Umgang mit der Informationsasymmetrie (Prinzipal-Agenten-Problematik)	- Vergleich der ergriffenen Massnahmen zur Vermeidung einer Informationsasymmetrie	Laffont/Martimort 2009; Van Tongeren 2008, S. 16–17
4	Absatzförderung im Vergleich mit anderen Politiken		
4.1	Im Vergleich zur EU-Absatzpolitik		Diverse Dokumente und Evaluationsberichte zur EU-Absatzpolitik
4.2	Im Vergleich zu Marketingaktivitäten von Schweiz Tourismus		Huser/Eberhard 2013

Quelle: eigene Darstellung.

4.2 ERGEBNISSE ZUR THEORETISCHEN BEURTEILUNG

Die Beurteilung der Absatzförderung erfolgt aufgrund der oben dargelegten Kriterien. Die Ergebnisse präsentieren sich wie folgt.

4.2.1 KRITERIENGRUPPE I: KONTEXTANALYSE

Die Evaluationsliteratur und die Policy-Analyse unterteilen den politischen Prozess in verschiedene Phasen. Am Anfang steht die Politikgestaltung. In dieser Phase wird von Seiten der Politikanalyse davon ausgegangen, dass die politischen Akteure (Parlament, Regierung und Verwaltung) ein für die öffentliche Hand relevantes Problem erkennen und analysieren, damit eine Diskussion über die Wahl von Massnahmen stattfinden

kann. Wir bezeichnen diesen Schritt als *Kontextanalyse*. Für die Bewertung dieses Schrittes haben wir die Kriterien 1.1 und 1.2 definiert:

- Kriterium 1.1 bildet die *Problemdefinition*. Wir gehen davon aus, dass eine gute Problemdefinition die Intensität des Problems, seinen Umfang und seine Dringlichkeit beschreibt.⁵⁴
- Kriterium 1.2 untersucht den Umfang, mit welchem die Problemdefinition mit empirischen Daten unterlegt ist.⁵⁵ Diese können in Form von eigenen Studien oder von Studien Dritter vorliegen. Ferner gehören die *intertemporalen Lerneffekte* zu Kriterium 1.2: Damit wird aus Sicht der Politikwissenschaft postuliert, dass die Weiterentwicklung von Politiken sich idealerweise auf Lerneffekte aus früheren Erfahrungen abstützen soll.⁵⁶ Aktuell wird diese Form der Politikgestaltung als „Evidenz Based Policy Making“ bezeichnet.⁵⁷

Kriterium 1.1: Klare Problemdefinition

Die Problemdefinition als Basis für die Gestaltung der Absatzförderung findet sich in der Geschichte der Schweizerischen Landwirtschaftspolitik ab 1996. Das Problem der damaligen Landwirtschaftspolitik bestand in hohen Preisen für landwirtschaftliche Produkte, einer Überproduktion sowie negativen ökologischen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion. Für die gesamte Landwirtschaftspolitik wurde in der Folge eine schrittweise Abkehr von der Preis- und Absatzgarantie hin zur Liberalisierung der Marktordnungen in Kombination mit einer Markttöffnung postuliert. In diesem Kontext erfuhr das Marketing und damit die Absatzförderung eine massive Aufwertung. Der Zeitpunkt der Einführung der Absatzförderung fällt denn auch mit der Aufhebung der Preis- und Absatzgarantie im Jahr 1999 und der Auflösung der Vermarktungsorganisationen zusammen.

Die *Intensität, der Umfang und die Dringlichkeit* des Problems (Abkehr von der direkten Marktregulierung hin zu indirekten Massnahmen) wurden in den 1990er Jahren sowohl quantitativ wie qualitativ beschrieben, und zwar in den Landwirtschaftsberichten und ab 2000 in den Agrarberichten des Bundesamtes für Landwirtschaft. Die Rolle der Absatzförderung wurde in den Agrarberichten jeweils verdeutlicht.

Die Absatzförderung leitet sich somit logisch aus der Problemdefinition der 1990er Jahre ab, welche für die Landwirtschaftspolitik als Ganzes gelten kann. Sie setzt neu dort an, wo es die Liberalisierung der Märkte und das Wegfallen der Preisgarantie nahelegen: Bei der Beeinflussung von Konsumentinnen und Konsumenten. Theoretisch ist es nachvollziehbar, dass mit der Absatzförderung die vom Staat indirekt gestützten Produkte möglichst gut vermarktet werden sollen, um auf diese Weise das Einkommen der Landwirtschaft zu unterstützen.

⁵⁴ Knoepfel et al. 2011, S. 156–157.

⁵⁵ Knoepfel et al. 2011, S. 167.

⁵⁶ Howlett/Ramesh 1993, S. 259.

⁵⁷ Widmer/De Rocchi 2012, S. 150.

Offen bleibt, ob angesichts der Grössenverhältnisse zwischen Direktzahlungen und der Absatzförderung Letztere tatsächlich einen substanziellen Beitrag zur Problemlösung und zur Erreichung der Ziele der Landwirtschaftspolitik leisten kann. Eine entsprechende Diskussion namentlich des Multiplikatoreffekts konnten wir in den Unterlagen nicht erkennen.

Kriterium 1.2: Empirische Evidenz

Zur Gestaltung der Absatzförderung und ihrer Anpassungen nach 1999 wurden eine Reihe von empirischen Studien erstellt und Untersuchungen aus dem Ausland herangezogen. Bereits die Gestaltung 1998 basierte auf einer externen Untersuchung. Im Verlauf der 17 Jahre, in denen die Absatzförderung besteht, wurden regelmässig Studien erarbeitet, welche partielle empirische Evidenz für einige Bereiche der Absatzförderung beisteuerten: Zu nennen sind die mehrmaligen Prüfungen des Mittelzuteilungssystems, die alle zwei Jahre durchgeführten Befragungen der Konsumentinnen und Konsumenten, die Evaluation der regionalen Absatzförderung⁵⁸ oder der Vergleich des Systems der Schweiz mit jenem Österreichs.⁵⁹ Aus theoretischer Sicht lässt sich daher positiv festhalten, dass zahlreiche empirische Ergebnisse vorliegen, auf welche sich die Absatzförderung abstützen kann.

Die empirischen Ergebnisse fanden denn auch Verwendung bei der Entstehung und Entwicklung der Absatzförderungen (intertemporale Lerneffekte). So wurden auch Anpassungen der Absatzförderung im Verlauf der Zeit vorgenommen. Bei gewissen Produkten wurden aufgrund der empirischen Daten (z.B. Absatzzahlen) die Finanzhilfen reduziert oder gestrichen. So wird beispielsweise Schweizer Honig seit dem Jahr 2015 nicht mehr gefördert, da die Nachfrage grösser ist als das Angebot.

Es scheint jedoch, dass die empirischen Befunde nicht überall konsequent verwendet werden: So sind zum Beispiel die Absatzzahlen von Milch rückläufig und trotzdem fliesst weiterhin ein hoher Betrag in die Marketingmassnahmen von Milch und Milchprodukten, welche zusätzlich mit einem ausgeprägten Grenzschutz versehen sind. Oder aber es finden sich vergleichsweise hohe Werbeausgaben für sehr spezifische Massnahmen wie jene der Schweizer Rinderzüchter, für die sich aus den Daten eine empirische Evidenz nur sehr schwer ableiten lässt.

4.2.2 KRITERIENGRUPPE 2: STRATEGISCHE ZIELSETZUNG

Die zweite Kriteriengruppe umfasst drei Kriterien. Die Policy-Analyse und die Evaluationsforschung postulieren, dass Ziele einer politischen Massnahme sich logisch aus einer übergeordneten Politik *ableiten* lassen und sich idealerweise mit Messgrössen und Indikatoren überprüfen lassen.⁶⁰ Im Falle der Absatzförderung würde dies heissen, dass sich deren Ziele aus den drei agrarpolitischen Zielen der Bundesverfassung ableiten lassen. Weiter würde theoretisch erwartet, dass ausgeführt wird, welchen Beitrag die Absatzförderung an die übergeordneten Ziele der Landwirtschaftspolitik zu leisten vermag. Diese Kaskade an Zielen lässt sich theoretisch weiterführen, sodass Ziele für die Zielgruppen (Konsumentinnen und Konsumenten in Form von Kommunikations-

⁵⁸ Bättig et al. 2002.

⁵⁹ BDO Visura 2005.

⁶⁰ Knoepfel et al. 1997, S. 86; Knoepfel 2011, S. 179.

zielen) für den Output (Umfang der Marketingmassnahmen) und den Vollzug definiert werden.

Neben einer konsequenten Ableitung der Ziele wird eine *logische Kohärenz* der Ziele in vierfacher Hinsicht erwartet:⁶¹ Kohärenz zwischen den Zielen und Massnahmen der Absatzförderung selber, Kohärenz der Ziele der Absatzförderung mit jenen anderer Massnahmen in der Landwirtschaftspolitik (Intrapolicy-Kohärenz) und Kohärenz mit Zielen anderer Bundespolitiken (Interpolicy-Kohärenz); ferner lässt sich die Kohärenz der Ziele der Absatzpolitik mit internationalen Standards überprüfen. Wir beziehen uns hier primär auf die Ziele der OECD im Bereich der Landwirtschaftspolitik.

Aus ökonomischer Sicht ist zudem relevant, wie sich das Instrument der Absatzförderung hinsichtlich der *Marktkonformität und der Wettbewerbsneutralität* beurteilen lässt. In den folgenden Abschnitten gehen wir auf die drei Kriterien im Detail ein.

Kriterium 2.1: Zielformulierung

Betrachten wir die Vorgaben in der Bundesverfassung, dem LwG und der LAFV, so stellen wir fest, dass die dort formulierten Bestimmungen Grundlagen für ein „Konditionalprogramm“ enthalten: Das heisst, dem Bund wird die Kompetenz zur Absatzförderung eingeräumt und es werden genaue Bedingungen formuliert, unter deren Einhaltung Mittel für die Absatzförderung zugunsten der Branchen (Verbände, Produkteorganisationen) gesprochen werden können.

Explizite Ziele im Sinne einer *langfristigen strategischen Zielsetzung* (z.B. Umsatzsteigerung um x%) sind aus der Gesetzgebung nicht ersichtlich. Diese lassen sich aber grundsätzlich aus den Vorgaben der Bundesverfassung und dem Landwirtschaftsgesetz (vgl. Darstellung D 3.6) ableiten und könnten aus Sicht der Evaluation wie folgt formuliert werden: *Die finale Zielsetzung der Absatzförderung ist es, einen Beitrag von x Prozent zur Steigerung des Erlöses der Landwirtschaft aus dem Verkauf ihrer Produkte und Dienstleistungen bis ins Jahr XXXX zu leisten.* Wie hoch dieser Beitrag ist und bis wann die finale Zielsetzung erreicht werden soll, lassen wir an dieser Stelle offen.

Auch *mittelfristige strategische Ziele* auf Stufe der Wirkungen bei den Zielgruppen (Veränderung der Verhaltensweisen der Konsumenten/-innen sowie der Produzenten und Verbände) werden von Seiten des Bundes keine definiert. Solche könnten beispielsweise auf der Ebene der einzelnen Produktgruppen oder in Form einer übergreifenden Kommunikationsstrategie (generelle Bekanntheit und Reichweite der Massnahmen der Absatzförderung) formuliert werden.

Bisher war es Aufgabe der Branche, mittelfristige strategische sowie kurzfristige operative Ziele zu definieren. In den Finanzhilfesanträgen sowie den dazugehörigen Papieren (bspw. Kommunikationsstrategien) der verschiedenen Organisationen lassen sich denn auch mittel- und kurzfristige Ziele für einzelne Kommunikationskampagnen oder Produkte finden. Die Form, die Vollständigkeit sowie die Qualität dieser Zielformulierungen variieren jedoch stark. Aus Sicht der Evaluation können die auf Stufe der Verbände

⁶¹ Knoepfel 1997, S. 91–95.

definierten kurz- und mittelfristigen Ziele die übergreifende Zielformulierung durch das BLW nicht ersetzen.

D 4.2: Übersicht über das Zielsystem der Absatzförderung aus Sicht der Evaluation

Output	Outcome	Impact
Definition durch Produzenten- und Branchenorganisationen: ➤ auf Ebene der einzelnen Massnahmen/Instrumente z.B. Bekanntheitsgrad einer Werbekampagne/Herkunftszeichen	Definition durch BLW ➤ auf Ebene der Produktegruppen z.B. Verschiebung/Erhöhung des Konsums zulasten von Substitutionsgütern und/oder ➤ auf Ebene der Kommunikation z.B. Bekanntheit „Schweiz.Natürlich.“ Definition durch Produzenten- und Branchenorganisationen: ➤ auf Ebene der einzelnen Produkte/Massnahmen z.B. konstanter Marktanteil eines Produkts oder Ziel der Importverdrängung	Definition durch Gesetzgeber/BLW Beitrag der Massnahme I: Absatzförderung ➤ Implizite finale Zielsetzung in Art. 7 LWG und Art. 9 LAfV ➤ Explizite finale Zielsetzung z.B. Wertschöpfungssteigerung um x Prozent Allgemeine Ziele der Landwirtschaftspolitik Ziele in Art. 104 BV
Kurzfristige operative Ziele	Mittelfristige strategische Ziele	Langfristige strategische Ziele

Quelle: eigene Darstellung.

Legende: Die blau eingefärbten Ziele sind grösstenteils vorhanden, während die rot eingefärbten aus Sicht der Evaluation fehlen. Die hellblaue Einfärbung bedeutet, dass diese Art von Zielformulierung nur teilweise vorhanden ist, respektive je nach Organisation stark variiert.

Die obige Darstellung soll verdeutlichen, dass es eine Lücke zwischen der langfristigen strategischen Verankerung der Absatzförderung und den mittelfristigen strategischen Zielvorgaben auf der Ebene der Zielgruppen gibt. Gemäss theoretischer Literatur müssten die langfristigen strategischen Ziele der Absatzförderung, welche auf der gesellschaftlichen Ebene ansetzen, weiter konkretisiert werden. Dies würde bedeuten, dass Verhaltensziele mit Indikatoren auf der Ebene der Konsumenten/-innen zum Beispiel nach Kategorien von Produktgruppen und Dienstleistungen und/oder in Form von übergreifenden Kommunikationszielen formuliert würden. Eine weitere Konkretisierung würde darin bestehen, pro Produktgruppe und Dienstleistung Outputziele und Indikatoren zu definieren (diese bestehen heute teilweise in den Konzepten von Verbänden und Produkteorganisationen). Anregungen zu solchen Indikatoren finden sich beispielsweise in der Arbeit von Meier (2013).

Kriterium 2.2: Logische Kohärenz der Zielsetzung

Beim ersten Teil der logischen Kohärenz gilt es, die *Übereinstimmung von Zielen und Massnahmen* zu prüfen. Grundsätzlich stimmen im Falle der Absatzförderung die Ziele (gemäss unserer Formulierung im Abschnitt 3.3.1) mit den gewählten Massnahmen überein. Diese setzen auf Überzeugungsarbeit und wirken einerseits über die Konsumentinnen und Konsumenten. Andererseits fördern die Massnahmen respektive die Vorgaben im Vergabeverfahren den Zusammenschluss der Verbände zu einer gemeinsamen Qualitätsstrategie.

Die fünf Kategorien von Massnahmen (vgl. Darstellung D 3.6) sind grundsätzlich gut aufeinander abgestimmt. Einzig zwischen den Massnahmen der Gruppe 1 (Absatzförderung zugunsten von Produkten mit ausgeprägtem Grenzschutz und hohem Selbstversorgungsgrad) und der Gruppe 2 (Absatzförderung zugunsten von Produkten, die einer relevanten Importkonkurrenz ausgesetzt sind) kann es zu einer Konkurrenz kommen: Diese ist beispielsweise dann gegeben, wenn der Konsum von Kartoffeln angekurbelt werden soll und daraus eine Substitution von Schweizer Produkten wie Getreide resultiert, die ebenfalls unterstützt werden.

Bezüglich des Umfangs der Mittel, welche für die einzelnen Massnahmen zur Verfügung stehen, sind enorme Unterschiede zu beobachten (vgl. Darstellung D 3.10 in Abschnitt 3.6). Dabei stellt sich die Frage, ob einige der Massnahmen mit einem unterkritischen Finanzvolumen ausgestattet sind: Das heisst, die Mittel lassen es möglicherweise nicht zu, auf dem Schweizer Markt eine gewisse Reichweite zu erzielen, sprich genügend Konsumentinnen und Konsumenten zu erreichen. Das Problem der unterkritischen Budgets wird verschärft durch die Tatsache, dass sich die Mittel nicht nur auf eine Vielzahl von Verbänden verteilen, sondern von diesen wiederum auf eine Vielzahl von Massnahmen aufgefächert werden. So wurden beispielsweise von Proviande 740 Einzelmassnahmen genannt. Diese Zersplitterung kommt zustande, weil die Verbände ihre Eigenmittel wiederum dezentral akquirieren und die Geldgeber dann möglichst direkt von den Massnahmen profitieren wollen. Eine Zersplitterung der Kräfte ist somit bis zu einem gewissen Grade systemimmanent.

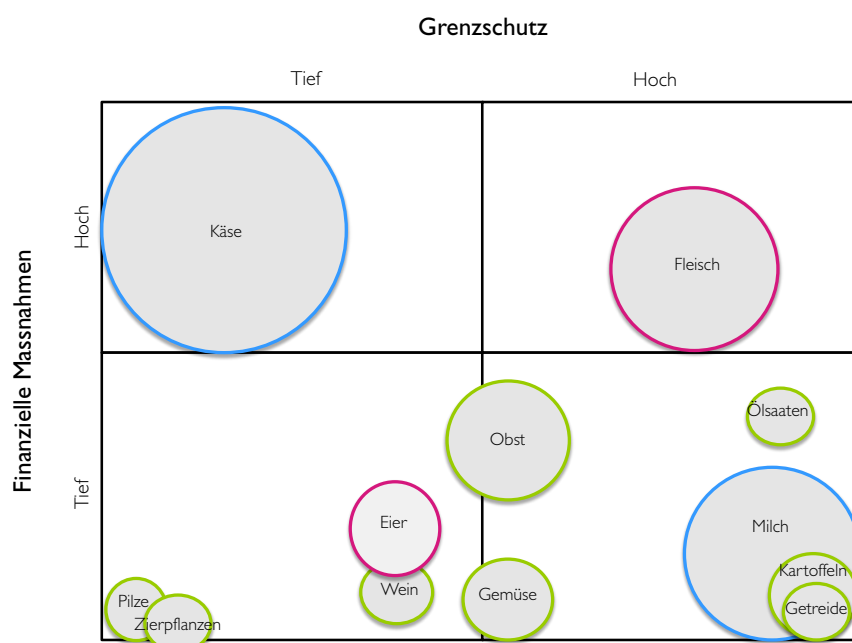
Wie gross müsste ein überkritisches Budget aber sein? In der marketingwissenschaftlichen Literatur lassen sich dazu keine exakten Werte ableiten. Wenn wir aber Erfahrungswerte heranziehen, die uns in den Interviews genannt worden sind, so muss für eine schweizweite Kampagne ein Budget zwischen 0,5 bis 1 Million Franken pro Jahr vorliegen. Dieser Betrag wird von sechs Massnahmen unterschritten und von zwei weiteren nur knapp übertroffen. Stellt man in Rechnung, dass sich die Budgets auf eine Vielzahl von Teilmassnahmen verteilen, so liegt der Schluss nahe, dass die Gefahr einer Verzettlung der Mittel besteht. Diese Vermutung wird gestützt durch Aussagen von Grossverteilern in den Interviews, die sich in ihren Marketinganstrengungen auf einige wenige Produktbereiche konzentrieren.

Bezüglich *Intrapolicy-Kohärenz* (innere Kohärenz) haben wir einen Vergleich der Ziele der Absatzförderung mit jenen aus dem Bereich Produktion und Absatz durchgeführt. Der Vergleich zeigt, dass die Absatzförderung zur Erreichung der Ziele Nachhaltigkeit, kostengünstige Produktion und hoher Markterlös in ein dichtes Netz von Massnahmen eingebettet ist. Diese umfassen eine umfangreiche rechtliche Regulierung beim Import sowie finanzielle Massnahmen im Bereich Tierproduktion, Milchverwertung und Pflanzenbau. Im Prinzip erleichtern diese Massnahmen die Aufgaben der Absatzförderung, indem sie die Qualität der Produkte unterstützen und oder deren Preis am Markt senken. In diesem Sinne sind die Massnahmen der Absatzförderung und des Bereichs Produktion und Absatz zielkonform.

Allerdings stellt sich die Frage, wie wirksam die Absatzförderung in den Bereichen noch sein kann, in denen vergleichsweise starke regulative und finanzielle Interventionen erfolgen. Namentlich im Bereich der Milch sind die regulativen und finanziellen

Massnahmen derart stark, dass sich die Frage der Notwendigkeit von persuasiven Massnahmen stellt. Um dieser Frage nachzugehen, zeigen wir in der folgenden Darstellung den Umfang des Grenzschutzes, der finanziellen Förderung und der Absatzförderung für wichtige Produktgruppen kombiniert auf. Datenbasis bilden die Werte aus dem Jahre 2013, welche in Darstellung D 3.8 aufgeführt sind. Die Position der Kreise zeigt an, wie hoch der Grenzschutz und die finanziellen Massnahmen (X- und Y- Achsen) sind, der Umfang der Kreise gibt den relativen Umfang der Mittel aus der Absatzförderung für eine Produktgruppe an.

D 4.3: Zusammenspiel von Grenzschutz, finanziellen Massnahmen und Absatzförderung bei den wichtigsten Produktgruppen



Quelle: eigene Darstellung basierend auf qualitativen Einschätzungen des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW).

Legende: Die Grösse der Kreise veranschaulicht den Umfang der erhaltenen Fördermittel im Bereich der Absatzförderung; die Farbe steht für den betreffenden Agrarbereich (rot = Viehwirtschaft, grün = Pflanzenbau, blau = Milchwirtschaft).

Wie sollen die Ergebnisse bewertet werden? Die Darstellung erlaubt es, zu prüfen, wie intensiv der Massnahmeneinsatz pro Produktgruppen ausfällt. Aus Sicht der Absatzförderung stellt sich die Frage, welche zusätzlichen Effekte sie auslösen kann, wenn bereits andere Massnahmen zum Einsatz kommen. Dabei gehen wir davon aus, dass bei hohem Grenzschutz und umfangreichen finanziellen Massnahmen der Zusatznutzen der Absatzförderung tief ausfällt. Ferner postulieren wir, dass eine Kombination von finanziellen und persuasiven Massnahmen grundsätzlich sinnvoll ist. Unter dieser Perspektive fällt unsere Analyse wie folgt aus:

- Fleisch ist gemäss der Analyse die einzige Produktgruppe, welche sowohl vom Grenzschutz als auch von den finanziellen Massnahmen in verhältnismässig hohem Umfang profitiert und gleichzeitig von der Absatzförderung unterstützt wird. Seit

2014 gibt es jedoch keine Tierbeiträge mehr und die bodenunabhängige Tierproduktion wird nicht mehr mit Direktzahlungen gefördert. Hier stellt sich aus konzeptioneller Sicht die Frage, ob die Unterstützung durch die Absatzförderung zusätzlich zu den regulativen und finanziellen Massnahmen effektiv ist respektive noch einen hohen Zusatznutzen stiften kann? Die Antwort ist eher nein. Die regulativen und finanziellen Massnahmen bieten an sich genügend Möglichkeiten, den Absatz von Fleisch zu steuern.

- Wein, Obst und Eier sind Produkte, welche im Vergleich zum Fleisch weniger finanzielle Unterstützung und Grenzschutz erhalten. Hier ist aus theoretischer Sicht die Effektivität der Absatzförderung höher. Das Gleiche gilt für die Produktgruppen Milch, Gemüse, Getreide und Kartoffeln, bei denen die Absatzförderung primär den (regulativen) Grenzschutz mit persuasiven Anreizen ergänzt.
- Beim Käse ergänzt die Absatzförderung die umfangreichen finanziellen Hilfen. Diese Kombination von finanziellen und persuasiven Mitteln ist sinnvoll. Ergänzend kann angefügt werden, dass ein Grossteil der Mittel für die Absatzförderung im Bereich Käse in ausländischen Märkten eingesetzt wird. In diesem Sinne ist der verhältnismässig hohe Mitteleinsatz bei der Absatzförderung angesichts der Grösse der Märkte und des hohen Wettbewerbs sinnvoll.

Insgesamt legt die Darstellung den Schluss nahe, dass die Verteilung der Absatzförderung vor dem Hintergrund der bestehenden finanziellen Hilfen und des Grenzschutzes überdacht werden sollte. Zwar ist die Viehwirtschaft in Bezug auf den durch sie erzielten Produktionswert durchaus bedeutsam.⁶² Fleisch wird aber bereits stark unterstützt, weshalb sich der Zusatznutzen der Absatzförderung hinterfragen lässt. Es müsste überprüft werden, ob die Mittel der Absatzförderung nicht dort erhöht werden sollten, wo ein hoher Zusatznutzen erwartet wird. Dies könnte bei Produktgruppen wie bei den Eiern oder beim Wein der Fall sein, da diese weder von einer umfangreichen finanziellen Förderung noch von einem hohen Grenzschutz profitieren.

Die Intrapolicy-Kohärenz wurde auch in Bezug auf die Direktzahlungen geprüft. Hier fällt auf, dass es keine explizite Aussage zu den Wechselwirkungen gibt. Implizit besteht sie darin, dass die Direktzahlungen als Entgelt für gemeinwirtschaftliche Leistungen dienen, die Absatzförderung hingegen der Steigerung des Erlöses der Landwirtschaft aus deren Produkten. Die Direktzahlungen basieren auf einem Push-Effekt (Landwirte/-innen werden angehalten, die von der Landwirtschaftspolitik gewollten Aktivitäten zu entfalten). Die Absatzförderung setzt auf den Pull-Effekt, indem sie die Nachfrage der Konsumentinnen und Konsumenten beeinflussen möchte. Die Absatzförderung dient somit der Inwertsetzung der durch die Direktzahlungen geförderten Leistungen. Insofern sind die beiden Massnahmen kohärent. Offen bleibt, ob angesichts der absoluten Grössenunterschiede der beiden Massnahmen (die Ausgaben für die Direktzahlungen betragen 2,8 Mia. CHF pro Jahr, jene der Absatzförderung 56 Mio. CHF), die Kohärenz überhaupt eine Rolle spielt. Dies wäre nur dann der Fall, wenn ein sehr hoher Multiplikatoreffekt bei der Absatzförderung unterstellt wird. Explizite Hinweise dazu und Angaben zu dessen Höhe fehlen allerdings.

⁶² Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 2014, S. 139.

Bei der *Interpolicy-Kohärenz* wurde ein Quervergleich der Zielsetzungen der Absatzförderung mit den Zielen der Gesundheits-, Regional- und Umweltpolitik durchgeführt. Die entsprechenden Ergebnisse sind ambivalent:

- Auf der einen Seite bestehen *Synergien* zwischen der Absatzförderung einerseits und der Regionalpolitik des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) sowie der Pärkepolitik des Bundesamts für Umwelt (BAFU) andererseits. In der Zwischen-evaluation von 2002 wurde das Zusammenspiel mit der Regionalpolitik (Regio Plus) positiv bewertet.⁶³
- Auf der anderen Seite bestehen klare *Zielkonflikte* zwischen der Absatzförderung und der Gesundheitspolitik. Die Förderung gewisser Nahrungsmittel wie Fleisch und Wein steht im klaren Widerspruch zu den Zielen der entsprechenden Bundesämter. Allerdings ist diesbezüglich der Mitteleinsatz der Absatzförderung in sich nicht ganz konsistent. Der Konsum von Zucker und Spirituosen wird nicht gefördert, derjenige von Schweizer Wein hingegen schon.
- Ambivalent ist die Kohärenz mit der Umweltpolitik: Während die Produktion von geförderten Nahrungsmitteln (Fleisch, Ackerbau) indirekt negative Auswirkungen auf die Umwelt hat, ist die Förderung der integrierten Produktion (IP) und von Bio-Produkten nachhaltig für die Umwelt.

Wie sind die geschilderten Synergien und Zielkonflikte zu bewerten? Aus theoretischer Sicht sind die Synergien zu begrüßen, sie stellen eine Stärke der Absatzförderung dar. Die Zielkonflikte lassen sich aus einer theoretischen Sicht ebenfalls auflösen: Die Absatzförderung beabsichtigt primär den Mehrkonsum von inländischen Produkten wie Fleisch, Wein usw. und nicht eine Steigerung des Gesamtkonsums. Würde sich der Gesamtkonsum dieser Produkte reduzieren und der Inlandkonsum hingegen bedeutend steigen, wären die Ziele der Absatzförderung ebenfalls erreicht. In der Praxis stellt sich aber die Frage, ob die Absatzförderung bei Konsumentinnen und Konsumenten so differenziert ankommt. Konkret, ob die Werbung für den Konsum inländischen Fleisches und Weins nicht auch den Konsum von Fleisch und Wein insgesamt fördert. Es wären umfangreiche empirische Daten notwendig, um diese Frage zu beantworten. Die bestehenden Zahlen im Bereich Fleisch zeigen immerhin, dass sowohl der Fleischkonsum insgesamt wie auch die Inlandproduktion seit dem Jahr 2000 leicht angestiegen sind.⁶⁴ Auch der Pro-Kopf-Konsum ist 2014 im Vergleich zum Vorjahr um fast 1 Prozent gestiegen.⁶⁵ Insofern bleibt ein Zielkonflikt bestehen. Eine bessere Zielkonformität mit der Umwelt- und der Ernährungspolitik könnte allenfalls damit erreicht werden, dass der Fokus der Absatzförderung ausschliesslich auf Schweizer Bio-Fleisch gerichtet ist sowie – analog zu Massnahmen im Bereich Wein – mit dem Slogan „consommation avec modération“ versehen wird.

Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht über die wichtigsten Zielkonflikte und Synergien, welche zwischen der Absatzförderung und andere Bundespolitiken hier be-

⁶³ Bättig et al. 2002.

⁶⁴ Bundesamt für Statistik (BFS) 2013. <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/01/keyw.html>>, Zugriff: 26.6.2015.

⁶⁵ Schweizer Fleischverband 2015. <http://www.metzgerei.ch/de-wAssets/docs/medienmitteilungen/jahresmedienkonferenz-2015/2015_04_29SFF-Medienkonferenz2015-0_Medienmitteilung_D.pdf>, Zugriff: 26.6.2015.

schrieben worden sind. Zudem sollen einige Handlungsoptionen genannt werden, wie man diese Konflikte allenfalls überwinden oder bestehende Synergien verstärken kann. Ob und in welchem Umfang sich diese Optionen in der Praxis umsetzen lassen, kann an dieser Stelle nicht bewertet werden.

D 4.4: Zielkonformität der Absatzförderung mit anderen Bundespolitiken

Bundespolitik	Zielkonflikt	Zielkonformität	Handlungsoptionen
Biodiversität, Nachhaltigkeit	Unterstützung von umweltbelastenden Produktionsformen (Fleischproduktion)	Unterstützung von Bio, IP, regionalen Produkten	<i>Verminderung Zielkonflikt:</i> - Beschränkung der Unterstützung auf Schweizer Bio-Fleisch - Slogan „consommation avec modération“
Gesundheit- und Ernährungspolitik	Starker Fokus auf tierische Produkte (Milch, Käse, Fleisch)	Keine Unterstützung von Zucker, Unterstützung von Obst und Gemüse	<i>Verminderung Zielkonflikt:</i> - Slogan „consommation avec modération“ - Integration Gesundheitskriterium in Portfolioanalyse - Fördern von Massnahmen für Obst und Gemüse an Schulen (siehe Beispiel EU) ⁶⁶
Regionalpolitik	Unterstützung für Regionalprodukte im Vergleich zum Mitteleinsatz bei Milch, Käse und Fleisch klein	Koordination mit Schweiz Tourismus, Unterstützung von Agrotourismus	<i>Ausbau Synergien:</i> - Erhöhung Fördermittel für regionale Produkte - Zusammenarbeit mit Pärkepolitik im Bereich Vermarktung regionaler Produkte
Suchtpolitik	Unterstützung von Wein	Keine Förderung von Spirituosen, Slogan „consommation avec modération“	Keine Massnahmen nötig

Quelle: eigene Darstellung.

Als Letztes lässt sich die Kohärenz der Absatzförderung anhand von *Kriterien der OECD* überprüfen, welche diese für eine nachhaltige Agrarpolitik formuliert hat. Im internationalen Kontext hat die OECD Grundlagen zur Zielsetzung des Agrarbereichs formuliert. An dieser Stelle konzentrieren wir uns auf die Publikation „Agricultural Policy Design and Implementation“.⁶⁷ Darin sind Grundsätze für die Formulierung einer Umweltpolitik entwickelt worden, die sich am Policy-Zyklus – einem Ansatz aus der Policy-Analyse – orientieren. Auf diese Art von Standards werden wir bei der Erläuterung der Kriterien zur theoretischen Beurteilung in Kapitel 4.1 näher eingehen. Van Tongeren (2008) stellt darüber hinaus einige Kriterien (Charakteristiken) vor, die eine nachhaltige Landwirtschaftspolitik auszeichnen sollten, wenn diese spezifische

⁶⁶ Die EU unterstützt Massnahmen zur Förderung des Verzehrs von Obst und Gemüse bei Schulkindern in der EU mit einem höheren Kofinanzierungsanteil. <http://ec.europa.eu/agriculture/promotion/principles/index_de.htm>, Zugriff: 26.6.2015.

⁶⁷ Van Tongeren 2008.

ökonomische, ökologische und soziale Ziele verfolgen will. Die Kriterien sind in der folgenden Darstellung aufgeführt, soweit sie für die Absatzförderung sinnvollerweise anwendbar sind. Wir verwenden die Kriterien, um die Kohärenz der Absatzförderung in der Schweiz mit den Standards der OECD im Bereich der Landwirtschaftspolitik zu messen.

**D 4.5: Kriterien für nachhaltige Massnahmen in der Landwirtschaftspolitik
gemäss OECD**

Kriterien gemäss OECD	Kohärenz der Absatzförderung mit den Kriterien
Entkoppelung der Förderung von den Preisen und der Produktionsmenge, um Marktverzerrungen zu vermeiden und Einkommenstransfers effizient zu gestalten.	Ist bei der Absatzförderung grundsätzlich gegeben in Bezug auf die Marktverzerrung. Einzig die Koppelung der Portfolioanalyse an die Marktgrösse stellt eine indirekte Verbindung zur Produktionsmenge dar.
Cross-Compliance: Massnahmen der Landwirtschaftspolitik sollten mit Verpflichtungen gekoppelt werden, die eine Übereinstimmung mit anderen Politiken wie Ökologie oder der Tiergesundheit sicherstellen sollen.	Generell gelten für die gesamte Schweizer Landwirtschaft die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) und die Anforderungen an das Tierwohl. Speziell für die Absatzförderung ist die Idee der Cross-Compliance nur bei der Förderung von IP- und Bio-Produkten und beim Wein (Slogan „consommation avec modération“) gegeben.
Direkte oder indirekte Zielorientierung der Massnahmen mit möglichst präzisen Zieldefinition und Indikatoren.	Ist teilweise gegeben. Die Ziele der Absatzförderung sind direkt aus den allgemeinen Zielen der Landwirtschaftspolitik ableitbar. Allerdings sind sie nicht explizit formuliert wie weiter vorne ausführlich dargestellt worden ist. Messbare Indikatoren auf Stufe der Absatzförderung als Ganzes bestehen nicht. Hingegen müssen die Branchen Zielvorgaben in den Finanzhilfesuchen definieren.
Ausschreibungen als Massnahmen zur Reduktion der Prinzipal-Agenten-Problematik.	Wird bei der Absatzförderung nicht angewendet. Für weitere Massnahmen zur Bewältigung der Prinzipal-Agenten-Problematik bei der Umsetzung vgl. weiter hinten in Abschnitt 4.2.3.
Reduktion der Implementationskosten durch Abstützung auf lokale Vollzugsinstanzen, wettbewerbliche Vergaben, den Einsatz moderner technologischer Hilfsmittel und eine dauerhafte stabile Implementation.	Ist bei der Absatzförderung nicht gegeben. Der Vollzug erfolgt zentral, es finden keine Ausschreibungen statt. Es werden keine besonderen technologischen Hilfsmittel eingesetzt. Die Implementation verläuft dauerhaft und konstant.
Abstützung auf Marktkräfte beispielsweise für nicht-standardisierte Leistungen (z.B. im Umweltbereich oder für die Qualitätssicherung).	Die Absatzförderung stellt eine solche Massnahme dar, indem sie Eigenschaften von Produkten bewirbt, namentlich auch von Produkten mit speziellen Umwelteigenschaften oder den Agrotourismus.

Quelle: Van Tongeren 2008, S. 9–22.

Die Analyse zeigt, dass die Absatzförderung die Kriterien in Bezug auf die Entkopplung der Massnahmen vom Preis und von der Menge sowie die Abstützung auf Marktkräfte gut erfüllt. Abstriche sind im Hinblick auf drei Kriterien zu machen, welche die

Absatzförderung nur teilweise erfüllt: Es sind dies die Cross-Compliance, die Zielorientierung und die Formulierung von Indikatoren sowie Massnahmen zur Reduktion der Implementationskosten. Nicht erfüllt wird das Kriterium, Ausschreibungen auf der Ebene des BLW durchzuführen, um die Prinzipal-Agenten-Problematik zu mildern. Ausschreibungen finden nur indirekt durch die Branchenorganisationen auf der Ebene der konkreten Marketingleistungen statt.

Kriterium 2.3: Marktkonformität und Wettbewerbsneutralität

Aus ökonomischer Sicht soll der Staat nur dann in das Marktgeschehen eingreifen, wenn der Markt versagt oder eine unerwünschte wirtschaftliche oder soziale Verteilung der Ressourcen besteht. Sind staatliche Eingriffe notwendig, sollten sie den Markt möglichst wenig verzerren.⁶⁸ In der Literatur werden daher *indirekte Massnahmen* zur Beeinflussung der Preisbildung empfohlen. Dazu zählen die Preislenkung (z.B. Einfuhrzölle, Subventionen, Exportförderung) oder Mengenmassnahmen (z.B. Bevorratung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Einfuhrkontingente). Nicht marktkonform sind hingegen direkte staatliche Eingriffe in die Preisbildung wie die staatliche Preisbindung (Festlegung von Mindest- oder Höchstpreisen)⁶⁹.

Die Landwirtschaftspolitik der Schweiz hat in den 1990er Jahren einen wichtigen Schritt in die Richtung einer marktkonformen Intervention in den Agrarmarkt vollzogen. Zentrales Element war die Abschaffung der Preis- und Abnahmegarantien. In diesem Kontext entstand auch die Absatzförderung. Mit ihr werden lediglich bestimmte generische Eigenschaften der von der schweizerischen Landwirtschaft erbrachten Leistungen beworben (Qualität, Herkunft). In der Schweiz wird mit der Absatzförderung keine Firmen-, Sorten- oder Markenwerbung betrieben. Die Konsumentinnen und Konsumenten sind letztendlich frei, ob sie den Empfehlungen der Absatzförderung folgen wollen. Bei der Absatzförderung handelt es sich somit klar um einen indirekten Eingriff des Staats in den Markt. Zudem greift sie weder direkt in die Preis- noch in die Mengengestaltung ein. Sie kann somit als besonders marktkonform bezeichnet werden.

4.2.3 KRITERIENGRUPPE 3: WIRKUNGSMODELL UND UMSETZUNGSSTRUKTUR

In der Gruppe 3 der theoretischen Kriterien geht es um die Überprüfung des Wirkungsmodells und der Umsetzungsstruktur.

Bei der Prüfung des Wirkungsmodells werden drei Teilkriterien verwendet:

- *Vollständigkeit*: Die Vollständigkeit des Wirkungsmodells lässt sich prüfen, indem kontrolliert wird, ob die in der Literatur formulierten Anforderungen an ein Wirkungsmodell beim Wirkungsmodell der Absatzförderung erfüllt sind. In der Literatur werden für ein Wirkungsmodell allgemein *fünf Wirkungsstufen* unterschieden: Konzept (Ziele, Massnahmen), Input (Vollzug, Ressourcen, Organisation), Outputs (Leistungen), Outcome (Wirkungen bei den Zielgruppen), Impact (Wirkungen bei Betroffenen, gesellschaftliche Wirkungen). Komplexere Wirkungsmodelle beinhalten zusätzlich *Rückkopplungsschlaufen* oder parallele Prozesse. Oft werden

⁶⁸ Beck 2015.

⁶⁹ <<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20296/politische-preisbildung>>, Zugriff: 20.5.2015.

die Akteure und ihre Rolle im Prozess detaillierter dargestellt.⁷⁰ Ebenfalls berücksichtigt werden müssen nicht beabsichtigte *Nebeneffekte* beziehungsweise nicht intendierte (negative) Wirkungen.⁷¹

- *Darstellung der Wirkungslogik:* Eine Wirkungslogik sollte in Form klarer Wenn-Dann-Beziehungen formuliert sein, welche den Zusammenhang zwischen den Leistungen der öffentlichen Hand und den beabsichtigten Wirkungen bei den Zielgruppen und der Gesellschaft beschreiben. Es wird daher geprüft, ob diese Wenn-Dann-Beziehungen im Wirkungsmodell der Absatzförderung ersichtlich sind.
- *Plausibilität der Wirkungslogik:* Bei diesem Teilkriterium wird geprüft, ob die unterstellten Wenn-Dann-Beziehungen auf realistischen Annahmen beruhen. Dies erfolgt unter Zuhilfenahme empirischer Studien, die entweder Angaben zur Preiselastizität landwirtschaftlicher Erzeugnisse liefern oder aber die Wirkung von Marketingmassnahmen im Bereich der Lebensmittel untersuchen.

Zur Beurteilung der Umsetzungsstruktur haben wir folgende drei Kriterien herangezogen:

- Gemäss theoretischer Literatur soll eine *Umsetzungsorganisation* sinnvoll aufgebaut sein, über genügend Ressourcen verfügen (Personal und Wissen) und effizient arbeiten.⁷²
- Ein spezielles Augenmerk wird auf die *Portfolioanalyse* gelegt. Diese ist im Rahmen der Umsetzung für die Verteilung der Mittel von entscheidender Bedeutung. Wir haben bei der Beurteilung nicht auf eine Theorie, sondern auf einen Vergleichsfall aus dem Umweltbereich zurückgegriffen und zwar die Mittelzuteilung im Rahmen der Pärkepolitik.⁷³
- Die operative Umsetzung der Marketingmassnahmen wird vom BLW mittels Finanzhilfeverfügungen an Produzenten- und Branchenorganisationen übertragen. Dies ist ein durchaus übliches Vollzugsmodell im schweizerischen System. Es ist aber grundsätzlich mit dem Problem der Informationsasymmetrie zwischen BLW und den beauftragten Organisationen verbunden. Um den Umgang mit diesem Problem zu beurteilen, wurde auf die ökonomische Theorie im Bereich der *Prinzipal-Agenten-Problematik* zurückgegriffen.⁷⁴

Nachfolgend gehen wir auf die Kriterien zur Prüfung des Wirkungsmodells und der Umsetzungsstruktur näher ein.

Kriterium 3.1: Vollständigkeit, Wirkungslogik und Plausibilität des Wirkungsmodells

Es ist positiv festzuhalten, dass ein Wirkungsmodell zur Absatzförderung besteht. In vielen Politikbereichen der Schweiz ist dies nicht der Fall: Meist sind die Wirkungszu-

⁷⁰ Rogers 2008.

⁷¹ Widmer/De Rocchi 2012.

⁷² Knopfel et al. 1997, S. 98–100.

⁷³ Bundesamt für Umwelt (BAFU) 2015, Teil 4.

⁷⁴ Laffont/Martimort 2009.

sammenhänge implizit vorhanden, nicht aber auf einem Papier mittels einer Skizze oder Text dargestellt. Einschränkend muss allerdings festgehalten werden, dass das Wirkungsmodell der Absatzförderung erst im Rahmen der Ausschreibung für die Evaluation erstellt worden ist (ex post).

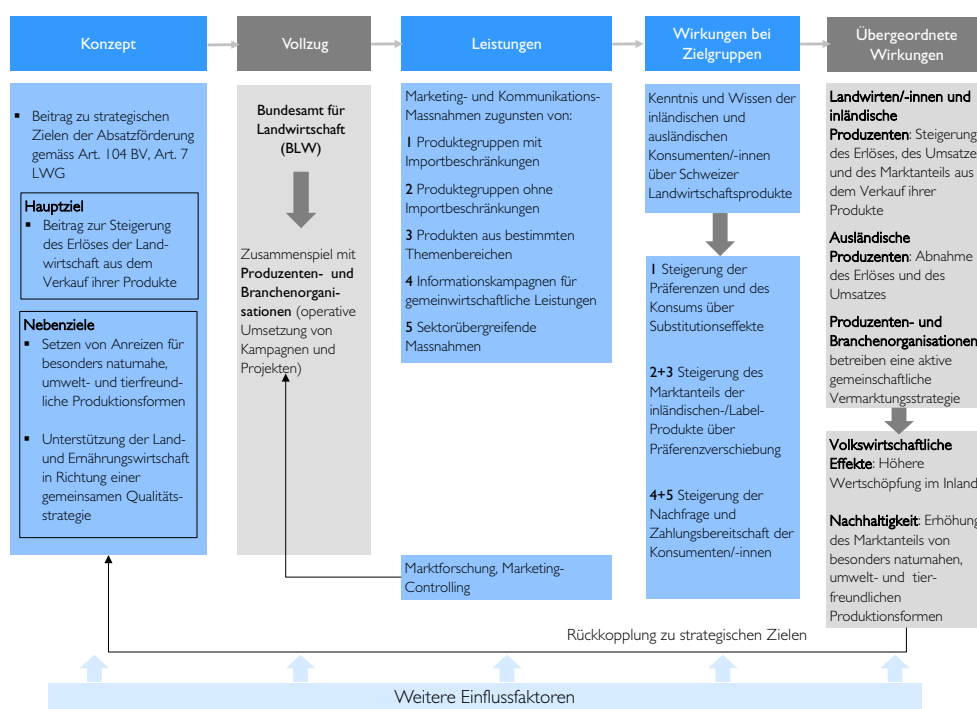
Das Wirkungsmodell ist *vollständig* und die wichtigen sechs Elemente (Ziele, Umsetzung, Outputs, Wirksamkeit bei den Zielgruppen, gesellschaftliche Auswirkungen und Nebeneffekte) sind aufgeführt und beschrieben. Bei einzelnen Elementen gibt es jedoch Verbesserungspotenzial:

- *Konzept*: Die Ziele der Absatzförderung sollten strategisch in die übergeordneten Ziele der Bundesverfassung (Art. 104) eingebettet werden (vgl. dazu Abschnitt 3.2). Zudem sollte dargelegt werden, wie wichtig die Absatzförderung für das gesamte Landwirtschaftssystem ist. Dazu wäre eine Quantifizierung oder eine qualitative Umschreibung des Beitrags der Absatzförderung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Beiträgen hilfreich.
- *Vollzug (Input)*: Die Trennung der Aufgaben der verschiedenen Akteure (BLW und Produzenten- und Branchenorganisationen) ist im Wirkungsmodell unklar respektive nicht ersichtlich.
- *Leistungen (Output)*: Die Outputs umfassen die konkreten Marketing- und Kommunikationsmassnahmen sowie Marktforschung und Marketing-Controlling. Diese Aktivitäten sind zwar im Detail aufgeführt, jedoch fehlt die Systematik. Zudem sollte eine Rückkopplung der gewonnenen Erkenntnisse aus der Marktforschung und dem Marketing-Controlling zu den Inputs stattfinden.
- *Wirkungen bei den Zielgruppen*: Die Wirkungen bei den Zielgruppen sind sehr ausführlich und systematisch beschrieben. Jedoch werden auch die Wirkungen bei den Betroffenen (Bauern, Produzenten) und die übergeordneten gesellschaftlichen Wirkungen unter der Kategorie Auswirkungen aufgeführt. Hier sollte eine klare Abgrenzung vorgenommen werden.
- *Gesellschaftliche Wirkungen*: Wie oben erwähnt, sind die übergeordneten Wirkungen nicht separat aufgeführt. Dies führt dazu, dass diese Wirkungen nicht vollständig beschrieben sind. Es fehlt beispielsweise eine klare Benennung der Betroffenen (Bauern, Produzenten im In- und Ausland). Ebenso werden die volkswirtschaftlichen Effekte sowie die Nebeneffekte der nachhaltigen Produktion nicht erwähnt. Schliesslich fehlt auf dieser Ebene die Rückkopplung zu den strategischen Zielen der Landwirtschaft.
- *Weitere Einflussfaktoren*: Es ist positiv zu beurteilen, dass weitere Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Allerdings fällt auf, dass bestimmte gesellschaftliche Trends nicht genannt werden. Dazu zählen die Haltung der Schweiz zum Ausland, Patriotismus und „Heimatverbundenheit“, welche möglicherweise einen Einfluss auf das Konsumverhalten von Konsumentinnen und Konsumenten haben können.
- *Nebeneffekte*: Die Nebeneffekte sind zwar nicht im Wirkungsmodell abgebildet. Trotzdem ist positiv hervorzuheben, dass in der Beschreibung des Wirkungsmodells auf unerwünschte Nebeneffekte eingegangen wird. Was noch fehlt ist der Hinweis, dass der Handel die Steigerung der Nachfrage infolge der Absatzförde-

rung durch Anhebung der Preise oder durch Nicht-Weitergabe an die Bauern teilweise oder ganz abschöpfen könnte.

Die beschriebenen Kritikpunkte haben wir im folgenden überarbeiteten Wirkungsmodell umgesetzt und veranschaulicht.

D 4.6: Überarbeitetes Wirkungsmodell



Quelle: eigene Darstellung.

Das Wirkungsmodell der Absatzförderung ist *logisch* aufgebaut und enthält klare Wenn-Dann-Beziehungen: Der Zusammenhang zwischen den Leistungen des Bundes und den beabsichtigten Wirkungen bei den Zielgruppen und bei der Gesellschaft ist im Wirkungsmodell ersichtlich. Es geht im Wesentlichen darum, den Konsum inländischer Produkte mittels Kommunikationsmassnahmen zu steigern. Mittels einer Portfolioanalyse wird die Mittelzuteilung auf die einzelnen Massnahmen bestimmt. Damit ist auch die Verteilung der Mittel gemäss der formulierten Wirkungslogik gegeben. Auch die EFK beurteilt die Zuteilung als korrekt und es wurde neben der Investitionsattraktivität der Produktgruppen auch die Eigenmittelstärke der jeweiligen Branchen berücksichtigt.⁷⁵

Inwiefern sind die im Wirkungsmodell unterstellten Wenn-Dann-Beziehungen plausibel, sodass sie erreichbar sind? Um diese Frage zu beantworten, haben wir geprüft, ob es eine empirische Evidenz dafür gibt, dass mit generischen Kommunikationsmassnahmen substantielle Veränderungen beim Konsum von inländischen Landwirtschaftsprodukten erzielt werden können. Weiter haben wir nach empirischen Daten für die *Elastizität der Nachfrage* gesucht. Die Nachfrageelastizität gibt an, wie sich der Konsum

⁷⁵ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2014, S. 7–11.

bei einer Veränderung des Preises verhält. Wir gehen davon aus, dass die Nachfrage elastisch sein muss, damit mittels Werbung überhaupt ein Mehrkonsum erzielt werden kann.

- *Mehrkonsum und Werbung:* Eine der wenigen Analysen, die umfangreiche Ergebnisse zur Frage der Zahlungsbereitschaft für Schweizer Landwirtschaftsprodukte liefern, stammt von Bolliger (2012). Er hat geprüft, ob und welchen zusätzlichen Betrag Konsumentinnen und Konsumenten für Schweizer Poulet, Äpfel und Erdbeeren im Vergleich zu ausländischen Produkten zu zahlen bereit wären.⁷⁶ Zunächst hält die Untersuchung fest, dass es grundsätzlich eine Präferenz für Schweizer Produkte gibt. Kundinnen und Kunden sind zudem auch bereit, für Schweizer Poulet (35%), für Schweizer Erdbeeren (40–60%) und für Schweizer Äpfel (20–30%) mehr zu bezahlen. Wenn wir diese Daten als stichhaltig für die Bereiche Obst, Fleisch und Gemüse betrachten, so kann die Plausibilität der Wirkungslogik bejaht werden. Einschränkend muss dazu festgehalten werden, dass keine Angaben zur gekauften Menge vorliegen. Das heisst, eine höhere Zahlungsbereitschaft kann durchaus einhergehen mit einer geringeren nachgefragten Menge. Dies wäre bei Produkten, bei denen der Selbstversorgungsgrad unter 100 Prozent liegt (alle ausser Milchprodukte) und der Ertrag trotz Mengenrückgang höher liegt als ohne Absatzförderung, durchaus im Sinne der Ziele der Absatzförderung. Auf diese Weise könnten allenfalls auch Zielkonflikte mit der Gesundheits- und Umweltpolitik vermieden werden. Wie weit solche Effekte in der Praxis tatsächlich auftreten, kann aufgrund fehlender empirischer Daten nicht beantwortet werden.
- *Nachfrageelastizität für landwirtschaftliche Produkte:* Grundsätzlich ist die potenzielle Wirkung von Marketingmassnahmen dort plausibler, wo eine gewisse Nachfrageelastizität besteht. Oder umgekehrt formuliert: Bei Produkten, bei denen die Elastizität tief ist (typischerweise Grundnahrungsmitteln), lässt sich die Verkaufsmenge über den Preis kaum steuern (weder durch Preissenkungen noch Preiserhöhungen).⁷⁷ Wir gehen analog davon aus, dass bei Produkten mit tiefer Preiselastizität auch die Werbung einen geringen Effekt erzielt. Folglich ist eine Wirkung der Absatzförderung plausibler, je höher die Preiselastizität der beworbenen Produkte ist. In der Literatur finden sich verschiedene Berechnungen für die Preiselastizität. Thiele⁷⁸ kommt zum Schluss, dass die Eigenpreiselastizität bei Fleisch und Milchprodukten (Käse, Milch, Butter) am grössten ist, gefolgt von Obst, Gemüse, Kartoffeln, Nudeln und Reis. Die kleinste Eigenpreiselastizität ist beim Brot und beim Gemüse zu beobachten.⁷⁹ Für die Schweiz errechneten Flury/Rieder⁸⁰ eine hohe Preiselastizität für Butter, eine tiefe bei Konsummilch. Diese empirischen Zahlen lassen es plausibel erscheinen, dass ein Mehrkonsum infolge der Absatzförderung

⁷⁶ Die Erhebungen wurden in acht Lebensmittelfilialen von Grossverteilern durchgeführt. Befragt wurden ausschliesslich Personen, die die genannten Produkte vor der Befragung aus dem Regal genommen hatten.

⁷⁷ Eine vergleichsweise tiefe Preiselastizität ist typisch für den Landwirtschaftssektor; vgl. dazu Bourgeois 2015.

⁷⁸ Thiele 2008, S. 262.

⁷⁹ Die Eigenpreiselastizität liegt beim Fleisch und bei der Milch bei -1. Das heisst, steigt der Preis bei Fleisch und Milch um 1 Prozent, sinkt die Nachfrage ebenfalls um 1 Prozent. Bei Brot liegt die Eigenpreiselastizität bei -0.5. Die Werte wurden für Deutschland errechnet (Thiele 2008, S. 262). Ähnliche Werte für Milch errechneten Flury/Rieder (2004, S. 24) für die Schweiz.

⁸⁰ Flury/Rieder 2004, S. 24.

grundsätzlich möglich ist. Hingegen scheint der Mitteleinsatz für die Milch angesichts der tiefen Nachfrageelastizität nicht plausibel. Hier wäre eine hohe Kreuzpreiselastizität mit Süssgetränken eine notwendige Voraussetzung für eine plausible Wirkungslogik. Entsprechende Werte oder Studien konnten wir für die Schweiz nicht finden. Ebenso liegen uns keine Daten zur Kreuzpreiselastizität von Schweizer Fleisch und Importfleisch vor.

Kriterium 3.2: Nachvollziehbarkeit der Umsetzungsorganisation

Da die Beurteilung des Vollzugs nicht Bestandteil der vorliegenden Evaluation ist, wird dazu der Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) herangezogen.⁸¹

Gemäss dem Prüfbericht der EFK ist der Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung des BLW *organisatorisch* gut aufgestellt und nimmt die Aufsicht im Bereich Absatzförderung in angemessener Weise wahr. Mit rund 200 Stellenprozenten beurteilt die EFK den *Ressourceneinsatz* für die Absatzförderung in Relation zur Subventionssumme und unter Berücksichtigung der relativ anspruchsvollen Projektbeurteilungen als angemessen und wirtschaftlich. Die Mitarbeitenden werden als qualifiziert, auskunftsbereit und kompetent wahrgenommen.

Die Gesuchsbeurteilung ist gemäss EFK nachvollziehbar dokumentiert. Sie bemängelt jedoch folgende Punkte:

- Mit der *Checkliste* können alle Gesuche vergleichbar geprüft werden. Jedoch wird lediglich geprüft, ob das Gesuch bestimmte Inhalte enthält (z.B. strategische Ziele). Eine konkrete Beurteilung des BLW (bspw. ob die Ziele sinnvoll sind) ist jedoch nicht enthalten. Dies wurde gemäss Angaben des BLW inzwischen angepasst.
- Ebenfalls fehlt in der Checkliste die Überprüfung der *Wirtschaftlichkeit*. Durch die künftige Erfassung der Gesuche in einer Datenbank könnten jedoch mit geringem Aufwand Wirtschaftlichkeitsvergleiche realisierbar sein. Dies wurde gemäss Angaben des BLW inzwischen angepasst.
- Die *Konformität der Massnahmen* mit Gesetz und Verordnung wird geprüft, die Kommunikationsart oder der Werbeinhalt werden jedoch nicht in Frage gestellt. Mit der überarbeiteten LfV sollen jedoch nicht mehr reine Imagekampagnen subventioniert werden. „Basiskommunikation muss auf die Nachhaltigkeit und/oder auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft zielen.“⁸²
- Die *Wirkungsindikatoren* und *Wirkungsziele* sind in den Gesuchen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die EFK empfiehlt deshalb, kurzfristige Output-Ziele zu definieren, welche jährlich mit der Abrechnung überprüft werden sollen, und mittelfristige Impact-Ziele, welche alle vier Jahre erhoben werden sollen. Ein neues Konzept wird gemäss Angaben des BLW zurzeit ausgearbeitet.

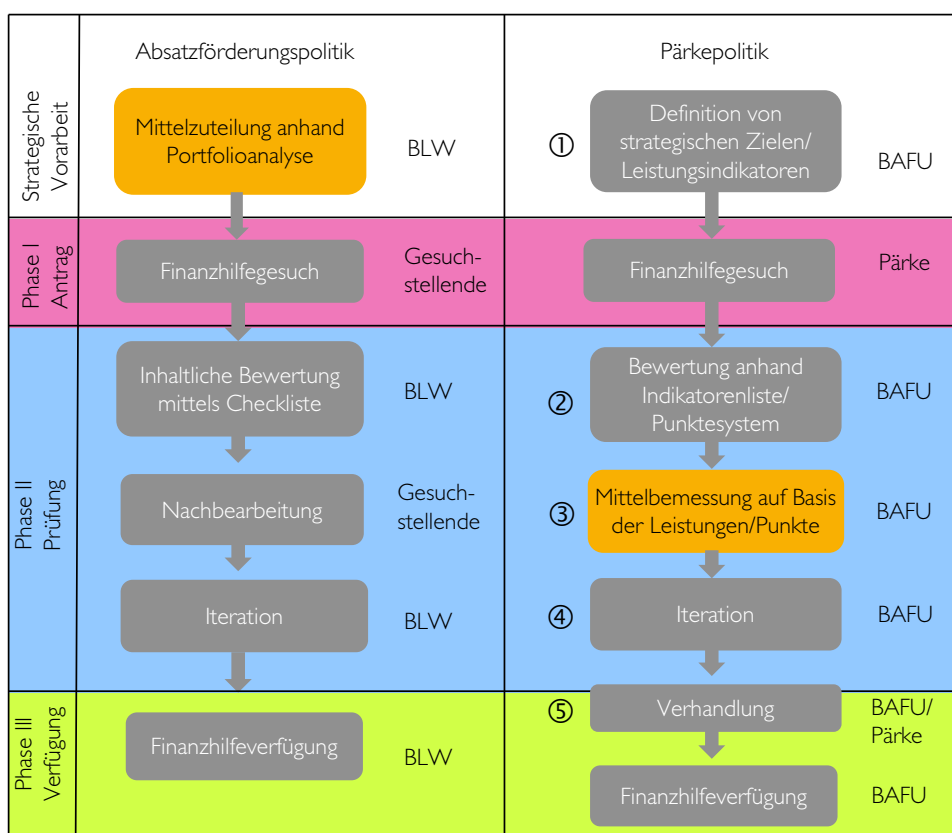
⁸¹ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2014, S. 17–18.

⁸² Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2014, S. 12.

Kriterium 3.3: Angemessenheit der Mittelverteilung (Portfolioanalyse)

Zur Beurteilung der Portfolioanalyse (also des Systems der Absatzförderung zur Zuteilung der Finanzmittel nach Produktgruppen) vergleichen wir diese mit dem Mittelbemessungssystem der Pärkepolitik. Das System der Mittelbemessung im Bereich der Pärkepolitik ist im Handbuch „Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019“⁸³ beschrieben. Zur besseren Veranschaulichung werden die beiden Prozesse der Mittelzuteilung beziehungsweise Mittelbemessung in der Darstellung D 4.7 einander gegenübergestellt.

D 4.7: Vergleich der Prozesse der Mittelzuteilung der Absatzförderung und der Mittelbemessung der Pärkepolitik



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von BAFU 2015.

Die relevanten Schritte des Mittelbemessungsprozesses der Pärkepolitik werden im folgenden Textabschnitt näher erläutert:

- ① Als Basis der Bewertung dient ein vom BAFU erarbeitetes Set von Leistungs- und Qualitätsindikatoren pro Pärkekatgorie. Leistungsindikatoren sind beispielsweise die durch einen Park abgedeckte Fläche oder die Zahl der Besucherinnen und Besucher eines Parks. Qualitätsindikatoren betreffen beispielsweise den Umfang der Einbindung regionaler Akteure, die rechtliche Verankerung von Massnahmen in den Pärken oder die Übereinstimmung von Massnahmen mit den Anforderungen

⁸³ Vgl. Bundesamt für Umwelt (BAFU) 2015, Teil 4, S. 4–5.

der Pärkepolitik (z.B. bei Bildungsmassnahmen).⁸⁴ Die Leistungs- und Qualitätsindikatoren leiten sich wiederum von den zuvor definierten strategischen Zielen ab (z.B. Aufwertung von Regionen oder Aus- und Weiterbildungsziele). Das Ziel dieses Bewertungssystems ist es, dass für den gleichen Frankenbetrag in der ganzen Schweiz der gleiche Umfang sowie die gleiche Relevanz und Qualität an Leistungen vergütet wird.

- ② Die Prüfung setzt sich aus einer Vorprüfung (Prüfung der Vollständigkeit und der Anforderungen gemäss Pärkeverordnung) sowie einer Hauptprüfung (materielle Prüfung) zusammen. Bei der materiellen Prüfung vergleicht das BAFU alle vollständigen Gesuche innerhalb einer Parkkategorie auf Basis der Indikatorenliste und bewertet die Leistungen (Umfang und Relevanz) sowie die Qualität (z.B. Verbindlichkeitsgrad) mithilfe eines Punktesystems. Bei einer Mehrheit der Leistungsindikatoren kommt ein Best-in-Class-System zur Anwendung. Das bedeutet, dass das Gesuch mit der besten Leistung innerhalb eines Indikators die maximale Punktzahl erhält, während für alle schlechteren Leistungsvorschläge Punkte abgezogen werden.
- ③ Die anschliessende Mittelbemessung richtet sich nicht wie bei der Absatzförderung nach einer Portfolioanalyse, sondern nach der Bewertung der Leistungen und somit der erreichten Punkte. Für jede Parkkategorie wird ein Frankenbetrag pro Leistungspunkt berechnet, indem die total zur Verfügung stehenden Finanzmittel durch das Total der erreichten Punkte dividiert werden. Das Finanzhilfeangebot des Bundes für den einzelnen Park ergibt sich aus der Multiplikation des Frankenbetrags pro erreichten Leistungspunkt.
- ④ Wie beim Mittelbemessungssystem der Absatzförderung findet auch im Rahmen der Pärkepolitik eine Iteration statt. Jeder Park bekommt unabhängig von seinen Punkten nur so viel Geld, wie er ursprünglich beantragte. Das überschüssige Geld wird auf diejenigen Pärke verteilt, bei welchen noch nicht alle beantragten Finanzmittel gesichert sind. Auch die Mittelverteilung im Rahmen der Iteration bemisst sich wieder in Abhängigkeit von den erreichten Punkten.
- ⑤ Im Gegensatz zur Absatzförderung findet nach der Mittelbemessung eine Programmverhandlung zwischen BAFU und Pärke statt. Es wird nicht über die vorher berechneten Geldbeträge diskutiert (keine Verhandlungsreserve), sondern nur noch über die für die Finanzmittel zu erbringenden Leistungen. Analog zum System der Absatzförderung wird ein jährliches Controlling wie auch eine abschliessende Bewertung durchgeführt. Diese orientieren sich im Gegensatz zur Absatzförderung aber wiederum an den zuvor definierten Indikatoren.

Das Mittelbemessungssystem im Bereich Pärkepolitik kann als *leistungsbasierter Ex-post-Ansatz* bezeichnet werden. Die Gesuchstellenden schlagen basierend auf den vom BAFU definierten Zielen und Indikatoren ein Leistungspaket mit definierten Kosten vor. Das BAFU prüft dieses Leistungspaket qualitativ sowie vergleichend mithilfe seines Bewertungsinstruments. Die definitive Mittelbemessung ergibt sich aus der Bewertung der angebotenen Leistungen.

⁸⁴ Vgl. Bundesamt für Umwelt (BAFU) 2015, Teil 4, S. 6–7.

Im Vergleich dazu kann im Bereich der Absatzförderung von einem *kostendachbasierten Ex-ante-Ansatz* gesprochen werden. Das BLW kommuniziert den Gesuchstellenden mit der Mittelzuteilung anhand der Portfolioanalyse ein implizites Kostendach. Es ist anzunehmen, dass sich die Gesuchstellenden bei der Konzeptionierung ihrer Leistungen primär daran orientieren. Allerdings ist festzuhalten, dass die verfügbaren Eigenmittel der Branchenorganisationen wesentlich dazu beitragen, wie hoch die Finanzhilfe ausfällt. Dieses Leistungspaket wird anschliessend auf das Vorhandensein gewisser inhaltlicher Kriterien geprüft. Die Darstellung D 4.8 gibt einen Überblick über die Unterschiede der beiden Systeme.

D 4.8: Vergleich der Systeme der Mittelzuteilung der Absatzförderung und der Mittelbemessung der Pärkepolitik

Elemente	Absatzförderung	Pärkepolitik
Grundlage	Umsatz	Leistungen
Rolle Empfänger	Gesuch (auf Antrag) orientiert sich am kommunizierten Kostendach gemäss Portfolioanalyse und der verfügbaren Eigenmittel	Gesuch (auf Antrag) orientiert sich an strategischen Zielen und Leistungs-/Qualitätsindikatoren
Rolle Auftraggeber	Bemessung Mittelzuteilung anhand Portfolioanalyse, inhaltliche Bewertung der Projekte (Checkliste)	Bewertung der Pärke anhand Indikatorenliste, Mittelbemessung anhand Punktesystem
Zielsetzung des Systems	Förderung der bedeutsamen Bereiche	Möglichst viele relevante Leistungen pro Franken
Methode der Mittelzuteilung	Gewichtung und arithmetische Verteilung mittels Portfolioanalyse (ex ante)	Beurteilung der Leistungen nach Zielkategorien mittels Punktesystem (ex post)
Iteration	Ja	Ja (abhängig von Bewertung)
Qualitative Beurteilung	Nein	Ja
Verhandlungen	Nein	Ja (nur über Leistungen)
Vertragsabschluss	Ja (Finanzhilfeverfügung)	Ja (Leistungsvertrag)
Laufzeit	1 Jahr	4 Jahre
Kontrollen, Überprüfung	Ja	Ja (anhand von Zielen und Indikatoren)
Möglichkeit für Sanktionen	Ja (Rückzahlungen)	Ja (Alternativleistungen, Rückzahlungen usw.)

Quelle: eigene Darstellung.

Eine qualitative und vergleichende Bewertung der vom Gesuchsteller vorgeschlagenen Leistungen sowie eine daraus resultierende Erhöhung oder Reduktion der Mittel wären grundsätzlich auch im Rahmen der Absatzförderungs politik sinnvoll. Die eingereichten Projekte würden sich nicht primär an einem vorgegebenen Kostendach orientieren, sondern an strategischen Zielsetzungen und Leistungsindikatoren. Dies würde auch zu einer Entschärfung der erwähnten Problematik der Finanzierung des Strukturerhalts der Organisationen und Verbände beitragen, da nur als relevant bewertete Leistungen vergütet werden. Eine grosse Herausforderung wäre sicherlich die Erarbeitung von

Leistungs- und Qualitätsindikatoren, mit welchen sich die Konzepte der verschiedenen Produzenten- und Branchenorganisationen bewerten und schliesslich auch vergleichen liessen. Dies wird dadurch erschwert, da es im Rahmen der Absatzförderung pro Produkt/Themenbereich nur einen Antragsteller gibt und somit keine Konkurrenz zwischen verschiedenen Gesuchen existiert. Ein möglicher Vergleich könnte beispielsweise in Bezug auf allgemeine Qualitätsindikatoren von Marketingkonzepten (z.B. sinnvolle Zielgruppensegmentierung, Kosteneffizienz usw.) stattfinden.

Die Gestaltung des Mittelzuteilungssystems der Absatzförderung als kostendachbasierter Ex-ante-Ansatz hat eine weitere grundsätzliche Konsequenz: Das System ist aus theoretischer Sicht als eher innovationsavers zu beurteilen, da es in der Tendenz zu einer Fortschreibung bestehender Leistungsaufträge führt. Grund dafür ist die Vorselektion der Produktgruppen, der Themenbereiche, der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und der sektorübergreifenden Massnahmen, die überhaupt in den Genuss der Absatzförderung gelangen. Hier geht die Kritik in zwei Richtungen:

- Bei den Produktgruppen erfolgt die Selektion so breit, dass praktisch alle relevanten landwirtschaftlichen Produkte eingeschlossen sind. Es ist hier aber auch eine selektivere Auswahl der Produktgruppen denkbar, die den Wettbewerb zwischen den Produktgruppen fördern würde und die Verzettlung der Kräfte reduzieren könnte.
- Die Vorselektion erfolgt insgesamt auf Erfahrungswerten der Vorjahre. Die mit Finanzhilfen ausgestatteten Produzenten- und Branchenorganisationen können daher mit grosser Sicherheit mit einer neuen Finanzverfügung rechnen. Grosse oder sprunghafte Mittelverschiebungen zwischen den Förderbereichen sind aufgrund der Ausgestaltung des Modells ebenfalls nicht zu erwarten. Das bedeutet, dass der Kreis der Empfänger der Absatzförderung stark begrenzt, wenn nicht fast geschlossen ist. Neue Akteure haben es schwer, überhaupt in den Genuss der Absatzförderung zu gelangen. Diese Situation wird zusätzlich zementiert durch die Bedingung der Kofinanzierung von 50 Prozent, welche durch kleine und neue Akteure schwierig zu erfüllen ist. Ferner ist der Handel von der Absatzförderung ausgeschlossen respektive nur indirekt als Mitglied der Branchenorganisationen beteiligt (z.B. Micarna bei Proviande). Somit besteht für die bestehenden Empfänger ein grosser Anreiz, existierende Massnahmen einfach fortzuschreiben, Innovationseffekte sind damit keine zu erwarten. Dies zeigt sich insbesondere bei der Milch: Die grossen Werbeausgaben für die Milch machen es für potenzielle Nischenanbieter schwierig, überhaupt in den Markt einzutreten. Zudem erfolgt die Zuteilung von 20 Prozent der Mittel in den übergreifenden Bereichen (Bereiche 4 und 5, siehe Darstellung D 3.6) nicht auf der Basis einer Portfolioanalyse, sondern nach Ermessen der Verantwortlichen. Hier wäre als Alternative die Einführung eines Ausschreibungsverfahrens an Stelle eines A-priori-Systems denkbar.

Die eher innovationsaverse Ausgestaltung der Absatzförderung könnte nur durch einen verstärkten Wettbewerb um die Bundesmittel kompensiert werden. Dafür wären allerdings konkrete Leistungs- und Wirkungsziele notwendig, um Angebote miteinander vergleichen zu können. Ferner müssten die Anforderungen (Kofinanzierung) gelockert

oder ganz aufgehoben werden, um kleinen und neuen Anbietern von Massnahmen eine Chance zu geben.

Kriterium 3.4: Umgang mit der Informationsasymmetrie (Prinzipal-Agenten-Problematik)

Die Prinzipal-Agenten-Theorie beschreibt ein Auftragsverhältnis zwischen dem Prinzipal respektive dem Auftraggebenden (BLW) und dem Agenten respektive dem Auftragnehmenden (Produzenten- und Branchenorganisationen). In einem Auftragsverhältnis besteht in jedem Fall eine Informationsasymmetrie zwischen den beiden Vertragsparteien, welche in der Regel zugunsten des Auftragnehmenden ausfällt. Grundsätzlich hat der Auftraggebende drei Informationsprobleme zu lösen:⁸⁵

- *Negativauslese (adverse selection, ex ante)*: Da die Qualitätseigenschaften der Leistungen des Vertragspartners unbekannt sind (*hidden characteristics*), hat dieser den Anreiz, eine höhere Qualität anzugeben, als er dann umsetzen wird. Damit es nicht zur Auswahl unerwünschter Vertragspartner (*adverse selection*) kommt, versucht der Auftraggebende sich möglichst vollständige Informationen über den Auftragnehmenden zu beschaffen.
- *Moralisches Risiko (moral hazard, ex post)*: Weil die Anstrengungen des Vertragspartners nicht beobachtbar respektive nicht beurteilbar sind (*hidden action*), hat dieser den Anreiz, opportunistisch dort wenig zu leisten, wo der Auftraggebende einen Informationsnachteil hat. Der Auftraggebende versucht, dieses versteckte Handeln zu erfassen.
- *Ausnutzung bei Abhängigkeit (hold up, ex post)*: Verträge bleiben immer unvollständig respektive enthalten eine gewisse Nichtverifizierbarkeit. Der Auftragnehmende hat daher den Anreiz, opportunistisch möglichst wenig spezifische Investitionen für die Leistungsproduktion zu tätigen respektive die Kosten für spezifische Investitionen nachträglich auf den Auftraggebenden abzuwälzen (*hidden intention*). Der Auftraggebende versucht dagegen, möglichst kostengünstig auf ihn zugeschnittene Leistungen zu erhalten.

Der Auftraggebende versucht also stets, sich vor opportunistischem Handeln des Agenten zu schützen. Während sich das Problem der unbekannten Qualitätseigenschaften auf den Zeitraum vor dem Vertragsabschluss bezieht (ex ante), fallen die Probleme der versteckten Handlungen und Intentionen nach dem Vertragsabschluss an (ex post). Jedoch müssen auch diese bereits bei Vertragsabschluss antizipiert werden. Neben dem *Abbau von Informationsasymmetrien* ist es ebenso zielführend, auf einen *Interessenausgleich* zwischen den Vertragsparteien hinarbeiten oder ein einseitiges in ein wechselseitiges *Abhängigkeitsverhältnis* zu überführen.

Zwischen dem BLW (Prinzipal) und den Produzenten- und Branchenorganisationen (Agent) besteht eine klassische Prinzipal-Agenten-Beziehung. In Darstellung D 4.9 sind die Informationsprobleme zwischen den Organisationen und dem BLW konkretisiert. Zusätzlich ist aufgeführt, ob und welche Massnahmen das BLW dagegen ergriffen hat.

⁸⁵ Picot et al. 2002, S. 85–95.

D 4.9: Probleme und Massnahmen in der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen dem BLW und den Produzenten- und Branchenorganisationen

Informationsproblem		Lösungsstrategie/Massnahmen
Negativauslese (hidden characteristics)	Aufgrund der strategischen Mittelzuteilung nach Produktgruppen findet kein Wettbewerb zwischen Verbänden statt.	<i>Interessenabgleich</i> : Gemeinsamer Auftritt aller unterstützten Organisationen („Schweiz. Natürlich.“)
	Das BLW hat vor Ausstellung der Finanzhilfeförderung keine Informationen darüber, wie die unterstützten Organisationen die Mittel einsetzen werden.	<i>Screening</i> : Das Finanzhilfesuch wird mittels einer Checkliste vom BLW geprüft. Bei Unvollständigkeit muss dieses vom Gesuchstellenden überarbeitet werden, bevor die Finanzhilfe verfügt wird.
Moralisches Risiko (hidden action)	Die Organisationen sind näher am Markt und kennen dadurch ihre Marktchancen sowie das Konsumentenverhalten besser als das BLW. Sie können auch Finanzhilfen beantragen, obwohl sie die Unterstützung nicht gebrauchen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Mittel lediglich zum Struktur-erhalt der Branchenverbände dienen.	Kontrollen der Abrechnungen vor Ort
	Die Finanzhilfen des BLW werden von den Organisationen nicht im Sinne des BLW eingesetzt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die gewährten Finanzhilfen für den Erhalt von Strukturen in den Verbänden oder Administrationskosten verwendet werden.	<i>Abbau von Informationsasymmetrie</i> : Abrechnung und Berichterstattung, Marketing-Controlling, Prüfungen vor Ort <i>Interessenabgleich</i> : Durch die Beteiligung der Organisationen an der Hälfte der Mittel haben auch diese ein Interesse daran, die Mittel zielgerichtet einzusetzen.

Informationsproblem		Lösungsstrategie/Massnahmen
Ausnutzung bei Abhängigkeit (hidden intention)	Die Organisationen bewerben nur Märkte, welche für sie rentabel sind, und nicht den Absichten des BLW entsprechen.	<i>Interessenabgleich:</i> In Art. 1 Abs. 2 der LAFV ist festgehalten, dass nur gemeinwirtschaftliche Leistungen unterstützt werden. Zudem müssen sich die Massnahmen gemäss LAFV stets auf die Schweizer Herkunft beziehen. Damit wird der Gefahr vorgebeugt, dass einzelne Hersteller über die Verbände indirekt Werbung für ihre Marken machen können. <i>Gegenseitige Abhängigkeit:</i> Die Organisationen haben einen Anreiz, im Interesse des BLW zu handeln, weil sie auch im Folgejahr unterstützt werden wollen.
	Die Organisationen verfolgen andere strategische Ziele als durch das BLW beabsichtigt.	Keine Lösungsstrategien/Massnahmen vorhanden, da klare strategische Zielsetzungen/Leistungsindikatoren durch das BLW fehlen.

Quelle: eigene Darstellung.

Die obige Darstellung zeigt, dass das BLW gegen mögliche Informationsasymmetrien gute Vorkehrungen getroffen hat. Allerdings besteht eine wesentliche Lücke: Es wird jeweils nur ein Branchenverband pro Produktgruppe unterstützt, was einer durchaus sinnvollen Bündelung der Kräfte entspricht. Jedoch wird durch die strategische Mittelzuteilung im Rahmen der Portfolioanalyse ein Wettbewerb um die Mittelzuteilung zwischen den einzelnen Produktgruppen und damit unter den verschiedenen Verbänden ausgeschlossen. Zudem werden keine Ausschreibungen der Aufträge durchgeführt, für die Mittel bereitgestellt werden. Solche Ausschreibungen wären an sich in allen Bereichen möglich. Voraussetzung dafür wäre aber, dass beispielsweise der Handel oder andere Organisationen (z.B. private Werber) sich an den Ausschreibungen beteiligen könnten. Auf der Ebene der Marketingdienstleister kann der Wettbewerb hingegen spielen, indem Marketingleistungen ausgeschrieben werden. Weiter wäre zu prüfen, wie die Anforderungen der Kofinanzierung angepasst werden müssten.

4.2.4 KRITERIENGRUPPE 4: ABSATZFÖRDERUNG IM VERGLEICH MIT ANDEREN POLITIKEN

In diesem Abschnitt wird die Schweizerische Absatzförderung im Vergleich zur EU-Absatzpolitik sowie im Vergleich zu der Kampagne von Schweiz Tourismus beurteilt. Der Vergleich basiert auf Dokumenten, welche uns zur EU-Absatzpolitik und zur Kampagne von Schweiz Tourismus vorliegen.

Kriterium 4.1: Vergleich der Absatzförderung mit jener der EU-Absatzpolitik

Die Europäische Union (EU) finanziert im Rahmen der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) auf Basis der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 501/2008 der Kommission Informations- und Absatzförderungsmassnahmen im Binnenmarkt und in Drittländern für Agrarerzeugnisse, ihre Produktionsmethoden sowie für aus Agrarerzeugnissen hergestellte Lebensmittel. Neben dieser horizontalen Absatzförderungsregelung umfasst die GAP Absatzförderungsmassnahmen bei der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte (Wein, Obst und Gemüse) sowie die Förderung von Qualitätsregelungen im Bereich Entwicklung für den ländlichen Raum.⁸⁶ Aktuell findet ein tiefgehender Reformprozess statt, welcher 2011 durch eine Befragung aller Beteiligten (Verbraucher, Erzeuger, Handel und Behörden)⁸⁷ sowie einen externen Bewertungsbericht über die Absatzförderungs politik 2002–2010⁸⁸ angestossen wurde. Der nachfolgende Vergleich zwischen der Schweiz und der EU nimmt auch auf relevante Neuerungen der aktuellen Agrarreform Bezug. Diese werden mit der im Dezember 2015 in Kraft tretenden Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 erstmals umgesetzt. Der Vergleich ist so strukturiert, dass zuerst das Konzept, dann der Vollzug, der Output und abschliessend die Wirkungen beschrieben und verglichen werden.

Im Art. 2 der neuen Verordnung sind neben dem allgemeinen Ziel der Informations- und Absatzförderungsmassnahmen, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Landwirtschaftssektors, die spezifischen Ziele formuliert. Dazu gehört unter anderem die Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Vorzüge der europäischen Agrarerzeugnisse sowie der hohen Standards ihrer Produktionsmethoden, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Steigerung des Konsums von Agrarerzeugnissen und bestimmten Lebensmitteln aus der EU, die Erhöhung des Marktanteils dieser Erzeugnisse, wobei der Fokus auf Drittländermärkten mit den grössten Wachstumspotenzialen liegt sowie die Wiederherstellung normaler Marktbedingungen bei schwerwiegenden Marktstörungen, bei Verlust des Verbrauchervertrauens oder anderen spezifischen Problemen.

Wie in der Schweiz fehlt es auch in der EU an einer spezifisch auf die Absatzförderung ausgerichteten Strategie. Die Umsetzung der Empfehlungen der extern durchgeführten Studie⁸⁹ zur Formulierung einer nach Binnenmarkt und Drittländer differenzierten Strategie ist im Laufe des aktuellen Reformprozesses geplant. Dies sei wichtig, um die Kohärenz aller Absatzförderungsmassnahmen der GAP sicherzustellen. Als erster Schritt in diese Richtung definierte die Europäische Kommission vier thematische Schlüsselziele für die neue Absatzförderungs politik.⁹⁰ Dazu gehört die Schaffung eines echten europäischen Mehrwerts, die Förderung von ansprechenderen und treffsicheren Programmen, eine vereinfachte und effizientere Verwaltung und das Freisetzen von neuen Synergien zwischen den verschiedenen Absatzförderungsinstrumenten.

⁸⁶ Europäische Kommission 2012.

⁸⁷ Europäische Kommission 2011.

⁸⁸ ADE-Metis/Agrotec 2011a.

⁸⁹ ADE-Metis/Agrotec 2011a, S. 222.

⁹⁰ Europäische Kommission 2012.

Der Mehrwert einer europäischen Absatzförderung wird insbesondere mit dem Argument begründet, dass ohne die finanzielle Unterstützung der EU die generische Absatzförderung entfallen oder zumindest extrem verringert würde. Diese würde dann mehrheitlich durch private Finanzierung zu Stande kommen, welche primär markenorientiert ist.⁹¹ Hier kann mithilfe der Theorie der Eigenschaft öffentlicher Güter bezüglich ihrer Nicht-Ausschliessbarkeit argumentiert werden.⁹² Von der Basiswerbung als öffentliches Gut profitieren alle inländischen Marktakteure kostenlos, sobald es produziert ist. Folglich ist niemand bereit, dafür zu bezahlen, weshalb es in einer freien Marktwirtschaft auch nicht angeboten wird. Bei einem solchen Marktversagen ist die staatliche Unterstützung legitimiert.

Analog zur Schweiz unterstützt die EU Massnahmenprogramme von professionellen Branchenorganisationen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, Absatzförderungs- und Werbemaassnahmen sowie Informationskampagnen. Die für die Förderung in Betracht kommenden Erzeugnisse und Nahrungsmittel unterscheiden sich je nachdem, ob die Kampagne innerhalb oder ausserhalb der EU stattfindet.⁹³ Anders als in der Schweiz wird diese Liste nicht periodisch mittels Portfolioanalyse ermittelt. Vielmehr ist es Aufgabe der Branchenverbände, für die Förderungswürdigkeit ihrer Programme zu argumentieren. Anders als in der Schweiz dürfen neu unter eingeschränkten Bedingungen auch Handelsmarken sowie – subsidiär – der Ursprung von Produkten in Werbeaussagen integriert werden. Dies soll zur Erhöhung der Qualität sowie der Wirksamkeit der Massnahmen beitragen.⁹⁴

Ein erheblicher Unterschied zum Schweizerischen Vollzug ist das in der EU stattfindende Ausschreibungsverfahren und die damit verbundene Selektion. Die um Finanzhilfe ersuchenden Branchenorganisationen sind angehalten, nach öffentlicher Aufforderung durch die Mitgliedstaaten Programmanschläge für Absatzförderungskampagnen einzureichen.⁹⁵ Neu geschieht die Auswahl der Programme in einem Schritt auf Ebene der Europäischen Kommission, die Vorauswahl durch die Mitgliedstaaten wird abgeschafft. Im Zeitraum 2002 bis 2010 lehnte die Europäische Kommission bis zu 57 Prozent der Programmanschläge ab.⁹⁶ Mängel wurden insbesondere bei der Förderungswürdigkeit und der Qualität der Programme festgestellt (bspw. mangelhafte Abstimmung der Kommunikationskanäle auf Zielgruppen, nicht optimale Kosteneffizienz, Fehlen von SMART-Zielen).⁹⁷

Zwischen 2000 und 2012 unterstützte die EU 552 Absatzförderungsprogramme von insgesamt 27 Mitgliedstaaten mit jährlich rund 60 Millionen Euro.⁹⁸ Für den Zeitraum von 2007 bis 2017 hat Deutschland für rund 40 Programme Mittel in der Höhe von

⁹¹ ADE-Metis/Agrotec 2011a, S. xi.

⁹² Beck 2015, S. 118.

⁹³ Homepage der EU zur Absatzförderung, „Grundsätze der Absatzförderung von Agrarerzeugnissen“:
<http://ec.europa.eu/agriculture/promotion/principles/index_de.htm>, Zugriff 18.5.2015.

⁹⁴ Vgl. Gründe (Erwägung 7) in der Verordnung (EU) Nr. 1144/2014.

⁹⁵ Europäische Kommission 2014a, S. 4 ff.

⁹⁶ ADE-Metis/Agrotec 2011b, S. 7.

⁹⁷ Europäische Kommission 2010. SMART-Ziele sind **s**pezifisch, **m**essbar, **a**kzeptiert, **r**ealistisch, **t**erminiert.

⁹⁸ Europäische Kommission 2012.

42 Millionen Euro erhalten, Österreich 28 Millionen für rund 20 Programme.⁹⁹ Ab 2015 verdreifacht die EU ihre Mittel schrittweise auf 200 Millionen Euro jährlich. Eine wichtige Änderung ist die Erhöhung des Kofinanzierungsanteils der EU. Während die EU bisher analog zur Schweizer Regelung maximal 50 Prozent der Kosten übernahm, finanziert sie neu 70 Prozent der Kosten für Einzellandprogramme, 80 Prozent für Mehrländerprogramme und Programme für Drittländer sowie 85 Prozent für die Bewältigung von Krisensituationen. Der Rest wird durch die Eigenmittel der Branche abgedeckt.¹⁰⁰ Trotz Erhöhung erscheint der Mitteleinsatz der EU im Verhältnis zur Schweiz eher gering. Jedoch ist zu bedenken, dass sich die europäische Absatzförderung als Ergänzung zu den nationalen Massnahmen versteht. Dadurch wird der Eindruck der Mittelverhältnisse etwas relativiert. Gemäss Zahlen der OECD betrugen 2013 die totalen Ausgaben aller 27 EU-Länder (inkl. nationaler Programme) im Bereich Werbung und Marketing für landwirtschaftliche Produkte rund 2 Milliarden Euro. Bezüglich des Mitteleinsatzes der einzelnen EU-Länder liegen von Seiten der OECD keine Vergleichszahlen vor. Als weiterer Vergleich kann Norwegen dienen, wo für die Absatzförderung rund 9 Millionen Franken ausgegeben werden, also einiges weniger als in der Schweiz.¹⁰¹

Die Branchenorganisationen sind verpflichtet, einen jährlichen Evaluationsbericht sowie eine Abschlussbewertung ihrer Programme durchzuführen. Ähnlich wie in der Schweiz, wo Controlling-Massnahmen mitfinanziert werden, steht in der EU ein kleiner Teil der Haushaltsmittel (5%) für die Erhebung von Informationen über Ergebnisse und Wirkungen des Programms zur Verfügung. Die externe Studie über die europäische Absatzförderungspolitik¹⁰² kommt jedoch zum Schluss, dass eindeutige Daten für die Bewertung der direkten ökonomischen Wirkung von Kampagnen zur Förderung des Ansehens und der Bekanntheit fehlen. Während in der Schweiz seit 1998 periodische Umfragen bei Konsumenten/-innen durchgeführt werden, findet man von Seiten der EU keine solchen institutionalisierten übergreifenden Wirkungsmessungen. In der neuen EU-Verordnung wird das Ziel formuliert, dass in Zukunft jede Massnahme überwacht und bewertet werden soll, um ihre Qualität zu verbessern und ihre Wirksamkeit aufzuzeigen. Dazu soll eine Liste von Indikatoren festgelegt und die Wirkung der Massnahmen anhand ihrer strategischen Zielvorgaben bewertet werden. Zudem ist geplant, dass die Kommission einen Rahmen für die Begleitung und Bewertung der Absatzförderungspolitik erstellt.¹⁰³

Die folgende Darstellung D 4.10 vergleicht die wichtigsten Elemente im Rahmen der europäischen und schweizerischen Absatzförderungspolitik.

⁹⁹ Statistische Daten der Europäischen Kommission, Promotion Programmes, Statistics 2001–2014:

<http://ec.europa.eu/agriculture/promotion/documents/statistics-cofinanced-programmes_en.pdf>, Zugriff: 29.5.2015.

¹⁰⁰ Mitteilung des Ministerium für ein lebenswertes Österreich, Abteilung Agrarische Wertschöpfungskette und Ernährung, vom 10.11.2014: <<http://www.bmlfuw.gv.at/land/lebensmittel/vermarktung/absatzfoerderung.html>>, Zugriff: 19.5.2015.

¹⁰¹ OECD, 2014. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014 OECD Countries, S. 72.

¹⁰² ADE-Metis/Agrotec 2011b, S. 8.

¹⁰³ Vgl. Gründe (Erwägung 22) in der Verordnung (EU) Nr. 1144/2014.

D 4.10: Vergleich Absatzförderungspolitik EU – Schweiz

Elemente	EU	CH
Strategie	Erarbeitung einer Strategie als Ziel der laufenden Agrarreform	Strategie ist nicht explizit formuliert
Zieldefinition	Übergeordnetes Ziel sowie spezifische Ziele in der neuen Verordnung definiert	Übergeordnete Ziele in den Gesetzen vorhanden, spezifische Ziele auf operativer Ebene
Begünstigte	Professionelle Branchenorganisationen sowie neu auch Erzeugerorganisationen	Produzenten- und Branchenorganisationen
Unterstützte Massnahmen	Generische Absatzförderungsprogramme, bestehend aus mehreren Massnahmen Vorrang für mehrjährige, Mehrländer-Programme oder Programme für Drittländer	Kommunikationsmassnahmen zugunsten von Gruppen von Produkten, zu bestimmten Themen oder zu gemeinwirtschaftlichen Leistungen
Ausschluss von privaten Handelsmarken, Ursprungsbezeichnung	<i>Bisher:</i> Ja, mit Ausnahme europäisch anerkannter Qualitätsregelungen <i>Neu:</i> Lockerung der Regelung, subsidiäre Verwendung von Ursprungsbezeichnungen und Handelsmarken unter eingeschränkten Bedingungen möglich	Ja, ausser im Export und Suisse Garantie. Gefördert werden jedoch Erzeugnisse mit geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOC), geschützten geografischen Angaben (GGA/IGP), Bio-Suisse, IP-Suisse und Berg/Alp-Produkte
Einheitliche Kommunikation	Ja („Enjoy it's from Europe“) ¹⁰⁴	Ja („Schweiz. Natürlich.“)
Ressourcen	<i>Bisher:</i> 50–60 Mio. Euro jährlich <i>Neu:</i> 200 Mio. Euro jährlich	Jährlich rund 56 Mio. CHF
Kofinanzierungsanteil	<i>Bisher:</i> 50% EU, mind. 20% Eigenmittel der Branchen, max. 30% durch nationale Behörden <i>Neu:</i> 70–85% EU, Rest durch Eigenmittel der Branchen	50% durch BLW, 50% durch Eigenmittel der Branchen Bei überregionalen Projekten nur 25%
Auswahl der geförderten Programme	Ausschreibungsverfahren, Selektion durch die Europäische Kommission mittels (qualitativer) Bewertung der Programmvorschläge	Selektion der geförderten Verbände durch Portfolioanalyse, inhaltliche Prüfung der Projekte mittels Checkliste
Wirkungsmessung	5% der Haushaltsmittel für Abschlussbewertung der Programme <i>Neu:</i> Bestrebungen für verbesserte Wirkungskontrolle der gesamten Absatzförderungspolitik	Controlling/Evaluation der Programme, periodische Wirkungskontrolle der gesamten Absatzförderung

Quelle: eigene Darstellung.

¹⁰⁴ Europäische Kommission 2014b.

Allgemein lässt sich festhalten, dass beide Absatzförderungspolitiken auf einem ähnlichen Konzept basieren. Die aktuellen Reformbestrebungen sowie die enorme Erhöhung der Mittel verdeutlichen die hohe Bedeutung, welche die EU diesem Instrument zumisst. Es ist positiv zu werten, dass die EU die Wichtigkeit einer besseren strategischen Ausrichtung ihrer Politik sowie die Sicherstellung der Kohärenz mit anderen Absatzförderungsmassnahmen erkannt hat. Besonders hervorzuheben ist der Unterschied bei der Auswahl der zu fördernden Massnahmen. Anders als in der Schweiz findet in der EU eine Selektion der Programmvorschläge auf Basis einer Bewertung der Förderungswürdigkeit und Qualität durch die Europäische Kommission statt. Bei der EU gibt es sicherlich noch Verbesserungspotenzial bei der Umsetzung eines transparenteren Bewertungssystems, beispielsweise mittels Punktesystem.

Kriterium 4.2: Absatzförderung im Vergleich zu Marketingaktivitäten von Schweiz Tourismus (ST)

Die staatliche Tourismusförderung wird vom Bundesrat¹⁰⁵ mit strukturellen Schwächen der Branche und schwierigen Marktverhältnissen begründet. Als strukturelle Schwächen gelten die kleingewerblichen Strukturen in Kombination mit der geografischen Zersplitterung der Destinationen. Als (teilweise temporäre) Schwierigkeiten im Markt können die angespannte Wirtschaftslage allgemein, der starke Franken, der internationale Wettbewerb sowie das hohe Preis- und Kostenniveau der Schweiz gelten. Angesichts dieser Herausforderungen wäre ein gemeinsamer Marktauftritt dringend geboten. Die fragmentierte Branchenstruktur führt aber zu Schwierigkeiten bei der gemeinsamen Strategieentwicklung und der Finanzierung eines darauf basierenden Destinationsmarketings, da Nutzniesser und Kostenträger auseinanderfallen können und es einen Anreiz für das Trittbrettfahren gibt. Die Folge davon können partielle Werbeanstrengungen einiger Destinationen sein, die in der globalisierten Tourismuslandschaft wenig oder nicht wahrgenommen werden, weil die kritische Masse fehlt. Die Destinationmarke kann somit als öffentliches Gut gelten.¹⁰⁶

Um den geschilderten Umständen entgegen zu wirken, unterstützt der Bund Schweiz Tourismus (ST), eine durch das Bundesgesetz geschaffene öffentlich-rechtliche Körperschaft. ST erhält Vierjahreskredite für die Förderung der Nachfrage für die Schweiz als Reise- und Tourismusland. Der Vorstand von ST gibt jeweils die strategische Stossrichtung vor für den Vollzug des touristischen Landesmarketings und übernimmt deren Verantwortung. Der Vollzug erfolgt auf der Basis einer mittelfristigen Wachstumsstrategie des Bundes und jährlichen Businessplänen.¹⁰⁷ Die Wachstumsstrategien setzen thematische Schwerpunkte und identifizieren Kernprojekte, welche prioritär umzusetzen sind.¹⁰⁸

Aufgrund der sich entwickelnden Wirtschaftskrise hat der Bundesrat 2009 ST zusätzliche Mittel im Umfang von 36 Millionen Franken für drei Impulsprogramme zugesprochen. Diese wurden ergänzt durch 17,5 Millionen Franken an Eigenmitteln von ST, Partnerbeiträgen und Sachleistungen Dritter. Die Impulsprogramme sollten zur Stabili-

¹⁰⁵ Bundesrat (2013), S. 37–48.

¹⁰⁶ Bundesrat (2010), S. 35.

¹⁰⁷ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2012, S. 30.

¹⁰⁸ <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05121/index.html?lang=de>, Zugriff 1.6.2015.

sierung der krisenbedingten Effekte beitragen und somit die erwartenden Rückgänge in der Nachfrage dämpfen.¹⁰⁹ Der nachfolgende Vergleich konzentriert sich hauptsächlich auf diese Impulsprogramme, da es sich um klar abgrenzbare und definierte Massnahmen zur weltweiten Nachfrageförderung des Schweizer Tourismus handelt, welche gut dokumentiert sind.

Das Konzept der Impulsprogramme beinhaltet folgende Elemente:¹¹⁰

- *Zielsetzung:* Oberstes Ziel ist die Stabilisierung des Schweizer Tourismus in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Programme sollen eine zusätzliche Nachfrage für die Reisedestination Schweiz generieren sowie ein starkes, vertrauensbildendes Signal an die einheimische Tourismusbranche senden. Das Impulsprogramm 2012 dient nicht nur der kurzfristigen Abfederung der negativen Effekte der Frankenstärke, sondern auch der mittel- bis langfristigen Diversifikation der Nachfrage im Schweizer Tourismus.¹¹¹ Das Auslösen eines zusätzlichen Reisbegehrens sowie die Erschliessung von Potenzialen in bestehenden oder neuen Gästesegmenten und Zielmärkten werden mittels überraschender, ansprechender Kommunikation und gezielter Kooperation mit Absatzpartnern erreicht.¹¹² Jedes der Impulsprogramme ist mit klaren und messbaren Zielen konzipiert (Zielvorgaben zu beeinflussten Logiernächten und Umsatz).¹¹³ Zur Sicherstellung der zielgerichteten Verwendung der Mittel werden diese im jeweiligen Leistungsauftrag durch das SECO definiert und festgehalten.
- *Zielmärkte:* Es sollen nicht nur die Märkte mit den grössten Rückgängen, sondern insbesondere diejenigen mit dem grössten Potenzial bearbeitet werden. Die Auswahl der Zielmärkte pro Impulsprogramm erfolgt durch eine detaillierte Marktanalyse mittels Kriterien wie Marktchancen (Wirtschaftslage), Marktgrösse, Anteil regelmässiger Gäste, Produktionskosten (Zusatzkosten bei Marktbearbeitung), Wirkungs- respektive Wahrnehmungsschwelle und Preisattraktivität (Veränderung, Preissensibilität, Währungsschwankungen).¹¹⁴ Im Vergleich zur Portfolioanalyse im Rahmen der Absatzförderung werden beim Schweizer Tourismus also zusätzliche Kriterien wie beispielsweise die Wirkungsschwelle einbezogen. Zudem besteht ein Fokus auf die internationale Positionierung des Destinationsmarketings¹¹⁵, während sich die Absatzförderung bisher mit Ausnahme im Bereich Käse auf Massnahmen im inländischen Markt konzentriert.
- *Marketinginhalte und Kommunikationsausrichtung:* Die Kampagne des ST richtet sich nach den Grundsätzen des integrierten Marketings und nutzt die vier bekann-

¹⁰⁹ Huser/Eberhard 2013, S. 3.

¹¹⁰ Vgl. Huser/Eberhard 2013, S. 17–20.

¹¹¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2012, S. 31.

¹¹² Huser/Eberhard 2013, S. 17.

¹¹³ Huser/Eberhard 2013, S. 19. Gemäss Tabelle 3 belief sich das Ziel des Impulsprogramms für 2012 auf 0,7 Millionen beeinflusster Logiernächte und 200 Millionen beeinflusstem Umsatz.

¹¹⁴ Definition der Zielmärkte für die Jahre 2009–2013, vgl. Huser/Eberhard 2013, S. 17–18.

¹¹⁵ ST setzt rund ein Drittel ihrer Mittel im Ausland ein (71,86 Mio. CHF von total 94,96 Mio. CHF). Vgl. Schweiz Tourismus 2014, S. 8.

ten Instrumente/Kanäle gemäss „ST 4-Radsystem“:¹¹⁶ E-Marketing, Key Media Management (Medienarbeit), Key Account Management (Absatzkanäle Reiseveranstalter) und klassische Werbung/Promotion.

- *Branchen-/Partnerbeteiligung*: Die Umsetzung der Impulsprogramme erfolgt durch eine aktive Beteiligung und finanzielle Unterstützung der Tourismus-Branche. Mit Reiseveranstaltern geht ST beispielsweise zielführende Vereinbarungen ein, die zu vermehrter Schweiz-Präsenz in Katalogen und damit zu neuen Destinationen und zusätzlichen Gästen führen. Im Vergleich zur Absatzförderung existiert keine fixe Kofinanzierungsregelung von 50 Prozent. Dennoch scheint eine minimale Beteiligung der Branche sichergestellt, wobei diese je nach Wirtschaftslage wachsen oder abnehmen kann.

Eine Besonderheit der Tourismusförderung ist das von ST in den letzten zehn Jahren entwickelte umfassende Marketingsystem (*ST Performance Management System PMS*).¹¹⁷ Dieses beinhaltet ein elaboriertes Wirkungsmessverfahren, das mehrfach extern validiert und als das am weitesten entwickelten Messsystem aller nationalen Tourismusorganisationen betitelt wurde.¹¹⁸ ST unternimmt mit dem Messsystem den Versuch, den Multiplikatoreffekt pro eingesetzten Förderfranken anhand der dadurch beeinflussten Logiernächte und des Umsatzes aufzuzeigen. Diese Berechnung basiert auf der Analyse einer geschlossenen Wirkungskette von Inhalten (Beeinflussungsquoten durch Inhalte in Informationsquellen), Entscheiden der Gäste (Rolle einer Informationsquelle auf den Reiseentscheid) sowie deren tatsächlichem Verhalten (vor Ort). Das Wirkungsmesssystem basiert auf folgenden drei Säulen:

- *Ordentliche ST-Wirkungsmessung* (Messung der ST-Marketingwirkung und Effizienz): Das Messkonzept umfasst die Analyse der gesamten Wirkungskette, das heisst von dem ST-Mitteinsatz bis hin zu den generierten Logiernächten sowie dem touristischen Umsatz. Die Datengrundlage basiert auf dem alle drei bis vier Jahre durchgeführten Tourismus Monitor Schweiz (TMS), der schweizweit grössten Tourismusbefragung.

Auf Basis der Gästebefragung im Rahmen des TMS werden die Beeinflussungsquoten im Hinblick auf Informationsquellen (z.B. Hotelauskunft, Empfehlung von Freunden), die den Reiseentscheid der Gäste beeinflussen, sowie die dadurch ausgelösten Logiernächte berechnet. Zudem wird bei jeder einzelnen Informationsquelle die Anteilsquote von Schweiz Tourismus bestimmt.¹¹⁹ Die schliesslich durch Aktivitäten von ST ausgelösten Logiernächte werden mittels Multiplikation der Beeinflussungsquote einer bestimmten Informationsquelle mit der entsprechenden ST-Anteilsquote und der Logiernächtezahl eines bestimmten Markts berechnet. Die Berechnung des durch ST beeinflussten Umsatzes ergibt sich schliesslich aus den beeinflussten Logiernächten und den durchschnittlichen Tagesausgaben der

¹¹⁶ Huser/Eberhard 2013, S. 6.

¹¹⁷ Huser/Eberhard 2013, S. 6–16.

¹¹⁸ Laesser 2013; Rütter und Partner 2007.

¹¹⁹ ST ist an den insgesamt 28 Beeinflussungskanälen direkt oder indirekt zu bestimmten Anteilen von 0% bis maximal 95% beteiligt. Vgl. Huser/Eberhard 2013, S. 9.

Reisenden. Die Ergebnisse lassen sich sowohl nach den einzelnen Kommunikationsinstrumenten als auch den untersuchten Märkten differenzieren.

- *Integratives ST-Kennzahlensystem* (quartalsweise Überprüfung der Zielerreichung auf Basis verschiedener Output-Kennzahlen): Key Performance Indikatoren (KPI) zur Messung der kurzfristigen Zielerreichung anhand von elf Marketingkennzahlen. Die Kennzahlen beziehen sich wiederum auf die vier Hauptinstrumente von ST (vgl. 4-Radsystem) und beinhalten beispielsweise Informationen zur Anzahl Besuche der Website, Marketingkontakte und beeinflusste Logiernächte.
- *Wirkungsanalyse Impulsprogramme* (Bestimmung der touristischen Effekte der im Rahmen der Impulsprogramme eingesetzten Fördermittel): Ein Messsystem schätzt nach einem vereinfachten Verfahren (Hochrechnung der Ergebnisse der ST-Wirkungsmessung sowie der zusätzlich realisierten Kontakte) die Effekte der im Rahmen der Impulsprogramme erhaltenen Fördermittel. Gemäss der Wirkungsanalyse betragen die berechneten Effekte über das gesamte Impulsprogramm rund 850 Millionen Franken Umsatz oder 3,7 Millionen Logiernächte. Der Multiplikatoreffekt eines im Rahmen der Impulsprogramme eingesetzten Frankens entspricht demnach der Erzielung eines touristischen Umsatzvolumens von durchschnittlich 23 Franken.¹²⁰

Die Annahme einer geschlossenen Wirkungskette von Inhalten in Informationsquellen hin zur Beeinflussung des Reiseentscheids sowie des Verhaltens der Gäste bringt auch gewisse methodisch nicht vermeidbare Unsicherheiten mit sich.¹²¹ Deshalb wurden die ST-Anteilsquoten im Hinblick auf die Beeinflussungswirkung der einzelnen Kommunikationsinstrumente eher zuungunsten von ST definiert. Es wird deshalb auch von einer Schätzung der Zahlen der beeinflussten Logiernächte und des Umsatzes und nicht von einer exakten Berechnung gesprochen. Ziel ist der Nachweis einer Mindestwirkung.

D 4.11: Vergleich Absatzförderung und Schweiz Tourismus

Elemente	Absatzförderung	Schweiz Tourismus/Impulsprogramme
Allgemeine Begründung für Bedürfnis nach staatlicher Förderung	Explizit wird keine Begründung formuliert. Es wären aber ähnliche Begründungen wie bei Tourismusförderung möglich aufgrund Analogien bei den strukturellen Defiziten und den daraus resultierenden Herausforderungen	Strukturprobleme des Schweizer Tourismus (Zersplitterung der Branchen- und Destinationsstrukturen) und schwierige Wirtschaftslage, Notwendigkeit eines Strukturwandels
Spezifische Problemdefinition	Kompensation der Preis- und Absatzgarantie durch Absatzförderung zwecks Erreichung der übergeordneten Ziele	Befürchteter Nachfrage- und Umsatzrückgang aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie des starken Frankens

¹²⁰ Huser/Eberhard 2013, S. 33.

¹²¹ Huser/Eberhard 2013, S. 11–13.

Elemente	Absatzförderung	Schweiz Tourismus/Impulsprogramme
Strategische Zielsetzungen	- Verankerung in der Bundesverfassung im Landwirtschaftsgesetz - Fehlen von strategischen Zielen für die Absatzförderung sowie Leistungs- und Wirkungszielen und Indikatoren - Intrapolicy und Interpolicy-Kohärenz teilweise gegeben, vergleichsweise enges Geflecht an anderen Politiken, die in einer Interaktion mit der Absatzförderung stehen	- Definition von Schwerpunkten und Kernprojekten in touristischer Wachstumsstrategie des Bundes - Übergeordnete Ziele der Impulsprogramme: - Nachfrageförderung für Reisedestination Schweiz (Erhöhung der Logiernächte) - Erhöhung des Umsatzes - Setzen eines starken, vertrauensbildenden Signals für Tourismusbranche - Konkrete Zielvorgaben zu beeinflussten Logiernächten und Umsatz in Leistungsauftrag pro Impulsprogramm durch SECO (Leistungsauftrag)
Massnahmen	- Grosse Zahl an verschiedenen Marketingmassnahmen, unterteilt in fünf Massnahmengruppen mit über 20 Massnahmen - Auswahl der Förderbereiche mittels Vorselektion und Portfolioanalyse	- Marketing mit und ohne kommerzielle Angebote, 4-Radsystem (E-Marketing, Promotion, Medienarbeit, Absatzkanäle Reiseveranstalter) - Auswahl von Zielmärkten mittels Marktanalyse mit Kriterien-set: Märkte mit dem grössten Potenzial
Leistungen und deren Verteilung, Eigenmittel vs. Drittmittel	- 56 Mio. CHF durch Bund sowie 63 Mio. CHF durch Produzenten- und Branchenorganisationen (vgl. D 3.10)	- 36 Mio. CHF durch Bund, 17,5 Mio. CHF durch ST, Partner, Drittmittel - Finanzielle Beteiligung der Branche abhängig von Wirtschaftslage
Vollzug, Zusammenspiel von BLW mit Organisationen, von CH-Tourismus mit Branche	- Vielzahl von subsidiären Finanzhilfen an Produzenten- und Branchenorganisationen mit entsprechendem Controllingsystem	- ST als öffentlich-rechtliche Anstalt, verantwortlich für Vollzug und strategische Stossrichtung - SECO definiert Wachstumsstrategie - Branche mit Eigenmitteln beteiligt

Elemente	Absatzförderung	Schweiz Tourismus/Impulsprogramme
Wirkungsmessung	- Auf Gesamtebene mittels Umfragen bei Konsumentinnen und Konsumenten - Wirkungsmessung und Marketingcontrolling auf Ebene der einzelnen Massnahmen - Kein Modell zur Berechnung des Multiplikatoreffekts und der Gesamtwirkung der Absatzförderung	- Ziel der Wirkungsmessung: Errechnung des jährlichen prozentualen Abdämpfungseffekts der Wirkungen der Wirtschaftskrise dank der Impulsprogramme auf Basis eines umfassenden und wissenschaftlich fundierten Messsystems - Messung des Multiplikatoreffekts pro eingesetzten Franken (beeinflusste Logiernächte und Umsatz pro eingesetzten Franken) - Aufgrund methodischer Unsicherheiten ist nur Nachweis einer Mindestwirkung möglich
Wirkung	Keine quantitativen Berechnungen	- Effekte aller Impulsprogramme: 850 Mio. CHF Umsatz, 3,7 Mio. Logiernächte - Globale Effizienzanalyse: 23 CHF Umsatz pro eingesetzten Franken

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Huser/Eberhard 2013.

Die staatliche Tourismusförderung stützt sich bei der Begründung ihrer Legitimität vorwiegend auf die vorherrschenden Strukturprobleme. Diese strukturellen Defizite und die daraus resultierenden Herausforderungen können grösstenteils auch für die Begründung der staatlichen Absatzförderung geltend gemacht werden. Ein entscheidender Unterschied beim Vollzug der beiden Politiken liegt darin, dass ST eine Agenturlösung hat. Diese ist vergleichbar mit der heutigen Struktur der Absatzförderung in Österreich oder der früheren Struktur in Deutschland. Zudem liegt der Fokus des Destinationsmarketings von ST auf der Positionierung im ausländischen Markt. Hier kann argumentiert werden, dass für die Bearbeitung eines ausländischen Markts die zentrale Agenturlösung Vorteile bietet, da es ein einheitliches Auftreten der Schweizer Marke im Ausland erleichtert. Die Absatzförderung tritt hingegen auch im Bereich der ausländischen Werbung für Käse dezentral durch verschiedene Sortenorganisationen auf. Dies kann für die Bearbeitung des inländischen Markts durchaus sinnvoll sein. Im Ausland hingegen eher nicht, da die eingesetzten Marketingmittel die notwendige kritische Wirkungsschwelle möglicherweise gar nicht erreichen.

ST verfügt über keine gesetzliche Grundlage, Beiträge bei der Branche für das Marketing zu erheben. Dennoch kommen Beträge für eine Kofinanzierung zustande. Hier liegen die Vorteile einer zentralen Lösung offensichtlich darin, dass sich die Ziele und Massnahmen einfacher definieren lassen. Ferner weist ST im Unterschied zur Absatzförderung eine Wirkungsmessung auf. Ohne deren Güte beurteilen zu wollen, ist eine solche Berechnung der Wirkungen ein wichtiges Steuerungsinstrument, welches bei der Absatzförderung in dieser Form fehlt.

4.3 FAZIT

Die Beurteilung lässt sich vorläufig wie folgt zusammenfassen. Wir haben die einzelnen Kriterien qualitativ beurteilt und einen quantitativen Wert auf einer Skala von 1 bis 4 vergeben, wobei 4 der beste Wert darstellt.

D 4.12: Übersicht über die theoretische Beurteilung der Absatzförderung

Nr.	Kriterien	Qualitative Beurteilung und Bewertung	
I	Kontextanalyse		
1.1	Klare Problemdefinition	+ Intensität, Umfang und Dringlichkeit des Problems sind klar beschrieben - Beitrag der Absatzförderung zur Problemlösung (Schätzung des Multiplikatoreffekts) ist nicht definiert	3
1.2	Empirische Evidenz	+ Problemdefinition und Interventionshypothesen sind mit Studien gut abgestützt + Es werden laufend mittels Studien und Umfragen Daten erhoben, die zur Verbesserung eingesetzt werden - Umsetzung der empirischen Daten in die Politikgestaltung nur teilweise nachvollziehbar (z.B. Milch)	3
2	Strategische Zielsetzung		
2.1	Zielformulierung, Anzahl und Priorisierung der Ziele, Leistungs- und Wirkungsziele sowie messbare Indikatoren	+ Ableitung der Ziele der Absatzförderung aus den Zielen der schweizerischen Agrarpolitik möglich - Es besteht keine mittelfristige strategische Zielformulierung durch den Bund auf Ebene der Produktgruppen oder einer übergreifenden Kommunikationsstrategie mit Leistungs- und Wirkungszielen und messbaren Indikatoren wie beispielsweise bei Schweiz Tourismus	2
2.2	Übereinstimmung von Zielen und Massnahmen (Logische Kohärenz)	+ Kohärenz zwischen Zielen und Massnahmen der Absatzförderung ist gegeben, Zielkonflikte zwischen den Massnahmen sind klein - Gefahr der Verzettelung der Mittel auf zu viele Massnahmen	2
		+ Massnahmen der Absatzförderung sind kohärent mit den anderen Massnahmen der Landwirtschaftspolitik, allerdings sind die Wechselwirkungen kaum definiert	3
		+ Interpolicy-Kohärenz besteht vor allem mit der Regionalpolitik und Teilen der Umweltpolitik - Zielkonflikte bestehen zur Umwelt- (Biodiversität und Nachhaltigkeit) und zur Gesundheitspolitik (Ernährungspolitik)	2
		+ Kohärenz mit internationalen Vorgaben der OECD mehrheitlich gegeben	3
2.3	Marktkonformität, Wettbewerbsneutralität	+ Marktkonformität und Wettbewerbsneutralität weitgehend gegeben	4

Nr.	Kriterien	Qualitative Beurteilung und Bewertung	
3	Wirkungsmodell und Umsetzungsstruktur		
3.1	Vollständigkeit, Wirkungslogik und Plausibilität des Wirkungsmodells	+ Wirkungsmodell ist weitgehend vollständig - Wirkungsmodell wurde erst ex post erstellt + Einflussfaktoren und Nebeneffekte vorhanden - Weitere Einflussfaktoren und Nebeneffekte könnten ausgebaut werden	2
		+ Wirkungsmodell ist logisch aufgebaut	4
		+ Plausibilität der Wirkungszusammenhänge ist gegeben	4
3.2	Nachvollziehbarkeit der Umsetzungsorganisation	+ Organisation und Ressourcenausstattung sowie Gestaltung von Führungsinstrumenten im BLW sind gemäss EFK-Bericht (2014) angemessen	4
3.3	Angemessenheit der mittelverteilung (Portfolioanalyse)	+ Portfolioanalyse ist logisch und schlüssig aufgebaut - Die Orientierung an Leistungen und Wirkungen ist im Vergleich zum Modell der Pärke tief ausgeprägt - Verzicht auf Ausschreibungen und damit tendenziell innovationsaverse Ausgestaltung	2
3.4	Umgang mit der Informationsasymmetrie (Prinzipal-Agenten-Problematik)	+ Viele sinnvolle Massnahmen zum Ausgleich der Informationsasymmetrie - Kein Ausschreibungsverfahren	3
4	Absatzförderung im Vergleich mit anderen Politiken		
4.1	Im Vergleich zur EU-Absatzpolitik	+ Konzepte sind sich ähnlich + Absatzförderung in der Schweiz ist finanziell vergleichsweise eher gut ausgestattet - EU-Konzeption basiert stärker auf der Auswahl der Massnahmen auf Basis der Qualität	3
4.2	Im Vergleich mit den Marketingaktivitäten von Schweiz Tourismus (ST)	+ Analogien bei Strukturproblemen und damit verbundenen Herausforderungen +/-Stark verschiedene Konzeption bei ST: Agenturmodell versus Leistungsaufträge - Agenturlösung ST als Vorteil bei internationaler Ausrichtung der Marketingaktivitäten - Weniger klare Ziele und Massnahmen im Vergleich zu ST - Keine Wirkungsmessung bei der Absatzförderung	2

Quelle: eigene Darstellung.

Legende: 4: voll und ganz erfüllt, 3: eher erfüllt, 2: eher nicht erfüllt, 1: gar nicht erfüllt.

Die Stärken der Absatzförderung liegen in der Umsetzungsorganisation innerhalb des BLW sowie in der hohen Marktkonformität. In beiden Bereichen kommt die Beurteilung zu einer positiven oder sehr positiven Bewertung. Einzig die Portfolioanalyse schneidet bei der Umsetzung schlecht ab. Dies nicht etwa, weil die Annahmen und die Berechnungen nicht nachvollziehbar wären. Im Gegenteil, dies dürfte eine Stärke der Portfolioanalyse sein. Negativ fällt vielmehr ins Gewicht, dass die Vorselektion und die

Regeln der Portfolioanalyse, welche in der Verordnung festgeschrieben sind, eher zu einer Verzettlung der Kräfte und zu einer innovationsaversen Ausgestaltung führen.

Weitgehend positiv fallen die Bewertungen der Problemdefinition und der Lerneffekte über die Zeit aus. Es werden periodisch empirische Daten erhoben, die zur Optimierung verwendet werden können. Die Absatzförderung schneidet auch im Vergleich zu jener der EU durchaus positiv ab, namentlich die Ausstattung mit finanziellen Mitteln ist gut.

Die Schwächen der Absatzförderung liegen bei der strategischen Zielsetzung. Es gibt zwar Ziele in der Verfassung, der Landwirtschaftsgesetzgebung und der Verordnung, auf welche sich die Absatzförderung abstützt. Langfristige sowie mittelfristige strategische Ziele sind jedoch nicht explizit formuliert. Es fehlen globale Kommunikationsziele, Ziele auf der Ebene der Zielgruppen und der Leistungen. Ebenso sind kaum Indikatoren zur Zielüberprüfung auf der Gesamtebene aufgeführt. Eine Wirkungsmessung fehlt, da diese nur möglich wäre, wenn entsprechende Zielformulierungen vorliegen würden. Zudem fehlen bei der Delegation der Zielformulierung an die Branchen- und Produzentenorganisationen klare Vorgaben von Seiten des BLW, weshalb die Umsetzung bezüglich der Form, der Vollständigkeit und der Qualität sehr unterschiedlich erfolgt.

Ein zweiter Schwachpunkt liegt in der Kohärenz der Ziele innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaftspolitik. Die entsprechenden Zielkonflikte mit der Gesundheits- und Umweltpolitik sind allerdings sehr schwierig zu lösen. Handlungspotenzial gibt es allenfalls bei der Verminderung von Zielkonflikten sowie beim Ausbau von Synergien. Die Kohärenz zwischen Zielen und Massnahmen weist eine Schwäche auf: Es scheint, als würden mit den gegebenen Mitteln zu viele Bereiche und zu viele Massnahmen finanziert.

Es fällt auf, dass die Konzeption, die Zielsetzungen sowie die Umsetzung der Absatzförderung nicht in einem Dokument festgehalten sind. Vielmehr liegen viele verschiedene Unterlagen vor, in welchen Teile der Absatzförderung ausführlich dokumentiert sind (z.B. Handbuch, Checkliste, jährliche Agrarberichte, umfassende Studien zur Portfolioanalyse usw.). Die Formulierung einer Gesamtstrategie, welche die bestehenden Steuerungsinformationen zusammenträgt, würde möglicherweise die Steuerung der Massnahmen der Absatzförderung für das BLW erleichtern.

5.1 EINLEITUNG

Einen Pfeiler der vorliegenden Evaluation bildet ein Peer-Review, das vom 18. bis zum 20. August 2015 in Bern stattgefunden hat. Die Resultate dieses Peer-Reviews sind Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Die in diesem Bericht aufgeführten Beurteilungen und Empfehlungen wurden von den folgenden drei Experten („Peers“) formuliert:

- *Dr. Peter Felser*, Unternehmer/Berater/Dozent: Inhaber der Markenberatungsfirma Felser Brand Leadership, Verwaltungsratspräsident der Serviceplan Suisse AG – Agentur für innovative Kommunikation, ehemaliger Gründer und CEO der Kommunikationsagentur Spillmann/Felser/Leo Burnett AG
- *Prof. Dr. Stefan Tangermann*, ehemaliger Direktor für Handel und Landwirtschaft bei der OECD
- *MR DI Alois Grabner*, Leiter Referat II/8b Wertschöpfungskette landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Das Peer-Review beinhaltete das Studium von Grundlageninformationen durch die Experten. Diese Informationen wurden von Interface erarbeitet und enthalten einen Beschrieb sowie eine erste theoretische Beurteilung der Absatzförderung. Danach fand eine Präsentation des BLW mit anschliessender Diskussion und Fragerunde statt. Die Expertengruppe führte daraufhin Interviews mit insgesamt neun Personen. Befragt wurden der Leiter des Fachbereichs Qualitäts- und Absatzförderung des BLW sowie Vertretende wichtiger Stakeholder (ETH Zürich, Coop, Schweizer Milchproduzenten, Switzerland Cheese Marketing, Schweizer Bauernverband/Agromarketing Suisse, IP-Suisse, Agrarallianz/Experte Qualitätsstrategie, SO Appenzeller).¹²² Im Anschluss an die Interviews führte die Expertengruppe eine Diskussion betreffend Beurteilung der Absatzförderung und formulierte Empfehlungen.

Der vorliegende Bericht gibt die im Laufe des Evaluationsprozesses gewonnenen wesentlichen Erkenntnisse der Experten sowie deren Empfehlungen wieder.

¹²² Eine Liste der Interviewten befindet sich im Anhang A4.

5.2 BEURTEILUNG

Die Experten haben die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen der Absatzförderung beurteilt und daraus Schlussfolgerungen abgeleitet.

5.2.1 KONZEPTION

Die Experten beurteilen die Konzeption der Absatzförderung und ihren Einsatz im Rahmen der Schweizer Landwirtschaftspolitik als sinnvoll. Die Experten stellen weiter fest, dass die staatlichen Ausgaben für die Absatzförderung gemessen am Produktionswert der Landwirtschaft in der Schweiz und im Vergleich zum internationalen Kontext relativ hoch sind. Die Expertengruppe kommt zum Schluss, dass die Verwendung der Mittel gut durchdacht und sowohl für involvierte Akteure wie auch für Externe nachvollziehbar und transparent ist.

Die Experten haben die Konzeption der Absatzförderung nicht in allen Details beurteilt. Sie beschränken sich auf spezifische Aussagen zu folgenden Punkten.

Fehlen von übergeordneten strategischen Zielsetzungen

Die Experten stellen fest, dass in der Schweiz für die Absatzförderung keine übergeordneten, aus dem gesetzlichen Auftrag abgeleiteten strategischen Zielsetzungen vorhanden sind. Heute formulieren die einzelnen Branchenorganisationen selbstständig Ziele, die sie mit den zur Verfügung gestellten Mittel erreichen wollen. Die Experten sind der Meinung, dass das BLW in der Konzeption zur Absatzförderung festlegen muss, was mit den eingesetzten Mitteln am Markt erreicht werden soll. Die Experten erachten es insbesondere als notwendig, dass das BLW zwischen Zielsetzungen der Absatzförderung für den Schweizer Markt und für ausländische Märkte unterscheidet.

Das Fehlen von übergeordneten Zielsetzungen hat zur Folge, dass von der Vergabe der Mittel ein strukturerhaltender Effekt bei den Branchenorganisationen ausgeht. Aus Sicht der Experten kann dies jedoch nicht Aufgabe der Absatzförderung sein.

Zusammenspiel von Staat und Privatwirtschaft

Nahezu alle Länder Westeuropas betreiben Absatzförderung. In der Schweiz ist eine sehr ausgeprägte Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Staat zu beobachten. Die Experten kommen aufgrund der Gespräche zum Schluss, dass diese Zusammenarbeit gut funktioniert und positiv zu beurteilen ist. Die Rolle der Privatwirtschaft ist durch ein hohes Mass an Eigenverantwortung geprägt.

Die Experten beurteilen es zudem als sinnvoll, dass die Branchen 50 Prozent der Kosten der Absatzförderung selbst übernehmen. Dies fördert grundsätzlich den verantwortungsvollen Umgang mit den Mitteln. Die Eigenfinanzierung hat aber auch zur Folge, dass der Staat bei der Umsetzung der Absatzförderung eine eingeschränkte Rolle wahrnimmt. Dies ist dann problematisch, wenn sich die Branchen nicht auf gemeinsame Werte und Ziele einigen können.

Die Eigenfinanzierung mit 50 Prozent der Mittel hat allerdings auch einen innovationshemmenden Effekt: Innovative Projekte von kleineren Organisationen haben Mühe, die erforderlichen Eigenmittel zu generieren.

Gewichtung bei der Mittelverteilung

Die Portfolioanalyse wird von den Experten als ein mit viel Aufwand elaboriertes Instrument wahrgenommen. Der Verteilungsschlüssel widerspiegelt die Bedeutung der verschiedenen Branchen. Den Experten fällt auf, dass sich die Portfolioanalyse in erster Linie an Ex-post-Überlegungen orientiert und nicht prospektiv ausgerichtet ist. Denn das BLW verfügt über keine übergeordneten strategischen Zielsetzungen, welche die Mittelverwendung steuern.

Die heutige Mittelverteilung könnte aus Sicht der Expertengruppe an drei Punkten optimiert werden:

- Erstens beurteilen die Experten die heute für die Kommunikation im Ausland eingesetzten Mittel im Rahmen der klassischen Absatzförderung im Vergleich zum Inland als substanziell zu niedrig. Darüber hinaus ist aus Sicht der Experten eine Konzentration der Mittel auf ausgewählte Produkte und Zielmärkte im Ausland erforderlich.
- Zweitens müsste nach Meinungen der Experten ein Teil der Mittel für innovative Absatzförderungsprojekte reserviert werden.
- Drittens sollten die Mittel verstärkt für die Kommunikation der Qualität und des Mehrwerts von Schweizer Produkten eingesetzt werden.

Den Experten ist bewusst, dass für die Förderung des Exports sowie der Innovation neben der klassischen Absatzförderung zusätzliche Massnahmen vom BLW umgesetzt werden. Eine konzeptionelle Verbindung dieser bereits bestehenden Massnahmen (Exportinitiativen, Innovationsförderung) mit der klassischen Absatzförderung war für die Experten aber nicht erkennbar. Es ist allerdings festzuhalten, dass die Exportinitiativen und die Innovationsförderung auch nicht Gegenstand der Beurteilung waren. Die Experten erachten es jedoch als zielführend, die Synergien der drei Instrumente zu prüfen und gegebenenfalls stärker zu nutzen.

Gemeinsamer Marktauftritt der Absatzförderung

Die Experten stellen fest, dass mit Schweiz.Natürlich und Suisse-Garantie zwei Ansätze für einen gemeinsamen Marktauftritt aller Branchen bestehen: Bei Schweiz.Natürlich handelt es sich um eine reine Herkunftsbezeichnung, während Suisse-Garantie gewisse Mindest-Qualitätskriterien umfasst. Zudem existiert neben den zwei genannten Ansätzen eine Vielzahl von verschiedenen Labels von Verteilern und Detailhandel, die eine Verbindung zur Absatzförderung aufweisen.

Die Expertengruppe kommt aufgrund der Rückmeldungen der Interviewten zum Schluss, dass ein gemeinsamer Marktauftritt trotz der zwei genannten Ansätze bisher nicht etabliert werden konnte. Die beiden Labels Schweiz.Natürlich und Suisse-Garantie unterscheiden sich in ihrer inhaltlichen Aussage, das Zusammenspiel ist nicht geklärt und es gibt teilweise technische Umsetzungsschwierigkeiten (z.B. keine Sichtbarkeit am Point of Sale). Zudem haben verschiedene Rückmeldungen der Interviewpartner/-innen gezeigt, dass die Akzeptanz der beiden Labels umstritten ist. Eine „Charta“ zur gemeinsamen „Qualitätsstrategie der Schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft“ wurde lanciert und von einer grossen Zahl von Akteuren unterzeich-

net, ohne dass sich die Charta allerdings als Basis für eine gemeinsame Qualitätsstrategie in der Absatzförderung hätte durchsetzen können. Die heutige Situation bezüglich eines gemeinsamen Marktauftritts ist daher nicht zufriedenstellend.

Die Experten beurteilen es für die Schweiz als zielführend – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der angekündigten Umsetzung der Swissness-Gesetzgebung für 2017 –, eine gemeinsame Differenzierungsstrategie zu verfolgen, welche den Mehrwert von Schweizer Produkten stärker in den Vordergrund stellt. Diese Differenzierungsstrategie sollte ein gemeinsames Label mit Qualitätsaussage umfassen. Eine Differenzierungsstrategie ist insbesondere wichtig, weil Schweizer Produkte sowohl im einheimischen als auch im ausländischen Markt zu vergleichsweise hohen Preisen angeboten werden. Als Vorbild für eine einheitliche Qualitätsstrategie mit Label kann auf die entsprechenden Aktivitäten in Österreich verwiesen werden, wo eine Qualitätsstrategie mit Gütesiegel realisiert worden ist.

Einbezug der Wertschöpfungskette

Die Experten konstatieren, dass der Einbezug aller Akteure entlang der Wertschöpfungskette, insbesondere des Handels, der Gastronomie und der verarbeitenden Industrie, eine grosse Herausforderung für die Absatzförderung darstellt. Die Interviews zeigten, dass die Branchenorganisationen das Problem erkannt haben, eine zufriedenstellende Lösung aber noch nicht gefunden werden konnte.

5.2.2 UMSETZUNG

Bezüglich der Umsetzung der Absatzförderung haben die Experten festgestellt, dass die Zusammenarbeit des BLW mit den Leistungsempfängern gut funktioniert. Schwierigkeiten bereiten aus Sicht der Stakeholder aber offenbar die Zunahme der Bürokratie im Controllingprozess (Umfang der geforderten Daten) und die geringe Flexibilität des BLW beim Budgetprozess (grosser zeitlicher Vorlauf bei der Budgeteingabe und zu geringe Flexibilität bei der Anpassung des Mitteleinsatzes an unvorhergesehene Marktentwicklungen wie etwa die Frankenstärke). Auf folgende Aspekte der Umsetzung möchten die Experten näher eingehen.

Verzettelung der Mittel

Die Experten erachten den Umfang der für die Absatzförderung eingesetzten Mittel im Schweizer Markt grundsätzlich als ausreichend. Jedoch beobachten sie eine Verzettelung der Mittel. Einerseits werden bei der Portfolioanalyse 17 Produktgruppen berücksichtigt. Dies ist offenbar eine Folge des Versuchs, alle wichtigen Akteure einzubinden. Andererseits teilen die Branchenorganisationen die Mittel nochmals auf eine Vielzahl von einzelnen Massnahmen innerhalb der Produktgruppen auf. So unterstützt beispielsweise Switzerland Cheese Marketing (SCM) mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mittel rund 430 Massnahmen. Diese grosse Zahl ist gemäss den Gesprächen zum Teil eine Folge der Anstrengungen zur Beschaffung von Eigenmitteln bei den Mitgliedern der Branchenorganisationen. Es lassen sich so zwar Eigenmittel generieren, die zahlreichen Mitglieder der Branchenorganisationen fordern allerdings für die Eigenmittel auch eine Vielzahl an spezifischen Massnahmen.

Die Verzettelung der Mittel führt aus Sicht der Experten bei vielen Massnahmen zur Unterschreitung der Wirkungsschwelle. Ein möglicher Lösungsansatz könnte darin

bestehen, dass das BLW die Verteilung der Mittel auf der Basis von strategischen Zielen auf weniger Massnahmen konzentriert. Zudem könnte das BLW die einzelnen Branchenorganisationen stärker verpflichten, gemäss den strategischen Zielen die Mittel stärker zu bündeln.

Leistungsorientierte Vergabe der Mittel

Die Experten sind der Meinung, dass sich die Vergabe der Mittel stärker an den Leistungen im Sinne der Wertschöpfungswirkung für die Landwirtschaft orientieren sollte. Als mögliches Vorbild kann hier auf das Bewertungsverfahren mit Punktesystem in Österreich verwiesen werden.

Auswahl der Leistungsempfänger

Die Experten stellen fest, dass die Leistungsempfänger seit Jahren weitgehend die gleichen sind. Demzufolge gibt es wenig Wettbewerb. Dieses Vorgehen hemmt nach Ansicht der Expertengruppe die Innovation und die Effizienz. Ein mögliches Verbesserungspotenzial besteht darin, zumindest für einen Teil der Mittel ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

5.2.3 WIRKUNGEN

Generell stellen die Experten fest, dass die Branchenstruktur der Schweizer Landwirtschaft zu zersplittert ist, als dass sich die Branchenorganisationen aus eigener Kraft auf einen gemeinsamen Marktauftritt einigen könnten, um so den Absatz landwirtschaftlicher Produkte zu steigern. In diesem Sinne weist eine branchenübergreifende generische Absatzförderung Ähnlichkeiten mit einem öffentlichen Gut auf, was den Einsatz staatlicher Mittel rechtfertigen kann.

Die Experten gehen davon aus, dass es sehr schwierig ist, kausale Effekte zwischen der Absatzförderung und der Veränderung des Umsatzes und des Ertrags der Landwirtschaft nachzuweisen. In dieser Einschätzung sind sich Experten wie auch Interviewte einig. Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Wirkungsmessung sind die Experten der Meinung, dass die Absatzförderung Wirkung entfalten kann. Diese lässt sich namentlich mit der Bekanntheit von Produkten, dem Image der Landwirtschaft und den Präferenzen der Konsumentinnen und Konsumenten messen – wenn auch mit einigem Aufwand. Die Experten vermuten zudem, dass der Mitteleinsatz im Ausland effektiver ist als auf den Inlandmärkten. Begründen lässt sich dies mit dem Hinweis, dass die Absatzförderung im Ausland näher beim Point of Sale (PoS) angesiedelt ist und der Absatz von Produkten im Inland mit anderen Massnahmen wie Importbeschränkungen oft wirkungsvoller gestützt wird. Ausgehend von dieser generellen Einschätzung weisen die Experten auf folgende ausgewählte Aspekte hin.

Stärkere Einbindung am Point of Sale

Die Wirkung der Absatzförderung steigt mit der Nähe zum PoS. Ein möglicher Ansatz, die Absatzförderung bis zum PoS sichtbar zu machen, wäre ein Qualitätslabel. Die heutige Situation ist – wie weiter vorne geschildert – in dieser Hinsicht nicht ideal: Das Label Schweiz. Natürlich ist für die Konsumenten/-innen weder auf Produkten noch am PoS sichtbar. Den Experten ist aber auch bewusst, dass das BLW nur begrenzten Einfluss auf die Verwendung eines solchen Labels am PoS oder auf Produktverpackungen

hat. Umso wichtiger wäre es, die Bemühungen um die Errichtung eines von allen akzeptierten Qualitätslabels nochmals aufzunehmen.

Wirkungsmessung/Controlling

Die Experten begrüssen und anerkennen, dass die Branchenorganisationen grosse Anstrengungen unternehmen, die Wirkungen ihrer Massnahmen zu ermitteln. Dies geschieht hauptsächlich durch die Erfassung des Bekanntheitsgrads bei den Konsumentinnen und Konsumenten. In Ausnahmefällen werden auch differenzierte Wirkungsur-sachen nachgewiesen. Das Controlling wird in Anbetracht der eingesetzten Mittel mit beachtlichem Aufwand betrieben. Dass damit die Wirkung der Absatzförderungsmassnahmen auf Absatzmenge und Zahlungsbereitschaft nicht kausal nachgewiesen werden kann, ist den Experten bewusst.

Die Experten erachten es grundsätzlich als problematisch, dass die Definition der Ziele sowie deren Überprüfung durch die Leistungsempfänger selbst erfolgen. Dadurch fehlt eine neutrale Einschätzung der Zielerreichung. Dennoch konstatieren die Experten, dass es sinnvoll ist, das Controlling bei den Leistungsempfängern zu belassen und damit das heutige Vorgehen beizubehalten. Dies einerseits wegen des grossen Aufwandes, den ein zentrales Controlling beim BLW verursachen würde. Andererseits anerkennen die Experten, dass die Branchenorganisationen für die Verwendung der investierten Eigenmittel auch bei ihren Mitgliedern selbst Rechenschaft ablegen müssen. Wie das Controlling dennoch optimiert werden kann, wird bei den Empfehlungen ausgeführt.

5.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Grundsätzlich erachten die Experten das Instrument der Absatzförderung als sinnvoll und anerkennen seine hohe Bedeutung für die Schweizer Landwirtschaft. Als Stärke beurteilen sie insbesondere die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen dem BLW und den Leistungsempfängern, die Transparenz bei der Zuteilung und Verwendung der Mittel sowie die Anstrengungen beim Controlling und bei der Wirkungsmessung.

Für die Expertengruppe ist allerdings auch ein Verbesserungspotenzial deutlich erkennbar. Dieses liegt unter anderem bei der Erarbeitung übergeordneter Zielsetzungen, der Fokussierung der Mittelverteilung und der Stärkung des Wettbewerbs. Die Experten sind sich bei ihren Schlussfolgerungen durchaus bewusst, dass der Gestaltungsspielraum aufgrund der politischen Rahmenbedingungen und der historisch gewachsenen Strukturen beschränkt ist. Sie regen dennoch an, dass das BLW seine strategische Rolle in Zukunft verstärkt wahrnimmt, einen höheren Gestaltungswillen in der Ausrichtung der Absatzförderung zeigt und wettbewerbliche Elemente aufnimmt. In diesem Sinne formulieren die Experten acht Empfehlungen.

5.4 EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 1: Erarbeitung übergeordneter strategischer Zielsetzungen durch das in seiner Führungsrolle gestärkte BLW

Die Experten erachten es als notwendig, dass das BLW im Rahmen der Absatzförderung eine stärkere Führungsrolle wahrnimmt. Es muss dazu organisatorisch und personell in die Lage versetzt werden. Die Expertengruppe empfiehlt, dass das BLW übergeordnete strategische Zielsetzungen festlegt und die Mittel dementsprechend verteilt. Die Zielsetzungen sind wenn möglich quantitativ und messbar zu formulieren.

Die Expertengruppe sieht es als zielführend, bei der Erarbeitung eines ersten Entwurfs dieser Zielsetzungen einen Top-down-Ansatz anzuwenden, wenn möglich unter Einbezug eines externen Expertengremiums. Bei der Verfeinerung der Zielsetzungen sollen in einem zweiten Schritt die Leistungsempfänger hinzugezogen werden.

Aus Sicht der Experten sollten die Ziele folgende Aspekte adressieren:

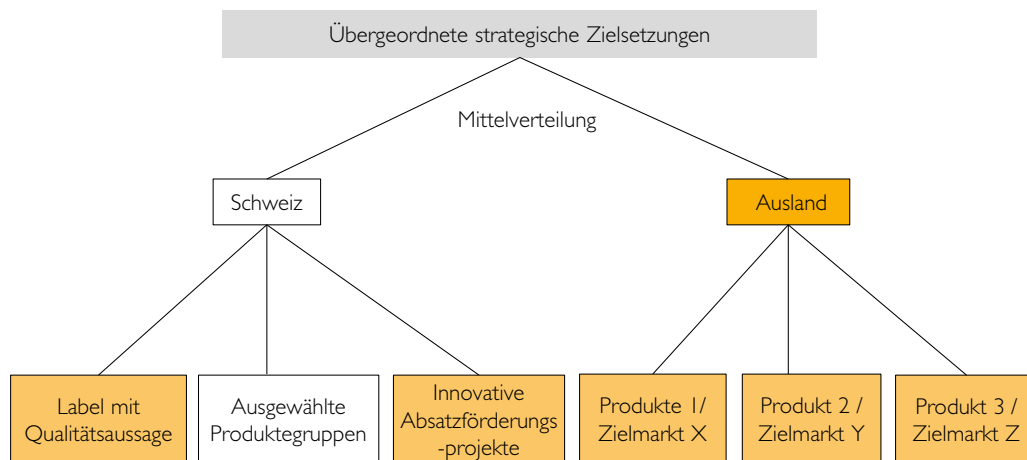
- Ziele für die Kommunikation im In- und Ausland
- Zielsetzungen für die Produktgruppen
- Zielsetzung zu einer Differenzierungsstrategie und zur Etablierung eines Labels mit Qualitätsaussage
- Ziele zur Verbesserung der Sichtbarkeit der Kommunikation am Point of Sale (PoS)
- Ziele zur Förderung innovativer Projekte/Massnahmen

Die folgenden Empfehlungen geben Hinweise, wie Empfehlung 1 konkretisiert werden kann.

Empfehlung 2: Fokussierung der Mittelverteilung

Erstens erachten die Experten es als notwendig, die Mittel auf weniger Massnahmen zu konzentrieren. Zweitens soll sich die Mittelverteilung an den noch zu formulierenden übergeordneten Zielsetzungen orientieren. Drittens wird empfohlen, verstärkt Mittel für das Ausland, innovative Massnahmen und ein Label mit Qualitätsaussage einzusetzen. In der untenstehenden Grafik sind jene Bereiche farbig markiert, die nach Ansicht der Experten finanziell stärker zu gewichten sind. In den folgenden Empfehlungen gehen wir weiter darauf ein.

D 5.1: Grafische Darstellung der vorgeschlagenen Mittelverteilung



Quelle: eigene Darstellung.

Legende: Bereiche, die nach Ansicht der Experten finanziell stärker zu gewichten sind, sind farbig markiert.

Empfehlung 3: Leistungsorientierte Vergabe der Mittel

Die Experten empfehlen, bei der Vergabe der Mittel leistungsorientierter vorzugehen, das heisst auf den Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Zielsetzungen abzustellen. Die Portfolioanalyse für die Produktgruppen kann aus Sicht der Experten beibehalten werden. Jedoch empfehlen sie eine stärkere prospektive und leistungsorientierte Mittelvergabe. Zu prüfen wäre die Anwendung eines Punkteverfahrens zur Bewertung der durch die Branchenorganisationen angebotenen Leistungen.

Empfehlung 4: Stärkere Gewichtung der Mittel für ausländische Märkte bei gleichzeitiger Fokussierung auf ausgewählte Produkte und Zielmärkte

Die Experten empfehlen, die Mittelzuteilung für Kommunikationsmassnahmen in ausländischen Märkten im Vergleich zum Inland höher zu gewichten. Gleichzeitig muss das BLW das Budget auf wenige ausgewählte Produkte und Zielmärkte fokussieren, damit die Wirkungsschwelle der einzelnen Massnahmen erreicht wird.

Empfehlung 5: Fokus auf Innovationsförderung

Aus Sicht der Experten sollte ein substanzieller Teil des Budgets für innovative Projekte und Massnahmen reserviert werden. Diese Mittel können im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens mit leistungsorientierter Punktebewertung vergeben werden. Für diesen Teil des Budgets ist zudem die Senkung der Eigenmittel-Beteiligung in Betracht zu ziehen, damit auch kleinere Organisationen die notwendigen Eigenmittel aufbringen können.

Empfehlung 6: Label mit Qualitätsaussage

Die Expertengruppe empfiehlt, dass die Differenzierungsstrategie mittels eines Labels mit Qualitätsaussage umgesetzt wird und die entsprechenden Mittel dafür reserviert werden. Eine Qualitätsaussage umfasst differenzierte Aussagen zu Herkunft und Qualität (Tierwohl, Landschaftsschutz, Genussqualität usw.) der Produkte. Damit soll er-

reicht werden, dass der Mehrwert der durch die Absatzförderung unterstützten Produkte für die Konsumenten/-innen sichtbar wird.

Das BLW soll eine aktive Rolle wahrnehmen und versuchen, den laufenden oder nicht erfolgreichen Aktivitäten neue Impulse zu verleihen. Das Nebeneinander der beiden bestehenden Labels (Schweiz.Natürlich und Suisse-Garantie) wird aufgrund erwähnter Schwierigkeiten als nicht zielführend beurteilt.

Empfehlung 7: Stärkere Annäherung an Point of Sale

Um eine verstärkte Wirkung zu erzielen, empfehlen die Experten, die von der Absatzförderung unterstützten Kommunikationsmassnahmen näher am PoS auszurichten. Dies erfordert insbesondere die Konzentration auf ein gemeinsames Label (siehe Empfehlung 6).

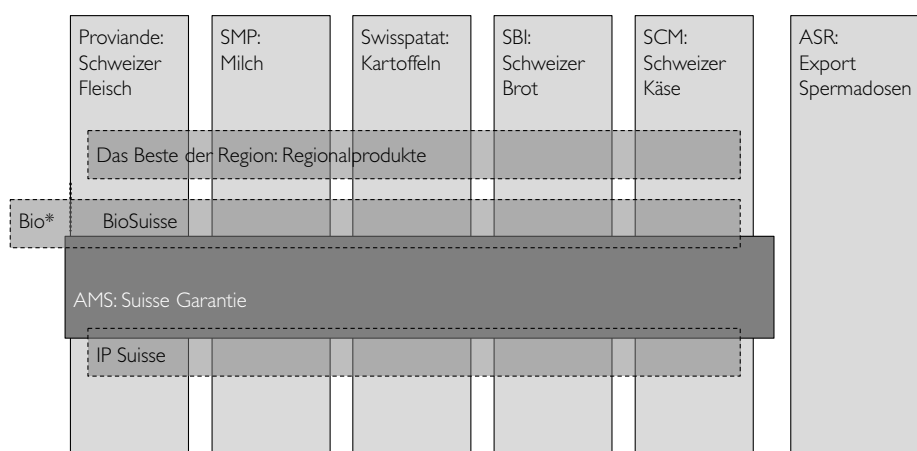
Empfehlung 8: Verbesserung des Controllings/der Wirkungsmessung

Die Experten sind der Meinung, dass das Controlling bei den Branchenorganisationen belassen werden soll. Es werden aber drei Optimierungen empfohlen:

- In regelmässigen Abständen ist das Controlling der Branchenorganisationen durch externe Audits zu überprüfen.
- Wenn das BLW strategische Zielsetzungen definiert im Sinne von Empfehlung 1, muss es deren Erreichung selber in bestimmten Abständen prüfen.
- Für ausgewählte Bereiche der Absatzförderung ist die gelegentliche Durchführung von Wirkungsmessungen durch Dritte vorzusehen.

Gegenstand 2 der vorliegenden Evaluation bildet die Bewertung von Massnahmen in zehn ausgewählten Bereichen der Absatzförderung. Ziel ist es, die Konzeption, die Leistungen und – soweit möglich – die Wirkungen der Massnahmen in den zehn Bereichen zu bewerten. Als Ergänzung wurden die Aktivitäten im Bereich Zucker, in dem keine Förderung des Bundes gewährt wird, summarisch mit den zehn Massnahmen verglichen. Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die zehn analysierten Bereiche.

D 6.1: Analyisierte Massnahmen der Absatzförderung



* BioSuisse führt auch das Label "Bio" für importierte Bioprodukte

Quelle: eigene Darstellung.

Legende: AMS: Agro-Marketing Suisse, SMP: schweizerische Milchproduzenten, SBI: schweizerische Brotinformation, SCM: Switzerland Cheese Marketing, ASR: Arbeitsgemeinschaft Schweizer Rinderzüchter.

Die Darstellung zeigt, dass sechs analysierte Massnahmen sich auf bestimmte Branchen und Produkte beziehen (Fleisch, Milch, Kartoffeln, Brot, Käse und Spermadosen). Ferner wurden Massnahmen aus vier themenübergreifende Bereichen für die Analyse ausgewählt. Es handelt sich um die Aktivitäten von Bio Suisse, AMS (Agro-Marketing Suisse; Dachmarketingorganisation der landwirtschaftlichen Branchenorganisationen), IP-Suisse sowie Aktivitäten zu „das Beste der Region“.

Die Vorgehensweise zur Analyse der zehn Bereiche wurde im Abschnitt 2.4 bereits dargestellt, weshalb wir an dieser Stelle lediglich die drei zentralen Elemente der Analyse beschreiben:

- In einem ersten Schritt wurden Dokumente zur Konzeption, zu den Leistungen und Wirkungen der Massnahmen in den zehn Bereichen der Absatzförderung gesammelt. Dazu gehörten sowohl Konzeptpapiere wie auch Statistiken zu den Leistungen und – sofern vorhanden – Studien zur Erfassung der Wirksamkeit. Die Dokumente wurden entlang der Evaluationskriterien ausgewertet (die Kriterien werden

im nächsten Abschnitt vorgestellt). Dabei wurde eine qualitative Bewertung durch die Evaluation vorgenommen.

- Anschliessend wurden Vertreterinnen und Vertreter der Produzenten- und Branchenorganisationen aus den zehn analysierten Bereichen interviewt. Dabei wurden die ersten Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse vorgelegt und besprochen.
- Schliesslich wurden im Rahmen einer Umfrage von Demoscope einige Fragen zur Wirksamkeit der Absatzförderung eingebracht und zwar zu den Themen Milch und Fleisch. Die Ergebnisse werden dargestellt und einige Analysen vorgenommen. Ebenso wurden bestehenden Umfragen zur Erfolgskontrolle der AMS in die Bewertung einbezogen.

Die Ergebnisse dieser drei Schritte ergeben eine primär qualitative Analyse, ergänzt mit einigen quantitativen Daten. Auf Stufe der Konzeption ist die Evaluation breit mit Dokumenten, Interviews und Statistiken abgestützt. Je weiter die Analyse sich der Wirkungskette entlang zu den Effekten bei Kundinnen und Kunden bewegt, desto schmäler wird die empirische Basis. Dies ist bei der Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Im ersten Abschnitt wird die Beurteilung der Konzeption dargestellt. Der zweite Abschnitt enthält die Auswertung von Daten zu den Leistungen (Outputs) der Absatzförderung in den zehn Bereichen. Schliesslich wird im dritten Abschnitt eine Beurteilung der Wirksamkeit vorgenommen. Das Kapitel schliesst mit einem Fazit.

6.1 BEURTEILUNG DER KONZEPTION

Zur Beurteilung des Konzepts der Absatzförderung galt es, folgende zwei Gruppen von Fragestellungen zu beantworten:

- *Kohärenz der Konzeption:* Wie sind die einzelnen zu untersuchenden Massnahmen aus Sicht der Marketingtheorie zu beurteilen? Entspricht die Konzeption der Massnahmen den Standards, die heute im Marketing gelten (Zielformulierung, Konsistenz der Zielsetzung)? Ist die Konzeption nachvollziehbar und vollständig?
- *Mittelzuteilung:* Ist die Mittelzuteilung nachvollziehbar? Sind Wirkungen grundsätzlich möglich? Ist der Instrumentenmix nachvollziehbar? Ist eine Erfolgskontrolle vorhanden?

Zur Beurteilung der genannten zwei Gruppen von Fragestellungen wurden sechs Kriterien definiert. Diese sind in der folgenden Tabelle aufgeführt und konkretisiert.

D 6.2: Kriterien zur Beurteilung der Konzeption der ausgewählten Massnahmen

Kriterium	Beschreibung mittels Fragestellungen
1 Übergeordnete Zielsetzung	- Ist die übergeordnete Zielsetzung einer Kommunikationskampagne formuliert und ausreichend begründet? - Ist z.B. das Ziel Importverdrängung oder Kategorieausweitung formuliert (und später umgesetzt)? - Wird allenfalls auf die Problematik „Ingredients“ eingegangen (Zielgruppe Gastronomie, Getreide, Zucker)?
2 Zielgruppendefinition	- Gibt es eine Zielgruppendefinition? Sind die Zielgruppen richtig gewählt?
3 Kommunikationsziele	- Sind geeignete, klare und messbare Kommunikationsziele formuliert und ausreichend begründet?
4 Kommunikationsmodell/Schwerpunkte	- Folgen die Kommunikationsmassnahmen einem geeigneten Kommunikationsmodell (z.B. AIDA) und setzen sie angemessene Schwerpunkte?
5 Instrumentenmix	- Ist die Wahl der Kommunikationsinstrumente transparent und nachvollziehbar (z.B. hinsichtlich der Zielgruppendefinition)? - Sind die Mittel im Hinblick auf die Anteile für Gestaltung/Kreation, Media und Overhead richtig eingesetzt?
6 Erfolgsmessung (continuous improvement)	- Werden die Erfolge der unterstützten Massnahmen mit angemessenen Instrumenten gemessen und fliessen die Ergebnisse in die Verbesserung weiterer Massnahmen ein (continuous improvement)? - Bezieht sich die Zielsetzung 2014 auf Schwächen 2013? Ist eine Optimierung zu erkennen?

Quelle: Die Kriterien wurden anhand der gängigen Marketingliteratur zusammengestellt. Verwendet wurden unter anderem Bolliger, C. (2012): Ökonomische Analyse von Herkunftsangaben bei Agrarerzeugnissen; Diss. ETH Zürich; Kuss, A.; Tomczak, T. (2007): Käuferverhalten, Oldenburg; Kroeber-Riel, W. (1992): Konsumentenverhalten, München; Kroeber-Riel, W.; Esch, F. R. (2000): Strategie und Technik der Werbung, Stuttgart/Berlin/Köln; Poscharsky, N. (1992): AIDA-Modell. Vahlens Großes Marketing Lexikon. München: Vahlen.

Für jedes der sechs Kriterien wurde aufgrund der Dokumente und der Interviews von der Evaluation eine qualitative Einschätzung basierend auf einer Viererskala vorgenommen. Dabei wurden folgende Werte vergeben:

- 1 Nicht vorhanden
- 2 Ansätze sind vorhanden, es bestehen aber grosse Lücken
- 3 Vorhanden, es gibt wenige Lücken
- 4 Vollständig, lückenlos nachvollziehbar

Die Datengrundlage der qualitativen Auswertung bilden die vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzhilfegesuche der einzelnen Organisationen sowie organisationsspezifische Dokumente, wie zum Beispiel Kommunikationsstrategien und Controllingberichte, die von den Organisationen selbst zur Verfügung gestellt worden sind. In einem ersten Schritt wurden die zehn Organisationen anhand von sechs Kriterien beurteilt. Im

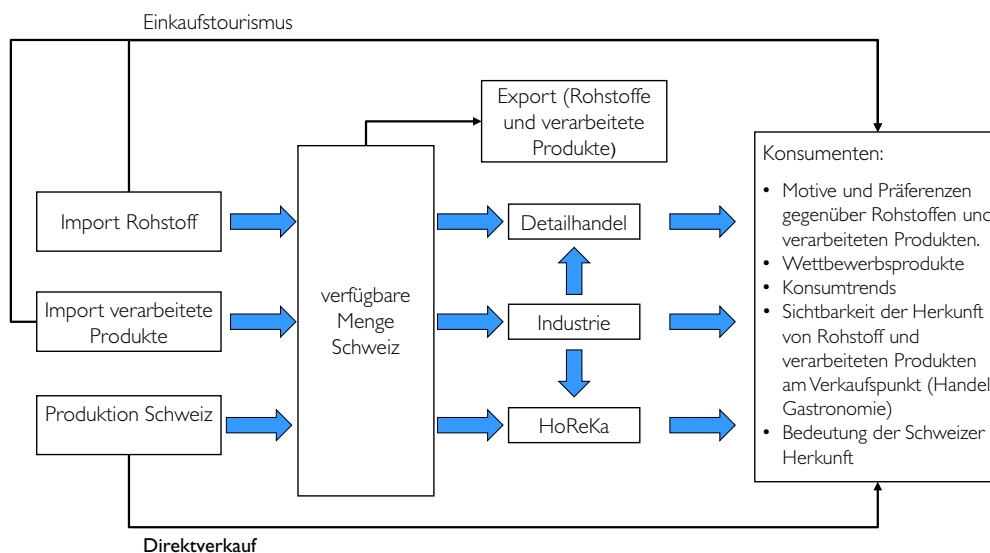
zweiten Schritt wurden Interviews mit den Verantwortlichen der einzelnen Verbände geführt. Als Vorbereitung wurden den einzelnen Organisationen die Ergebnisse der ersten Bewertung und ein Interviewleitfaden zugestellt. Mit den Interviewpartnern wurde über die Ergebnisse des Kriterienkataloges diskutiert und vertiefende Fragen zum Nutzen der Organisation sowie zu Optimierungspotenzialen und Entwicklungen in der eigenen Branche gestellt. Den Organisationen wurde die Möglichkeit geboten, fehlende Unterlagen nachzuliefern sowie weitere Inputs bezüglich der Evaluation abzugeben. Die qualitative Beurteilung der Organisationen wurde nach der Diskussion mit den Verantwortlichen und dem Erhalt fehlender Unterlagen überarbeitet und angepasst.

Die vorgenommene Beurteilung stellt keine inhaltliche Bewertung der Qualität der Kommunikationsmassnahmen dar, sondern bewertet ausschliesslich die Vollständigkeit und die Nachvollziehbarkeit der Prozesse der Kommunikation. Wir gehen auf die Ergebnisse zu den sechs Kriterien näher ein.

6.1.1 KRITERIUM 1: BEURTEILUNG DER ÜBERGEORDNETEN ZIELSETZUNGEN

Die Begründung einer Zielsetzung sollte auf konzeptionellen Überlegungen zum Markt beruhen. Die folgende Darstellung soll aufzeigen, welche qualitativen und quantitativen Zahlen, Daten und Fakten dabei idealtypisch zu berücksichtigen wären. Insbesondere weist sie auf die Wettbewerbsverhältnisse und Absatzbeziehungen für Schweizer Produkte als wichtiges Element der Marktanalyse hin.

D 6.3: Theoretischer Rahmen zur Begründung von Zielen



Quelle: eigene Darstellung; Legende: HoReKa = Hotels, Restaurants, Kantinen.

Am Beispiel von Fleisch kann dies erläutert werden: Fleisch wird zu einer bestimmten Menge in der Schweiz produziert. Daneben werden Fleisch an sich sowie verarbeitete Fleischprodukte importiert. Diese Gesamtmenge verfügbares Fleisch in der Schweiz wird entweder direkt an die Konsumenten/-innen via Detailhandel verkauft, von der Industrie oder der Gastronomie verarbeitet und zum Konsum bereitgestellt oder direkt

oder verarbeitet exportiert. Soll durch die Absatzförderung die Wertschöpfung für Schweizer Fleisch gesteigert werden, muss nun an einer dieser Stellen eine Veränderung bewirkt werden. Entweder kann Schweizer Fleisch anstelle von importiertem verarbeitet und konsumiert werden, es kann der Export gesteigert werden oder es kann der Konsum in der Summe erhöht werden. Anspruch an die von der Absatzförderung unterstützten Institutionen wäre nun, dieses Schema für ihre Branchen quantitativ darzustellen sowie zu erläutern und zu begründen, an welcher Stelle angesetzt werden soll. Die später abgeleiteten Massnahmen würden sich je nach formulierter Zielsetzung unterscheiden.

Stützen wir uns auf die in der obigen Darstellung veranschaulichte Logik, so lassen sich die Zielsetzungen der Marketingmassnahmen in den zehn analysierten Bereichen wie folgt bewerten.

D 6.4: Beurteilung der übergeordneten Zielsetzungen der Massnahmen

Massnahmen	Zielsetzung formuliert	Begründung für Zielsetzung	Wirkung formuliert	Einbezug von Gastronomie und Industrie
AMS (u.a. Suisse Garantie)	3	3	3	2
ASR (Spermdosen)	2	2	1	Nicht relevant
Bio Suisse	4	3	3	4
Das Beste der Region	4	2	2	1
IP-Suisse	3	4	3	1
Proviande (Fleisch)	3	2	2	4
SBI (Brot)	3	2	2	3
SCM (Käse)	4	2	3	4
SMP (Milch)	4	3	4	4
Swisspatat (Kartoffeln)	2	1	1	4
Ø	3.2	2.4	2.4	3.0
Gesamt	2.8			

Quelle: eigene Darstellung; Bewertung auf der Basis von Finanzhilfegesuchen, Verfügungen des BLW, Controllingberichten sowie weiteren Strategieunterlagen der Verbände sowie Besprechung mit den Verbänden, Skala: 1: nicht vorhanden, 2: Ansätze vorhanden, aber grosse Lücken, 3: vorhanden, wenige Lücken, 4: vollständig, lückenlos nachvollziehbar.

Wir begründen die Bewertung wie folgt:

- *Formulierung der Zielsetzung:* Es kann festgehalten werden, dass übergeordnete Zielsetzungen der einzelnen Verbände in den meisten Fällen vorhanden und ausführlich dargestellt sind.
- *Begründung der Zielsetzung:* Bei der Begründung der Zielsetzung sollte an sich ausgeführt werden, inwiefern die Ziele der Verbände mit dem Leistungsauftrag des BLW „Erhöhung der landwirtschaftlichen Wertschöpfung“ harmonisieren beziehungsweise wo bestimmte Ziele in Konkurrenz mit dem Leistungsauftrag stehen. Die Fragen „Was trägt dieses Ziel zu unserem Leistungsauftrag bei?“ und „Warum wird dieses Ziel verfolgt beziehungsweise ist es wichtig für uns?“ wären ebenfalls wichtige Komponenten in der übergeordneten Zielsetzung. Diese Aspekte fehlen teilweise.
- *Formulierung der Wirkung:* Wirkungen formulieren bedeutet in unserem Kontext, dass festgehalten wird, ob die Importverdrängung oder die Ausweitung des Marktes für die beworbenen Produkte als Ziele definiert worden sind. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Verbänden. Einige gehen sehr detailliert auf Importverdrängung oder Marktausweitung ein, andere hingegen erwähnen lediglich, dass diese Bestandteil der Strategie sind.
- *Einbezug der Mittler wie Gastronomie und Industrie:* Vor dem Hintergrund, dass im Bereich Fleisch beispielsweise zirka 50 Prozent des Konsums ausserhalb des Haushaltes gedeckt wird, hat dieser Markt einen wichtigen Stellenwert, insbesondere für Fleisch, etwas weniger für Milch. Die Bewertung zeigt, dass die meisten Verbände die Gastronomie bereits als wichtige Zielgruppe in die Strategie einbeziehen. Der Verzicht einzelner Verbände auf den Einbezug der Zielgruppe Gastronomie ist mehrheitlich nachvollziehbar und wurde auch begründet. Die wichtigsten Argumente in diesem Zusammenhang sind die folgenden: Die Gastronomie ist für die Branche nicht relevant. Der Verband verfügt über ein zu kleines Budget, um die Zielgruppe Gastronomie noch zusätzlich zu bearbeiten. Die Logistik/Warentrennung seitens Gastronomiebetriebe ist nicht handhabbar. Die Kostenorientierung der Gastronomiebetriebe erlaubt die Realisierung eines Preispremiums für die Verwendung von Schweizer Produkten nicht.

6.1.2 KRITERIUM 2: BEURTEILUNG DER ZIELGRUPPEN-DEFINITION

Das Ergebnis der Analyse der Zielgruppendefinition präsentiert sich wie folgt.

D 6.5: Beurteilung der Zielgruppendefinition

Massnahmen	Zielgruppendefinition	Begründung für die Auswahl der Zielgruppe
AMS (u.a. Suisse Garantie)	3	2
ASR (Spermadosen)	2	1
Bio Suisse	4	3
Das Beste der Region	4	1
IP-Suisse	3	3
Proviande (Fleisch)	3	3
SBI (Brot)	3	3
SCM (Käse)	4	2
SMP (Milch)	4	4
Swisspatat (Kartoffeln)	3	1
Ø	3.3	2.3
Gesamt	2.8	

Quelle: eigene Darstellung; Bewertung auf der Basis von Finanzhilfegesuchen, Verfügungen des BLW, Controllingberichten sowie weiteren Strategieunterlagen der Verbände sowie Besprechung mit den Verbänden, Skala: 1: nicht vorhanden, 2: Ansätze vorhanden, aber grosse Lücken, 3: vorhanden, wenige Lücken, 4: vollständig, lückenlos nachvollziehbar.

Die Bewertung der Zielgruppendefinition zeigt ein ähnliches Bild, wie jene der übergeordneten Zielsetzung:

- Die Verbände verfügen über weitgehend präzise und ausführliche Definitionen ihrer Zielgruppen.
- Es fällt jedoch auf, dass auch hier die Begründung zur Auswahl der Zielgruppe lückenhaft ist respektive fehlt.

Das Ergebnis bedeutet jedoch nicht, dass die Zielgruppen falsch gewählt sind. Es fehlt aber das Bewusstsein über die Hintergründe der Zielgruppendefinition oder dieses geht aus den Dokumenten zu wenig hervor. Die Frage: „Warum wollen wir diese Zielgruppe ansprechen und wieso ist sie im Sinne der Zielsetzung wichtig für uns?“ wird zu wenig beantwortet.

6.1.3 KRITERIUM 3: BEURTEILUNG DER KOMMUNIKATIONSZIELE

Die Kommunikationsziele wurden von der Evaluation wie folgt bewertet.

D 6.6: Beurteilung der Kommunikationsziele

Massnahmen	Kommunikationsziele formuliert	Begründung
AMS (u.a. Suisse Garantie)	3	2
ASR (Spermadosen)	2	1
Bio Suisse	2	1
Das Beste der Region	3	1
IP-Suisse	3	3
Proviande (Fleisch)	4	1
SBI (Brot)	3	3
SCM (Käse)	3	2
SMP (Milch)	4	4
Swisspatat (Kartoffeln)	3	1
Ø	3.0	1.9
Gesamt	2.5	

Quelle: eigene Darstellung; Bewertung auf der Basis von Finanzhilfesuchen, Verfügungen des BLW, Controllingberichten sowie weiteren Strategieunterlagen der Verbände sowie Besprechung mit den Verbänden, Skala: 1: nicht vorhanden, 2: Ansätze vorhanden, aber grosse Lücken, 3: vorhanden, wenige Lücken, 4: vollständig, lückenlos nachvollziehbar.

Die Kommunikationsziele sind ausführlich erfasst, jedoch wird nicht begründet, warum gerade diese Ziele ausgewählt wurden und welchen Beitrag diese zum Erfüllen der übergeordneten Ziele leisten. Generell ist die Verknüpfung der übergeordneten Zielsetzung mit den Zielgruppen und den Kommunikationszielen noch zu wenig ausgereift.

6.1.4 KRITERIUM 5: BEURTEILUNG VON KOMMUNIKATIONSMODELL UND SCHWERPUNKTSETZUNG

Die theoretische Abstützung der Schwerpunktsetzung mit Kommunikationsmodellen ergibt sich aus der folgenden Tabelle.

D 6.7: Beurteilung von Kommunikationsmodell/Schwerpunktesetzung

Massnahmen	Kommunikationsmodell vorhanden	Schwerpunktesetzung
AMS (u.a. Suisse Garantie)	1	1
ASR (Spermadosen)	1	1
Bio Suisse	1	1
Das Beste der Region	1	1
IP-Suisse	1	2
Proviande (Fleisch)	3	3
SBI (Brot)	1	2
SCM (Käse)	4	2
SMP (Milch)	4	3
Swisspatat (Kartoffeln)	1	1
Ø	1.8	1.7
Gesamt	1.8	

Quelle: eigene Darstellung; Bewertung auf der Basis von Finanzhilfegesuchen, Verfügungen des BLW, Controllingberichten sowie weiteren Strategieunterlagen der Verbände sowie Besprechung mit den Verbänden, Skala: 1: nicht vorhanden, 2: Ansätze vorhanden, aber grosse Lücken, 3: vorhanden, wenige Lücken, 4: vollständig, lückenlos nachvollziehbar.

Es zeigt sich, dass nur die grossen Verbände (Proviande, SCM und SMP) über ein Kommunikationsmodell verfügen und mit diesem arbeiten. Bei den anderen Verbänden konnte kein Kommunikationsmodell identifiziert werden.

Schwerpunkte werden von den kleineren Verbänden nur insofern gesetzt, als dass sie den Fokus auf ein Kommunikationsinstrument setzen und andere Instrumente unterstützend einsetzen.

6.1.5 KRITERIUM 6: BEURTEILUNG DES INSTRUMENTENMIX

Die Verbände setzen die Absatzförderungsmittel für verschiedene Instrumente ein. Die grössten Kostenblöcke sind:

- Medienwerbung/Basiswerbung (= Werbung in Massenmedien wie TV und Print),
- Events,
- PR/Öffentlichkeitsarbeit,
- Verkaufsförderung und
- Messen/Ausstellung usw.

Der Instrumentenmix wurde einerseits anhand der Aspekte Transparenz und Nachvollziehbarkeit beurteilt. Dabei kam die eingangs dargestellte Viererskala zur Anwendung.

Für die Beurteilung der Verteilung des Mitteleinsatzes wurden effektive Kosten verwendet. Insbesondere wurde das Verhältnis zwischen Streukosten (= Media: Kosten für die Schaltung von Inseraten oder TV-Spots) zur Basiswerbung und zu den Gesamtkosten betrachtet. Die Relationen wurden ebenfalls auf einer Viererskala bewertet, welche aufgrund der folgenden Erfahrungswerte erstellt worden ist:

- Anteil Streukosten an Gesamtbudget: >60% = 4; >40% = 3; >20% = 2; <20% = 1
- Anteil Streukosten an Medien/Basiswerbung: >80% = 4; >60% = 3; >40% = 2; <40% = 1

Das Ergebnis dieser Analyse präsentiert sich wie folgt.

D 6.8: Beurteilung des Instrumentenmix

Massnahmen	Beurteilung des Instrumentenmix					
	Transparenz	Nachvollziehbarkeit	Streukosten/Basiswerbung		Streukosten/Gesamtbudget	
AMS (u.a. Suisse Garantie)	3	3	87%	4	41%	3
ASR (Spermadosen)	3	1	35%	1	3%	1
Bio Suisse	3	2	84%	4	44%	3
Das Beste der Region	3	1	55%	2	48%	3
IP-Suisse	3	3	29%	1	16%	1
Proviande (Fleisch)	3	3	75%	3	33%	2
SBI (Brot)	3	3	84%	4	47%	3
SCM (Käse)	4	2	73%	3	24%	2
SMP (Milch)	4	4	52%	2	30%	2
Swisspatat (Kartoffeln)	4	4	76%	3	53%	3
Ø	3.5	3.1	65%	2.7	34%	2.3
Gesamt	2.9					

Quelle: eigene Darstellung; Bewertung auf der Basis von Finanzhilfesuchen, Verfügungen des BLW, Controllingberichten sowie weiteren Strategieunterlagen der Verbände sowie Besprechung mit den Verbänden, Skala: 1: nicht vorhanden, 2: Ansätze vorhanden, aber grosse Lücken, 3: vorhanden, wenige Lücken, 4: vollständig, lückenlos nachvollziehbar.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt kommentieren:

- Alle Verbände dokumentieren hinsichtlich der *Transparenz* ausführlich, in welche Instrumente und Massnahmen die eigenen Mittel fliessen. Die Bewertung fällt mehrheitlich positiv aus.
- Die Kategorie *Nachvollziehbarkeit* zielt auf die Vereinbarkeit der definierten Zielgruppe mit dem Einsatz von passenden Instrumenten zur Ansprache dieser Ziel-

gruppe. Die Beurteilung zeigt, dass die Instrumente grösstenteils zielgruppenadäquat eingesetzt werden. An dieser Stelle soll nochmals hervorgehoben werden, dass eine tiefe Bewertung nicht für den falschen Einsatz von Instrumenten steht, sondern für die fehlende Dokumentation der Hintergründe und beabsichtigten Wirkung der eingesetzten Instrumente.

Was an dieser Stelle nicht in die Bewertung einfließt, jedoch beachtet werden sollte, ist der Zusammenhang zwischen der Begründung der Zielgruppendefinition und der Nachvollziehbarkeit des Mitteleinsatzes. Das heisst, die Mittel können hinsichtlich der definierten Zielgruppe durchaus adäquat eingesetzt worden sein, wenn diese jedoch nicht „richtig“ gewählt ist, wird das Optimum nicht ausgeschöpft.

Der Bewertung der Aspekte Streukosten/Basiswerbung und Streukosten/Gesamtbudget liegt die Überlegung zugrunde, dass möglichst wenig Geld in die Produktion von Kommunikationsmassnahmen fliessen sollte beziehungsweise möglichst viel in die Streuung der Botschaft. Je höher die Streukosten, desto mehr Kontakte werden generiert, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, das gewünschte Konsumentenverhalten hervorzurufen. Sprich, je höher der Anteil der Streukosten ausfällt, desto grösser ist die Effizienz der eingesetzten Mittel. Es wurde daher der prozentuale Anteil der Streukosten im Vergleich zu den Kosten für die Basiswerbung beziehungsweise zum Gesamtbudget betrachtet. Je höher der prozentuale Anteil der Streukosten ausfällt, desto höher fällt auch die Bewertung aus. Wichtig zu erwähnen ist, dass die einzelnen Verbände ihre Mediaplanung im Inland via AMS gemeinsam planen, aufeinander abstimmen und als ein Organ auftreten.

Die Ergebnisse dieser Analyse sind vergleichsweise kritisch: Die Ausgaben für die Streukosten liegen mit einer Ausnahme unter 50 Prozent der Mittel, was vergleichsweise wenig ist. Eine Daumenregel in der Marketingpraxis besagt, dass gegen zwei Drittel bis drei Viertel der Werbekosten für die Schaltung der Werbung ausgegeben werden sollte und nur ein Viertel bis ein Drittel für die Kreation und „Herstellung“ der Werbemittel. Gemessen daran ist der beobachtete Anteil der Streukosten zu niedrig.

Allerdings sollen diese Überlegungen nicht dazu verleiten, eine Maximierung der Streukosten zu Lasten wichtiger Strategieüberlegungen vorzunehmen. Vielmehr geht es um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen strategischer Arbeit und Umsetzung. Vor dem Hintergrund, dass Kommunikationsstrategien grundsätzlich langfristig ausgerichtet sind und nicht jedes Jahr von neuem erarbeitet werden müssen, kann in einzelnen Jahren auch ein höherer Anteil der Ausgaben ausserhalb der Streuung eingesetzt werden. Im Mittel sollte aber ein deutlich höherer Anteil der Ausgaben für die Streuung der Werbemittel ausgegeben werden. Einen Beitrag hierzu kann allenfalls auch das BLW durch eine Entlastung auf administrativer Ebene leisten. Eine weitere Effizienzsteigerung kann vermutlich auch durch die Beschränkung auf weniger Massnahmen, die dafür druckvoller umgesetzt werden, erreicht werden (vgl. Abschnitt 4.2.2).

Die Verantwortlichen der zehn Bereiche gaben in den Interviews folgende Begründungen für die vergleichsweise tiefen Beiträge im Bereich der Streukosten an.

- Budgetierungsvorgaben des Bundes erfassen jeweils nur ein Jahr und sind nicht auf langfristige Kommunikationsstrategien ausgelegt.
- Nicht einbezogen ist die Gratisstreuung durch Zusammenarbeit mit Schweizer Bauern und Gewerbevertretern. Plakate werden beispielsweise von Bauern unentgeltlich auf deren Hof aufgehängt.
- Die Trennung zwischen Produktions-, Personal- und Streukosten ist nicht immer eindeutig gegeben (z.B. Tramsujets, Roadshows und Messeauftritte).
- Produktions- und Personalkosten können nicht über mehrere Jahre abgeschrieben werden, da die anfallenden Kosten innerhalb des Jahres auch in diesem budgetiert werden müssen, obwohl die Kampagne über mehrere Jahre läuft.

Trotz dieser teilweise berechtigten Argumente erachtet die Evaluation den Anteil der Streukosten als zu niedrig, zumal die Analyse zwei Jahre umfasst und allfällige Verzerrungen durch die analysierten Jahre in beide Richtungen gleichermaßen wirken.

6.1.6 KRITERIUM 7: BEURTEILUNG DER ERFOLGSMESSUNG

Die Erfolgsmessung der Massnahmen zur Absatzförderung in den zehn Bereichen wurde wie folgt bewertet.

D 6.9: Beurteilung der Erfolgsmessung

Massnahmen	Instrumente	Kontinuierliche Optimierung	Bezug auf erkannte Schwächen	Optimierung im Zeitablauf
AMS (u.a. Suisse Garantie)	4	2	3	2
ASR (Spermadosen)	3	2	2	2
Bio Suisse	3	3	4	3
Das Beste der Region	3	3	3	2
IP-Suisse	4	2	2	3
Proviande (Fleisch)	4	3	2	3
SBI (Brot)	3	2	3	2
SCM (Käse)	4	4	4	4
SMP (Milch)	4	3	3	3
Swisspatat (Kartoffeln)	2	3	2	3
Ø	3.4	2.7	2.8	2.7
Gesamt	2.9			

Quelle: eigene Darstellung; Bewertung auf der Basis von Finanzhilfegesuchen, Verfügungen des BLW, Controllingberichten sowie weiteren Strategieunterlagen der Verbände sowie Besprechung mit den Verbänden, Skala: 1: nicht vorhanden, 2: Ansätze vorhanden, aber grosse Lücken, 3: vorhanden, wenige Lücken, 4: vollständig, lückenlos nachvollziehbar.

Die Tabelle zeigt, dass alle Verbände ihre Aktivitäten mit angemessenen Controlling-Instrumenten überprüfen. Nebst den eigenen Instrumenten zur Messung des Erfolges werden in regelmässigen Abständen in Zusammenarbeit mit Demoscope auch Markt- und Konsumentendaten erhoben sowie Bekanntheitsumfragen durchgeführt. Die grös-

seren Verbände führen zusätzlich eigene Werbewirkungskontrollen und Bekanntheitsumfragen durch.

Die Bewertung bezüglich der kontinuierlichen Optimierung der eingesetzten Mittel ist dagegen schlechter. Inwiefern Ergebnisse des Controllings zur Verbesserung genutzt werden, welche eigenen Schwächen identifiziert wurden und welche Optimierungspotenziale bestehen, ist aus den vorhandenen Unterlagen meist zu wenig ersichtlich.

Wir haben mittels der Dokumente und Interviews zudem erfasst, welche Verbände und Branchen eigene Marktforschung und Werbewirkungskontrollen (WWK) durchführen. Dadurch kann die erbrachte Leistung für die Wertschöpfung der Landwirtschaft zumindest ansatzweise überprüft werden. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick, welche Verbände welche Methoden zur Überprüfung der Wirksamkeit einsetzen.

D 6.10: Einsatz von Marktforschung und Werbewirkungskontrollen

Massnahmen	Werbewirkungskontrollen	Bekanntheit und Wahrnehmung Label	Marktforschung (Controllingbericht)
AMS (u.a. Suisse Garantie)	X	X	X
ASR (Spermadosen)			
Bio Suisse		X	X
Das Beste der Region			
IP-Suisse		X	
Proviande (Fleisch)	X		X
SBI (Brot)			X
SCM (Käse)	X		X
SMP (Milch)	X		X
Swisspatat (Kartoffeln)	X		X

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Auskünfte der Verbände.

Insgesamt führen acht von zehn der betrachteten Verbände auf die eine oder andere Art und Weise Marktforschung und Werbewirkungskontrollen durch. Dies ist prinzipiell ein gutes Ergebnis, da eine solche Kontrolle zum Standard im Marketing- und Werbebereich gehört. Allerdings gibt es zwei prinzipielle Problemfelder:

- Zum einen kann eine Erfolgskontrolle nur auf die zu Beginn definierten Erfolgsgrössen und Ziele abstellen. Sind diese nicht im Sinne der übergeordneten Ziele der Absatzförderung formuliert – wie es meistens der Fall ist –, nützt dann auch die Erfolgsmessung nichts. Dieser Punkt kann und sollte optimiert werden.
- Zum anderen ist eine Erfolgsmessung für Kommunikationsmassnahmen auch aus methodischen Gründen limitiert. Gemessen werden können Einstellungsänderungen einer definierten Zielgruppe. Aufgrund von welchen Teilmassnahmen einer breiten Palette von Massnahmen solche Veränderungen erfolgen, kann praktisch nicht nachgewiesen werden.

Dennoch kann die Erfolgskontrolle optimiert werden, indem sie stärker auf die übergeordneten Ziele ausgerichtet wird, ohne dabei den Anspruch eines 100-prozentigen kausalen Erfolgsnachweises zu verfolgen.

6.1.7 FAZIT ZUR BEURTEILUNG DER KONZEPTION

Fassen wir die Ergebnisse pro Kriterium auf Basis der Durchschnitte der Bewertung zusammen, ergibt sich folgendes Bild.

D 6.11: Überblick über die Bewertung aller sechs Kriterien

Kriterium	Durchschnitt der Kriterien
1 Übergeordnete Zielsetzung	2.8
2 Zielgruppendefinition	2.8
3 Kommunikationsziele	2.5
4 Kommunikationsmodell/ Schwerpunkte	1.8
5 Instrumentenmix	2.9
6 Erfolgsmessung (continuous improvement)	2.9

Quelle: eigene Darstellung, Legende: Maximum 4, Minimum 1.

Insgesamt fällt die Beurteilung der Konzeption positiv aus: Die meisten Kriterien werden gut erfüllt. Einzig das Kriterium Kommunikationsmodell und Schwerpunktsetzung fällt in der Bewertung ab. Die Bewertung zeigt aber auch auf, dass es in Bezug auf alle sechs Kriterien Verbesserungsbedarf gibt:

- Der Gesamtrahmen ist detailliert erfasst und sauber dokumentiert, jedoch fehlen oftmals die grundlegenden Überlegungen, warum bestimmte Kommunikationsmassnahmen so durchgeführt werden.
- Es besteht ein Optimierungspotenzial, besonders im Hinblick auf die definierten Zielgruppen, die eingesetzten Instrumente und die getroffenen Kommunikationsmassnahmen.
- Die Auswahl der Instrumente kann noch präziser auf die definierte Zielgruppe abgestimmt werden oder es muss zumindest formuliert werden, welche Wirkungen man sich von den gewählten Massnahmen verspricht.

Diese allgemeinen Optimierungsmöglichkeiten sind für die einzelnen Produzenten- und Branchenorganisationen zu konkretisieren. Die Auswertungen der Evaluation können dabei den Ausgangspunkt bilden. Betrachtet man die Gesamtbewertung pro Bereich, so ergeben sich zumindest Hinweise, wo sich eine Optimierung am stärksten aufdrängt.

D 6.12: Bewertung der Konzeption nach Bereichen

Bereiche	Bewertung
AMS (u.a. Suisse Garantie)	2.5
ASR (Spermadosen)	1.6
Bio Suisse	2.7
Das Beste der Region	2.1
IP-Suisse	2.5

Proviande (Fleisch)	2.5
SBI (Brot)	2.6
SCM (Käse)	3.0
SMP (Milch)	3.3
Swisspatat (Kartoffeln)	2.2
Ø	2.5

Quelle: eigene Darstellung; Legende: Maximum 4, Minimum 1.

Das Ergebnis zeigt, dass die Bewertung bis zu einem gewissen Grad durchaus mit der Grösse der Verbände und damit mit deren Budget zusammenhängt. Namentlich die Beurteilung der Konzeption der Absatzförderung beim Käse und bei der Milch schneidet gut ab. Umgekehrt muss die Absatzförderung im Bereich ASR grundsätzlich überdacht werden.

6.2 BEURTEILUNG DER OUTPUTS

Die Outputs sollten gemäss Fragestellungen nach Quantität und Qualität untersucht werden. Zur Beurteilung der Leistungen der Absatzförderung galt es, folgende Fragestellungen zu beantworten:

- *Umfang des Outputs:* Wie sind die Anzahl und die Zusammensetzung der Leistungen sowie die Mittelverteilung zu beurteilen?
- *Effizienz:* Wie ist die Effizienz des Outputs zu beurteilen (Kosten der Leistungen im Vergleich zwischen den verschiedenen Verbänden)?

6.2.1 UMFANG DER LEISTUNGEN (OUTPUTDATEN)

Die statistische Auswertung der Marketingaktivitäten der zehn Verbände basiert auf den Auswertungen der Controlling-Daten des BLW. Für die Analyse wurden die Daten von 2013 und 2014 verwendet und es wurden folgende Auswertungen durchgeführt:

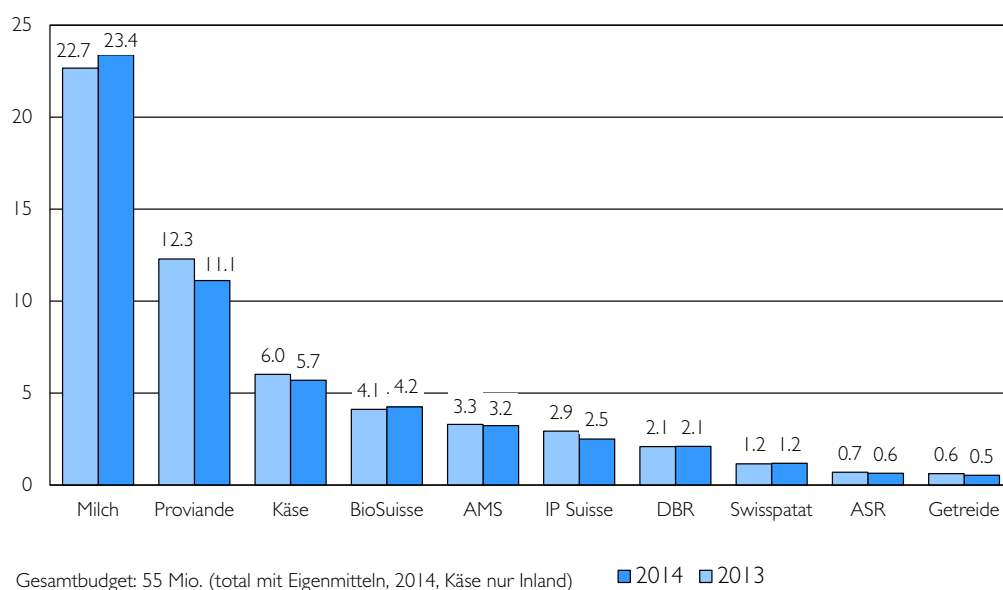
- Auswertung des Mitteleinsatzes Total und nach Bereich (Beträge an die Branchenverbände im jeweiligen Bereich)
- Auswertung des Mitteleinsatzes nach Kommunikationsinstrumenten
- Aufteilung des Mitteleinsatzes nach Streu-, Produktions- und Personalkosten

Wir stellen die Ergebnisse zu diesen drei Aspekten vor.

Mittelzuteilung nach Bereichen

Die untenstehende Darstellung liefert eine Übersicht der Gesamtbudgets der Verbände, also sowohl der Beiträge des BLW als auch der zur Verfügung stehenden Eigenmittel. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden nur Ausgaben, die im Inland angefallen sind, in die Budgets einbezogen.

D 6.13: Mitteleinsatz total nach Bereichen



Quelle: Controlling des BLW; Gesamtausgaben der Verbände in Millionen Franken.

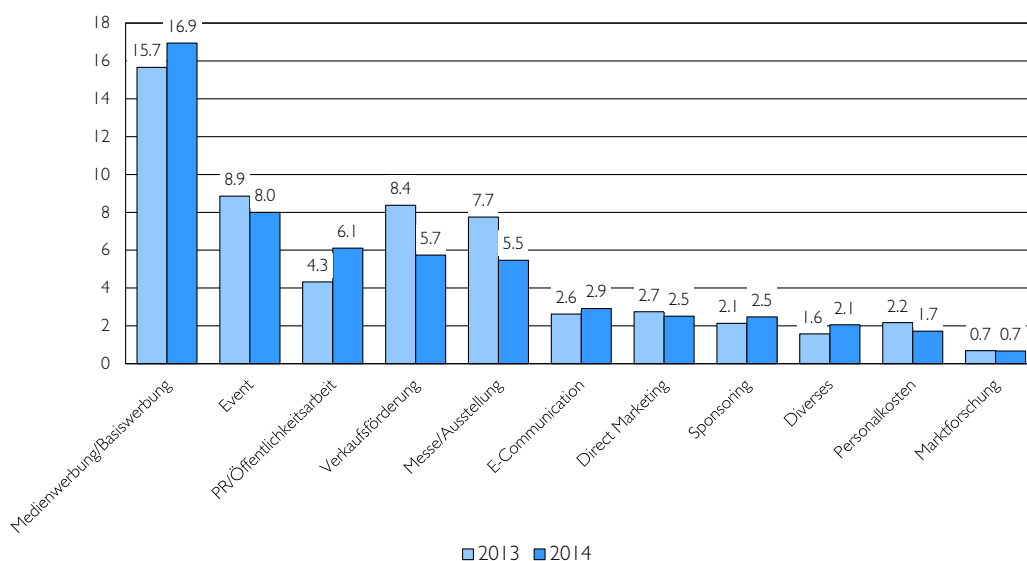
Insgesamt wurden 2014 42 Millionen Franken in den zehn vertieft untersuchten Bereichen ausgegeben. Die gesamthaft ausgeschütteten Beträge haben gegenüber 2013 um zirka 1 Million Franken abgenommen aufgrund einer Änderung der Eigenfinanzierungsmöglichkeiten. Insgesamt verfügten die zehn Verbände 2014 über ein Budget von knapp 55 Millionen Franken, wobei für Käse nur das Inland-Budget zur Analyse zur Verfügung stand. Im Vergleich zu 2013 hat das Gesamtbudget der Verbände um zirka 3 Millionen Franken abgenommen, was auch den Rückgang der ausgeschütteten Beträge erklärt. Die Unterschiede in den Bereichen sind sehr gross:

- Der grösste Beitrag geht mit 46 Millionen Franken (in beiden Jahren 2013 und 2014 zusammen) in den Bereich Milch, gefolgt von Fleisch und Käse.
- Im Vergleich dazu liegen die Beiträge in den Bereichen ASR und Getreide um mehr als vierzigmal tiefer.

Mitteleinsatz nach Kommunikationsinstrumenten

Betrachten wir die Verteilung der Ausgaben nach Kommunikationsinstrumenten, so ergibt sich folgendes Bild.

D 6.14: Ausgaben nach Kommunikationsinstrumenten



Quelle: Controlling des BLW; Gesamtausgaben der Verbände in Millionen Franken.

Die Ausgaben für die Kommunikationsinstrumente wurden anhand der Controllingberichte aufsummiert und für die Jahre 2013 und 2014 nebeneinander gestellt. Ziel war es, einen Überblick zu gewinnen, welche Instrumente durch die Verbände am stärksten genutzt werden:

- Ein Blick auf die Darstellung zeigt, dass mit knapp 17 Millionen Franken weitaus am meisten Geld für die Medien-/Basiswerbung ausgegeben wird.
- Die nächstgrösseren Ausgabeposten sind Messe/Ausstellung, Events, Verkaufsförderung und PR/Öffentlichkeitsarbeit. Am wenigsten wird für die Marktforschung ausgegeben.
- Es können keine allgemeinen Vorgaben für den Soll-Split der Massnahmen gemacht werden, weil der optimale Mix je nach Ausgangslage und Zielsetzung unterschiedlich sein wird. Es fällt jedoch auf, dass E-Communication relativ selten genutzt wird. Während schweizweit mittlerweile etwa 10 Prozent der Werbegelder (nicht der Gesamtbudgets) für E-Communication eingesetzt wird, ist dieser Anteil in der Absatzförderung substantiell geringer.

Die untenstehende Tabelle zeigt die Nutzung der Basiskommunikation der einzelnen Verbände und über welche Kanäle versucht wird, den Leistungsauftrag des Bundes zu erfüllen.

D 6.15: Einsatz von Kommunikationsmitteln und Kommunikationskanälen

Sichtbarkeit der Massnahmen für die Konsumenten/-innen	Basiskomm., Messen, Internet	Via Industrie	Via Gastronomie	Via Detailhandel direkt und indirekt
AMS (u.a. Swiss Garantie)	ja	ja	im Einzelfall	ja
ASR (Spermadosen)	Messen Ausland	nicht relevant	nicht relevant	nicht relevant
Bio/Bio Suisse	ja	ja	im Einzelfall	v.a. Coop und andere Detailhändler ohne Migros, indirekt: Bio Standard der Migros für CH-Produkte, Discounter ausgeschlossen
Das Beste der Region	ja	nein	nein	sehr eingeschränkt, indirekt: Zertifizierung von „aus der Region“ für Migros
IP-Suisse	ja	ja	im Einzelfall	v.a. Manor, Volg, ohne Migros und Coop, indirekt: Terrasuisse-Standard der Migros, Discounter ausgeschlossen
Proviande (Fleisch)	ja	nein	ja	Intention
SBI (Brot)	ja	nein	nein	im Einzelfall
SCM (Käse)	ja	nein	nein	im Einzelfall
SMP (Milch)	ja	nein	nein	Intention (2015)
Swisspatat (Kartoffeln)	ja	nein	nein	nein
Schweizer Zucker	ja	ja	nein	ja

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Auskünfte der Verbände.

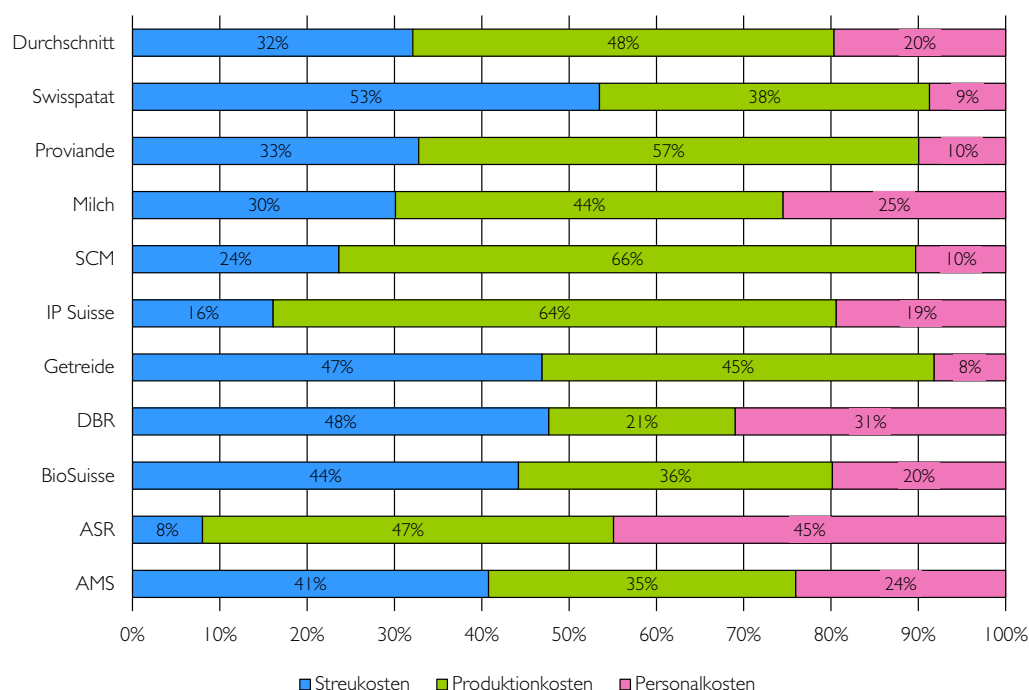
Absatzförderungsmassnahmen können ihre Wirkung bei den Konsumenten/-innen nur entfalten, wenn diese damit in Kontakt kommen. Aus diesem Grund haben wir analysiert, inwiefern die Massnahmen der Verbände für die Konsumenten/-innen sichtbar sind. Die Tabelle enthält folgenden Befund:

- Die Sichtbarkeit der einzelnen Massnahmen sowie deren Einfluss auf die Wertschöpfungskette bis zum Endkunden/zur Endkundin sind unterschiedlich. Während die Basiskommunikation grundsätzlich durch die Konsumenten/-innen wahrgenommen werden kann, ist dies beim Verkauf der verarbeiteten oder unverarbeiteten Produkte nicht immer gegeben.
- Wie bereits in der Beurteilung der Kommunikation beobachtet, wird der Kanal über die Gastronomie, den Detailhandel und die Industrie nur teilweise genutzt

beziehungsweise sind die Aktivitäten der Verbände bei industriell verarbeiteten Produkten sowie am Point of Sale (PoS) im Detailhandel nur sehr beschränkt sichtbar. Hier gibt es aus Sicht der Evaluation noch ein Verbesserungspotenzial.

Miteinsatz nach Streukosten, Produktionskosten, Personalkosten
Bereits bei Konzeption haben wir Datenanalysen zur Verteilung des Miteinsatzes nach Kostenarten vorgenommen. Die untenstehende Darstellung zeigt nun die prozentuale Verteilung der Art der Ausgaben nach Bereichen.

D 6.16: Verteilung der Kosten für die Marketingleistungen nach Kostenarten



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Controllingdaten des BLW für die Jahre 2013 und 2014.

Die Darstellung zeigt die Verteilung der Streu-, Produktions- und Personalkosten innerhalb der Verbände über das Gesamtbudget 2013 und 2014. Um allfälligen jährlichen Schwankungen entgegenzuwirken, wurde der Durchschnitt der Verteilung über zwei Jahre berechnet. Im Fokus dieser Analyse stehen die Streukosten. Je höher der Anteil der Streukosten am Gesamtbudget ist, desto höhere Effizienz kann unterstellt werden (vgl. vorne). Die bestproduzierte Werbekampagne kann ihre maximale Wirkung nicht entfalten, wenn am Ende zu wenig Geld für die zielgerichtete Streuung vorhanden ist. Die Auswertung bestätigt den weiter vorne bereits geschilderten generellen Befund:

- Der Anteil der Streukosten am Gesamtbudget ist mit dem Durchschnitt von 32 Prozent über alle Verbände als tief zu bewerten.

- Werden die Kostenanteile nur für das Instrument der Medien-/Basiswerbung betrachtet, das heisst ohne zum Beispiel Messen, Events, Verkaufsförderung und Marktforschung, steigt der Anteil der Streukosten immerhin auf 65 Prozent.

Im Durchschnitt wird somit von 100 Franken nur 32 beziehungsweise 65 Franken für die zielgerichtete Streuung verwendet. Besonders in der Medien-/Basiswerbung wäre, wie bereits oben geschildert, ein deutlich höherer Anteil Streukosten erstrebenswert.

Vergleichen wir die Werte zwischen den Bereichen, so fallen die ausserordentlich grossen Unterschiede ins Auge. Swisspatat investiert mit 53 Prozent seiner Mittel am meisten in die Streuung der Werbung, bei ASR liegt der Wert sechs Mal tiefer. Aber auch die Bereiche mit den absolut gesehen grössten Budgets und überdurchschnittlich gut gestalteten Konzeptionen weisen deutlich tiefere Streukosten aus.

6.2.2 EFFIZIENZ DER OUTPUTS

Es war ursprünglich die Absicht der Evaluation, die Effizienz der Kommunikationsmassnahmen vergleichend zu analysieren. Die dazu erforderlichen Daten sowie die für die Analyse notwendigen Zielformulierungen liegen allerdings nicht vor. Die Verbände verfolgen unterschiedliche Ziele und haben eigene Messsysteme zur Erfassung und Dokumentation ihrer Leistung. Daher sind die Daten in der vorliegenden Form nicht miteinander vergleichbar, weshalb sich die Frage der Effizienz der Outputs für die Evaluation nicht beantworten lässt.

Es bleibt an dieser Stelle lediglich festzuhalten, dass es sich lohnen würde, für die Bereiche ein gemeinsames Zielsystem mit Indikatoren zu entwickeln, die es erlauben würden, die Kosten und Wirkungen der Massnahmen zu vergleichen und ihren Beitrag zu der übergeordneten Zielsetzung vergleichend darzustellen.

IP-Suisse ist aktuell der einzige Verband, der die effektive Wertschöpfung durch ihre Massnahmen dokumentieren kann. Alle Produkte, die das IP-Suisse-Label tragen, werden über IP-Suisse selbst beziehungsweise unter Einbezug von IP-Suisse verkauft, das heisst, man weiss genau, wie viele Produkte mit dem IP-Suisse Label-verkauft werden konnten. Somit lässt sich abschätzen, welche zusätzliche Wertschöpfung in Form von IP-Prämien generiert werden konnte. Die Entwicklung vergleichbarer Logiken wären auch für die anderen Verbände zu prüfen.

6.2.3 FAZIT ZU DEN OUTPUTS

Im Fokus der Analyse der Outputdaten lagen die Streukosten, die Sichtbarkeit der Werbung und die Verwendung der Kommunikationskanäle. Je höher der Anteil der Streukosten am Gesamtbudget ist, desto höhere Effizienz kann unterstellt werden. Die Auswertung zeigt, dass der Anteil der Streukosten am Gesamtbudget mit durchschnittlich 32 Prozent über alle Verbände tief liegt. Wenn die Kostenanteile nur über die Medien-/Basiswerbung betrachtet werden, steigt der Anteil der Streukosten immerhin auf 65 Prozent. Zudem liegen die Streukosten nicht nur insgesamt tief, sie schwanken in den einzelnen Bereichen massiv und zwar bis zu einem Faktor sechs.

Die Sichtbarkeit der einzelnen Massnahmen sowie deren Einfluss auf die Wertschöpfungskette bis zu den Endkunden/-innen sind unterschiedlich. Während die Basiskom-

munikation grundsätzlich durch die Konsumenten/-innen wahrgenommen werden kann, ist dies beim Verkauf der verarbeiteten oder unverarbeiteten Produkte nicht immer gegeben. Der Kanal über die Gastronomie, den Detailhandel und die Industrie wird nur teilweise genutzt. Die Effizienz der Outputs konnte aufgrund der fehlenden und mangelnden Vergleichbarkeit der vorhandenen Daten nicht beurteilt werden.

6.3 WIRKSAMKEIT

Zur Beurteilung der Wirkungen der Absatzförderung galt es, folgende Fragestellungen zu beantworten:

- *Einfluss auf die Präferenzen und das Kaufverhalten:* Wie weit sind die Massnahmen potenziell in der Lage, Präferenzen im Kaufverhalten der Konsumentinnen und Konsumenten zu verändern? Welche Folgerungen lassen sich diesbezüglich aus den Ergebnissen der vom BLW geplanten Umfragen ableiten?
- *Reichweite, Akzeptanz und Wirksamkeit:* Wie gut werden die Zielgruppen erreicht? Welche Erkenntnisse lassen sich für die Produktgruppen Milch und Fleisch ableiten?
- *Wertschöpfung:* Werden die Erfolge der Massnahmen im Sinne der Steigerung der Wertschöpfung für die Landwirtschaft ausgewiesen und stehen die Kosten in einem sinnvollen Verhältnis zu den Ergebnissen?
- *Vergleich mit einem nicht geförderten Bereich:* Wie schneidet die Absatzförderung im Vergleich mit den Massnahmen ab, die im Bereich Zucker durchgeführt werden?

Die obigen Fragestellungen wurden primär mit der Auswertung von Sekundärdaten überprüft. Einzig für die Bereiche Milch und Fleisch konnte im Rahmen einer parallel zur Evaluation laufenden Umfrage Fragen zur Wirksamkeit platziert werden. Entsprechend ist die empirische Basis für die Beurteilung der Wirksamkeit heterogen, teilweise sehr schmal und daher nur mit Vorsicht zu interpretieren. Die Informationen aus dem Bereich Zucker wurden über Interviews und Dokumente beschafft. Wir stellen die Ergebnisse in der Reihenfolge der oben formulierten Gruppen von Fragen vor.

6.3.1 WIRKSAMKEIT: EINFLUSS AUF PRÄFERENZEN UND KAUFVERHALTEN

Die Präferenzen von Konsumentinnen und Konsumenten wurden mittels einer vom BLW sowie zwei durch die AMS durchgeführte Kundenbefragungen ermittelt. Wenden wir uns zunächst der Befragung des BLW zu. Die Evaluation konnte darin Fragen platzieren und ermitteln, inwiefern für Kundinnen und Kunden die Qualität eines Produktes, die Herkunft oder der Preis beim Kauf von Bedeutung sind. Die Umfrageteilnehmer/-innen wurden gefragt, ob sie sich beim Kauf von Lebensmitteln für den Preis oder die Herkunft, den Preis oder die Qualität oder die Herkunft oder die Qualität entscheiden würden. Die folgende Darstellung zeigt die Logik der Fragestellung.

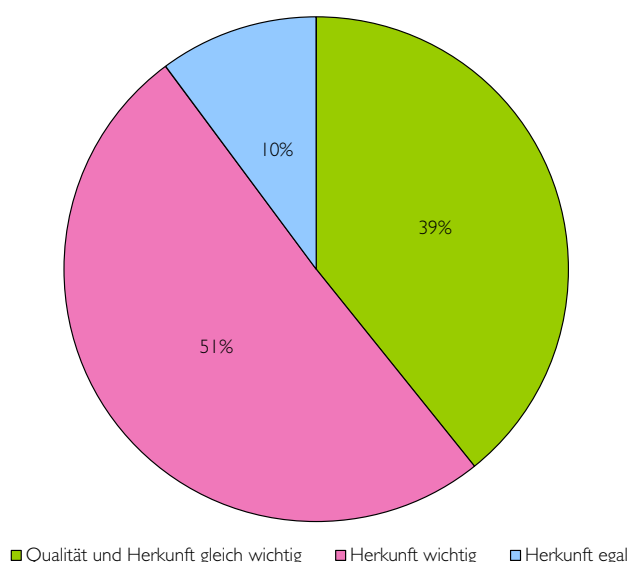
D 6.17: Fragestellung an Konsumentinnen und Konsumenten zur Ermittlung der Präferenzen zu Preis, Qualität und Herkunft

auf den Preis	o—o—o—o—o	auf die Herkunft
auf den Preis	o—o—o—o—o	auf die Qualität
auf die Herkunft	o—o—o—o—o	auf die Qualität

Quelle: eigene Darstellung. Frage lautete: Ganz allgemein, worauf schauen Sie beim Einkaufen von Lebensmitteln in erster Linie: auf den Preis, auf die Herkunft oder auf die Qualität?

Die befragten Personen wurden mit Hilfe einer Clusteranalyse zu drei Gruppen zusammengefasst, die sich bezüglich ihrer Präferenzen unterscheiden. Die folgende Darstellung zeigt, dass für knapp 40 Prozent der Befragten die Qualität und die Herkunft eines Produktes etwa gleich wichtig sind und der Preis eine untergeordnete Rolle spielt. Für etwa die Hälfte der Konsumenten/-innen zählt vor allem die Herkunft. Nur für 10 Prozent der Befragten ist die Herkunft unwichtig. Dies legt den Schluss nahe, dass eine hohe Zahl von Konsumenten/-innen im Lebensmittelbereich für Herkunftsargumente offen ist. Absatzförderungsmassnahmen, die folglich bei der Vermarktung auf die Herkunft der Produkte setzen, haben damit durchaus das Potenzial, Wirkung zu erzielen.

D 6.18: Bedeutung von Herkunft und Qualität beim Kauf von Lebensmitteln



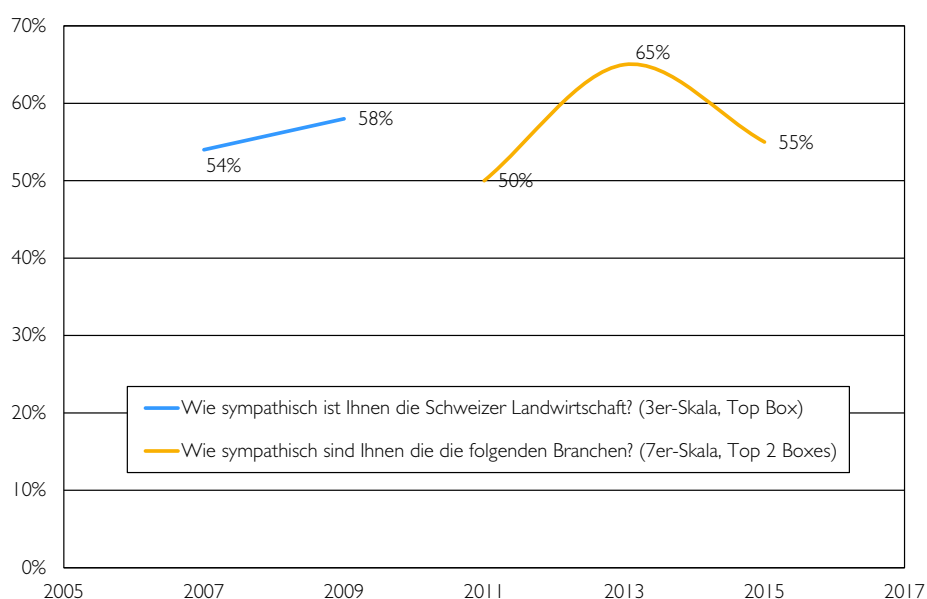
Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Demoscope-Umfrage im Auftrag des BLW, Juni 2015, N = 747.

Die AMS führt regelmässig in Zusammenarbeit mit Demoscope eine Markt- und Konsumentenbefragung durch. Im Rahmen derer werden drei Aspekte erhoben, die Auskunft darüber geben, ob die Absatzförderung auf eine Situation bei Konsumentinnen und Konsumenten trifft, die eine potenzielle Wirkung überhaupt erwarten lässt. Diese drei Aspekte sind:

- Sympathie für die Schweizer Landwirtschaft,
- subjektiv wahrgenommene Qualität von Schweizer Landwirtschaftsprodukten und
- die Zahlungsbereitschaft für inländische Produkte im Vergleich zu jenen aus dem Ausland.

Die Befragung der AMS wurde seit 2007 fünf Mal durchgeführt. Die folgende Darstellung zeigt die Ergebnisse zur Sympathie, welche der Schweizer Landwirtschaft entgegengebracht wird.

D 6.19: Sympathie für die Schweizer Landwirtschaft



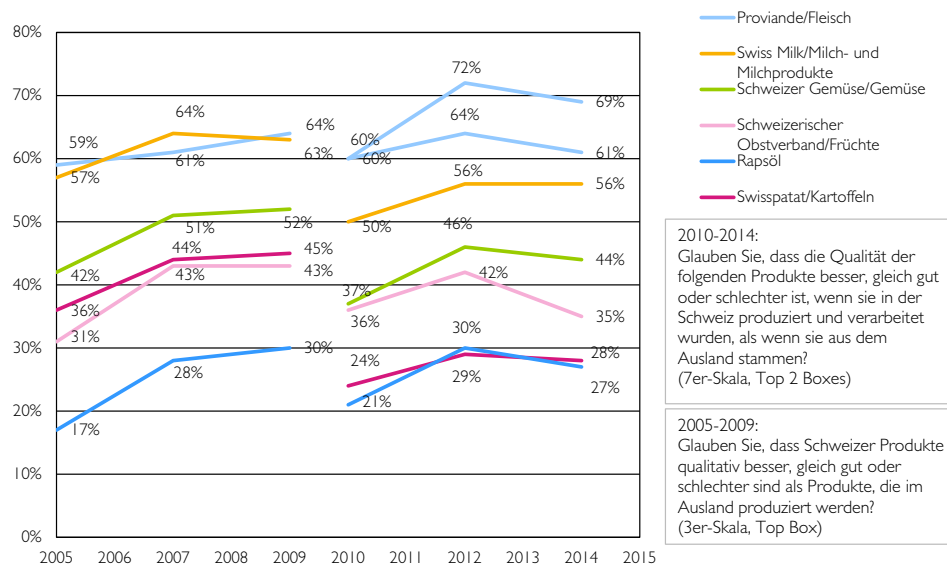
Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Demoscope-Studien im Auftrag der AMS 2007, 2009, 2011, 2013, 2015. Im Jahr 2011 wurde der komplette Fragebogen überarbeitet und angepasst, daher sind die Zahlen nicht direkt vergleichbar. Die Zahl der Befragten (n) für die einzelnen Jahre beträgt 2007 = 2'010, 2009 = 2'018, 2011 = 1'689, 2013 = 1'752, 2015 = 1'964.

Über die Jahre 2007 bis 2009 ist eine positive Entwicklung festzustellen. 55 Prozent der befragten Personen finden die Landwirtschaft sympathisch bis sehr sympathisch. Für die Befragung im Jahr 2011 wurde die Fragestellung verändert, sodass die Ergebnisse nicht direkt vergleichbar sind. Bei der Befragung im Jahr 2013 gab es einen nicht zu erklärenden Sympathiesprung, der 2015 wieder korrigiert wurde.

Neben der allgemeinen Sympathiefrage wurde auch nach der Qualitätsvermutung für Schweizer Produkte im Vergleich zu ausländischen Produkten gefragt. Die Ergebnisse sind auch hier zum einen positiv und zum anderen im Zeitverlauf besser werdend, wie die folgende Darstellung zeigt.

D 6.20: Qualitätsvermutung für Schweizer Produkte

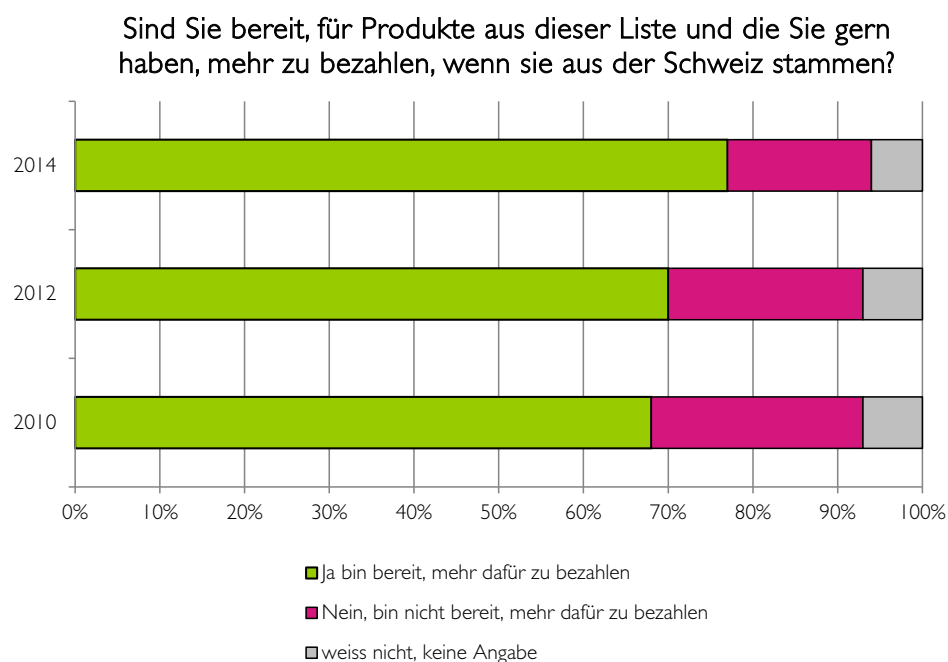
Glauben Sie, dass Schweizer Produkte qualitativ besser, gleich gut oder schlechter sind als Produkte, die im Ausland produziert werden?



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Demoscope-Studien im Auftrag der AMS 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2014. Im Jahr 2011 wurde der komplette Fragebogen überarbeitet und angepasst, daher sind die Zahlen nicht direkt vergleichbar. Die Zahl der Befragten (n) für die einzelnen Jahre beträgt 2005 = 2'002, 2007 = 2'010, 2009 = 2'018, 2010 = 1'594, 2012 = 1'781, 2014 = 1'601.

Im Rahmen der Befragung der AMS wurde in den geraden Kalenderjahren zusätzlich die Frage nach der Zahlungsbereitschaft für Schweizer Produkte gestellt. Auch diese Ergebnisse sind absolut gesehen positiv und zeigen ebenfalls eine positive Entwicklung. Darüber hinaus gibt es in diesen Studien keine unerklärbaren Datenschwankungen.

D 6.21: Höhere Zahlungsbereitschaft für Schweizer Produkte



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Demoscope-Studien im Auftrag der AMS 2010, 2012 und 2014. Die Zahl der Befragten (n) für die einzelnen Jahre beträgt 2010 = 1'594, 2012 = 1'781, 2014 = 1'601.

Insgesamt lassen die drei Befragungsergebnisse den Schluss zu, dass die Absatzförderung auf eine Situation bei Konsumentinnen und Konsumenten trifft, die eine potenzielle Wirkung im Sinne einer Veränderung des Kaufverhaltens durchaus erwarten lässt:

- Die Herkunft und die Qualität spielen beim Kaufentscheid offenbar eine wichtige Rolle.
- Die Schweizer Landwirtschaft genießt eine grosse Sympathie und die Konsumentinnen und Konsumenten attestieren den Schweizer Produkten eine hohe Qualität. Sowohl Sympathie wie auch die Qualitätsvermutung nehmen im Verlauf der Zeit zu.
- Die Zahlungsbereitschaft für landwirtschaftliche Produkte aus der Schweiz ist hoch und nimmt über den Zeitverlauf zu.

Allerdings weisen die Daten aus der Umfrage von AMS bezüglich den Werten für Sympathie und erwartete Qualität nicht erklärbare Sprünge auf zwischen den Jahren 2013 und 2015. Ferner sind die Zeitreihen aus methodischen Gründen nicht direkt vergleichbar. Diese Beobachtungen mahnen etwas zur Vorsicht, auch wenn alle gemessenen Aspekte grundsätzlich darauf hindeuten, dass die Absatzförderung bei Konsumentinnen und Konsumenten auf eine positive Stimmung im Sinne einer potenziellen Wirksamkeit trifft.

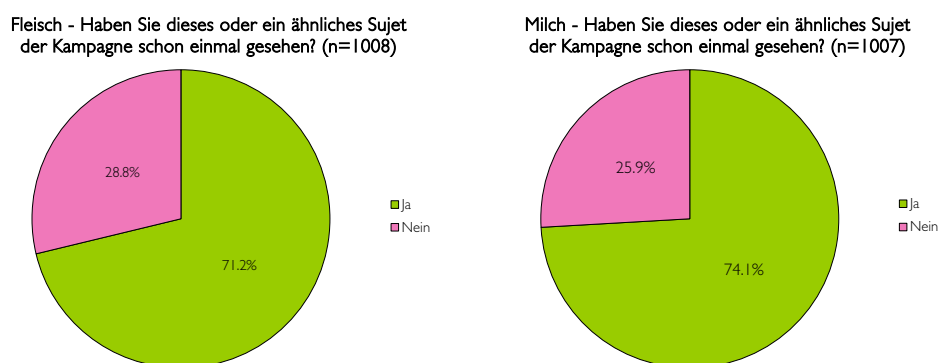
Umgekehrt muss klar festgehalten werden, dass diese Daten es nicht erlauben, den Beitrag, den die Absatzförderung auf die gemessenen Einstellungen von Kundinnen und

Kunden hatte, genau zu beziffern. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Kommunikation der Verbände einen positiven Beitrag zu dieser Entwicklung leistet. Dieser Beitrag kann jedoch nicht quantifiziert werden.

6.3.2 WIRKSAMKEIT: REICHWEITE, AKZEPTANZ UND WIRKSAMKEIT VON ZWEI AUSGEWÄHLTEN KAMPAGNEN

Zwei Kampagnen wurden mit Hilfe der BLW-Umfrage 2015 vertieft analysiert: Milch und Fleisch. Die Umfrage wurde im April 2015 bei rund 1'000 Personen in der Schweiz per Telefon durchgeführt. Die folgenden Darstellungen zeigen die Reichweite der jeweiligen Kampagnenlabels für Fleisch und Milch (Abbildungen der abgefragten Kampagnen finden sich im Anhang A8).

D 6.22: Bekanntheit der Werbung für Fleisch und Milch

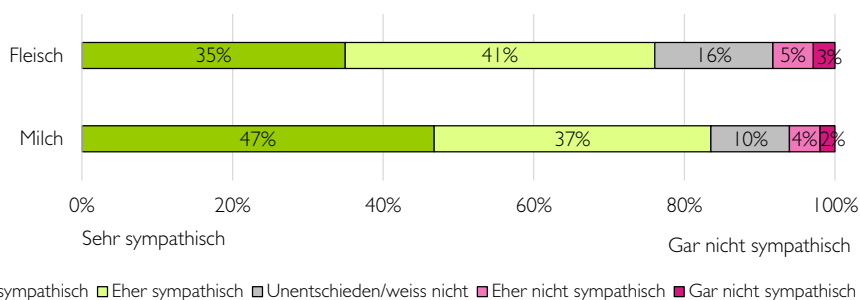


Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Demoscope-Umfrage im Auftrag des BLW 2015, n = 1'008.

Die Reichweite der beiden Kampagnen ist hoch: Über 70 Prozent der Befragten haben das Sujet der Kampagnen gesehen und erinnern sich daran. Die folgende Darstellung zeigt die Akzeptanz der Kampagnen. Diese wurde erhoben, indem man nach der Sympathie der entsprechenden Werbung gefragt hat.

D 6.23: Sympathie der Werbung Fleisch und Milch

Wie sympathisch ist Ihnen diese Werbung? (n=1007)

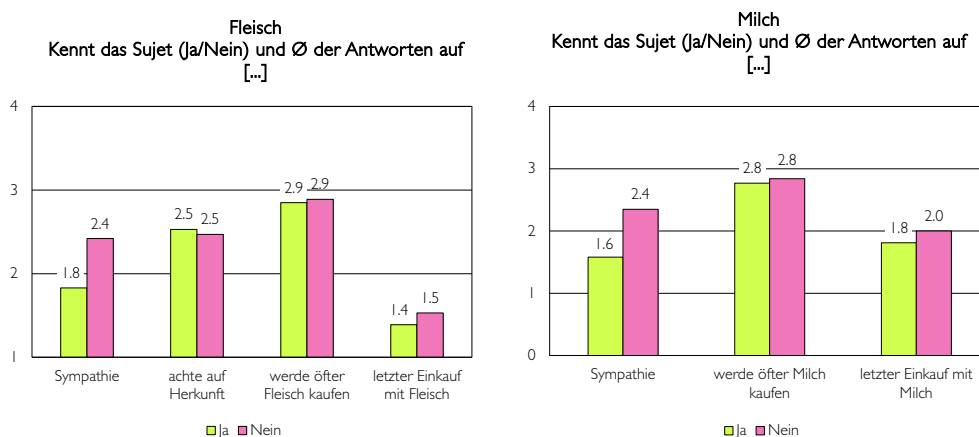


Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Demoscope-Umfrage im Auftrag des BLW 2015.

Auch hier ist das Ergebnis sehr positiv. Die Kampagnen stossen auf eine grosse Akzeptanz. Zusammen mit der hohen Reichweite sind damit zwei notwendige Voraussetzungen erfüllt, damit eine Wirkung überhaupt eintreten kann.

Die Wirkung selbst wurde untersucht, indem der Zusammenhang zwischen der Bekanntheit des Sujets einerseits und der Sympathie für die Kampagne, der Beachtung der Herkunft eines Produktes beim Kauf („Motivation Herkunft“) und dem Kauf von Fleisch andererseits geprüft wurde.

D 6.24: Wirksamkeit des Sujet im Bereich Fleisch und Milch



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Demoscope-Umfrage im Auftrag des BLW 2015. n = 1'007.

Es zeigt sich, dass die Personen die Kampagnen sympathischer finden, wenn sie diese bereits früher einmal gesehen haben, dass sie aber nicht signifikant öfter auf die Herkunft achten oder eine höhere Bereitschaft äussern. Dies spricht nicht prinzipiell gegen eine langfristige Wirkung der Kampagnen, zeigt aber, dass kurzfristig keine Einstellungsänderungen nachweisbar sind.

Oben wurde die Befragung nach der erhöhten Zahlungsbereitschaft von Konsumenten/-innen für Schweizer Produkte aus den Jahren 2010 bis 2014 ausgewertet und geschildert. Solche direkten Fragen („Sind Sie bereit...“) geben erste Anhaltspunkte über die Wirksamkeit. Sie haben aber den Nachteil, dass in der Fragestellung eine gewisse soziale Erwünschtheit mitschwingt und diese häufig dazu führt, dass eine zu hohe Zahlungsbereitschaft genannt wird. Aus diesem Grund hat die Evaluation diese Fragestellung mit einer anderen Befragungsmethodik in die Studie des BLW integriert. Es wurde die Van-Westendorp-Methode verwendet. Diese fragt nicht nach der Zahlungsbereitschaft für ein Produkt, sondern nach Preisschätzungen. Es wurde die Frage „Zu welchem Preis würden Sie das Produkt einschätzen?“ mit folgenden vier Antwortmöglichkeiten gestellt: „als *günstig*“, „als *teuer*, aber zumindest eine Überlegung wert“, „als *zu billig*, sodass die Qualität fragwürdig ist“ und „als *zu teuer*, sodass Sie es nicht mehr kaufen würden“.

Diese indirekte Befragung ist in der Regel wesentlich zuverlässiger als eine direkte Befragung. Ein Preispremium für ein Schweizer Produkt kann man aus der unterschiedlichen Preisschätzung für ein Schweizer Produkt und ein Produkt ohne Herkunftsangabe

errechnen. Im vorliegenden Fall wurde die Van-Westendorp-Methode für Käse und Fleisch angewendet. Auch diese Schätzung der Zahlungsbereitschaft für Schweizer Produkte kann allerdings nicht kausal der Absatzförderung zugerechnet werden, sondern kann eine Vielzahl weiterer Einflussfaktoren haben. Die Zahlen zeigen aber, ob grundsätzlich eine höhere Zahlungsbereitschaft für inländischen Käse oder inländisches Fleisch vorhanden ist. Die folgenden Darstellungen zeigen die Preisschätzungen für Käse ohne Herkunftsangabe und Käse aus der Schweiz (die Berechnung wurde für Fleisch in gleicher Weise durchgeführt mit einem vergleichbaren Ergebnis).

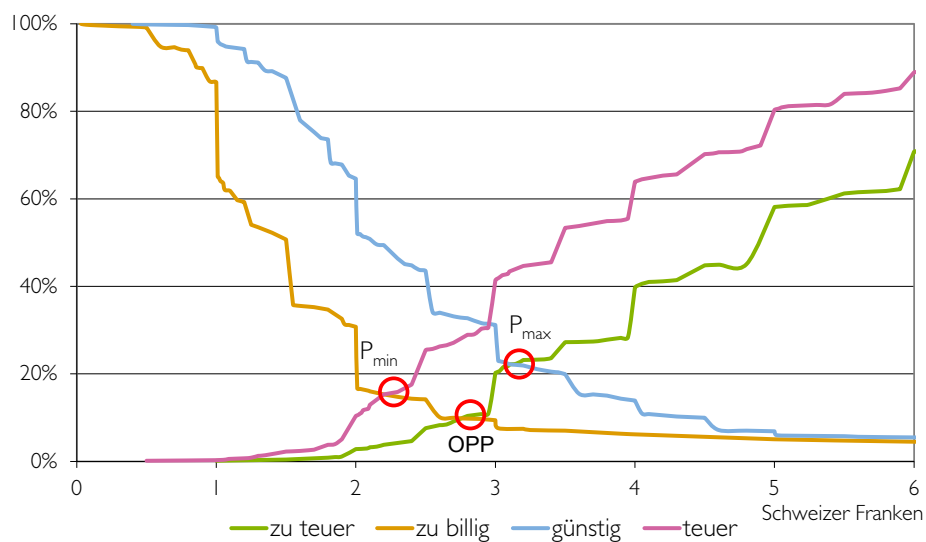
D 6.25: Zahlungsbereitschaft für Käse mit unbekannter Herkunft

Käse: Herkunft unbekannt

Günstigster Preis ($P_{\min}$): 2.2 CHF

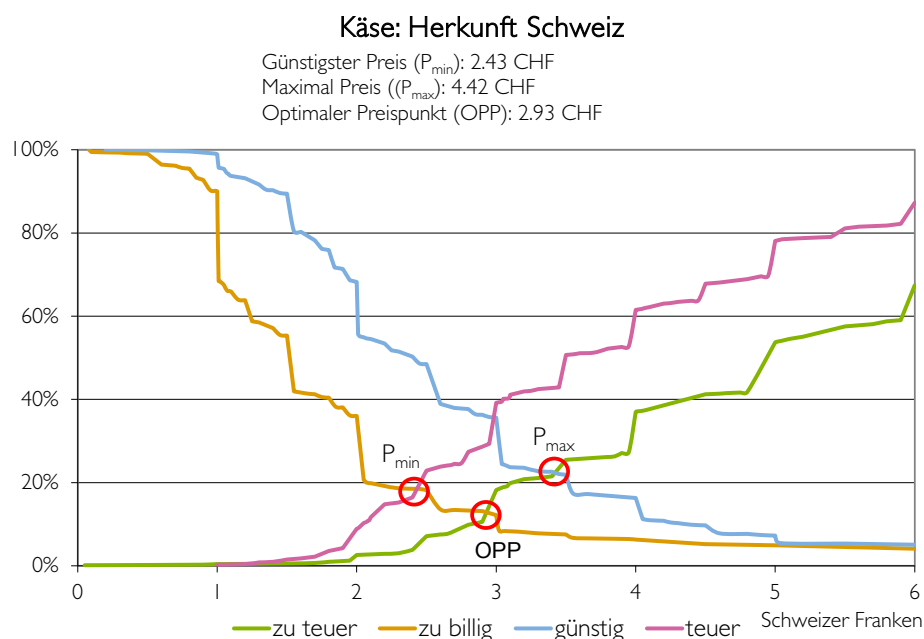
Maximal Preis ($P_{\max}$): 3.1 CHF

Optimaler Preispunkt (OPP): 2.75 CHF



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Demoscope-Studie im Auftrag des BLW 2015. n = 1'007.

D 6.26: Zahlungsbereitschaft für Käse mit Schweizer Herkunft



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Demoscope-Studie im Auftrag des BLW 2015. n = 1'007.

Als Preispremium für das Produkt mit Herkunftsbezeichnung wird in der Regel die Differenz des optimalen Preispunktes genommen, in diesem Fall also die Differenz zwischen 2.93 Franken und 2.75 Franken, was einem Preispremium von 7 Prozent entspricht. Die folgende Tabelle zeigt das Preispremium für Käse und Fleisch im Überblick.

D 6.27: Zahlungsbereitschaft für Käse und Fleisch mit Schweizer Herkunft im Vergleich

	Ohne Herkunftsangabe	Herkunft Schweiz	Preispremium Schweizer Her- kunft
Käse			
Preisspanne in CHF	2.20 bis 3.10	2.43 bis 3.42	7%
Optimaler Preispunkt in CHF	2.75	2.93	
Fleisch			
Preisspanne in CHF	4.49 bis 6.02	4.97 bis 6.42	19%
Optimaler Preispunkt in CHF	5.03	5.97	

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Demoscope-Studie im Auftrag des BLW 2015. n = 1'007.

Es zeigt sich, dass die Konsumenten/-innen bereit sind, für Schweizer Produkte mehr zu zahlen und dass das Preispremium für Schweizer Fleisch höher ist als für Schweizer Käse.

Die Untersuchung zu den beiden Produktbereichen Fleisch und Käse zeigt somit auf, dass die entsprechenden Kampagnen bekannt und gut akzeptiert sind. Die Zahlungsbe-

reitschaft für inländisches Fleisch und inländischen Käse ist höher als für Produkte ohne Herkunftsbezeichnung. Es bestätigt sich somit für die beiden Produkte, was weiter vorne für die landwirtschaftlichen Produkte als Ganzes festgestellt worden ist: Die potenzielle Wirksamkeit der Absatzförderung ist vorhanden: Die Werbung ist bekannt und akzeptiert und trifft bei der Konsumentin und beim Konsumenten auf eine erhöhte Zahlungsbereitschaft für die beworbenen inländischen Produkte.

6.3.3 QUALITATIVE BEURTEILUNG DER WERTSCHÖPFUNG

Am Schluss des Abschnittes zur Wirksamkeit hat die Evaluation eine qualitative Bewertung der Wertschöpfung vorgenommen. In der untenstehenden Tabelle wird abschliessend gezeigt, in welchen Branchen eine Erhöhung der Wertschöpfung im Sinne des LAFV möglich ist, wodurch diese geschaffen werden kann, inwiefern diese der Höhe nach ausgewiesen werden kann oder ausgewiesen wird sowie, ob die Massnahmen eine Hebelwirkung beziehungsweise einen Multiplikatoreffekt haben.

D 6.28: Prinzipielle Möglichkeiten der Steigerung der Wertschöpfung

Massnahmen	Erhöhung der Wertschöpfung im Sinne der LAFV möglich?	Quelle der Wertschöpfung	Wertschöpfung ausgewiesen?	Bewertung Hebelwirkung/Multiplikatoreffekt
AMS (u.a. Swiss Garantie)	ja	Importverdrängung, Erhöhung Kauf- und Zahlungsbereitschaft	nein	vorhanden
Bio Suisse	ja	Importverdrängung, Erhöhung Kauf- und Zahlungsbereitschaft	nein	vorhanden
Das Beste der Region	ja	Importverdrängung, Erhöhung Kauf- und Zahlungsbereitschaft	nein	vorhanden
IP-Suisse	ja	Importverdrängung, Erhöhung Kauf- und Zahlungsbereitschaft	ja	vorhanden
ASR (Spermadosen)	nein	keine	nein	nicht vorhanden
SBI (Brot)	ja	Importverdrängung, Erhöhung Kauf- und Zahlungsbereitschaft	nein	vorhanden
Swisspatat (Kartoffeln)	ja	Mengenausweitung durch Substitution anderer Nahrungsmittel	nein	eher gering
SCM (Käse) Schweiz Export	ja	Importverdrängung, Erhöhung Kauf- und Zahlungsbereitschaft, Mengenwachstum	nein	vorhanden
SMP (Milch)	ja	Mengenausweitung durch Substitution anderer Nahrungsmittel	nein	eher gering
Proviande (Fleisch)	ja	Importverdrängung, Erhöhung Kauf- und Zahlungsbereitschaft	nein	vorhanden

Massnahmen	Erhöhung der Wertschöpfung im Sinne der LAFV möglich?	Quelle der Wertschöpfung	Wertschöpfung ausgewiesen?	Bewertung Hebelwirkung/Multiplikatoreffekt
Zucker	Ja	Importverdrängung, Erhöhung Kauf- und Zahlungsbereitschaft	ja	vorhanden

Quelle: eigene Darstellung; qualitative Bewertung aus Zusammenschau der Informationen.

Es zeigt sich, dass in den meisten Branchen eine Erhöhung der Wertschöpfung grundsätzlich möglich ist. Die Wertschöpfung kann zumeist aus der Verdrängung von Importen sowie der Erhöhung der Kauf- und Zahlungsbereitschaft der Konsumenten/-innen generiert werden. Im Fall von exportorientierten Branchen wie dem Käse kann die Wertschöpfung zusätzlich aus einem Mengenwachstum kommen. Im Fall der importgeschützten Märkte wie Milch und Kartoffeln kann zusätzliche Wertschöpfung nur durch eine Mengenausweitung durch Substitution anderer Nahrungsmittel erreicht werden. Potenzielle Einflüsse auf den Einkaufstourismus wurden nicht analysiert.

Die Wertschöpfung wird von den Branchen in der Regel nicht ausgewiesen. Von den unterstützten Branchen hat lediglich IP-Suisse ein Verrechnungsmodell geschaffen, das es erlaubt, konkret auszuweisen, eine wie hohe Wertschöpfung mit IP-Produkten zusätzlich generiert wird. Weiterhin ist dies auch der Schweizer Zucker AG möglich. Die letzte Spalte bewertet qualitativ, als wie erfolversprechend eine Erhöhung der Wertschöpfung durch die Branchenorganisation angesehen werden kann.

6.3.4 VERGLEICH ZUCKER

Auch die Schweizer Zucker AG betreibt ausschliesslich Gattungswerbung für Zucker aus der Schweiz. Die eingesetzten Mittel werden selbst aus der Wertschöpfungskette generiert. Die Schweizer Zucker AG könnte daher auch auf diese Kommunikation verzichten und das Geld einsparen oder anderweitig verwenden. Zucker ist damit eine Branche, der keine verzerrenden Effekte durch die staatliche Förderung der Kommunikation unterstellt werden kann.

Die Schweizer Zucker AG wirbt seit einigen Jahren mit verschiedenen Fernsehspots unter dem Motto „Schweizer Zucker. Weil aus der Schweiz.“. Die Spots sind einfach produziert und werden relativ unverändert über einen langen Zeitraum gezeigt.

Nach Angaben der Verantwortlichen hat unter anderem die Kommunikation es geschafft, die Präferenzen für Schweizer Zucker gegenüber importiertem Zucker zu verstärken. Dies führt auf zwei Ebenen zu einer Erhöhung der Wertschöpfung:

- Zum einen konnte bei Industriekunden ein gewisser Preisspielraum geschaffen werden, sprich, man kann Schweizer Zucker mit einem kleinen Preispremium verkaufen.
- Zum zweiten ist der Detailhandel interessiert, Schweizer Zucker anzubieten und zulasten von importiertem Zucker ins Sortiment aufzunehmen.

Als Grund für beide Erfolge wird angeführt, dass der Konsument und die Konsumentin die Verwendung oder das Angebot von Schweizer Zucker schätzt und bereit ist, hierfür einen Mehrpreis zu zahlen, oder allenfalls den Zucker bevorzugt in einem Handelskanal kauft, der eben Zucker aus der Schweiz anbietet.

Im Ergebnis kann auch hier keine klare Quantifizierung der zusätzlichen Wertschöpfung stattfinden beziehungsweise werden die Erfolgszahlen nicht kommuniziert. Es kann aber unterstellt werden, dass der Nutzen, der in der Kommunikation gesehen wird, die Kosten übersteigt. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass Absatzförderung im Sinne einer Steigerung der Wertschöpfung einer gesamten Branche wirtschaftlich sinnvoll sein kann.

6.3.5 FAZIT WIRKSAMKEIT

Generell können wir festhalten, dass wichtige Voraussetzungen für die Erzielung von Wirkungen gegeben sind. Drei Hinweise ergeben sich in diese Richtung:

- *Hohe Sympathie, Qualitätsvermutung und Zahlungsbereitschaft für Schweizer Produkte bei Konsumentinnen und Konsumenten:* Die drei Befragungsergebnisse legen den Schluss nahe, dass die Absatzförderung auf eine Situation bei Konsumentinnen und Konsumenten trifft, die eine potenzielle Wirkung im Sinne einer Veränderung des Kaufverhaltens durchaus erwarten lässt. Die Herkunft und die Qualität spielen beim Kaufentscheid offenbar eine wichtige Rolle. Die Schweizer Landwirtschaft geniesst eine grosse Sympathie, die Konsumentinnen und Konsumenten attestieren den Schweizer Produkten eine hohe Qualität und sind bereit, dafür mehr zu zahlen. Sowohl Sympathie wie auch die Qualitätsvermutung und Zahlungsbereitschaft nehmen im Verlauf der Zeit zu, was ein positives Indiz dafür ist, dass die Absatzförderung wirksam sein kann. Einen Beitrag der Massnahme der Absatzförderung zu dieser Verbesserung kann qualitativ vermutet werden. Sie lässt sich mit den eingesetzten Methoden aber nicht kausal bestätigen.
- *Hohe Reichweite und Akzeptanz sowie erhöhte Zahlungsbereitschaft bei Schweizer Fleisch und Milch:* Die Untersuchungen im Bereich Fleisch und Milch zeigen, dass bei genügend grossem Mitteleinsatz (Milch und Fleisch weisen die grössten Werbebudgets auf) die Bekanntheit und Akzeptanz der Massnahmen der Absatzförderung gegeben ist. Die Werbung kommt bei den Zielgruppen an und wird gut aufgenommen. Ob dies bei den mit weniger Mitteln ausgestatteten Marketingmassnahmen der Fall ist, muss wohl eher bezweifelt werden. Die Berechnungen nach der Van-Westendorp-Methode zeigen ferner eine erhöhte Zahlungsbereitschaft für inländisches Fleisch und inländische Milch. Die Absatzförderung kann somit versuchen, diese Zahlungsbereitschaft zu stimulieren. Wie weit sie selber einen Betrag zur Höhe der Zahlungsbereitschaft geleistet hat, kann mit den verwendeten Methoden nicht festgestellt werden.
- *Wertschöpfung:* Es zeigt sich, dass in den meisten Branchen eine Erhöhung der Wertschöpfung grundsätzlich möglich ist. Die Wertschöpfung kann zumeist aus der Verdrängung von Importen sowie der Erhöhung der Kauf- und Zahlungsbereitschaft der Konsumenten/-innen generiert werden. Im Fall von exportorientierten Branchen wie dem Käse kann die Wertschöpfung zusätzlich aus einem Mengenwachstum kommen. Im Fall der importgeschützten Märkte wie Milch und Kar-

toffeln kann zusätzliche Wertschöpfung nur durch eine Mengenausweitung durch Substitution anderer Nahrungsmittel erreicht werden. Die Wertschöpfung kann durch die Branchen aber nicht ausgewiesen werden. Von den unterstützten Branchen hat lediglich IP-Suisse ein Verrechnungsmodell geschaffen, welches ermöglicht, die zusätzlich generierte Wertschöpfung mit IP-Produkten auszuweisen. Ebenfalls möglich ist dies der Schweizer Zucker AG.

Insgesamt muss trotz der Vielzahl von Daten und der qualitativen Ergebnisse zur Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse zur Wirksamkeit gemahnt werden. Die Daten und Überlegungen weisen grundsätzlich darauf hin, dass die Absatzförderung bei Konsumentinnen und Konsumenten auf eine positive Stimmung trifft und eine potenzielle Wirksamkeit gegeben ist. Ein Beitrag der Absatzförderung dazu kann vermutet werden. Eine Kausalität konnte aber nicht nachgewiesen werden. Die Daten lassen dies nicht zu. Zudem weisen die Befragungen Sprünge auf, deren Grund sich für die Evaluation nicht erklären lassen.

ANHANG

A I QUELLENVERZEICHNIS

ADE-Metis; Agrotec (2011a): Evaluation of Promotion and Information Actions for Agricultural Products, Final Report, Louvain-la-Neuve.

ADE-Metis; Agrotec (2011b): Bewertung von Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse, Zusammenfassung Deutsch.
<http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/promotion/syn_sum_de.pdf>,
Zugriff 18.5.2015.

Bättig, Christoph; Kanaan, Sami; Matti, Daniel (2002): Zwischenevaluation RegioPlus und Landwirtschaftliche Absatzförderung. Schlussbericht, Luzern/Genf.

BDO Visura (2005): Situationsanalyse Absatzförderung von Schweizer Landwirtschaftsprodukten, Solothurn.

Beck, Bernhard (2015): Volkswirtschaft verstehen, Zürich.

Blum, Josef; Mosler-Berger, Christa (2014): Landwirtschaft, Biodiversität, Agrarpolitik – Zusammenhänge und künftige Wege. In: Agrarpolitik 13/2014.

Bolliger, Conradin (2012): Ökonomische Analyse von Herkunftsangaben bei Agrarerzeugnissen, Diss. ETH Zürich.

Bösch, Lorenz; Kuster, Jürg (2001): Absatzförderung Landwirtschaft, Überprüfung der Plausibilität des Konzeptes zur Mittelverteilung, Gutachten im Auftrag des BLW.

Bourgeois, Jacques (2015): Harte Realitäten der Agrarmärkte. Neujahrsmedienkonferenz des Schweizer Bauernverbands vom 6. Januar 2015. Brugg.

Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2003): Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 71–104, Oldenburg.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2000): Agrarbericht 2000, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2001): Agrarbericht 2001, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2003): Agrarbericht 2003, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2004): Agrarbericht 2004, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2005): Agrarbericht 2005, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2006a): Agrarbericht 2006, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2006b): Antrag an den Bundesrat zur Totalrevision der Verordnung (internes Dokument). Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2008): Agrarbericht 2008, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2009): Die Schweizer Landwirtschaft im Aufbruch. Das neue Landwirtschaftsgesetz. Eine Bilanz nach zehn Jahren, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2010): Agrarbericht 2010, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2014a): Agrarbericht 2014, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (2014b): Handbuch Absatzförderung. Für national organisierte Projekte mit Zielmärkten im In- und Ausland (internes Dokument), Bern.

Bundesamt für Umwelt (BAFU) (2012): Strategie Biodiversität Schweiz, Bern.

Bundesamt für Umwelt (BAFU) (Hrsg.) (2015): Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bundesamt für Umwelt, Bern.

Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG). 910.1

Bundesrat (1996): Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Bern.

Bundesrat (2002): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007), Bern.

Bundesrat (2006): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011), Bern.

Bundesrat (2010): Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz, Bern.

Bundesrat (2012): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017), Bern.

Bundesrat (2013): Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates, Bern.

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) (2014): Aufsicht über die Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte, Bundesamt für Landwirtschaft/Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung, Bern.

Europäische Kommission (2010): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates, Brüssel, der 25.11.2010.

Europäische Kommission (2011): Grünbuch über die Informations- und Absatzförderungs politik für Agrarerzeugnisse vom 14.07.2011, Brüssel.

Europäische Kommission (2012): Pressemitteilung „Absatzförderung für die Agrarerzeugnisse Europas“ vom 30. März 2012, Brüssel. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-332_de.htm?locale=FR>, Zugriff 15.5.2015.

Europäische Kommission (2014a): Handbuch zu Absatzförderungsmassnahmen für Agrarerzeugnisse im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 501/2008 der Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2014b): Anweisungen für die Verwendung der Signatur „Enjoy it's from Europe“, Brüssel.

Flury, Christian; Rieder Peter (2004): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011: Milch und Fleischmarktanalysen unter verschiedenen Rahmenbedingungen. Zürich.

Howlett, Michael; Ramesh, Kumar M. (1993): Policy-Instrumente, Policy-Lernen und Privatisierung, in: PVS Sonderheft 24/1993.

Huser, Christian; Eberhard, Urs (2013): Resultate und Wirkung der touristischen Impulsprogramme 2009, 2011, 2012, Schweiz Tourismus.

input, Unternehmens- und Marketingberatungs AG (1998): Unterstützung der Absatzförderung von Agrarprodukten durch den Bund. Bern.

Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frederic; Veit, Sylvia (2011): Politikanalyse, Budrich, Opladen & Farmington Hill.

Knoepfel, Peter; Varone, Frédéric ; Bussmann, Werner; Mader, Luzius (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien. In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich, Knoepfel, Peter (Hrsg.), Basel und Frankfurt am Main.

König, Markus; Senti, Richard (2001): Überprüfung der Methodik bei der Mittelzuteilung in der landwirtschaftlichen Absatzförderung, Gutachten im Auftrag des BLW, Zürich.

König, Markus; Senti, Richard (2002): Strategische Vorsteuerung der Mittel zur Absatzförderung von Agrarprodukten durch den Bund, Forschungsprojekt im Auftrag des BLW, Zürich.

Kroeber-Riel, Werner (1992): Konsumentenverhalten, München.

Kroeber-Riel, Werner; Esch, Franz-Rudolf (2000): Strategie und Technik der Werbung, Stuttgart/Berlin/Köln.

Kuss, Alfred; Tomczak, Torsten (2007): Käuferverhalten, Oldenburg.

Laesser, Christian (2013): Evaluation der Methodik des Wirkungsmessungskonzepts von Schweiz Tourismus.

Laffont, Jean-Jacques; Martimort, David (2009): The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model, New Jersey.

Meier, Regula (2013): Erarbeitung eines Wirkungsmodells für das agrarpolitische Instrument der Absatzförderung und Ableitung eines Ziel- und Indikatorensystems. Zertifikatsarbeit, Bern.

Minder, Gabriela; Freudiger, Patrick (2009): Optimierung der Mittelzuteilung in der landwirtschaftlichen Absatzförderung, Bern.

Picot, Arnold; Dietl, Helmut; Franck, Egon (2002): Organisation: Eine ökonomische Perspektive. 3. überarb. und erw. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

Poscharsky, Nikolaus (1992): AIDA-Modell. Vahlens Großes Marketing Lexikon. München: Vahlen.

Rogers, Patricia J. (2008): Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions, in: Evaluation January 2008 vol. 14 no. 1, 29–48.

Rütter und Partner (2007): Durch touristische Ausgaben von Übernachtungsgästen ausgelöste Steuern und Abgaben. Schätzungen für einzelne Steuer- und Abgabearten auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.

Schweiz Tourismus (2014): Jahresbericht 2014, Zürich.

Segessenmann, Zippora (2014): Ausschreibung Evaluation Absatzförderung, Bern.

Senti, Richard (2007): Strategische Vorsteuerung der Mittel zur Absatzförderung von Agrarprodukten durch den Bund 2006, Zürich.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2012): Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz, Umsetzungsprogramm 2012-2015, Bern.

Thiele, Silke (2008): Elastizitäten der Nachfrage privater Haushalte nach Nahrungsmitteln – Schätzung eines AIDS auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. In: Agrarwirtschaft 57 (2008), Heft 5.

Van Tongeren, Frank (2008): Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis. OECD Food, Agriculture and Fisheries. Working Papers, No. 7, OECD Publishing. doi:10.1787/243786286663.

Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates vom 17. Dezember 2007 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern.

Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates.

Widmer, Thomas; De Rocchi Thomas (2012): Evaluation Grundlagen, Ansätze und Anwendungen, Zürich/Chur.

A2 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AMS	Agro Marketing Suisse
AOC	Appellation d'Origine Protégée
ASR	Arbeitsgemeinschaft Schweizer Rinderzüchter
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BLV	Bundesamt für Lebensmittel und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EU	Europäische Union
GGA	Geschützte geografische Angaben
GUB	Geschützte Ursprungsbezeichnungen
HoReKa	Hotels, Restaurants, Kantinen
IGP	Indication Géographique Protégée
IP	Integrierte Produktion
LAfV	Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung
LID	Landwirtschaftlichen Informationsdienst
LwG	Landwirtschaftsgesetz
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development)
SBI	Schweizerische Brotinformation
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SCM	Switzerland Cheese Marketing
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SMP	Schweizerische Milchproduzenten
ST	Schweiz Tourismus
WWK	Werbewirkungskontrolle

A3

LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN

Vertretender Bereich	Interviewpartner	
BLW	1) P. Aebi	Leiter Sektion Qualitäts- und Absatzförderung
	2) M. Weber 3) Z. Segessenmann	Mitarbeitende Qualitäts- und Absatzförderung
	4) F. von Allmen	Abwicklung Leistungsverträge
	5) N. Yerly	Fachbereich Direktzahlungen
Für die 11 ausgewählten Massnahmen verantwortliche Produzenten- und Branchenorganisationen (Vertragspartner)	6) D. Escher, Switzerland Cheese Marketing	Käse
	7) M. Portmann, Leiter Geschäftsbereich Marketing & Kommunikation Proviande	Fleisch
	8) S. Scheuner, Geschäftsführer von Swiss Granum, der Branchenorganisation Getreide, Ölsaaten und Eiweisspflanzen	Getreide
	9) B. Gerber, Leiter Marketing & Verkauf Schweizer Zucker	Zucker
	10) J. Schenkel, Leitung Marketing Bio-Suisse	Bio
	11) M. Schenk, Marketingleiter IP-Suisse	IP-Produkte
	12) N. Degen, Geschäftsführung Das Beste aus der Region	
	13) A. Aebi, Vizepräsident der Arbeitsgemeinschaft für Schweizer Rinderzüchter ASR	
	14) U. Schneider, Präsident Agro-Marketing Suisse (AMS)	
Vertretende des Handels	15) Coop (R. Frefel, Leiter Coop Category Management Frischprodukte; Ch. Guggisberg, Leiter Beschaffung Food)	
	16) Migros (J. Maurer, Stv. Leiter Direktion Wirtschaftspolitik; T. Schmid, Leitung der Direktion Frische im Departement Marketing MGB)	
	17) Prodega (Ph. Dautzenberg, Vorsitzender Geschäftsleitung; M. Heiniger, Leiter Einkauf und Beschaffung; K. Zbinden, Leiterin Molkerei und Backwaren; A. Schärz, Leiter Metzgerei und Fleisch, R. Dürrenmatt; Leiter Früchte und Gemüse)	
Zentralschweizer Milchproduzenten	18) F. Huguenin, Leiter Marketing und Verkauf Emmi Group	
Romandie	19) P. Bardet (Marketingleiter Le Gruyère AOP)	
	20) M. Pellaux (Marketingleiter Cremo)	

A4

LISTE DER EXPERTEN UND INTERVIEWTEN STAKEHOLDER DES PEER-REVIEWS

Liste der am Peer-Review *teilnehmenden Experten*:

Vertretender Bereich	Experte	
Experten Landwirtschaftspolitik (OECD)	- Prof. Dr. S. Tangermann	Ehemaliger Direktor für Handel und Landwirtschaft bei der OECD
Experten Ausland (Österreich)	- MR DI Alois Grabner	Leiter Referat II/8b Wertschöpfungskette landwirtschaftlicher Erzeugnisse Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Experte Marketing im Bereich Absatzförderung	- Dr. P. Felser	Unternehmer, Berater, Dozent, u.a. Inhaber der Markenberatungsfirma Felser Brand Leadership, Verwaltungsratspräsident der Serviceplan Suisse AG

Liste der durch die Experten *interviewten Stakeholder*:

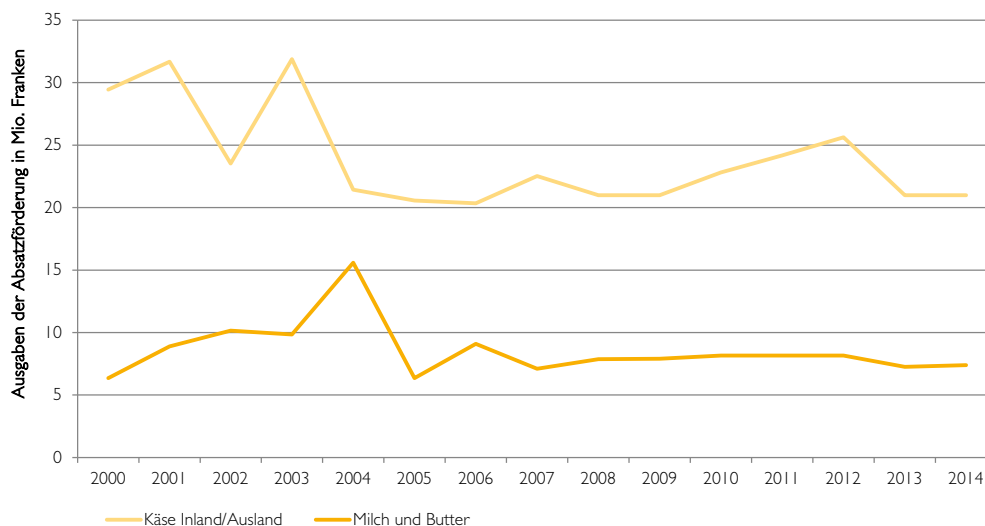
Vertretender Bereich	Interviewpartner	
BLW	- P. Aebi	Leiter Sektion Qualitäts- und Absatzförderung
Schweizer Wissenschaft	- Prof. Dr. M. Siegrist	Professor für Konsumverhalten, ETH Zürich
Detailhandel	- Ch. Guggisberg	Leiter Beschaffung Food, Coop
Milch	- Ch. Hofstetter	Leiterin Marketing Schweizer Milchproduzenten, SMP
Käse	- M. Spahr/L. Hirt	CMO und Verwaltungspräsident des Switzerland Cheese Marketing, SCM
Sortenorganisation Käse	- Ch. Holenstein	Direktor SO Appenzeller
Suisse Garantie	- U. Schneider	Stv. Direktor Schweizer Bauernverband
Themenbereich IP-Suisse	- F. Rothen	Geschäftsführer IP-Suisse
Kritische Aussen-sicht	- Ch. Dietler	Geschäftsführer Agrarallianz, Marketingagentur pluswert

A5 LISTE DER AUSFÜHRENDEN ORGANISATIONEN

Sektoren/Produkt-Markt-Bereich	Organisation
Milchproduktion	
Käse (Inland/Ausland)	Switzerland Cheese Marketing AG
Milch und Butter	Schweizer Milchproduzenten SMP
Tierproduktion	
Fleisch	Proviande
Eier	GalloSuisse Vereinigung der Schweiz
Rinder	Arbeitsgemeinschaft Süddeutscher Rinderzucht- und Besamungsorganisationen (ASR) c/o Braunvieh Schweiz
Pferde	Schweizerischer Freibergerzuchtverband (SFZV)
Ziegen	Schweizerischer Ziegenzuchtverband (SZZV)
Fische	<i>Kein Gesuch</i>
Honig	<i>(keine Absatzförderung mehr ab 2015)</i>
Pflanzenbau	
Gemüse	Verband Schweizer Gemüseproduzenten (VSGP)
Pilze	Verband Schweizer Pilzproduzenten; VSP Champignons Suisses c/o BNPO Schweiz
Obst	Schweizer Obstverband
Getreide	Schweizerische Brotinformation (SBI) c/o swissgranum
Kartoffeln	swisspatat
Ölsaaten	Verein Schweizer Rapsöl c/o swissgranum
Zierpflanzen	JardinSuisse Unternehmervverband Gärtner Schweiz
Wein	Swiss Wine Promotion
Gemeinsame Massnahmen	
Grünes Zentrum BEA	Grünes Zentrum, Natur & Nahrung
Agro Marketing Suisse	AMS Agro-Marketing Suisse; Suisse Garantie
Produkteschau OLMA	Verein Produkteschau OLMA LZSG Rheinhof
Semaine du Goût	Association pour la Promotion du Goût APG
Übergreifende Massnahmen	
Marketing IP-Suisse	Schweizerische Vereinigung integriert; produzierender Bauern und Bäuerinnen – IP-Suisse
Promotion AOP/IGP	Schweizerische Vereinigung der AOC-IGP
Absatzförderung Bio Suisse	Vereinigung Schweizer Biolandbau-Organisationen
Öffentlichkeitsarbeit	
Öffentlichkeitsarbeit & Basis-kommunikation LID	Landwirtschaftlicher Informationsdienst LID
Öffentlichkeitsarbeit SBV	Schweizerischer Bauernverband SBV
Agrotourismus	Agrotourismus Schweiz
Überregionale Vorhaben	
Culinarium	Trägerverein Culinarium
Das Beste der Region	Das Beste der Region
Pays romand – Pays groudmand	Pays romand – pays gourmand c/o AGORA
Alpinavera	alpinavera

Quelle: BLW.

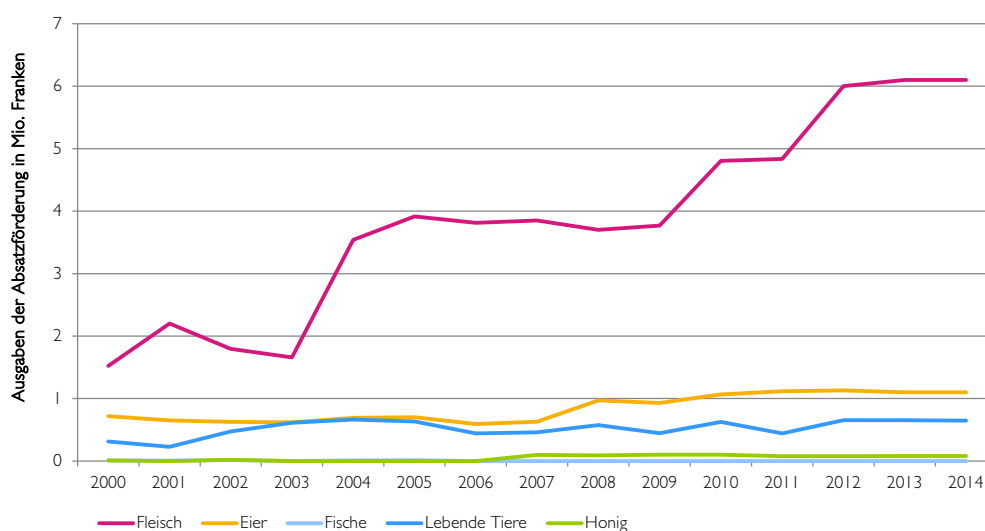
DA 1: Ausgaben der Absatzförderung in der Milchproduktion 2000–2014



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Excel-Datei:

<<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01540/index.html?lang=de>>, Zugriff: 14.4.2015.

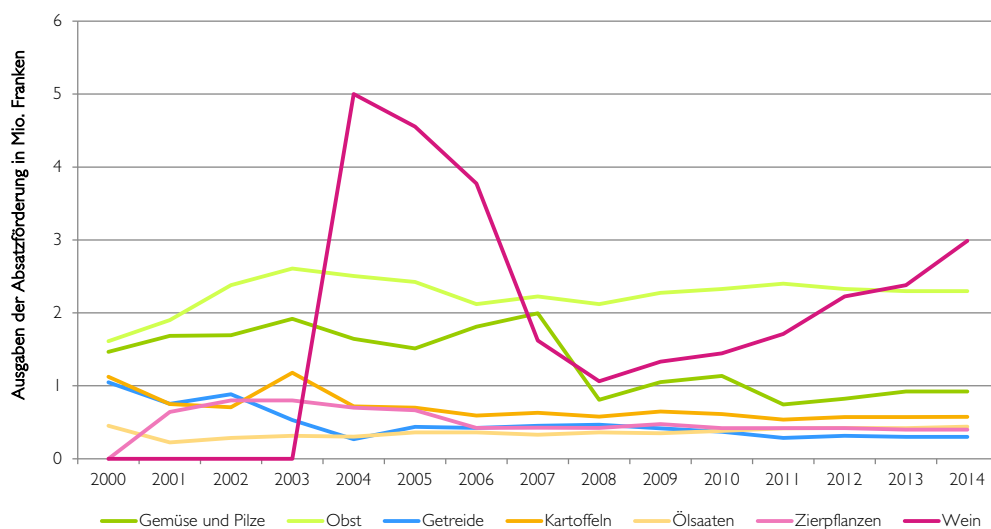
DA 2: Ausgaben der Absatzförderung in der Tierproduktion 2000–2014



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Excel-Datei:

<<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01540/index.html?lang=de>>, Zugriff: 14.4.2015.

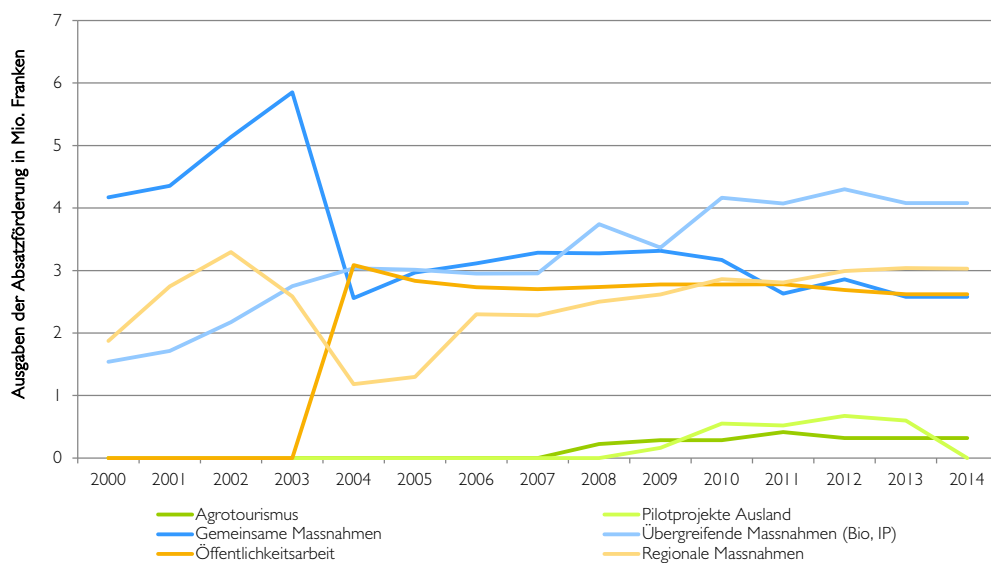
DA 3: Ausgaben der Absatzförderung im Pflanzenbau 2000–2014



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Excel-Datei:

<<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01540/index.html?lang=de>>, Zugriff: 14.4.2015.

DA 4: Ausgaben der Absatzförderung für übergreifende Massnahmen 2000–2014



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Excel-Datei:

<<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01540/index.html?lang=de>>, Zugriff: 14.4.2015.

A7

BEISPIELE AKTUELLER MARKETINGMASSNAHMEN

DA 5: Beispiele von im Rahmen der Absatzförderung unterstützten aktuellen Marketingmassnahmen



Quelle:

<<https://www.landwirtschaft.ch/werbekampagne/aktuelle-kampagne/>>, Zugriff: 8.5.2015.



Quelle:

<http://www.swissbaker.ch/index_de.php?TPL=300000&x301000_ID=61>, Zugriff: 8.5.2015.

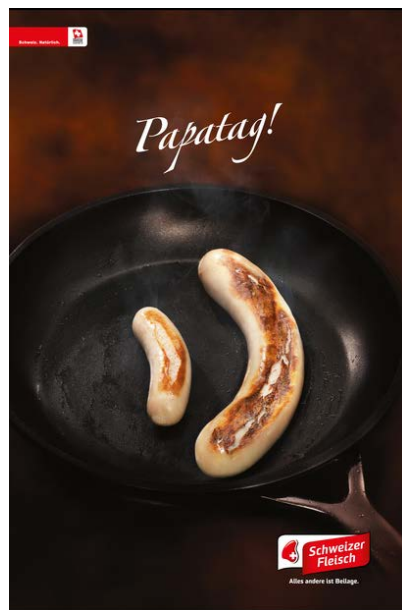


Quelle:

<http://www.gallosuisse.ch/html/index.php?id=144&L=0>, Zugriff: 8.5.2015.



Quelle: <<http://www.gemuese.ch/Werbekampagne>>, Zugriff: 8.5.2015.



Quelle:

<<https://www.schweizerfleisch.ch/kommunikation/werbung/fruehling-2015.html>>, Zugriff: 8.5.2015.



Quelle:

<<http://www.raps.ch/kommunikation/kampagne.html>>, Zugriff: 8.5.2015.



Quelle: <<http://kartoffel.ch/index.php?id=349>>, Zugriff: 8.5.201



Quelle: <<http://www.schweizerkaese.ch/der-gute-geschmack/themen.html>>, Zugriff: 8.5.2015.



Quelle: <http://www.obst.ch/medien_aktuell/story47031.html>, Zugriff: 8.5.2015.

DA 6: Beispiel Zucker als nicht unterstützte Marketingmassnahme



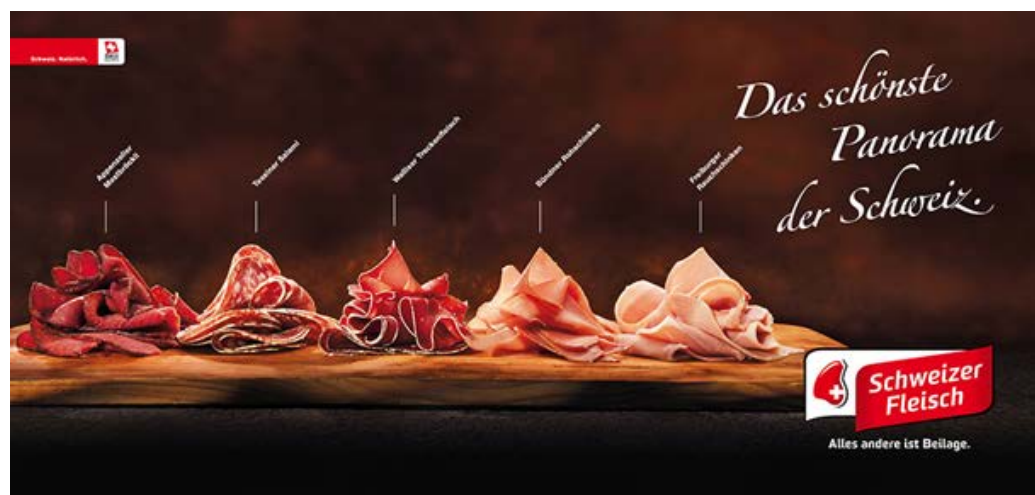
Quelle: Kommunikation Schweizer Zucker AG

A8 ABGEFRAGTE KAMPAGNEN-LABELS IN DER DEMOSCOPE-UMFRAGE

DA 7: Sujet Milchkampagne



DA 8: Sujet Fleischkampagne



A9 WIRKUNGSMODELL DER ABSATZFÖRDERUNG

DA 9: Wirkungsmodell der landwirtschaftlichen Absatzförderung (Quelle: Segessenmann 2014)

