

Änderung der Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung)

Ausgangslage

Mit der Absatzförderung nach Artikel 12 des Landwirtschaftsgesetzes werden aus dem Spektrum des Marketings nur Kommunikationsmassnahmen und teilweise die Marktforschung (einschliesslich der Wirkungskontrollen) unterstützt.

Im Zuge des im Rahmen der Doha-Runde und der bilateralen Beziehungen zu erwartenden progressiven Abbaus des Grenzschutzes gilt es, die Schweizer Produkte noch deutlicher gegenüber den importierten Lebensmitteln zu positionieren. Auch im Ausland ist eine weitere Stärkung des Auftretes nötig. Hierzu bedarf es einer klaren Corporate Identity (CI) und einer noch stärkeren Bündelung der Kräfte in der Kommunikation.

Das Konzept der landwirtschaftlichen Absatzförderung beruht auf der Eigeninitiative der einzelnen Branchen. Der Bund kann deren Absatzförderungsmassnahmen subsidiär mitfinanzieren, ist aber weder Initiator noch Auftraggeber. Im Gegensatz zu ihren Nachbarstaaten verfügt die Schweiz nicht über eine zentrale Marketingorganisation, welche über einen gesetzlichen Leistungsauftrag für die Absatzförderung verfügt. Der subsidiäre Ansatz der Absatzförderungsmassnahmen fördert die Selbstorganisation der einzelnen Branchen. Die Branchen tragen mindestens die Hälfte der Kosten, die strategische und operative Verantwortung, und damit auch das Risiko für ihre Vorhaben.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2011 wird das Instrument der Absatzförderung generell als sehr wichtig beurteilt, und dessen Wirkung für die landwirtschaftlichen Einkommen von vielen Vernehmlassern unterstrichen. Im Ansatz wird die Stossrichtung der Vorschläge des Bundesrates gut geheissen. Es wird auch von vielen Vernehmlassern darauf hingewiesen, dass der heutige subsidiäre Förderungsansatz für das Funktionieren der landwirtschaftlichen Absatzförderung von zentraler Bedeutung sei, und dass eine zu starke Einengung des privaten Handlungsspielraumes sich kontraproduktiv auswirken würde.

Mit der vorliegenden Revision sollen einige Schwächen der Absatzförderung ausgemerzt werden. Insbesondere sind die Voraussetzungen für die Finanzhilfen so auszugestalten, dass eine Vereinheitlichung des Auftretes im In- und Ausland gefördert wird. Das bisherige Grundkonzept wird aber nicht angetastet.

Wichtigste Aspekte der Verordnungsänderung

Aufgrund der unterschiedlichen Positionierungen, Zielgruppen und produktspezifischen Botschaften können nicht beliebige Produkte gemeinsam beworben werden. Für jedes Produkt ist die Kommunikation individuell zu definieren.

Hingegen lassen sich dort Kräfte bündeln, wo eine gemeinsame CI/CD vorliegt, sich die Kommunikationswirkungen für einzelne Produkte gegenseitig verstärken (z.B. Käse, Brot und Wein), oder wo die Kommunikationsbotschaften und -massnahmen auf höherer Ebene aggregiert werden, so etwa bei gemeinsamen Logos (Suisse Garantie, AOC, BIO) oder, bezogen auf die Massnahmenebene, bei Messeauftritten.

Wichtig ist zudem, dass eine effiziente Verbindung zwischen der abstrakten Ebene ("Image Schweiz") und den einzelnen Produktkampagnen geschaffen werden kann. Das gemeinsame Image als Schweizer Produkt ist durch geeignete Massnahmen mit den spezifischen Qualitäten des einzelnen Produktes in Verbindung zu bringen. Im gesamten Kommunikationsmix kommt somit der CI/CD zentrale Bedeutung zu.

Bezogen auf die Produktvermarktung steigt die Effizienz des Mitteleinsatzes mit zunehmender Nähe der Massnahmen zum Verkaufspunkt. Deshalb ist es nicht zielführend, die Kooperation und Koordination der Massnahmen zum obersten Gebot zu erheben. Inhaltlich ist nicht jedes "Zusammenlegen" von Instrumenten gleichzeitig ein Synergiegewinn: Beispielsweise führt ein Zusammenlegen von Internetauftritten für zwei Produkte zwar zu einer gewissen technischen Synergie, doch das Content Management und die zielgruppenspezifischen Inhalte werden für die einzelnen Produkte weiterhin spezifisch bleiben. Im Bereich Marktforschung etwa können Basis-Marktdaten gemeinsam eingekauft werden, jedoch bedarf jedes Projekt auch zielgruppen- und produktspezifischer Daten, die individuell erhoben werden müssen

Die realisierbaren organisatorischen Synergien gehen deshalb nicht sehr weit über das im Rahmen der Agro Marketing Suisse (AMS) bereits heute Realisierte hinaus (Marktforschung, Media buying, Messewesen). Es ist aber ein Zwang zu schaffen, Aktivitäten, die gemeinsam realisiert werden können (vgl. Ziffer 4.2), wie etwa Mediaeinkauf oder Einkauf vom Basismarktdaten, nur über ein Projekt zu finanzieren. Ungenutzte Synergiepotentiale bestehen z.B. noch in den Bereichen Messeinfrastruktur und Messeorganisation.

Erläuterungen zu den Verordnungsänderungen

Artikel 1

Unterstützt werden wie bisher nationale, überregionale und regional organisierte Vorhaben. National organisierte Vorhaben (also solche mit einem gesamtschweizerischen Organisationsgrad) können sowohl im Inland als auch auf den Exportmärkten mitfinanziert werden. Hingegen werden bei überregionalen und regionalen Projekten nur Inlandmassnahmen und Massnahmen im grenznahen Ausland unterstützt. In der Vergangenheit hat es sich gezeigt, dass die Vermarktung von Regionalprodukten im entfernteren Ausland sehr riskant und meist nicht Erfolg versprechend ist.

Weiterhin sollen primär Kommunikationsmassnahmen, die Marktforschung, sowie Wirkungskontrollen unterstützt werden. Neu kann auch die Verpackungsgestaltung mitfinanziert werden, da diese eine wichtige Verbindung zwischen der Marketingkommunikation und dem am Verkaufspunkt präsentierten Produkt darstellt.

Artikel 2

Hier werden diejenigen Massnahmen aufgelistet, die nicht mitfinanziert werden können. Insbesondere werden auch weiterhin keinerlei preislichen Massnahmen, keine Distribution und keine Produktentwicklung kofinanziert.

Generell gilt, dass die Massnahmen wettbewerbsneutral sein müssen, und dass die Finanzierung sich auch an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Trägerschaft orientieren muss. Massnahmen, die sich an ein inländisches landwirtschaftliches Zielpublikum richten (z.B. Zuchtvieh- oder Saatgutwerbung im Inland) werden nicht mitfinanziert, da sich daraus per saldo keine Wertschöpfung für die Landwirtschaft ergibt.

Ebenfalls ausgeschlossen werden Massnahmen einzelner Organisationen, die auch gemeinsam realisiert werden können. Beispielsweise wird die einzelne Beschaffung von Basismarktdaten nicht mitfinanziert, da diese Daten gemeinsam günstiger beschafft werden können.

Artikel 3

Gegenüber der bisherigen Fassung werden die "Erzeugnisse der Tierzucht" (Sperma, Embryonen) nicht mehr aufgelistet. Diese Erzeugnisse sind nur schwerlich mit den Instrumenten im Sinne dieser Verordnung zu bewerben. Zudem stellt sich hier ein ernsthaftes Problem des Wettbewerbs, da der Genetikmarkt von einigen wenigen privaten Firmen geprägt ist.

Neu sollen auch Massnahmen im Bereich Agrotourismus unterstützt werden können, allerdings nur im Rahmen eines einzigen, gesamtschweizerisch organisierten Projektes (Art. 10 Abs. 2). Dies entspricht einer breit abgestützten Forderung aus der Vernehmlassung.

Artikel 4

Keine Änderung

Artikel 5

Die anrechenbaren Kosten werden im Sinne des Subventionsgesetzes präzisiert. Anrechenbar ist nur, was verhältnismässig, bzw. für die Realisierung notwendig ist. Zudem sollen auch "virtuelle Kosten" ausgeschlossen werden können. So wurden etwa bisher teilweise Arbeitsleistungen von Mitarbeitern der Kantone oder ehrenamtliche Arbeiten zu Gunsten der Absatzförderungsprojekte pro forma als Kosten erfasst, und vom Bund anteilmässig mitfinanziert. Mit dieser Praxis könnte im Extremfall ein Projekt ohne jegliche Eigenmittelbasis aufgebaut werden, weil es seine liquiden finanziellen Mittel vollständig aus der Bundeskasse erhält. Dem soll ein Riegel geschoben werden.

Nicht befriedigend ist die heutige Ungleichbehandlung von Eigenleistungen der Verbände (nur Lohn- und Sozialkosten, keine Arbeitsplatzkosten) und ausgelagerten Aktivitäten (Agenturleistungen), welche einen Anreiz geschaffen hat, Eigenleistungen der Trägerschaften auszulagern. Dem soll mit Absatz 2 Abhilfe geschaffen werden. Neu werden auch bei den Eigenleistungen volle Personalkosten im branchenüblichen Rahmen akzeptiert. Allerdings soll das Bundesamt bei Missbräuchen regulierend eingreifen. Nicht anrechenbar sind weiterhin die nicht marketingspezifischen Overheadkosten der Organisationen. Es sollen weiterhin nur Marketingmassnahmen projektbezogen finanziert werden, und nicht organisatorische Strukturen.

Artikel 6

Keine Änderung

Artikel 7

Grundsätzlich sollen nur noch Kommunikationsmassnahmen unterstützt werden, die sich entweder einer gemeinsamen Garantemarke (gemeint ist im heutigen Kontext "Suisse Garantie") oder einer gemeinsamen Marke mit den schweizerischen Institutionen im Bereich der Landeswerbung (z.B. „Edelweiss“ von Schweiz Tourismus) unterordnen. Allerdings ist die Frage der gemeinsamen Markenführung bei Auslandaktivitäten zwischen den Akteuren der Landeswerbung, der Aussenwirtschaftsförderung und der Landwirtschaft noch zu konkretisieren.

Mit dieser neuen Voraussetzung soll der Auftritt der schweizerischen Erzeugnisse vereinheitlicht, und die Wiedererkennbarkeit am Verkaufspunkt verbessert werden. Zudem wird auch dem parlamentarischen und bundesrätlichen Anliegen nach einer Vereinheitlichung des Auftrittes im Ausland¹ weitestgehend Rechnung getragen.

Einen besonderen Fall stellen die Erzeugnisse mit einer besonderen Qualität wie Bio-Produkte und Erzeugnisse mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe dar: Da es sich dabei um öffentlich-rechtlich geschützte Bezeichnungen handelt, ist es nicht unbedingt sinnvoll, ein Ko-branding mit einer privaten Marke zu verlangen. Für diese Bereiche wird die Finanzhilfe ebenfalls an die Voraussetzung geknüpft, dass eine einheitliche CI/CD geschaffen wird.

Allerdings gilt für diese öffentlich-rechtlich geschützten Bezeichnungen ebenfalls, dass in der Kommunikation ein eindeutiger Bezug zur schweizerischen Herkunft bestehen muss. Erzeugnisse mit g.g.A., die aus ausländischen Rohstoffen bestehen, oder importierte Bio-Produkte dürfen nicht von den Massnahmen profitieren. Dies stellt die verantwortlichen Trägerschaften in der Kommunikation vor entsprechende Herausforderungen.

Artikel 8

Die Höhe der Finanzhilfe ist grundsätzlich bei max. 50 Prozent zu belassen. Um einen Anreiz zur Stärkung des nationalen Auftrittes gegenüber den oft zentrifugalen regionalen Interessen zu schaffen, sollen regionale Teilprojekte (von nationalen Kampagnen) nur mit einem reduzierten Ansatz von max. 20 Prozent mitfinanziert werden. Als regionale Teilprojekte gelten diejenigen Projekte, bei denen nicht alle schweizerischen Produzenten von den Massnahmen profitieren, sondern nur diejenigen gewisser Regionen. Dies beruht auch darauf, dass die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Regionen auf dem Inlandmarkt nicht mit Bundesmitteln mitfinanziert werden soll, da sie den Wettbewerb verfälscht und aus volkswirtschaftlicher Optik ein Nullsummenspiel darstellt. Soweit die regionalen Massnahmen jedoch eine Verstärkung des nationalen Auftrittes in der Region bezwecken, sind sie weiterhin, in reduziertem Umfang, möglich

Artikel 9

Die Anforderungen entsprechen weitgehend den bisherigen Bestimmungen. Neu wurden insbesondere die Anforderungen an die Wirkungskontrolle sowie die Bedingung der Verhältnismässigkeit aufgenommen.

Artikel 10

Die besonderen Anforderungen an die Weinwerbung im Inland bleiben bestehen. Die ausdrückliche Verknüpfung mit dem Präventionsprogramm des Bundes "alles im Griff" in der Verordnung wird allgemeiner formuliert, da diese Präventionskampagne eines Tages durch ein Folgeprogramm abgelöst werden könnte.

Im Bereich Agrotourismus kann und soll nur ein einziges Projekt kofinanziert werden, welches alle vorhandenen Angebote in diesem Bereich (Ferien auf dem Bauernhof, Schlafen im Stroh, etc) verknüpft.

Artikel 11

Mindestens 20 Prozent der Mittel sollen für die Regionalmarketing, Gütesiegelwerbung, nationale Dachkampagnen und Öffentlichkeitsarbeit über die Aufgaben der

¹ vgl. Bericht des Bundesrates zur "Koordination der Landeswerbung" vom 9. Dezember 2005

Landwirtschaft eingesetzt werden. Die Mittel sind für diese Bereiche reserviert und können nicht für andere Massnahmen eingesetzt werden.

Die übrigen Mittel sollen aufgrund der Investitionsattraktivität einerseits und der Eigenmittel andererseits zugeordnet werden.

Bei der Absatzförderung handelt es sich um Ermessenssubventionen. Das Bundesamt hat im rechtlichen Rahmen ein gewisses Ermessen bezüglich der Förderungswürdigkeit der einzelnen Vorhaben. Deshalb muss auch sicher gestellt werden, dass der Rechtsrahmen nicht so eng gesteckt wird, dass besondere, produktübergreifende Projekte verunmöglicht werden. Beispielsweise soll das Projekt "IP Suisse" weiterhin mitfinanziert werden können. Hierzu bedarf es der Bestimmung in Absatz 6. Für alle kofinanzierten Vorhaben gelten aber die allgemeinen Voraussetzungen, insbesondere jene von Artikel 7.

Artikel 12

Die Bestimmungen über die überregionalen Projekte entsprechen weitgehend dem Status quo.

Die Tragfähigkeit der Eigenfinanzierung soll verbessert werden. Die private Eigenfinanzierung muss progressiv aufgebaut werden. Mindestens 25 Prozent sind durch private Mittel zu finanzieren. Projekte, die fast vollständig von der öffentlichen Hand finanziert werden (Bund und Kantone), soll es nicht mehr geben, da diese nicht nachhaltig tragfähig sein können.

Regionale Teilprojekte werden wie bei den nationalen Vorhaben (Art. 8 Abs. 2) nur zu höchstens 20 Prozent mitfinanziert.

Artikel 13

Die Bestimmungen über die regionalen Projekte entsprechen weitgehend dem Status quo. Die private Eigenfinanzierung muss progressiv aufgebaut werden. Mindestens 25 Prozent sind durch private Mittel zu finanzieren. Projekte, die fast vollständig von der öffentlichen Hand finanziert werden (Bund und Kantone) soll es nicht mehr geben, da diese nicht nachhaltig tragfähig sein können.

Artikel 14

Der Eingabetermin für die überregional organisierten Projekte wird mit jedem der national organisierten Projekte gleich geschaltet.

Artikel 15

Keine Änderung

Artikel 16

Keine Änderung

Artikel 17

Neu wird auch in der Verordnung verankert, dass das Bundesamt für Landwirtschaft Mindestanforderungen an das Controlling und an das Reporting festlegt.