



Mediendokumentation

Qualitätsstrategie für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft

1 Ausgangslage

Die Frage der Qualitätspolitik bzw. der „Qualitätsstrategie“ ist für die Schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft von grosser Aktualität. Der Sektor befasst sich intensiv mit den mittelfristig anstehenden Herausforderungen, die in den Elementen

- gemeinwirtschaftliche Leistungen sichern
- knappe natürliche Ressourcen schonen
- Marktöffnung bewältigen

zusammen gefasst werden können. In diesem Zusammenhang wird die „Qualität“ der schweizerischen Produkte als ein Trumpf angesehen.

Das Thema Qualität ist bereits im Verfassungsauftrag an die Landwirtschaft enthalten. Dort heisst es, dass der Bund für eine auf den Markt ausgerichtete Produktion zu sorgen hat. Dies impliziert eine Berücksichtigung der Marktbedürfnisse bezüglich Qualität. Auch die Beratende Kommission Landwirtschaft hat das Thema in ihrem Leitbild für die Schweizer Agrarwirtschaft aufgenommen. Konkrete Forderungen nach einer Qualitätsstrategie wurden deshalb in parlamentarischen Vorstössen (Mo. Bourgeois, Mo. WAK-SR) sowie von der Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen gestellt. Die Mo. Bourgeois verlangt unter anderem vom Bundesrat, „in Zusammenarbeit mit den massgebenden Verbänden der Ernährungs- und Landwirtschaftskette ... eine Qualitätsstrategie für Schweizer Lebensmittel“ zu erarbeiten. Die Mo. der WAK Ständerat will den Bundesrat beauftragen, den Konzeptvorschlag im Bericht Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vom 6. Mai 2009 zu konkretisieren, wobei das „System auf die beabsichtigte Qualitätsstrategie abzustimmen“ sei.

Folgende Kernelemente bilden die tragenden Säulen der Qualitätsstrategie:

- **Qualitätsführerschaft** durch nachhaltige, umwelt- und tiergerechte Produktion von sicheren Lebensmitteln.
- **Qualitätspartnerschaft** innerhalb der Wertschöpfungskette – einschliesslich der Konsumenten. In seiner unterstützenden Funktion ist auch der Staat Teil dieser Partnerschaft.
- **Marktoffensive:** Aktive Marktbearbeitung und Markterschliessung

In der Politik geht es darum, die Rahmenbedingungen und Instrumente optimal auf die genannten Kernelemente auszurichten. Dabei bleibt der Staat seiner subsidiären Rolle treu: Die Ausrichtung der Ernährungswirtschaft in Richtung Qualität ist nicht von der Politik zu verordnen, sie muss auf einer gemeinsamen Strategie aller Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft gründen. Der Staat kann aber die Akteure bei der Erarbeitung dieser Strategie unterstützen, indem er einen entsprechenden Prozess anstösst und leitet. Die politischen Rahmenbedingungen sollen aber die Kernelemente der Qualitätsstrategie subsidiär unterstützen.

2 Qualitätsführerschaft

Basis der Qualitätsführerschaft sind die Vorschriften im Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutz sowie der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN). Dieses Instrumentarium soll nicht abgeschwächt werden. Wo die Land- und Ernährungswirtschaft in ihren Bemühungen um Kostensenkung unterstützt wird, darf dies nicht zu Lasten der Qualität erfolgen. Andererseits soll das Instrumentarium gezielt angepasst und ergänzt werden, damit die Stärken im Rahmen der Marktoffensive aktiv ausgespielt werden können¹.

In der Qualitätspolitik für den Agrar- und Lebensmittelsektor kann zwischen Basisqualitätsanforderungen an die Produktion und spezifischen Qualitätsanforderungen unterschieden werden. Dabei werden die lebensmittelrechtlichen Vorschriften vorausgesetzt.

Als **Basisqualitätsanforderungen** an die Produktion von Lebensmitteln gelten jene Anforderungen, welche bei der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz rechtlich zwingend erfüllt werden müssen. Hierzu sind die Einhaltung der Vorschriften der Gesundheitsschutz-, Umweltschutz- und Tierschutzgesetzgebung zu zählen. Wenngleich de jure fakultativ, ist der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) de facto doch eine gegebene Voraussetzung für die Landwirtschaft. Er kann somit zu den Basisanforderungen gezählt werden, welche zu einem grossen Teil den guten Ruf und das Image der Schweizer Produkte im In- und Ausland begründen..

Im Zusammenhang mit den Basisqualitätsanforderungen spielen auch die in Arbeit befindlichen Kennzeichnungsvorschriften im Bereich der «Swissness»-Vorlage eine zentrale Rolle. Sie werden definieren, unter welchen Bedingungen ein Produkt überhaupt mit der Bezeichnung «Schweiz» angepriesen werden darf. Wo Schweiz draufsteht, muss auch mindestens 80 Prozent Schweizer Rohstoff drin sein (Quantitative Dimension von Swissness), wobei für einzelne Produkte angepasste Regelungen festgelegt werden müssen

Unter den **spezifischen Qualitätsanforderungen** sind jene Anforderungen zu verstehen, welche ein Produkt zusätzlich fakultativ erfüllen kann. Spezifische Qualitätsanforderungen bestehen im gesetzlich

¹ Die AG Begleitmassnahmen fasst ihre Vorschläge zur Qualitätsführerschaft in einem Paket „Förderung der Stärken der Schweizer Ernährungswirtschaft“ zusammen.

geregelten Bereich (z.B. Bio, AOC, Berg/Alp, „ohne Gentechnik“) oder auf Grund privatrechtlicher Bestimmungen (QS-Anforderungen des Detailhandels, Labels, etc.). Sie schaffen Differenzierungsmöglichkeiten für den Ernährungssektor und ermöglichen eine gezieltere Ansprache der vielfältigen Konsumentenbedürfnisse.

Die Konsumenteninformation, insbesondere die öffentlich-rechtlich verankerten Definitionen von spezifischen Qualitätsanforderungen, liegen an der Schnittstelle zwischen der regulatorischen und der subsidiären Rolle des Bundes. Sie sind ein wichtiges Element einer umfassenden Qualitätspolitik.

In nachstehender Grafik sind die wesentlichen Elemente / Instrumente der Qualitätspolitik dargestellt:



Eine wichtige Rolle spielt auch die Unterstützung von Differenzierungsstrategien, Vermarktungskoooperationen und Qualitätssicherungssystemen, oder Investitionshilfen für Anpassungen an die Marktbefürfnisse. Das BLW hat in diesem Zusammenhang beispielsweise eine Kofinanzierung des gemeinsamen Qualitätssicherungssystems bei Obst, Gemüse und Kartoffeln im Rahmen einer Pilotphase bewilligt, um erste Erfahrungen in diesem Bereich sammeln zu können. Die Qualitätsorientierung im Landwirtschaftlichen Wissenssystem – Forschung, Bildung und Beratung – ist noch besser zu verankern.

Die Übersicht zeigt, dass die schweizerische Politik über eine breite Palette von Instrumenten im Bereich der Qualitätsführerschaft verfügt, sei dies im Bereich des «Acquis Suisse» oder im Bereich der spezifischen Qualitätsanforderungen. Die Pflege und Weiterentwicklung dieser Rahmenbedingungen und deren optimale Nutzung durch die diversen Akteure ist notwendig, um der Vielfalt und Dynamik der Märkte und Konsumbedürfnisse gerecht zu werden.

3 Qualitätspartnerschaft

Die Weiterentwicklung der Qualitätspolitik ist entlang der gesamten Wertschöpfungskette („de l'étable à la table“) zu verfolgen; sie ist dann nachhaltig, wenn möglichst alle Glieder der Wertschöpfungskette partizipieren. In einem Umfeld mit verstärktem Wettbewerb muss die ganze Kette enger zusammen arbeiten und zusammenstehen. Es muss sich ein „Wir-Gefühl“ entwickeln. Die Ausrichtung auf wertschöpfungsstarke Marktsegmente funktioniert nur mit Kooperation und gegenseitigen Verbindlichkeiten innerhalb der Wertschöpfungskette, also im Rahmen einer „Qualitätspartnerschaft“.

Es ist dabei entscheidend, dass das Segment von Produkten mit hohem Wertschöpfungspotenzial (besondere Qualitätsanforderungen, Labelprodukte, Differenzierung) und hoher Zahlungsbereitschaft gehalten werden kann. Hier ergänzen sich staatliche Förderprogramme (RAUS, BTS), Image, Produktqualität und gemeinsame Kommunikation. Die Verteidigung von Marktanteilen im Inland sowie das Erschliessen von Exportchancen in diesem Segment erfolgt in der Zusammenarbeit von Produzenten, Verarbeitern und Handel.

Gefragt ist also eine Qualitätspartnerschaft innerhalb der Wertschöpfungsketten, die auch die Konsumentinnen und Konsumenten, und schliesslich auch den Tourismus und die Gastronomie einschliesst. Die Partnerschaft ist ein zwingendes Element für den Erfolg der Qualitätsstrategie. Der Bund kann und will als Facilitator Teil dieser Partnerschaft sein. Die Qualitätsstrategie muss darauf abzielen, die darauf gerichteten gemeinsamen Anstrengungen innerhalb der Wertschöpfungskette zu stärken. Zum Anstoss einer engeren Zusammenarbeit und einem gemeinsamen Verständnis der Qualitätsstrategie lädt der Bund anfangs nächsten Jahres zu einer Qualitätswerkstatt ein.

Es ist aber auch festzuhalten, dass bezüglich Umsetzung einer Qualitätsstrategie nicht alle Unternehmen gleich situiert sind: Je nach Produkt, Wettbewerbssituation und Differenzierungspotenzial wird sich die Einstellung gegenüber der Qualitätsstrategie unterscheiden:

- Verarbeitungsbetriebe in Produktbereichen ohne Differenzierungsmöglichkeit werden vor allem mit der Swissness-Vorlage gewisse neue Grundlagen erhalten, die ihnen erlauben, sich zusätzlich zu bestehenden privaten Labelssystemen an einer Qualitätspartnerschaft zu beteiligen.
- Marktführende Verarbeitungsbetriebe in Produktbereichen mit Differenzierungsmöglichkeiten (Milch- und Fleischverarbeitung) können sich in Richtung Qualitätsprodukte spezialisieren, soweit für Schweizer Produkte höhere Marktpreise durchsetzbar sind.
- Kleinere (gewerbliche) Verarbeitungsbetriebe müssen auf eine Qualitätsstrategie setzen, die ihnen am Markt die Abgrenzung gegenüber industriell hergestellten Produkten ermöglicht.

4 Marktoffensive

Unabhängig vom aussenwirtschaftspolitischen Szenario wird sich der Importdruck weiter verstärken. Dies bedeutet, dass die Aktivitäten für die Erhaltung und wo möglich den Ausbau der Marktanteile im Inland sowie die Schaffung neuer Absatzmärkte im Ausland verstärkt werden müssen. Die Kräfte im Bereich der Absatzförderung müssen noch stärker gebündelt und die Swissness der Produkte kommunikativ stärker in den Vordergrund gerückt werden. Neue Initiativen zur Markterschliessung im Ausland sind nötig.

Der Bundesrat bestärkt diese Stossrichtung in seinem Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vom 6. Mai 2009, wo es heisst: „Im Interesse einer produzierenden Landwirtschaft und einer wettbewerbsstarken Nahrungsmittelindustrie ist als Antwort auf die weitergehende Marktöffnung u.a. ein Schwerpunkt im Bereich der Absatzförderung im In- und namentlich im Ausland zu setzen. Nach Auffassung des Bundesrates sind Exportinitiativen sowie die prägnante Vermarktung von Schweizer Agrarprodukten verstärkt zu unterstützen.“ Und weiter: „Es ist zentral, dass diese Kampagnen auf einer definierten Qualitätsstrategie mit überzeugendem „Swissness“-Auftritt basieren.“

Der Bund unterstützt heute Informations- und Werbekampagnen im Rahmen der Absatzförderung. Der Auftritt mit dem gemeinsamen Erscheinungsbild „Schweiz.Natürlich.“ ist weiter zu festigen. Er soll in Richtung einer „Destinationsmarke Schweiz“ entwickelt werden. Das BLW hat gemeinsam mit Schweiz Tourismus erste Vorarbeiten aufgenommen. Diese sind Teil der Bemühungen, in der Absatzförderung vermehrt Synergien mit dem Tourismus und der Gastronomie zu nutzen. Beispiele hierfür sind etwa der gemeinsame Auftritt der Landwirtschaft und von Schweiz Tourismus an der OLMA 2009, die Beiträge der Ernährungswirtschaft an den Schweizer Pavillon an der Weltausstellung Shanghai 2010 oder an die Präsenz bei den Olympischen Winterspielen in Kanada 2010.

In einem umfassenden und glaubwürdigen Kennzeichnungskonzept für Schweizer Lebensmittel spielen wie dargestellt die Grundregeln der „Swissness-Vorlage“ eine wichtige Rolle. In der Kommunikation und Absatzförderung besteht „Schweiz.Natürlich.“ als gemeinsamer Absender für alle Werbemassnahmen. Das Konzept soll weiterentwickelt werden, so dass am Schluss auch auf den Produkten eine möglichst einheitliche Kennzeichnung die Schweizer Qualität sichtbar macht.

Weiter wird derzeit vom BLW geprüft, ob für bestimmte staatlich geregelte Kennzeichnungssystem (AOC/IGP oder Berg- und Alpprodukte) offizielle Logos geschaffen werden sollen, um deren Wiedererkennbarkeit zu verbessern und die Kommunikationsanstrengungen der Branchen zu unterstützen.

Die Unterstützung der Exportförderung im Sinne der Markterschliessung ist heute erst sehr beschränkt möglich. Als Pilot unterstützt das BLW Exportprojekte bei Fleisch, Käse und Bioprodukten. Auf der Basis dieser Erfahrungen soll ab 2011 ein entsprechendes Regulativ geschaffen werden.

5 Strategische Ausrichtung

Die Ausrichtung der Ernährungswirtschaft kann nicht von der Politik verordnet werden. Die Strategie muss von allen Akteuren der Ernährungswirtschaft getragen werden, bei der Erarbeitung der Strategie will der Bund eine unterstützende Rolle einnehmen. Die politischen Rahmenbedingungen sollen jedoch die Grundausrichtung auf eine Qualitätsstrategie subsidiär unterstützen.

Das heutige Instrumentarium bietet bereits eine breite Palette von Instrumenten und Rahmenbedingungen an, welche den Zielsetzungen „Qualitätsführerschaft“ und „Marktoffensive“ zugeordnet werden. Das Instrumentarium muss aber weiter gestärkt werden, denn es bestehen Lücken und potenzielle Zielkonflikte mit anderen agrarpolitischen Massnahmen, die es zu beseitigen gilt. Eine entsprechende Überprüfung und Ergänzung des bestehenden agrarpolitischen Instrumentariums ist somit notwendig. Die Begleitmassnahmen zur Flankierung weiterer Öffnungsschritte im Agrarbereich sind ebenfalls unter diesem Blickwinkel zu wählen.

Der Aufbau einer eigentlichen „Qualitätspartnerschaft“ innerhalb der Ernährungswirtschaft und ihrer Branchen – und mit den Konsumenten – steht erst am Anfang. Sie zu realisieren ist eine grosse Herausforderung, der sich der Sektor stellen muss, wenn er im internationalen Wettbewerb erfolgreich sein will. Hier kann und will der Bund als Partner und Facilitator eine wichtige Rolle spielen.

Die Stossrichtung kann wie folgt zusammengefasst werden:

Qualitätsführerschaft:

- Aufrechterhaltung (und wo notwendig Verstärkung) des „Acquis Suisse“ im Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutz sowie insbesondere beim ökologischen Leistungsnachweis als Qualitätsdimension von „Swissness“.
- Definition und Glaubwürdigkeit von Swissness: Wo Schweiz draufsteht, muss auch mindestens 80 Prozent Schweizer Rohstoff drin sein (quantitative Dimension von Swissness), wobei für einzelne Produkte angepasste Regelungen festgelegt werden müssen
- Unterstützung der Land- und Ernährungswirtschaft bei der Kostensenkung, aber nicht zu Lasten der Qualität.
- Innovation und Wissenstransfer fördern: z.B. Swiss Food Research Plattform als erfolgreicher Vermittler zwischen Forschung und Unternehmen, KTI-Projekte
- Entsprechende Überprüfung und Ergänzung des bestehenden agrarpolitischen Instrumentariums. Das landwirtschaftliche Wissenssystem, die Grundlagenverbesserung, sichere Produktionsmittel sowie die Direktzahlungen tragen wesentlich zur Qualitätsführerschaft bei.

Marktoffensive

- Absatzförderung und Exportförderung: Bündelung der Kräfte; Intensivierung der Marktbearbeitung im In- und Ausland sowie Erschliessung neuer Märkte, insbesondere im Ausland; kommunikative Brücke zum Tourismus und Gastgewerbe.
- Kommunikation von «Swissness»: Die Kommunikation für Schweizer Produkte muss mit

dem «Acquis Suisse» (Natürlichkeit, Sicherheit, Qualität) verknüpft werden.

- Förderung der Markttransparenz, wirksame Verfolgung von Zuwiderhandlungen im Bereich der Herkunftsdeklaration und der Qualitätskennzeichnung.

Qualitätspartnerschaft

- Die Stossrichtung für die Weiterentwicklung der Qualitätspolitik ist vom Stall bis zum Teller zu verfolgen; sie bedarf eines gemeinsamen Commitments möglichst aller an den Wertschöpfungsketten beteiligten Unternehmen.
- Der Aufbau einer Qualitätspartnerschaft ist ein partizipativer Prozess, der mit allen Partnern angegangen werden soll.
- Das BLW wird in seiner unterstützenden Funktion als Partner der Wertschöpfungskette diesen Prozess weiterführen und anfangs Jahr zu einer Qualitätswerkstatt einladen.

Kurz gesagt:

Offensive Partnerschaft für die Qualitätsführerschaft!



Schweiz. Natürlich.