

# Food-Chain-Politik – Element einer strategischen Neuorientierung der Agrarpolitik

## Food Chain Policy – Element of a strategic reorientation of agricultural policy

Lucia A. Reisch

Copenhagen Business School, Dänemark

### Zusammenfassung

In der europäischen Agrarpolitik sind im letzten Jahrzehnt tief greifende Veränderungen vor sich gegangen. Kern der Veränderung ist eine Loslösung vom Primat der agrarwirtschaftlichen Produktion hin zu einer stärker markt- und verbraucherorientierten systemischen Betrachtung der Agrarwirtschaft entlang der Lebensmittelkette. Eine solche Gesamtbetrachtung des Güterversorgungssystems „Lebensmittel“ impliziert eine engere Verzahnung der traditionell produktionsorientierten Agrarpolitik mit den stärker nachfrageorientierten Politikfeldern der Ernährungspolitik, der Verbraucherpolitik und der Gesundheitspolitik (Public Health). Der vorliegende Beitrag arbeitet die Gründe und Konsequenzen dieser Neuorientierung heraus und begründet die politikpraktische Notwendigkeit einer integrierten Agrar-, Ernährungs- und Verbraucherpolitik entlang der Prozesskette im Sinne einer „Food-Chain-Politik“. Er schließt mit Überlegungen zu den Implikationen der Analyse für die Gestaltung der zukünftigen praktischen und akademischen Agrarpolitik.

### Schlüsselwörter

Lebensmittelkette; Agrarreform; Verbraucherpolitik; Ernährungspolitik; Public Health; Nachhaltigkeitspolitik; Verbraucherorientierung; Agrar- und Ernährungsforschung; Europäisches Lebensmittelrecht; Food-Chain-Politik

### Abstract

European agricultural policy has undergone profound changes during the past decade. The nucleus of this reform has been the transformation of the agricultural and food policy from a producer centred perspective of agriculture to a more market and consumer oriented food chain approach. Such a systemic perspective calls for a stronger and systematic integration of the more demand-oriented policy fields of food, consumer and public health policy as well as of elements of politics of sustainable development along the whole food chain. The paper analyzes the reasons and consequences of these developments, and calls for an integrated “food chain politics” approach. Implications for the future design of practical and academic agricultural policy are drawn.

### Key words

food chain; Reform of Agricultural Policy (CAP); consumer policy; food policy; public health; sustainable development; consumer orientation; agricultural and food policy research; European food law; food chain politics

## 1. Erweiterung des Politikfelds Agrarpolitik

Die europäische und deutsche Agrarpolitik hat im letzten Jahrzehnt tief greifende Veränderungen erfahren. Der Veränderungsprozess lässt sich zwar an einigen auslösenden bzw. verstärkenden politischen Entscheidungen, gesellschaft-

lichen Ereignissen und ökonomischen Entwicklungen festmachen; er ist jedoch Ausdruck eines grundsätzlicheren Umdenkens und Umsteuerns in der europäischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Kern der Veränderung ist eine Umorientierung vom Primat der agrarwirtschaftlichen Produktion hin zu einer stärker verbraucherorientierten systemischen Konzeption der Agrarwirtschaft und -wissenschaft entlang der Lebensmittelkette. Eine solche Gesamtbetrachtung des Güterversorgungssystems „Nahrungsmittel“ impliziert eine enge Verzahnung der Agrarpolitik mit den Politikfeldern der Ernährungspolitik, der Verbraucherpolitik und der Gesundheitspolitik (Public Health).

Politik ist nicht nur Sache des Staates. Eine immer wieder propagierte „Verantwortungsgemeinschaft Wertschöpfungskette Lebensmittel“ (MÜLLER, 2003) schließt alle Akteure dieser Kette – das Agribusiness, der Groß- und Einzelhandel, die Großkunden und einzelne Verbraucher sowie deren Verbände – ein. Die traditionell produktionsorientierte Agrarpolitik und -wissenschaft wird in einer solchen Perspektive um die Verbraucherinteressen ergänzt. Analytisch bedeutet ein solcher Perspektivenwechsel, dass die Wertschöpfungskettenbetrachtung um eine verbraucherzentrierte Analyse eines „Güterversorgungssystems“ (FINE und LEOPOLD, 1993) ergänzt wird.

Konsumenten sind Marktteilnehmer. Sie sind aber auch – und zwar gerade im Lebensmittelbereich – in ihren Gemeinschaften produktive „Koproduzenten“, die aus Markt-gütern und anderen Ressourcen die eigentlich befriedigenden Endprodukte (z.B. gesunde Familiernahrung) herstellen (SCHERHORN, 1983; WINSTON, 1982). Schließlich sind sie mehr oder weniger kritische „Konsumenten-Bürger“, die mit ihren Konsumententscheidungen Abwanderung und Widerspruch auf Märkten ausüben und diese dadurch funktionsfähig halten.

Eine solche erweiterte Perspektive des Politikfelds und der Rollen seiner Akteure bedingt eine Anpassung der politischen Ziele, Strategien und Maßnahmen. Der vorliegende Beitrag analysiert diese Neuorientierung. Nach einem Rückblick auf die Herausforderungen und Schwerpunkte der „alten Agrarpolitik“ werden jüngere Entwicklungen an den Schnittstellen der Agrar-, Ernährungs-, Verbraucher- und Gesundheitspolitik sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene herausgearbeitet. Abschließend wird in groben Zügen ein integriertes Politikfeld „Food-Chain-Politik“ skizziert. Konsequenzen für die Gestaltung der zukünftigen praktischen und akademischen Agrarpolitik werden diskutiert.

## 2. Hintergrund

### 2.1 Historischer Rückblick

Die Agrarpolitik hat – als Fachgebiet der akademischen Lehre und Forschung sowie als Aufgabengebiet staatlichen Regierens und Verwaltens – in ihrer Geschichte als Folge politischer, wirtschaftlicher, sozialer und technischer Entwicklungen viele Änderungen in ihren Schwerpunkten erfahren. Die wissenschaftliche Befassung erfolgte traditionell und bis in die jüngste Zeit im Rahmen der Staatswissenschaften, ging es doch zunächst vor allem um die Rolle der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft, um die Mehrung des Volksvermögens und speziell um die Beschaffung von Finanzmitteln für den Staatshaushalt. Wachsende Bevölkerungszahlen und steigende Wohlfahrt durch Industrie und internationalen Handel rückten im 19. Jahrhundert die Förderung der inländischen landwirtschaftlichen Produktion insbesondere durch Ausbau des Bildungs-, Forschungs- und Versuchswesens in den Vordergrund. Eine liberale Wirtschaftspolitik begünstigte die industrielle Entwicklung und machte Deutschland einerseits zu einem weltweit führenden Industrieland. Jedoch bedrohten andererseits billige Agrarimporte die großbetriebliche Landwirtschaft Nord- und Ostdeutschlands. Schutzzölle für Agrareinfuhren wurden unter Bismarck zum neuen Hauptthema der Agrarpolitik. Sein Nachfolger von Caprivi schaffte diese wieder ab: „Unsere Kühe grasen am Rio de la Plata“ lautete nun das Leitbild, bis nach wenigen Jahren die Zölle wieder eingeführt und staatliche Entschuldungsprogramme für die ostelbischen Güter aufgelegt wurden.

Schwierige Nachkriegsverhältnisse, Währungsverfall und Weltwirtschaftskrise bereiteten im 20. Jahrhundert die Machtübernahme durch die NS-Regierung vor, deren primäres agrarpolitisches Ziel die weitgehende Autarkie in der Volksernährung darstellte. Dafür wurden alle agrarischen Organisationen und Institutionen unter dem Dach des so genannten „Reichsnährstandes“ zusammengefasst. Maximale Erzeugung wurde durch Planung der Produktion und Verteilung nach dem nationalen Bedarf und durch umfangreiche Investitionen in Fachausbildung und moderne Betriebsmittel bis zum Kriegsende realisiert.

Mangel an Nahrungsmitteln, Arbeit und Wohnungsraum, verschärft durch Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen, bestimmten nur wenige Jahre nach Kriegsende die Agrarpolitik. Verbilligung wichtiger Betriebsmittel und Regulierung der Agrarmärkte auf niedrigem Niveau der Agrarpreise erlaubten niedrige Arbeitslöhne und förderten den Wiederaufbau von Industrie und Gewerbe. Der beginnende Wohlstand schuf im Gefolge auch günstigere Bedingungen für die Einkommen in der Landwirtschaft, die durch deren Modernisierung in Produktion und Vermarktung mittels einer gezielten Markt- und Preispolitik, Struktur- und Sozialpolitik und in Verbindung mit intensivierter Forschungs- und Bildungspolitik erzielt werden sollten.

Überschüsse und Integration in den europäischen Markt setzten dieser Agrarpolitik jedoch immer engere Grenzen. Die traditionelle Verbindung von Agrar- und Ernährungspolitik über das Ziel der Ernährungssicherung, die über Jahrzehnte inhaltlich, institutionell und instrumentell gefestigt worden war, sah sich angesichts veränderter Rahmenbedingungen wachsendem Legitimierungsbedarf aus-

setzt.<sup>1</sup> Wurde die staatliche Einkommenssicherung der Landwirtschaft lange als Garantie für die Nahrungsausartikie und damit als im Interesse der Gesamtbevölkerung betrachtet und entsprechend in den europäischen Verträgen festgelegt, so führten neue Herausforderungen zu anderen Schwerpunkten in der Agrar- und Ernährungspolitik.<sup>2</sup>

### 2.2 Neue Herausforderungen

Die ökonomische Bedeutung der landwirtschaftlichen Nahrungsmittelproduktion geht seit Jahren kontinuierlich zurück. In der EU 15 waren weniger als fünf Prozent der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft beschäftigt, die Landwirtschaft trug ca. zwei Prozent des Bruttosozialprodukts bei, und die Haushalte gaben nur zwölf Prozent ihres Einkommens<sup>3</sup> für Lebensmittel aus (DBV, 2004). Gleichzeitig ist auf hohem Konsumniveau das Lebensmittelangebot in großer Vielfalt gesichert, für Krisenzeiten ist vorgesorgt. Die ernährungspolitische Problemlage hat sich vom Ziel der Sicherung einer bestmöglichen Versorgung mit Ernährungsgütern (LWG 1955) und der Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen (EGV Art. 33) zum Nahrungsüberfluss einschließlich der damit verbundenen Überproduktions- und letztlich Fehlernährungsproblemen gewandelt (DGE, 2004, Kap. 1). Letztere verursachen enorme Kosten im Gesundheitswesen und senken als gesellschaftliche Defensivkosten gesamtwirtschaftlichen Wohlstand und Lebensqualität.

Die Konsumenten haben sich an eine durchschnittlich hohe Produktqualität und -sicherheit gewöhnt – aber auch an niedrige relative Preise, die mit dem Preisanstieg in anderen Bereichen der Haushaltsnachfrage (Wohnung, Energie, Kommunikation) nicht Schritt gehalten haben.<sup>4</sup> Besonders in Deutschland bedienen die marktdominierenden Lebensmitteldiscounter das hohe Preisbewusstsein, was zu einem starken Preisdruck in der gesamten Lebensmittelbranche führt. Der Lebensmitteleinzelhandel ist hoch konzentriert, auf Verarbeitungsebene zeichnen sich ebenfalls Konzentrationstendenzen ab (MEYER und SAUTER, 2004).

Aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht ist das Konsumverhalten im Ernährungsbereich zwar gut erforscht, stellt sich aber äußerst dynamisch und schwer kalkulierbar dar (SCHOLDERER und GRUNERT, 2005). Es wird stark beeinflusst von medial inszenierten Lebensmittelkrisen, ist gekennzeichnet durch eine nie gekannte Multioptionalität, Fragmentierung und Beliebigkeit (SCHÜPPENHAUER, 1998) der so genannten „Patchwork-Konsumenten“ oder „Aldianer“. Zudem unterliegt es Modetrends wie Wellness, Convenience und Funktionalität (HAYN et al., 2005).

<sup>1</sup> Dies ist auch aus verschiedenen neueren Dokumenten der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) herauszulesen, die der Ernährungspolitik heute eine höhere Priorität zuweist als noch vor einigen Jahren.

<sup>2</sup> Die hier skizzierte Entwicklung der Agrarpolitik von einer reinen Produktionsförderungspolitik bzw. Nahrungssicherungspolitik hin zu einer Food-Chain-Politik ist nicht auf Deutschland oder Europa beschränkt; ähnliche Schwerpunktverschiebungen haben zeitlich etwas früher auch in den USA stattgefunden (vgl. dazu: HALCROW et al., 1994, Part I).

<sup>3</sup> Ohne Alkohol und Tabak, für die weitere vier Prozent ausgegeben werden.

<sup>4</sup> Dies gilt in der EU insbesondere für Deutschland und Spanien; hier sind die Lebensmittelpreise am niedrigsten.

Auch international sieht sich die Agrarpolitik neuen Herausforderungen gegenüber:

- *Osterweiterung*: Die Erweiterung der EU durch zehn teilweise stark agrarorientierte Beitrittsländer bringt sieben Millionen neue Landwirte in die Union. Dies bedeutet einen gewaltigen finanziellen Druck auf den EU-Haushalt und die Einkommen der Bauern der EU 15.<sup>5</sup> Politische Lösungen wurden gesucht, die bei gedeckeltem Haushalt sowohl die Einkommen der Landwirte sichern als auch genügend Anreize zum gewünschten Strukturwandel – auch in den Beitrittsländern – bieten können (vgl. AGRARSOZIALE GESELLSCHAFT, 2003).
- *Globalisierung und Liberalisierung*: Der Einfluss supranationaler Handelsregimes, insbesondere die Machtfülle der World Trade Organization (WTO), schmälert den politischen Handlungsspielraum auf nationaler und europäischer Ebene (AGRARSOZIALE GESELLSCHAFT, 2004). Gemäß der „Doha-Entwicklungsagenda“, der 4. WTO-Ministerkonferenz, müssen Subventionen wie Direktzahlungen und Mengenbegrenzungen („blue box“) sowie Teile der inländischen Preisstützung („amber box“) gestrichen werden; erlaubt sind nur noch produktionsunabhängige Zahlungen („green box“). Ein ungelöster Konflikt ist zudem der Umgang mit den „Non Trade Concerns“, den nichtkommerziellen Aspekten der Landwirtschaft (SIMPSON und SCHOENBAUM, 2003). Dies sind insbesondere der Schutz von geographischen Herkunftsangaben, Information von Konsumenten bezüglich Produkt- und Prozessqualitäten, der gesundheitliche Verbraucherschutz durch Nahrungsmittelsicherheit, Umwelt- und Tierschutzaspekte sowie die Entwicklung ländlicher Räume. Verbraucherorganisationen pochen auf Transparenz bezüglich dieser Qualitätsdimensionen, Freihandelsvertreter halten sie für nichttarifäre Handelshemmnisse. Auch das Verhältnis vieler internationaler Abkommen, die den Handel mit Produkten einschränken (u.a. von 20 geltenden Umweltschutzabkommen<sup>6</sup>, vom Protokoll für Biologische Sicherheit) und geltendem WTO-Recht ist bis heute nicht hinreichend geklärt. Faktisch begrenzt die WTO den agrarstruktur-, verbraucher- und ernährungspolitischen Handlungsspielraum und stellt das Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft in Frage. Im Verbund mit der Liberalisierung wird die globale Konzentration der Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung gefördert, was sich auch auf die europäische Land- und Ernährungswirtschaft niederschlägt.<sup>7</sup>
- *Internationale Wettbewerbsfähigkeit*: Vor dem Hintergrund der wachsenden Globalisierung der Lebensmittelkette und den nachfragestarken Wachstumsmärkten in Asien muss das deutsche und europäische Agribusiness zunehmend seine internationale Wettbewerbsfähigkeit beweisen. Es kann die These vertreten werden, dass sich das deutsche Agribusiness eher über Qualität positionieren

kann als über den Preis, denn bei Letzterem haben Entwicklungs- und Schwellenländer uneinholbare Standortvorteile.<sup>8</sup> Um das Hochqualitätsimage zu erhalten und glaubhaft zu kommunizieren, ist eine entsprechende Verbraucherpolitik notwendig, die Qualitätsstandards mitbestimmt und Marktintermediäre wie die Stiftung Warentest und die Verbraucherorganisation allgemein fördert. Handlungsfähig ist die Nachfrageseite nur dann, wenn sie „auf gleicher Augenhöhe“ agieren kann wie die Angebotsseite. Nur wenn Nachfrager auf Qualitätsverschlechterungen des Angebots mit Abwanderung und Widerspruch reagieren können (HIRSCHMAN, 1974), bleiben Märkte funktionsfähig (IMKAMP, 2004).

- *Machtverschiebung in der Wertschöpfungskette*: Die Agrarprimärproduktion und ihre Interessenverbände verlieren kontinuierlich an Macht, wogegen eine zunehmend konzentrierte Ernährungswirtschaft und ein hochkonzentrierter Groß- und Einzelhandel an Verhandlungsmacht gewinnen. Der Handel wird zum entscheidungsmächtigen „Flaschenhals“ in der europäischen Lebensmittelkette. In naher Zukunft werden, so eine Studie (CAP GEMINI und ERNST & YOUNG, 2002), vier bis fünf Handelsorganisationen sowie zehn Hersteller mit 20 bis 25 globalen Marken auf weltweiter Basis operieren und das Lebensmittelgeschäft dominieren. Solche Machtverschiebungen verändern die Marktverhältnisse bezüglich der Macht, Preise zu diktieren und Standards (z.B. bezüglich Lebensmittelqualität und -sicherheit) zu setzen. In der immer wieder aufflammenden „Discounter-Schelte“ werden die Fronten zwischen Einzelhandel und Bauernverbänden deutlich.<sup>9</sup>
- *Nachhaltige Entwicklung*: Die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) hat sich im Mai 2003 auf ein Arbeitsprogramm verständigt, mit dem der Aktionsplan des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg umgesetzt werden soll. Die Agrarpolitik ist einer der zukünftigen Arbeitsschwerpunkte (2008/2009) der CSD. Die letzte Bundesregierung hatte sich in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie (BUNDESREGIERUNG, 2002) auf ein „Agrarwende“ genanntes Programm der nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft festgelegt und das Ziel definiert, den Ökolandbau bis 2010 auf 20 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche auszubauen. Im Juni 2003 beschlossen die europäischen Landwirtschaftsminister eine grundlegende Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik, die zentrale Elemente der deutschen „Agrarwende“ auf europäischer Ebene verankert. Auch wenn das Thema Nachhaltige Entwicklung angesichts drängender wirtschaftlicher Probleme – und der häufig unterstellten Zielantinomie von Wirtschafts- und Nachhaltigkeits-

<sup>5</sup> 2005 fließen ca. 44 Mrd. Euro des EU-Haushalts in die Landwirtschaft, 2006 sollen es 45 Mrd. Euro sein. Der Etat von 2007-2013 soll auf diesem Niveau eingefroren werden, trotz der zehn neuen Mitgliedsländer.

<sup>6</sup> Multilateral Environmental Agreements (MEA)

<sup>7</sup> Vgl. zu den Auswirkungen der WTO-Agrarverhandlungen auf Osteuropa VON CRAMON-TAUBADEL, 2004.

<sup>8</sup> Ein Gegenbeispiel ist die arbeitsintensive Produktion der ökologischen Landwirtschaft, die angesichts der hohen heimischen Lohnkosten und der steigenden Nachfrage nach günstigen Bioprodukten bereits heute unter internationalen Wettbewerbsdruck gerät (Dank an einen anonymen Gutachter für diesen Hinweis).

<sup>9</sup> Etwa die Klage des DBV gegen die Kette REAL wegen des Verkaufs von Milch unter Einstandspreis im Rahmen einer Sonderverkaufsaktion im April 2005.

politik<sup>10</sup> – auf der nationalen und europäischen politischen Agenda gegenwärtig keine Priorität hat, so wurden Elemente einer umwelt- und sozialverträglicheren marktorientierten Landwirtschaft de facto institutionalisiert, etwa im Rahmen der GAP-Reformen. Gleichwohl werden gerade in der Nachhaltigkeitspolitik wichtige Weichen auf supranationaler Ebene gestellt, etwa im Rahmen verschiedener Umwelt- und Sozialabkommen und Konventionen, die, wie oben geschildert, weitgehend im ungeklärten Konflikt zur Freihandelsdoktrin der WTO stehen.

### 3. Entwicklungen

#### 3.1 Agrarpolitik nach der GAP-Reform

Seit den frühen 1990er Jahren wurde zunächst im Rahmen der Uruguay Runde (Uruguay Round Agreement on Agriculture), der Agenda 2000 und den Luxemburger Beschlüssen die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union in mehreren Schritten umgestaltet (vgl. u.a. GROSSKOPF, 2001). Insgesamt bedeutet die Umgestaltung eine schrittweise sinkende Bedeutung der Agrarmarktpolitik und eine Stärkung der Politikelemente der Agrarumwelt- und Strukturpolitik. Begründet wird diese Umschichtung der Mittel mit der zunehmenden Bedeutung und gesellschaftlichen Akzeptanz der multiplen Leistungen der Landwirte und damit dem Leitbild der multifunktionalen Landwirtschaft. Die zunehmende Bedeutung der Agrarumwelt- und Strukturpolitik wird auch auf globaler Ebene sichtbar: Die WTO (Annex 2 des Agricultural Agreements) erlaubt zukünftig nur solche Regierungsmaßnahmen, die „nicht handelsverzerrend“ wirken, d.h. produktionsunabhängige Instrumente wie die Strukturförderung. Im so genannten „Oshima-Papier“ vom Juli 2004 wurde zudem grundsätzlich die Berücksichtigung von Nichthandelsanliegen (Non Trade Concerns) akzeptiert, wenngleich hier zukünftig mit einigen Konflikten gerechnet werden muss.

#### 3.2 Steigende Bedeutung der Ernährungs-, Verbraucher- und Gesundheitspolitik

Mit der Schwerpunktverlagerung der Agrarpolitik zu mehr Markt- und Verbraucherorientierung geht eine steigende Bedeutung der Verbraucher- und Ernährungspolitik einher.

Das Politikfeld Ernährungspolitik ist bis heute nicht klar konturiert, sondern wird je nach Disziplin und gesellschaftlicher Sphäre (Politik, Recht, Wissenschaft) anders definiert. In der internationalen Forschung wird Ernährungspolitik traditionell definiert als ein Politikfeld, dessen Aufgabe die Kontrolle der Produktion, Verarbeitung, Distribution und des Handels von und mit Lebensmitteln ist und das eine ernährungsphysiologisch optimierte Ernährung der Bevölkerung verfolgt (GORMLEY et al., 1987: 149).<sup>11</sup> Der Wissenschaftliche Beirat für Ernährungs- und Verbraucher-

politik definiert in seinem „Grundsatzpapier Ernährungspolitik“ diese als Verbraucherpolitik im Ernährungsbereich mit enger Verknüpfung zu Agrar-, Gesundheits- und Umweltpolitik (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR VERBRAUCHER- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK, 2005: 5; 9-12). Damit weist er der Ernährungspolitik eine Eigenständigkeit zu, die der traditionellen Sicht eines der Agrarpolitik untergeordneten Politikfelds entgegengesetzt wird. Andere Autoren (MEYER und SAUTER, 2004: 42) betonen dagegen die enge Beziehung zur Gesundheitspolitik, weshalb Ernährungspolitik über die Verbraucherpolitik hinausreiche. Wieder andere (WASKOW und REHAAG, 2004) sehen Verbraucherpolitik und Ernährungspolitik als gleichberechtigte eigenständige Politikbereiche neben der Agrarpolitik, wobei die Ernährungspolitik in die zwei Bereiche „Lebensmittelsicherheit“ (Food Safety) und „Verbraucherorientierte Ernährungspolitik“ (Nutrition Policy) gegliedert wird.

Letztlich sind diese Kategorisierungen von Politikfeldern nicht richtig oder falsch, sondern abhängig von der jeweiligen Forschungsperspektive der Wissenschaftler bzw. der Verwertungsperspektive der Politik und der faktischen Ressortzuständigkeit. Deutlich wird jedenfalls, dass Ernährungspolitik heute in einem viel engeren Zusammenhang mit Verbraucher- und Gesundheitspolitik – und damit jenseits der traditionellen Ziele der Agrarpolitik – gesehen wird und systemisch entlang der Food Chain konzipiert wird.

##### 3.2.1 Geringes Vertrauen und Transparenz im Lebensmittel-sektor

Konsumenten nehmen eine weite Bandbreite an tatsächlichen und vermeintlichen Ernährungsrisiken wahr: von mikrobieller Kontamination und pathogenen Substanzen wie Pestizidrückständen bis zu Nahrungsmittelzusatzstoffen, hohem Fettanteil und Angst vor lebensbedrohenden Krankheitserregern. Häufig entspricht das subjektiv wahrgenommene Risiko nicht der objektiven Risikolage. So sind die gesundheitlichen Risiken, die von Fehlernährung ausgehen, weitaus relevanter als die pathogener Substanzen. Grund für die verzerrte Wahrnehmung ist ein Phänomen der menschlichen Psyche: Unkontrollierbar von außen oktroyierte Risiken (z.B. Infektion durch BSE-Erreger) werden auch bei diametral entgegenlaufenden Eintrittswahrscheinlichkeiten als gefährlicher empfunden als auf eigenes Risiko eingegangene (z.B. Schädigung durch Rauchen). Die erhöhte subjektive Risikowahrnehmung gerade im Bedürfnisfeld Ernährung ist aus konsumpsychologischer Sicht wenig überraschend (REISCH und SCHERHORN, 2005): Die Ernährung ist ein stark kulturell geprägtes, in vielfältige soziale Handlungspraxen eingebettetes, durch die Körpernähe, Gesundheitsrelevanz und Ekelpotential hoch sensibles Bedürfnisfeld. Daher lassen sich Lebensmittelkrisen auch so erfolgreich medial bearbeiten.

Aufgrund der Industrialisierung, Internationalisierung und Konzentration der Lebensmittelproduktion ist diese subjektive Risikowahrnehmung noch gestiegen, was u.a. durch die gesunkene wahrgenommene Transparenz bezüglich Herkunft, Herstellung und Inhaltsstoffe der Produkte zu erklären ist (REISCH, 2003). Da Lebensmittel überwiegend Vertrauensgutcharakter haben und einige Qualitätsdimensionen weder vor dem Kauf noch nach dem Verzehr mit Sicherheit bewertet werden können (DARBY und KARNI, 1973), liegt hier eine immanente Informationsasymmetrie vor. In der

<sup>10</sup> Dabei setzt die Lissabon-Strategie explizit auf die Entwicklung und Verbreitung von Ökoinnovationen um Europas führende Stellung auf Schlüsselmärkten der Ökoindustrie zu nutzen (BUNDESREGIERUNG, 2004b). Europäische Union hat Lissabon-Ziele noch nicht erreicht.

[http://www.bundesregierung.de/dokumente/\\_413.740073/Artikel/dokument.htm](http://www.bundesregierung.de/dokumente/_413.740073/Artikel/dokument.htm); 04.11.04.

<sup>11</sup> Zur historischen Entwicklung dieser Konzeption von Ernährungspolitik vgl. BARLÖSIUS (1999): 201-205.

Markttheorie wird das Informationsproblem durch angebotsseitiges „signaling“ (z.B. durch Gütezeichen und Prozesskennzeichnungen wie Zertifikate, Garantien, Marken) und nachfrageseitiges „screening“ gelöst (BÖCKER et al., 2004). Wie AKERLOF schon 1970 modelltheoretisch zeigte, muss überdurchschnittliche Qualität signalisiert werden, sonst wird sie vom Markt gedrängt (AKERLOF, 1970). In der Praxis stehen diesen Lösungen die faktisch begrenzte Informationsverarbeitungskapazität und der begrenzte Informationswille der Konsumenten, der Vertrauensgutcharakter der Signale selbst, opportunistisches Anbieterverhalten (Fälschung von Qualitätssignalen) sowie Konsumentenverwirrung durch gezielten Informationsüberfluss im „Labeldschungel“ gegenüber (REISCH, 2005a).<sup>12</sup>

Neue Technologien – insbesondere die Biotechnologie, die Gentechnologie, die Informationstechnologie – haben im Lebensmittelsektor zu einer Vielzahl von Produktinnovationen (z.B. neuartige und funktionelle Lebensmittel) und Prozessinnovationen (z.B. Efficient Consumer Response Schemata oder durch GMO optimiertes Lebensmittel-design) geführt. Während solche Innovationen in anderen Bedürfnisfeldern meist positiv aufgenommen werden, sind die Konsumenten im Lebensmittelbereich eher skeptisch. So schaffen ECR-Kooperationen zwischen Industrie und Handel bzgl. Marketing und Logistik mit dem Ziel der Sicherung eines effizienten kontinuierlichen Produktflusses (durch Barcodes, Scanner Kassen, automatische Bestellung, just-in-time delivery, Chip-Karten, RFID) Ängste über „gläserne Konsumenten“. Neuartige, funktionelle und insbesondere genetisch modifizierte Lebensmittel werden als Risiko eingestuft und nur zögernd vom Markt aufgenommen (PECHAN, SAKELLARIS und BOCK, 2005).<sup>13</sup> Hinzu kommt eine Lebensmittelkrisen bedingte und medial unterstützte Verunsicherung der Verbraucher bezüglich der Sicherheit von Nahrungsmitteln, basierend auf jüngsten Erfahrungen mit BSE, Schweinepest und Dioxin-Eier bis zum vermuteten Zusammenhang zwischen Rinder-Tuberkulose und Morbus Crohn. Seit dem 11. September 2001 kommt eine erhöhte Risikowahrnehmung bezüglich Bioterrorismus hinzu, und zwar nicht nur in den USA. All dies hat zu einer erhöhten Nachfrage nach Transparenz und Information bei Lebensmitteln geführt und zu einer neuen Prominenz der Politik für Lebensmittelsicherheit auf der nationalen und internationalen Agenda.

### 3.2.2 Neues Europäisches Lebensmittelrecht

Die Politik hat auf die skizzierten – potentiell wählerwirksamen – Verunsicherungen mit Gesetzesinitiativen sowie mit der Einrichtung bzw. Reorganisierung von institutionellen Lebensmittelwächtern reagiert. Spätestens mit dem

Grünbuch und später Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit (KOM 1999 / 719 endg.) hat die EU-Kommission die Entwicklung einer umfassenden und kohärenten Ernährungspolitik, insbesondere im Bereich der Lebensmittelsicherheit, auf EU-Ebene festgeschrieben. Insgesamt sollte die Transparenz und Information für Konsumenten verbessert werden und langfristig das Vertrauen in den europäischen Binnenmarkt erhöht werden. In anderen Worten: Die Ziele Binnenmarkt und Verbraucherschutz sind in Einklang zu bringen und werden enger miteinander verzahnt.

Dem Vorschlag der Kommission folgte die Rechtssetzung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rats mit der Basisverordnung EG Nr. 178/2002. Damit waren die grundlegenden Prinzipien eines europäischen Lebensmittelrechts und der Einrichtung einer europäischen Lebensmittelsicherheitsagentur (EFSA) als zentrale Einrichtung für wissenschaftliche und technische Beratung bzgl. Lebensmittelsicherheit und Ernährung geschaffen. Die unmittelbar geltende Verordnung schreibt folgende Elemente fest:

- Integrierter Charakter der Nahrungskette vom Futtermittelhersteller bis zum Endverbraucher (Art. 4)
- Aktiver Umgang mit Nichtwissen und Unsicherheit bei Vertrauensgütern in Form von Risikoanalyse (Art. 6) und Vorsorgeprinzip<sup>14</sup> (Art. 7)
- Anspruch der Bürger auf klare und präzise Information (Art. 10) und Einführung von Elementen der Partizipation (Art. 9)<sup>15</sup>
- weites Verständnis von „gesundheitsschädlich“ (Art. 14) – „Gesundheitsschädigung“ sind auch langfristige Wirkungen über mehrere Generationen sowie mögliche Anreicherungseffekte im Körper
- Rückverfolgbarkeit von Produkten entlang der gesamten Kette (Art. 18)
- Verantwortung und Haftung der Lebensmittelunternehmen (Art. 19)
- Einrichtung der Europäischen Agentur für Lebensmittelsicherheit EFSA (Art. 22ff.) und damit Möglichkeit der institutionellen Trennung von Risikobewertung und –kommunikation (EFSA) und Risikomanagement (Kommission)
- Einrichtung eines Schnellwarnsystems (Art. 50ff.)

<sup>12</sup> Vgl. zu diesem Themenkomplex die Beiträge im Sonderheft der Agrarwirtschaft 53 (8), 2004: „Food quality, imperfect information and the role of markets and the state“, insbesondere den Beitrag von GRAFFEO et al. (2004).

<sup>13</sup> Mindestens sieben von zehn deutschen Verbrauchern lehnen Gentechnik im Essen grundsätzlich ab. Aus Angst vor Umsetzeinbrüchen nach der Kennzeichnungspflicht hat die Lebensmittelindustrie genveränderte Produkte fast ganz aus dem Sortiment verbannt. Ende 2005 sind nur ca. 25 Produkte auf dem Markt (Soja, Öl) und werden überwiegend an Großverbraucher vermarktet.

<sup>14</sup> Nach dem Vorsorgeprinzip, einem allgemeinen Prinzip des Völkerrechts, sollen Maßnahmen zur Verhinderung von Schäden bereits dann ergriffen werden, wenn noch wissenschaftliche Unsicherheit über die mit einem neuen Produkt oder einer neuen Technologie verbundenen Risiken besteht, um schwere und irreversible Schäden zu verhindern (PECHAN, 2005). Im internationalen Handel mit Lebensmitteln gilt das Vorsorgeprinzip allerdings nicht. Eine entsprechende Vorlage war auf der Konferenz der Mitgliedsländer der Codex-Alimentarius-Kommission im Mai 2005 gescheitert (<http://www.codexalimentarius.net>).

<sup>15</sup> Hier greift die Verordnung eine Forderung auf, die in der internationalen „Aarhus-Konvention“ (1998) für personenbezogene Rechte im Umweltschutz eingeführt wurde, nämlich: Information, Beteiligung und Klagemöglichkeit. Auch der Bundesverbraucherminister Seehofer betrachtet den Zugang für Konsumenten zu Erkenntnissen, die Behörden vorliegen, für ein „Bürgerrecht im 21. Jahrhundert“ (REUTERS vom 14.12.2005).

Vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklungen wurde in Deutschland das Bundesamt für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und das Bundesinstitut für Risikobewertung und -kommunikation (BfR) errichtet. Gesetzentwürfe mit dem Ziel der „gläsernen Produktion“ – insbesondere das Informationsfreiheitsgesetz und ein neues einheitliches Futtermittel- und Lebensmittelgesetz – wurden bis 2004 eingebracht, scheiterten jedoch im Bundesrat. Im Zuge einer erneuten Fleischmarktkrise im Herbst 2005 („Gammelfleischskandal“) wurde die Neuauflage eines Verbraucherinformationsgesetzes von der neuen Bundesregierung und den Bundesländern diskutiert. Letztere stehen in Verantwortung, da die Futter- und Lebensmittelkontrolle Ländersache ist, faktisch jedoch zersplittert ist und mit unterschiedlichen Standards agiert.<sup>16</sup> Ein „10-Punkte Sofortprogramm“ wurde beschlossen, das zu einem besseren Informationsfluss zwischen Länder- und Bundesbehörden, zu besserer Rückverfolgbarkeit und Kontrolle sowie zu mehr Informationsrechten auch für Verbraucher führen soll.

### 3.2.3 Ernährungs- und Gesundheitspolitik

Seit einiger Zeit findet das medizinsoziologische Modell der „Salutogenese“ Eingang in die internationale und europäische Gesundheits- und Ernährungspolitik. Nach diesem Modell sind Gesundheit und Krankheit keine Zustände, sondern Endpunkte eines Gesundheits-Krankheits-Kontinuums: Jeder kann zu einem beliebigen Zeitpunkt auf dem Kontinuum lokalisiert werden und ist damit nicht entweder gesund oder krank, sondern mehr oder weniger gesund oder krank (ANTONOVSKY, 1997).<sup>17</sup> Die supranationalen Akteure wie FAO und WHO (Food and Nutrition Action Plan 2000-2005; WHO 2001, 2002) bzw. das Codex-Alimentarius-Komitee („European Diet“-Richtlinie) konzipieren zunehmend die Politikfelder Öffentliche Gesundheit, Ernährungspolitik, Verbraucherbildung und Agrarmarktpolitik zusammen – nicht zuletzt aufgrund des enormen Kostendrucks überfluss- und fehlerernährungsbedingter Krankheiten wie Übergewicht, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs. Ähnlich agiert die EU, die eine Reihe von Aktionsprogrammen im Bereich der „nutrition policy / public health“ aufgelegt hat (1993-2002; 2003-2008), 2005 das Aktionsbündnis „Diet, Physical Activity and Health“ initiiert hat und die neue Verbraucherpolitische Strategie (2007-2013)

explizit als „Gesundheits- und Verbraucherschutzstrategie“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2005) formuliert hat. In diesem Zusammenhang ist auch der im Sommer 2005 erzielte Kompromiss zwischen europäischem Parlament und Rat zur „Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel“ zu sehen.<sup>18</sup>

Hinter dieser Politik steht die Überzeugung, dass gesunde Ernährung und körperliche Bewegung Krankheiten vorbeugen und dass daher aktive Ernährungspolitik die beste Gesundheitspolitik sei. Gesunde Ernährung ist aber nur teilweise von persönlicher Präferenz und kulturellen Faktoren abhängig; sie wird auch beeinflusst von sozioökonomischen und Umweltfaktoren wie Preis, Verfügbarkeit, Qualität und Sicherheit. Diese Einflussgrößen werden wiederum von den Agrarpolitiken der Mitgliedsstaaten und der EU maßgeblich bestimmt. Vor dem Hintergrund eines ganzheitlichen Verständnisses von Gesundheit wird zunehmend gefordert, auch die GAP-Maßnahmen einem umfassenden *Health Impact Assessment* zu unterziehen (GABRIELCIC-BLENKUS, ZAKOTNIK und LOCK, 2004). Mit diesem Instrument der Politikwirkungsforschung können die Auswirkungen von Maßnahmen der Agrar- und Ernährungspolitik (z.B. Schulumilchprogramme, Programme zum lokalen Bezug von Obst und Gemüse für Schulen und Krankenhäuser) auf die öffentliche Gesundheit evaluiert und entsprechende Anstöße für die Politik gegeben werden (LANG, 2004; LOCK, 2004).

### 3.2.4 Steigende Bedeutung der Verbraucherpolitik

Die Verbraucherpolitik und insbesondere das Instrument des Verbraucherrechts haben in der EU einen deutlichen Aufschwung erfahren. Zum Ausdruck kommt dieser in der umfassend geschützten Rechtsstellung der Verbraucher und der rechtlichen Verankerung des Verbraucherschutzes auf hohem Niveau. In allen EU-Dokumenten seit dem Vertrag von Maastricht (Art. 3 I) wird ein „hohes Verbraucherschutzniveau“ festgeschrieben und vom Europäischen Gerichtshof in vielen Entscheidungen juristisch gestützt. Auch auf globaler Ebene wurden auf Druck der EU im so genannten „Juli Paket“, der WTO-Entscheidung vom Sommer 2004, Verbraucherschutzanliegen als „Non Trade Concerns“ anerkannt.<sup>19</sup>

Ziel und wesentlicher Zweck der gemeinschaftsrechtlichen Verbraucherpolitik ist die Förderung des Binnenmarktes (WILHELMSSON, 2004). Leitbild ist der mündige, in den Binnenmarkt vertrauenden („confident“) (WEATHERILL, 1996) und mit Rechten ausgestattete Verbraucher, der grenzüberschreitend Waren und Dienstleistungen nachfragt, bei Qualitätsverschlechterungen des Angebots Abwanderung und Widerspruch ausübt oder sich ggf. zum kollektiven Widerspruch organisiert und damit den Markt kritisch ü-

<sup>16</sup> Manche Bundesländer übererfüllen den jährlichen nationalen bundesweiten Kontrollplan, andere erreichen die notwendige Kontrolldichte kaum. So hat beispielsweise Baden-Württemberg ein anerkannt hohes Kontrollniveau (vgl. MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LÄNDLICHEN RAUM BADEN-WÜRTTEMBERG, 2006). Ein Report des kritischen Vereins FOODWATCH berichtet allerdings, dass deutschlandweit derzeit nur 0,002 Prozent der *Futtermittel* per Stichprobe erfasst werden (FOODWATCH, 2005).

<sup>17</sup> Im Kern des Salutogenese-Modells steht das „Kohärenzgefühl“. Dieses ist definiert als eine globale Orientierung, die ausdrückt, in welchem Ausmaß man ein durchdringendes, dynamisches Gefühl des Vertrauens hat, dass (1) die Stimuli, die sich im Verlauf des Lebens aus der inneren und äußeren Umgebung ergeben, strukturiert, vorhersehbar und erklärbar sind; (2) einem die Ressourcen zur Verfügung stehen, um den Anforderungen, die diese Stimuli stellen, zu begegnen; (3) diese Anforderungen Herausforderungen sind, die Anstrengung und Engagement lohnen (ANTONOVSKY, 1997).

<sup>18</sup> Im Unterschied zur früheren Bundesregierung sieht die neue Änderungsbedarf bei den Nährwertprofilen und den sich daraus ergebenden Beschränkungen (Pressemitteilung des BMELV Nr. 338 vom 8.12. 2005).

<sup>19</sup> Die Agrar-Gespräche des Juli-Pakets wurden von den so genannten „FIPs“, den „Five Interested Parties“ geführt: der EU, den USA, Australien sowie für die G-20 Brasilien und Indien – ein erster Erfolg für die Entwicklungsländer im Bemühen um den Zugang des Südens zu den Agrarmärkten des Nordens.

berwacht und funktionsfähig hält. Sozialpolitische und gesellschaftspolitische Ziele der Verbraucherpolitik wie sie die deutsche Verbraucherpolitik der 1970er und 1980er Jahre bestimmten, sind den wirtschaftspolitischen eindeutig untergeordnet.<sup>20</sup>

Auf nationaler Ebene wurde mit der Gründung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) im Jahre 2001 und weiterer nachgeordneter Behörden sowie einer Umstrukturierung der agrarproduktionsorientierten Ressortforschung eine „neue Verbraucherpolitik“ (REISCH, 2005b) proklamiert. Parallel zur europäischen Ebene (DG SANCO; EU Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006) wurde in Deutschland die Verbraucherpolitik auf Ressortebene platziert und als Querschnittsaufgabe in allen Politikfeldern verankert. Auch in den bislang vorgelegten politischen Dokumenten – dem Aktionsplan Verbraucherschutz (BUNDESREGIERUNG, 2003) und dem ersten Verbraucherpolitischen Bericht (BUNDESREGIERUNG, 2004a) wird das politische Selbstverständnis als Querschnittsaufgabe deutlich. Inwiefern die neue Regierung diesen Kurs beibehält, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sagen. Dafür sprechen die rechtlichen und politischen Vorgaben aus Brüssel, dagegen die erneute Umbenennung des Ressorts.

Entgegen der Nomination des zuständigen Bundesressorts ist Verbraucherpolitik keineswegs nur gesundheitlicher und wirtschaftlicher Verbraucherschutz, d.h. Verbraucherrecht, sondern umfasst die ganze Breite des verbraucherpolitischen Instrumentariums: Verbraucherinformation, -beratung und -bildung, finanzpolitische Instrumente wie Sondersteuern<sup>21</sup>, Verbraucherorganisation sowie Verbesserung der Wissensbasis durch Verbraucherforschung. Auf Bundesländerebene sind die Strukturen unterschiedlich und die Verbraucherpolitik unterschiedlich stark gewichtet (BRIDGES CONSULTING, 2006). Zu beobachten ist aber auch hier eine steigende Bedeutung, nimmt man die Einrichtung von beratenden „Verbraucherkommissionen“ (Baden-Württemberg), das Einbringen von Verbraucher schützenden Gesetzesvorschlägen (Bayern), das Erstellen von regelmäßigen Verbraucherschutzberichten (Sachsen) und ähnliches als Indikatoren.

Insgesamt ist die Neupositionierung der Verbraucherpolitik auf europäischer und nationaler Ebene als Versuch zu interpretieren, von einem reaktiven „management by crisis“ und einer „muddling through“-Politik zu einer aktiven systematischen Politik des vorbeugenden Verbraucherschutzes sowie der Transparenz, Information und Partizipation zu kommen – mit dem Ziel eines vertrauenswürdigen und wachstumsfreudigen Binnenmarkts. Die Verbraucherpolitik will zweifellos ihr Image als „Bremse der Wirtschaft“ ablegen und sich als „Motor der Wirtschaft“ positionieren. Wirtschaftsfördernd wirkt Verbraucherpolitik dann,

- wenn sie zur Glaubwürdigkeit von Informationssignalen beiträgt (z.B. staatliches Bio-Siegel);
- wenn sie die Benennung und Sanktionierung „schwarzer

Schafe“ ermöglicht (z.B. strafrechtlich strenge Lebensmittel-Gesetze);

- wenn sie für anerkannte Qualitätsniveaus sorgt, die Wettbewerbsvorteile bedeuten (z.B. durch Testergebnisse der Stiftung Warentest);
- wenn Gesetze präventive Wirkung haben und opportunistisches Anbieterverhalten, das ganze Branchen oder Wertschöpfungsketten in Mitleidenschaft zieht, erschweren durch Informationszugang kritischer Konsumenten (z.B. Informationsfreiheitsgesetz);
- wenn sie die Qualitäts-, Preis- und Anbietertransparenz auf Märkten verbessert, insbesondere bei erklärungsintensiven Produkten und Dienstleistungen bzw. Gütern mit Vertrauensgutcharakter wie Lebensmitteln (z.B. durch Informationsportale wie <http://www.was-wir-essen.de>);
- wenn sie Konsumenten durch Bildung und Beratung konsumkompetent und damit souveräne Konsumententscheidungen erst möglich macht, z.B. durch zielgruppenspezifische Kampagnen wie „FitKid“, „KinderLeicht – besser essen, mehr bewegen“ oder „Ernährung im Alter“.<sup>22</sup>

Verbraucherpolitik ist aber nicht nur Sache des Staates. Andere wichtige verbraucherpolitische Akteure sind insbesondere die unabhängigen Verbraucherorganisationen und die Unternehmen bzw. deren Verbände. Tatsächlich wird diese „*politics of the market place*“, d.h. die Selbstorganisation und Selbstregulierung marktlicher und gesellschaftlicher Akteure sowie öffentlich-privater Partnerschaften, zunehmend wichtiger.<sup>23</sup> An der Schnittstelle Ernährung-Verbraucher-Gesundheit haben sich in Reaktion auf die BSE-Krise einige privatwirtschaftliche Qualitätsmanagement-Systeme etabliert. Ähnliches gilt für das Problemfeld Fehl- und Überernährung, wo Erfolg versprechende Public Private Partnerships wie die BMVEL-initiierte Plattform „Ernährung und Bewegung“ oder das von Verbraucherkommissar Kyprianou koordinierte Aktionsbündnis „Diet, Physical Activity and Health-Platform – EU Platform for Action“<sup>24</sup> gestartet wurden.

#### 4. Konsequenzen

Die bisherige Politikfeldanalyse hat gezeigt, welche Entwicklungen stattgefunden haben und welche Herausforderungen und Aufgaben anstehen. Dieses Politikfeld aktiv zu gestalten, Konfliktfelder und Synergien zu analysieren, Alleinzuständigkeiten und Kooperationsbereiche zu definieren, ist eine dringende Aufgabe sowohl für die Politik als auch für die politikberatende Wissenschaft. Zeiten des

<sup>20</sup> Für einen historischen Abriss der Verbraucherpolitik in Deutschland vgl. JANNING (2004).

<sup>21</sup> Beispielsweise begründet im Gesetz zur Verbesserung des Schutzes junger Menschen vor Gefahren des Alkohol- und Tabakkonsums („Alcopops-Gesetz“ vom 1.7.2004).

<sup>22</sup> Ähnliche Initiativen gibt es auch auf Landesebene. So ist das Land Baden-Württemberg mit der Informationskampagne „Blickpunkt Ernährung“ und der Initiative „BeKi - Bewusste Kinderernährung“ in die „ernährungspolitische Offensive“ (VDI JOURNAL, 2004: 10) gegangen.

<sup>23</sup> Ausführlich dazu vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR VERBRAUCHER- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK (2005: 12-15).

<sup>24</sup> Gründungsmitglieder der Plattform sind u.a. Vertreter der EFSA, der europäische Dachverband der Verbraucherschützer (BEUC), der europäische Einzelhandel (EUROCOMMERCE), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), der europäische Restaurantverband, die Weltföderation der Werbetreibenden (WFA), die International Obesity Task Force (IOTF).

Umbruchs sind immer auch Zeiten der Chance. Sie sollten genutzt werden um im Sinne einer „kreativen Politik“ (BURNS und UEBERHORST, 1988) strategische Politikziel-felder neu zu bestimmen und im Rahmen einer diskursiven Politik systemare Alternativen und Optionen zur Erreichung dieser Ziele zu entwickeln.

Gestaltung, Steuerung und Monitoring – bzw. deren Analyse durch die Forschung – verlangen dabei alle drei Dimensionen der Politik (SCHUBERT, 1991), nämlich

- die materielle oder inhaltliche Dimension in Form von konkreten Zielen, Strategien und Maßnahmen (*policy*);
- die prozessuale Dimension der Politik, d.h. die konkreten, durch Konflikt- und Konsensstrategien, Aushandlungs-, Verhandlungs- und Durchsetzungsprozesse politischer Akteure gekennzeichneten Prozesse des Politikgestaltens (*politics*);
- die normative Dimension der Politik, welche die konkreten politischen Ordnungen und deren wichtigste formale, institutionelle und strukturelle Arrangements auf der Basis politischer Philosophien oder Ideologien umfasst und den gesellschaftlich-politischen Rahmen steckt (*polity*).

Die *polity*-Dimension ist auf nationaler und europäischer Ebene durch den Parlamentarismus und den Föderalismus vorgegeben. Handlungsspielräume ergeben sich in der materiellen und der prozessualen Dimension, d.h. der politischen Steuerung und dem Politikprozess.

#### 4.1 Inhaltliche Schwerpunkte (*policy*)

Materiell besteht die Herausforderung in einer Entwicklung einer integrierten Verbraucher-, Ernährungs- und Agrarpolitik entlang des Güterversorgungssystems Nahrungsmittel, basierend auf den Konzepten der Verbraucherorientierung, der Gesundheitsorientierung und der Nachhaltigen Entwicklung.

Gemäß der „Tinbergen“-Regel sollte die Zahl der politischen Instrumente wenigstens der Zahl der politischen Ziele entsprechen (GROSSKOPF, 2001). Die effiziente Allokation (Marktversagen) und die gerechte Distribution (Umverteilung) der Allokationsergebnisse des Marktes sind zwei getrennte Politikziele, die demnach weiterhin mit mindestens zwei getrennten Instrumenten – nämlich: Marktpolitik und Einkommenspolitik – zu steuern sind. Der *Agrarstruktur-* und *Agrarsozialpolitik* kommen daher mit den Aufgaben der Steigerung der Standortattraktivität und Lebensqualität ländlicher Räume und der damit zusammenhängenden Aufrechterhaltung adäquater Einkommen weiterhin wichtige Funktionen zu.

In der *Agrarstrukturpolitik* stehen noch weitergehende Veränderungen an: Die EU-Kommission plant für 2007 einen Europäischen Agrarfond, in welchem alle Fördermöglichkeiten, die bislang zwischen GAP und Strukturfond aufgeteilt sind, zusammengeführt werden sollen. Die Förderung wird dann auf vier Schwerpunktachsen konzentriert: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt- und Landmanagement, Verbesserung der Lebensqualität und Diversifizierung (Förderung nicht-landwirtschaftlicher Unternehmen) sowie integrierte ländliche Entwicklungsprogramme (LEADER-Programm). Damit würde eine systematische „integrierte ländliche Entwicklung“ erleichtert (GRABSKI-KIERON, 2003). Die deutsche Initiative „Regionen aktiv“ dient hier als Modell. Mögliche Instrumente sind

Unterstützung von Standardentwicklung und Qualitätsmanagement, Einkommenssicherung, Tierschutz, Unterstützung junger Landwirte, Prämienzahlungen für regionale und ökologische Landwirtschaft, Konsumenteninformation und -marketing, regionale Partnerschaften und Wirtschaftskreisläufe sowie Diversifikation der Einkommenserzielung. Letztere wird aufgrund technologiebedingter sinkender Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft zunehmend wichtiger. Allerdings wird eine gewachsene EU auch schwerfälliger, und „lock-in“-Effekte werden stärker ausgeprägt sein (GROSSKOPF, 2001). Der Strukturwandel muss daher aktiv begleitet werden.

Die *Agrarumweltpolitik* ist durch die oben skizzierten Anforderungen (Cross Compliance, Umweltpläne etc.) mehr denn je gefragt, Umweltziele bezüglich der Qualität der Umweltmedien Boden, Luft, Wasser und der Biodiversität zu setzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Hinzu kommen die Anforderungen aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, aus Verpflichtungen aus nationalen und internationalen Umweltabkommen sowie aus der Förderung nachwachsender Rohstoffe und alternativer Energien.

Das dritte große – und gegenwärtig noch unscharf konturierte – Politikfeld ist die *Food-Chain-Politik*. Politikpraktisch handelt es sich um eine Vernetzung aus Wirtschafts-, Ernährungs-, Gesundheits- und Verbraucherpolitik. Strategisches Ziel einer solchen Food-Chain-Politik ist, das Angebot an qualitativ hochwertigen, nachhaltig produzierten, gesundheitsfördernden und sicheren Lebensmitteln zu angemessenen Preisen bei Einhaltung von Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards sicherzustellen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit des Agribusiness zu fördern. Regulierungsinstrumente sind zum einen das *Recht*, das insbesondere die Produktion betrifft (z.B. Europäische Basisverordnung Lebensmittel), zum zweiten *fiskalische Mittel*, die vor allem auf die Steuerung der landwirtschaftlichen Märkte zielen (z.B. ein verminderter Mehrwertsteuersatz für Lebensmittel) und zum dritten *Information* und *Verbraucheraufklärung* wie Ernährungskampagnen, die die Nachfrage beeinflussen sollen (vgl. BARLÖSIUS, 1999: Kap. 8).

Zwei weitere Politikfelder liegen quer zu den bereits beschriebenen: die Nachhaltigkeitspolitik und die Gesundheitspolitik (Public Health).

Das Konzept der *Nachhaltigen Entwicklung* umfasst die Bereiche Umwelt, Soziales, Kultur und Ökonomische Nachhaltigkeit, ist also immanent mehrdimensional und muss daher mit konfligierenden Zielsetzungen und widersprüchlichen Interessen umgehen (REISCH, 2002). Im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden für den Bereich Ernährung und Landwirtschaft zwei – umstrittene – Nachhaltigkeitsindikatoren und Zielgrößen festgelegt: der Flächenanteil des ökologischen Landbaus (Ziel 2010: 20 %) und der Stickstoff-Überschuss in der Gesamtbilanz (Ziel 2010: 80 kg N/ha). Dies ist eine eher eklektische Wahl, wenn man dem allgemeinen Verständnis von „nachhaltiger Ernährung“ folgt, nämlich Ernährung, die bedarfsgerecht und alltagsadäquat, sozial differenziert und gesundheitsfördernd, risikoarm und umweltverträglich ist (EBERLE et al., 2006) sowie sozial- und kulturverträglich produziert wurde.

Der Politikbereich *Public Health* zielt auf die Förderung der Gesundheit und Lebensqualität der Bürger u.a. durch

die Forcierung spezifischer Ernährungsweisen und der Entwicklung von „food literacy“. Die Forschung hat gezeigt, dass Lebensbedingungen wie prekäre Einkommenslagen, Arbeitslosigkeit, ein im Niedergang befindliches Wohnumfeld oder kritische psychische Ereignisse wie der Verlust des Viehbestands sich negativ auf die Gesundheit auswirken können. Daher wird gefordert, die Entwicklung des ländlichen Raumes in einer systemischen Gesundheitsperspektive eng mit Ernährungspolitik und Regionalpolitik über die Food Chain hinweg zu verknüpfen. Ziel einer solchen Politik sind ökonomisch intakte, gesundheitsfördernde, ökologisch und kulturell lebenswerte und nachhaltig wirtschaftende ländliche Regionen. Die Instrumente reichen von speziellen Vermarktungsvorschriften für regionale Handwerker und Produzenten zum Erhalt der lokalen Handwerkskultur über staatliche Bildungsprogramme, Messen und Großverbraucheraktionen für regionale Lebensmittel bis zum Eingriff in die Einkaufspolitik von Supermärkten (BRYDEN und ROBERTSON, 2004).

## 4.2 Politische Akteure und Prozesse (*politics*)

Gemäß der Theorie der „Power Cluster“ (OGDEN, 1971) wird Politik von Machtgruppen in Verhandlungsprozessen im Rahmen wechselnder strategischer Koalitionen ausgehandelt. Grundlage von Macht – d.h. im Sinne von MAX WEBER (1972) die Möglichkeit, den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen – ist die Verfügung über die knappen Ressourcen Geld, Glaubwürdigkeit, Information und Recht, wobei die rechtliche Sanktionsmacht allein in der Hand des Staates bzw. der supranationalen Organisationen wie der EFSA liegt.

Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus und die Theorie der Verhandlungssysteme (MAYNTZ und SCHARPF, 1995) weisen auf die Bedeutung der Netzwerkstruktur eines Politikfelds hin, die eine entscheidende Rolle für die Ausgestaltung der Politikinhalt spielt. Im Interessenfeld „Ernährung-Agrar-Verbraucher“ gibt es alte und neue kollektive und korporative Akteure, teilweise mit veränderter Verhandlungsmacht und neuen Verhandlungsarenen: War für die letzte Legislaturperiode ein Aufweichen des traditionell mächtigen „Eisernen Dreiecks“<sup>25</sup> aus Bauernlobby, Parlament und Landwirtschaftsministerium kennzeichnend, so hat diese tradierte Koalition unter der neuen Regierung und einem wiederum umbenannten „Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“ das Potential der stärkeren Mitsprache.<sup>26</sup> Mit jedem Koalitionsvertrag werden bekanntlich auch auf informeller Ebene der Boden für neue informelle Koalitionen geschaffen, politische Zuständigkeiten neu definiert und Machtverhältnisse neu verteilt.

Bei den nicht-staatlichen Verhandlungsakteuren fällt besonders das ungleiche Verhältnis zwischen den wachsenden

Werbeetats der Lebensmittelindustrie und der Finanzmittel der CMA im Vergleich zu den verschwindend geringen und weiter sinkenden Etats für unabhängige Verbraucher- und Ernährungsinformation ins Auge. Dieser ist so eklatant, dass in einer Informations- und Kommunikationsgesellschaft auch der deutliche und in zahlreichen Erhebungen immer wieder festgestellte Reputations- und Glaubwürdigkeitsvorsprung der Warentestinstitute und Verbraucherorganisationen dies kaum ausgleichen kann. Durch die Arbeit an der Basis verfügen letztere über spezifische Information über Konsumentenwünsche und -probleme. Die ungleiche Verfügung über wichtige Ressourcen führt dazu, dass strategische Allianzen, Aktionsbündnisse, Plattformen und andere Formen der Akteurskooperation zu attraktiven politischen Strategien werden. In Zeiten leerer Haushaltskassen und zu verschlankender Bürokratie ist die „politics of the market place“ eine willkommene Ergänzung staatlicher Politik, die nun gerne bei den Marktakteuren und Intermediären Eigeninitiative und -kontrolle einfordert und an das Prinzip der Subsidiarität erinnert. In der Politikwissenschaft werden in diesem Zusammenhang unterschiedliche Verständnisse von „Governance“<sup>27</sup> diskutiert – und damit Grenzen und Chancen staatlicher und nicht-staatlicher Steuerung.

Schon allein die Tatsache, dass neue Akteure im Ernährungs- und Verbraucherpolitikbereich in das Machtspiel eingetreten sind, verändert das politische Feld. Neben den drei neuen staatlichen „Lebensmittelwächtern“ (EFSA, BFR, BVA) gehören im verbraucherpolitischen Bereich seit 2000 der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv e.V.) als Dachorganisation der staatlich unterstützten Verbraucherzentralen und -organisationen sowie Mitglieder getragene Verbraucherorganisationen wie die Verbraucherinitiative e.V., foodwatch e.V. oder das Einkaufsnetz von Greenpeace dazu. Im Bereich der Agrarpolitik spielt neben dem Deutschen Bauernverband (DBV) und der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) auch die finanziell üppig ausgestattete CMA als zentrale Marketinginstitution eine wichtige Rolle, besonders im Bereich der Verbraucherinformation und Ernährungskommunikation.

Neuerdings entwickeln sich auch innovative kooperative Politikformen (z.B. Prototyping, Codesign) (NEUNER, 2000) und Multistakeholderallianzen entlang der Nahrungsmittelkette. Ein Beispiel für eine innovative Kooperation zur Förderung der regionalen Wirtschaft ist eine britische Supermarktkette, deren Geschäftskonzept vorsieht, fünfzig Prozent der Ladenfläche für lokale bzw. regionale Frischwaren zu reservieren. Die Landwirte der Region haben eine Kooperation gegründet, um die Belieferung zu sichern.

<sup>25</sup> Das „Iron Triangle“ bezeichnet ursprünglich das Machtdreieck „Interessenverband – Verwaltung – Kongressausschuss“ in den USA und wird explizit auf die Agrarpolitik angewandt (z.B. BROWNE, 1988).

<sup>26</sup> Mit der erneuten Umbenennung wollte Minister Seehofer das Signal setzen, dass es keinen Gegensatz zwischen Verbraucherschutz und Landwirtschaft gebe (Interview gegenüber der DEUTSCHEN BAUERN KORRESPONDENZ VOM 9.12.2005).

<sup>27</sup> Governance meint die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte, von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichen Handlungen staatlicher Akteure. Im Unterschied zu der weitesten gesellschaftstheoretischen Fassung des Begriffs schließt der auf die *absichtsvolle* Regelung kollektiver Sachverhalte *im Staat* bezogene Begriff von Governance die Koordination über Marktprozesse, die Handlungskooperationen in Gemeinschaften wie der Familie sowie Prozesse „emergenter“ Strukturbildung durch das gleichgerichtete Anpassungsverhalten gesellschaftlicher Individuen aus (MAYNTZ, 2004).

Hinzu kommen Modellbauernhöfe zur Verbraucheraufklärung und eine Testküche (BRYDEN und ROBERTSON, 2004).

In der europäischen Ernährungspolitik wird eine stärkere Partizipation unabhängiger Verbraucherorganisationen am Monitoring der Lebensmittelsicherheit diskutiert. Im Bereich der Aufklärung werden auf nationaler Ebene bereits viele Projektkooperationen – insbesondere Informationsportale – und Public-Private-Partnerships zwischen staatlichen Akteuren und Verbraucherorganisationen durchgeführt. Auf globaler Ebene haben sich die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) einen wachsenden Einfluss auf politische Entscheidungen erarbeitet, beispielsweise auf das Codex-Alimentarius-Komitee von WHO / FAO.<sup>28</sup>

Solche Kooperationen und die Verzahnung der genannten Politikfelder funktioniert nicht friktionslos. Neben gemeinsamen Zielen der Akteure („Win-Win-Situationen“) gibt es auch politikfeldeigene und organisationsegoistische Zielssysteme, die mit anderen konfliktieren. In der politischen Praxis gibt es in der Tat kaum Win-Win-Situationen bzw. im ökonomischen Sinne „pareto-optimale“ Entscheidungen wie sie die Wohlfahrtstheorie kennt. Selbst beim oft zitierten Beispiel des erhöhten Verzehrs von frischem Obst und Gemüse stehen den Gewinnern – die Konsumenten, die Obst- und Gemüseproduzenten, der frischeorientierte Einzelhandel, u.U. die regionale Wirtschaft, das Gesundheitssystem (LOCK und SCHÄFER ELINDER, 2004) – auch Verlierer gegenüber, etwa die Süßwarenhersteller, die Fleischwirtschaft und die traditionelle Fast-Food-Gastronomie.<sup>29</sup> In der Regel schaffen politische Entscheidungen also Gewinner und Verlierer. Daher wird hier als Entscheidungskriterium nicht das Paretokriterium, sondern die „Kompensationsfähigkeit“ herangezogen, d.h. Politik wird solange gebilligt, wie die Gewinner die Verlierer kompensieren können. In der Wohlfahrtsökonomik werden so genannte „Kompensationskriterien“ diskutiert, mit denen allokativen und distributiven Aspekte der Wohlfahrt bewertet werden können (z.B. das Kaldor-Hicks-Kriterium oder Kriterium der Möglichkeit der Überkompensation) (FELDMANN, 1998). In der Praxis sind solche Kompensationen allerdings komplizierte Produkte von Aushandlungsprozessen. Einige Beispiele aktueller Konflikte sollen dies veranschaulichen:

*Stützung gesundheitsgefährdender Produkte durch die Agrarmarktpolitik:* Einige Maßnahmen der GAP sind sehr kostenintensiv und schaden direkt oder indirekt der öffentlichen Gesundheit. In der „Red Box“ der Gesundheitspolitik (SCHÄFER ELINDER, 2003, 2004) finden sich beispielsweise die Subventionen für Tabak, Wein, Milch(fett)/Butter und Rindfleisch. Dies steht den internationalen Anstrengungen der WHO und der EU zur Ernährungsbeeinflussung diametral entgegen, denn diese subventionierten Produkte werden für Übergewicht, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Lungenkrebs und hohe Cholesterinwerte verantwortlich

gemacht. Daher wurde die Forderung aufgestellt, parallel zur Überkreuzverpflichtung von Umweltrecht und Förderung eine „Cross Compliance“ mit Gesundheitsaspekten aufzustellen, d.h. „erste Säule“ – Zahlungen wären nur dann erlaubt, wenn das Produkt zu wenig bereitgestellt wird und die Produktion angekurbelt werden sollte zur Förderung des Konsums. Gegenwärtig trifft das nur auf Obst und Gemüse zu. Auch auf EU-Ebene wird dieser Konflikt mittlerweile erkannt und Wirkungsanalysen der GAP auf die öffentliche Gesundheit sind vorgesehen (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, 2003, Kap. 3).

*Interessengeleitete Ernährungsinformation:* Die CMA verwaltet den Absatzfonds der deutschen Landwirtschaft und Ernährungsindustrie. Ihrem Auftrag gemäß versucht sie, durch Marketingmaßnahmen den Absatz von deutschen landwirtschaftlichen Produkten zu steigern, so auch die von Fleisch. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. hat die CMA 2004 erfolgreich wegen ihrer Werbung für Fleisch mit Gesundheitsargumenten bzw. der Suggestion einer Krankheitsgefahr bei fleischloser Ernährung abgemahnt. Der Verband will nun die CMA dazu bringen, anbieterunabhängige Bildung und Verbraucheraufklärung im Ernährungsbereich zu fördern und mit der Verbraucherseite näher zusammen zu arbeiten. Die CMA sieht ihre Selbstständigkeit und ihre Rolle als Marketingorgan der deutschen Landwirtschaft in Gefahr.

*Niedrige Lebensmittelpreise:* Landwirte sind grundsätzlich an einem gesicherten Einkommen interessiert, Verbraucher an niedrigen Preisen. Allerdings bleibt schon heute der landwirtschaftlichen Produktion ein nur minimaler Anteil an der Wertschöpfungskette, der größte Teil verbleibt in Ernährungsindustrie und -handwerk sowie im Handel. Die mangelnde Preisbereitschaft der Konsumenten, bedient durch Dumpingpreise mancher Einzelhandelsketten, ist für viele Erzeuger – insbesondere den Milchproduzenten – Existenz gefährdend. Mittlerweile haben sich ganz neue Koalitionen entwickelt im Versuch, den Konsumenten den „Mehr-Wert“ von Lebensmitteln näher zu bringen, beispielsweise im Rahmen der Kampagne des Deutschen Bauernverbands „Lebensmittel sind mehr wert“ (unterstützt vom Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.) oder der von Industrie und Landwirtschaft begrüßten „Wir lieben Lebensmittel“-Kampagne der EDEKA vom Frühjahr 2005. Die Problematik wurde schließlich auch im Koalitionsvertrag der CDU, CSU und SPD aufgegriffen, worin angekündigt wird, die Bundesregierung „wird das Kartellrecht novellieren, um den Verkauf von Lebensmitteln unter Einstandspreis grundsätzlich zu untersagen“ (BUNDESREGIERUNG, 2005: 112), da der teilweise ruinöse Preiswettbewerb vor allem kleine und mittlere Betriebe belastet.

*Geschäftsgeheimnis versus Recht auf Information:* Mit dem Informationsfreiheitsgesetz sollen Behörden das Recht haben, die Verbraucher in geeigneter Form über Ergebnisse von Überwachungsmaßnahmen, z.B. aktuelle Acrylamidgehalte, zu informieren. Zum anderen sollen Konsumenten auch von Behörden Informationen fordern können. Die Industrie sorgt sich um Wahrung des Geschäftsgeheimnisses, die Verbrauchervertreter setzen auf die indirekte und präventive Wirkung des Gesetzes. Aufgrund des vom „Gammelfleischskandal“ erzeugten politischen Druckes gelangte eine Neuauflage der Gesetzesinitiative 2006 in Bundestag und Bundesrat.

<sup>28</sup> Der Codex Alimentarius ist ein internationales Standardisierungsprogramm zur Lebensmittelsicherheit unter dem Dach der Weltgesundheitsorganisation WHO und der Welternährungsorganisation FAO. Ihm gehören gegenwärtig 170 Staaten an, NGOs und Experten begleiten die Verhandlungen. Die Standards werden von der WTO anerkannt und gelten als Richtschnur im Welthandelsrecht.

<sup>29</sup> Die Autorin dankt einem anonymen Gutachter für diesen Hinweis.

## 5. Optionen

Konfliktfelder wie die hier skizzierten lassen sich nicht einfach „lösen“; aber Interessenlagen, Ressourcen- und damit Machtpotentiale und daraus entstehende Aushandlungsspielräume und reale Optionen können transparent gemacht und damit zugänglicher werden. Der vorliegende Beitrag hat aufgezeigt, dass durch eine Reihe ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen auf nationaler, europäischer und supranationaler Ebene im Güterversorgungssystem Lebensmittel die Ernährungs- und die Verbraucherpolitik politikpraktisch und konzeptionell an Bedeutung gewonnen haben und enger mit der Gesundheitspolitik verknüpft werden. Für die bislang den Lebensmittelbereich dominierende Agrarpolitik bedeutet dies, dass sie sich stärker mit diesen Bereichen verzahnen wird, will sie ein relevantes Politikfeld bleiben und den Agrarstandort Deutschland stärken, wie im Koalitionsvertrag angekündigt (BUNDESREGIERUNG, 2005: 57ff.). Sie selbst erfährt gegenwärtig auf europäischer Ebene einen radikalen Umbau zu einer Struktur-, Sozial- und Umweltpolitik, während Agrarpreis- und -mengenpolitik zumindest mittelfristig an Bedeutung verlieren werden. Markt, Recht, Gesellschaft und Politik verlangen eine stärkere Verbraucherorientierung, insbesondere im Sinne einer stärkeren Ausrichtung der Nahrungsgüterproduktion auf Konsumentenwünsche. Der Koalitionsvertrag spiegelt eine solche Verbraucherorientierung durchaus wieder, wenn auch nicht mit einer solchen Deutlichkeit wie die vorherige Regierung dies vorsah.

Auf nationaler Ebene spiegelt sich die Schwerpunktverlagerung deutlich im institutionellen Bereich, in Ansätzen auch im Agrarhaushalt des Bundes und der Organisationsstruktur des Ressorts wieder. Ein Blick in den Haushalt des BMVEL (BMVEL, 2005: 75) zeigt jedoch, wie zaghaft sich programmatische Veränderungen auf Budgets niedergeschlagen haben: Für die landwirtschaftliche Sozialpolitik (d.h. vor allem die landwirtschaftliche Alterssicherung) wurden 2005 mit 3,67 Mrd. EUR fast zwei Drittel des Gesamthaushalts eingestellt, für die nationale Marktordnung ca. 122 Mio. EUR. Für die GAK wurden 720 Mio. EUR veranschlagt, für Bundesprogramme (Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe), Modell- und Demonstrationsvorhaben (z.B. Modellregionen) sowie eine „Innovationsoffensive“ insgesamt ca. 96 Mio. EUR. Dem gesamten Bereich Verbraucherpolitik (einschließlich BfR, BVL und vzbv) standen im Vergleich dazu 109,5 Mio. EUR zu. Der Haushaltsplan 2006 des neuen BMELV wird Aufschluss über politische Prioritäten geben. Denn ohne die Zuweisung entsprechender Haushaltsmittel verbleibt Politik im symbolischen Bereich.

Auch in der wissenschaftlichen Agrarpolitik findet der Umbruch durch den Ausbau einer stärker verbraucherorientierten agrar- und ernährungspolitischen Forschung und Lehre langsam seinen Niederschlag, allerdings noch längst nicht in der erforderlichen Breite und Intensität. Einige agrarwissenschaftliche *Think Tanks* haben Positionspapiere und – durchaus gegenläufige – Vorschläge für eine Neuausrichtung der Agrar- und Ernährungsforschung vorgelegt (etwa: ISERMEYER et al., 2002; BUCHENRIEDER et al., 2002). In der Denkschrift „Forschung für eine naturgerechte Land-

wirtschaft“<sup>31</sup> wurde gefordert, den Inhalt der Forschung auf das Verhältnis Natur – Landwirtschaft – Ernährung – Mensch zu verbreitern, die Nahrungsmittelkette als System zu betrachten sowie die Themen Nachhaltigkeit und Gesundheit zu integrieren. Zur Initiierung und Durchführung solcher Forschungsprojekte wird auch eine Anpassung der Ausbildung und Umorientierung der bislang überwiegend produktionsorientierten Forschungsmittel (OBER, 2004) gefordert. Das Grundsatzpapier Ernährungspolitik des Ernährungsbeirats (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR VERBRAUCHER- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK, 2005: 41) greift eine alte Forderung der WHO auf, Ernährungspolitik als unabhängiges Gebiet multidisziplinärer Forschung festzulegen und hierfür ausreichende Mittel über die Ressorts hinweg zur Verfügung zu stellen.

Das BMELV arbeitet seit geraumer Zeit an einer Umstrukturierung der ganz überwiegend agrarisch geprägten Ressortforschung. Bislang wurden die Strukturen gestrafft, insbesondere die ehemals produktorientierten Forschungsanstalten zu einer einheitlichen Bundesforschungsanstalt (BFEL) in Karlsruhe zusammengefasst. Die inhaltliche Anpassung der Forschungsschwerpunkte und Förderpläne steht in den Anfängen. Entsprechende Empfehlungen zu Struktur und Inhalten einer „wissenschaftlichen Politikberatung“ auf dem Feld der Agrar- und Ernährungswissenschaften hat zudem der WISSENSCHAFTSRAT (2004) vorgelegt.

Wie der Beitrag zeigte, beschränkte sich die bisherige politische Gestaltung im Bereich Ernährung bislang weitgehend auf Verbraucherinformation und -bildung. Von anderen Instrumenten und der expliziten Verknüpfung zur Agrar-, Verbraucher- und Gesundheitspolitik wurde kaum Gebrauch gemacht. Dabei böte sich für eine aktive Food-Chain-Politik gerade hier ein relativ breiter nationaler Handlungsspielraum, etwa bezüglich der Kooperation mit anderen Politikfeldern, der Wahl politischer Instrumente, der zu gewinnenden Akteursallianzen, der einzusetzenden Kommunikationswege sowie der zu fördernden Forschung und Lehre.

## Literatur

- AGRARSOZIALE GESELLSCHAFT E.V. (2003): Weiter denken – Agrarpolitik für ein gemeinsames Europa der Zukunft. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen (140). Agrarsoziale Gesellschaft e.V., Göttingen.
- (2004): Wie geht’s weiter. WTO – Agrarpolitik zwischen Liberalisierung und globaler Gerechtigkeit. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen (142). Agrarsoziale Gesellschaft e.V., Göttingen.
- AKERLOF, G. (1970): The market for “lemons”. Quality uncertainty and the market mechanism. In: Quarterly Journal of Economics 84 (3): 488-500.
- ANTONOVSKY, A. (1997): Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit. Deutsche Gesellschaft für Verhaltenstherapie (dgv), Tübingen.
- BARLÖSIUS, E. (1999): Soziologie des Essens. Eine sozial- und kulturwissenschaftliche Einführung in die Ernährungsforschung. Juventa, Weinheim/München.
- BÖCKER, A., R. HERRMANN, M. GAST und J. SEIDEMANN (2004): Qualität von Nahrungsmitteln. Peter Lang, Frankfurt/Main.

<sup>31</sup> <http://www.bfn.de/10/index.htm>

- BRIDGES CONSULTING (2006): Verbraucherschutzindex 2006. Abschlussbericht. Eine Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V., Berlin, Juni 2006.
- BROWNE, W. (1988): Private interests, public policy, and American agriculture. University Press of Kansas, Lawrence.
- BRYDEN, J. und A. ROBERTSON (2004): Rural development and food policy in Europe. In: *Food and Agriculture* 10 (1): 24-27.
- BUCHENRIEDER, G., S. VON CRAMON-TAUBADEL, T. HECKELEI, P. WEHRHEIM und C. WEISS (2002): Zukunft der agrar- und ernährungsökonomischen Forschung und Lehre. In: *Agrarwirtschaft* 51 (4): 189-191.
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) (2005): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2005. BMVEL, Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin.
- (2003): Aktionsplan Verbraucherschutz. Bericht der Bundesregierung. Drucksache 323/03, Berlin.
- (2004a): Erster Verbraucherpolitischer Bericht 2004 der Bundesregierung. BMVEL, Berlin.
- (2004b): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin.
- (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin.
- BURNS, T. und R. UEBERHORST (1988): *Creative democracy: Systematic conflict resolution and policymaking in a world of high science and technology*. Praeger, New York.
- CAP GEMINI und ERNST & YOUNG (2002): State of the art in food. The changing face of the worldwide food industry. Cap Gemini Ernst & Young, Sulzbach.
- DARBY, M.R. und E. KARNI (1973): Free competition and the optimal amount of fraud. In: *Journal of Law and Economics* 16 (1): 67-88.
- DBV (Deutscher Bauernverband) (2004): Situationsbericht 2005. Trends und Fakten zur Landwirtschaft. Deutscher Bauernverband, Bonn.
- DGE (Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V.) (2004): Ernährungsbericht 2004. Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Bonn.
- EBERLE, U., D. HEYN, R. REHAAG und U. SIMSHÄUSER (Hrsg.) (2006): *Ernährungswende. Eine Herausforderung für Politik, Unternehmen und Gesellschaft*. oekom Verlag, München.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2003): Sachstandsbericht über die Arbeit der Europäischen Kommission im Bereich der Ernährung in Europa, Oktober 2002. In: [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/documents/nutrition\\_report\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_report_de.pdf).
- FELDMANN, H. (1998): Zur Problematik des Effizienzziels in der Wirtschaftspolitik. In: *WiSt* 27 (7): 354-360.
- FINE, B. und E. LEOPOLD (1993): *The world of consumption*. Routledge, London, New York.
- FOODWATCH E.V. (2005): Lug und Trog. Der foodwatch-Report über billige Futtermittel, die uns teuer zu stehen bekommen. Foodwatch Futtermittel-Report, foodwatch e.V., Berlin.
- GABRIJELCIC-BLENKUS, M., J. ZAKOTNIK und K. LOCK (2004): Health impact assessment: Implementing the CAP in Slovenia after accession. In: *eurohealth* 10 (1): 17-23.
- GORMLEY, T.R., G. DOWNEY und D. O'BEIRNE (1987): *Food, health and the consumer*. Elsevier, Amsterdam, New York.
- GRABSKI-KIERON, U. (2003): Integrierte ländliche Entwicklung – Mittelpunkt der zukünftigen Agrarpolitik?! In: *Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Weiter denken – Agrarpolitik für ein gemeinsames Europa der Zukunft. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen* (140). Agrarsoziale Gesellschaft e.V., Göttingen: 66-79.
- GRAFFEO, M., L. SAVADORI, L. LOMBARDI, K. TENTORI, N. BONINI und R. RUMIATI (2004): Trust and attitude in consumer food choices under risk. In: *Agrarwirtschaft* 53 (8): 319-327.
- GROSSKOPF, W. (2001): Agrarpolitik und der Pfad der Tugend. In: *Agrarwirtschaft* 50 (8): 498-504.
- HALCROW, H.G., R.G.F. SPITZE und J.E. ALLEN-SMITH (1994): *Food and agricultural policy. Economics and politics*. McGraw-Hill, New York.
- HAYN, D., C. EMPACHER und S. HALBES (2005): Trends und Entwicklungen von Ernährung im Alltag. Ergebnisse einer Literaturrecherche. Ernährungswende, Materialienband Nr. 2. Institut für sozial-ökologische Forschung, Frankfurt am Main.
- HIRSCHMAN, A.O. (1974): *Abwanderung und Widerspruch*. Mohr, Tübingen.
- IMKAMP, H. (2004): Mangelnde Funktionsfähigkeit auf Konsumgütermärkten? Kritische Bestandsaufnahme einer fünfzigjährigen empirischen Forschungstradition. In: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 55 (1): 106-125.
- ISERMAYER, F., G. BREITSCHUH, H.-U. HENSCHKE, E. KLAM, B. PETERSEN und H. SCHÖN (2002): *Agrar- und Ernährungsforschung in Deutschland. Probleme und Lösungsvorschläge*. Dachverband Wissenschaftlicher Gesellschaften der Agrar-, Forst-, Ernährungs-, Veterinär- und Umweltforschung e.V., Braunschweig.
- JANNING, F. (2004): Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Verbraucherschutzpolitik in Deutschland. In: *Zeitschrift für Politik* 51 (4): 401-433.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2005): Mehr Gesundheit, Sicherheit und Zuversicht für die Bürger – Eine Gesundheits- und Verbraucherschutzstrategie. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (2007-2013). Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.
- (1999): Weissbuch zur Lebensmittelsicherheit. KOM 1999-719 endgültig.
- LANG, T. (2004): European agricultural policy: Is health the missing link? In: *eurohealth* 10 (1): 4-8.
- LOCK, K. (2004): Why should public health be part of an integrated European agriculture and food policy. In: *eurohealth* 10 (1): 1-4.
- LOCK, K. und L. SCHÄFER ELINDER (2004): European fruit and vegetable sector reform. An opportunity to benefit both agriculture and public health. In: *eurohealth* 10 (1): 28-30.
- MAYNTZ, R. (2004): Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G.F. (Hrsg.): Tagungsband der Konferenz „Governance-Forschung: Stand und Entwicklungslinien, 4.-6. März 2004. MPIfG Working Paper 04/1. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- MAYNTZ, R. und F. SCHARPF (1995) (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Campus, Frankfurt/Main.
- MEYER, R. und A. SAUTER (2004): Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage. Eine Basisanalyse. Frankfurt a. M.: Deutscher Fachverlag. Berichte des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB).
- MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LÄNDLICHEN RAUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2006): *Verbraucherschutz und Ernährung 2005/06. Sicherheit vom Acker bis auf den Teller*. Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg, Stuttgart.

- MÜLLER, E. (2003): Nachhaltige Agrar- und Ernährungswirtschaft aus Sicht der Verbraucher. In: Girmau, M., L. Hövelmann, W. Wolf Wahmhoff und H. Wurl (Hrsg.): Nachhaltige Agrar- und Ernährungswirtschaft. Erich Schmidt Verlag, Berlin: 202-208.
- NEUNER, M. (2000): Collective prototyping: A consumer policy strategy to encourage ecological marketing. In: Journal of Consumer Policy 23 (2): 153-175.
- OBER, S. (2004): Agrarforschung in Deutschland. Studie im Auftrag der Zukunftsstiftung Landwirtschaft, Berlin.
- OGDEN, D. (1971): How national policy is made. In: National Public Policy Education Committee (Hrsg.): Increasing understanding of public problems and policies - 1971. Farm Foundation, Oak Brook, IL: 5-10.
- PECHAN, P. (2005): Precautionary principle. In: Pechan, P. und G.E. de Vries (Hrsg.): Genes on the menu. Facts for knowledge-based decisions. Springer, Berlin: 116-123.
- PECHAN, P., G. SAKELLARIS und A.-K. BOCK (2005): Public perception of GM Crops. In: Pechan, P. und G.E. de Vries (Hrsg.): Genes on the menu. Facts for knowledge-based decisions. Springer, Berlin: 135-142.
- REISCH, L.A. (2002): Kultivierung der Nachhaltigkeit – Nachhaltigkeit als Kultivierung? In: GAIA - Ökologische Perspektiven in Natur-, Geistes- und Wirtschaftswissenschaften 11 (2): 113-118.
- (2003): Transparenz auf Nahrungsmittelmärkten: Theoretische Begründung und verbraucherpolitische Praxis. In: Hauswirtschaft und Wissenschaft 51 (2): 58-64.
- (2005a): Verbraucherpolitik auf Vertrauensgütermärkten. In: Held, M., G. Kubon-Gilke und R. Sturn (Hrsg.): Grundfragen der normativen und institutionellen Ökonomik. Jahrbuch 4: Reputation und Vertrauen. Metropolis, Marburg: 185-206.
- (2005b): Neue Verbraucherpolitik – Ziele, Strategien und Instrumente. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 36 (8): 441-445.
- REISCH, L.A. und G. SCHERHORN (2005): Kauf- und Konsumverhalten. In: Frey, D., L. von Rosenstiel und C. Graf Hoyos (Hrsg.): Wirtschaftspsychologie. Beltz, Weinheim: 180-187.
- SCHÄFER ELINDER, L. (2003): Public health aspects of the EU common agricultural policy. Developments and recommendations for change in four sectors: Fruit and vegetables, dairy, wine and tobacco. National Institute of Public Health, Stockholm.
- (2004): The EU common agricultural policy from a public health perspective. In: Food and Agriculture 10 (1): 13-16.
- SCHERHORN, G. (1983): Autonomes Konsumentenverhalten und informelle Produktion. In: Hauswirtschaft und Wissenschaft 31 (6): 297-305.
- SCHOLDERER, J. und K.G. GRUNERT (2005): Consumers, food and convenience: The long way from resource constraints to actual consumption patterns. In: Journal of Economic Psychology 26 (1): 105-128.
- SCHUBERT, K. (1991): Politikfeldanalyse. Leske & Budrich, Opladen.
- SCHÜPPENHAUER, A. (1998): Multioptionales Konsumentenverhalten und Marketing. Gabler, Wiesbaden.
- SIMPSON, J.R. und T. SCHOENBAUM (2003): Non-trade concerns in WTO trade negotiations: legal and legitimate reasons for revisiting the "box" system. In: International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology 2 (3/4): 399-410.
- VDI-JOURNAL (2004): Ernährungspolitik als Investition in die Zukunft (2/2004): 10-11.
- VON CRAMON-TAUBADEL, S. (2004): Die Auswirkungen der WTO-Agrarverhandlungen auf die Land- und Ernährungswirtschaft in Osteuropa. In: Agrarsoziale Gesellschaft (Hrsg.): Wie geht's weiter. WTO – Agrarpolitik zwischen Liberalisierung und globaler Gerechtigkeit. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen (142). Agrarsoziale Gesellschaft e.V., Göttingen: 87-98.
- WASKOW, F. und R. REHAAG (2004): Ernährungspolitik nach der BSE-Krise – ein Politikfeld in Transformationen. Ernährungswende Diskussionspapier Nr. 6. KATALYSE Institut, Köln.
- WEATHERILL, S. (1996): The evolution of European consumer law and policy: From well informed consumer to confident consumer? In: Micklitz, H.-W. (Hrsg.): Rechtseinheit oder Rechtsvielfalt in Europa? Rolle und Funktion des Verbraucherrechts in der EG und den MOE-Staaten. Nomos, Baden-Baden: 423-471.
- WEBER, M. (1972): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Mohr, Tübingen.
- WILHELMSSON, T. (2004): The abuse of the "confident consumer" as a justification for EC consumer law. In: Journal of Consumer Policy 27 (3): 317-337.
- WINSTON, G.C. (1982): The timing of economic activities. Cambridge University Press, Cambridge, MA.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR VERBRAUCHER- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK BEIM BMVEL (2005): Grundsatzpapier Ernährungspolitik. Arbeitsgruppe „Ernährungspolitik“ unter der Federführung von Angelika Meier-Ploeger, August 2005. Kassel-Witzenhausen, Berlin.
- WISSENSCHAFTSRAT (2004): Empfehlungen zur Entwicklung der Rahmenbedingungen der Forschung in Ressortforschungseinrichtungen: am Beispiel der Forschungsanstalten in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL). Drucksache 910-04. Januar 2004, Berlin.
- WHO (World Health Organization) (2001): The first Action Plan for food and nutrition policy. World Health Organization, Regional Office for Europe, Copenhagen.
- (2002): Progress report on the first Action Plan for food and nutrition policy in WHO European region. World Health Organization, Regional Office for Europe, Copenhagen.

Autorin:

**PROF. DR. LUCIA A. REISCH**

Copenhagen Business School, Department of Intercultural Communication and Management

Porcelænshaven 18A, 1, DK-2000 Frederiksberg, Denmark

Tel.: +(45)-38 15 31 90, Fax: +(45)-38 15 38 40

E-Mail: lr.ikl@cbs.dk