

**Edda-Müller-Archiv**

**[www.bayerischer-anwaltverband.de](http://www.bayerischer-anwaltverband.de)**

---

**Agrarwende und Verbraucher (2001)**

Berlin, 1. Oktober 2001

## **Agrarwende und Verbraucher**

**Edda Müller**

### **1. Einleitung**

Die Reform der Agrarpolitik ist spätestens seit Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts auf der politischen Agenda. Sie wurde trotz anhaltender Kritik auch aus Verbraucherkreisen an den Absurditäten der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) von der nationalen Agrarpolitik nur äußerst zögerlich in Angriff genommen. Erinnert sei an Milchseen, Butterberge und subventionierte Rindfleischexporte, an wachsende Umweltbelastungen<sup>1</sup> sowie den anhaltenden Niedergang der deutschen Landwirtschaft und der ländlichen Räume, der trotz oder wegen massiver Transferzahlungen an die Landwirtschaft nicht verhindert wurde. Haupttriebfedern der auf EU-Ebene eingeleiteten Reformen (kleine GAP-Reform von 1992 sowie die 1999 beim EU-Gipfel in Berlin verabschiedete Agenda 2000) waren vielmehr der Druck der Handelspartner der EU im Rahmen der Uruguay-Runde sowie die EU-Kommission, die angesichts der Belastungen des EU-Haushalts durch die Höhe der Agrarsubventionen einen Ausweg aus der Finanzfalle suchte. Unter dem Eindruck der BSE-Krise hat sich das Blatt gewendet. „Der Ministerwechsel vom Januar 2001 in Deutschland, bei dem der Verbraucherschutz als Kern der Agrarpolitik definiert wurde, kommt daher ... einer Revolution von oben gleich. Voraussetzung war eine Revolution von unten, eine Revolution der Verbraucher, die mit ihren Kaufentscheidungen in kürzester Zeit den Markt für Rindfleisch vernichtet hatten“<sup>2</sup>

Ich werde im Folgenden die These erläutern, dass eine Agrarwende in Deutschland ohne eine aktive Unterstützung der Verbraucher nicht erfolgreich sein wird. Notwendig ist - neben Veränderungen der Agrarpolitik selbst - eine aktive Verbraucherpolitik, die den Verbraucher, sein Kaufverhalten und die Hemmnisse, die einer Veränderung der Konsummuster entgegenstehen, direkt in den Blick nimmt. Die Wiederherstellung des „Verbrauchervertrauens“ in deutsche Lebensmittel darf nicht allein als eine Angelegenheit

---

<sup>1</sup> vgl. Wolfgang Haber, Jürgen Salzwedel: Umweltprobleme der Landwirtschaft, hrsg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart, 1992

<sup>2</sup> Michael Ehrke: Frisch auf den Tisch ... Die BSE-Krise, die europäische Agrarpolitik und der Verbraucherschutz, Friedrich Ebert Stiftung, Schriftenreihe Internationale Politik, o. Jahr (2001), S. 9

von Marktforschern und Werbestrategen begriffen werden, vielmehr gilt es, die Rahmenbedingungen des Konsums durch politisches Handeln aktiv zu verändern und zu gestalten. Im folgenden Kapitel werde ich zunächst die Erwartungen der Verbraucher, die ja zugleich auch Bürger und Steuerzahler sind, an eine Agrarwende darlegen. Kapitel 3 skizziert die Eckpunkte einer potenziellen Bündnispartnerschaft von Landwirten und Verbrauchern sowie die gemeinsamen Ziele von Landwirten, den auf dem Lande und in den Städten lebenden Menschen hinsichtlich der Agrarwende. Kapitel 4 befasst sich mit der Rolle der Verbraucher und den notwendigen Veränderungen der Verbraucherpolitik und ihres Instrumentariums. Im letzten Kapitel wird ein Fazit gezogen.

## 2. Verbraucher, Bürger und Steuerzahler

Nahrungsmitteln sind für die Verbraucher ein ganz besonderes Gut, das sich von Gütern industrieller Produktion unterscheidet. Nahrungsmittel sind für den Menschen **Lebensmittel**, d.h. der Mensch muss für seine Existenzhaltung und um gesund zu bleiben, regelmäßig essen und trinken. Diese selbstverständliche, scheinbar triviale Feststellung beeinflusst ganz entscheidend die Einstellungen der Verbraucher gegenüber den Produzenten von Lebensmitteln. Sie erklärt die heftige Reaktion und zeitweise Kaufverweigerung bei Rindfleisch auf dem Höhepunkt der BSE-Krise. Sie prägt auch die Erwartungen der Verbraucher an die Agrarwende.

Die Einstellungen der Verbraucher gegenüber der Landwirtschaft und den Landwirten unterscheidet sich kaum von dem Bild, das sich die meisten Landwirte von sich selbst machen und dass insbesondere von maßgeblichen Bauernvertretern vermittelt wurde und wird. Die Verbraucher waren lange Zeit bereit, die Erzeuger ihrer Lebensmittel als „Produzenten *sui generis*“ zu betrachten. Sie vertrauten den Bauern sowohl hinsichtlich der gesundheitlichen Unbedenklichkeit als auch der Qualität ihrer Erzeugnisse. Viele Verbraucher glaubten auch zu gern, dass die Erzeugung von Produkten aus der Natur – von Pflanzen und Nutztieren – nicht in naturschädlicher Weise geschehen könne. Sie genossen deshalb weitgehend bedenkenlos immer niedrigere Lebensmittelpreise und verdrängten z. B. angesichts des bequemen und billigen Angebots von Hühnerbratereien ein aufkeimendes Unbehagen über die Art der Aufzucht und Haltung der Tiere. Die Verbraucher waren also bereit, die Bauern „als die

letzten Vertreter eines besonderen Standes zu betrachten, der zumindest partiell den modernen industriellen Konflikten und postindustriellen Unübersichtlichkeiten entzogen sein sollte“<sup>3</sup>

Die Lehren, die wir heute aus den heftigen Reaktionen der Verbraucher auf die BSE-Krise und deren in jede Wohnstube vermittelte Bilder ziehen sollten, dürfen daher die tiefliegenden Ursachen der Vertrauenskrise und Kaufverweigerung nicht aus dem Blick verlieren. Die Angst vor Gesundheitsschäden und Krankheit war nur ein Motiv. Mit verbesserten Kontrollen und Maßnahmen der Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelüberwachung wird sich dieser Sorge begegnen lassen. Nachhaltigere Wirkungen wird der Vertrauensverlust, die Enttäuschung und das Aufwachen breiter Verbraucherkreise aus der bisherigen Sicherheits- und Qualitätsillusion<sup>4</sup> haben. Ihnen kann nur mit einer grundlegenden Reform der Agrarpolitik und der Verbraucherpolitik begegnet werden. Das Aufwachen der Verbraucher aus der Illusion, Sicherheit und Qualität zu billigsten Preisen haben zu können, ist – wenn es richtig angepackt wird – eine Chance für das Gelingen einer neuen Agrarpolitik, die nicht nur auf die Kaufkraft der Konsumenten, sondern auch auf deren Bürgersinn und Wunsch nach Lebensqualität ausgerichtet ist.

Die Agrarpolitik der letzten Jahrzehnte war mit erheblichen Belastungen für die Umwelt, mit der Zerstörung zahlreicher Biotope und einem dramatischen Artenrückgang verbunden.<sup>5</sup> Seit 1970 sind in der Landwirtschaft mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze weggefallen. Der Anteil der landwirtschaftlichen Erlöse an den Lebensmittelkosten, der zu Beginn der 80er Jahre noch bei 44 Prozent lag, ist auf 26 Prozent gesunken (bei Brotgetreide beträgt er nur noch 4 Prozent).<sup>6</sup> Die ökologischen wie die sozialen Folgen der Agrarpolitik haben Auswirkungen auf die Lebensqualität aller Bürger und können diese daher nicht gleichgültig lassen. Die Freude an schönen Landschaften, an ihrer Vielgestaltigkeit, ihren Pflanzen und Tieren ist für viele Menschen ein wichtiger Teil ihrer Lebensqualität. Die Kulturlandschaften Deutschlands und Europas wurden durch das Werk der Bauern über viele Jahrhunderte geschaffen. Sie waren und sind trotz erheblicher Beeinträchtigungen Standort und Heimat einer mannigfaltigen Flora und Fauna. Sie sind auch die Grundlage kultureller Identität, die nicht zuletzt in einem reichhaltigen kulinarischen Erbe ihren Ausdruck findet. Auch wenn manche

---

<sup>3</sup> Ehrke, a.a.O., S. 8

<sup>4</sup> vgl. Gerhard Scherhorn: Verbraucher und Lebensmittelpreise: Das mühsame Aufwachen aus der Qualitätsillusion, in: Verbraucherzentrale Bundesverband, Hrsg.: Muss Lebensmittel-Qualität mehr kosten? Herausforderungen an eine neue Verbraucherpolitik, Dokumentation eines Gedankenmenüs am 15. Mai 2001 in Berlin, S. 47-53

<sup>5</sup> vgl. Bundesamt für Naturschutz: Rote Liste, Bonn, 1996

Städter sich des Beitrags der Land- und Forstwirtschaft an der Schaffung und Erhaltung der Kulturlandschaft kaum noch bewusst sein mögen, so verbinden sie doch die Liebe zu Natur und Landschaft mit den Bildern von ländlichen Räumen, Dörfern und Bauernhöfen. Die romantisierenden Vorstellungen, die sie sich von Bauernhöfen und der Arbeit der Bauern machen, haben mit der heutigen Realität der Landbewirtschaftung und Tierhaltung nicht mehr viel zu tun.

Eine neue Agrarpolitik sollte derartigen romantischen Wünschen des konsequenzlosen „Zurück zur Natur“ hinsichtlich der Betriebsweise der Landwirte keinen Vorschub zu leisten. Sie sollte aber den Wunsch vieler Bürger nach einer Erhaltung der Kulturlandschaft und Artenvielfalt sowie einer Nahrungsmittelproduktion, die im Einklang mit den Erfordernissen von Umwelt und Natur erfolgt und ethische Werthaltungen wie den Tierschutz beachtet, als einen Schatz ansehen, den es zu bergen und zu nutzen gilt. Dabei gilt es insbesondere zu vermitteln, dass landwirtschaftliche Produktion häufig erst die Voraussetzung für eine dauerhafte Bewahrung artenreicher und ästhetisch ansprechender Landschaften ist. Hutter hat diesen Zusammenhang am Beispiel der Milch treffend auf den Punkt gebracht. Milch lasse sich in anderen Teilen der Welt billiger produzieren. „Aber wir müssen weiter denken und uns die Konsequenzen vor Augen führen, die eine Aufgabe der Milchproduktion hätte: ... Um Milchprodukte herstellen zu können, braucht man Futtermittel für die Kühe, also Gras und Wiesenheu. Dafür gibt es Wiesen, und mit den Wiesen gibt es Blumen und Schmetterlinge“<sup>7</sup>.

Die bisherige Agrarpolitik hatte aber nicht nur unbefriedigende Folgen für die Privathaushalte in ihrer Eigenschaft als Verbraucher und Bürger. Sie hat sie auch als Steuerzahler kräftig zur Kasse gebeten. So betragen allein im Jahr 2001 die Folgekosten der BSE-Krise in Deutschland 925 Millionen DM<sup>8</sup>. Von den derzeit jährlich rund 86 Milliarden DM EU-Agrarsubventionen entfällt auf den deutschen Steuerzahler ein Anteil von knapp 26 Prozent. Dies sind durchschnittlich 27 DM pro Kopf und Monat.

Die Erwartungen der Verbraucher, Bürger und Steuerzahler an die Agrarwende liegen somit auf der Hand. Es gilt politische Rahmenbedingungen zu schaffen, die

---

<sup>6</sup> vgl. Deutscher Bauernverband (Hrsg.): Situationsbericht 2001, Bonn 2001, S. 37

<sup>7</sup> Claus-Peter Hutter, in: Verbraucherzentrale Bundesverband, Hrsg. a.a.O., S. 77

<sup>8</sup> BMVEL: 100 Tage-Bilanz von Bundesverbraucherministerin Renate Künast, 20. 4. 2001

- eine hohe Basisqualität und gesundheitliche Unbedenklichkeit der Nahrungsmittel auf allen Stufen der Nahrungsmittelkette durch gesetzliche Auflagen, Kontrollen und wirksame Sanktionen gegen Verstöße sicherstellen,
- es dem Verbraucher möglich machen, das Preis-Leistungs-Verhältnis von Lebensmitteln zu beurteilen und ihn in die Lage zu versetzen, seinen Präferenzen und Werthaltungen gemäße Kaufentscheidungen zu treffen,
- staatliche und supranationale Finanztransfers an die Landwirtschaft möglichst reduzieren und den verbleibenden Förderungsbedarf so zu gestalten, dass die Gegenleistung der Landwirtschaft für den Steuerzahler erkennbar wird. Öffentliche Mittel sollten nur in solche Leistungen der Landwirtschaft gelenkt werden, die im allgemeinen Interesse liegen und die – weil sie dem Umwelt- und Naturschutz sowie der Landschaftspflege oder dem Tierschutz dienen -, auf dem Markt keinen Preis haben.

### **3. Ziele und Eckpunkte der Agrarwende – Bündnis zwischen Landwirten und Verbrauchern**

Die bisherige Agrarpolitik hat in eine Sackgasse geführt. Leidtragende sind vor allem die Landwirte. Sie wurden durch die politischen Rahmenvorgaben sowie den Konkurrenzkampf im Bereich der Ernährungsindustrie und des Handels zu einem Verhalten getrieben, bei dem es in erster Linie um Kostenwettbewerb und nicht um Wettbewerb um Qualität und Produktdifferenzierung ging.<sup>9</sup> Angesichts der angestrebten Erweiterung der Europäischen Union durch weitgehend agrarisch ausgerichtete Länder in Mittel- und Osteuropa sowie dem Druck der Entwicklungsländer und anderer in der Welthandelsorganisation zusammengeschlossener Agrarexporteure ist die Fortsetzung der bisherigen Subventionspolitik weder finanziell darstellbar noch politisch machbar.

Für eine Politik der Agrarwende folgt hieraus zweierlei: Die deutschen Landwirten müssen einerseits lernen, sich im Bereich der Nahrungsmittelproduktion als Unternehmer zu betätigen, die Chancen auf dem Markt aktiv schaffen und bedienen. Wie in der industriellen Produktion wird es darum gehen, sich im nationalen und internationalen Wettbewerb durch Qualität und Produktinnovationen zu behaupten. Dieser Lernprozess muss durch

---

<sup>9</sup> vgl. Ehrke, a.a.O., S. 5

ökonomische Anreize bzw. „desincentives“ (Umsteuerung der Subventionen) ebenso beschleunigt werden wie durch eine veränderte Beratungspraxis und neue Inhalte in der Ausbildung und Fortbildung von Landwirten. Andererseits muss durch eine Politik, die Wertschöpfung in die ländlichen Räume zurückbringt und die Leistungen der Landwirtschaft für die Gesellschaft honoriert, die Zukunft der im ländlichen Raum lebenden Menschen und insbesondere die Zukunft der in der Landwirtschaft tätigen Familien gesichert werden.

Die gegenwärtig unter dem sperrigen, technokratisch anmutenden Begriff der „multifunktionalen Landwirtschaft“ diskutierten Eckpunkte und Maßnahmen der Agrarwende führen m.E. in die richtige Richtung. Sie sollen deshalb hier nicht wiederholt werden. Hinsichtlich ihres Niederschlags in der praktischen Politik sehe ich jedoch noch einige Probleme und Defizite, deren Beseitigung mir für den Erfolg der Agrarwende notwendig zu sein scheint.

Die einzige, in der Verbraucherschaft erkennbare Botschaft der neuen Agrarpolitik, ist neben dem Versprechen, die Lebensmittelsicherheit zu erhöhen, die Herausstellung des ökologischen Landbaus und von Produkten aus biologischem Anbau. Dabei wird in der Phase des Übergangs zu einem unternehmerischen Handeln der Landwirte mit Recht versucht, die breite Markteinführung dieser Produkte mit staatlicher Unterstützung zu befördern. Die Achillesferse dieser Strategie ist die mangelnde Aufklärung der Verbraucher über den nicht allein egoistischen gesundheitlichen Nutzen des Kaufs und Verzehrs von Öko-Nahrungsmitteln. Um nicht das Risiko eines erneuten Vertrauensverlusts der Verbraucher vor zu programmieren, wäre es wichtig zu vermitteln, dass Produkte aus ökologischem Anbau vor allem deshalb auf den Speiseplan gehören, weil sie mit weniger Umweltbelastung, einer geringeren Produktivität bei der Tieraufzucht und Tierhaltung und einem erhöhten Einsatz an menschlicher Arbeitskraft erzeugt werden.

Defizitär ist das ins Werk setzen der Agrarwende darüber hinaus im Hinblick auf konkrete Strategien und Instrumente zur wirtschaftlichen Revitalisierung der ländlichen Räume. Im Bereich der Raumnutzung ist der Trend zur Zersiedelung und Ausuferung der städtischen Räume in die Landschaft ungebrochen. Dieser Trend konterkariert Ziele zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung von Nahrungsmitteln mit neuer Qualität, und er steht insbesondere im Widerspruch zu den flächenbeanspruchenden Zielen, der Landwirtschaft durch die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe neue Einkommensquellen zu eröffnen. Auch

mit Blick auf die Finanzierungsmechanismen ist derzeit unklar, in welcher Form die Bundesmittel für die Leistungen der Landwirte für den Naturschutz und die Landschaftspflege sowie die Leistungen der Länder für den Naturschutz und die Landschaftspflege koordiniert eingesetzt werden sollen. Eine verbesserte Kooperation zwischen den für die Agrarpolitik zuständigen Ressorts und den für den Naturschutz und die Landschaftspflege verantwortlichen Ressorts in Bund und Ländern ist deshalb dringend geboten.

In hohem Maße defizitär ist aus Verbrauchersicht insbesondere die Entwicklung von Strategien und Instrumenten, mit denen die Verbraucher zu einer aktiven Unterstützung der Agrarwende bewegt werden können. So richtig es ist, das Bio-Siegel mit hohem Werbeaufwand den Verbrauchern bekannt zu machen, so wichtig wäre es auch über Instrumente nachzudenken, die zusätzlich zur Werbung, bei der Verbraucher als Objekt der Agrarwende betrachtet werden, die Entscheidungsfähigkeit und Wahlmöglichkeit der Verbraucher bei ihrem Einkauf an der Ladentheke verbessern.

Landwirte und Verbraucher haben daher in den gegenwärtigen politischen Diskussionen und Strategieentwicklungen eines gemeinsam. Sie sind lediglich Objekt einer gutgemeinten Reform. Während man die Landwirte durch eine Veränderung der Subventionspolitik zu einem veränderten Verhalten zwingen kann, ist die für den Erfolg der Agrarwende notwendige Veränderung des Kaufhaltens der Verbraucher ungewiss. Die Vertretungen der Landwirte und der Verbraucher sollten deshalb jedes Interesse an einer Bündnispartnerschaft bei der Gestaltung der Agrarwende haben.

#### **4. Rolle des Verbrauchers und Notwendigkeit einer aktiven Verbraucherpolitik**

In der gegenwärtigen Diskussion über die Risiken und Chancen der Agrarwende wird viel gerätselt über die Rolle der Verbraucher. Die Verbraucher werden dabei vielfach als „unbekannte Wesen“ behandelt, deren künftiges Verhalten quasi Gott-gegeben zu antizipieren und hinzunehmen sei. Ich werde im Folgenden einige Ergebnisse der aktuellen Verbraucherforschung wiedergeben. Diese begründen m.E. die Notwendigkeit, erkennbare Trends durch eine aktive Verbraucherpolitik zu verstärken und für die gesamtgesellschaftlich notwendige Agrarwende nutzbar zu machen.



#### 4.1 Aktuelles Verbraucherverhalten und Trends

Die deutschen Verbraucher halten in der Europäischen Union den negativen Rekord, im Vergleich zu anderen europäischen Ländern den niedrigsten Anteil ihres Haushaltseinkommens, für Nahrungs- und Genussmittel auszugeben<sup>10</sup>. Dieser Negativrekord ist nicht zuletzt die Folge eines extrem harten Preiskampfs im deutschen Lebensmittelhandel. Im Jahr 2000 entfielen 41,8 % des Lebensmittelumsatzes auf Verbrauchermärkte und 30,9 % auf Discounter, während sich kleine Geschäfte, die über die Hälfte der Gesamtheit ausmachen, einen Umsatzanteil von 19,7 % teilen mussten<sup>11</sup>. Es ist daher durchaus verständlich, dass konventionell wirtschaftende Landwirte und die Ernährungswirtschaft einem deutschen Alleingang, mit dem etwa durch strengere Umwelt- und Tierschutzstandards die Kosten der Produktion erhöht werden, skeptisch begegnen. Über keine Frage wird daher derzeit so heftig gestritten und spekuliert, wie über die Bereitschaft der deutschen Verbraucher, für bessere Nahrungsmittelqualität höhere Preise zu akzeptieren.

Bei den Ergebnissen von Verbraucherbefragungen ergeben sich häufig deutliche Abweichungen vom tatsächlichen Kaufverhalten. So lehnen über 80% der Verbraucher die Käfighaltung von Legehennen ab, aber nur 20% kaufen Eier aus Freilandhaltung. Generell trifft der Tierschutz in der deutschen Bevölkerung auf eine hohe Zustimmung. Auf Kritik stoßen vor allem der Ferntransport von Schlachttieren, die unzureichenden Haltungsbedingungen insbesondere für Legehennen, Schweine und Pelztiere sowie Tierversuche in der Grundlagenforschung und bei der Überprüfung von Stoffen, die z.B. in Kosmetika Verwendung finden<sup>12</sup>. Befragungen ergeben aber auch Hinweise zu einem wachsenden Gesundheits- und Umweltbewusstsein der Verbraucher sowie einem wachsenden Bedürfnis nach verbesserten Informationen für die eigene Urteilsfindung über „ethisch-korrekte“ Lebensmittel<sup>13</sup>. Diese Meinungsäußerungen zeigen die Sensibilisierung der Verbraucher für bestimmte Merkmale und Eigenschaften von Lebensmitteln. Sie sind als Indikatoren für ein potentiell Kaufverhalten insbesondere vor dem Hintergrund von Analysen zu den Kaufbarrieren interessant.

<sup>10</sup> vgl. Wolfgang Twardawa, GfK: Qualitäts- und Preisentwicklungen bei Lebensmitteln: Wie reagieren die Verbraucher?, in: Verbraucherzentrale Bundesverband, a.a.O., S. 36

<sup>11</sup> vgl. Twardawa, a.a.O. S. 36, 38

<sup>12</sup> vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Tierschutzbericht 2001

<sup>13</sup> vgl. Martin Müller: Agrarwende mit dem Einkaufskorb? Verbraucherverhalten und Öko-Lebensmittel, unveröff. Manuskript, FH Neubrandenburg, 2001

Das Institut für angewandte Verbraucherforschung hat im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands im Frühjahr 2001 die Kaufbarrieren bei Öko-Produkten untersucht. Dabei zeigte sich, dass die mangelnde Wahrnehmung und Verfügbarkeit, der Preis und der Zweifel an der Echtheit und Glaubwürdigkeit von Kennzeichnungen Hemmnisse für das tatsächliche Kaufverhalten sind<sup>14</sup>. Angesichts der derzeit primär auf den Preis fixierten Diskussion ist insbesondere die Einschätzung interessant, dass die deutschen Verbraucher eine Mehrpreisspanne von bis zu 30 Prozent bei Öko-Produkten akzeptieren würden<sup>15</sup>, wenn sie diese Produkte ohne großen Aufwand in den Regalen finden würden.

Für die Frage, ob die Agrarwende unter dem Motto „Klasse statt Masse“ wirtschaftlich erfolgreich sein kann, sind weitere Ergebnisse der Verbraucherforschung zu beachten. Festzustellen ist eine Polarisierung und Pluralisierung des Verbraucherverhaltens<sup>16</sup>. Damit gemeint ist ein differenziertes Kaufverhalten der Verbraucher je nach Wertvorstellung und Situation. Verbraucher decken ihren Bedarf an Lebensmitteln zunehmend sowohl aus dem Niedrigpreissegment als auch dem Hochpreissegment. Dabei wird sich die Polarisierung der Verbraucheransprüche zunehmend auch auf die Leistungen des Lebensmittelhandels erstrecken. Zu rechnen ist mit einer steigenden Nachfrage bei Discountern mit breitem Sortiment. Zugleich wächst die Bedeutung service-orientierter Supermärkte mit integrierten Fachgeschäften (Bäcker, Fleischer) sowie erlebnis-orientierter Einkaufsstätten wie Wochenmärkten, Bauernmärkten und Hofläden. Spezialanbieter mit Lieferservice können mit einer steigenden Nachfrage rechnen, während Verbraucher- und Supermärkte, die weder Preis- noch Nutzenvorteile bieten, einen Nachfragerückgang zu erwarten haben.

Angesichts dieser Pluralisierung des Nachfrageverhaltens nähern wir uns also einer Situation, wie wir sie im Bereich der industriellen Waren seit Jahren kennen. Die Automobilbranche hat sich ebenso wie die Hersteller von Unterhaltungselektronik oder die Textilindustrie darauf eingestellt, dass der Markt sowohl Hochpreiswaren bester Qualität als auch preiswerte Durchschnittsware verlangt und abnimmt. Angesichts des internationalen Preiswettbewerbs konnten sich dabei insbesondere diejenigen deutschen Anbieter weiter behaupten, die mit Wettbewerbsvorteilen wie Produktinnovation, Qualität und Service aufwarten konnten.

---

<sup>14</sup> Institut für angewandte Verbraucherforschung: Verbraucherverhalten beim Lebensmittelkauf, in: Verbraucherzentrale Bundesverband, a.a.O., S. 104

<sup>15</sup> ebenda

<sup>16</sup> vgl. Martin Müller, a.a.O.

## 4.2 Forderungen an die Adresse der Verbraucherpolitik

Die wichtigste Botschaft, die ich vermitteln möchte, ist die Erkenntnis und der Appell an die politisch Verantwortlichen, dass auch das Verbraucherverhalten und die aktive Unterstützung der Agrarwende durch die Verbraucher politisch gestaltet werden muss. Dazu bedarf es eines Maßnahmenbündels. Es besteht aus

- einer Intensivierung der Verbraucherbildung und Verbraucheraufklärung,
- einer Reform der derzeitige Praktiken bei der Bezeichnung, Kennzeichnung und Deklaration von Nahrungsmitteln,
- einer Reform des geltenden Rechts zum unlauteren Wettbewerb,
- Verbesserungen bei der Überwachung, Kontrolle und der Sanktionen im Bereich der Lebensmittelsicherheit,
- der gesetzlichen Verankerung von Verbraucherinformationsrechten sowie
- Maßnahmen zur Kontrolle von Machtkonzentrationen und Machtmissbrauch im Lebensmittelhandel.

Das Wissen über die elementaren Vorgänge der Ernährung, der Eigenschaften von Nahrungsmitteln und ihrer Zubereitung ist in weiten Teilen der deutschen Bevölkerung und insbesondere bei Jugendlichen nicht mehr präsent. Kochanalphabeten sind auf dem Vormarsch. Angres u. a. berichten über die Ergebnisse eines Tests der Bundesforschungsanstalt für Ernährung. Danach konnten das als Standardgericht geltende Essen Rinderroulade mit Apfelrotkraut und Spätzle von den unter 20-jährigen nur noch weniger als 10% zubereiten. Bei den 21- bis 30-jährigen waren es 34 %, bei den 31-40-jährigen 45 %, bei den 41-50-jährigen 51 % und bei den über 70-jährigen 61 %<sup>17</sup> Auffällig ist insbesondere bei jungen Menschen die abnehmende Fähigkeit, natürliche Aromen zu erkennen und zu beurteilen. Ebenso unterwickelt sind die Kenntnisse über den Gesundheitswert einzelner Lebensmittel. Die Folge ist, dass auf Fehlernährung zurückzuführende Erkrankungen, wie Herz- Kreislaferkrankungen, Krankheiten der Verdauungsorgane und Diabetes stetig ansteigen und die Kosten des Gesundheitswesens in die Höhe treiben. Angesichts der Veränderung des Familienalltags, bei dem die häusliche Zubereitung und der Verzehr einer gemeinsamen Mahlzeit nicht mehr die Regel ist, brauchen wir daher dringend vermehrte Angebote des Bildungssystem zum Thema Ernährung.

---

<sup>17</sup> vgl. Volker Angres/Claus-Peter Hutter/Lutz Ribbe: Futter fürs Volk – was uns die Lebensmittelindustrie aufischt, München 2001, S. 19

Entsprechende Erziehung sollte bereits im Vorschulalter beginnen, Schulküchen sollten wiederbelebt und insbesondere sollte in den Berufsschulen das im Lebensmittelhandel tätige Personal über die Art und die Eigenschaften von Lebensmitteln unterrichtet werden.

Unterstützt werden sollten diese Bildungsangebote durch eine Intensivierung der Ernährungsberatung im Rahmen der unabhängigen Verbraucherberatung. Derzeit werden z.B. aufgrund einer aggressiven Werbung der Nahrungsmittelindustrie etwa 10 – 20 Milliarden DM – mit steigender Tendenz - für sog. functional food ausgegeben<sup>18</sup>. Dies ist möglich, weil unaufgeklärten Verbrauchern der besondere Gesundheitswert dieser Produkte angepriesen wird. Gäbe es ausreichende Kenntnisse über die Art und Weise einer ausgewogenen, gesunden Ernährung könnten diese Verbraucher das selbe Ziel mit erheblich geringeren Kosten erreichen.

Eine Stärkung der unabhängigen Ernährungsberatung ist vor allem aber auch wichtig im Hinblick auf die Vermittlung der Prozessqualität von Nahrungsmitteln, d.h. von Eigenschaften wie Umwelt- und Tierschutzgerechtigkeit, sozialen Merkmalen wie z.B. Herstellung und Vertrieb in der Region mit entsprechenden positiven Auswirkungen auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen und die Förderung der Wertschöpfung im heimatlichen Umfeld.

Unerlässlich für den Erfolg von Verbraucherbildung und Beratung ist eine grundlegende Reform der Kennzeichnung und Bezeichnung verarbeiteter Lebensmittel sowie der Kriterien der Handels- und Güteklassen. Dabei geht es zum einen um die Erweiterung des Qualitätsbegriffs. „Qualität“ darf sich nicht allein auf die Produktqualität nach Art heutiger Handelsklassen beschränken, sondern sie muss die Art und Weise, wie Lebensmittel erzeugt und bearbeitet werden, einschließen. Zum anderen müssen die vorhandenen Lebensmittelkennzeichnungen mit dem Ziel durchforstet werden, ihre Aussagekraft, Verständlichkeit, Verlässlichkeit und Glaubhaftigkeit zu erhöhen<sup>19</sup>. Notwendig sind z.B. Angaben zur Herkunft eines Produktes, zur Wirtschafts- und Haltungsform sowie zu den Mengenanteile einzelner Lebensmittelbestandteile<sup>20</sup>. Dringend reformbedürftig sind darüber hinaus die Warenbezeichnungen und die diesbezügliche Arbeit der Lebensmittelbuchkommission. Es sollte nicht länger hingenommen werden, dass im Bereich

---

<sup>18</sup> vgl. Angres u.a., a.a.O., S. 44

<sup>19</sup> vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband, a.a.O., S. 90f.

<sup>20</sup> vgl. „Bundeskanzleramtspapier“ „Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft, Januar 2001, S. 18

der Wurstwaren z.B. etwas als Kalbsleberwurst verkauft werden darf, wenn die Wurst gar keine Kalbsleber enthält oder Geflügelbierschinken überwiegend aus Rind- und Schweinefleisch besteht<sup>21</sup>. Überarbeitungsbedürftig sind schließlich auch die derzeitigen Handels- und Güteklassen mit dem Ziel, Gesichtspunkten der Prozessqualität vor rein funktionalen, optischen Kriterien eine höhere Bedeutung einzuräumen, um die derzeitigen Vermarktungshemmnisse, z.B. bei naturnah erzeugten traditionellen Obstsorten, zu beseitigen.

Zum Bündel notwendiger Reformen gehört auch das geltende Wettbewerbsrecht. Die Novellierung der Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) und irreführende Werbung ist dringend geboten. Eckpunkte einer solchen Novelle sind die Umgestaltung des UWG vom derzeitigen Konkurrentenschutz zu einem Verbraucherschutzgesetz. Anstelle der Unterlassungserklärung sollte ein Kaufrücktrittsrecht normiert werden. Darüber hinaus bedarf es wirksamer Sanktionen durch die Abschöpfung von Gewinnen, die aufgrund unlauterer, irreführender Werbung erzielt wurden. Damit muss ein individueller Schadensersatz- bzw. Schmerzensgeldanspruch im Fall der bewussten Verbrauchertäuschung verbunden werden. Um die praktische Wirksamkeit solcher Regelungen sicherzustellen, ist es notwendig, dass individuelle Klagerechte an klageberechtigte Verbraucherverbände abgetreten werden können, damit derartige, zum Teil geringfügige Ansprüche im Wege der Sammelklage durchgesetzt werden können.

Die Umsetzung der auf EU-Ebene und in Deutschland diskutierten organisatorischen und inhaltlichen Verbesserungen bei der staatlichen Überwachung und Kontrolle der Lebensmittelsicherheit ist überfällig. Eine Intensivierung der Überwachung reicht jedoch nicht aus. Notwendig sind auch verstärkte Sanktionen gegen Verstöße und der alle Stufen der Lebensmittelkette umfassende, flächendeckende Aufbau einer Kombination von zertifizierten Eigenkontrollen der Wirtschaftsakteure und der staatlichen Kontrolle dieser Eigenkontrollen<sup>22</sup> an den Schnittstellen der Lebensmittelkette (Konzept der Qualitätstore).

Der raschen Verabschiedung eines Verbraucherinformationsgesetzes kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Verbraucher und Verbraucherverbände sollten umfassende Informationsrechte über bei Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden

---

<sup>21</sup> vgl. Angres u.a., a.a.O., S. 218

<sup>22</sup> vgl. BWV-Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, Stuttgart, Berlin, Köln 2001

vorhandene Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen erhalten. Das gleiche gilt für den Zugang zu Daten aus den Qualitätsmanagementsystemen der Landwirtschaft, der Ernährungsindustrie und des Handels.

Von herausragender Bedeutung für eine Veränderung des Verbraucherverhaltens ist der Lebensmittelhandel. Auf den hohen Konzentrationsgrad im deutschen Lebensmittelhandel wurde bereits hingewiesen. Bekannt sind darüber hinaus Geschäftspraktiken, mit denen durch „Eintrittspreise“ für das Listen von Waren Erzeuger und Verarbeiter von Nahrungsmitteln unter einen extremen Preisdruck gesetzt werden. Beschnitten wird mit solchen Praktiken auch die Wahlfreiheit der Verbraucher. Es ist daher höchste Zeit zu prüfen, wie derartigem Missbrauch wirtschaftlicher Macht durch kartellrechtliche Maßnahmen begegnet werden kann. Zu einer verantwortlichen Sortimentspolitik des Handels sollte auch eine verbesserte Information durch geschultes Personal und konkrete Produktinformationen zur Herkunft und Herstellungsweise von Waren gehören. Schließlich sollte der Handel durch den Verzicht auf „Lockvogelangebote“ bei Nahrungsmitteln und eine faire Platzierung von Qualitätsprodukten mit dazu beitragen, den Verbrauchern eine verantwortliche und qualitätsbewusste Kaufentscheidung zu ermöglichen.

## **5. Fazit**

Aus finanziellen, europa- und welthandelspolitischen ebenso wie aus gesamtgesellschaftlichen Gründen gibt es zur Agrarwende keine Alternative. Die vermeintliche Orientierung der deutschen Verbraucher am billigsten Angebot darf nicht als Ausrede für das „weiter so wie bisher“ herangezogen werden. Ebenso wie die Umsteuerung der deutschen Landwirtschaft politisches Handeln erfordert, müssen auch die Rahmenbedingungen des Verbraucherverhaltens durch Politik aktiv gestaltet werden. Die BSE-Krise hat die Sicherheits- und Qualitätsillusion, in der die deutschen Verbraucher nicht zuletzt durch die Standespolitik der Bauernverbände und Werbestrategien nach dem Motto „aus deutschen Landen frisch auf den Tisch“ gehalten wurden, gründlich zerstört. Wir erleben eine Polarisierung und Pluralisierung des Kaufverhaltens. Die Zahl der Verbraucher nimmt zu, die sich beim Lebensmittelkauf insbesondere mit Blick auf den Tierschutz „ethisch-korrekt“ verhalten wollen und bereit sind, hierfür auch einen angemessenen Preis zu zahlen.

Dies sind gute Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln auch im Bereich der Landwirtschaft. Wir brauchen wie in anderen Wirtschaftssektoren ein differenziertes Warenangebot und einen vermehrten Wettbewerb mit Qualität und einem vielfältigen Warenangebot. Wir brauchen aber auch ehrliche und transparente Verbraucherinformationen sowie - nicht zuletzt zum Schutz der auf Qualität setzenden Unternehmen - wirksame wirtschaftliche Sanktionen, mit denen Verbrauchertäuschung und Verbraucherirreführung unterbunden werden kann. Der Handel hat eine Schlüsselrolle für den Erfolg der Agrar- und Konsumwende. Eine Politik, die „von der Ladentheke her“ denkt, darf nicht passiv zusehen, wenn durch den Missbrauch der wirtschaftlichen Macht einiger weniger großen Ladenketten die Wahlfreiheit der Konsumenten beschränkt wird.