

**Edda-Müller-Archiv**

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

---

**Die Landwirtschaft zwischen Ökonomie und Politik:**

**Was kann der Staat, was soll der Staat, was darf der Staat reglementieren und kontrollieren? (2002)**

**Die Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Politik:  
Was kann der Staat, was soll der Staat, was darf der Staat nicht  
reglementieren und kontrollieren?**

Prof. Dr. Edda Müller, Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband  
anlässlich der 15. Röttgener Marketing-Tage der CMA vom 5.-6. Dezember 2002

Gestatten Sie mir als Einstieg **drei Vorbemerkungen zum Generalthema** dieser Arbeitsgruppe:

1. Das Verhältnis der Landwirtschaft in Deutschland und in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft bzw. heute der Europäischen Union zur Ökonomie und zur Politik war nach dem 2. Weltkrieg stärker von einem Spannungsfeld zur Ökonomie – verstanden als das freie Spiel der Marktkräfte – gekennzeichnet als zur Politik. Kein anderer Wirtschaftszweig wurde so gründlich politisch gestaltet und mit dem Geld des Steuerzahlers unterstützt, wie die Landwirtschaft.
2. Grundsätzlich sollte sich Politik nur insofern in die Ökonomie einmischen, wie es nötig ist, nicht-betriebswirtschaftliche Ziele wie z.B. den Schutz der Landschaft und der Umwelt, den Tierschutz und den Schutz der Verbraucher sicherzustellen sowie soziale Belange zu verfolgen. Die Landwirtschaftspolitik der letzten Jahrzehnte hat häufig gegenteilig agiert. Sie versuchte primär die wirtschaftlichen Interessen ihrer Branche zu schützen und stand deshalb häufig im Spannungsfeld zu anderen Politikfeldern wie z.B. dem Umwelt- und Naturschutz. Hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Ziele war diese Landwirtschaftspolitik nicht sonderlich erfolgreich. 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.
3. Die Landwirtschaft ist kein Erwerbszweig wie jeder andere. Ihre primäre Funktion ist die Erzeugung von Lebensmitteln, d.h. von marktgängigen

Gütern. Sie erbringt aber darüber hinaus nicht-marktgängige Leistungen für die Gesellschaft wie den Erhalt der Kulturlandschaft und des ländlichen Raumes als Erwerbsraum für die Landbevölkerung sowie als Erholungsraum für die Städter. Nach meinem Verständnis muss Politik sich daher um den Erhalt der Landwirtschaft kümmern. Sie sollte es in einer Weise tun, dass die Landwirtschaft als wirtschaftlicher Ertragszweig weitgehend unabhängig wird von staatlichen Subventionen. Zugleich sollte sie die Landwirte für besondere Leistungen für die Gesellschaft entlohnen. Es sollte daher das Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union sein, das Verhältnis der 1. Säule von Agrarsubventionen deutlich zugunsten der 2. Säule zu verändern.

● Ich spreche hier als Vertreterin der Dachorganisation der deutschen Verbraucherverbände und insofern fühle ich mich eingeladen, mein Thema primär aus der Sicht der Verbraucher und der Verbraucherpolitik zu behandeln.

Der Staat und allemal der Nationalstaat mit seiner begrenzten Handlungsautonomie aufgrund supranationaler Rechtsetzung sowie eines auch im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zunehmenden internationalen Wettbewerbs ist gut beraten, das wirtschaftliche Geschehen in der Landwirtschaft nicht im Detail steuern und reglementieren zu wollen. Er ist aber immer dann zu strikten Vorgaben und wirksamen Kontrollen aufgerufen, wenn es um den Schutz der Verbraucher vor gesundheitlichen Risiken geht. Ihm ist auch der Schutz der Umwelt, der Natur und der Tiere anvertraut, die sonst in einem rein von wirtschaftlichen Interessen beeinflussten Prozess keinen Anwalt haben.

● Weil die Landwirtschaft als wirtschaftlicher Erwerbszweig von ihrer gesellschaftlichen Rolle als Erhalter der Kulturlandschaft und Gestalter der ländlichen Räume nicht zu trennen ist, darf dem **Staat** und der **Politik** aber auch der dauerhafte Erhalt der deutschen Landwirtschaft nicht gleichgültig sein. Vielmehr muss er für eine **nachhaltige Landwirtschaft sorgen**. Der von der Bundesregierung eingesetzte Rat für nachhaltige Entwicklung das folgende Leitbild einer „nachhaltigen Landwirtschaft“ formuliert:

„Wir wollen eine nachhaltige Landwirtschaft, die im Einklang mit ökologischen, ökonomischen und sozialen Kriterien erfolgt und die intergenerational und global gerecht ist. Auch in Zukunft soll es in Deutschland eine unternehmerisch handelnde Landwirtschaft geben, die maßgeblich von bäuerlichen Familien getragen wird. Wir wollen eine Landwirtschaft, die Arbeitsplätze erhält und schafft und wirtschaftlich tragfähig ist. Wir wollen eine Landwirtschaft, die die natürlichen Ressourcen Boden, Luft und Wasser bewahrt, die Belange des Tierschutzes in Haltung, Zucht und Fütterung garantiert, eine vielfältige Kulturlandschaft erhält und die Artenvielfalt auch bei Kulturpflanzensorten und Nutztierassen schützt. Wir wollen eine ethisch verantwortliche und gesundheitsbewusste Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen aus einer so betriebenen Landwirtschaft“.

**Aufgabe des Staates und der Politik** ist es demnach

- der deutschen Landwirtschaft auch in einem zunehmend globalen Wettbewerb eine wirtschaftliche Zukunft zu sichern,
- den von der Landwirtschaft abhängigen Familien und den im ländlichen Raum lebenden Menschen unter sozialen Gesichtspunkten erträgliche Lebensbedingungen zu ermöglichen sowie
- dies in einer Weise zu tun, dass die natürlichen Lebensgrundlagen und der Tierschutz nicht beeinträchtigt werden.

Ich gehe davon aus, dass es über dieses generelle Pflichtenheft der Politik keinen Dissens gibt. Meinungsverschiedenheiten treten jedoch dann auf, wenn es um die konkrete Politikgestaltung und die Instrumente geht, mit denen diese Ziele umgesetzt werden sollen.

Ich will im Folgenden meiner Sicht der Dinge die folgenden Annahmen vorausschicken:

**Annahme 1:**

Die Politik **kann** aus Gründen der Finanzierbarkeit der Fortsetzung der bisherigen Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union in einer erweiterten Gemeinschaft und aufgrund internationaler Zwänge die wirtschaftliche Zukunft der

deutschen Landwirtschaft nicht auf Dauer durch rein produktionsorientierte, d.h. angebotsorientierte Subventionen sicherstellen.

**Annahme 2:**

Die Politik **sollte** dies auch nicht tun, weil dadurch die Erreichbarkeit gesamtgesellschaftlicher Ziele wie der Schutz von Umwelt und Natur nicht ausreichend sichergestellt werden kann.

**Annahme 3:**

Eine nachhaltige Entwicklung der deutschen Landwirtschaft kann nur dann erreicht werden, wenn die Politik dafür sorgt, dass die Leistungen der Landwirtschaft vom Verbraucher honoriert werden.

Angesichts dieser Prämissen lautet die **These**, die ich erläutern werde, wie folgt:

**Künftig wird der Erfolg einer unternehmerischen Landwirtschaft entscheidend von der Gestaltung der Verbraucherpolitik abhängen. Staatliche Reglementierung und Kontrolle in Form von Verboten und staatlicher Überwachung sollte dabei auf den Schutz der Gesundheit der Verbraucher konzentriert werden. Ökonomische Anreize sollten in der Weise gestaltet werden, dass Zusatzleistungen für gesellschaftliche Ziele belohnt werden. Hinzukommen sollten Regelungen, die es dem Verbraucher ermöglichen entsprechend seinen persönlichen Präferenzen und Werthaltungen eine besondere Qualität des Lebensmittelangebots zu erkennen und durch seine Kaufentscheidung zu honorieren. Diese müssen ergänzt werden durch vermehrte Anstrengungen hinsichtlich der Verbraucheraufklärung zum Ernährungsverhalten und der Wertschätzung von Lebensmitteln.**

Was sollte also die Politik durch entsprechende Rahmensetzung gestalten, was sollte der Staat durch seine Gesetzgebung reglementieren und, und was sollte er selbst mit seinen Überwachungsbehörden kontrollieren und was nicht?

Die Korrektur des **ökonomischen Anreizsystems** ist Sache der **Gemeinsamen Europäischen Agrarreform**. Die hier von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge gehen u. E. in die richtige Richtung. Das Gleiche gilt für die institutionellen Reformen zur Verbesserung der **Früherkennung von Gesundheitsrisiken** sowie die **Überwachung und Kontrolle der Lebensmittelsicherheit**. Die EU-Behörde zur Lebensmittelsicherheit, das neue deutsche Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sowie das Bundesinstitut für Risikobewertung haben ihre Arbeit aufgenommen. Hinsichtlich der Tiefe der Kontroll- und Überwachungsaktivitäten unterstützen wir das **Konzept der „Qualitätstore“**. Auf den verschiedenen Stufen der Lebensmittelkette – vom Einsatz von Futtermitteln, über die Erzeugung, den Transport, die Verarbeitung bis zur Vermarktung – sollte ein **Höchstmass von Eigenkontrollen** greifen. Die staatliche Überwachung müsste insbesondere beim Übergang von einer Stufe in die nächste durch Kontrollen und Sanktionen bei Verstößen die Wirksamkeit der Eigenkontrollen sicherstellen. Hinzukommen müssen gesetzgeberische Vorgaben insbesondere hinsichtlich der Unbedenklichkeit der Futtermittel und eingesetzten Betriebsstoffe, die Transportbedingungen sowie die Zulässigkeit von Zusatzstoffen und Verarbeitungstechniken. Diese Festbestellungen betreffen weitgehend das geltende Recht, das wir nicht zurückgenommen sondern an den verschiedensten Stellen etwa hinsichtlich des Futtermittelrechts und der Haltungsbedingungen für Tiere verbessert sehen möchten.

Grundsätzliche **Reformen** halten wir hingegen **im Verbraucherrecht** für notwendig. Hier sollte das Ziel sein, die Informationsasymmetrie zwischen Anbietern und Verbrauchern über die Qualität und Eigenschaften von Lebensmitteln abzubauen. Die Verbraucher sollten in die Lage versetzt werden, nicht primär den Preis als Unterscheidungsmerkmal beim Einkauf heranzuziehen.

Informationsdefizite führen zu Marktverzerrungen und hemmen das Wachstum. Um ihre Produkte absetzen zu können, brauchen qualitätsorientierte Unternehmen aufgeklärte Verbraucher, die unterscheiden können. Verbraucher brauchen daher verlässliche, verständliche und vollständige Informationen. Nur so können sie auf immer komplexeren Märkten die richtigen Kaufentscheidungen treffen.

Verbraucher benötigen insbesondere **bessere Informationen über die Produkt- und Prozessqualität von Produkten**. Indem sie Informationen über die Prozesse und die Unterschiede zwischen verschiedenen Prozessen im Hinblick auf Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz erkennen können, erhöht sich ihre Zahlungsbereitschaft. Sie bekommen eine Möglichkeit aufgezeigt, sich verantwortlich zu verhalten. In unseren Befragungen konnten wir diese Bereitschaft von Verbrauchern finden.

Im Einzelnen geht es um

- eine Reform der derzeitigen Praktiken bei der Bezeichnung, Kennzeichnung und Deklaration von Nahrungsmitteln,
- eine Reform des geltenden Rechts zum unlauteren Wettbewerb,
- die gesetzliche Verankerung von Verbraucherinformationsrechten sowie
- eine Intensivierung der Verbraucherbildung und Verbraucheraufklärung.

Das **Kennzeichnungsrecht** enthält eine Vielzahl von Einzelbestimmungen. Entscheidende Informationen, mit denen der Verbraucher einen Zusatznutzen erkennen könnte, werden ihm zum Nachteil insbesondere der Erzeuger von Nahrungsmitteln vorenthalten. Dies gilt insbesondere für die geographische Herkunft der Produkte sowie die Prozessqualität. Das Gerichtsurteil des Europäischen Gerichtshofes zur Frage, ob die CMA eine deutsche Qualität bewerben darf, hat die Lücken des gegenwärtigen Kennzeichnungsrechts aufgezeigt. Wir unterstützen rechtliche Regelungen zur Angabe der Herkunft eines Produkts. Allerdings halten wir Werbeaussagen wie "Qualität aus deutschen Landen" nur dann für vertretbar, wenn neben der Herkunft auch eine über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehende Qualität beworben wird. Beim QS-Zeichen sehen wir hier zum Beispiel einen deutlichen Nachbesserungsbedarf.

Reformbedarf sehen wir auch im **Wettbewerbsrecht** (UWG). Irreführende Werbung darf sich auch im Interesse seriöser Anbieter nicht länger lohnen. U. E. dienen Werbestrategien, die insbesondere im Bereich der Lebensmittel weitverbreitet sind

und mit Bildern einer „ländlichen Idylle“ den Verbrauchern ein rückwärtsgewandtes Bild der deutschen Landwirtschaft vermitteln, weder der Landwirtschaft insgesamt noch denjenigen Erzeugern, die sich durch eine besondere Prozessqualität vom Warenangebot ihrer mit niedrigeren Kosten arbeitenden Konkurrenten unterscheiden möchten. Erfreulicherweise haben wir eine entsprechende Klage gegen die Verpackungsgestaltung von Eiern aus Legebatterien durch die Firma Rewe in zweiter Instanz gewonnen. Der Erfolg dürfte jedoch ohne eine generelle Änderung des UWG keine nachhaltigen Folgen haben. Unterlassungserklärungen als einziges Sanktionsmittel des UWG reichen nicht aus. Wir fordern daher eine klare Verankerung des Verbraucherschutzes und des Anspruchs auf wahrhaftige Information in einem künftigen Wettbewerbsrecht sowie wirksame Sanktionen in Form des Vertragsauflösungsrechts irreführender Verbraucher und die Abschöpfung von Gewinnen bei Unternehmen, die sich durch irreführende Werbe- und Wettbewerbsmethoden unrechtmäßig Vorteile gegenüber ihren Konkurrenten beschafft haben.

Mit einem anderen Aspekt des UWG hat jüngst die CMA Bekanntheit gemacht. Wir hatten die CMA erfolgreich wegen ihrer Werbung für Fleisch mit Gesundheitsargumenten bzw. der Suggestion einer Krankheitsgefahr bei fleischloser Ernährung abgemahnt. Wir wünschen uns in der Werbung Fakteninformationen, die interessant aufbereitet werden. Mit Werbung, die emotional negativ aufgeheizt wird und mit Angstbildern von Krankheit ist niemandem gedient.

Zu den verbraucherpolitischen Instrumenten, mit denen das Verbrauchervertrauen in die gesundheitliche Unbedenklichkeit von Lebensmitteln sowie die Fähigkeit der Verbraucher, besondere Produktqualitäten über den Preis auch honorieren zu können, gestärkt werden sollen, gehört auch das **Verbraucherinformationsgesetz**. Es sollte sowohl den Zugang der Verbraucher zu Behördendaten als auch Auskunftsrechte gegenüber Unternehmen verankern.

Behörden sollten das Recht haben, die Verbraucher in geeigneter Form über Ergebnisse von Überwachungsmaßnahmen oder – um ein aktuelles Beispiel zu nennen – die unterschiedlichen Acrylamidgehalte in Chips oder Knäckebrot zu



informieren. Zur Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens ist die indirekte und präventive Wirkung eines Verbraucherinformationsgesetzes besonders wichtig. Der Nitrofen-Skandal hat erneut Vollzugsdefizite bei der behördlichen Überwachung sowie Mängel im behördlichen Informationsmanagement aufgedeckt. Ein Verbraucherinformationsgesetz würde die Behörden veranlassen, die vorhandenen Vollzugsdefizite abzubauen, intensivere Kontrollen durchzuführen, klare Verantwortlichkeiten festzulegen, ein effizientes Informationsmanagement aufzubauen. Die präventive Wirkung verbesserter Informationsrechte der Verbraucher gegenüber Behörden hätte nicht zuletzt Auswirkungen auf das Verhalten der Akteure in der Nahrungskette. Zum Beispiel müssten auch die Futtermittelhersteller verstärkt damit rechnen, dass kriminelles Handeln entdeckt und sie zur Verantwortung gezogen werden.

Nutznieser eines Verbraucherinformationsgesetzes wären nicht nur die Verbraucher, sondern vor allem auch die Produzenten und die Ernährungswirtschaft selbst. Wenn heute ganze Branchen und insbesondere die Landwirtschaft durch die Kaufenthaltung der Verbraucher zu Opfern werden und wegen des kriminellen Verhaltens einzelner schwarzer Schafe wirtschaftliche Nachteile erleiden, dann müssten gerade die sich korrekt verhaltenen Unternehmen jedes Interesse an der raschen Verabschiedung eines Verbraucherinformationsgesetzes haben.

Dies gilt auch für den höchst umstrittenen **Informationsanspruch von Verbrauchern gegenüber Unternehmen**. Die Verbraucherverbände unterstützen die Devise: Soviel staatliche Kontrolle wie nötig und soviel Eigenkontrolle und Eigenverantwortung der Unternehmen wie möglich. Eigenkontrollen der Wirtschaft etwa in Form privatwirtschaftlicher Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementsysteme werden aber nur Vertrauen schaffen, wenn sie zugleich auf Transparenz und Überprüfbarkeit durch die Verbraucher setzen. Wer deshalb die staatliche Überwachung und den Bürokratieaufwand vermindern will, sollte ja sagen zu rechtlich verbrieften Informationsrechten der Verbraucher gegenüber Unternehmen.

Ein besonders trauriges Kapitel ist die **unzureichende Verbraucherbildung und Verbraucheraufklärung** hinsichtlich elementarer Vorgänge der Ernährung, der Eigenschaften von Nahrungsmitteln und ihrer Zubereitung in weiten Teilen der deutschen Bevölkerung und insbesondere bei Jugendlichen. Kochanalphabeten sind auf dem Vormarsch. Die Folge ist, dass auf Fehlernährung zurückzuführende Erkrankungen wie Herz- und Kreislauferkrankungen, Krankheiten der Verdauungsorgane und Diabetes stetig ansteigen und die Kosten des Gesundheitswesens in die Höhe treiben. Unzureichende Kenntnisse über die Qualität von Lebensmitteln und die Art ihrer Herstellung sind neben dem extremen Konkurrenzkampf im deutschen Lebensmittelhandel sicherlich auch eine Ursache für die Tatsache, dass die deutschen Verbraucher in der Europäischen Union den negativen Rekord halten, den niedrigsten Anteil ihres Haushaltseinkommens für Nahrungs- und Genussmittel auszugeben.

Wir brauchen daher dringend **vermehrte Angebote des Bildungssystems** zum Thema Ernährung. Unterstützt werden sollten diese Bildungsangebote durch eine **Intensivierung der Ernährungsberatung** im Rahmen **der unabhängigen Verbraucherberatung**. Dies ist vor allem auch wichtig im Hinblick auf die Vermittlung der Prozessqualität von Lebensmitteln, 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.

Der von der **CMA** verwaltete **Absatzfonds** der deutschen Landwirtschaft und Ernährungsindustrie sollte verstärkt dazu genutzt werden, **anbieterunabhängige Bildung und Verbraucheraufklärung im Ernährungsbereich zu fördern** und hierbei mit der Verbraucherseite enger als bisher zusammen zu arbeiten. Eine solche Strategie könnte entscheidend dazu beitragen, das Vertrauen der Verbraucher in die deutsche Landwirtschaft insgesamt zu stärken und das Glaubwürdigkeitsdefizit der CMA in weiten Verbraucherkreisen abzubauen.

Ich komme zum **Schluss**:

Was der Staat und die Politik tun und lassen sollten, bemisst sich allein am langfristigen Wohlergehen der deutschen Landwirtschaft sowie den Interessen der Verbraucher. Eine unternehmerisch denkende und handelnde Landwirtschaft muss angesichts des zunehmenden Preiswettbewerbs auf dem europäischen und internationalen Markt auf **Kundenorientierung, Qualität und Transparenz** setzen. Sie sollte daher an einer Verbraucherpolitik interessiert sein, die die Fähigkeit der Verbraucher stärkt, Produkte mit hoher Qualität von solchen zu unterscheiden, die mit geringeren Kosten auf den Markt gebracht werden können. In diesem Sinne sind Verbraucherverbände und die Vertreter der Landwirtschaft Verbündete. Insbesondere die CMA ist aufgerufen, die Zeichen der Zeit zu erkennen und bei ihren Marketingstrategien weniger auf plakative Werbung als auf objektive und unabhängige Information und Aufklärung der Verbraucher zu setzen. Lassen Sie uns gemeinsam dafür sorgen, dass es in Deutschland auch in 100 Jahren noch eine leistungsfähige Landwirtschaft gibt, zufriedene Verbraucher sowie ländliche Räume mit aktivem Erwerbsleben und einer reichen Naturlandschaft. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.