



BMBF-Forschungsprojekt

„Von der Agrarwende zur
Konsumwende?“

www.konsumwende.de

Diskussionspapier Nr. 10

Die Agrarwende - Neustrukturierung eines Politikfeldes

Sabine Gerlach, Cordula Kropp, Achim Spiller, Harald Ulmer

Georg-August-Universität Göttingen
Institut für Agrarökonomie

Münchener Projektgruppe für Sozialforschung (MPS)

TU München
Wirtschaftslehre des Landbaus

SÖF
**Sozial-
ökologische
Forschung**



September 2005



Haben Sie Fragen oder möchten Sie einen Kommentar zu diesem Beitrag geben? Wir würden uns über eine Nachricht von Ihnen freuen.

Prof. Dr. Achim Spiller, M. Sc. Sabine Gerlach

Lehrstuhl für Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte
Institut für Agrarökonomie
Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen
Tel.: 0551/392399
Fax: 0551/3912122
Email: a.spiller@agr.uni-goettingen.de

Dr. Cordula Kropp

Münchener Projektgruppe für Sozialforschung
Forschung zu Nachhaltiger Entwicklung
Dachauerstr. 189
80637 München
Tel.: 089/155760
Email: Cordula.Kropp@sozialforschung.org

Dipl. pol. Harald Ulmer

Wirtschaftslehre des Landbaus
TU München
Alte Akademie 14
85350 Freising
Tel. 08161/713025
Email: ulmer@wzw.tum.de

Die Agrarwende – Neustrukturierung eines Politikfeldes

Inhaltsverzeichnis:

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Problemstellung und Zielsetzung des Beitrags | 1 |
| 2 | Agrarpolitik vor der BSE-Krise | 3 |
| 3 | BSE-Krise und Neuorientierung der Policy-Konstellation | 6 |
| 4 | Teilziele und Instrumente der Agrarwende..... | 11 |
| 4.1 | Diffusion von Bio-Lebensmitteln in den Massenmarkt..... | 11 |
| 4.2 | Tiergerechtheit und Tierschutz..... | 12 |
| 4.3 | Lebensmittelsicherheit | 13 |
| 4.4 | Multifunktionale Landwirtschaft..... | 15 |
| 4.5 | Verbraucherpolitik und Verbraucherschutz | 17 |
| 5 | Harte und weiche Politikinstrumente in der Agrarwende | 18 |
| 5.1 | Politikverständnis und Politikrestriktionen | 18 |
| 5.2 | Policy Mix der Agrarwende | 19 |
| 6 | Verschiebung des diskursiven Feldes | 25 |
| | Literatur:..... | 28 |



Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

im Forschungsschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung

1 Problemstellung und Zielsetzung des Beitrags

Die BSE-Krise und die daran anschließende Agrarwendeprogrammatik der Bundesregierung liegen inzwischen gut vier Jahre zurück. Sie sind – stellt man die damalige Medienbeachtung in Rechnung – bereits erstaunlich verblasst und heute durch Themen wie die Reform der EU-Agrarpolitik auch in der Fachöffentlichkeit verdrängt. Gleichwohl hat die Agrarpolitik durch diese Politikimpulse Veränderungen grundsätzlicher Art erfahren, die Bestand haben.

Mit der Agrarwende ist eine strukturelle Neuorientierung des Policy-Feldes verbunden, eine Öffnung des klassischerweise durch enge Lobbyverflechtungen charakterisierten Agrarbereichs gegenüber der Gesellschaft und kritischen Anspruchsgruppen. Mit der Agrarwende hat sich aber auch eine kulturelle Umorientierung Gehör verschafft, in deren Rahmen nun alte Selbstverständlichkeiten neu begründet werden müssen und neue Leitbilder die alten Diskurskonstellationen und Akteursrationalitäten verändern (vgl. Boschert 2005, Kropp/Wagner 2005, Oosterveer 2002). Hinzu kommt der Fokus auf neue Politikinstrumente. Während traditionell Subventionen und Ordnungsrecht dominierten, gewinnen im Rahmen der Agrarwende weiche Politikinstrumente (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Labelling usw.) an Relevanz. Es gibt vielfältige Hinweise darauf, dass weiche Politikmaßnahmen auch in Zukunft wesentlich stärker eingesetzt werden, z. B. in der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik.

Vor diesem Hintergrund zielt das vorliegende Diskussionspapier auf die Einordnung der Agrarwende aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Der folgende Beitrag ist Bestandteil eines umfangreichen Forschungsprojektes („Von der Agrarwende zur Konsumwende?“, www.konsumwende.de). Das Projekt zielt auf die Analyse von Politikwirkungen mit dem spezifischen Fokus auf die gesamte Wertschöpfungskette der Ernährungswirtschaft.

Eine Beschreibung der so genannten „Agrarwende“ kann sich in unterschiedlicher Weise auf das politische Programm und seine Maßnahmen beziehen (vgl. Feindt/ Ratschow 2003, Isermeyer 2001a, Künast 2002), aber auch auf die politischen Diskurse wie die mediale Rhetorik (vgl. Boschert 2005), auf Akteure und ihre Handlungskontexte (vgl. Waskow/Rehaag 2004, Schmidt/ Jasper 2001) und auf intendierte und nicht intendierte Wirkungen in vielfältigen Feldern (Schneider et al. 2003; Stodieck et al. 2002). Im vorliegenden Artikel geht es um eine Untersuchung der politischen Agrarwendeprogrammatik und in einem zweiten Teil um deren spezifische Resonanzen. Diese Untersuchung kann statisch oder dynamisch angelegt sein. Im ersten Fall ist sie auf die direkt in der Folge der BSE-Krise implementierten Ziele und Instrumente bezogen. Eine dynamische Analyse verfolgt den

Entscheidungs- und Aushandlungsprozess während der Gültigkeit dieses neuen Politikparadigmas. Im Weiteren gehen wir zunächst auf die ursprünglichen Politikimpulse ein, um uns dann in weiteren Beiträgen auf ihre Rezeption im sozialen Feld und die erwünschten wie unerwarteten Folgen und Nebenwirkungen zu konzentrieren.

Weiterhin wird eine Analyse der Agrarwende in Abhängigkeit vom wissenschaftlichen Hintergrund des Betrachters zu anderen Rahmungen kommen. Ernährungswissenschaftler betonen die verstärkte Betrachtung von Themen wie Gesundheit, vollwertiger Ernährung, Umweltauswirkungen des Konsums usw., wie sie sich derzeit beispielhaft in der vom Bundesministerium initiierten Adipositas-Debatte zeigen (Körper/ Leitzmann 2004; Hoffmann/ Lauber 2001: 108 ff.). Ökonomen heben vornehmlich auf Marktwirkungen und veränderte Wettbewerbsstrukturen ab, z. B. auf komparative Wettbewerbsnachteile durch neue Tierhaltungsvorschriften, aber auch auf wohlfahrtsökonomische Kosten-Nutzen-Analysen und externe Effekte der Ernährungswirtschaft (Isermeyer 2001a). Soziologen rücken bspw. veränderte Netzwerkkonstellationen im Agrar- und Ernährungssektor sowie deren Auswirkungen auf gesellschaftliche Teilgruppen, Teilsysteme und Wahrnehmungen in den Mittelpunkt (vgl. Kropp/ Wagner 2005, Boschert 2005, Brandt et al. 2004, Waskow/ Rehaag 2004). Politikwissenschaftler konzentrieren sich zumeist auf die strukturelle und kommunikative Konstruktion der institutionellen Netzwerke und deren Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit. Hier wird vor allem zwischen normativen und symbolischen Politikstilen unterschieden, letztere gewinnen mit der hohen öffentlichen Resonanz der BSE-Krise zunehmend an Relevanz.

Auch in diesem Beitrag werden zunächst die Policy-Konstellation vor der „BSE-Krise“, die letztlich zur Konzipierung der „Agrarwende“ geführt hat, skizziert und weiter deren Programm, Teilziele und Instrumente. Dieser Blickwinkel wird in späteren Beiträgen des Forschungsprojektes erweitert.

2 Agrarpolitik vor der BSE-Krise

Über Jahrzehnte wurde die deutsche Landwirtschaftspolitik sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene „von Bauern für Bauern“ gemacht. Im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie lässt sich die Agrarpolitik vor der BSE-Krise als Erfolg organisierter Interessen und als Ausrichtung der Politik auf eine kleine, aber wohl organisierte Wählergruppe charakterisieren (Hagedorn 1996, Henrichsmeyer/ Witzke 1994, Waskow/ Rehaag 2004). Landwirtschaftliche Interessenverbände sind ausgezeichnet organisiert. Es handelt es sich um eine relativ kleine Gruppe mit spezifischen Interessen, die mit geringen Transaktionskosten koordiniert werden kann. Trittbrettfahrerprobleme können durch selektive Anreize und sozialen Druck gelöst werden. Zugleich ist Lobbyarbeit durch die Höhe der politisch zu vergebenden Subventionen lukrativ. Die Kosten-Nutzen-Relation des Rent Seeking, d. h. das Abschöpfen von Produzentenrenten, ist einzelbetrieblich deutlich positiv, wenn je nach Betriebsform gut die Hälfte des landwirtschaftlichen Einkommens heute durch staatliche Förderung bestimmt wird (vgl. Olson 1991: 65; DBV 2005: 181).

In Deutschland gibt es zzt. 388.500 landwirtschaftliche (Familien-)Unternehmen (BMVEL 2004a: 21), die zusammen mit angestellten Arbeitskräften und dem vor- und nachgelagerten Bereich ein Wählerstimmenpotenzial von min. 3,9 Millionen (BMVEL 2003: 20) Personen repräsentieren. Diese sind aufgrund ihrer räumlichen Dominanz in bestimmten Wahlkreisen eine relevante Wählergruppe. Berücksichtigt man darüber hinaus die ökonomische, soziale und kulturelle Bedeutung der Ernährungswirtschaft in ländlichen Regionen, erhöht sich das Wählerpotenzial noch einmal erheblich. Zugleich sind die Verbände aufgrund des hohen Organisationsgrads ausgesprochen konfliktfähig (Schubert/ Klein 2001). Sie verfügen über eine eigenständige Medienstruktur mit hoher Verbreitung sowie vielfältige personale Kontakte in die Ministerialbürokratie. Fast alle Agrarminister auf Bundes- und Länderebene entstammten in Deutschland in den letzten fünf Jahrzehnten dem Berufsstand (Henrichsmeyer/ Witzke 1994: 506). Die Ministerialbürokratie setzt sich im Wesentlichen aus den Absolventen der agrarwissenschaftlichen Fakultäten zusammen. Quereinsteiger sind selten.

Im Gegensatz zu dieser internen Leistungsfähigkeit steht die geringe öffentliche Beachtung des Themas Landwirtschaft. Die Politikstrukturen sind komplex, da die EU-Agrarpolitik die zentralen Impulse setzt. EU-Politik insgesamt und die durch zahlreiche produktbezogene Sonderregeln ausgesprochen differenzierte Agrarpolitik im Speziellen sind für den Wähler nicht transparent. Es gibt für EU-Politikthemen nur eine sehr begrenzte Medienöffentlichkeit.

In seiner Rolle als Verbraucher ist das Publikum zudem im Allgemeinen nur sehr indirekt betroffen.

Insgesamt fanden landwirtschaftliche Themen keine größere öffentliche bzw. mediale Beachtung. Zwar gab es ein beachtliches Unbehagen gegenüber landwirtschaftlichen Interessengruppen und den Entwicklungslinien der größeren Betriebe und speziell der Veredelungsindustrie, dem stand aber eine positive Einstellung zum Landwirt als Person gegenüber, der als etwas altmodisch, aber hart arbeitend und ehrlich galt (Piel 2003: 24 f.).

Aus den skizzierten Gründen ist die Agrarpolitik über lange Jahre ein Musterbeispiel für Klientelpolitik im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie gewesen, die vor allem durch die Zweierbeziehung Landwirtschaft – Politik geprägt war. Diese Beziehung wird in der Literatur auch als Basissystem des Agrarsektors bezeichnet (Henrichsmeyer/ Witzke 1994: 504). Agrarthemen wurden von der Öffentlichkeit nur in Krisenfällen wahrgenommen, die komplexen Zusammenhänge waren und sind dem durchschnittlichen Wähler/ Konsumenten nicht zu vermitteln. Als Folge war Landwirtschaftspolitik für die städtische Bevölkerung nicht wahlbestimmend, so dass vor allem die beiden Volksparteien sowie die FDP sich durch eine an den Interessen der landwirtschaftlichen Verbände orientierte Politik profilieren wollten. Als Korrektiv diente vornehmlich die EU-Agrarpolitik, die aufgrund der Haushaltszwänge und weltwirtschaftlicher Restriktionen seit der MacSherry-Reform Impulse für eine Liberalisierung der Agrarpolitik, aber auch für eine Sensibilisierung gegenüber Umweltthemen setzte. Dafür wurden 1992 die Garantiepreise gesenkt, zum Ausgleich bekommen die Bauern seitdem Tier- und Flächenprämien. Mit dem Reformprogramm Agenda 2000, unter deutscher Präsidentschaft beim Berliner EU-Gipfel im März 1999 beschlossen, wurde diese Politik fortgesetzt. Das Problem der Überschüsse, die teilweise abgebaut werden konnten, und die geringen Anreize für Qualitätsproduktion wurden damit nicht grundsätzlich gelöst. Die Prämienzahlungen, die von der Hektargröße und der Zahl der Tiere abhängen, begünstigen den hoch produktiven, großflächigen Pflanzenanbau sowie die großen Mastbetriebe in der Rinderproduktion bzw. Milchwirtschaft. Dazu äußerte sich der bisherige Agrarkommissar Fischler mit den Worten: "*Wir sind damals auf halbem Weg stehen geblieben.*" (Der Spiegel 2001a: 30).

Die Reformen, die in der europäischen Agrarpolitik in der Vergangenheit durchgeführt wurden, waren vor allem durch den Druck von Einsparungen bzw. den Abbau von Handelsbeschränkungen motiviert. Verbraucherschutz spielte in den 90er Jahren keine zentrale Rolle (vgl. Rieger 1995), auch wenn es sowohl auf EU- wie auf Länderebene eine

Vielzahl von Detailregulierungen zu Lebensmittelsicherheit und Umweltschutz gab. Schließlich galt insbesondere Deutschland im EU-Vergleich als Blockierer einer restriktiveren, umwelt- und verbraucherorientierten Regulierungsstrategie – auch und gerade im Zusammenhang mit BSE vor seiner Manifestation in Deutschland (vgl. Boschert 2005: 98, Wolters 1998).

3 BSE-Krise und Neuorientierung der Policy-Konstellation

Mit dem 24. November 2000 änderte sich das öffentliche Interesse an der Landwirtschaft schlagartig. Die Nähe der Politik zur Branche, vorausgegangene Beruhigungsversuche, offensichtliche Vertuschungsmaßnahmen und eine ungeschickte Öffentlichkeitsarbeit auf der einen sowie die hohe potenzielle Gefahr von BSE und die Betroffenheit fast aller Konsumenten auf der anderen Seite ließen ein einfaches Krisenmanagement nicht opportun erscheinen. In dieser Situation boten die Partei der Grünen und eine Ministerin ohne „Stallgeruch“ aus Sicht der Regierungskoalition die Gewähr für eine glaubwürdigere Krisenkommunikation und die Demonstration von Veränderungswillen. Diese Entscheidung verschaffte das erste Mal auch den Ideen der bis dahin marginalisierten Agraropposition einen Resonanzraum im institutionell etablierten, agrarpolitischen Zentrum.

Die BSE-Krise ist damit ein klassisches Window of opportunity, ein Einfallstor für weitreichende Politikveränderungen und institutionelle Neuorientierungen. Sie stieß auf eine ausgesprochen große Medienresonanz. Allein in der FAZ findet man auf der CD-ROM Ausgabe des Jahres 2001 unter der Eingabe des Suchbegriffs Agrarwende 176 Artikel. Auch über die Hälfte der Bevölkerung (54 %) kannten das Schlagwort Agrarwende, wie eine repräsentative Umfrage ergab (Feindt/ Ratschow 2003: 4 f.)

Der Zusammenbruch des Rindfleischmarktes in einem bis zu diesem Zeitpunkt nicht gekannten Ausmaß verunsicherte die Lebensmittelbranche in hohem Maße, so dass auch in der Wirtschaft Veränderungsnotwendigkeiten anerkannt wurden. Im Zuge der BSE-Krise änderte mehr als die Hälfte der Bevölkerung ihre Ernährungsgewohnheiten, ca. 47 % aller deutschen Haushalte verzichteten in der Zeit von Dezember 2000 bis Februar 2001 auf den Konsum von Rindfleisch (ZMP 2002: 33).

Vor diesem Hintergrund ist die Regierungserklärung von Renate Künast zu sehen. „Der BSE-Skandal markiert das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs. Wir stehen vor einem Scherbenhaufen“ (Künast 2001). Unter dem Stichwort „Agrarwende“ vollzog die Regierung eine Öffnung der Agrarpolitik, im Rahmen derer die bisherige Fachdiskussion für eine breitere, gesellschaftspolitische Öffentlichkeit zugänglich wurde. Der Begriff und die Zuständigkeitsbereiche bzw. die Folgen der Landwirtschaftspolitik wurden programmatisch umfassender definiert, was nicht zuletzt in der Namensänderung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft seinen Ausdruck fand. Zudem wurde für

die Parteien deutlich, dass mit diesem Politikfeld auch außerhalb der Landwirtschaft Wählerstimmen zu gewinnen sind.

Noch einmal mit Blick auf die Neue Politischen Ökonomie interpretiert: In den Vordergrund der neuen Agrarpolitik rückt der Medianwähler. Im Speziellen hat die Partei der „Grünen“, die traditionell den ökologischen Landbau präferiert, dieses Themenfeld besetzt, da sie zum einen aufgrund der geringen personellen Verflechtungen eine höhere Glaubwürdigkeit besaß und ihr zum anderen Kompetenzen im Bereich des Verbraucherschutzes zugesprochen wurden. Den „Grünen“ bot sich die Möglichkeit, ihre Wählergruppe, die für Ernährung und Gesundheit besonders aufgeschlossen ist, prägnant anzusprechen. Sie hatten zudem kaum Wählerstimmen im klassischen Agribusiness zu verlieren.

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass die institutionelle Öffnung der Agrarpolitik kaum rückgängig zu machen ist. Die Umgestaltung des Ministeriums, die Definition neuer Kompetenzbereiche, die Institutionalisierung neuer Institute (Bundesinstitut für Risikobewertung und Risikokommunikation (BFR), Bundesamt für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)), der teilweise Austausch des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, langsame, inzwischen aber doch relativ umfangreiche personelle Veränderungen im Bundesministerium etc. belegen, dass auch bei einem politischen Wechsel die Rückkehr zur Agrarpolitik „alten Typs“ nicht mehr umstandslos vollzogen werden kann.

Damit verliert das Rent-Seeking nicht gänzlich an Bedeutung. Besonders die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) wird angesichts der Höhe der Subventionen weiterhin Rent-Seeking-Prozesse lukrativ machen. Aber auch auf Bundesländerebene bestehen viele traditionelle Strukturen und damit die klassische Klientelpolitik fort. So gilt es noch als strittig, inwieweit mit der „Agrarwende“ ein policy change vollzogen wurde bzw. überhaupt vollzogen werden konnte (vgl. Feindt/ Ratschow 2003, Oosterveer 2002, Boschert 2005, van Zwanenberg 2005). Gleichwohl: Auch in der Nachfolge zeigen Themen wie MKS, Geflügelpest u. a., dass eine latente Aufmerksamkeit der Massenmedien bleibt.¹ Die Agrarpolitik ist aus dem Schatten der Lobby in die Arena des Mediendiskurses gerückt.

¹ Generell hängen mediale Konjunktoren und Themenlebenszyklen von der themenspezifischen Eignung für die mediale Berichterstattung und deren selektive Aufmerksamkeitsstrukturen ab sowie von ihrer kulturellen Resonanzfähigkeit (vgl. Eder 1997, Luhmann 1996).

Mit der Aufmerksamkeit der Medien gewannen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) an Relevanz. Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzinstitutionen hatten zwar bereits traditionell einen landwirtschaftlichen Schwerpunkt, so etwa bei großen Mitgliederverbänden wie dem Bund für Umwelt- und Naturschutz (BUND) und dem Naturschutzbund Deutschlands (NABU). Im Zuge der tradierten Policy-Konstellationen waren deren Einflussmöglichkeiten auf den Kern des Agribusiness aber begrenzt. Ihr Fokus lag deshalb auf der Förderung eines Gegenentwurfs, der ökologischen Landwirtschaft, die gerade in Deutschland in einem tiefen ideologischen und personellen Konflikt zur konventionellen Landwirtschaft sowie zur traditionellen Agrarforschung und -politik gewachsen war. Das Bio-Segment wuchs seit geraumer Zeit, hatte jedoch unzweifelhaft nur den Charakter einer Marktnische.

Während die einzelnen politischen Maßnahmen und Instrumente der Agrarwende allgemein als weniger bedeutend eingeschätzt werden, bestand ihr Kernelement in der Neuorientierung der Policy-Konstellationen im Agrar- und Ernährungsbereich. In der Ausgangslage war diese gekennzeichnet durch:

- Eine Mehrebenenpolitik mit einer in diesem Politikfeld einzigartigen Verflechtung von EU-, Bundes- und Landespolitik (z. B. Kofinanzierungsmodelle wie Modularisierung, Gemeinschaftsaufgabe Küstenschutz usf.; nationale und landespolitische Umsetzung von Richtlinien etc.).
- Eine parteipolitische Fixierung auf Klientelpolitik bei geringer Öffentlichkeitswirksamkeit des Themas, insgesamt war die Landwirtschaft als „nicht-moderner“ Bereich dem öffentlichen Einfluss weitgehend entzogen.
- Eine ausgeprägte Lobbyarbeit der Branche (Rent seeking) durch den hohen Anteil der Subventionen am Betriebseinkommen.
- Ein Abdrängen kritischer Anspruchsgruppen in ein alternatives Marktsegment und eine korrespondierende Nischenstrategie seiner VertreterInnen.
- Im Gegensatz dazu war auf EU-Ebene, bedingt durch finanzielle Zwänge, seit Anfang der 90er Jahre ein Trend in Richtung einer stärkeren Anbindung der Agrarpolitik an die Interessen der Gesellschaft erkennbar, der heute unter dem Stichwort Multifunktionalität programmatisch gefasst wird (OECD 2001).

Vor diesem Hintergrund erzwang die BSE-Krise und ihre diskursive Rahmung eine grundsätzliche Umgestaltung. Die SPD, strategisch durch die bisherige Einbindung gefangen

und sich ohnehin stärker als Modernisierungspartei positionierend, gab das traditionelle Politikfeld auf Bundesebene an den grünen Koalitionspartner ab, nachdem Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner programmatischen Rede eine Woche nach dem ersten BSE-Fall bei einem in Deutschland geborenen Rind mit der vielfach zitierten Kritik an „deutschen Agrarfabriken“ die bisherige agrarpolitische Kontinuität aufgekündigt hatte. Die Grünen kaprizierten sich im Sinne der Wählerstimmenmaximierung zum einen auf die Befriedung ihrer Kernwähler in der Naturkostbranche, den Umweltschutzverbänden und bei den Bio-Käufern. Zum anderen bot Lebensmittelsicherheit eine Chance zur umfassenden Positionierung der „Grünen“ als Verbraucherschutzpartei. Den politischen Akteuren war ohne Zweifel bewusst, dass diese „Agrarwende“ tiefgreifende Konflikte mit dem traditionellen Agribusiness und der gut organisierten Landwirtschaftslobby mit sich bringen musste, in dieser Wählergruppe konnten sich die „Grünen“ allerdings ohnehin kaum Wählerstimmen ausrechnen.

Im Politikfeld selbst fühlten sich die etablierten Agrarinstitutionen durch die proklamierte Agrarwende, insbesondere als angekündigte, „tief greifende“ Abkehr von den bisherigen Orientierungen in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft (vgl. Künast 2001), zunächst brüskiert. So gelang es ihnen nicht unmittelbar an den „Wende-Diskurs“ anzuknüpfen, eine Lücke, die Vertreter der Agraropposition sofort mit entsprechenden Veranstaltungen und Stellungnahmen für sich nutzten. Auf diese Weise kam es vor allem zu Beginn zur Herausbildung und Konfrontation zweier antagonistischer „belief systems“ und der sie tragenden „advocacy coalitions“ (vgl. Sabatier 1998 sowie insb. Boschert 2005). Damit wurde zumindest teilweise die Chance von politikorientiertem Lernen, im Rahmen dessen die bis dato hegemoniale Koalition ihre Grundüberzeugungen und Politikstrategien überdenkt und anpasst (vgl. Sabatier 1998: 104, vgl. a. Bösch et al. 2002), zugunsten einer positionellen Strategie vergeben. Zu dieser Konfrontation trug auch bei, dass die mediale Skandalisierung der offensichtlich widerlegten Rede vom „BSE-freien Deutschland“ die bisherigen Politikleitlinien in ihrer Gänze delegitimierte und demgegenüber sowohl Gerhard Schröder in seiner Parlamentsrede als auch Renate Künast in ihrer Regierungserklärung vom 8. Februar 2001 erfolgreich an den öffentlich-medialen Ruf nach einer notwendigen Stärkung des Verbraucherschutzes als Antwort auf eine politikverursachte Krise anknüpften (vgl. Boschert 2005: 105 ff.).

Zusammenfassend bleibt damit festzustellen, dass der Terminus „Agrarwende“ für eine Neuorientierung der Policy-Konstellation mit einer stärkeren Verantwortung gegenüber der

Gesellschaft und ihren verschiedenen Akteursgruppen steht. Als übergreifendes Leitbild dieser proklamatischen Politikkampagne ist die umfassende Öffnung der Agrarpolitik gegenüber der Gesellschaft und kritischen Anspruchsgruppen anzusehen.

Tabelle 1: Die Agrarwende als Politikkampagne

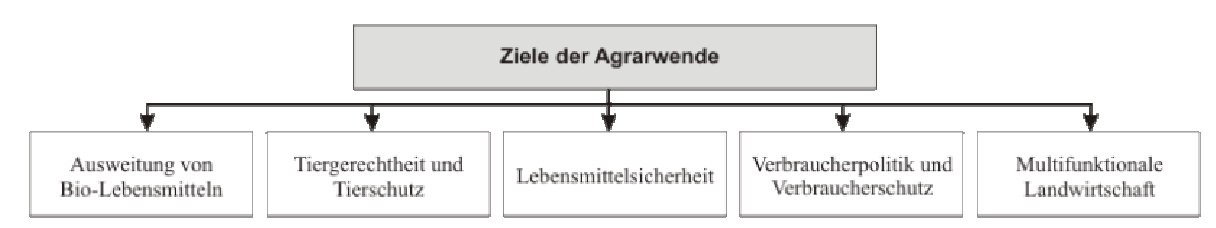
| | |
|------------------------------------|--|
| Leitbild: | <ul style="list-style-type: none"> • Öffnung gegenüber der Gesellschaft und kritischen Anspruchsgruppen • Orientierung an alternativen Leitbildern, die dem bislang weitgehend unangefochtenen Mainstream entgegengesetzt wurden; etwa Qualität statt Quantität, Verbraucherschutz versus Agrarklientelpolitik, Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume versus produktionsorientierte Wettbewerbsorientierung; ökologischer Landbau versus intensive Landwirtschaft |
| Strategische Ziele der „Grünen“: | <ul style="list-style-type: none"> • Vertiefte Bindung von Stammwählern in der Umwelt- und Tierschutzszene • Positionierung der Grünen als Verbraucherschutzpartei |
| Neukonfiguration des Politikfeldes | <ul style="list-style-type: none"> • Landwirtschaftspolitik als Teil der Ernährungspolitik • Stärkung von NGOs • Neuer Politikstil, der auf Medienwirkung setzt • Verstärkung von partizipativen Elementen (Runder Tisch) • Tief greifende Veränderungen in den zugrunde liegenden Politikdiskursen, die nicht ohne Rückwirkungen bis in die Akteurskonstellationen und -koalitionen blieben |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

4 Teilziele und Instrumente der Agrarwende

Die einzelnen Elemente der Agrarwendepolitik sind in der Forschung in jüngerer Zeit wiederholt aufgearbeitet worden (Feindt/ Ratschow 2003, Isermeyer 2001a) und sollen hier nur im Überblick dargestellt werden. Im Vordergrund steht weniger die inhaltliche Ausgestaltung einzelner Maßnahmen als die politisch-konzeptionelle Einordnung der in Abbildung 1 dargestellten Ziele.

Abbildung 1: Ziele der Agrarwende



Quelle: Eigene Darstellung

4.1 Diffusion von Bio-Lebensmitteln in den Massenmarkt

Das wohl bekannteste Ziel der Agrarwende ist die Ausweitung des ökologischen Landbaus auf 20 %. Dabei wurde zunächst vom Markt-, später vom leichter zu erreichenden Flächenanteil gesprochen. Diese Ausweitung von Biolebensmittel, die bislang ca. 2,4 % Markt- und 4, 3 % Flächenanteil (SOEL 2004, ZMP 2005: 4) haben, soll durch eine Reihe von Maßnahmen erreicht werden (siehe Kap. 5).

Kultureller Hintergrund der Ausweitung des Ökologischen Landbaus ist zum einen das Framing, welches in der Frühphase der BSE-Krise verwendet wurde (Schröder: „Agrarfabriken“). Der ökologische Landbau mit seinen traditionell kleinbetrieblicheren Strukturen und seinem positiven Image in der breiten Öffentlichkeit bot hier Anknüpfungspunkte. Zum anderen ermöglicht der ökologische Landbau in einem begrenzten Maße Schutz vor landwirtschaftlichen Krisen, da er aufgrund der angestrebten Kreislaufwirtschaft (z. B. Verwendung hofeigenen Futters) inhärent sichere Strukturen aufweist. So waren die in der Vergangenheit aufgetretenen Landwirtschaftskrisen (BSE, MKS, Schweinepest) zum einen durch Futtermittelprobleme, zum anderen durch die intensive Tierhaltung ausgelöst bzw. begünstigt worden. Der (traditionelle) ökologische Landbau mit

seinem ganzheitlichen Ansatz von geschlossenen Kreisläufen weist hier Vorteile auf, auch wenn der Nitrofenfall zeigt, dass die Unterschiede gradueller Natur sind.

Mit der Ausweitung des ökologischen Landbaus als zentralem Element der Agrarwende wurde ein leicht kommunizierbares Ziel geschaffen (20 % in 10 Jahren). Programmatisch knüpft dies an die umweltpolitischen Wendediskussionen der 80er und 90er Jahre an (Chemiewende, Energiewende, Verkehrswende). Der ökologische Landbau war in der Umweltbewegung eindeutig als Gegenmodell etabliert, Vorstellungen über andere „Konversionsszenarien“ der Landwirtschaftspolitik waren in den Think Tanks der alternativen Wissenschaftsszene nicht erarbeitet worden. Insofern war dieses Ziel aus Sicht der unter Entscheidungsdruck stehenden Politik alternativlos. Die Probleme, ob der Bio-Landbau in der bestehenden Form in den Massenmarkt transferiert werden kann, sind nur randständig diskutiert worden, nicht zuletzt deshalb, weil im Vorfeld von BSE keine entsprechende Entwicklung denkbar schien. Die Ausweitung des ökologischen Landbaus kann allerdings durch klassische Politikinstrumente nicht erreicht werden und macht neue politische Formen erforderlich (siehe Kap. 5).

4.2 Tiergerechtheit und Tierschutz

Die verstärkte Durchsetzung von Tiergerechtigkeits- und Tierschutzzielen ist in besonderem Maße Ausdruck der Orientierung auf eine breite Öffentlichkeit und andere Wählergruppen. In einer von der Landwirtschaft weitgehend entfremdeten Bevölkerung, die zum Thema Tierschutz im Wesentlichen über die eigene Tierliebe und Haustierhaltung motiviert ist, stoßen produktionswirtschaftliche Gesichtspunkte der Landwirte auf große Skepsis. Der Kontrast zwischen konventioneller Landwirtschaft und städtisch geprägter Gesellschaft ist hier besonders groß: Während großbetriebliche Pflanzenproduktion nur für Fachleute der Naturschutzdiskussion ein relevantes Thema darstellt, sind die Haltungsbedingungen der Nutztierwirtschaft ein bereits lange Zeit immer wieder krisenhaft diskutiertes Thema (Pohlmann Eierproduktion, Birkel-Flüssigeikrise usw.). Gerade in der Geflügelmast und Eierproduktion haben sich aufgrund hoher economies of scale großbetriebliche Haltungsformen herausgebildet. Durch die Einbindung in vertikal integrierte Konzerne (Beispiel Wiesenhof) und die hohe räumliche Konzentration der Produktion (Vechta-Cloppenburg) entstanden prominente Brennpunkte der Diskussion. Im Gegensatz dazu sind

die Schweine- und insbesondere die Rindermast in Deutschland noch weitgehend kleinbäuerlich geprägt.

Die BSE-Krise war insofern faktisch kein Problem landwirtschaftlicher „Agrarfabriken“, sondern der Futtermittelwirtschaft. Eine öffentliche Differenzierung zwischen Eier- und Geflügelwirtschaft auf der einen und der weitgehend bäuerlichen Rindermast und Milchwirtschaft auf der anderen Seite wurde jedoch in der medial gerichteten Agrarwendedebatte nicht vorgenommen.

Vielmehr bot die BSE-Krise die Gelegenheit, die grundsätzlichen Bedenken vieler Verbraucher und Wähler gegen die modernen Formen der Nutztierhaltung aufzugreifen. Tiergerechtigkeit ist ein ethisches Anliegen, welches in gesellschaftlichen und politischen Prozessen verhandelt und entschieden wird.

Die Entscheidungsgrundlage boten hier neuere Ergebnisse der tierethologischen Forschung, wobei vor allem Haltungsbedingungen, Haltungsmanagement, Transport und Schlachtung untersucht wurden. Diese ordnet sich in eine breite gesellschaftlich-philosophische Diskussion um Tiergerechtigkeit und Tierschutz ein, die bis zur Forderung nach „Menschenrechten“ für höhere Tierarten reicht (Jürgens 2005: 160; Singer 1997).

4.3 Lebensmittelsicherheit

BSE als eine Frage der Lebensmittelsicherheit zu rahmen, liegt angesichts der gesundheitlichen Bedrohung und der hohen Verbraucherverunsicherung nahe. Zudem stand auf EU-Ebene dieser Fokus sehr eindeutig im Vordergrund, so dass die Bundespolitik schon aus diesem Grund reagieren musste. Gerade in Großbritannien war die lange Abwehr dieser gesundheitspolitischen Einordnung wesentliches Element der politischen Krise (vgl. Dressel 2002).

Traditionell ist die Ernährungswirtschaft durch die Dominanz hoheitlicher Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit gekennzeichnet (Spiller/ Schramm 2003), zurückzuführen u. a. auf historische Erfahrungen, da vormals die hohen technischen Schwierigkeiten der Lebensmittelsicherheit und die entsprechenden Gesundheitsrisiken nicht den vielen kleinbetrieblichen Akteuren überlassen werden konnten. Auch heute noch wird in Deutschland bei fast allen Lebensmittelkrisen zunächst der Staat in die Pflicht genommen. Im Gegensatz zu vielen anderen Branchen gibt es in der Lebensmittelwirtschaft eine tiefsitzende

Verankerung der staatlichen Primärverantwortung. Diese Einstellung hat z. B. die niederländische Lebensmittelwirtschaft in den 30er Jahren angesichts einer staatlichen Finanzkrise dazu gebracht, freiwillig die Hälfte der amtlichen Überwachungskosten zu tragen, damit die Lebensmittelkontrolle fortgeführt werden konnte (Verführt 1996: 15 f.).

Diese Staatsfixierung ist den globalen und fragmentierten Strukturen der modernen Lebensmittelwirtschaft mit ihren immer unübersichtlicher werdenden Produktions- und Zulieferketten nicht mehr angemessen. Die ökonomischen Akteure „verstecken“ sich ansonsten mehr oder weniger stark hinter der staatlichen Überwachung. Im Ergebnis führt dies zu der von Beck (1988) als „organisierte Unverantwortlichkeit“ bezeichneten Situation, bei der die vielfach kleinteilige ökonomische Struktur, der fehlende Bekanntheitsgrad der Unternehmen und erhebliche Defizite beim Aufbau von Rückverfolgbarkeitssystemen eine gezielte Zurechnung der Fehler verhindern und für die Betroffenen und die Öffentlichkeit der Staat in eine Verantwortung tritt, die er kaum noch gewährleisten kann.

Tab. 1: Verantwortungszuschreibung für Lebensmittelqualität

| Verteilung der Primärverantwortung | |
|--|---|
| Staatliche Primärverantwortung | Privatwirtschaftliche Primärverantwortung |
| <ul style="list-style-type: none"> • Öffentlichkeit nimmt den Staat in die Verantwortung • Hohe Regelungsdichte • Geringe Eigenmotivation der Akteure | <ul style="list-style-type: none"> • Öffentlichkeit nimmt die Unternehmen in die Verantwortung • Eigenkontrollsysteme • Staatliche Kontrolle der Kontrolle |

Quelle: Spiller et al. 2002

Auch wenn es mithin viele Gründe für eine Verschiebung der Lebensmittelsicherheit in den Bereich der Wirtschaft (z. B. Zertifizierungssysteme, Vertragslandwirtschaft u. Ä.) gibt, so war die Politik in der BSE-Krise aufgrund der öffentlichen Wahrnehmung der Lebensmittelsicherheit als staatlicher Verantwortungsbereich gezwungen, zu reagieren.

Sie tat dies durch einen Mix verschiedener institutioneller Neuorganisationen. Unter dem Begriff des „magischen Sechsecks“ wurde versucht, die wirtschaftlichen Akteure des Agribusiness und verschiedene Stakeholdergruppen in einen Branchendiskurs zu integrieren. Zielrichtung war die stärkere Qualitäts- und Sicherheitsorientierung in der konventionellen Produktion („Klasse statt Masse“), wobei u. a. durch die Androhung einer politischen Initiative für ein neues Qualitätslabel für konventionelle Produkte Handlungsdruck auf die Unternehmen ausgeübt wurde. Hinzu kam die Neuorganisation von Bundesbehörden, da im

Vergleich etwa zu den USA (FDA) die deutschen untergeordneten Bundesbehörden über keine größere öffentliche Reputation in Fragen der Lebensmittelsicherheit verfügten. Schließlich wurde ein Beratungsgremium zur Neuorganisation des Politikfeldes insgesamt eingesetzt (v. Wedel 2001).

4.4 Multifunktionale Landwirtschaft

Während die zuvor skizzierten Elemente direkt an die BSE-Krise anknüpften, ist das Thema „Multifunktionelle Landwirtschaft“ kein direktes Resultat der Agrarwende, es ließ sich allerdings gut in diesen Kontext integrieren und stellte die Anschlussfähigkeit der nationalen Politikanstrengungen in den internationalen Politikkontext sicher.

Ausgangspunkt für die Forderung nach einer multifunktionalen Landwirtschaft ist der in der Gesellschaft und Politik zunehmende Verlust der Legitimitätsgrundlage der Transferleistungen in die Landwirtschaft. Anders ausgedrückt: Die Transferzahlungen in die Landwirtschaft werden von der Gesellschaft nur dann als gerechtfertigt wahrgenommen, wenn sie darin einen Beitrag zum Gemeinwohl erkennt. Bis zur aktuellen Agrarreform wurden die Direktzahlungen an die Landwirte mit Preisausgleichszahlungen, die an den Anbau bestimmter Kulturen gekoppelt sind, begründet. Dieses reine Marktregulierungsinstrument ist heute gesellschaftlich nicht mehr akzeptiert bzw. auch nicht mehr finanzierbar.

Multifunktionalität ist vor diesem Hintergrund ein Brückenkonzept für die weitreichende Neurahmung der Agrarpolitik, unter dem sich verschiedenste Interessen formulieren können². Der Begriff verweist zunächst darauf, dass Landwirte über ihre marktgängige Produktionsleistung hinaus weitere positive externe Effekte erbringen, die gesellschaftlich wertvoll sind, aber bisher als Kuppelprodukte der landwirtschaftlichen Produktion nicht hinreichend entlohnt werden. Wenn Landwirte zukünftig nicht allein Rohstoffproduzenten für die Nahrungsmittelindustrie sind, sondern auch Aufgaben als Dienstleister für Natur- und Umweltschutz übernehmen, so sollten diese Tätigkeiten auch honoriert werden. Entsprechend bietet Multifunktionalität einen Rahmen sowohl zur Neulegitimation von Rent-Seeking-Prozessen wie zur Ankopplung von Subventionen an Naturschutzziele. Wie nun Leistungen

² In seinen diskursorientierten Policy-Analysen weist Marten Hajer (1995: 61) ausdrücklich auf die politische Macht von „multi-interpretativen“ Diskursen hin, die es einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure ermöglichen, sich in der breiten Diskurskoalition zu verorten und dieser Bedeutung zu verleihen.

der Landwirtschaft im Einzelnen ausgestaltet werden sollen und für welche Leistungen der Landwirt letztlich bezahlt werden soll, wird je nach Interessengruppe kontrovers diskutiert.

Mit der Reform der EU-Agrarpolitik im Jahr 2004 (Fischler-Reform) wurde tatsächlich eine weitreichende Entkoppelung der Preisausgleichszahlungen von den Produkten vereinbart. Im gleichen Zug wurde eine Ausweitung der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik beschlossen, die auf die Stärkung des ländlichen Raums und der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft zielt. Langfristig soll ein erheblicher Teil der landwirtschaftlichen Subventionen mit Gegenleistungen im Bereich des Verbraucher-, Umwelt-, Natur- und Tierschutzes verbunden sein. Die Ausgestaltung der Agrarreform in Deutschland mit dem so genannten „Kombimodell“, welches die umweltpolitisch vernachlässigte Grünlandwirtschaft gegenüber den klassischen Subventionsfeldern stärkt, ist damit das aktuelle Ergebnis einer „Agrarwende“ im weiteren Sinne, die die veränderten europäischen Rahmenbedingungen einbezieht.

Eine von dieser Diskussion weitgehend unabhängige Entwicklung ist die stetige Zunahme des Anbaus von Kulturpflanzen für die Energiegewinnung. Hintergrund dieser Entwicklung ist die Überproduktion in der Landwirtschaft, die mit der Förderung eines neuen Marktsegmentes „Rohstoffproduktion auf dem Feld“ gelöst werden soll. Durch die Reform des Energieeinspeisungsgesetzes (vgl. Weck 2004) ist hier die bisherige Übervorteilung von anderen technischen Systemen (z.B. Photovoltaik, Windkraft) relativiert und ein zusätzlicher Anreiz für Landwirte geschaffen worden, alternative Einkommensmöglichkeiten wahrzunehmen. Auch dies schreibt die stärkere Einbindung der Landwirte in die gesellschaftspolitische Diskussion weit in die Zukunft fort.

Multifunktionale Landwirtschaft stellt insgesamt ein Instrument der Agrarpolitik dar, das zum einen die Legitimation der Transferleistungen in die Landwirtschaft sicherstellen soll und zum anderen den Landwirten Möglichkeiten zu alternativen Einkommensmöglichkeiten eröffnet. Damit verbunden ist die bereits oben angesprochene Öffnung des bisher relativ autonom agierenden Felds der Agrar- und Ernährungspolitik gegenüber einer größeren Öffentlichkeit. Diese Entwicklung ist nicht auf Deutschland beschränkt, sondern wird in allen Industrieländern diskutiert, da die Landwirtschaft zukünftig in weit stärkerem Maße als heute in Konkurrenz zur Produktion in Schwellen- und Entwicklungsländern stehen wird (vgl. die aktuelle Diskussion zur Zuckermarktordnung).

4.5 Verbraucherpolitik und Verbraucherschutz

Über die Agrarpolitik im engeren Sinne hinaus hat die Agrarwende Lebensmittelqualität als Teilbereich der Verbraucherpolitik definiert. Die mit der Namensänderung des Bundesministeriums proklamierte Gewichtungsverschiebung und Neuordnung ist nur vor dem Hintergrund einer umfassenderen verbraucherpolitischen Diskussion in Deutschland zu verstehen.

Moderne Verbraucherpolitik erfolgte in Deutschland in Anlehnung an amerikanische Vorbilder in den 60er und 70er Jahren. Sie setzte sich aus drei zentralen Elementen zusammen: Rechtlicher Verbraucherschutz (z. B. AGB-Gesetz), Verbraucherinformation (z. B. Gründung der Stiftung Warentest) und Verbraucherbildung (z. B. Gründung der Verbraucherschutzzentralen) (Scherhorn 1975, Biervert et al. 1978). Nach einer ersten Initialphase, in der umfassende Politikmaßnahmen auf den Weg gebracht wurden, geriet die Verbraucherpolitik in der Nachfolge der Wirtschaftskrisen der 70er und 80er Jahren in Deutschland weitgehend in den Hintergrund (zur Problemdiagnose und dem neuen verbraucherpolitischen Anspruch vgl. Reisch 2003). Als einem dem Wirtschaftsministerium untergeordneten Ressort fehlte bislang der politische Einfluss und die institutionelle Basis.

Eine wissenschaftliche Diskussion zum Thema war in den letzten zwei Jahrzehnten abgesehen von Ausnahmen wie dem Konsumpolitiklehrstuhl an der Universität Stuttgart-Hohenheim fast nicht mehr existent (Reisch/ Farsang 2003). Es verwundert daher nicht, dass die Ministerin in ihrer Grundsatzrede zur Neuausrichtung des Ministeriums auf die proklamatischen Aussagen der 60er Jahre (Kennedy-Rede) zurückgegriffen hat.

Die Agrarwende bot damit wie einleitend skizziert die Möglichkeit, Verbraucherschutzpolitik wieder wählerwirksamer zu gestalten. Deutlichster Ausfluss dieser Konzeption ist die derzeitige Diskussion um Adipositas und Fehlernährung bei Kindern, aber auch Debatten um Alcopops, Zigarettenkonsum und eine Aufnahme dieser Debatten in strategische Überlegungen der Krankenkassen.

Insgesamt zeigen die vorherigen Ausführungen, dass die Agrarwende über das Ziel „20 % Bio-Landbau“ weit hinausgeht. Auch wenn der Begriff Agrarwende zzt. keine große Rolle mehr spielt, hat er ein Politikfeld auf lange Sicht für die Gesellschaft geöffnet. Da dies co-evolutionär mit kompatiblen Trends z. B. im Rahmen der EU-Agrarpolitik geschah („Entkopplung, Multifunktionalität“), ist diese Entwicklung auch bei anderen Regierungskonstellationen nicht mehr grundsätzlich umkehrbar.

5 Harte und weiche Politikinstrumente in der Agrarwende

5.1 Politikverständnis und Politikrestriktionen

Den oben skizzierten umfassenden Zielen der Agrarwendepolitik stehen begrenzte Handlungsmöglichkeiten des Bundesministeriums gegenüber. Wie bereits ausgeführt, erfolgen die wesentlichen ausgabenwirksamen Entscheidungen in der Agrarpolitik auf EU-Ebene, z. T. in Kofinanzierung mit den Bundesländern. Die Bundespolitik selbst hat in der Agrarpolitik beschränkte finanzielle Handlungsmöglichkeiten. Ihr Spielraum für eine Umgestaltung der Subventionspolitik ist gering. Verdeutlicht wird dies, wenn man sich den Haushalt des Bundesministeriums für das Jahr 2004 näher ansieht (BMVEL 2004b). Aus dem Gesamtetat von rund 5,2 Mrd. € fließen allein 3,7 Mrd. € in landwirtschaftliche Sozialpolitik. Da in der Landwirtschaft eigene Sicherungssysteme aufgebaut wurden und die Anzahl der Einzahler durch den permanenten Strukturwandel zurückgeht, ist dieser Posten besonders hoch. Betrachtet man die beschränkten finanziellen Handlungsmöglichkeiten des BMVEL aus der Perspektive der seit dem Amtsantritt von Renate Künast forcierten Ziele, klärt sich diese Einschätzung weiter auf. Für die Agrarwendeziele Tierschutz, Demonstrationsbetriebe des Ökologischen Landbaues, „Region aktiv“, Bundesprogramm Ökologischer Landbau, Verbraucherpolitik, Verbraucheraufklärung standen im Haushaltsjahr 2004 lediglich rund 147 Mio. € zur Verfügung. Was nicht einmal 3 % des Gesamtetats des BMVEL entspricht. Das auch die 764 Mio. €, die über das Gemeinschaftsinstrument von Bund und Ländern „Verbesserung der Agrar- und Küstenstruktur“ (GAK) verteilt werden, nicht unproblematisch sind, zeigt ein Blick auf die Zusammensetzung der Akteure des darüber entscheidenden Gremiums, des „Planungsausschusses Agrarstruktur und Küstenschutz“ (PLANAK): Neben der Bundesministerin ist hier auch der Bundesminister der Finanzen beteiligt sowie die Landwirtschaftsminister der Länder. Zudem spielen die Mitglieder des Unterausschusses, deren Vertreter und die Haushalts- und Koordinierungsreferenten des Bundes und der Länder eine mitentscheidende Rolle. Aufgrund der verfassungsmäßigen Verpflichtung, bundeseinheitliche Agrarstrukturen anzustreben, bewegen sich die Verhandlungsziele in einem engen Spielraum, der auch durch Einflussgruppen schwer zu verändern ist. Zudem sind die Verhandlungsergebnisse durch das begrenzte Budget und durch die Verteilungen der letzten Jahre zum Teil prädeterminiert.

Hinzu kommen einige Zweifel an der Wirksamkeit klassisch ordnungsrechtlicher Maßnahmen in der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik. Die politikwissenschaftliche wie die

ökonomische Forschung haben in den letzten Jahrzehnten vielfältige Belege für die Grenzen tradierter ordnungsrechtlicher Steuerungsformen geliefert. Aber auch die gesellschaftsübergreifende Bedeutung von Leitbildern und kollektiv verbindlichen Handlungsanweisungen wird zunehmend kritisch betrachtet. In den Politikwissenschaften steht dabei die Steuerungsunfähigkeit des Staates beim Eingriff in komplexe gesellschaftliche Teilsysteme im Vordergrund (Scharpf 1991, Mayntz 1997, Willke 1995). Soweit überhaupt noch Raum für staatliche Steuerung gesehen wird, wird auf Kontextsteuerung verwiesen, die jedoch eher auf einer stärkeren Gewichtung von Teilsystemen beruht, welche ihre eigene Einheit entdecken und ihre Wirkung auf die Umwelt reflektieren. Daraus entsteht letztlich ein Prozess der dezentralen Kontextsteuerung, der positive Effekte für die Anliegen des Gemeinwohls mit sich bringt. Dabei verändert sich auch die Rolle des Staates, der die Rolle eines „Supervisors“ einnimmt und dessen Aufgabe dann hauptsächlich darin besteht, die Reflexionsfähigkeit der Teilsysteme zu steigern und zur Selbstorganisation beizutragen.

Aus einer anderen Perspektive, aber in dieselbe Richtung zielend betont die Ökonomie die negativen volkswirtschaftlichen Effekte einer zu weit gehenden Branchenregulierung im internationalen Wettbewerb und die Vorzüge von neuen marktkonformen Instrumenten wie Steuern oder Informationspolitiken. Diese setzen gezielter an gesellschaftlich unerwünschten Problemstellen von Produktions- und Vermarktungsprozessen an.

Vor dem skizzierten doppelten Hintergrund aus Begrenzungen im Mehrebenensystem der Politik und konzeptionellen Zweifeln an tradierten Steuerungsformen ist es nicht verwunderlich, dass in der Agrarwendeprogrammatik ein „moderner“ Policy-Mix erarbeitet wurde, der die wenigen harten Steuerungsoptionen um ein Portfolio weicher Instrumente ergänzt.

5.2 Policy Mix der Agrarwende

Die Politik der Agrarwende stand nach der BSE-Krise vor mehreren Herausforderungen. Neben der krisenhaften Beschleunigung der Entwicklung spielt die o. g. strukturelle Verschränkung der Mehrebenenpolitik im Agrarbereich (EU, Bund, Länder) ebenso eine Rolle wie die komplexe Struktur der Wertschöpfungskette. Die Besonderheit der Lebensmittelwirtschaft liegt u. a. in ihrer arbeitsteiligen Struktur, wobei sich die wirtschaftlichen Einheiten auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfung durch deutlich abweichende strukturelle Voraussetzungen auszeichnen. Während in der Landwirtschaft mit

fast 400.000 mittelständischen Betrieben Einfluss auf eine Vielzahl kleiner Akteure genommen werden muss, ist der Lebensmittelhandel durch die Dominanz weniger Großunternehmen geprägt. Die dazwischen liegende Ernährungsindustrie ist in Deutschland polarisiert. Es gibt insgesamt rund 6.000 Hersteller, darunter aber auch eine Reihe international tätiger Großunternehmen. Hinzu kommt, dass die Produktion und Vermarktung von Bio-Lebensmitteln in einer von der konventionellen Produktion weitgehend getrennten Wertschöpfungskette erfolgt, die wiederum mittelständisch geprägt ist.

Aus den genannten Gründen musste die Politik ein relativ umfassendes Instrumentarium für ihre „Wendeprogrammatik“ entwickeln. Dieses konnte sich nur zu einem Teil auf ordnungsrechtliche Instrumente stützen, da etwa die Sortimentsentscheidungen der Großunternehmen des Lebensmittelhandels nicht vorgegeben werden können. Die in Tabelle 2 skizzierte Übersicht über die Vielzahl der einbezogenen Instrumente macht deutlich, dass die Agrarwende in Kernelementen auf die Motivation der Akteure und auf weiche Anreizmechanismen wie Information und öffentliche Unterstützung setzt.

Tabelle 2: Policy Mix der Agrarwende

| | „Harte“ Instrumente | „Weiche“ Instrumente |
|-------------------------------|--|---|
| Ausweitung von Bio | Öko-Landbau-Gesetz; Reformierung der GAK zugunsten einer Förderung des ökologischen Landbaus | Bio-Siegel, Bundesprogramm Öko-Landbau, Förderpreis Öko- Landbau; 70 Mill. € 2002/2003 für Information und Aufklärung; |
| Tierschutz | Haltungsverordnungen (Tierschutz-Nutztier- haltungsverordnung; „Legehennenverordnung“; die Aufnahme des Tierschutzes ins Grundgesetz) | Kampagne „Freiheit schmeckt“ bei der Einführung der Legehennenverordnung |
| Lebensmittelsicherheit | Einrichtung der Bundesämter für Risikobewertung und Risikokommunikation (BFR) und gesundheitlichen Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) | Magisches Sechseck; Androhung eines zweiten Gütezeichens für konventionelle Lebensmittel |
| Verbraucherschutz | Einrichtung des Bundesamtes für Verbraucherschutz | Umbenennung des Ministeriums, mehr Geld für Beratung, versuchte Einführung des Verbraucherinformationsgesetzes |

| | | |
|----------------------------|--|--|
| Multifunktionalität | Zweite Säule, Flächenprämie, Kombimodell | (Pilotprojekt) Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft |
|----------------------------|--|--|

Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden sollen ausgewählte Elemente der Agrarwende kurz vorgestellt werden, um die Dualität von Ordnungsrecht und flankierenden Informationsinstrumenten deutlicher herauszuarbeiten. Deutlich wird, dass die Politik in hohem Maße auf eine gelingende Kommunikation im Zusammenspiel mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen (Bio-Verbände, Umweltverbände, regionale Bündnisse usw.) angewiesen ist.

Als eine der ersten „harten“ Maßnahmen nach dem Ministerwechsel ist die Erhöhung der Prämien zur Umstellung oder Beibehaltung des Ökologischen Landbaus zu nennen. Das dies gelungen ist – obwohl diese Maßnahme im Rahmen der GAK zustande gekommen und damit der Zustimmung der Landwirtschaftsminister aus den unionsgeführten Bundesländer bedarf, die zu diesem Zeitpunkt schon eine Bundesratsmehrheit hatten – kann man die zeitliche Nähe Zeitpunkt der zwischen BSE-Krise und der Verabschiedung des damaligen GAK-Rahmenplans zuschreiben. Wichtig zu vermerken ist an dieser Stelle, dass die Bundesländer die Freiheit haben, die in der Tabelle 3 angegebene Prämienhöhe nicht vollständig auszuschöpfen. Aus Gründen der notwendigen Kofinanzierung muss man auch nicht bei allen Bundesländern politische Motive für die geringere Ausschöpfung annehmen. So zahlen auch SPD-regierte Länder nicht immer den Höchstsatz, während Bayern und Baden-Württemberg den Höchstsatz zahlen.

Tabelle 3: Prämien zur Förderung und Beibehaltung des ökologischen Landbaus im Rahmen der GAK

| | Einführungsprämie pro ha bis 2001 | Einführungsprämie pro ha seit 2002 | Beibehaltungsprämie Pro ha bis 2001 | Beibehaltungsprämie Pro ha seit 2002 |
|----------------------|--|---|--|---|
| Gemüseanbau | 360 € | 480 € | 180 € | 300 € |
| Ackerflächen | 150 € | 210 € | 100 € | 160 € |
| Grünland | 150 € | 210 € | 100 € | 160 € |
| Dauerkulturen | 715 € | 950 € | 510 € | 770 € |

Quelle: BMVEL Informationen, 6.12.2001 und <http://www.verbraucherministerium.de/index-000CBAE09F081F7A9B1A6521-C0A8D816.html>. Abruf am 7.11.2004

Die zweite „harte“ Maßnahme, die es in diesem Kapitel zu nennen gilt, ist das Ökolandbaugesetz, welches als Reaktion auf den „Nitrofen-Skandal“ und damit auf eine Krise des

Systems Ökolandbau erfolgte. Das kurz ÖLG genannte Gesetz trat am 1. April 2003 in Kraft und regelt vor allem die Zulassung von privaten Ökokontrollstellen neu, die nun nur noch von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zugelassen werden können. Während bis dahin dies über die Landesanstalten organisiert war. Das entlastet die Kontrollbehörden der Länder, denn bis dahin mussten sie die Zulassung selbst durchführen. Das damit verbundene aufwändige Mitteilungs- und Abstimmungsverfahren zwischen den Kontrollbehörden entfiel damit ebenso. Folgende Regelungen sind im Gesetz enthalten.

Das **Bundesprogramm Ökolandbau** soll die politisch schwierig umzusetzende direkte Förderung für den ökologischen Landbau um Maßnahmen ergänzen, die auf eine verbesserte Informationspolitik und werbewirksame Effekte abzielen. Für umstellungswillige Landwirte werden konkrete Hilfen in Form differenzierter Informations-, Bildungs- und Beratungsangebote geschaffen. Zudem wird im Internet, auf Messen, bei Multiplikatoren und in Seminaren verstärkt über den Ökolandbau informiert. Um den Lebensmittelhandel vorzubereiten, werden Fortbildungsmöglichkeiten und Beratungsleistungen angeboten. Durch zahlreiche Forschungsprojekte sollen Marktinformationen für alle Akteure bereitgestellt werden.

Weiterhin sollen institutionelle Abnehmer gezielte Information über den Wert und die Vorzüge ökologischer Produkte erhalten. Hier wird ein besonderer Schwerpunkt auf eine qualifizierte Umstellungsberatung für Großküchen sowie die Aufbereitung des Themas für Kindertagesstätten und allgemein bildende Schulen gelegt. Für das Programm wurden in den Jahren 2002 bis 2003 jeweils rund 35 Mio. Euro bereitgestellt, und es soll mit einem jährlichen Finanzvolumen von 20 Mio. Euro noch bis 2007 laufen.

Darüber hinaus hat das BMVEL einen jährlichen „**Förderpreis Ökologischer Landbau**“ ausgeschrieben, der mit 25.000 Euro dotiert ist. Damit sollen besondere Leistungen der Betriebe ausgezeichnet werden, die u. a. im Bereich des Pflanzenbaus, der artgerechten Tierhaltung oder Tierzucht, der Land- und Produktionstechnik oder des landwirtschaftlichen Bauens und der Vermarktung praxistauglich umgesetzt worden sind. Des Weiteren sollen Modell- und Demonstrationsvorhaben finanziert werden. Dafür stehen jeweils 25 Mio. Euro jährlich zur Verfügung. In einem Wettbewerb sollen die künftigen Modellregionen ausgewählt werden, um eine breite Vorbildwirkung zu erzielen.

Zudem wurde im September 2001 ein staatliches **Biosiegel** eingeführt, das die Herkunft eines Produktes als ökologisch gemäß der VO (EWG) 2092/91 ausweist. Es ging auf

Verhandlungen zwischen dem BMVEL und den relevanten Interessens- und Verbraucherschutzverbänden und dem Einzelhandel zurück, die sich im Mai 2001 auf gemeinsame Standards und Kontrollverfahren geeinigt hatten. Das Biosiegel wurde durch eine außergewöhnlich umfangreiche Werbekampagne beworben (2001: 57.000 Euro; 2002: 7,7 Mio. Euro; 2003: 6,6 Mio. Euro) (Kuhnert et al. 2004: 7) und erfolgreich eingeführt. Inzwischen kennzeichnet das Siegel 29.500 Produkte (Bio-Siegel 2005).

Umstellungsförderung und Bio-Siegel stehen nicht nur exemplarisch für die Dualität von Subventions- und Informationspolitik in der Agrarwende, sondern auch für die gleichzeitige Beeinflussung von Bio-Angebot und –Nachfrage. Eine koordinierte Steuerung zur Gewährleistung von Marktgleichgewichten ist in einem engen Marktsegment von hoher Relevanz, da hier Angebotsüberschüsse und entsprechende Preissenkungen die Effekte der Subventionspolitik konterkarieren können.

Subventions- wie Informationspolitik zur Förderung des Bio-Marktes trafen auf eine Branche, die sich im Laufe mehrerer Jahrzehnte als ausdifferenziertes Marktsegment neben der konventionellen Lebensmittelwirtschaft entwickelt hatte. In der Landwirtschaft handelte es sich traditionell um kleinere Betriebe abseits der Gunststandorte bzw. Veredelungsregionen. Auf Bio spezialisierte Industriebetriebe waren nicht selten aus handwerksnahen Kleinstbetrieben hervorgegangen. Der Absatz wurde dominiert durch den Direktvertrieb und insbesondere den Naturkostgroß- und –einzelhandel. Insgesamt unterschieden sich die Strukturen fundamental vom klassischen Agribusiness. Die Instrumente der Agrarwende waren vor diesem Hintergrund von vorneherein mit dem Risiko von Wettbewerbsverzerrungen verbunden, dies umso mehr, je schneller eine Ausweitung des Marktsegmentes erreicht werden sollte und deshalb auch konventionelle Großunternehmen gefördert werden mussten. Es verwundert daher nicht, dass frühzeitig auf nicht-intendierte Folgewirkungen verwiesen wurde, z. B. auf:

- Fairnesseffekte: Die Verteilung der Öko-Fördermittel auf die Bio-Branche oder die konventionelle Lebensmittelwirtschaft hängt von der Zielsetzung, aber auch von der Wahrnehmung früherer Verdienste um den ökologischen Landbau ab (Schinzel 1999). Die Politik steht hier vor diffizilen Bewertungsfragen.
- Motivationale Verdrängungseffekte: Mit einer stärkeren Förderung gewinnen ökonomische Gründe bei der Umstellung gegenüber idealistischen Motiven an Bedeutung, was langfristig zur Verdrängung intrinsischer durch extrinsische

Motivation führen kann (Frey/ Jegen 2001). Dies hat z. B. zur Forderung nach einem Wertemanagement für die Naturkostbranche geführt (Lautermann et al. 2005).

6 Verschiebung des diskursiven Feldes

Skandale und Risiken im Agrarsektor sind nicht neu. Aber erst 2000/2001 hat die rasche Folge der weit reichenden und medial dramatisierten Krisen um BSE und MKS, insbesondere die erschreckenden Bilder der gewaltigen, apokalyptisch anmutenden Scheiterhaufen, auf denen Abertausende von Rindern verbrannt wurden, das politische Establishment und auch die traditionelle Lobby zu einer Öffnung für kritische Ansprüche gezwungen. Dazu trug auch die von Gerhard Schröder und Renate Künast begrifflich durch die Rede von „Agrarfabriken“ und „Agrar-Wende“ nahegelegte Problemrahmung bei. Ursächlich seien weniger einzelfallartige Missstände in der Futtermittelindustrie oder individuelles Fehlverhalten einzelner Akteure als vielmehr die gesamte bisherige agrarpolitische Orientierung auf Produktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit. In diesem Sinne sprach „Der Spiegel“ (2001b: 24) in der heißen Phase Anfang 2001 vom „Tschernobyl der deutschen Landwirtschaft“.

In der Folge wurden BSE, MKS und schließlich das Lösungsversprechen „Agrarwende“ zusammen mit weiteren Agrarskandalen, neuen Reformansätzen sowie politisch inszenierten Problemlösungsversuchen (etwa das Bundesprogramm Ökologischer Landbau) zum Sammelbecken der Kritik an einem Bereich, der bis dahin Zumutungen der Umorientierung – etwa unter dem Druck des Leitbilds Nachhaltiger Entwicklung – weitgehend erfolgreich zurückgewiesen hatte. So galten dem DBV, aber auch dem ehemaligen Landwirtschaftsministerium oder dem bisherigen Naturschutzgesetz die „gute fachliche Praxis“ per se als natur- und umweltgerecht. Die möglichen Nebenfolgen der Landwirtschaft, die doch in den 1960/70er Jahren der Nährboden der entstehenden ökologischen Bewegung gewesen waren (vgl. Carson 1962, Meadows 1972), schienen lange Zeit unvermeidlich und kaum der Debatte wert. Das starke, in den Agrarwissenschaften wie in der Agrarpolitik mehr oder weniger hegemoniale Bekenntnis für das industriemoderne Weiter-So und Kontinuität in der landwirtschaftlichen Entwicklungsperspektive ist mit der Agrarwende unwiderruflich in Frage gestellt (vgl. Kropp/ Wagner 2005).

In der Konsequenz kann keine der betroffenen Akteursgruppen unproblematisiert an die Sprachspiele und -codes aus der Epoche *vor* der Agrarwende anknüpfen. Die früheren Selbstverständlichkeiten müssen neu begründet und legitimiert werden. Gemeinsam mit dem allgegenwärtigen Sparzwang führt die Agrarwende bei den zentralen Akteuren (vgl. Isermeyer 2001b, Initiativkreis Agrar- und Ernährungsforschung 2002), aber auch bei einer in

ihrem Gefolge entstandenen Fachöffentlichkeit zu neuen Leitbildern und neuen Rechtfertigungszwängen, die nolens volens in andere Bereiche überschlagen, bspw. in die Entscheidungsverfahren zum Einsatz gentechnisch modifizierter Nutzpflanzen oder in die Selbstdarstellungen großer Konzerne des Lebensmittelhandels. In der Summe hat die diffuse Agrarwende-Programmatik das diskursive Feld im Agrarbereich beinahe erdrutschartig verschoben und die zentralen Narrationen neu orientiert.

Gleichzeitig ist die „Agrarwendepolitik“ als moderne Politikform in einem Handlungsfeld mit begrenzten bundespolitischen Kompetenzen durch eine Vielzahl weicher Politikinstrumente gekennzeichnet. Sie ist deshalb wesentlich stärker auf die Unterstützung durch die Akteure in der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft angewiesen. Exemplarisch sei hier auf die Umstellungsmotivation landwirtschaftlicher Betriebe oder auf die Nutzung des Bio-Siegels durch Industrie- und Handelsbetriebe verwiesen. Beide Fragen sind zentral für die Ausweitung des ökologischen Landbaus, zugleich können solche unternehmensstrategischen Entscheidungen nur begrenzt durch die Politik beeinflusst werden. Die Politik ist vielmehr auf die Akzeptanz der Wirtschaft und die Unterstützung durch gesellschaftliche Gruppen angewiesen.

Eine Politikform wie die Agrarwende benötigt damit neue Formen der wissenschaftlichen Begleitforschung. Ihre Wirksamkeit hängt ganz wesentlich von einem komplexen Transferprozess zwischen Politik und den ökonomischen Destinatoren ab. Vereinfacht lässt sich dies in folgender Form abbilden:

Politikimpulse->Wahrnehmung->Akzeptanz->Motivation->Handlung

Eine solche Trivialdarstellung des Informationstransfers verkennt allerdings die vielfältigen Wahrnehmungsbrüche, den Einfluss von Medien, die Verschränkung mit der Binnenlogik der Akteure und letztlich die komplexen intendierten und nicht beabsichtigten Neben- und Folgewirkungen auch von weichen Politikinstrumenten.

Wirkungsforschung in diesem Sinne ist mithin mehr als z. B. die von der Bundesregierung selbst in Auftrag gegebene Begleitforschung zum Bundesprogramm Ökolandbau, in der weitgehend theoriefrei auf einige wenige Primärziele der Politik abgehoben wird. Vielmehr gewinnt gerade hier sozialökologische Forschung mit ihrem transdisziplinären Ansatz an Relevanz. Im Vordergrund des Projektes „Von der Agrarwende zur Konsumwende“ steht deshalb die problemzentrierte und theorienpluralistische Analyse der Agrarpolitik neuen Stils.

Die Agrarwende ist ja keineswegs das einzige Beispiel für neue Politikformen in der Ernährungswirtschaft. Vielmehr werden in der Folge des Ausbaus der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik in den nächsten Jahren zahlreiche weitere weiche Politikinstrumente Eingang in die Agrarpolitik finden.

Literatur:

- Beck, U. (1988): Gegengifte: die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt a. M.
- Biervert, B., Fischer-Winkelmann, W. F., Rock, R. (1978), Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft, Reinbek bei Hamburg.
- Bio-Siegel (2005): Künast: Fast 30.000 Produkte mit Biosiegel, unter: http://www.bio-siegel.de/index.php?id=23&backPID=23&tt_news=74, Abrufdatum: 17.09.2005.
- BMVEL (2005): Ernährungs- und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2005, Berlin.
- BMVEL (2004a): Ernährungs- und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2004, Berlin.
- BMVEL (2004b): Künast: Agrarreform Basis für Zukunft der Landwirtschaft, Pressemitteilung Nr. 152 vom 29.06.2004, unter: <http://www.dorfwettbewerb.bund.de/index-000AAE5B179E10E1B9F16521C0A8D816.html>, Abruf am 07.11.2005.
- BVL (2003): Monitoring, unter: http://bvl.bund.de/dl/monitoring/monitoring_2003B.pdf Abruf am 03.05.2004
- BMVEL (2001) Informationen, 6.12.2001 unter: <http://www.verbraucherministerium.de/index000CBAE09F081F7A9B1A6521C0A8D816.html> , Abruf am 7.11.2004
- Boschert, K. C. (2005): „Agrarwende“: cognitive-normative approaches to policy change in German agro-biotechnology. Open University Milton Keynes, UK.
- Bosselmann, K. (1998): Ökologische Grundrechte. Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur, Baden-Baden.
- Böschchen, S., Viehöver, W., Zinn, J. (2002): Rinderwahnsinn: Können Gesellschaften aus Krisen lernen? in: Berliner Journal für Soziologie 13, S. 35-58.
- Brandt et al. (2004): Von der Agrarwende zur Konsumwende? Entwicklungen anhand eines Szenarios. Diskussionspapier Nr. 4 des Projekts „Von der Agrarwende zur Konsumwende“, München.
- Carson, R. (1962): Silent Spring, Boston.
- DBV (Deutscher Bauernverband) (2005): Situationsbericht 2005: Trends und Fakten zur Landwirtschaft, Bonn.
- Der Spiegel (2001a): "Fleisch darf keine Ramschware sein". EU-Kommissar Franz Fischler über die Chancen der neuen deutschen Agrarpolitik, in: Der Spiegel, Heft 3, S. 30-31.
- Der Spiegel (2001b): Von der Krise zur Agrarwende, in: Der Spiegel, Heft 3, S. 20-24.
- Dressel, K. (2002): BSE – The new dimensions of uncertainty: the cultural politics of science and decision-making, Berlin.

- Eder, K. (1997): Zur soziologischen Analyse des ökologischen Diskursfeldes, in: Brand, K.-W., Eder, K., Pöferl, A. (Hrsg.): Ökologische Kommunikation in Deutschland. Opladen, S.38-53.
- Feindt, P. H., Ratschow, C. (2003), „Agrarwende“: Programm, Maßnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen, BIOGUM-Forschungsbericht Nr. 7, Hamburg.
- Frey, B., S., Jegen, R. (2001): Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 15 (5), S. 589-611.
- Hagedorn, K. (1996): Institutioneller Wandel und politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik. Festschrift zum 65. Geburtstag von Günther Schmitt. Frankfurt a. M.
- Hajer, M. (1995): The Politics of Environmental Discourse. Ecological modernisation and the policy process, Oxford.
- Henrichsmeyer, W., Witzke, H. P. (1994), Agrarpolitik, Teil 2: Bewertung und Willensbildung, Stuttgart.
- Hoffmann, I., Lauber, I. (2001): Gütertransporte im Zusammenhang mit dem Lebensmittelkonsum in Deutschland, Teil 1: Ausmaß und Verteilung, in: Zeitschrift für Ernährungsökologie, 2. Jg., Heft 2, S. 108-113.
- Initiativkreis Agrar- und Ernährungsforschung (2002): Bonner Erklärung, Bonn.
- Isermeyer, F. (2001a): Agrarwende – Was kann die Politik tun? Arbeitsbericht der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) 2/2001, Braunschweig.
- Isermeyer, F. (2001b): Kurswechsel in der Agrarpolitik - Umorientierung in der Agrarforschung? Arbeitsbericht der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) 4/2001, Braunschweig.
- Jürgens, K. (2005): Mensch-Nutztier-Beziehung, in: Beetz, S. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft in Deutschland, Wiesbaden, S. 160-167.
- Körber, K. v., Leitzmann, T. C. (2004): Vollwert-Ernährung : Konzeption einer zeitgemäßen und nachhaltigen Ernährung, 10. Aufl., Stuttgart.
- Kropp, C., Wagner, J. (2005): „Agrarwende“: Über den institutionellen Umgang mit den Folgeproblemen der Folgenreflexion im Agrarbereich. Erscheint in: Soziale Welt 2/2005.
- Kuhnert, H., Feindt, P. H., Beusmann, V. (2004): Ausweitung des ökologischen Landbaus in Deutschland – Voraussetzungen, Strategien, Implikationen, politische Optionen, Münster-Hiltrup.

- Künast, R. (2002): Klasse statt Masse. Die Erde schätzen, den Verbraucher schützen. München.
- Künast, R. (2001): Regierungserklärung zur neuen Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik, unter: <http://www.verbraucherministerium.de/presstedienst/pd2001-06-07.htm>, Abrufdatum: 08.01.2004.
- Lautermann, C., Pfriem, R., Wieland, J., Fürst, M., Pforr, S. (2005): Ethikmanagement in der Naturkostbranche: Eine Machbarkeitsstudie, Marburg.
- Luhmann, N. (1996): Die Realität der Massenmedien, Opladen.
- Mayntz, R. (1997): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: dies. (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung, Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a. M.
- Meadows, D. (1972): The Limits to Growth, New York.
- OECD (2001): Multifunctionality. Towards an Analytical Framework, Paris.
- Olson, M. (1991), Umfassende Ökonomie, Tübingen.
- Oosterveer, P. (2002): Reinventing Risk Politics: Reflexive Modernity and the European BSE Crisis, in: Journal of Environmental Policy & Planning 4, S. 215-22.
- Piel, E. (2003): Wie werden Landwirte von der Gesellschaft gesehen?, in: Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (Hrsg.), Wege zu besserem Image und Ansehen – Landwirte in der Gesellschaft: Analysen, Erfahrungen, Perspektiven, Frankfurt a. M., S. 13-28.
- Reisch, L. A. (2003): Strategische Grundsätze einer neuen Verbraucherpolitik. Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL, Stuttgart-Hohenheim/ Berlin.
- Reisch, L., Farsang, A. (2003): Studie zum Stand der Verbraucherforschung in Deutschland, Hohenheim.
- Rieger, E. (1995): Bauernopfer. Das Elend der europäischen Agrarpolitik. Frankfurt a. M., New York.
- Sabatier, P. A. (1998): The Advocacy Coalition Framework: revision and relevance for Europe, in: Journal of European Public Policy, 5/1, S. 98-130.
- Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32/4, S. 621-634.
- Scherhorn, G. (1975): Verbraucherpolitik: Grundzüge ihrer Theorie und Praxis, München.
- Schmidt, G., Jasper, U. (2001): Agrarwende oder die Zukunft unserer Ernährung, München.

- Schneider, M., Fink-Keßler, A., Stodieck, F. (2003): Der kritische Agrarbericht 2003. Rheda-Wiedenbrück.
- Schinzel, I. A. M. (1999): Einfluß der wahrgenommenen distributiven, prozeduralen und interaktionalen Gerechtigkeit von Leistungsbeurteilungen auf die Firmenverbundenheit – Eine Überprüfung der Referent Cognitions Theory, Mainz.
- Schubert, K., Klein, M. (2001): Das Politiklexikon, Bonn.
- Singer, P. (1997): Alle Tiere sind gleich, in: Krebs, A. (Hrsg.): Naturethik, Frankfurt a. M., S. 13-32.
- SOEL (2004): Entwicklung des ökologischen Landbaus in Deutschland, unter: http://www-soel.de/inhalte/oekolandbau/dokumente/entw_flaeche_betriebe_04.pdf, Abrufdatum: 24.07.2005.
- Spiller, A., Schramm, M. (2003): Zur Ausgestaltung von Qualitätssicherungssystemen in der Lebensmittelwirtschaft, in: Perspektiven in der Landnutzung: Regionen, Landschaften, Betriebe, Entscheidungsträger und Instrumente: 43. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (GEWISOLA) 2003 in Hohenheim, S. 159-167.
- Spiller et al. (2002): Qualitätskonzepte für Nahrungsmittelverarbeitung und –handel, Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages, vorgelegt dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB).
- Stodieck, F., Hofstetter, M., Hirn, G., Poppinga, O., Schneider, M. (2002): Beiträge zur Agrarwende, Abl Bauernblatt Verlags-GmbH.
- Van Zwanenberg, P. (2005): BSE: risk, science and governance, Oxford.
- Verführt, L. C. (1996): Effektive Lebensmittelüberwachung und Verbraucherschutz, Bayreuth.
- Waskow, F.; Rehaag, R.; unter Mitarbeit von E. Barlösius (2004): Ernährungspolitik nach der BSE-Krise - ein Politikfeld in Transformation. Diskussionspapier 6 des SÖF-Projekts „Ernährungswende“, Frankfurt a. M.
- Wedel, H. von (2001): Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel), Stuttgart et al.
- Weck, M. (2004): Die garantierte Einspeisevergütung für Strom nach dem Gesetz über den Vorrang erneuerbarer Energien: Anwendungsprobleme, europa- und verfassungsrechtliche Fragen, Frankfurt a. M.
- Willke, H. (1995): Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart und Jena.

Wolters, C. (1998): Die BSE-Krise: Agrarpolitik im Spannungsfeld zwischen Handelsfreiheit und Konsumentenschutz, Frankfurt a. M.

ZMP (Hrsg.) (2005): Ökomarkt Jahrbuch 2005, Bonn.

ZMP (Hrsg.) (2002): BSE: Was bleibt hängen? Bonn.



Von der Agrarwende zur Konsumwende?

Das Forschungsprojekt „Von der Agrarwende zur Konsumwende?“ ist ein vom BMBF gefördertes Verbundvorhaben mehrerer Forschungsinstitute im Rahmen der Sozial-Ökologischen Forschung. In dem Projekt wird der Zusammenhang von Agrarwende und Veränderungen des Ernährungsverhaltens mit transdisziplinärem Forschungsansatz untersucht. Zu diesem Zweck analysieren die ProjektteilnehmerInnen die Effekte der im Rahmen der Agrarwende ergriffenen Maßnahmen entlang der Akteurskette (Erzeugung, Verarbeitung, Handel, Ernährungsberatung, Verbraucher), bewerten sie unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit und erarbeiten entsprechende Gestaltungsempfehlungen zur Überwindung der identifizierten Hemmnisse.

Projektpartner

Prof. Dr. Karl-Werner Brand (Projektkoordination); Münchener Projektgruppe für Sozialforschung e.V. (MPS)

- Unterauftrag: **Dr. Karl-Michael Brunner**, Institut für Allgemeine Soziologie und Wirtschaftssoziologie, Wirtschaftsuniversität Wien

Prof. Dr. Alois Heißenhuber; Dr. Jochen Kantelhardt; Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaus, TU München Weihenstephan

Prof. Dr. Georg Karg; Dr. Waltraud Kustermann, Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Haushalts, TU München Weihenstephan

- Unterauftrag: **Dr. Karl von Koerber**, Beratungsbüro für Ernährungsökologie München
- Unterauftrag: **Prof. Dr. Ingrid Hoffmann**, Professur für Ernährungsökologie, Institut für Ernährungswissenschaft, Justus-Liebig-Universität Giessen

Prof. Dr. Achim Spiller, Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen

Mitarbeiter

Astrid Engel Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaus, TUM

Sabine Gerlach Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen

Dr. Cordula Kropp Münchener Projektgruppe für Sozialforschung e.V. (MPS)

Monika Riegel Institut für Ernährungswissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen

Walter Sehrer Münchener Projektgruppe für Sozialforschung e.V. (MPS)

Harald Ulmer Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaus, TUM

Ralph Wilhelm Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Haushalts, TUM

www.konsumwende.de