

Garantiert noch mehr Regulierung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft einen verbesserten Verbraucherschutz, und ist die Neukonzeption der Bundesregierung zur Agrar- und Verbraucherpolitik der richtige Weg zur Erreichung des Ziels?

Staatliches Handeln ist erforderlich

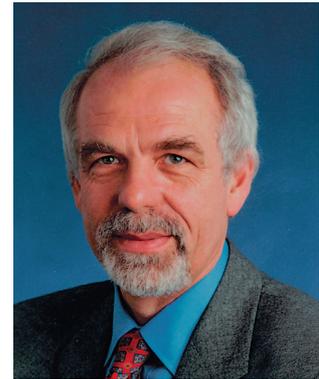
Seit dem ersten BSE-Fall Ende November 2000 steht in Deutschland der Verbraucherschutz im Blickfeld des öffentlichen Interesses. Im monatlichen Politbarometer rückte die BSE-Krise im Januar 2001 an die Spitze der Problemliste, vor der Arbeitslosigkeit, dem über Jahre hinweg dominierenden Thema. Inzwischen ist die Angst vor gesundheitlichen Schäden zurückgegangen; der Komplex der BSE-Krise, Maul- und Klauenseuche sowie Lebensmittel allgemein lag im Februar wieder deutlich hinter dem Thema Arbeitslosigkeit. Aber was nachwirkt ist, dass die Befragten der Politik die größte Schuld an der BSE-Krise geben. Dabei hatte die Politik doch längst auf den Vorwurf des Versagens reagiert. In der Neujahrsansprache kündigte der Bundeskanzler den Auftrag an die Präsidentin des Bundesrechnungshofes an, den Umgang mit der BSE-Krise in einer Schwachstellenanalyse zu durchleuchten und Vorschläge zur Verbesserung von Organisationsstrukturen in Bund und Ländern zu unterbreiten. Wenige Tage bzw. Wochen später mussten die zuständigen Bundesminister und eine Landesministerin zurückertreten. Auf Bundesebene wurde der Verbraucherschutz zusammen mit der Landwirtschaft unter dem Dach eines Ministeriums gebündelt, während im Freistaat Bayern ein eigenständiges Ministerium für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit geschaffen wurde.

Aber es blieb nicht allein bei Organisationsentscheidungen. Bereits unmittelbar nach dem ersten deutschen BSE-Fall verabschiedeten Bundestag und Bundesrat im bisher schnellsten Gesetzgebungsverfahren innerhalb einer Woche ein totales Verfütterungsverbot aller eiweiß- und fetthaltigen tierischen Materialien mit der Folge, dass künftig sämtliche Schlachtabfälle und gefallene Tiere im Umfang von

jährlich ca. 2,7 Mill. t nicht mehr in den Tierfutterkreislauf gelangen dürfen, sondern vernichtet werden müssen. Dieses Gesetz, das konsequent am Grundsatz des vorsorgenden Verbraucherschutzes ausgerichtet ist, hat weitreichende Auswirkungen auf Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft und zu bisher ungeklärten Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern und der Wirtschaft darüber geführt, wer die Kosten zu tragen hat.

Es ist aus meiner Sicht keine Frage, dass Lebensmittelsicherheit, also der Schutz des Verbrauchers vor Schädigungen oder Gefährdungen der Gesundheit, die »sichtbare Hand« staatlichen Handelns erfordert und eine Regulierung der Märkte rechtfertigt. Aber es gibt ein gravierendes Problem, das in der BSE-Krise besonders deutlich geworden ist und das uns in Zukunft wegen unterschiedlicher Risikobewertungen in der EU aber auch in der WTO noch einige Handelskonflikte bescheren dürfte. So ist das Tiermehlverfütterungsverbot in Deutschland umfassend und zeitlich unbegrenzt. In der vom EU-Ministerrat im Dezember 2000 beschlossenen Form allerdings ist das Verbot auf eiweißhaltige tierische Materialien beschränkt und bis 30. Juni 2001 befristet. Schon jetzt gibt es also Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten unserer Wirtschaft, die sich zu einem gravierenden Problem auswachsen könnten, wenn im gemeinsamen Binnenmarkt bei der Verfütterung von Tiermehl unterschiedliche Standards für die Lebensmittelsicherheit auf Dauer festgeschrieben würden.

Im Rahmen der WTO hat das seit zehn Jahren geltende Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch dazu geführt, dass die EU Strafzahlungen leisten musste, weil eine gesundheitliche Gefährdung



Martin Wille*

* Dr. Martin Wille ist Staatssekretär im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

nicht nachgewiesen werden konnte. Im Umgang mit gentechnisch veränderten Agrarprodukten und Lebensmitteln dürfte der Konflikt zwischen Lebensmittelsicherheit und Freihandel in wesentlich größeren Dimensionen ausgetragen werden, wenn die derzeitigen Unterschiede in der Risikobewertung in der EU und beispielsweise in den USA bestehen blieben.

Wenn regulierende Eingriffe in die Märkte vermieden oder auf ein Mindestmaß beschränkt werden sollen, bleibt nur der Weg des Verbraucherschutzes durch mehr Information. Lebensmittel, um bei dieser Produktgruppe zu bleiben, müssen klar und eindeutig gekennzeichnet werden. Dann können die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst und in eigener Verantwortung entscheiden, welches Produkt sie kaufen wollen. Hinsichtlich der Klarheit und Wahrheit von Kennzeichnungsregeln gibt es allerdings noch erhebliche Defizite, die dringend beseitigt werden müssen.

Im Übrigen haben wir als Verbraucher Anspruch darauf, dass uns der Staat in Fragen der Gesundheit bei der Risikobewertung helfend zur Seite steht. So gibt es eine staatliche Bringschuld, indem eine staatliche Lebensmittelbehörde uns die Risikobewertung abnimmt und keine Lebensmittel in Verkehr gebracht werden, bei denen eine gesundheitliche Gefährdung nicht ausgeschlossen werden kann. Um eine Kompatibilität mit den Regeln des gemeinsamen Binnenmarktes und des freien Warenverkehrs herzustellen, sollte möglichst schnell die von der EU-Kommission im Weißbuch für Lebensmittelsicherheit vorgeschlagene Europäische Lebensmittelbehörde geschaffen werden.

Dieses Weißbuch setzt auf einen integralen Ansatz der Lebensmittelsicherheit, der die gesamte Kette vom Stall bis zur Ladentheke erfasst. Ein Bündel von 84 Einzelmaßnahmen soll Lücken schließen und auf diesem Wege ein umfassendes und einheitliches Konzept der Lebensmittelsicherheit auf hohem Niveau in der Europäischen Union gewährleisten.

Dies macht beispielhaft deutlich, dass beim gesundheitlichen Verbraucherschutz eher mehr denn weniger Regulierung zu erwarten ist. Auch wenn ich dies für gerechtfertigt halte, ist gleichwohl auch in den sensiblen Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes immer die Frage nach der Effizienz zu stellen. Und das führt mich zu der abschließenden Bewertung aus Erfahrung, dass wir die staatlichen Organisationsstrukturen – und hier vor allem die Kontrollen – überprüfen müssen und möglichst viel den Märkten und der Entscheidung der Unternehmen überlassen sollten. Der Vorwurf des Politikversagens in der BSE-Krise sollte uns nachdenklich genug gemacht haben, festgestellte Schwachstellen schnellstmöglich zu beseitigen und einen effizienten staatlichen Verbraucherschutz zu organisieren.



Gerhard Scherhorn*

Der Kollaps einer Industriepolitik

Mehr Regulierung? Bessere!

In der Tat: In der Ernährungspolitik geht es um besseren Schutz der Verbraucher. Aber nicht durch mehr Regulierung, sondern durch bessere. Reguliert war die Nahrungsmittelproduktion auch bisher schon. Die Agrarpolitik – keineswegs nur die europäische, ganz ebenso die nationale – hat die Landwirtschaft mit produktionsorientierten Subventionen zur Überproduktion gezwungen und die tierquälerische Massentierhaltung gefördert, aber die resultierende Boden- und Grundwasservergiftung ignoriert und ihre Kontrollaufgaben sträflich vernachlässigt, was derzeit vor allem an der Gesundheitsgefährdung durch industrielle Futtermittelproduktion und überregionale Tiertransporte offenbar wird. Die Agrarpolitiker, die deutschen vorneweg, haben die unvermeidliche Verschlechterung der Qualität in Kauf genommen, sie zugleich aber stets verschleiert – wohl auch selbst die Augen davor verschlossen – und die Verbraucher in dem Glauben an den hohen Standard der landwirtschaftlichen Produktion bestärkt. Sie haben jahrzehntelang eine Qualitätsillusion verschuldet, die nun zerplatzt ist wie ein mit zu viel Luft gefüllter Ballon; wie kann man sich darüber wundern, dass die Verbraucher kein Vertrauen mehr haben?

Das ist alles hundertfach belegt, nicht erst seit der BSE-Krise, und muss hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. Auch die Abhilfe, die nun vorgesehen ist, wird seit Jahrzehnten diskutiert:

- Die Bauern produzieren zu viel Milch, weil die subventionierte Milchquote zu hoch ist – also muss die Quote

* Prof. Dr. Gerhard Scherhorn ist emeritierter Professor am Institut für Konsumtheorie und Verbraucherpolitik der Universität Hohenheim, Stuttgart, und leitet die Arbeitsgruppe Neue Wohlstandsmodelle am Institut für Klima Umwelt Energie in Wuppertal.

gesenkt werden; das vermindert zugleich den überhöhten Rinderbestand.

- Die Tierprämien werden nach Kopfbzahl gewährt, was zur massenhaften Tierhaltung auf zu engem Raum und mit zu wenig Betreuung geführt hat, zum Zukauf von industriell produziertem Tierfutter (ja sogar zur Zucht von Tieren, die auf das eiweißreiche Tiermehl eingestellt sind), zur routinemäßigen Behandlung der eingepferchten Tiere mit Antibiotika usw. – also müssen die Prämien sich nach der Grünlandfläche (der Eigenfuttermateriale) richten.
- Die pro Hektar gezahlten Subventionen fördern eine übermäßig kapitalintensive Landwirtschaft mit negativen Folgen für die Umwelt (z.B. Erosion) – also müssen sie die Relation zur Beschäftigtenzahl berücksichtigen und an die Bedingung eines umwelt- und artgerechteren Landbaus geknüpft sein.

Das sind alles Beispiele für bessere Regulierung, nicht für mehr Regulierung.

Der Fetisch des unkontrollierten Warenverkehrs

Ich will nicht verschweigen, dass in bestimmter Hinsicht tatsächlich auch mehr Regulierung erforderlich ist; aber ich möchte den sehen, der sie für kontraproduktiv hält. Es geht zum Beispiel um die Kontrolle der industriellen Futtermittelproduktion. Die EU-Kommission hat schon vor einem Jahrzehnt verboten, dem Tierfutter Gift- und Ekelstoffe wie Klärschlamm, Kot, Urin, Verpackungsmüll, Holzschutzmittel verseuchte Sägespäne unterzumischen; bis heute wird die Einhaltung des Verbots nicht ausreichend kontrolliert, auch nicht das Verbot der Beimischung von Tiermehl ins Rinderfutter, auch nicht bei der Herstellung von Tiermehl die Einhaltung der Temperatur, die notwendig ist, um BSE-Erreger abzutöten. Wenn nun, um die Verbraucher (und die Landwirte) zu schützen, mehr Kontrollen gefordert werden, wenn der Futtermittelindustrie vorgeschrieben wird, die verwendeten Zutaten präzise zu deklarieren – kann man das eine marktwidrige Regulierung nennen? Auch »marktkonforme« Mittel wie die vom Bundeskanzleramt ins Gespräch gebrachte Haftpflicht der Futtermittelhersteller für die Schäden der BSE-Infektion setzen sorgfältige Kontrollen voraus, damit die Verursachung nachgewiesen werden kann.

Ein anderes Beispiel dafür, dass mehr Kontrolle notwendig ist, bietet der Tiertransport. Eine EU-Richtlinie von 1991 und 1995 schreibt einige Selbstverständlichkeiten vor: Über längere Strecken dürfen nur Tiere mit guter gesundheitlicher Verfassung transportiert werden, der Transport muss vor Beginn von einem zuständigen Tierarzt genehmigt werden, die Fahrzeuge müssen angemessen ausgestattet und belüftet sein und dürfen nicht überladen werden, spätestens nach acht Stunden Fahrt muss eine Pause eingelegt wer-

den. Die Kommission hat festgestellt, dass in Deutschland, Frankreich, Holland und Spanien regelmäßig gegen die Richtlinie verstoßen wird und die Mitgliedsländer keine Anstalten machen, ihre Einhaltung zu kontrollieren. Sie will daher die Auflagen in diesem Jahr weiter verschärfen, um die Verstöße zu verteuern. Aus der Sicht des Tierschutzes ebenso wie des Umweltschutzes ist das folgerichtig. Kann man wirklich dagegenhalten, dass es aus der Sicht des freien Warenverkehrs nachteilig sei? Die weiträumigen Tiertransporte erhöhen die Verbreitung von Seuchen. Zum Teil tragen sie zur wirtschaftlichen Schwächung der Regionen bei. Kann man einer unkontrollierten Liberalisierung der Transporte trotzdem Priorität geben?

Agrarpolitik im Dienste der Industrialisierung

Es geht gar nicht allein um Verbraucherschutz. Die Regulierung der Agrarmärkte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war in Wahrheit eine verfehlte Industriepolitik. Sie hat die Nahrungsmittelproduktion industrialisiert, um bei den Verbrauchern Kaufkraft für Industrieprodukte freizumachen. Diese Politik ist weit über ein angemessenes Ziel hinausgeschossen. Das liegt heute offen zutage. Ich will es trotzdem kurz begründen.

Bis in die fünfziger Jahre hinein war der Landbau relativ umweltfreundlich. Schließlich hat er die Kulturlandschaft und den europäischen Artenreichtum geschaffen. Bei unverändert umweltschonender – also arbeitsintensiver – landwirtschaftlicher Produktion wären die Ausgaben für Nahrungsmittel in den Jahren seit 1950 fast so schnell gestiegen wie die Masseneinkommen, d.h. der Anteil der Nahrungsausgaben am Einkommen wäre gleich geblieben oder nur wenig zurückgegangen. Denn die Produktivität einer umweltverträglichen Landwirtschaft wäre weit hinter der rasant steigenden industriellen Produktivität zurückgeblieben, also hätten die Einkommen der Landwirte nur über größere Preissteigerungen einigermaßen mithalten können. Dass das nicht akzeptiert wurde, kann man so erklären:

- Die Erhöhung der Nahrungsmittelpreise hätte die Wirkung des Engelschen Gesetzes gedämpft, nach dem der Anteil vom Einkommen, den die Verbraucher für Ernährung ausgeben, mit wachsendem Wohlstand geringer wird und dadurch Mittel für den Kauf anderer Güter freisetzt.
- In der Wohnungspolitik ist es akzeptiert worden, dass das analoge Schwabesche Gesetz außer Kraft gesetzt wurde: Die Mieten müssen mit dem Sozialprodukt steigen, weil die Nachfrage nach städtischen Grundstücken zunimmt. Die Preise für Wohnungsnutzung sind seit damals auf das Fünffache gestiegen, weshalb der Budgetanteil der Wohnungsausgaben auch nicht zurückgegangen ist. Die Wohnungspolitik hat es eben über-

wiegend mit Städtern zu tun, und Bodenreform in den Städten ist tabu.

- Für die Landwirtschaft hat man so viel Verständnis nicht aufgebracht. Die Landwirte wurden zu einer so großen Steigerung der Arbeitsproduktivität gezwungen, dass die Nahrungsmittelpreise sich nur gut verdoppelt haben. Der Budgetanteil der Nahrungsausgaben ist denn auch – in nur einem halben Jahrhundert – von über 40% auf heute rund 13% gesunken. Die frei verfügbare Kaufkraft ist entsprechend gestiegen. Bei einer umwelt- und artenfreundlichen Agrarpolitik hätte der Absatz industrieller Konsumgüter nicht so schnell wachsen können, wie er tatsächlich gewachsen ist.

Mit anderen Worten: Für die industrielle Produktion war der umweltschonende Landbau der fünfziger Jahre ein Wachstumshemmnis. Die Agrarpolitik hat dieses Hemmnis – vor dem Hintergrund der niedrigen Weltmarktpreise und unter dem kritischen Blick der Öffentlichkeit und der Verbraucher, denen die heimischen Agrarpreise immer noch zu hoch waren – durch forcierte Industrialisierung der landwirtschaftlichen Produktion beseitigt, durch Förderung des Größtenwachstums, des Baus von riesigen Stallanlagen und des Einsatzes von Maschinen und industriell produzierten Futtermitteln, Düngemitteln, Arzneimitteln und Pestiziden. Das war das Ergebnis einer verfehlten Marktregulierung, nicht etwa der Dynamik des Marktes. Auch die Weltmarktpreise hätten bei Umwelt schonender Produktion nicht so niedrig sein können.

Das Ende der Qualitätsillusion

Die mengen- und preisorientierte Politik leistete der stillschweigenden Annahme Vorschub, dass die Gesamtqualität gleich bleiben würde, d.h. die Qualität der Agrarprodukte und ihrer Erzeugung. Rückblickend betrachtet war das eine die Tatsachen vernebelnde Illusion (»Qualitätsillusion«); denn in Wahrheit wurde die Gesamtqualität dramatisch verschlechtert. Die Folgen erleben wir heute.

Inzwischen ist ein durchschnittlicher Arbeitsplatz in der Landwirtschaft mit mehr Kapitalgütern und industriellen Vorprodukten ausgestattet als ein industrieller; aber da der Produktionsfaktor Natur nicht so weit eliminiert werden kann wie in der Industrie, wirkt ein derart intensiver Landbau zerstörerisch auf seine natürliche Mitwelt und folglich auch auf seine eigenen Produkte ein. Die Verschlechterung der Nahrungsmittelqualität ist teils an der sensorischen Komponente abzulesen (z.B. bei Fleisch aus Massentierhaltung), teils an der gesundheitlichen Komponente (z.B. Rückstände von Pestiziden, Hormonen, Antibiotika). Aber wer die Qualität landwirtschaftlicher Produkte so isoliert betrachtet, betrügt sich selbst. Die explosive Erhöhung der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft geschah zu Lasten der Gesamt-

qualität, und zu der gehört auch die Qualität der Tierhaltung und des Umgangs mit den Pflanzen. Das wird ansatzweise sichtbar, wenn Konsumenten sich in ihren Entscheidungen – oder auch nur Wünschen – auch an der ethischen Komponente der Produktqualität orientieren, also z.B. Eier von freilaufenden Hennen höher schätzen als Eier aus Käfighaltung.

Doch die Wahrnehmung der Gesamtqualität ist in der Agrarpolitik – und, nicht zu vergessen, auch in der Agrarwissenschaft – systematisch verhindert worden. So haben auch die Verbraucher die Steigerung des nach Abzug der Ausgaben für Ernährung verfügbaren Einkommens in dem Glauben begrüßt, die Qualität der Nahrungsmittel sei trotz der Industrialisierung der Landwirtschaft auf hohem Stand geblieben. Jahrzehntelang haben sie sich nicht ungern zur Qualitätsillusion erziehen lassen. Sie hat das Gefühl hervorgebracht, man brauche über die Qualität der Nahrungsmittel nicht nachzudenken, also auch nichts von ihr zu verstehen, sondern könne immer das billigste nehmen. Das blinde Vertrauen ist zwar dahin, aber an seine Stelle ist nur Unsicherheit getreten. Ohne konsequente Neuorientierung kann sich daran nichts ändern.

Auch in der Politik ist es fraglich, wieweit der Umdenkungsprozess den Qualitätsbegriff bereits einbezieht. Lieber betont man den Aspekt der »Multifunktionalität« der Landwirtschaft: Sie soll auch die Artenvielfalt, die Umwelt, die Kulturlandschaft bewahren und entwickeln. Sicher sind das wichtige, unverzichtbare und förderungswürdige Funktionen. Ihre Betonung darf aber nicht das ernährungspolitisch zentrale Problem verdrängen, das in der Fiktion der isolierten Produktqualität besteht, d.h. in der Vorstellung: »Ein Schnitzel ist ein Schnitzel, ein Ei ist ein Ei. Ob bei ihrer Erzeugung naturgemäße oder aber zerstörerische Produktionsverfahren eingesetzt werden, das betrifft andere Funktionen der Landwirtschaft, ethische, ökologische, kulturelle, aber nicht die wirtschaftliche Funktion der Nahrungsmittelerzeugung.« Diese Blindheit für die Gesamtqualität leistet einem Denken Vorschub, das im Schutz »nicht wirtschaftlicher« Funktionen ein nicht tarifäres Handelshemmnis sieht.

Ein neues Paradigma der Ernährungspolitik

Die Fixierung auf Mengen und Preise hat bewirkt, dass Europa das Qualitätsargument aus der Hand gegeben hat. In den WTO-Konferenzen könnten die Europäer das Drängen der exportierenden Länder auf Öffnung des Binnenmarktes für billige überseeische Agrarprodukte abwehren, indem sie ihnen das Recht der europäischen Erzeuger und Verbraucher auf Schutz der Gesamtqualität entgegenhalten; aber dazu muss die EU dieses Recht erst in den eigenen Grenzen statuieren. Dadurch würden auch die Strukturpro-

bleme der europäischen Peripherieländer leichter lösbar. Die Fehlentwicklung, die in den zentralen Regionen bereits eingetreten ist und jetzt korrigiert werden muss, kann an der Peripherie von vornherein vermieden werden, wenn man sie wirklich als solche erkennt.

Der Fehler der europäischen Agrarpolitik lag nicht darin, dass sie die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert hat, sondern darin, dass das all zu sehr unter dem Einfluss des fossilen Entwicklungsmodells geschah. Ab 1958, als das billige Erdöl aus Nahost verfügbar wurde, hat die verschwenderische Verwendung der fossilen Energie die Kapitalintensität und die Arbeitsproduktivität der Industrie und der Landwirtschaft sprunghaft gesteigert. Das war möglich, weil die Regierungen darauf verzichteten, eine angemessene Gebühr auf die Verringerung der fossilen Energievorräte zu erheben. Die umweltpolitischen Nachteile dieser Politik sind seit den siebziger Jahren nach und nach aufgedeckt worden. Die Qualitätsillusion hat sich noch länger gehalten. Erst heute wird – auch in den Reaktionen auf die Gentechnologie – deutlich, dass die europäischen Verbraucher begonnen haben, sie zu durchschauen. Für die Ernährungspolitik ist es daher kein Gesichtverlust, wenn sie jetzt einen neuen Kurs einschlägt, sondern der Übergang zu einem zeitgemäßen Paradigma, nämlich dem der nachhaltigen Gesamtqualität der landwirtschaftlichen Nahrungsmittel.

Die Gesamtqualität der Agrarprodukte kann man nur beurteilen, wenn man den Werdegang des Produkts einbezieht. Eier aus Käfighaltung sind ein gesamtqualitativ minderes Produkt als Eier von freilaufenden Hennen. Soweit sie gekennzeichnet werden und billiger sind, wird dem schon heute tendenziell Rechnung getragen. Doch ist die Kennzeichnung nicht in der Lage, den Verbrauchern das Ausmaß der Tierquälerei wirklich vor Augen zu führen. Das gilt mutatis mutandis auch bei anderen Agrarprodukten. Also muss es angemessene Mindeststandards für die artgerechte Behandlung aller Tiere und Pflanzen geben – sie sind derzeit nicht angemessen –, und die Einhaltung dieser Standards muss ebenso wie die von Umwelt- und Sozialstandards auch von den Erzeugern in Übersee verlangt werden können.

Die Chancen, dass diese das einsehen, werden besser, weil sie ihre eigenen Erfahrungen machen. Oft ist die Verschlechterung der Gesamtqualität eben doch am Produkt zu erkennen, und dann rächt sie sich, wie z.B. ein Bericht zeigt, der am 4. November 2000 in der New York Times erschienen ist. Er wurde mir von Stephanie Böge zugeschickt, die gerade ihr Buch über die desillusionierende Geschichte des Standardapfels veröffentlicht. Hier einige Sätze aus dem Bericht:

»Vor nahezu einem halben Jahrhundert machten sich die Farmer im Bundesstaat Washington daran, den perfekten Apfel zu kreieren. Er würde lippenstiftrot sein, breitschultrig,

gleichmäßig in Größe, Farbe und Knackigkeit, gut stapelbar und lange lagerfähig, ein gesundes Nahrungsmittel und zugleich strahlend schön wie ein Christbaumschmuck. Mit der Zeit verfeinerten sie den Red Delicious zu einer amerikanischen Ikone, die sie wie vom Fließband produzierten. Aber während viele Konsumenten noch von dem Apfel schwärmten, beklagten andere, dass er nicht mehr so gut schmeckt wie der ursprüngliche Red Delicious. Der Absatz ging zurück. Und jetzt wurde die Rechnung präsentiert. Im letzten Monat bewilligte der Kongress die höchste Subvention in der Geschichte der Apfelindustrie, nachdem diese in den vergangenen drei Jahren 760 Mill. \$ Verlust eingefahren hatte.«

»In dem Versuch, den perfekten Apfel für die großen Supermarktketten zu schaffen, klagen viele Farmer heute, hätten sie den Geschmack der Kosmetik geopfert. Ihre Geschichte sei ein Gleichnis dafür, wie die Nation ihre ›frischen‹ Nahrungsmittel produziert. In Produktentwicklung und -erzeugung dreht sich alles um Farbe und Form, weil die großen Abnehmer ein überall und immer gleiches Produkt wollen, das die Augen der gehetzten Käufer anzieht. Doch dabei sei ein Apfel entstanden, den viele von ihnen gar nicht mehr wiedererkennen. Nun stellen sich die einen auf unverbrauchte Apfelsorten um, die besser schmecken, auch wenn sie nicht so gut aussehen. Die anderen gehen bankrott – allein in diesem Jahr geben 20 Prozent der amerikanischen Apfel-erzeuger ihr Geschäft auf.«



Stefan Tangermann*

Existierende Regelungen konsequent anwenden

Die BSE-Krise hat in Deutschland zu heftigen Reaktionen geführt. Die Verbraucher sind in hohem Maße verunsichert. Die Politik hat das wahrgenommen und einen neuen Kurs angekündigt. Verbraucherschutz soll jetzt einen deutlich höheren Stellenwert erhalten. Neue Zuschnitte von Ministerien und neues Regierungspersonal sollen das sicherstellen. Auf Bundesebene ist dem Landwirtschaftsministerium jetzt die Aufgabe des Verbraucherschutzes übertragen worden, und seine neue Bezeichnung (»Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft«) führt diese Zukunftsaufgabe an prominenter Stelle. Eine neue Ministerin, deren politische Vergangenheit nicht von Nähe zur Agrarlobby getrübt ist, soll die nachdrückliche und unvoreingenommene Wahrnehmung dieser Aufgabe sichern. Auch auf Ebene einiger Bundesländer wurden die Strukturen geändert, wobei nicht überraschen kann, dass andere Wege beschritten wurden als in Berlin. In Bayern wurde ein vollkommen neues Ministerium für den Verbraucherschutz aus dem Boden gestampft und – nach einem personellen Fehlstart – an einen Minister vergeben, der ebenfalls frei vom Geruch ist, in dieser Position das Geschäft der Produzenten betreiben zu wollen.

Wer dieses Geschehen von einem fernen Satelliten aus betrachten könnte, nicht geschreckt durch die hohen politischen Wellen, die der BSE-Skandal hierzulande geschlagen hat, müsste sich die Augen reiben. Ist Verbraucherschutz in Deutschland ein neues, zuvor nicht verfolgtes Ziel? War dieses sonst so wohlorganisiert und zivilisiert erscheinende Land in der Mitte Europas in der Vergangenheit ein Platz, auf dem sich wildgewordene Produzenteninteressen in ihrer Profitgier austoben und die Verbraucher beliebig schädigen konnten? Hat es Regulierungen zum Schutz der Ver-

braucher in Deutschland nie gegeben? Hatte man im Hort der Sozialen Marktwirtschaft übersehen, dass die gesamte Veranstaltung »Volkswirtschaft« letztlich nur dazu dient, den Verbrauchern einen möglichst hohen Nutzen zu bringen? Mussten erst einige Rinder mit einer heimtückischen und bisher noch längst nicht aufgeklärten Krankheit diagnostiziert werden, damit der Verbraucherschutz in Deutschland endlich eine Chance bekommt? Braucht Deutschland mehr Regulierung, um endlich einen ausreichenden Verbraucherschutz zu garantieren?

Das wäre eine in vieler Hinsicht verkehrte Wahrnehmung – und doch wäre sie auch nicht ganz falsch. Bei Agrarprodukten und Nahrungsmitteln – und auf diesen Bereich wird sich dieser Diskussionsbeitrag beschränken – sind die Verbraucher vor und nach der neuen BSE-Krise um die Jahreswende 2000/01 immer wieder von Skandalen verschreckt worden. Das Spektrum reicht von verbotenen Hormonen in der Kälbermast über illegale Verfütterung von Antibiotika an Schweine bis zu Wurst, die Inhaltsstoffe enthält, von denen das Etikett ausdrücklich sagt, sie seien nicht verarbeitet worden. Während die Verbraucher sich solchen Skandalen hilflos ausgeliefert fühlen und den Staat um Hilfe anrufen, werden sie gleichzeitig von Politik und Produzenten beschimpft: Die Verbraucher selbst seien Schuld an diesen Zuständen heißt es, denn sie verlangten nach immer billigeren Nahrungsmitteln, und die ließen sich nun einmal nicht in höherer Qualität anbieten. Die Debatte ist am Ende restlos verwirrt. Brauchen wir mehr staatliche Regulierung für größeren Verbraucherschutz, oder müssen die Verbraucher selbst endlich aufwachen?

Konsumentensouveränität als Leitprinzip – mit Ausnahmen

Wir sollten die Probleme und Fragen sorgfältig abschichten, um zu einer tragfähigen Antwort zu gelangen. Dabei ist es hilfreich, von einigen Grundsätzen auszugehen. In einer Marktwirtschaft ist Konsumentensouveränität eines der obersten Prinzipien. Nur wer davon überzeugt ist, dass der Staat alles besser weiß als das Individuum, kann sich von diesem Prinzip verabschieden. Dann muss er allerdings auch von der Marktwirtschaft Abschied nehmen und auf zentrale Verwaltung der Volkswirtschaft setzen. Wenn die Verbraucher ihre Konsumententscheidungen nicht weitgehend frei nach ihren Präferenzen treffen können, ist eine Marktwirtschaft nicht funktionsfähig, zumindest nicht dort, wo es an das Verteilen der Güter an die einzelnen Verbraucher geht. Es kann also keinen Zweifel daran geben, dass in unserem Wirtschaftssystem die Verbraucher frei entscheiden sollen, dann aber auch die Verantwortung für ihre Entscheidungen zu tragen haben. Nicht der Staat, sondern der Verbraucher ist also die letzte Instanz.

Von diesem leitenden Grundsatz gibt es allerdings in der Praxis notgedrungen eine Reihe von Ausnahmen. Leider ist

* Prof. Dr. Stefan Tangermann leitet das Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.

der Geltungsbereich dieser Ausnahmen in den meisten Fällen nicht eindeutig festzulegen, sondern letztlich subjektiv abzugrenzen. Auf diese Weise kommen unvermeidlich Elemente der politischen Gestaltung und damit auch der gesellschaftlichen Auseinandersetzung ins Spiel.

Die Ausnahmen, die hier nicht in ihrer Gesamtheit diskutiert werden können, beginnen dort, wo die Gesellschaft befürchtet, dass der einzelne Verbraucher seine eigenen langfristigen Interessen nicht richtig einschätzt. Sie zwingt ihn deshalb, bestimmte Güter zu verbrauchen, und versagt ihm den Konsum anderer Güter. Die ökonomische Theorie spricht hier von meritischen Gütern. Schulbesuch gehört in diese Kategorie. Wir zwingen Kinder notfalls mit Polizeigewalt in die Schule, weil wir die Sorge haben, dass sonst ihre eigenen langfristigen Interessen geschädigt werden. Drogenkonsum verbietet die Gesellschaft den Individuen, weil sie meint, dass der Einzelne die Gefahren der Abhängigkeit von Drogen beim ersten Joint noch nicht hinreichend berücksichtigt. Wie wenig objektiv sich die Grenzen dafür festlegen lassen, was die Gesellschaft den Konsumenten aufzwingen oder verbieten soll, lässt sich an der Debatte darüber erkennen, welche Drogen zum freien Verkehr zugelassen werden sollten. Staatliche Regulierung wird im Grundsatz bejaht, aber wo ihre Grenzen liegen, bleibt strittig.

Auch bei Nahrungsmitteln hat Konsumenten-souveränität ihre Grenzen

Bei Nahrungsmitteln stehen wir vor ähnlichen Fragestellungen, wenn es um gesundheitsgefährdende Inhaltsstoffe geht. Auch hier könnte man im Grundsatz argumentieren, dass es jedem Verbraucher freigestellt bleiben sollte, ob und in welchem Maße er seine Gesundheit durch den Genuss bestimmter Nahrungsmittel gefährden will, solange er weiß, was er mit der Nahrung zu sich nimmt. Der gesellschaftliche Konsens schlägt aber auch hier oft zugunsten der staatlichen Regulierung aus: nur wenige Bürger würden sich dafür aussprechen, Nahrungsmittel auf den Markt gelangen zu lassen, in denen Giftstoffe enthalten sind, auch wenn sie deutlich mit einem Totenkopf gekennzeichnet wären. Wie relativ allerdings auch in dieser Hinsicht die jeweilige Beschlusslage ist, wird schnell deutlich, wenn es beispielsweise um Zigaretten geht. Es gibt wenig Zweifel an den ernstlichen gesundheitlichen Gefahren des Rauchens, aber die Gesellschaft hat sich nicht dazu entschlossen, den Verkauf von Zigaretten zu verbieten. Sie verlangt zwar einen Hinweis auf der Schachtel, dass mit dem Genuss dieses Gutes eine Gesundheitsgefahr verbunden ist (sozusagen ein kleiner Totenkopf), sie lässt Zigaretten dann aber zum freien Verkauf auf den Markt gelangen.

Die Frage nach der Notwendigkeit des Verbots gesundheitsgefährdender Stoffe in Nahrungsmitteln, also nach dem Bedarf an staatlicher Regulierung zum Schutz des Verbrauchers in diesem Bereich, ist mit diesen Hinweisen allerdings noch nicht

annähernd ausreichend beantwortet. Verbote von gesundheitsgefährdenden Nahrungsmitteln sind – in bestimmten Fällen – nicht nur deshalb sinnvoll, weil es gilt, den Verbraucher vor Konsumentenscheidungen zu schützen, die er selbst später bereuen würde. Sie machen auch dort Sinn, wo es vom Verbraucher einfach zu viel verlangt wäre, sich durch einen genauen Blick auf den Aufkleber und durch Studium der entsprechenden Literatur darüber zu informieren, in welchem Maße er seine Gesundheit gefährdet, wenn er ein bestimmtes Nahrungsmittel zu sich nimmt. Die Gesellschaft nimmt ihm diese Informationsbeschaffung ab, indem sie in bestimmten Fällen das entsprechende Produkt von vornherein verbietet. Sie senkt damit im Sinne der ökonomischen Theorie die Transaktionskosten – schränkt aber gleichzeitig unvermeidbar die Konsumentensouveränität ein. Effizienz versus Freiheit ist hier das Dilemma.

Regulierung zur Senkung der Transaktionskosten?

Transaktionskostenerwägungen in Hülle und Fülle sind überhaupt dort anzustellen, wo es darum geht, welche Pflicht zur Information des Konsumenten der Staat den Produzenten auferlegen soll. Wie viel Text darf auf einem Etikett stehen, wenn man noch die Erwartung hegen will, dass der Verbraucher überhaupt anfängt, das Etikett zu lesen? Wie ist mit den Inhaltsstoffen zu verfahren, die angesichts solcher Grenzen auf dem Etikett nicht verzeichnet werden können? Sollten sie etwa verboten werden? Ist es richtig, einen Inhaltsstoff oder ein Produktionsverfahren zuzulassen, bei dem (noch?) nicht festgestellt werden konnte, dass es die Gesundheit gefährdet, obwohl die überwiegende Mehrheit der Konsumenten subjektiv der Meinung ist, dies sei der Fall? Ist in diesem Fall Etikettierung, die Standardantwort der Ökonomen, der richtige Weg, auch wenn man auf diese Weise möglicherweise die 98% aller Konsumenten, die diesen Inhaltsstoff oder dieses Produktionsverfahren kategorisch ablehnen, zwingt, jeweils beim Kauf das Etikett zu studieren? Sind die damit verbundenen Transaktionskosten nicht höher als der Vorteil der Konsumentensouveränität bei den 2% der Konsumenten, die dieses Produkt zu kaufen bereit sind? Hormone in der Rindermast sind möglicherweise ein Beispiel dieser Art, und der WTO-Protest der Amerikaner gegen das entsprechende Verbot der EU zeigt, wie verschieden unterschiedliche Gesellschaften in einem solchen Punkt denken können.

Auf ähnliche Weise, aber doch auch etwas anders gelagert ist das Problem, dass nicht alle in frühen Stufen eines Produktionsprozesses entstehenden und potentiell bedenklichen Charakteristika eines Nahrungsmittels sich am fertigen Produkt ohne weiteres und kostengünstig nachweisen lassen. Wir haben es hier mit einem Kontrollproblem zu tun. Um diesem Problem aus dem Weg zu gehen, mag es in einer Reihe von Fällen sinnvoll sein, Produktionsprozesse staatlich zu regulieren und damit von vornherein auszuschließen, dass Inhaltsstoffe, die von den meisten Konsumenten ohnehin nicht

erwünscht sind, im fertigen Nahrungsmittel überhaupt auftauchen können. Bei dieser Problematik befinden wir uns schon recht nahe am BSE-Geschehen.

In vielen Bereichen »regulieren« die privaten Unternehmen allerdings die Produktionsprozesse im eigenen Interesse – und schützen auf diese Weise die Verbraucher, ohne dass der Staat eingreifen muss. Das ist besonders dort der Fall, wo es sich um Markenprodukte handelt oder wo der Verbraucher das Produkt, das ihm gegebenenfalls einen Schaden zugefügt oder ihn nicht voll befriedigt hat, eindeutig einem bestimmten Anbieter zuordnen kann. Nestle wird, da kann man sich ziemlich sicher sein, kein Nahrungsmittel bewusst auf den Markt lassen, das eindeutig gesundheitsgefährdend ist. Viel zu groß wäre der Schaden für das Image und damit für den zukünftigen geschäftlichen Erfolg, wenn sich herausstellen sollte, dass Kunden durch ein Produkt eines bekannten großen Herstellers geschädigt wurden. Aber auch der Umkehrschluss gilt. Wo Produkt und Erzeuger anonym sind, gibt es dieses Eigeninteresse des Herstellers an Produktqualität nicht in gleicher Weise. Hier muss der Staat durch Produktstandards eingreifen, wenn sonst dem Konsumenten Gefahr droht. In der Landwirtschaft mit ihren vielen kleinen Anbietern und weitgehend homogenen Produkten, die als Rohstoff im Fertigprodukt ohnehin ihren Eigencharakter verlieren, ist diese Situation typisch. Private Abhilfe könnte allerdings vom Einzelhandel kommen, wenn er – wie in manchen anderen Ländern bisher schon weit stärker üblich als in Deutschland – auf eine lückenlose Rückverfolgbarkeit (»traceability«) des Produktionsprozesses und der Zutaten bis zum ersten Rohstofflieferanten drängen würde.

Fragen und Probleme dieser Art könnten hier nahezu beliebig weiter aufgelistet werden. Wenn alle diese Fälle abgearbeitet sind, lautet die summarische Antwort auf die Frage, ob wir staatliche Regulierung brauchen, um bei Nahrungsmitteln (und anderen Konsumgütern) die Verbraucher zu schützen, eindeutig ja. Weit weniger leicht ist allerdings die Antwort auf die Frage, ob wir im Vergleich zur gegenwärtigen Situation bei Nahrungsmitteln und Agrarprodukten mehr Regulierung brauchen, um einen ausreichenden Verbraucherschutz zu gewährleisten.

Regulierung ist nur sinnvoll, wo sie durchgesetzt wird

Eine brauchbare Antwort kann vermutlich allerdings ohnehin erst dann gegeben werden, wenn die Regeln, die der Staat bei uns längst erlassen hat, zunächst einmal in der Praxis durchgesetzt werden. Die Erfahrungen der letzten Wochen in Deutschland haben deutlich gezeigt, dass hier erhebliche Defizite bestehen, möglicherweise noch weit größere als bei der Festsetzung von Standards. Es ist schon bemerkenswert, wenn jetzt davon die Rede ist, dass unter Eingeweihten weithin bekannt war, dass »Autobahntierärzte« zahlreiche Land-

wirte mit Medikamenten versorgen, deren Verwendung in der Menge, in der sie – insbesondere in der Schweinemast – eingesetzt werden, und für die Zwecke, zu denen sie verwendet werden, eindeutig illegal sind. Die Landwirte, die von diesen Medikamenten Gebrauch machen, wissen sehr wohl, dass sie gesetzeswidrig handeln und möglicherweise Verbraucher gefährden. Und erst recht ist den »Autobahntierärzten« bewusst, dass sie sich aus reiner Profitgier kriminell verhalten. Dennoch sind diese Praktiken offensichtlich seit längerer Zeit verbreitet, und der Staat geht nicht entschlossen genug gegen sie vor, obwohl sie ihm bekannt sind. Wenn dann doch einmal einer der Beteiligten vor den Kadi gebracht wird, sind die Strafen im Vergleich zu den Gewinnen, die hier aus kriminellem Verhalten entstehen können, erstaunlich niedrig. Niedrig sind sie erst recht im Vergleich zu den Schäden, die verursacht werden – ganz zu schweigen von der Tatsache, dass Haftung für diese Schäden bisher nicht durchgesetzt wird.

Dies ist aber nicht der einzige Bereich, in dem der Staat es bisher offensichtlich versäumt hat, die von ihm selbst bei Agrarprodukten und Nahrungsmitteln erlassenen Standards auch in der Praxis durchzusetzen. So ist zum Beispiel verschiedentlich berichtet worden, dass Tiermehl früher immer wieder in Futtermitteln gefunden wurde, in denen es schon seit längerer Zeit verboten war. Auch nach dem Ende letzten Jahres ausgesprochenen totalen Verbot von Tiermehl in Futtermitteln ist offensichtlich hin und wieder dennoch Tiermehl im industriell hergestellten Mischfutter aufgetaucht. Wie nach der BSE-Krise in Schlachtereien mit so genanntem »Risikomaterial« verfahren werden sollte, war allen Beteiligten klar. Trotzdem ist in England Rindfleisch aus deutschen Schlachtereien gefunden worden, das den Bestimmungen nicht entsprach.

Man kann nur darüber spekulieren, warum der Staat es oft unterlassen hat, durch ausreichende Kontrollen und schärfere Strafen sowie Haftungsregeln rigoros dafür zu sorgen, dass die von ihm selbst gesetzten Regeln auch tatsächlich eingehalten werden. Der Verdacht ist schwer von der Hand zu weisen, dass dabei nicht zuletzt auch der Einfluss wirtschaftlicher Interessen eine wichtige Rolle gespielt hat. Rent seeking gibt es eben nicht nur, wo es um die grundsätzliche Formulierung von Regeln und Politikinstrumenten geht, sondern auch bei der täglichen Implementierung von staatlichen Maßnahmen.

Brauchen wir mehr Regulierung, um bei Agrarprodukten und Nahrungsmitteln größeren Verbraucherschutz zu erreichen? Das mag in einigen Bereichen der Fall sein. In anderen Fällen muss die Politik sich aber auch davor hüten, schlauer sein zu wollen als die Verbraucher. Was allerdings bei uns offensichtlich im Argen liegt, ist die Einhaltung der Regeln, die es längst gibt. Bevor vollmundig neue Regeln eingeführt werden, die bei den Verbrauchern den Eindruck erwecken sollen, die Politik wolle sie von nun an ernsthaft schützen, sollte deshalb zunächst einmal dafür gesorgt werden, dass die bestehenden Regeln ernst genommen werden.

Das »Lemons«-Problem und der Verbraucherschutz

Marko Köthenbürger*

In der Marktwirtschaft werden Nachfrage und Angebot von Gütern über den Marktpreis koordiniert. Alle Marktteilnehmer, die durch Verkauf oder Kauf von Gütern einen Handelsgewinn erzielen können, sind normalerweise in der Lage, diesen Gewinn am Markt zu realisieren. Eine nur scheinbar triviale Bedingung für die Ausschöpfung von Handelsgewinnen ist allerdings, dass die Marktteilnehmer wissen, was sie kaufen und verkaufen.

Diese Bedingung ist meistens, aber nicht immer erfüllt. George A. Akerlof hat 1970 in seinem berühmt gewordenen Artikel aufgezeigt, dass eine asymmetrische Verteilung der Produktinformation zwischen Verbrauchern und Produzenten zu einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit von Märkten führt. Sind die Nachfrager zum Kaufzeitpunkt nur schlecht über die Qualität der angebotenen Güter informiert, kann ihre Zahlungsbereitschaft nur auf der durchschnittlichen Güterqualität basieren, die sie von früheren Käufen oder aus den Erfahrungen anderer kennen. Qualitativ hochwertige Güter sind deshalb nicht in der Lage, angemessene Preise zu erzielen, und sie werden deshalb auch nicht produziert. Der Markt ist durch eine Negativauslese schlechter Qualitäten (sog. »Lemons«) gekennzeichnet. Bemerkenswert ist, dass ein Markt für gute Qualitäten nicht zustande kommt, obwohl die Nachfrager eine hinreichend hohe Zahlungsbereitschaft haben, um die diesen Qualitäten entsprechenden Produktionskosten zu zahlen. Weil die Nachfrager nicht wissen, was sie kaufen, unterbleibt die Produktion hochwertiger Waren.

Das »Lemons«-Problem, ursprünglich von Akerlof auf den Gebrauchtwagenhandel angewandt, lässt sich auf eine Vielzahl von Märkten übertragen. So z.B. sehen sich Banken Kreditnachfragern mit Investitionsprojekten unterschiedlicher Qualität gegenüber. Ein weiteres Anwendungsbeispiel ist der Markt für Lebensmittel, da Konsumenten die Lebensmittelqualität nicht eindeutig beurteilen können. Der von Akerlof aufgezeigte Mechanismus führt in diesen Fällen zu einer Erhöhung von »Lemons« im Kreditportfolio von Banken bzw. zu einer Reduktion in der Qualität der konsumierten Lebensmittel. Ein besonders wichtiges Qualitätsmerkmal liegt in dem Fehlen gesundheitsgefährdender Produkteigenschaften, wie es z.B. bei BSE-kontaminiertem Rindfleisch der Fall ist. Die Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Produzenten erklärt, wieso sich die Bio-Bauern mit qualitativ hochwertigen Produkten bislang nicht durchsetzen konnten.

Die Existenz unausgeschöpfter Handelsmöglichkeiten begründet wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf. Verbraucherschutzregelungen zur Information der Verbraucher oder zur Anhebung der gehandelten Produktqualitäten tragen zur Entschärfung der »Lemons«-Problematik bei. Qualitätsstandards, Qualitätsprüfungen und Produkthaftungsregeln gehören zu den Politikmaßnahmen der ersten Wahl.

Neben der Schaffung wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen können die Marktteilnehmer durch »Screening«- oder »Signaling«-Aktivitäten die Funktionsfähigkeit des Marktes erhöhen. Konsumenten können durch die Nachfrage nach produktrelevanter Information die Qualitätsunsicherheit reduzieren. Hierfür haben sich Institutionen herausgebildet, die sich auf die Bereitstellung von Produktinformationen spezialisiert haben (z.B. Stiftung Warentest). Weiterhin kann eine hohe Qualität vom Anbieter signalisiert werden. Informativ Werbung, die Gewährung von Garantien oder der Aufbau einer Reputation für hohe Qualität sind Möglichkeiten, sich von Anbietern geringer Qualität glaubwürdig zu separieren.

Diese Aktivitäten lindern das Problem, lösen es aber in vielen Fällen nicht, weil es sich für die Verbraucher angesichts der Vielzahl der Waren, die sie kaufen, niemals lohnt, sich genauso gut über die Produkteigenschaften zu informieren wie die Produzenten. Dies gilt insbesondere bei selten gekauften Waren oder Waren, die ihre Qualitätseigenschaften – wie im BSE-Fall – nach dem Konsum nur mit zeitlicher Verzögerung offenbaren. Der Informationsnachteil der Verbraucher liegt im Wesen der arbeitsteiligen Industriegesellschaft, und damit kann auch das »Lemons«-Problem nicht grundsätzlich durch die Marktkräfte vermieden werden. Der staatliche Verbraucherschutz ist in Fällen krasser Informationsasymmetrie eine sinnvolle Intervention zur Durchsetzung der Konsumentenpräferenzen, eine Erkenntnis, der die USA durch die Schaffung der mächtigen Food and Drug Administration Rechnung getragen haben.

* Dr. Marko Köthenbürger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Economic Studies (CES) der Universität München.

Literatur

Akerlof, G.A. (1970), »The Market for »Lemons«: Quality Uncertainty and the Market Mechanism«, *Quarterly Journal of Economics* LXXXIV, 488–500.



Roland Herrmann*

Durch Deregulierung und markt- immanente Anreize für Unternehmen zu mehr Verbraucherschutz

Die Gefahr ist gegeben, dass in Krisenzeiten die Grundsätze rationaler Wirtschaftspolitik vergessen werden und neue staatliche Regulierung ohne gründliches Abwägen der Vor- und Nachteile eingeführt wird. Garantiert noch mehr Regulierung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft tatsächlich einen verbesserten Verbraucherschutz, und ist die Neukonzeption der Bundesregierung zur Agrar- und Verbraucherpolitik der richtige Weg zur Erreichung des Ziels?

Die Situation in der BSE-Krise: Gute Rahmen- bedingungen für noch mehr Regulierung

In Krisenzeiten boomt der Ruf nach mehr Staat. Am politischen Markt stehen die Zeichen gut für politischen Aktivismus und für mehr staatliche Regulierung. Dies gilt auch uneingeschränkt für die gegenwärtige BSE-Krise und die Konzeption der deutschen Bundesregierung für eine neue Agrar- und Verbraucherpolitik. Die ökonomische Theorie der Politik liefert eine überzeugende Erklärung für diesen Zusammenhang. Die Nachfrage nach Regulierung steigt. Verunsicherte Verbraucher verlangen in der BSE-Krise nach mehr Schutz durch den Staat vor ernährungsbedingten Gesundheitsgefährdungen. Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft, die durch die Krise langfristige wirtschaftliche Schäden befürchten, verlangen Kompensationszahlungen und wirksamere Qualitätsstandards auf anderen Stufen der Vermarktungskette. Aber auch das Angebot an staatlicher Regulierung steigt am politischen Markt. Die Bereitschaft der Politiker, neue Regulierung einzuführen, wächst in Krisenzeiten. Sie laufen Gefahr, Wählerstimmen

zu verlieren, wenn sie nicht durch Aktionen – im Sinne neuer Regulierung – Zeichen setzen und ihre Bereitschaft zur Krisenbewältigung deutlich zeigen. Das rationale Abwägen von Nutzen und Kosten zusätzlicher staatlicher Regulierung kann den Politikern in Krisenzeiten als Untätigkeit ausgelegt werden. Das Angebot an Regulierung steigt auch deswegen, weil der politische Widerstand an relativer Bedeutung verliert. Krisen werden in der politischen Diskussion oft als Misserfolge des marktwirtschaftlichen Systems interpretiert: Argumente von Marktwirtschaftsgegnern haben Hochkonjunktur. Argumente für Freihandel und weniger staatliche Regulierung aus anderen, z.B. exportorientierten Branchen, werden zurückgedrängt. Auch die Zahlungsbereitschaft derer, die zusätzliche volkswirtschaftliche oder budgetäre Kosten zusätzlicher Regulierung zu tragen haben, scheint in Krisensituationen zu wachsen.

Die Situation vor der BSE-Krise: Hohe Regulierungs- dichte in der Agrar- und Ernährungswirtschaft

Die Diskussion um mehr staatliche Regulierung lässt den Eindruck aufkommen, dass vor der BSE-Krise wenig reguliert wurde. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Die Agrar- und Ernährungswirtschaft ist von einer großen Zahl von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen betroffen: Das Ausmaß an Regulierung ist nahezu unüberschaubar. Die Regulierung bezieht sich dabei auf verschiedene Stufen des Vermarktungswegs, von den Vorleistungen der Landwirtschaft bis zur Endverbraucherstufe, sowie auf verschiedenste ökonomische Variablen wie Preise, Produktions- und Faktoreinsatzmengen, die Nutzung der Produktionsfaktoren, Investitionen oder die Qualität der Produkte.

Unter Regulierung ist dabei allgemein das Festlegen von Regeln zu verstehen. Solche Regeln stellen einen Eingriff in die individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit dar. Sind sie wirksam, so beeinflussen sie das Entscheidungsverhalten der Wirtschaftssubjekte (Fülbier 1999).

Schon ein cursorerischer Überblick zeigt die Vielfalt staatlicher Regulierung: Die wichtigsten Agrarmärkte werden durch die Marktordnungen der Europäischen Agrarpolitik gesteuert. Bei Getreide, Milch und Fleisch dominierte dabei über viele Jahre die staatliche Preisstützung über Interventionspreise, variable Importabschöpfungen und Exporterstattungen. Andere Marktordnungen, für Zucker sowie für Milch seit 1984, enthalten eine Angebotskontingentierung als zentrales Instrument der Mengensteuerung. Seit der Agrarreform von 1992 und verstärkt in der Agenda 2000 ist eine Verminderung der Agrarprotektion über die staatliche Preispolitik eingeleitet worden, nicht zuletzt als Folge des Drucks der WTO-Verhandlungen. Jedoch wird für Erzeuger die Rücknahme der Preispolitik zumindest teilweise über Prämienzahlungen kompensiert, über Hektarprämien bei Ge-

* Prof. Dr. Roland Herrmann leitet das Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Universität Gießen.

treide und Ölsaaten oder über Tierprämien im Bereich der tierischen Produktion. Nach dem Vorbild der amerikanischen Agrarpolitik wurde die Teilnahme an staatlichen Programmen zunehmend an Voraussetzungen gebunden. Beispiele sind die Flächenstilllegung in der pflanzlichen Produktion oder die Bindung direkter Einkommenstransfers für Landwirte in der Agenda 2000 an Umweltleistungen, die sog. »Cross Compliance«.

Dies sind jedoch nur die am meisten diskutierten Regulierungen im Agrarsektor. Viele weitere kommen hinzu. So bestehen differenzierte Länderprogramme zur Agrarpolitik, an denen sich der Bund und die EU finanziell beteiligen (Plank 1999). Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur, des ökologischen Landbaus und der Absatzförderung sind hier einzuordnen. Ziele des Verbraucherschutzes werden jedoch auch durch eine Reihe von anderen Gesetzen beeinflusst: mittelbar über den Schutz der Umweltmedien, z.B. durch das Bundesbodenschutzgesetz und die EU-Pflanzenschutzrichtlinie, direkter durch die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung, die Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung, die EG-Öko-Verordnung, das Kennzeichnungs- und Registrierungssystem für Rinder oder im internationalen Bereich das SPS-Abkommen, das die Zulassung sanitärer und phytosanitärer Handelsbeschränkungen regelt. Dazu kommt das gesamte Spektrum der nationalen und europäischen Wettbewerbspolitik, das auch die Verbraucher von Nahrungsmitteln vor wirtschaftlicher Macht in der Ernährungswirtschaft schützen soll.

Die Regulierungsdichte in der Agrar- und Ernährungswirtschaft ist damit schon ohne die BSE-Krise so hoch, dass a) ein Überblick über die Gesamtwirkungen all dieser Eingriffe auf einzelne Ziele fehlt; b) bei einer ganzen Reihe von Einzelregelungen ökonomische Wirkungen nicht transparent sind. Dies gilt auch für den Verbraucherschutz. Nicht zuletzt aus Gründen mangelnder Transparenz wurde von der OECD 1987 die systematische Berechnung von Producer und Consumer Subsidy Equivalents eingeführt, um zumindest die Primäreffekte auf Produzenten- und Verbraucherpreise sowie näherungsweise die Produzentenerlöse und Verbraucherausgaben abzubilden.¹ Diese Berichterstattung bezieht sich bei der EU aber weitgehend auf die gemeinsamen Marktordnungen, während die Vielzahl weiterer Programme von Bund und Ländern sowie die oben genannten Gesetze nicht einbezogen sind.

Keine Kausalität zwischen dem Ausmaß der Regulierung und dem Verbraucherschutz

Welcher logische Zusammenhang besteht nun zwischen dem Ausmaß an Regulierung und dem Verbraucher-

schutz? Bei dieser Grundfrage ist zu bedenken, dass Verbraucherschutz bei Nahrungsmitteln verschiedene wichtige Teilziele hat: a) die Versorgung mit Nahrungsmitteln einer gegebenen Qualität zu möglichst niedrigem Preisniveau; b) die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln; c) der wirksame Schutz vor gesundheitsgefährdenden Nahrungsmitteln. Des Weiteren ist bei Nahrungsmitteln wie bei allen Gütern in der Volkswirtschaft die freie Konsumwahl, die Konsumentensouveränität, als ordnungspolitisches Grundprinzip eines marktwirtschaftlichen Systems zu gewährleisten.

Ganz offensichtlich besteht keine logische Beziehung der Art, dass mehr Regulierung eine Voraussetzung für größeren Verbraucherschutz ist. Im Gegenteil: Ein Abbau bestehender Regulierung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft kann den Verbraucherschutz erhöhen. So würde eine verminderte Preisstützung auf EU-Agrarmärkten das Preisniveau am Binnenmarkt senken. Das Preisniveauziel des Verbraucherschutzes würde positiv beeinflusst werden. Deregulierung würde dem Wohlstand der Verbraucher – und dem gesamtwirtschaftlichen Wohlstand – dienen. Deregulierung im Sinne der Öffnung von Märkten dient auch der Konsumentensouveränität – die Auswahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Gütern steigt.

Gleichzeitig besteht zweifellos eine wichtige Rolle des Staates bei der Sicherung des Qualitäts- und des Sicherheitsziels im Verbraucherschutz. Mindestqualitätsstandards sind festzulegen und ihre Einhaltung zu gewährleisten. Auch der wirksame Schutz vor gesundheitsgefährdenden Nahrungsmitteln ist eine hoheitliche Aufgabe. Allerdings bedeutet dies auch in der BSE-Krise nicht notwendigerweise mehr Regulierung, sondern die wirkungsvolle Ausgestaltung und Kontrolle von Gesetzen und Verordnungen. So ist eine wesentliche Ursache der Übertragung von BSE nach Deutschland das spät festgelegte Verbot von Tiermehl in den Futtermischungen und die schwache Kontrolle sowie die zu niedrigen Sanktionen bei Verstoß gegen das spätere Verbot gewesen.

Unter Wohlstandsaspekten hat Corden (1974) herausgearbeitet, dass bei Divergenzen zwischen privat- und gesamtwirtschaftlichen Kosten möglichst nahe an der Entstehung der Divergenz eingegriffen werden sollte. Diesem Orientierungskriterium folgt die Neukonzeption der Agrar- und Verbraucherpolitik weder bei ihren Vorschlägen zur Förderung des ökologischen Landbaus noch der regionalen Produkte. Es werden neue Eingriffe in die Preis- und Produktionsstruktur zugunsten dieser Produkte vorgesehen, nicht zuletzt unter dem Einfluss von BSE. Es besteht aber kein kausaler Zusammenhang zwischen der Bewirtschaftungsform oder der Größe der Betriebe und dem Auftreten von Tier-

¹ Seit 1999 wird von Producer und Consumer Support Estimates gesprochen (OECD versch. Jg.).

krankheiten.² Auch zwischen der Produktion für regionale, nationale oder internationale Märkte und Tierkrankheiten besteht kein notwendiger Zusammenhang.

Auch in Krisen, wenn die Handlungsbereitschaft der Politiker groß ist, sollten neue Regulierungen einem harten Test unterworfen werden: a) dem Nachweis, dass die Nutzen die Kosten der Maßnahme übersteigen; b) dass es kein alternatives Instrument gibt, das den gleichen Zielerreichungsgrad – z.B. beim Verbraucherschutz – mit geringeren gesamtwirtschaftlichen Kosten erreichen kann.

Verbraucherschutz ist nicht nur Staatsaufgabe

Nach Ansicht der Verbraucherschutzministerin muss Verbraucherschutz Aufgabe des Staates sein (Künast 2001). Natürlich ist Verbraucherschutz auch Aufgabe des Staates, aber nicht nur. Vor allem sind es viele Unternehmen auf den Nahrungsmittelmärkten, die die vom Verbraucher geschätzten Produktqualitäten hervorbringen. Hierfür benötigen wir in den meisten Fällen keine staatliche Lenkung, da es ökonomische Anreize für die Unternehmen gibt, auf die Qualitätswünsche der Verbraucher einzugehen:

1. Nachfrager nach Nahrungsmitteln in Hocheinkommensländern schätzen Produktvielfalt.³ Dies ist die entscheidende Triebkraft für das außerordentlich hohe Maß an Produktdifferenzierung und Innovationen, das gerade von Unternehmen der Ernährungsindustrie den Verbrauchern bereitgestellt wird.
2. Soweit die Produkteigenschaften »aus ökologischem Landbau« oder »aus der eigenen Region« vom Verbraucher als Teil der Nahrungsmittelqualität angesehen werden, bildet sich am Markt über die höhere Zahlungsbereitschaft ein höherer Preis und ein Anreiz heraus, für dieses Marktsegment zu produzieren. Dies ist bereits seit Jahren der Fall, und zusätzliche staatliche Eingriffe in den Preismechanismus zugunsten dieser Produkte sind nicht erforderlich.
3. Im Zuge der Liberalisierung des internationalen Agrarhandels und der Globalisierung kann mit der wachsenden Produktvielfalt die Unsicherheit der Verbraucher über die Produktqualität zunehmen. Unternehmen reagieren darauf verstärkt mit Markenbildung. Über hohe Produktqualität sollen Markennamen aufgebaut werden und als Qualitätssignale für Verbraucher dienen. Auch hier bestehen marktinterne Anreize zur Herstellung von Produktqualität. Es bestehen auch marktinterne Anreize zur Kontrolle und Absicherung von

Qualität: Negativmeldungen in den Medien und Lebensmittelskandale gefährden die Existenz der betroffenen Firmen.

4. Dass auch bei Globalisierung ein Anreiz besteht, nahe an den Verbraucherwünschen zu sein, wird durch das wesentlich stärkere Wachstum von Direktinvestitionen als von Außenhandel mit Nahrungsmitteln belegt. Direktinvestitionen erlauben es international tätigen Unternehmen, über die Beteiligung an ausländischen Unternehmen deren regionales oder nationales Know-how mitzuerwerben. Dies ist beim grenzüberschreitenden Transport der Güter nicht gewährleistet.
5. Konsumentensouveränität in der Marktwirtschaft bedeutet, dass subjektive Produktqualität aus der Sicht der Verbraucher am Markt artikuliert wird. Wenn Verbraucher der Eigenschaft »Convenience« bei Fertiggerichten oder Fast Food einen Wert beimessen, sind dies Entscheidungen mündiger Bürger, denen die Unternehmen der Ernährungswirtschaft entgegenkommen. Trends im Verbrauch zugunsten dieser Güter haben nichts mit Marktversagen zu tun, sondern damit, dass langfristig im Zuge veränderter Erwerbsgewohnheiten und kleinerer Haushaltsgrößen kürzere Zeiten für Nahrungszubereitung und stärker veredelte Nahrungsmittel gewünscht werden. Konsumsteuernde Instrumente gegen die Präferenzen der Verbraucher, wie sie in der neuen Verbraucherpolitik der Bundesregierung gegen Fertiggerichte und Fast Food angekündigt wurden, sind in einer Marktwirtschaft systemfremd.

Offene Fragen

Natürlich stellt die BSE-Krise die Politiker vor schwierige Herausforderungen. Bei einer ganzen Reihe von wichtigen Fragen ist auch die wissenschaftliche Fundierung von Politikentscheidungen bislang noch unzureichend.

So ist z.B. die Gesamtwirkung der Vielzahl von Regelungen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft auf Ziele des Verbraucherschutzes unbekannt, ebenso wie die Einzelwirkungen von vielen Gesetzen und Verordnungen, die u.a. zum Verbraucherschutz eingeführt worden sind. Dies erschwert natürlich eine rationale Entscheidung, ob bestehende Politikinstrumente ausreichen oder umgestaltet werden müssen.

Fast unbearbeitet im Bereich der ökonomischen Forschung ist die Frage der optimalen Politik bei Tierkrankheiten und Tierseuchen. Hier liegt ein großes Potential für interdisziplinäre Forschungsprojekte zwischen Veterinärmedizin und Ökonomie oder Agrarökonomie. Die anstehenden Fragen sind schwierig. Deterministische Modelle sind nicht adäquat, und die Anwendung der Entscheidungstheorie ist dadurch erschwert, dass für eine Reihe von wichtigen Eintrittswahr-

² Vgl. hierzu genauer die Erklärung der 45 agrarökonomischen Professoren zur Neuorientierung der Agrarpolitik: »Wir leben nicht auf einer agrarpolitischen Insel«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. Januar 2001.

³ Vgl. Connor und Schick (1997, S. 264 ff.). Zu Produktinnovationen vgl. z.B. Galizzi und Venturini (1996).

scheinlichkeiten bei den verschiedenen Tierkrankheiten keine verlässlichen Koeffizienten für stochastische Modelle zur Verfügung stehen.

Fazit

Rationale Wirtschaftspolitik in einer Marktwirtschaft setzt voraus, Kosten und Nutzen alternativer Politikinstrumente abzuwägen, sich auf Aufgaben zu beschränken, bei denen ein Marktversagen vorliegt, und bei der Wahl der optimalen Politik möglichst nahe am Ort des Marktversagens einzugreifen. Die Neukonzeption der Agrar- und Verbraucherpolitik der Bundesregierung weicht, unter dem Argument des Verbraucherschutzes, in mehrfacher Hinsicht von diesen Grundprinzipien ab. Sie geht weit über den zweifellos wichtigen Schutz von Mindestqualitätsniveaus und der Gesundheit der Bevölkerung hinaus. Begünstigt durch die BSE-Krise wird neue staatliche Regulierung zur Förderung des ökologischen Landbaus und der regionalen Produkte vorgeschlagen. Prämien, Subventionen und Gemeinschaftswerbung sollen zugunsten dieser Produkte ausgerichtet werden, also in die Preis- und Produktionsstruktur eingreifen, wie es bei der oft kritisierten EU-Agrarmarktpolitik seit langem geschieht. Das große Potential der Deregulierung der bestehenden EU-Agrarmarktpolitik im Interesse des Verbraucherschutzes und die marktmanenten Anreize für Unternehmen zur Anpassung an die gewünschte Produktqualität durch die Verbraucher werden nicht gesehen! Die Gefahr einer neuen Welle staatlicher Agrarprotektion besteht; nur die Argumente sind diesmal andere.

Literatur

- Connor, J.M. und W.A. Schick (1997), *Food Processing. An Industrial Powerhouse in Transition*, Second edition, New York u. a.: John Wiley & Sons.
- Corden, W.M. (1974), *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford.
- Fülbier, R.U. (1999), »Regulierung. Ökonomische Betrachtung eines allgegenwärtigen Phänomens«, *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 28 (9), 468-473.
- Galizzi, G. und L. Venturini (Hrsg.) (1996), *Economics of Innovation: the Case of Food Industry*, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Künast, R. (2001), »Global denken, lokal essen. Der Verbraucherschutz muß Aufgabe des Staates und Anliegen der Bürger sein«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. März.
- OECD (versch. Jg.), *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook*, Paris.
- Plank, R. (1999), *Synopse zu den Agrarumweltprogrammen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gemäß VO (EWG) 2078/92*, Arbeitsbericht, Institut für Strukturforschung der FAL, Braunschweig-Völkenrode.



Christoph Weiss*

Förderung des ökologischen Landbaus: ein ineffizientes Instrument

Verbraucherschutz ist in aller Munde. Denn das, was der Verbraucher isst, ist auch in Deutschland nicht mehr sicher. Beim Thema »Lebensmittelsicherheit« reagieren Verbraucher äußerst sensibel. Allein der Begriff »Lebensmittel« verdeutlicht, dass Mängel in der Sicherheit dieser Produkte mit erheblichen Konsequenzen für Gesundheit und Leben verbunden sein können. Entsprechend heftig sind auch die Ausschläge der Politik auf Erschütterungen des Konsumenten- (und damit Wähler-)vertrauens. Ministerien werden neu geschaffen oder zumindest umbenannt, Minister nehmen ihren Hut, und mit ihnen muss sich auch die »Agrarlobby« von »ihrer« Agrarpolitik verabschieden.

Die zunehmende Bedeutung des Verbraucherschutzes und der besondere Stellenwert Sicherheit von Lebensmitteln sind keineswegs neue Phänomene. Wissenschaftliche Fortschritte und neue Technologien (zum Beispiel im Bereich der Gentechnologie), das Wissen über Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit und dessen massenhafte Verbreitung sowie der steigende Wohlstand der Konsumenten in Industrieländern haben zu einer erhöhten Sensibilisierung für diese Themen geführt. Dennoch müssen die Reaktionen auf Lebensmittelskandale eher als reflexartige denn als wohlüberlegte Handlungen erscheinen. Ist ein weiteres Eingreifen des Staates im Bereich der Regulierungspolitik sinnvoll? Wenn ja, in welcher Form? Ist eine Reform der Agrarpolitik erforderlich? Wenn ja, in welche Richtung? Um diesen Fragen nachzugehen, soll zu Beginn die Problematik der Sicherheit von Lebensmitteln aus ökonomischer Sicht in Erinnerung gerufen werden.

* Prof. Dr. Christoph Weiss ist Direktor des Instituts für Ernährungswirtschaft und Verbrauchslehre der Universität Kiel.

Marktversagen auch bei Lebensmitteln?

Die Qualität von Lebensmitteln kann man als ein breites Bündel von verschiedenen Eigenschaften interpretieren (z.B. Sicherheit, Geschmack, Haltbarkeit, Art der Verpackung, Produktionsweise der Güter). Diese Qualitätsmerkmale unterscheiden sich u.a. durch den Grad der Verfügbarkeit der relevanten Information für Konsumenten und Produzenten. Im Gegensatz zur Verpackung des Gutes können Konsumenten manche Eigenschaften – wie den Geschmack oder die Haltbarkeit des Gutes – erst nach dem Kauf feststellen (Erfahrungseigenschaften). Jedoch rechtfertigt die hier vorliegende unvollständige Information der Konsumenten noch kein regulierendes Eingreifen. Werden nämlich Erfahrungsgüter wiederholt konsumiert, so kann der Aufbau von Reputation für Produktqualität zu einer effizienten Bereitstellung von Qualität am Markt führen. Analog zur Situation, in der die Produktqualität vor dem Kauf bekannt ist, werden Konsumenten auch hier die »richtige« Entscheidung über die Auswahl bestimmter Produkte bzw. bestimmter Qualitäten treffen und sich somit selbst schützen. Ihre Entscheidungen wiederum senden den Produzenten die notwendigen Signale zur Produktion der »richtigen« Güter, und es gibt keinen Grund, Marktversagen zu vermuten.

Kaufen hingegen die Konsumenten »Erfahrungsgüter« nur einmal oder sehr selten, so ist eine leichte Austauschbarkeit von Information zwischen den Konsumenten eine notwendige Bedingung, um ein effizientes Qualitätsniveau sicherzustellen. Hier kann gegebenenfalls durch eine Erhöhung der Transparenz der Produktion bzw. durch eine Erleichterung der Informationsvermittlung die Effizienz der Märkte erhöht werden.

Zwei Gründe sprechen jedoch gegen die Klassifikation von »Lebensmittelsicherheit« als »Erfahrungseigenschaft«. In vielen Fällen werden Verbraucher keine unmittelbare Verbindung zwischen dem Konsum eines Lebensmittels und dem Auftreten einer Krankheit herstellen können. Dies trifft besonders auf jene Effekte zu, die sich erst mit erheblichen Verzögerungen einstellen oder die erst in Verbindung mit dem Konsum anderer Produkte auftreten. Und schließlich sind Konsumenten über die objektiven Gefahren von Rückständen, Verunreinigungen sowie Krankheitserregern als Ursachen von Gesundheitsrisiken nicht ausreichend informiert. So zeigen in den USA durchgeführte Befragungen ein deutliches Auseinanderklaffen von Konsumenten- und Expertenmeinungen hinsichtlich verschiedener Ernährungsrisiken (vgl. Wiegand und von Braun 1994). Besonders eklatant sind diese Meinungsdivergenzen hinsichtlich der Eigenschaften von gentechnisch modifizierten Pflanzen. Es ist daher zweifelhaft, ob die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen der Konsumenten beim Verzehr von Lebensmitteln für eine adäquate Beurteilung der Gesundheitsrisiken ausreichen. Lässt sich die Produktqualität weder vor dem Kauf,

noch durch wiederholten Konsum (und Erfahrung) bestimmen, so spielt für die Kaufentscheidung primär das Vertrauen in die Unbedenklichkeit der Produkte bzw. in die Zuverlässigkeit des Produzenten eine entscheidende Rolle (Vertrauensgüter).

Bei asymmetrischer Information über die Qualität von Vertrauensgütern haben Produzenten einen Anreiz, die Qualität der angebotenen Produkte zu senken (adverse Selektion), zumal ihr Verhalten von den Konsumenten nicht entdeckt werden kann. Der Einsatz bestimmter Medikamente in der Schweinemast mag dafür ein Beispiel sein. Das angebotene Qualitätsniveau ist nicht optimal, der Markt versagt. Es ist dieser Fall der Qualitätsunsicherheit, bei dem ein regulierendes Eingreifen des Staates (z.B. in Form von Ge- und Verboten und deren effektiver Kontrolle) erforderlich sein kann (Akerlof 1970).

No free lunch

Eine weitere Voraussetzung für den sinnvollen Eingriff des Staates ist jedoch, dass die Kosten des Eingriffs (Informationsbeschaffung, Durchführung und Kontrolle der Eingriffe) den erwarteten Nutzen nicht übersteigen. So einsichtig die bekannte Optimalitätsbedingung ist, wonach die Bereitstellung des Gutes »Lebensmittelsicherheit« so lange ausgedehnt werden sollte, bis der Grenzertrag den Grenzkosten entspricht, so schwierig gestaltet sich dies in der praktischen Umsetzung. Empirische Untersuchungen sowohl über die Kosten als auch über den Nutzen von regulierenden Eingriffen erbringen äußerst heterogene Ergebnisse. Man denke nur an die zahlreichen und sehr heterogenen Ansätze zur monetären Bewertung des Lebens. Die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für ein höheres Niveau an Lebensmittelsicherheit wird mit der Höhe des Einkommens zunehmen (Sicherheit ist eine superiores Gut). Die Entscheidung über das Niveau der Regulierungsintensität hat damit Verteilungswirkungen, was die Bestimmung der »richtigen Eingriffsintensität« weiter erschwert. Nicht jeder Verbraucher möchte gleich gut geschützt werden, zumal auch dieser Schutz Geld kostet.¹

Auch die Abschätzung der Kosten von einzelnen Maßnahmen ist aus verschiedenen Gründen schwierig. Selbst bei klar umrissenen Programmen (wie der verpflichtenden Anwendung des »Hazard Analysis Critical Control Points« (HACCP) Ansatzes zur Qualitätskontrolle in der Fleischindustrie der USA) divergieren die Berechnungen der direkten Kosten deutlich (Antle 2000). Ganz zu schweigen von

¹ Besonders deutlich wird dies bei der Diskussion über die Sinnhaftigkeit der grünen Gentechnologie, wo sich die Wünsche nach Sicherheit der Konsumenten der industrialisierten Länder und das Recht auf Lebensmittel der Menschen in den Entwicklungsländern gegenüberstehen (Qaim und Virchow 2000).

den indirekten Kosten und Effekten dieser Maßnahmen. So stellen Unnevehr et al. (1998) ausgeprägte Veränderungen der relativen Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Teilspektoren der Fleischindustrie als Folge der Implementierung des HACCP-Ansatzes fest. Neben den intersektoralen Effekten weisen Unternehmer aber besonders intensiv auf die internationalen Wettbewerbseffekte von Regulierungseingriffen hin. Die intensive Diskussion über die handelseinschränkenden Wirkungen der sanitären und phytosanitären Maßnahmen im Rahmen der GATT-Verhandlungen, zu denen auch die Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit zählen, sind dafür ein Beispiel.

Diese Hinweise verdeutlichen die Fülle von Hindernissen, mit denen Versuche der monetären Quantifizierung der absoluten Kosten und Nutzen von konkreten Regulierungseingriffen bei Lebensmitteln konfrontiert werden. Als (zugegeben spärliche) Schlussfolgerung aus der Bandbreite der empirischen Studien lässt sich der unter Ökonomen häufig zitierte Spruch etwas modifizieren und wörtlich interpretieren: trotz der laufend sinkenden realen Preise von Lebensmitteln gibt es nach wie vor keinen »free lunch«, sicher auch keinen »safe lunch« und schon gar keinen »safe lunch for free«.

Diese Unwägbarkeiten bei Versuchen einer möglichst exakten monetären Bewertung der **absoluten** Höhe der Kosten und Nutzen einzelner Maßnahmen sollen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass dennoch einige grundsätzlichere Hinweise zum Vergleich der **relativen** Effizienz verschiedener Regulierungseingriffe vorliegen. Wenn es den Konsumenten wie oben erwähnt nicht möglich ist, das Endprodukt vor dem Kauf auf dessen Sicherheit zu testen und den Aussagen der Produzenten nicht (immer) zu trauen ist, so könnte diese Aufgabe von einer dritten Institution wahrgenommen werden. Vergleichende Testurteile sind bei Produkten denkbar, deren Produktionsprozess standardisiert (und in weiten Bereichen automatisiert) ist und bei denen sich die verkauften Stücke eines Anbieters in ihrer Qualität nicht (wesentlich) unterscheiden (Autos, Staubsauger, Skier, ...). Sind die Produktionsprozesse jedoch in geringem Maß standardisiert und sind Schwankungen der Qualität der Produkte eines Anbieters im Zeitablauf sowie zwischen einzelnen Stücken wahrscheinlich (wie z.B. in der Landwirtschaft durch Witterungseinflüsse, Krankheiten oder Seuchen), so sind die Aussagen dieser (einmaligen) Testurteile unbrauchbar.² Auf einer breiten Basis durchgeführt würden Tests zur Lebensmittelsicherheit bei Endprodukten jedoch bei weitem die Grenzen der Finanzierbarkeit sprengen, weshalb dieser Weg für die Produkte der Land- und Ernährungswirtschaft nicht sinnvoll ist.

² Dies schließt nicht aus, dass Ansätze zur Standardisierung der Produktionsprozesse in der Ernährungswirtschaft sowie der Schaffung einer höheren Transparenz zwischen den einzelnen Verarbeitungsstufen langfristig wirksam sein können.

Ähnliches gilt auch im Kern für das Instrument der Zulassung von Produkten zur Verbesserung der Sicherheit (wie bei Pharmazeutika). Auch dieses Instrument ist nur sinnvoll anwendbar, wenn ein höchstmögliches Niveau an Stabilität der Produktqualität im Zeitablauf durch den Produktionsprozess sichergestellt ist.

Als einziger Ausweg bleibt die Regulierung der Produktionsprozesse selbst. Hier wird durch Verbote bestimmter Futtermittel, spezielle Haltungsnormen und Hygienevorschriften versucht, Gesundheitsrisiken zu reduzieren. Dieser Weg setzt eine klare Kenntnis der eigentlichen Ursachen der Gesundheitsrisiken voraus, eine Voraussetzung, die in der gegenwärtigen BSE-Krise nur unvollständig erfüllt ist und die einen intensiven Forschungsbedarf in diesem Bereich offenbart.

Zweifelhaft ist allerdings, ob eine generelle Förderung bestimmter Produktionssysteme, wie z.B. des ökologischen Landbaus, ein effizientes Mittel zur Erhöhung des Verbraucherschutzes darstellt. Denn wenn einmal Klarheit über die eigentlichen Ursachen eines Gesundheitsrisikos besteht, können diese wesentlich kostengünstiger durch einen direkten Regulierungseingriff (z.B. durch Ge- oder Verbote) beseitigt werden, ohne gleichzeitig auch eine ganze Reihe anderer, die Gesundheit von Lebensmitteln nicht berührender Produktionsprozesse zu beeinflussen. Wenn jedoch keine Klarheit über die Ursachen einer Gefährdung besteht, ist auch der Nutzen einer sehr generellen Maßnahme zweifelhaft. Aufgrund des derzeitigen Kenntnisstandes ist eine sichere Produktion auch in der konventionellen Landwirtschaft möglich. Sowohl in der konventionellen als auch in der ökologischen Produktionsweise ist natürlich die Einhaltung der bestehenden Normen sowie deren Kontrolle erforderlich. In beiden Produktionsformen bestehen für einzelne Anbieter in einem Wettbewerbsmarkt Anreize, die bestehenden Normen zu missachten. Wenn Schwachstellen in der Kontrolle der Vorschriften vorliegen, so wird eine Verschärfung der Vorschriften und Normen alleine zu keiner Verbesserung der Situation führen.³

Verbraucherschutz und Agrarpolitik

Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Reform der bisherigen Agrarpolitik zweifellos gerechtfertigt und lange überfällig ist. Die europäische Agrarpolitik ist nach wie vor in weiten Zügen auf eine Situation der Mangelversorgung, wie sie nach dem II. Weltkrieg in vielen Ländern Europas vorzufinden war, abgestimmt und passt sich nur langsam an die

³ Die Kontrolle von regulierenden Eingriffen muss dabei nicht notwendigerweise von der öffentlichen Hand erfolgen. Auch private Unternehmen auf nachgelagerten Verarbeitungsstufen können die Kontrolle der gelieferten Produktqualität effizient durchführen, wie das Beispiel der Milchverarbeitung gezeigt hat.

geänderten Rahmenbedingungen einer Wohlstandsgesellschaft an. Notwendige Reformschritte wurden von Agrarökonomen wiederholt angemahnt, ohne jedoch auf große Resonanz gestoßen zu sein. Die gegenwärtig diskutierten Maßnahmen der Umschichtung von Subventionen von einer Produzentengruppe zu einer anderen Produzentengruppe können jedoch kaum von Überlegungen zur möglichst effizienten Reduktion der tatsächlichen Gesundheitsrisiken geleitet sein. Dieser Weg mag vielleicht in bestimmten Regionen aus umweltpolitischen Überlegungen sinnvoll sein, die Interessen der Verbraucher werden dadurch jedoch nicht geschützt. Wodurch offenbaren sich die Interessen der Verbraucher? Durch ihr Verhalten! Und dieses zeigt ganz deutlich, dass nur ein sehr geringer Teil der Verbraucher entgegen allen verbalen Beteuerungen bereit ist, für ökologische Produkte auch tatsächlich tiefer in die Tasche zu greifen.

Fazit: Wovor muss der Verbraucher geschützt werden?

Es ist unbestritten, dass ein regulierendes Eingreifen erforderlich ist, wenn die Existenz von Gesundheitsrisiken vor dem Konsum der Produkte nicht erkennbar ist. Hier muss der Verbraucher vor Anreizen der Produzenten zur stillen Reduktion der Produktqualität geschützt werden. Ebenso unbestritten ist auch, dass dieses regulierende Eingreifen in einer möglichst effizienten Form zu geschehen hat. Eine Politik der massiven Förderung des ökologischen Landbaus ist ein ineffizientes Instrument zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit. Sie würde sich über die bekundeten Wünsche der Konsumenten hinwegsetzen. Auch davor sollte der Verbraucher geschützt werden.

Literatur

- Akerlof, G.A. (1970), »The Market for »Lemons«: Quality Uncertainty and the Market Mechanism«, *Quarterly Journal of Economics* 84, 488–500.
- Antle, J.M. (2000), »No Such Thing as a Free Safe Lunch: The Cost of Food Safety Regulation in the Meat Industry«, *American Journal of Agricultural Economics* 82, 310–322.
- Qaim, M. und D. Virchow (2000), »The Role of Biotechnology for Global Food Security«, *Agrarwirtschaft* 49, 348–356.
- Unnevehr, L.J., M.I. Gomez und P. Garcia (1998), »The Incidence of Producer Welfare Losses from Food Safety Regulation in the Meat Industry«, *Review of Agricultural Economics* 20, 186–201.
- Wiegand, G. und J. von Braun, (1994), »Zur Ökonomik von Schadstoffen in Lebensmitteln«, *Agrarwirtschaft* 43, 295–307.