



[Beilage/2001_24_001_5647.html](#) Editorial



Ulrich Grober

[Beilage/2001_24_002_5648.html](#) Die Idee der Nachhaltigkeit als zivilisatorischer Entwurf



Edda Müller

[Beilage/2001_24_003_5649.html](#) Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik



Eike von Hippel

[Beilage/2001_24_004_5650.html](#) Präventiver Verbraucherschutz: Vorbeugen ist besser als Heilen



Joachim H. Spangenberg, Sylvia Lorek

[Beilage/2001_24_005_5651.html](#) Sozio-ökonomische Aspekte nachhaltigkeitsorientierten Konsumwandels



Lutz Ribbe

[Beilage/2001_24_006_5652.html](#) Die Wende in der Landwirtschaft

Ulrich Grober

Die Idee der Nachhaltigkeit als zivilisatorischer Entwurf

Unsere Gesellschaft sei sich überhaupt nicht bewusst, welche Verpflichtung sie mit dem Rio-Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung eingegangen sei, hat mir vor einigen Jahren auf einem Gang durch seine sommergrünen Buchenbestände im Steigerwald der bayerische Forstmann Georg Sperber gesagt: "Das ist ein Umkrepeln bis tief hinein in das Wesen der Industriegesellschaft. Eine Revolution im wahrsten Sinne des Worten . . . "[top](#)

Jenes Bekenntnis ist in den fast zehn Jahren seit dem Erdgipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro vielfach bekräftigt worden, auch noch in jüngster Zeit: Die EXPO 2000 hatte "sustainable development" zum Leitbild. Die Europäische Union legte sich in der Präambel ihrer Grundrechte-Charta auf eine "ausgewogene und nachhaltige Entwicklung" fest. Im April stellte Bundeskanzler Schröder in Berlin seinen "Rat für nachhaltige Entwicklung" vor.

Trotz alledem - der Warnruf des altgedienten Forstmanns, der sein ganzes Berufsleben lang die forstliche Nachhaltigkeit zur Richtschnur hatte, wirkt höchst aktuell. Das Thema hat noch immer nicht die ihm gebührende Priorität. Die Berufung des Rates für Nachhaltigkeit fand kein größeres Presseecho als (nur ein Beispiel vom selben Tag) eine Schmiergeldaffäre im Rathaus von Saarbrücken. Im Text der EU-Charta taucht der Begriff "nachhaltig" eher beiläufig auf. Und auf der EXPO? Stärker präsent als Bilder von "sustainable development" war die Ideologie des Techno-Futurismus. Wir bekommen - so dessen Botschaft - die Zukunft mit Hightech in den Griff und koppeln uns endgültig von der von uns unaufhaltsam weiter zerstörten Natur ab.

Meinungsforscher ermitteln, dass nur etwa 13 Prozent der Bevölkerung mit dem Wort "nachhaltig" überhaupt etwas anfangen können. (Allerdings stimmte in denselben Umfragen eine Zweidrittel-Mehrheit den zugrunde liegenden Inhalten zu.) Gleichzeitig gilt es in einigen intellektuellen Milieus als chic, es als bloßes Plastikwort, als Leerformel abzutun. Mangelnde öffentliche Akzeptanz, Gleichgültigkeit und Zynismus haben freilich immer ihre Ursachen. Fast alle Daten deuten darauf hin, dass die Degradierung der natürlichen Lebensgrundlagen auf unserem blauen Planeten in dem Jahrzehnt seit Rio so gut wie ungebremst weitergegangen ist. Kein Zweifel: Das Konzept der Nachhaltigkeit greift noch nicht. Es ist auch deshalb noch nicht in der gesellschaftlichen Mitte, in den Köpfen und Herzen der Menschen und - allen Bekenntnissen zum Trotz - auch nicht in der politischen Klasse angekommen. Was tun?

Viel hängt davon ab, ob es gelingt, den Begriff zu schärfen und die Idee zu entfalten, also ihr ganzes Spektrum und ihr volles Potential ins Spiel zu bringen. Nachhaltigkeit ist weit mehr als ein technokratischer Reißbrettentwurf zur intelligenteren Steuerung des Ressourcen-Managements, mehr als ein Begriff aus der Retorte von Club of Rome, Weltbank und UNO. Schubkraft bekommt die Idee, sobald sie als ein neuer zivilisatorischer Entwurf wahrgenommen wird, als ein neuer Entwurf, der allerdings in unseren Traditionen und in der menschlichen Psyche verwurzelt ist. Tradition und Innovation müssen keine Gegensätze sein. Ein gemeinsamer Vorrat an Werten, Ideen und Träumen ist eine wichtige kulturelle Ressource.

Tiefe Wurzeln

". . . deep within our human spirit there is an innate ability to live sustainably with nature", schrieb Prinz Charles [toptop](#). Die von ihm angesprochene "angeborene Fähigkeit", nachhaltig mit der Natur umzugehen, wohl auch eine mitgedachte ungestillte Sehnsucht, im Einklang mit ihr zu leben, wäre ein tragfähiges Fundament. Gewiss, die konkurrierenden Entwürfe einer globalisierten Konsumgesellschaft sind durchaus erfolgreich. Der infantile Wunschtraum vom immerwährenden Schlaraffenland hat ebenfalls tiefe Wurzeln in unserer Kultur und wird in einem fulminanten Bilder-Feuerwerk der Werbung ständig aktualisiert. Aber ist dieses Modell wirklich so attraktiv und so stabil, wie es scheint?

Hier seien nur einige Gegentendenzen genannt: Hartnäckig hält sich nicht nur in der älteren Generation die Abneigung gegen die "Wegwerfgesellschaft". Die Bereitschaft, beim Recycling mitzumachen, der Wunsch, sich mit langlebigen Gebrauchsgütern zu umgeben, ist ungebrochen. Naturbelassene Materialien werden sowohl bei den Lebensmitteln als auch bei der "zweiten Haut", der Kleidung, und der "dritten Haut", den eigenen vier Wänden, als schöner und gesünder, als "vollwertig" empfunden. Plastik und Synthetik sind mit dem Makel der Minderwertigkeit, des nicht Echten, Natürlichen behaftet. Die Atomenergie wäre ein weiteres Beispiel. Sie ist einer Mehrheit mehr denn je unheimlich. Der Gedanke, dass in Gestalt des Atommülls jahrtausendlang in den Endlagern Zeitbomben ticken, ist schwer erträglich. Die Kraft der Sonne, die auf der Haut zu spüren so wohltuend ist, direkt für die Energiegewinnung zu nutzen, ist dagegen vielen eine höchst verlockende Alternative. Schließlich: In der flexiblen neuen Jobgesellschaft des Informationszeitalters häufen sich gerade bei den Erfolgreichen die *burn-out*-Syndrome. Die Notwendigkeit, andere Arten der Zeitverwendung in die Abläufe des Alltags zu integrieren, wird unabweisbar. Und wenn es nur die Auszeit eines "sabbaticals" sein kann.

Die Moderne mit ihrer ungebrochen gewaltsamen Dynamik, ist letztlich nicht lebbar. So Wilhelm Schmid, der Philosoph aus Berlin, der an einer Erneuerung der "Lebenskunst" arbeitet [toptop](#). Hier liegt - so scheint mir - die innere Logik der langen Kette von GAUs, Krisen und Schockwellen in unserer Gegenwart. Hier liegen aber auch die großen Chancen für eine andere Moderne verborgen. Um es mit der Metaphorik eines tibetischen Sprichworts zu sagen: "Ein Baum, der fällt, macht mehr Krach als ein Wald, der wächst." Immer wenn marode Baumriesen (wie z. B. die industriemäßig betriebene Landwirtschaft) zu Boden krachen oder ihnen zumindest Kronenteile wegbrechen, gewinnt der Wald Licht und Raum für seine Verjüngung. Aus den elementaren Bedürfnissen der Gesellschaft und aus einem um sich greifenden "Unbehagen in der Kultur" (Freud) heraus wachsen vielgestaltige und vielfältige Lösungen. Diese müssen sich allerdings gegen die Verheißungen der Reklamebilder durchsetzen. Das ist ihre Reifepfung.

"Saatfrüchte sollen nicht vermahlen werden"

Goethe hat uns ein wunderbares Sinnbild für Nachhaltigkeit geschenkt: "Gebackenes Brot (ist) schmackhaft und sättigend für *einen* Tag; aber Mehl kann man nicht säen, und die Saatfrüchte sollen nicht vermahlen werden." [toptop](#) Die Formel "sustainable development" ist zwar neu, aber die Substanz dieses Denkens ist uralt und global verbreitet - ein Weltkulturerbe. Die Bäuerinnen der Sahel-Zone, die den Lederbeutel mit dem Saatgut für das nächste Jahr verstecken und noch mit letzter Kraft vor hungrigen Mäulern schützen, befolgen diese Erfahrung ebenso wie die Walfänger von Kamtschatka, denen die Einhaltung der Schonzeiten eine Überlebensregel war und ist. Die 5000-jährigen Terrassen-Kulturen Chinas dokumentieren dieses Denken ebenso wie das Gebot der Genesis, die Erde zu bebauen *und* zu bewahren.

Die Idee, die Erfahrung ist alt, der Begriff der Nachhaltigkeit relativ jung. Der kursächsische Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz, der ihn 1713 prägte, reagierte damit auf die Ressourcenkrise seiner Zeit, den Holzmangel. Beeinflusst hatten ihn die Traditionen pfleglicher Waldnutzung im heimatlichen Erzgebirge, einem Silicon Valley des barocken Europa. Inspiriert aber war er von seiner mehrjährigen *grand tour* durch die Zentren der europäischen Frühaufklärung. Er war in Frankreich, als gerade Colbert die Idee von "bon usage de la nature" in seine merkantilistische Wirtschaftspolitik einfließen ließ; in England, wo John Evelyn, Mitbegründer der Royal Society, das Pflanzen von Bäumen zu einer nationalen Leidenschaft machte, und in den Niederlanden, wo Baruch Spinoza, der holländisch-jüdische Philosoph und Linsenschleifer, die Identität von Natur und Gott behauptete und daraus den Respekt vor der Natur ableitete [toptop](#). Alle diese Ideen kann man getrost zur "Seele Europas" (ein Ausdruck von Romano Prodi) rechnen.

Novalis, Dichter der blauen Blume und montanindustrieller Jung-Manager, schrieb zwei Generationen nach Carlowitz 1798 in seinem "Blüthenstaub"-Fragment: "Allen Geschlechtern gehört die Erde; jeder hat Anspruch auf alles. Die Frühen dürfen diesem Primogeniturzufalle keinen Vorzug verdanken." [toptop](#) Das klingt beinahe wie Sätze aus dem Brundtland-Bericht der UNO. Vielleicht sogar klarer, weniger diplomatisch, radikaler?

Halb so viel, doppelt so gut

Unter nachhaltiger Entwicklung, so hatte die Brundtland-Kommission 1987 das Grundprinzip der intergenerativen Gerechtigkeit definiert, verstehen wir eine Entwicklung, "die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse und ihren Lebensstil zu wählen" [toptop](#). Die Formel wurde und wird vielfach zitiert. Ein wesentlicher Punkt daraus scheint mir jedoch noch immer ein blinder Fleck der Debatte zu sein: Die Brundtland-Formel hat unmissverständlich die *Reflexion der Bedürfnisse und Lebensstile* auf die Agenda für das 21. Jahrhundert gesetzt.

Bei der Ausarbeitung des Leitbilds kamen in den neunziger Jahren, hierzulande vor allem durch die Pionierarbeit der Studie "Zukunftsfähiges Deutschland" [toptop](#) zwei Strategien ins Blickfeld: Die *Effizienzstrategie* zielt auf die drastische Reduzierung des Naturverbrauchs durch eine Richtungsänderung des technischen Fortschritts. Im Zentrum steht die Erhöhung der Ressourcenproduktivität um den Faktor 4, langfristig um den Faktor 10. Eine Reduzierung des Verbrauchs an natürlichen Ressourcen auf ein Zehntel ist natürlich eine gewaltige Herausforderung an Tüftler, Macher, kreative und unternehmerische Menschen. Sie bedeutet "eine neue technologische Revolution von ähnlichem Ausmaß wie die Industrielle Revolution" [toptop](#). Trotzdem ist dieses kühne Projekt vergleichsweise wenig umstritten und inzwischen in vielen Bereichen Konsens.

Die Effizienzstrategie bildet jedoch nur eine Ebene des Übergangs zu einer nachhaltigen Entwicklung. Sie muss ergänzt und getragen werden durch eine Dimension, welche die Autoren von "Zukunftsfähiges Deutschland" beim Wuppertal-Institut *Suffizienz-Strategie* nannten. Hier erst geht es zentral um die bereits von der Brundtland-Kommission angesprochenen Bedürfnisse und Lebensstile, um eine neue Definition von Lebensqualität. Damit ist nun keineswegs eine Abkehr von der Vision des guten Lebens für alle vollzogen. Der Schlüssel liegt vielmehr in dem Konzept "neue Wohlstandsmodelle".

"Halb so viel, dafür doppelt so gut": Das griffige Motto des Münchner Öko-Unternehmers Karl Ludwig Schweisfurth trifft den Kern der Sache. Was er für den Konsum von Lebens-Mitteln empfiehlt, wäre auf andere Bereiche des Alltags zu übertragen. Die Suffizienz-Zivilisation fragt nach dem "rechten Maß" und nach einer *Balance zwischen materiellen und immateriellen Gütern*, zwischen Güterwohlstand, Zeitwohlstand und Raumwohlstand. Sie fragt, was wir wirklich brauchen. Sie hält auch Schönheit für ein Lebens-Mittel. Sie empfiehlt die Konzentration auf das Optimale, also auf das Bessere, die Qualität, das Langlebige, statt auf das Maximale. Sie benennt den Wert des Sozialkapitals und untersucht die Chancen einer neuen Mischung von Erwerbsarbeit, Versorgungsarbeit, Gemeinschaftsarbeit und Eigenarbeit. Sie wirbt für eine Kultur der Selbstbegrenzung und für die Eleganz der Einfachheit - und nimmt damit alte Denkwege einer Philosophie der Lebenskunst wieder auf.

Die "neuen Bilder des guten Lebens" haben in den letzten Jahren an Tiefenschärfe gewonnen. Daran gearbeitet haben größere oder kleinere Ideenschmieden überall im Land: die Institute in Wuppertal und Potsdam, Eurosolar in Bonn, der Kreis um die Zeitschrift "Politische Ökologie" in München, das Projekt "Ökologie der Zeit" in Tutzing, das Wissenschaftszentrum Berlin und der Lehrstuhl für Sozialökologie an der Humboldt-Universität, um nur einige zu nennen. Sie sind vernetzt, legen aber ihren jeweils eigenen Pfad in eine Zivilisation der Nachhaltigkeit. Alle sind mit feinfühligem Sensoren für unterschwellige Regungen und sich neu bildende Strömungen in der Gesellschaft ausgestattet [toptop](#).

"Effizienz und Suffizienz" sagt Ernst Ulrich von Weizsäcker, "bilden ein Paar." [toptop](#) Von dieser Einsicht ist der gesellschaftliche und politische *Mainstream* noch weit entfernt. Mutmachend jedoch ist: Auf der Basis der Idee der Nachhaltigkeit ist eine Suchbewegung entstanden und sehr stark gewachsen, eine "ökologisch gesinnte Subkultur auf Weltebene" [toptop](#) (Wolfgang Sachs) mit ähnlichen Problemdefinitionen, Zielperspektiven und Reformansätzen. Es ist eine Bewegung, die Graswurzel-Initiativen und Unternehmen, Teile von öffentlichen Administrationen und wissenschaftlichen Einrichtungen umfasst und auf zahllosen Experimentierfeldern ein Kapital an Wissen und Kompetenz aufgebaut hat, das Fundament notwendiger Veränderungen ist. In der Logik des tibetischen Sprichworts wäre das gleichsam der "Wald". Die Politik wäre gut beraten, wenn sie sensibel darauf achten würde, dass der Wald wächst.
Edda Müller

Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik

I. Einleitung

1906 ereignete sich in den USA die erste große Absatzkrise der Neuzeit bei Fleisch- und Fleischprodukten. Der Umsatz sank in wenigen Tagen um die Hälfte. Auslöser war das Buch des Schriftstellers Upton Sinclair "The Jungle". Es prangerte die Zustände in der Chicagoer Fleischindustrie an. Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts herrschten in den Fleischverarbeitungsbetrieben Chicagos unerträgliche Zustände: Die Betriebe "waren reichhaltig mit Ratten bevölkert, die von den Arbeitern mit vergiftetem Brot bekämpft wurden. Brot und Ratten verschwanden nicht selten als pikante Fleischbeigabe, hin und wieder diente auch ein Arbeiter unfreiwillig diesem Zweck." [toptop](#) Bereits 1890 war deshalb in den USA ein erster Versuch zur Verabschiedung des "Pure Food and Drug Act" gemacht worden. Er scheiterte ebenso wie zwei weitere Versuche am Widerstand der fleischverarbeitenden Industrie und ihrer Lobby. Es bedurfte erst der massiven Verweigerung der Verbraucher, um dem Gesetz schließlich 1906 unter dem Eindruck der Krise eine Mehrheit zu verschaffen.

Die Parallelen zu den Ereignissen des Jahres 2001 sind verblüffend und erschreckend. Auch diesmal hat erst eine massive Absatzkrise auf dem Fleischmarkt die Verbraucherpolitik in Bewegung gebracht. Im Januar 2001 kündigte Bundeskanzler Schröder eine Wende in der Verbraucherpolitik an. Der Verbraucherschutz solle künftig in der politischen Priorität ganz oben stehen. Zugleich gab er der neuen Politik auch einen Namen und eine Adresse. Er ernannte die Grünen-Politikerin Renate Künast zur "Verbraucherministerin". Unter der Bezeichnung Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft übernahm die neue Ministerin im Januar 2001 das ehemalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Das Ressort wurde mit den bisherigen Zuständigkeiten des Bundesgesundheitsministeriums für den gesundheitlichen Verbraucherschutz angereichert. Aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das zuvor innerhalb der Bundesregierung für die Verbraucherpolitik federführend war, wurde das für wirtschaftliche Fragen des Verbraucherschutzes und für die Förderung der auf Bundesebene tätigen Verbraucherorganisationen zuständige Referat dem neu geschnittenen Ressort zugewiesen.

Handelt es sich nun bei der plötzlichen Prominenz des Verbraucherschutzes lediglich um ein Strohfeuer, das rasch niederbrennen wird, um am Ende die Verbraucherpolitik wieder als das Aschenputtel dastehen zu sehen, das sie in den letzten Jahrzehnten gewesen ist? Dies wird wohl nicht der Fall sein. Wie durch ein Brennglas erkennen wir in der Krise der Fleischmärkte nicht nur die Fehlentwicklungen der bisherigen Agrarpolitik. Wir stellen auch fest, dass die unkritische, einseitige Orientierung nicht nur der Nahrungsmittelproduktion an ökonomischen Prinzipien maximaler Arbeitsteilung und Gewinnoptimierung, einer Vergrößerung der Märkte und weltweiten Wettbewerbs die Steuerungs- und Ausgleichsfunktion der Politik überfordert. Unter dem Diktat kurzfristiger Wirtschaftsinteressen und allein an ökonomischen Rationalitäten orientierter Zielsetzungen ist die Politik kaum noch in der Lage, ihre eigentliche Aufgabe zu erfüllen, d. h., im Interesse der jetzigen und künftigen Generationen für einen fairen Ausgleich der Interessen zu sorgen.

Die "Gemeinsame Europäische Agrarpolitik" der letzten vierzig Jahre ist hierfür kein Gegenbeispiel. Mit ungeheurer hohen Subventionen, die zeitweise bis zu 85 Prozent des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft verschlangen, mit Schutzzöllen und Einfuhrbeschränkungen sollte die europäische Landwirtschaft vor dem weltweiten Wettbewerb einerseits geschützt, andererseits aber auch in ihrer Produktivität auf ein Niveau gebracht werden, das sie in die Lage versetzte, dem internationalen Preiswettbewerb standzuhalten. Die Folge dieser nicht zuletzt von Deutschland erwarteten und aufzubringenden Dauersubventionen war eine Umstrukturierung der europäischen Landwirtschaft, die nicht nur zur Vernichtung zahlreicher bäuerlicher Betriebe und dem Verlust landwirtschaftlicher Arbeitsplätze führte, sondern zugleich mit einer Verarmung der ländlichen Räume sowie einer Gefährdung der Kulturlandschaft und der Umwelt erkaufte wurde. Ethische Verhaltensnormen im Umgang mit Nutztieren blieben dabei ebenso auf der Strecke wie die Achtung der natürlichen Lebensumwelt [toptop](#). Die Verbraucher haben diese Politik der Vernichtung, Vergeudung und Fehlsteuerung weitgehend widerspruchlos mitgemacht. Sie genossen die niedrigen Preise für Nahrungsmittel und glaubten dem Versprechen gleichbleibend hoher Qualität und Sicherheit der Lebensmittel. Diese Illusion ist nun gründlich zerstört. Neues Vertrauen wird nur mit einer neuen Politik zu gewinnen sein.

Eine neue Politik, die stark genug sein wird, um nicht nur die notwendigen Veränderungen in der Agrarpolitik, sondern auch in anderen verbraucherrelevanten Politikbereichen, wie z. B. der Wirtschafts-, Verkehrs-, Medien-, Bildungs- und Forschungspolitik, zu bewirken, bedarf eines starken und eigenständigen Sachwalters der Verbraucherinteressen im politischen Prozess. Meine These lautet: Angesichts veränderter weltweiter

Rahmenbedingungen ist es nicht nur an der Zeit, sondern es besteht heute auch die Chance, die Verbraucherpolitik als ein eigenständiges Politikfeld zu etablieren. Wie dies konkret geschehen kann und wie die Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik aussehen könnten, wird im Kapitel 3 dieses Beitrags skizziert.

II. Rückblick: Das Theorie- und Machtdefizit der Verbraucherpolitik

"In modernen politischen Systemen ist die wichtigste (Aufgabe von Politik) die Auswahl und Legitimation von Programmen, die mittels der Ressourcen des Gemeinwesens Ziele verfolgen und Probleme bearbeiten sollen, die weder durch individuelles Handeln noch durch Markttransaktionen oder freiwillige Kooperation bewältigt werden können." [toptop](#) Verbraucherpolitik ist nach dieser Definition also immer dann gefordert, wenn Verbraucher ihre Interessen durch ihr individuelles Verhalten allein nicht wirksam befriedigen und verteidigen können; wenn der Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage Verbraucherinteressen nicht ausreichend schützt oder wenn auch durch politik- und staatsferne Kooperationsformen Verbraucherschutzziele nicht erreicht werden können.

1. Rückblick

Freiwillige Kooperationsformen markieren in Gestalt der Konsumgenossenschaften den Beginn der Verbraucherbewegung. Sie entstanden in Deutschland an der Wende zum 20. Jahrhundert als Reaktion auf die schlechte soziale und wirtschaftliche Lage der Arbeiterhaushalte. Durch Mengenrabatte beim Einkauf von Waren und niedrige Betriebskosten konnten die Konsumgenossenschaften ihren Mitgliedern günstigere Preise bieten. Durch die Verzinsung der Einlagen und durch Rückvergütung erhöhte sich zusätzlich der materielle Anreiz der Konsumenten an dieser freiwilligen Kooperationsform. Der Niedergang der Konsumgenossenschaften nach dem Zweiten Weltkrieg war nicht nur eine Folge der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Arbeitnehmer, er wurde endgültig durch das Rabattgesetz von 1954 besiegelt, das die Rückvergütung auf 3 Prozent beschränkte und die Festverzinsung von Genossenschaftsanteilen verbot. Mit der Beseitigung des materiellen Anreizes endete der wohl einzige erfolgreiche Versuch einer Selbstorganisation von Verbrauchern in der bisherigen Geschichte der Verbraucherbewegung [toptop](#).

Bestimmendes Element der sich nach dem Zweiten Weltkrieg neu formierenden deutschen Verbraucherbewegung war ganz im Sinne marktwirtschaftlicher sowie demokratischer Theorien die Befähigung der Verbraucher zu souveränen und informierten Partnern im Marktgeschehen. Geistiger Vater war der Sozialwissenschaftler Gerhard Weisser. Er wollte die Selbsthilfekräfte der Verbraucher stärken und sie in die Lage versetzen, auf dem Markt eine Gegenmacht zu bilden [toptop](#). Dies sollte in erster Linie durch die Vermittlung anbieterunabhängiger Verbraucherinformationen, durch Verbraucherbildung und Verbraucherberatung ins Werk gesetzt werden. Der Information und Beratung der Verbraucher widmeten sich zunächst vor allem die Hausfrauenvereinigungen. 1953 kam es zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV). Es war ein Zusammenschluss bestehender verbrauchernaher Verbände, darunter der Zentralverband Deutscher Konsumgenossenschaften, der Deutsche Hausfrauen-Bund, die Frauengilde und lokale Verbrauchervereinigungen. Ihm trat bald auch eine Reihe sozialpolitisch engagierter Verbände bei, wie z. B. der Deutsche Mieterbund. In den Folgejahren wurde die Operationsbasis der Arbeitsgemeinschaft durch die Gründung von Landesarbeitsgemeinschaften der Verbraucherverbände verbreitert. 1961 waren in allen elf damaligen Bundesländern Verbraucherzentralen entstanden. Primäres Ziel dieser Bemühungen war der Aufbau eines Netzes von verbrauchernahen Beratungsstellen. Schon seit 1956 plante die AgV die Durchführung von Warentests, um die Marktübersicht der Verbraucher zu verbessern. Nach dem positiven Ausgang eines Musterprozesses der AgV zur wettbewerbsrechtlichen Zulässigkeit der Veröffentlichung von Warenkritiken konnten 1961 die Ergebnisse des ersten vergleichenden Warentests für Waschmittel veröffentlicht werden [toptop](#).

Aufgabe der AgV war von Anfang an auch die Einflussnahme auf die Politik, d. h. die politische Lobbytätigkeit. Mit dem Ziel, die Vertretung der Verbraucherinteressen zu stärken und die Kräfte zu bündeln, kam es 1971 zur ersten Reform der AgV. Die elf Verbraucherzentralen der Bundesländer, die Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft, der Bundesausschuss für volkswirtschaftliche Aufklärung sowie die bisherigen Mitgliedsorganisationen der AgV vereinigten sich unter dem Dach der AgV. (Hinzu kamen 1990 auch die neu gegründeten Verbraucherzentralen der neuen Bundesländer.) Ziel der politischen Arbeit der alten und neuen AgV war bis in die siebziger Jahre vor allem die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen, der Schutz der Verbraucher gegen unlauteren Wettbewerb und irreführende Werbung, die Aufhebung der Preisbindung für Markenartikel sowie die Vermeidung von Preissteigerungen. So forderte die AgV z. B. 1959 die Bundesregierung auf, durch Verbilligung der Futtermittel, die Aussetzung des Butterzolls und die Senkung des Käsezolls Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln abzuwehren [toptop](#). Die Kartellgesetzgebung (1957 und 1973), die Klagebefugnis der Verbraucherverbände gegen unlautere Wettbewerbsmethoden (1965) sowie die Preisangabenverordnung (1973) waren unter aktiver Beteiligung der AgV zustande gekommen. Dem Gesundheitsschutz der Verbraucher dienten die Einbeziehung technischer Geräte für die private Verwendung in

das Gesetz über technische Arbeitsmittel (1968) sowie die Reform des Arzneimittelrechts (1976). Die Änderung des Abzahlungsgesetzes sowie die Einführung eines Widerrufsrechts für Ratenkäufe und Dauerlieferungsverträge (1974) sollten insbesondere den Schutz sozial schwacher Verbraucherschichten verbessern. Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen 1977 und der Klageberechtigung der Verbraucherverbände erreichten die Verbraucherorganisationen schließlich auch einen verbesserten Schutz gegen unseriöse Klauseln im "Kleingedruckten" von Verträgen. Vorrangiges Ziel war es also, den Marktmechanismus zu optimieren und ihm die eine oder andere Leitplanke und Schranke im Sinne des Leitbilds der sozialen Marktwirtschaft einzuziehen.

Seit den späten siebziger Jahren verbreiteten die Verbraucherorganisationen die Themenpalette ihrer politischen Lobbyaktivitäten. Sie mischten sich ein in die Umweltpolitik, verstärkten die Beratung z. B. im Bereich Wohnen und Energieverbrauch und stellen sich den Herausforderungen der Informationstechnologie und des elektronischen Handels. Ihr 30-jähriges Bestehen feierte die AgV 1983 mit einem Symposium zum Thema "Qualitatives Wachstum - qualitativer Konsum". Es ging um die Frage, wie ein sozial und ökologisch verantwortliches Konsumverhalten gefördert werden könne.

Im Jahr 2000 kam es zur zweiten grundlegenden Reform der Verbrauchervertretung auf Bundesebene. Um die Kräfte weiter zu bündeln und die Verbandsarbeit wirksamer zu gestalten, wurde der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände gegründet. Er vereinigt künftig unter einem Dach die bisherige AgV, den mit Aufgaben des kollektiven Rechtsschutzes befassten Verbraucherschutzverein sowie die Stiftung Verbraucherinstitut, deren Aufgabe die Fortbildung von Beratungskräften und die Erarbeitung von Materialien zur Verbraucherbildung ist.

2. Das Theorie- und Machtdefizit der Verbraucherpolitik

Die Reform war nicht zuletzt eine Reaktion auf die Diskrepanz zwischen dem zunehmenden politischen Engagement der Verbrauchervertretung und ihren realen Wirkungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten. Die Durchsetzungsschwierigkeiten offenbarten insbesondere aber auch das Theorie- und Machtdefizit des organisierten Verbraucherschutzes. Das *Theoriedefizit* besteht m. E. in der mangelnden Abgrenzung von Aufgaben des Verbraucherschutzes, die sich im Wege der Selbsthilfe und der Qualifizierung der Verbraucher zu einer den Produzenteninteressen ebenbürtigen Kraft bewirken lassen, von denjenigen Bereichen des Verbraucherschutzes, die Aufgabe und Verpflichtung von Politik sind. Dies sind solche Aufgaben, die nur im Wege des politischen Prozesses und des Wettbewerbs von Interessen durch Politik ausgewählt und für die politische Durchsetzung legitimiert sind.

Das *Machtdefizit* ergibt sich aus der Differenz, ja oft dem Widerspruch zwischen den individuellen Einzelinteressen der Verbraucher und den kollektiven Verbraucherinteressen. Die Erfahrung zeigt das weitgehend an kurzfristiger Interessenbefriedigung orientierte Verhalten von Millionen Verbrauchern und ihre mangelnde Bereitschaft, sich zu organisieren und ihr privates Konsumverhalten zum Gegenstand einer kollektiven Interessenvertretung zu machen. Diese Organisationsapathie steht im Widerspruch zum allgemeinen Interesse der Verbraucher an einem Marktgeschehen und an einer Politik, die sich vorsorgend der Aufgabe annimmt, sie vor Fehlentwicklungen des Marktes zu schützen. Der Widerspruch löst sich - wie wir gegenwärtig angesichts von BSE und dem massenhaften Abschlachten von Tieren zur Eindämmung der Maul- und Klauenseuche erleben - im Katastrophenfall und beim Auftreten von Krisen auf, wenn diese massiv und wirksam genug sind, um die stärkste Waffe der Verbraucher zu aktivieren: die Konsum- und Kaufverweigerung. Ich will versuchen zu zeigen, dass das Theoriedefizit und das Machtdefizit der Verbraucherpolitik dieselbe Wurzel haben.

Kuhlmann hat in seinem grundlegenden Werk zur Verbraucherpolitik herausgearbeitet, dass das bislang gültige Zielsystem der Verbraucherpolitik allein darauf gerichtet ist, die Wettbewerbsordnung zu verbessern. Diesem Oberziel nachgeordnet sind die Unterziele der Verbesserung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Verbraucher sowie der Schutz der Verbraucher [top](#). Tendenziell haben die Verbraucherorganisationen die Verfolgung des ersten Unterziels zu ihrer eigenen Aufgabe gemacht. Sie versuchen, es durch die Vermittlung von Verbraucherinformation, -beratung, -erziehung und -aufklärung zu erreichen. Für die Durchsetzung des Schutzes der Verbraucher benötigen sie die Politik. Sie sind dabei in einer Zwickmühle: Einerseits können sie diese Aufgabe aus eigener Organisationsgewalt mangels ausreichender privater Mitgliedsbeiträge nicht ohne finanzielle Unterstützung durch den Staat und die Politik bewältigen. Andererseits leiten sie ihre politische Lobbyfunktion aus der Legitimation ab, die Interessen aufgeklärter Verbraucher zu vertreten.

Das zweite Unterziel, "der Schutz der Verbraucher", ist eher eine Residualgröße, indem es politisch nur solche Maßnahmen zur Regulierung des Verbraucher- oder des Anbieterverhaltens erfordert, die nicht durch Stärkung der Konsumentensouveränität erreicht werden können. Die Verbraucherorganisationen sind damit erneut in einer

Zwickmühle: Sie verlangen von der Politik Eingriffe in den Wettbewerb immer dann, wenn die Verbraucher nicht mündig und aufgeklärt genug sind, um Anbieterinteressen in die richtige Richtung zu lenken. Um sich möglichst wenig der Kritik ihrer Verbraucherklientel auszusetzen, müssen sie Maßnahmen, die etwa in Form von Steuern und Abgaben u. a. dazu bestimmt sind, das Verbraucherverhalten zu regulieren, tendenziell skeptisch begegnen und Maßnahmen zur Regulierung des Anbieterverhaltens bevorzugen. Mit diesem Verhalten überfordert der organisierte Verbraucherschutz die Politik immer dann, wenn der Staat und die nationale Politik die grundlegenden Ziele des Wettbewerbs nicht mehr unabhängig von der Angebotsseite des Marktmodells erreichen können.

In den siebziger Jahren hat es sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik Versuche gegeben, das traditionelle Theoriegebäude des Verbraucherschutzes zu korrigieren. In seinem 1975 erschienenen Werk "Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik" weist Scherhorn darauf hin, dass Verbraucherpolitik und Wettbewerbspolitik hinsichtlich ihrer Zielsetzung nicht gleichzusetzen sind. "Wettbewerbspolitik ist nicht auf die Konsumfreiheit gerichtet, sondern auf die Wettbewerbsfreiheit . . . Sie hat nicht so sehr den Schutz der Konsumenten vor Anbietermacht im Auge als den Schutz der Konkurrenten . . . Verbraucherpolitik und Wettbewerbspolitik haben insofern unterschiedliche Zielsetzungen, als die erste darauf aus ist, dem Verbraucherinteresse Geltung zu verschaffen, während die zweite den Wettbewerb der Anbieter fördern will." [toptop](#)

Für eine Emanzipation der Verbraucherpolitik von herrschenden Wirtschaftstheorien machte sich in den siebziger Jahren insbesondere auch die Sprecherin der SPD-Fraktion für Verbraucherfragen, Anke Martiny, stark. 1978 thematisierte sie in dieser Zeitschrift das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik [toptop](#). Ihre Analyse ist aktueller denn je. So sei die Wirtschaftstheorie, an der sich viele Teile der Politik orientierten, anbieterorientiert. Die an den Universitäten gelehrt Volkswirtschaftslehre sei kapital- und unternehmerorientiert und die etablierte Gewerkschaftstheorie arbeitsplatz- und produktionsorientiert. Der Verbraucherschutz laufe den Missständen hinterher und begreife sich als Reparaturwerkstatt [toptop](#). Auch ihre politischen Schlussfolgerungen lassen an Aktualität nichts zu wünschen übrig: "Eine sich sozial nennende Marktwirtschaft muss den Anspruch auf eine stärkere Berücksichtigung des schwächeren Marktpartners verwirklichen . . . Zur Stärkung der Stellung des Verbrauchers muss also der Staat eingreifen, da er zur Verwirklichung der Sozialstaatlichkeit verpflichtet ist." [toptop](#)

Die siebziger Jahre waren gerade wegen dieser grundsätzlichen Diskussionen im politischen Raum die Glanzzeit der Verbraucherpolitik. Sie entwickelte sich zu einem eigenen Teilbereich der Wirtschaftspolitik und fand Niederschlag in Forschung und Lehre [toptop](#). Die Bundesregierung legte 1971 einen ersten Bericht zur Verbraucherpolitik vor [toptop](#) und konstatierte: "Der Einfluss der Verbraucherverbände ist im Kräftespiel der Interessenverbände nicht stark genug." [toptop](#) Im Rahmen ihres zweiten Berichts zur Verbraucherpolitik veröffentlichte die Bundesregierung 1975 ihr erstes und bislang letztes verbraucherpolitisches Programm [toptop](#). Im selben Jahr verabschiedete auch der EG-Ministerrat das "Erste Programm der EG für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher" [toptop](#). Es enthielt eine Charta mit fünf Grundrechten des Verbrauchers: das Recht der Verbraucher auf Schutz der Gesundheit und Sicherheit, auf Schutz der wirtschaftlichen Interessen, auf Wiedergutmachung erlittenen Schadens, auf Unterrichtung und Aufklärung sowie das Recht auf Vertretung.

Im Unterschied zur Entwicklung auf EG-Ebene führte die politische Programmatik in Deutschland jedoch nicht zu einer eigenständigen Institutionalisierung der Verbraucherpolitik, sodass sie der in den Folgejahren rapide abnehmenden Konjunktur für Verbraucherfragen kein politisches Gewicht entgegenzusetzen konnte [toptop](#). Sie blieb bis zum Januar 2001 institutionell ein Teil der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik und ressortierte daher innerhalb der Bundesregierung im Bundeswirtschaftsministerium. Entsprechend der weitgehend spiegelbildlichen Ausschussorganisation des Deutschen Bundestages wurde sie auch dort im Wirtschaftsausschuss wahrgenommen. Sie war damit programmatisch und in der politischen Sichtbarkeit und Verantwortung abhängig von den jeweils vorherrschenden wirtschaftspolitischen Paradigmen. Diese wurden seit den achtziger Jahren mehr denn je vom Wettbewerbsmodell dominiert. Es ist auf den Abbau von Regulierungen, auf Liberalisierung - z. B. im Bereich der Strommärkte sowie öffentlicher Dienstleistungen wie Post, Bahn und Telekommunikation - gerichtet.

Es zeigte sich bald, dass diese Liberalisierungsziele auch auf das Wirken der Verbraucherverbände übertragen wurden. Das noch 1971 verkündete Bekenntnis zur Verantwortung der Politik für die Herstellung eines Gleichgewichts im Kräftespiel der gesellschaftlichen Interessen geriet in Vergessenheit. Es machte einem Pluralismusverständnis Platz, nach dem die Verbraucherinteressen - ebenso wie die Wirtschaftsinteressen - selbst für ihre Ressourcenbasis zu sorgen hätten. Die Folge war eine deutliche Verringerung der öffentlichen Förderung der Verbraucherarbeit, die z. B. im Jahre 1998 zum Abbau von einem Drittel der Mitarbeiterstellen der AgV auf nunmehr 32 Stellen führte. Zwischen 1996 und 1999 mussten 42 örtliche Beratungsstellen der Verbraucherzentralen geschlossen werden. Die Gesamtzahl verminderte sich auf 239. Die Erzielung von

Eigeneinnahmen im Rahmen der Verbraucherinformation und -beratung dominiert seit den neunziger Jahren die Arbeit der Verbraucherorganisationen. Man konzentriert sich auf Beratungsangebote und Zielgruppen, die "Geld in die Kasse" bringen, und gerät damit zunehmend in eine Schieflage zum ursprünglichen Ziel, vor allem für den Schutz der "tendenziell schwachen Wirtschaftsbürger" (Weisser) [toptop](#) da zu sein. Mehr denn alle Statistiken belegt die Argumentation des Bundeswirtschaftsministers Müller, mit der er die von der Bundesregierung beabsichtigte Kürzung der Zuschüsse des Bundeshaushalts 2001 an die Stiftung Warentest verteidigte, die Laisser-faire-Haltung der Politik: Die Stiftung Warentest könne ja die staatlichen Mittelkürzungen durch die Aufnahme von Inseraten der Industrie in ihre Testzeitschriften kompensieren [toptop](#).

Die Wende in der Verbraucherpolitik wurde inzwischen eingeläutet. Ich werde im Folgenden die Grundlinien sowie die Erfolgsbedingungen der neuen, "modernen" Verbraucherpolitik umreißen. Dabei geht es um nichts anderes als um den Aufbau eines neuen Politikbereichs, d. h. um die programmatischen Grundlinien und Ziele, das institutionelle Gefüge und die Instrumente, mit denen die Probleme dieses Politikbereichs bearbeitet und einer Lösung zugeführt werden sollen.

III. Grundlinien der modernen Verbraucherpolitik - der Aufbau eines neuen Politikbereichs

1. Der theoretische "Überbau"

Moderne Verbraucherpolitik muss sich theoretisch einen eigenen Überbau und ein Zielsystem schaffen, das darauf gerichtet ist, "die Eigendynamik marktgesteuerter und/oder technologischer Entwicklungen zu kontrollieren, zu gestalten oder zu stoppen" [toptop](#). Sie darf sich nicht länger lediglich als Anhängsel der Wirtschaftspolitik verstehen. Hierfür ist es erforderlich, die Rolle des Staates und nationaler Politik angesichts weltweiter "Entgrenzung von Märkten" neu zu bestimmen sowie die eigenständige gesellschaftliche Verantwortung des Konsums und von Konsumenten im Sinne des Grundsatzes der Nachhaltigkeit [toptop](#) in das Denkgebäude der Verbraucherpolitik aufzunehmen.

Leitbild moderner Verbraucherpolitik muss zum einen die Vorsorge sein. Verbraucherpolitik muss auf die Vermeidung nachteiliger Entwicklungen für die Verbraucher gerichtet sein. Sie darf also nicht erst bei den Produkten und Dienstleistungen ansetzen, sondern muss schon auf die der Vermarktung vorgelagerten Prozesse und Entscheidungen Einfluss nehmen. Die Konkretisierung dieses Leitbilds ist ein eminent politischer Vorgang, bei dem es in erster Linie darauf ankommt, eine Chancen- und Waffengleichheit zwischen Verbraucher- und Anbieterinteressen herzustellen. Es geht um die Verwirklichung von Zielen wie

- die gleichberechtigte Berücksichtigung von Wirtschafts- und Verbraucherinteressen im politischen Prozess und im Marktgeschehen;
- die Durchsetzung des Verursacherprinzips. Verursacher müssen die Kosten von Fehlentwicklungen tragen. Politik darf nicht in Kauf nehmen, dass Reparatur- und Risikokosten sozialisiert werden, während selbst Unrechtsgewinne privatisiert bleiben;
- den vollen und ungehinderten Zugang der Verbraucher zu Informationen über den gesamten Produktzyklus - von der Herstellung bis zur Entsorgung;
- die Stärkung der Verbrauchervertretungen im politischen und gesellschaftlichen Kräftespiel.

Zum anderen sollte der Widerspruch zwischen dem Leitbild der Konsumentensouveränität und Konsumfreiheit einerseits und einer Sichtweise andererseits, wonach der Konsument in einer grundsätzlich schwachen und ohnmächtigen Rolle gegenüber den Anbietern sei und deshalb des maximalen Schutzes bedürfe, aufgelöst werden. An seine Stelle sollte das Leitbild des ethisch verantwortlich handelnden Konsumenten treten. Der Konsument sollte als aktiver Partner im Marktgeschehen verstanden werden, der als Einzelner das Recht auf Schutz hat und die Möglichkeit zur Gegenwehr erhalten muss, sich aber zugleich auch der Auswirkungen seiner Konsumententscheidung bewusst ist und Mitverantwortung für künftige soziale und ökologische Entwicklungen übernimmt.

Im politischen Prozess spielt der Streit über Werthaltungen, Ideen und Leitbilder eine mindestens ebenso große Rolle wie der über "rationale" Interessen [toptop](#). Welche Werthaltungen und welche Interessen sich im konkreten Entscheidungsfall durchsetzen, ist nicht allein von den generellen Präferenzen der jeweiligen "politischen Lager" abhängig. Vielmehr ist Politik ein arbeitsteiliger Prozess. Dabei geht es zumeist um das Aushandeln von Kompromissen zwischen Politikbereichen über materielle oder ideelle Vorteile [toptop](#). Vorsorgender Verbraucherschutz wird deshalb nur möglich sein, wenn die Verbraucherinteressen und das Leitbild vom ethisch verantwortlich handelnden Konsumenten im politischen Prozess einen starken, eigenständigen Sachwalter

erhalten. Um dies sicherzustellen, sind Reformen im politischen institutionellen Gefüge und im politischen Prozess notwendig. Sie haben der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Verbraucherpolitik eine Querschnittspolitik ist. Verbraucherpolitik muss stark genug sein, um nicht nur ihre eigene Programmatik zu entwickeln und durchzusetzen, sondern um auch verbraucherrelevante Programme anderer Politikbereiche in die richtige Richtung zu lenken. Die Europäische Union hat den Querschnittscharakter der Verbraucherpolitik in ihrem Vertragswerk berücksichtigt, indem der Art. 153 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrages die Verpflichtung postuliert, dass den Erfordernissen des Verbraucherschutzes in allen EU-Gemeinschaftspolitiken Rechnung zu tragen sei.

2. Institutionelle Reformen

Hinsichtlich der institutionellen Reformen unterscheidet sich zwischen organisatorischen Veränderungen und Verfahrensregeln auf der horizontalen Ebene des Bundes und solchen, welche die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und der Europäischen Union betreffen sowie die Mitwirkung der gesellschaftlichen Kräfte.

Folgende institutionelle Veränderungen sind auf Bundesebene nötig, um die Sachwalterfunktion der Verbraucherpolitik und das Gewicht der Verbraucherinteressen zu stärken [top](#):

Im Deutschen Bundestag sollte analog dem Beispiel des Europäischen Parlaments ein Bundestagsausschuss für Verbraucherfragen eingerichtet werden. Er böte die Chance, die derzeit auf zahlreiche Ausschüsse verteilte parlamentarische Kontroll- und Kritikfunktion in Fragen der Verbraucherpolitik und die Vertretung von Verbraucherbelangen in der gesamten verbraucherrelevanten Gesetzgebungsarbeit zu verbessern. Die Übertragung dieser Funktion auf den Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ist eine suboptimale Lösung. Angesichts der massiven Probleme der Agrar- und Ernährungspolitik ist nicht damit zu rechnen, dass der Ausschuss genügend Zeit und Kraft aufbringt, um sich mit der notwendigen Intensität und Beharrlichkeit der bunten Palette der sonstigen Verbraucherfragen und insbesondere der Entwicklung und Diskussion einer neuen Gesamtprogrammatik anzunehmen. Hierunter wird nicht nur die politische "Sichtbarkeit" der neuen Verbraucherpolitik leiden. Es wird auch die ausreichende Profilierung einer Expertengruppe von Verbraucherpolitikern und -politikerinnen behindert. Das Angebot von "Karrieremöglichkeiten" ist aber nicht zuletzt auch in der Politik eine nicht zu unterschätzende Voraussetzung für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung.

Von ebenso großer Bedeutung ist die Ausstattung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) mit wirksamen Einfluss- und Kontrollrechten sowie ausreichenden organisatorischen und personellen Kapazitäten, um seine Grundsatz- und Koordinierungsaufgaben bei verbraucherrelevanten Aufgaben anderer Ressorts mit Erfolg wahrnehmen zu können. Das neue Organigramm des BMVEL (Stand: April 2001) bleibt weit hinter diesen Anforderungen zurück. Der Verbraucherschutz wurde - trotz der entsprechenden Umbenennung des Ministeriums - organisatorisch nur einer Unterabteilung zugeordnet, die sich vorrangig mit Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowie der Ernährung beschäftigt. Eine die gesamte Verbraucherpolitik betreffende Grundsatzfunktion fehlt weitgehend. Sie wurde reduziert auf die Angelegenheiten der Abteilung und den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher. Insbesondere fehlt die dringend notwendige Einrichtung von Spiegelreferaten zu bedeutsamen verbraucherrelevanten Aufgaben anderer Ressorts wie z. B. dem Verbraucher- und Vertragsrecht, der Telekommunikation und Medienpolitik, Fragen des Handels, der Normung, den Finanzdienstleistungen und dem Versicherungswesen, dem Bau- und Wohnungsbereich sowie den Gesundheitsdienstleistungen.

Angesichts der zudem noch äußerst dürftigen personellen Ausstattung der für die allgemeinen Fragen der Verbraucherpolitik zuständigen Referate ist schwer vorstellbar, wie sie mit dem notwendigen Gewicht die nichtgesundheitlichen Belange des Verbraucherschutzes im interministeriellen Verhandlungsprozess zur Geltung bringen sollen. Ohne eine kontinuierliche "Bereichsaufmerksamkeit" für verbraucherrelevante Aufgaben anderer Ministerien sowie ausreichende personelle Ressourcen wird es der Verbraucherschutzministerin selbst bei bestem Willen schwerlich gelingen, einen weitblickenden, vorsorgenden Verbraucherschutz durchzusetzen. Sie wird vielmehr in die unangenehme Situation kommen, dass sie für Fehlentwicklungen politisch verantwortlich gemacht wird, deren Programmentwicklung sie zu spät und allenfalls marginal beeinflussen konnte.

Umso wichtiger sind Geschäftsordnungsrechte und Regeln, mit denen die Stellung der Verbraucherschutzministerin im Kabinett und im interministeriellen Verhandlungsprozess gestärkt wird [top](#). In die Geschäftsordnung der Bundesregierung sollte deshalb analog zum Recht des Bundesfinanzministers in Finanzfragen und des Bundesinnenministers in Fragen des Verfassungsrechts ein suspensives Veto des "Verbraucherschutzministeriums" aufgenommen werden. Solche Vetorechte werden selten genutzt, sie entfalten vielmehr eine antizipative Wirkung. Die Beamten des für ein verbraucherrelevantes Programm federführend

zuständigen Ressorts versuchen Konflikte und Verzögerungen im Kabinett zu vermeiden, indem sie die Kollegen des "Verbraucherschutzministeriums" rechtzeitig und umfassend bei der Entscheidungsvorbereitung beteiligen.

Eine weitere notwendige Ergänzung der Geschäftsordnung der Bundesregierung ist die Verankerung eines Initiativrechts für das Verbraucherschutzressort bei Angelegenheiten anderer Ressorts analog der Regelung in Frauenfragen. Im regierungsinternen Meinungsbildungsprozess können nur Regelungen und Programme diskutiert und verhandelt werden, die von dem jeweils federführenden Ressort auf die Tagesordnung gebracht werden. Das vorgeschlagene Initiativrecht der Verbraucherschutzministerin in Angelegenheiten anderer Ressorts bietet daher für ein Querschnittsministerium die einzige Möglichkeit, um für notwendig erachtete Reformen im Aufgabenbereich anderer Ressorts zumindest einen politischen Diskussionsprozess anzustoßen.

Eine weitere Ergänzung der Geschäftsordnung der Bundesregierung betrifft die Aufnahme einer Verpflichtung aller Ressorts, die Auswirkungen geplanter Gesetzentwürfe und Programme auf den Verbraucherschutz in den Begründungen für das Kabinett und Parlament darzustellen. Auch diese Regelung erleichtert den Beamten des Verbraucherressorts die Thematisierung von Verbraucherbelangen im interministeriellen Verhandlungsprozess. Sie erleichtert die öffentliche politische Auseinandersetzung und fördert insbesondere bei sehr speziellen "technischen" Materien eine politisch-programmatische Debatte im Parlament.

Die frühzeitige Koordination von Politikfeldern und der enge Schulterschluss zwischen politischen Akteuren, die für die Durchsetzung eines politischen Ziels gebraucht werden, ist für den Erfolg politischen Handelns in Mehrebenensystemen, d. h. bei dem weitreichenden Zustimmungserfordernis von Bund, Ländern und EU für verbraucherpolitische Maßnahmen, äußerst wichtig^{toptop}. Zum Aufbau des Politikbereichs Verbraucherpolitik gehört deshalb auch die Schaffung vertikaler Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherpolitiken des Bundes sowie der Länder und den Institutionen der Europäischen Union. Insbesondere die Agrarpolitik hat vorgemacht, wie durch die Schaffung von politischen Vorentscheidungsgremien und diesen zuarbeitenden Experten- und Fachgremien die Durchsetzung politischer Ziele erleichtert werden kann.

Den vorgeschlagenen institutionellen Veränderungen auf Bundesebene sollten daher parallele Veränderungen auf der Ebene der Bundesländer folgen. Es sollten hochrangige vertikale Abstimmungsgremien für Grundsatzangelegenheiten der Verbraucherpolitik, denen potente Fachgremien zuarbeiten, geschaffen werden. Sie sollten sich mit entsprechenden Gremien auf EU-Ebene verzahnen und insbesondere in öffentlich wirksamen gemeinsamen Sitzungen von Gremien - wie z. B. denen zur Agrarpolitik, Binnenmarktpolitik oder Verkehrspolitik - Verbraucherbelange thematisieren, die durch die Zuständigkeiten dieser Politikfelder berührt sind.

Der Politikbereich Verbraucherpolitik muss außerdem für eine Stärkung der politischen Präsenz und Wirkungsmöglichkeiten seiner Bündnispartner im gesellschaftlichen Raum sorgen. Welche Defizite es zu beseitigen gilt, zeigen die folgenden Beispiele: Im Organisationskomitee der größten deutschen Verbrauchermesse für Agrarprodukte, der seit Jahrzehnten in Berlin stattfindenden "Grünen Woche", hatten Verbrauchervertreter bisher nichts zu sagen. Sie gehörten bis zum Jahr 2000 auch nicht zu den zur politischen Auftaktveranstaltung geladenen Ehrengästen. Ebenso waren bis zur BSE-Krise Verbrauchervertreter nicht auf der Einladungsliste des Bundeskanzlers, wenn dieser die Produzenten und den Handel zu Fragen des Konsums an einem "Runden Tisch" versammelte. Zwar gehören Prognosen zur Verbrauchernachfrage zum "kleinen Einmaleins" jeder Wirtschaftskonjunkturbeurteilung, im "Rat der Fünf Wirtschaftsweisen" findet sich jedoch kein ausgewiesener Verbrauchersachverständiger. Es dominiert der rein angebotsorientierte wirtschaftstheoretische Sachverstand.

In wichtigen Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft - wie etwa denen zur technischen Normung von Produkten und Verfahren - fristet der Sachverstand für Verbraucherbelange ein belächeltes Schattendasein. Die Irrelevanz und der mangelnde Einfluss sind weitgehend berechtigt, da angesichts der ehrenamtlichen Arbeitsweise dieser Gremien die Verbraucherseite weder den Sachverstand noch die Ressourcen aufbringen kann, um dem von der interessierten Industrie bezahlten Heer von Experten Paroli zu bieten.

Das Einfluss- und Machtgefälle zeigt sich vor allem auch bei einem Vergleich der für unabhängige Verbraucherberatung und Verbraucherinformation in Deutschland zur Verfügung stehenden Mittel mit denen für die kommerzielle Werbung. Das Budget der Verbraucherzentralen und der Bundesorganisationen für Verbraucherarbeit belief sich im Jahr 2000 auf insgesamt etwa 200 Millionen DM^{toptop}. Demgegenüber betragen die Ausgaben der deutschen Wirtschaft für Werbung im selben Jahr rund 60 Milliarden DM. Der größte Teil hiervon wird wegen der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Werbungskosten indirekt vom deutschen Steuerzahler getragen.

3. Instrumente moderner Verbraucherpolitik

Die Gestaltung des Instrumentariums einer modernen, vorsorgenden Verbraucherpolitik hat die folgenden Prämissen zu berücksichtigen:

- Nationale und regionale Politik ist angesichts weltweiter Handelsverflechtungen nur noch in sehr begrenztem Umfang in der Lage, die Qualität und Sicherheit von Waren und Dienstleistungen im Detail zu regulieren.
- Angesichts der Komplexität, Vielfalt und permanenten Innovation im Warenangebot ist ein auf Detailregulierung und nachträgliche Überwachung setzender Verbraucherschutz eine nicht zu bewältigende Sisyphusaufgabe.
- Der internationale Wettbewerb, die durch die Finanzmärkte erzwungene Orientierung der Produzenten am *shareholder-value* und die starke Marktmacht des Handels als intermediärer Akteur begrenzen die Entscheidungsautonomie der Produzenten und Anbieterseite über die Qualität ihres Warenangebots.

Hieraus folgt

- die Notwendigkeit, die Politik durch den vermehrten Einsatz von Instrumenten zu entlasten, mit Hilfe derer die Nachfrageseite des Marktes in die Lage versetzt wird, gegen Fehlentwicklungen auf der Angebotsseite gezielt vorzugehen;
- die verstärkte Nutzung von flexiblen, querschnittsorientierten Instrumenten, mit denen auf Seiten des Angebots ein ökonomisches Eigeninteresse an der Entwicklung langfristiger Produktions- und Marketingstrategien und von Strategien zur Risikovermeidung geweckt wird;
- die Einforderung der Mitverantwortung des Handels für einen nachhaltigen Konsum, d. h. seiner Verpflichtung, bei der Auswahl und Preisgestaltung des Warenangebots die sozialen, volkswirtschaftlichen und ökologischen Konsequenzen zu beachten.

Der Entlastung der Steuerungs- und Kontrollfunktion staatlicher Politik dient vor allem ein Ausbau der Informationsrechte der Verbraucher. Er sollte verbunden werden mit wirksamen zivilrechtlichen Sanktionen bei Verletzungen der gesundheitlichen, materiellen und ideellen Rechte der Verbraucher. Im Einzelnen geht es um

- ein Verbraucherinformationsgesetz, mit dem der öffentliche Zugang zu staatlichen Prüfergebnissen und Bewertungen sichergestellt und Unternehmen verpflichtet werden, öffentlich zugängliche Transparenzdatenbanken aufzubauen;
- die Verbesserung der Verlässlichkeit privatrechtlicher Kennzeichnungen und Verbraucherinformationen sowie der Inhalte und Reichweite von Produktinformationen. Dies gilt insbesondere für Fragen eines ethisch verantwortbaren Konsums. Kennzeichnungen und Produktinformationen müssen vermehrt über die "inneren Werte" von Waren und Dienstleistungen informieren. Beispiele hierfür sind Kriterien zum Tierschutz sowie zu ökologischen und sozialen Merkmalen;
- die wirksame Ausgestaltung rechtspolitischer Instrumente, mit denen Falschinformationen wirksam sanktioniert werden können. Verstöße müssen zu individuellen Rechts- und Schadensersatzansprüchen führen. Hierzu gehören eine Verringerung der "Hürde zum Recht", indem die Möglichkeit eröffnet wird, individuelle Verbraucherrechte im Wege der Gruppenklage durchzusetzen, die Einführung von Beweiserleichterungen sowie die Einräumung von Schadensersatzansprüchen auch im Falle der Verletzung ideeller Werthaltungen.

Schwerpunkt eines vorsorgenden Verbraucherschutzes muss die Weckung des Eigeninteresses der Unternehmen an der Vermeidung ökonomischer Risiken sein. Zielführend ist hierfür der Einsatz von ökonomischen Instrumenten, mit denen das Verursacherprinzip wirksam durchgesetzt werden kann. Neben der bereits erwähnten Veränderung der Schadensersatzpraxis geht es z. B. um eine Verschärfung des Produkthaftungsrechts, um die Schaffung von Risikofonds bei Unternehmen mit potentiell risikobehafteten Produkten oder Dienstleistungen. Auf diese Weise kann auch die Prämiengestaltung der Versicherungswirtschaft in den Dienst des vorsorgenden Verbraucherschutzes gestellt werden.

Angesichts der starken Marktmacht des Handels [top](#) sind auch die Handelsunternehmen im Rahmen der Ausgestaltung ökonomischer Instrumente stärker in die Verantwortung zu nehmen. Eine ausschließliche Abwälzung von Haftungs- und Schadensersatzansprüchen auf die Produzenten reicht nicht aus. Da der Handel über das Sortiment und Warenangebot entscheidet sowie den Produzenten nicht selten die "Preise diktiert", sollte

er auch die Verpflichtung und ein ökonomisches Interesse haben, sich über die Qualität der angebotenen Waren sowie die Zuverlässigkeit von Kennzeichnungen und Produktinformationen zu informieren. Hierfür bedarf es einer weitergehenden Einbeziehung des Handels in das Haftungs- und Schadensersatzrecht.

IV. Fazit

Die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung sowie die Dynamik der internationalen Finanzmärkte und Wirtschaftsentwicklung überfordert die Fähigkeit staatlicher Politik, gemeinwohlorientierte Ziele zu verwirklichen und ihre Aufgabe zu erfüllen, zum Wohl ihrer Bürger sowie dem Wohl der lebenden und künftigen Generationen für einen fairen und auf Dauer zukunftsfähigen Ausgleich der Interessen zu sorgen^{toptop}. Einer aktiven Verbraucherpolitik kommt in dieser Situation eine doppelte Funktion zu: Indem sie dafür sorgt, dass die Nachfrageseite des Marktes zu einer eigenständigen Kraft wird, entlastet sie staatliche Politik bei der Aufgabe, nachteilige Folgen des weltweiten Wettbewerbs für die nationale Wirtschaft sowie die sozialen, ökologischen und kulturellen Lebensbedingungen ihrer Bürger abzuwehren. Ferner wird die zivile Kraft der Verbraucher zu einem Verbündeten wohlverstandener nationaler politischer Ziele. Sie kann damit zugleich zu einer Stabilisierung der gefährlich erodierenden demokratischen Legitimität nationaler Politik beitragen.

Ich habe beschrieben, welche Veränderungen im theoretischen Überbau, im Zielsystem des Verbraucherschutzes hinsichtlich der angestrebten Leitbilder, der institutionellen Strukturen und Instrumente notwendig sind, um eine aktive und eigenständige Verbraucherpolitik zu begründen. Verbraucherpolitik darf sich nicht länger als Anhängsel der Wirtschaftspolitik verstehen und ihre Ziele allein aus der Wettbewerbspolitik ableiten. Ziel muss eine vorsorgende Verbraucherpolitik sein, die der anbieter- und produktionsorientierten Entwicklung der Märkte durch qualitative Ziele Grenzen setzt. An die Stelle des den eigenen Nutzen maximierenden Konsumenten sollte das Leitbild des ethisch verantwortlich handelnden Konsumenten treten. Verbraucherpolitik muss sich institutionell und programmatisch als eigenständiger Politikbereich etablieren. Wie dies geschehen sollte, dazu habe ich Vorschläge gemacht. Als eine der dringendsten Aufgaben gehört hierzu die Stärkung der gesellschaftlichen Kräfte des Verbraucherschutzes.

Im politischen Alltag sind auch nach der Absichtserklärung des Bundeskanzlers, dem Verbraucherschutz künftig eine hohe politische Priorität einzuräumen, und der Entscheidung, dem Verbraucherschutz Kabinettrrang zu verleihen, die Konturen des neuen Politikbereichs nur schemenhaft erkennbar. Sowohl im Parlamentarischen Raum als auch innerhalb der Bundesregierung fehlt eine starke und einflussreiche Grundsatz- und Koordinierungsfunktion für die Querschnittsaufgabe Verbraucherpolitik. Insofern bleibt auch diffus, welche politischen Akteure die Zuständigkeit und Verantwortung haben, um die beschriebenen Querschnittsinstrumente der Verbraucherpolitik zu konzipieren und ins Werk zu setzen. Es bleibt ebenso unklar, ob es zur notwendigen neuen Weichenstellung bei Entscheidungen über die Zuteilung von Ressourcen kommt, mit denen das Machtgleichgewicht von Anbieterinteressen und Verbraucherinteressen im politischen Prozess korrigiert und Chancengleichheit hergestellt werden kann.

Wir stehen am Anfang des Aufbaus des Politikbereichs Verbraucherpolitik. Mit dem vorliegenden Beitrag wollte ich Anstöße für die politische Debatte und den politischen Wettstreit geben. Ich wollte aber auch für die weiteren "Bauarbeiten" etwas Baumaterial beisteuern, damit guten politischen Absichten rasch wirksame politische Entscheidungen folgen.

Eike von Hippel

Präventiver Verbraucherschutz: Vorbeugen ist besser als Heilen

I. Die Ausgangslage

Der "Verbraucherschutz" (genauer: der Schutz des privaten Endverbrauchers vor defekten oder gefährlichen Produkten, unlauteren Vertriebsmethoden, unlauteren Geschäftsbedingungen, überhöhten Preisen und Überschuldung) gehört seit Jahren zu den international aktuellsten rechtspolitischen Themen unserer Zeit^{toptop}. Die Gründe hierfür sind nicht schwer zu entdecken: Der Konsum gewinnt in der modernen Gesellschaft immer größere Bedeutung - man spricht geradezu von "Konsumgesellschaft" -, denn mit steigendem Wohlstand wächst die Nachfrage breiter Schichten nach Waren und Dienstleistungen. Zugleich hat sich die Stellung der Verbraucher eher verschlechtert als verbessert: Während die Verbraucher in der marktwirtschaftlichen Ordnung als Nachfrager gleich stark sein sollten wie die Anbieter, sind sie den Anbietern heute in Wirklichkeit meistens weit unterlegen.

Die schwache Position der Verbraucher hat mehrere Ursachen: Zum einen wächst die Marktmacht der Anbieter durch die zunehmende Unternehmenskonzentration und durch wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen oder Verhaltensweisen. Zum anderen ist die Orientierung der Verbraucher immer schwieriger geworden: Das - zunehmend internationale - Angebot an Waren und Dienstleistungen lässt sich häufig nicht mehr überschauen; die Verbraucher sind heute meistens nicht in der Lage, die zahlreichen Angebote bezüglich Qualität, Preis und sonstiger Konditionen zu vergleichen; wegen der wachsenden Verbreitung neuer Werkstoffe und Fertigungsmethoden reichen ihre Kenntnisse oft nicht einmal aus, um auch nur die Zusammensetzung und Herstellungsart eines bestimmten Einzelprodukts sowie etwaige damit verbundene Gefahren für ihre Sicherheit oder Gesundheit zu beurteilen; die Beratung des Kunden durch den Handel ist infolge neuer Vertriebsformen (Selbstbedienungsläden, Einkaufszentralen, Versandhäuser) zurückgegangen; eine intensive Werbung ist mehr auf suggestive Beeinflussung der Verbraucher bedacht als auf sachliche Aufklärung; und es haben sich neue, oft höchst fragwürdige Verkaufs- und Werbemethoden entwickelt. Schließlich sind die Verbraucher den Anbietern nicht zuletzt auch deshalb unterlegen, weil sie weniger versiert und weniger gut organisiert sind.

Die Unterlegenheit der Verbraucher wird dadurch bestätigt, dass der einzelne Konsument es oft schwer hat, ihm zustehende Ansprüche im konkreten Fall durchzusetzen, zumal die Anbieter die üblichen Allgemeinen Geschäftsbedingungen regelmäßig einseitig zu ihren Gunsten ausgestalten. Es überrascht deshalb nicht, dass empirische Untersuchungen bei vielen Verbrauchern ein beträchtliches Maß an Unzufriedenheit registriert haben.

Die aus dieser Lage resultierende Forderung nach einem besseren Verbraucherschutz hat international zunehmend Verständnis und Anerkennung gefunden [toptop](#). So haben inzwischen viele Staaten - darunter auch Deutschland - den Verbraucherschutz in zahlreichen Punkten verbessert. Zudem wird der Gedanke des Verbraucherschutzes zunehmend auch auf übernationaler Ebene beachtet, so im Rahmen der Europäischen Union, des Europarats, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der UNO. Die Europäische Union hat inzwischen zahlreiche Regelungen zum Schutze der Verbraucher getroffen, die für alle Mitgliedstaaten maßgebend sind [toptop](#).

II. Der BSE-Skandal

Trotz aller inzwischen erreichten Fortschritte gibt es beim Verbraucherschutz nach wie vor erhebliche Defizite, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil der Präventionsgedanke bisher zu kurz kommt. Nach zahlreichen früheren Skandalen (u. a. der Contergan-Katastrophe) hat dies nun besonders der BSE-Skandal deutlich gemacht, der zugleich ein typisches Beispiel dafür ist, dass nötige Maßnahmen von der jeweiligen Lobby häufig verhindert oder doch verzögert werden [toptop](#).

Der BSE-Skandal ist in mehrfacher Hinsicht aufschlussreich. Die Rinderseuche BSE ist 1984 in Großbritannien ausgebrochen und hat sich von dort auf andere Länder ausgebreitet. Nötige Gegenmaßnahmen wurden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene immer wieder vereitelt oder verzögert. Erst im Jahre 1994 verbot die Europäische Union die Verfütterung von "Tiermehl" (das als Hauptursache der Seuche gilt) an Rinder. Erst 1996 verhängte sie ein totales Ausfuhrverbot für britische Rindfleischprodukte; erst im November 2000 entschloss sie sich (ab dem 1. 1. 2001) zu einem allgemeinen Tiermehlverbot - freilich nur für die Dauer eines halben Jahres -, und zwar insbesondere auf Drängen der deutschen Bundesregierung, die (nachdem zuvor immer wieder behauptet worden war, Deutschland sei BSE-frei und deutsches Rindfleisch sei sicher) nun angesichts des Verbraucherstreiks und des zusammenbrechenden Rindfleischmarkts hektisch zu retten suchte, was noch zu retten war. Bis dahin waren Verdachtsfälle in Deutschland unter den Teppich gekehrt worden.

Nachdem in Großbritannien inzwischen über 80 Menschen an einer Variante der Creutzfeld-Jacob-Krankheit gestorben sind, die auf den BSE-Erreger zurückgeführt wird (wobei wegen der langen Inkubationszeit noch weit höhere Zahlen zu erwarten sind), rechnen Experten auch in Deutschland mit solchen Fällen. Angeblich befürchtet EU-Verbraucherschutzkommissar David Byrne, dass in Deutschland eine ähnliche Entwicklung droht wie in Großbritannien. Dort waren innerhalb von 16 Jahren 180 000 BSE-Fälle aufgetreten. Mehr als vier Millionen Rinder wurden notgeschlachtet. Insgesamt hat die Rinderseuche auf der Insel Kosten von 20 Milliarden Mark verursacht. Zwar wird die Gefahr neuer Infektionen nun dadurch reduziert, dass Schlachtrinder inzwischen EU-weit ab einem Alter von 30 Monaten und in Deutschland (seit Ende Januar) ab einem Alter von 24 Monaten auf BSE getestet werden müssen. Aber die bisher verfügbaren Tests garantieren keine volle Sicherheit, und das Ausmaß der bereits bestehenden Infektionen ist unbekannt.

Im Hinblick auf jahrzehntelange weltweite Exporte von Tiermehl aus der EU (die erst seit dem 1. 1. 2001 verboten sind) hat die UN-Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation (FAO) Ende Januar vor einer weltweiten Ausbreitung von BSE gewarnt und Vorkehrungen aller Staaten gegen die Rinderseuche gefordert.

Inzwischen haben viele Länder den Import von EU-Rindfleisch ganz oder teilweise untersagt. Die BSE-Krise betrifft also nicht nur die nationale und die europäische, sondern auch die internationale Ebene.

III. Der Präventionsgedanke

1. Produktschäden

Der Präventionsgedanke muss künftig überall stärker beachtet werden^{top}. Besonders wichtig ist er für den gesamten Bereich der Produktschäden^{top}. Obwohl die Verschärfung der Produkthaftung (d. h. die Haftung für Schäden, die durch fehlerhafte Produkte oder infolge mangelhafter Information über Produktgefahren entstehen) viele Hersteller wegen der steigenden Kosten zu verstärkten Bemühungen um eine Schadensprophylaxe veranlasst, garantiert sie keinen ausreichenden Schutz der Verbraucher vor defekten und gefährlichen Produkten. Deshalb hat der Gesetzgeber in Deutschland und anderen Staaten zusätzlich administrative Kontrollsysteme (für Lebensmittel und Arzneimittel, zunehmend aber auch für weitere Produkte) geschaffen, deren Ausstattung und Kontrolltätigkeit freilich häufig unzureichend ist.

Ein besonderer Sorgenpunkt sind die unzähligen Chemikalien, deren Risiken bisher oft nicht (hinreichend) geklärt sind^{top}. Zu Recht hat deshalb die EU-Kommission vorgeschlagen, nachträglich 6 350 Substanzen zu überprüfen und 1 350 davon (die als besonders gefährlich gelten) einem strengen Zulassungsverfahren zu unterwerfen. Man kann nur hoffen, dass sich dieser Vorschlag trotz des heftigen Widerstandes der Lobby durchsetzen wird.

Zu beanstanden ist im Übrigen, dass der Staat trotz der gigantischen Tabak- und Alkoholschäden (man rechnet in Deutschland jährlich mit 100 000 Tabaktoten und 40 000 Alkoholtoten) bisher kaum etwas unternommen hat, um die Bürger vor den Gefahren des Tabakkonsums und des Alkoholmissbrauchs zu schützen^{top}. Dies widerspricht der staatlichen Schutzpflicht, die jedenfalls gegenüber den ungeborenen Kindern und Passivrauchern besteht, aber auch gegenüber Rauchern und Trinkern, soweit diese süchtig (und deshalb nicht willensfrei) oder minderjährig sind.

Wie die internationale Entwicklung zeigt, wächst nun das Bewusstsein dafür, dass neben den illegalen Drogen auch die legalen Drogen Tabak und Alkohol sehr viel entschiedener als bisher bekämpft werden müssen. Besonders wichtig ist es, dafür zu sorgen, dass die Kosten der Tabak- und Alkoholschäden (entsprechend dem Verursacherprinzip) von der Tabakindustrie bzw. der Alkoholindustrie getragen werden. Dies entspricht nicht nur der Gerechtigkeit, sondern kommt auch der Prävention zugute. Aufgrund internationaler Erfahrungen steht nämlich fest, dass Preiserhöhungen den Konsum von Tabak und Alkohol verringern. Deshalb ist zu hoffen, dass das amerikanische Beispiel Schule macht: In den USA hat sich die Tabakindustrie im November 1998 verpflichtet, im Laufe von 25 Jahren 206 Mrd. Dollar zu zahlen. Mit diesem Geld sollen Kosten gedeckt werden, die dem Gesundheitssystem durch das Rauchen entstehen. Um das Geld aufzubringen, haben die Tabakkonzerne den Preis für ein Päckchen Zigaretten inzwischen um 50 Cent auf 3,25 Dollar erhöht.

2. Unlautere Vertriebsmethoden

Auch bezüglich unlauterer Vertriebsmethoden sollte der Präventionsgedanke stärker als bisher betont werden^{top}. So liegt es nahe, bestimmte Arten von Werbung oder Vertriebsmethoden grundsätzlich zu verbieten (z. B. Tabakwerbung, Verbot unerbetener Vertreter-Hausbesuche) oder einer Vorkontrolle zu unterwerfen (z. B. öffentliche Arzneimittelwerbung). Des Weiteren sollte man unlauterer Werbung durch eine bessere Information der Verbraucher entgegenwirken: durch Informationspflichten der Anbieter, durch Gegeninformationen und durch den Aufbau objektiver Informationssysteme. Schließlich müssen die Sanktionen gegen unlautere Werbung und die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung so entwickelt werden, dass Normverstöße nicht mehr lohnen.

Besonderes Interesse verdient insoweit das seit 1971 bestehende schwedische Modell eines staatlichen Verbraucher-Ombudsmanns, das inzwischen von anderen Staaten übernommen worden ist. Der Verbraucher-Ombudsmann soll für die Durchsetzung eines Gesetzes gegen unlautere Vertriebsmethoden und eines Gesetzes gegen unlautere Geschäftsbedingungen sorgen. Verstößt ein Anbieter gegen diese Gesetze, so kann der Ombudsmann auf Unterlassung klagen oder (in Fällen von geringerer Bedeutung) einen Verbotsbescheid erlassen. Wichtiger ist freilich, dass der Ombudsmann sich nicht auf die repressive Bekämpfung von Einzelfällen beschränkt, sondern dass er in Zusammenarbeit mit den betroffenen Branchenorganisationen, wissenschaftlichen Experten und Fachbehörden empfehlende Richtlinien ausarbeitet, die präventiv wirken.

Ebenso sorgt in den USA eine unabhängige Bundesbehörde, die *Federal Trade Commission*, für einen präventiven Schutz der Verbraucher, indem sie Richtlinien und Verordnungen erlässt und sich zudem für die

Entschädigung von Verbrauchern einsetzt, die unlauteren Geschäftsmethoden zum Opfer gefallen sind.

3. Unlautere Geschäftsbedingungen

Sehr wichtig ist der Präventionsgedanke auch für die Kontrolle unlauterer Geschäftsbedingungen [top](#). Obwohl die deutsche Rechtsprechung seit langem eine beachtliche Kontrolle solcher Geschäftsbedingungen entwickelt und der Gesetzgeber diese Kontrolle durch das Gesetz über Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) vom 9. 12. 1976 noch verstärkt hat, ist der Schutz des Verbrauchers vor unlauteren Geschäftsbedingungen bis heute unvollkommen geblieben. Die richterliche Kontrolle hat nämlich die Schwäche, dass sie jeweils nur bezüglich einzelner Klauseln und nur mit Wirkung für den Einzelfall erfolgt, ferner mit erheblichen Unsicherheiten belastet ist und zudem nur eingreift, wenn ein betroffener Kunde einen Prozess mit dem Unternehmer riskiert. Da die weitaus meisten Kunden wegen fehlender Rechtskenntnis oder aus Scheu vor dem erforderlichen Aufwand und dem Prozessrisiko nicht vor Gericht gehen, gelingt es dem Unternehmer regelmäßig, unbillige Geschäftsbedingungen in der Praxis durchzusetzen. Zudem fehlt es an einer strafrechtlichen Sanktion, die skrupellose Unternehmer abschrecken könnte. Ein Unternehmer, der rechtswidrige Geschäftsbedingungen verwendet, riskiert bisher lediglich, dass ein Gericht im (seltenen) Prozessfall die betreffenden Klauseln für unwirksam erklärt.

Auch die Zulassung der Verbandsklage durch das AGB-Gesetz hat an dem Vollzugsdefizit bisher nicht viel geändert, denn die Aktivität der Verbraucherverbände ist aus personellen und finanziellen Gründen beschränkt.

Im Übrigen kann auch die beste richterliche Kontrolle nicht verhindern, dass die Anbieter unbillige Geschäftsbedingungen zunächst einmal in den Verkehr bringen und davon bis zum Abschluss eines eventuellen Gerichtsverfahrens profitieren können. Eine durchgreifende Abhilfe setzt eine Präventivkontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen voraus, die in einigen Bereichen bereits erfolgreich getestet worden ist. Lehnt man eine solche Präventivkontrolle (Genehmigungspflicht oder doch Registrierungspflicht Allgemeiner Geschäftsbedingungen mit "Grobkontrolle") als zu weitgehend ab, so ist wenigstens eine behördliche Klagebefugnis zu befürworten. Wie das schwedische Beispiel zeigt, gibt ein Klagerecht der Verbraucherschutzbehörde nämlich ein Druckmittel in die Hand, mit dessen Hilfe sie im Verhandlungswege branchenweit auf eine angemessene Ausgestaltung Allgemeiner Geschäftsbedingungen hinwirken kann.

4. Überhöhte Preise

Auch für den Schutz vor überhöhten Preisen ist der Präventionsgedanke von größter Bedeutung [top](#). Da der Wettbewerb des Verbrauchers bester Freund ist (weil er die Anbieter ständig dazu anhält, ihre Angebote zu verbessern), gilt es zu verhindern, dass die marktwirtschaftliche Preisbildung durch wettbewerbswidriges Verhalten der Wirtschaft (Absprachen oder Missbrauch marktbeherrschender Stellungen) verfälscht wird. Ebenso fatal sind künstlich erhöhte, staatlich garantierte Preise, denn sie bewirken nicht nur eine Zusatzbelastung der Verbraucher, sondern führen auch - wie der Agrarsektor zeigt - zur Produktion teurer Überschüsse, deren "Bewirtschaftung" (Lagerung, subventionierter Export oder sogar Vernichtung) zusätzliche Mittel verschlingt [top](#). Zu Recht vertreten Experten deshalb seit langem die Ansicht, statt weiter die Produktion zu subventionieren, sollten lieber die Einkommen der Landwirte direkt (unter Berücksichtigung sozialer Aspekte und der Umweltbelange) gestützt werden. Dann würde die künstliche Preiserhöhung für Agrarprodukte und der Anreiz zur Überproduktion entfallen.

In anderen wichtigen Bereichen (Telekommunikation, Strom) sind durch "Deregulierung" (Liberalisierung) inzwischen beachtliche Preissenkungen erreicht worden [top](#).

Zu befürworten ist ferner eine *Aktivierung des Wucherverbots*, das von der Rechtsprechung zunehmend genutzt wird, um krasse Preisungerechtigkeiten zu verhindern. So hat die Judikatur den Schutz des Darlehensnehmers vor überhöhten Zinsen bei Verbraucherkrediten wesentlich verbessert: § 138 BGB (der sittenwidrige Rechtsgeschäfte für nichtig erklärt) wird nun angewandt, wenn der vereinbarte Zins den Marktzins um mehr als das Doppelte überschreitet [top](#). Mit Hilfe dieser Wuchergrenze (doppelter Marktpreis) kann man grobe Preisungerechtigkeiten jetzt auch in anderen Bereichen besser als zuvor bekämpfen.

Wichtig ist schließlich, die Verbraucher *durch Information* vor überhöhten Preisen zu schützen. So besteht in vielen Ländern die Pflicht zur Preisauszeichnung und speziell im Kreditgewerbe die Pflicht zur Angabe des effektiven Jahreszinses. Darüber hinaus fördern zahlreiche Staaten die Verbreitung von Informationen (Preisvergleichen, vergleichenden Warentests) durch die Verbraucherverbände. Einige Länder (darunter auch Deutschland) haben sogar staatlich finanzierte Warentestinstitute geschaffen.

5. Schutz vor Überschuldung

Wachsende Bedeutung hat der Schutz des Verbrauchers vor Überschuldung gewonnen, denn es nehmen immer mehr Verbraucher Kredite auf, ohne mögliche Risiken (wie langwierige Erkrankungen, Arbeitslosigkeit, Scheidung) hinreichend zu bedenken^{toptop}. So gibt es in Deutschland heute 2,8 Millionen Haushalte, die überschuldet sind.

Mit Hilfe eines "Verbraucherkonkurses" (den die neue Insolvenzordnung ab 1999 eingeführt hat) können sich überschuldete Verbraucher von ihren Schulden befreien, wenn sie während einer siebenjährigen Wohlverhaltensphase regelmäßig den pfändbaren Teil ihres Einkommens zur Schuldentilgung abführen. Da diese Regelung nicht nur dem Schuldner nützt, sondern auch dem Gläubiger, der jetzt wenigstens mit Teilzahlungen rechnen kann, während er sonst ganz leer ausgehen würde, ist diese Regelung zu begrüßen, obwohl sie nicht mehr als eine Notlösung sein kann, die sich zudem nur schwer mit dem Gedanken der Privatautonomie (Selbstbestimmung und Selbstverantwortung) vereinbaren lässt.

Besser wäre es jedenfalls, Überschuldungen möglichst weitgehend zu vermeiden. Deshalb sollten die Verbraucher (durch Schulen, Medien, Verbraucherverbände und Schuldnerberatungsstellen) immer wieder darüber belehrt werden, wie kostspielig und gefährlich eine zu unbedenkliche Verschuldung ist. Zudem gilt es, übersteuerten Krediten entgegenzuwirken: So sollte die von der Rechtsprechung für Konsumentenkredite entwickelte Wuchergrenze (doppelter Marktzins) gesenkt werden, zumal Mietwucher bereits bei Überschreitung der ortsüblichen Miete um 50 Prozent bejaht wird. Die Vermittlung von Konsumentenkrediten durch Kreditvermittler (die den Kredit unnötig verteuern) sollte verboten werden. In Fällen, in denen schon beim Abschluss eines Kreditvertrages mit einer ausweglosen Überschuldung des Kreditnehmers gerechnet werden musste, sollte der Darlehensvertrag wegen Verstoßes gegen § 138 BGB als nichtig betrachtet werden.

Nicht minder bedeutsam ist der Präventionsgedanke bei der Ausgestaltung des Schutzes in *einzelnen typischen Konsumfällen*, so beim Schutz des Käufers, Kreditnehmers, Versicherungsnehmers, Unterrichtsnehmers und Touristen. Als wichtig für die Prävention hat sich insoweit z. B. das Widerrufsrecht erwiesen, das der Gesetzgeber dem Verbraucher in manchen Fällen eingeräumt hat, so bei Kreditgeschäften und bei Haustürgeschäften^{toptop}.

IV. Sanktions- und Vollzugsdefizite

Der Präventionsgedanke fordert nicht zuletzt, Sanktionsdefizite und Vollzugsdefizite (speziell bezüglich der Abschöpfung illegaler Gewinne) zu vermeiden, weil die Verbraucherschützenden Regelungen sonst nicht ernst genommen werden. Deshalb sollten geschädigte Verbraucher nach amerikanischem Vorbild außer dem normalen Schadensersatz zusätzlich Strafschadensersatz ("punitive damages") erhalten, wenn ein Anbieter sich besonders anstößig verhält (z. B. die Produktsicherheit missachtet oder seine Leistung arglistig verweigert). Verstöße gegen das AGB-Gesetz sollten zumindest in krassen Fällen mit einem Bußgeld geahndet werden^{toptop}, und Bußgelder sollten hier wie in anderen Fällen (z. B. bei Verstößen gegen das Lebensmittelrecht oder das Kartellrecht) so bemessen werden, dass sie (zum Mindesten) illegale Gewinne des Anbieters in voller Höhe abschöpfen.

Noch wichtiger ist eine möglichst weitgehende Behebung der Vollzugsdefizite, wie sie nun auch beim BSE-Skandal und beim Schweinemastskandal zutage getreten sind. Es darf nicht länger hingenommen werden, dass Verbraucherschützende Regelungen mangels einer effektiven Kontrolle durch Behörden, Verbände oder Verbraucher oft weithin nur auf dem Papier stehen.

Besonders gravierend ist in diesem Zusammenhang, dass die meisten Verbraucher individuelle Ansprüche - namentlich bei geringem Streitwert - nicht oder doch nur in begrenztem Umfang durchsetzen^{toptop}. Diesem Missstand gilt es dadurch entgegenzuwirken, dass Selbstkontrolleinrichtungen der Wirtschaft (wie der Bankenombudsmann und der vorgesehene Versicherungsombudsmann) geschaffen werden^{toptop}, dass die Verbraucherberatungsstellen ausgebaut werden und dass paritätisch besetzte Schlichtungsstellen geschaffen werden, wie sie in manchen Branchen schon bestehen.

In Fällen von Massenschädigungen und in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung sollte man darüber hinaus Verbraucherschutzbehörden und - zumindest subsidiär - Verbraucherverbände ermächtigen, die Ansprüche aller betroffenen Verbraucher gebündelt geltend zu machen. Dadurch würde nicht nur der Rechtsschutz der betroffenen Verbraucher verbessert, sondern zugleich auch drohenden Gesetzesverstößen stärker als bisher entgegengewirkt, weil die Normverletzer nicht mehr ohne weiteres damit rechnen könnten, dass ihnen ihr - oft sehr hoher - illegaler Gewinn erhalten bleibt. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die Einführung einer Gruppenklage ("class action") nach amerikanischem Vorbild zu prüfen.

V. Organisationsdefizite

Der Prävention im weitesten Sinne würde endlich eine bessere Organisation der Verbraucher und die Errichtung einer zentralen Verbraucherschutzbehörde dienen.

Eine *bessere Organisation der Verbraucher* würde es den Konsumenten ermöglichen, ihre Interessen durch die Bildung von Gegenmacht stärker zur Geltung zu bringen^{top}. Dazu reicht allerdings nicht aus, dass die Verbraucherverbände (die in Deutschland bisher ganz überwiegend nicht von individuellen Mitgliedern, sondern von anderen Verbänden getragen und weithin durch öffentliche Mittel finanziert werden) im November 2000 einen neuen Bundesverband ("Verbraucherzentrale Bundesverband") gegründet haben. Vielmehr sollten Verbrauchervereine auf Mitgliederbasis entwickelt werden. Dass dies möglich wäre, wird nicht nur durch ausländische Beispiele (wie den holländischen *Consumentenbond* mit etwa einer halben Million Mitglieder) demonstriert, sondern auch durch den seit 1982 bestehenden *Bund der Versicherten*, der inzwischen 40 000 Mitglieder hat, keiner staatlichen Mittel bedarf und im Versicherungssektor viel für die Verbraucher leistet. Im Übrigen könnte einer zu geringen Finanzkraft der Verbraucherverbände durch Abgaben der Unternehmer (z. B. auf Werbung) abgeholfen werden, so wie die Versicherer schon heute für die Kosten der Versicherungsaufsicht aufkommen müssen.

Eine *zentrale Verbraucherschutzbehörde* könnte alle bisherigen Verbraucherschutzaktivitäten koordinieren, für die Durchsetzung des bestehenden Verbraucherschutzrechts sorgen, auf die Verbesserung dieses Rechts hinarbeiten und sich um eine Aufklärung und Erziehung der Verbraucher bemühen^{top}. Eine zentrale Behörde ist jedenfalls eher als eine Vielzahl heterogener Verbraucherverbände in der Lage, Gesamtkonzepte für den Verbraucherschutz zu entwickeln und durchzusetzen. Der Behörde können hoheitliche Befugnisse verliehen werden, die bei Verbänden nicht denkbar sind, so etwa das Recht, Verfügungen und Richtlinien oder gar Verordnungen zu erlassen, Auskünfte (z. B. Substantiierung von Werbebehauptungen) zu verlangen, Unterlagen einzusehen und Durchsuchungen vorzunehmen.

Wie die amerikanischen und schwedischen Erfahrungen zeigen, kann eine Behörde dank solcher Befugnisse branchenweit auf die Beseitigung von Missständen hinwirken. Auf diese Weise wird die punktuell-repressive Kontrolle unlauterer Geschäftsmethoden weithin durch eine (wesentlich rationellere und effektivere) global-präventive Kontrolle ersetzt. Zudem wird die Aktivität einer Verbraucherschutzbehörde weniger durch Kosten- und Haftungsrisiken beeinträchtigt, als dies bei Verbraucherverbänden der Fall ist. Schließlich wäre auch die einer solchen Behörde übertragbare Befugnis, die Entschädigung von Verbrauchern zu verlangen, die unlauteren Geschäftsmethoden zum Opfer gefallen sind, erfolgversprechender als die viel diskutierte, aber bis heute nicht realisierte Schadensersatzklage der Verbraucherverbände.

Nach dem Vorbild anderer Staaten (USA, Großbritannien, Schweden) sollte deshalb auch in Deutschland eine zentrale Verbraucherschutzbehörde geschaffen werden. Dass unter dem Druck der BSE-Krise das Bundeslandwirtschaftsministerium im Januar dieses Jahres nach dem Rücktritt von Landwirtschaftsminister Funke in ein "Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft" unter Leitung der bisherigen Grünen-Parteichefin Renate Künast umbenannt worden ist, ist zwar zu begrüßen, weil damit die traditionelle Liaison des Landwirtschaftsministers mit der Agrarlobby ein Ende gefunden hat, kann aber eine eigenständige, politisch unabhängige Verbraucherschutzbehörde nicht ersetzen.

Es wäre wohl die einfachste und beste Lösung, das Bundeskartellamt zu einer solchen Behörde auszubauen, wie es von mehreren früheren Bundeskartellamtspräsidenten schon vor Jahren befürwortet worden ist. Dafür spricht nicht nur die enge Verzahnung von Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik, sondern auch die Tatsache, dass das Bundeskartellamt bereits heute im Rahmen seiner Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (§ 22 GWB) zur Kontrolle der Werbung, Allgemeiner Geschäftsbedingungen, der Produktqualität sowie der Preise berechtigt ist und dass darüber hinaus Konditionenkartelle und Konditionenempfehlungen seiner Kontrolle unterliegen.

Zudem liegt es nahe, auch auf europäischer Ebene eine Verbraucherschutzbehörde (zur Durchsetzung europarechtlicher Verbraucherschutznormen) zu schaffen. Nach dem BSE-Skandal hat die EU-Kommission inzwischen wenigstens eine europäische Lebensmittelbehörde befürwortet.

VI. Bilanz und Ausblick

Es sind also zahlreiche Verbesserungen des präventiven Verbraucherschutzes möglich und geboten. Da leider als Regel gilt, dass erst Kinder in den Brunnen fallen müssen, bevor für Prävention gesorgt wird, bedeuten die sich häufenden Katastrophen, Skandale und Krisen unserer Zeit nicht nur ein Übel, sondern auch die Chance, dass überfällige Reformen (gegen alle Widerstände der Lobby) endlich durchgesetzt werden. Das gilt auch für den BSE-Skandal, der inzwischen schon manche Änderungen bewirkt hat und der als "GAU der Landwirtschaft"

vielleicht sogar genügend Druck erzeugen wird, um endlich eine Totalreform der seit langem korrekturbedürftigen und für die Verbraucher nachteiligen Agrarpolitik zu erzwingen [toptop](#).

Nicht zuletzt ist für den präventiven Verbraucherschutz von großer Bedeutung, dass sich möglichst viele Bürger marktgerecht verhalten und dass Schulen, Medien, Verbraucherverbände und die Stiftung Warentest darauf hinzuwirken suchen. Wie wichtig dies ist, zeigen die immensen Verluste, welche die Verbraucher bisher wegen fehlender oder unzureichender Kenntnisse erleiden. So geben Bürger in Deutschland (nach Einschätzung der Verbraucherverbände) jährlich allein 20 bis 30 Mrd. Mark für überflüssige Versicherungen oder überhöhte Prämien aus.

Zwar darf man vom Verbraucher nicht erwarten oder gar fordern, er solle sich stets alle die Informationen verschaffen, die im Einzelfall eine optimale Entscheidung ermöglichen, denn der dafür erforderliche Aufwand an Zeit und Geld würde für den einzelnen Konsumenten in vielen Fällen außer Verhältnis zum erreichbaren Nutzen stehen. Aber es gibt eine Reihe einfach und billig zugänglicher Informationsquellen, die der Verbraucher regelmäßig nutzen sollte, so insbesondere die Zeitschrift "test", die monatlich von der Stiftung Warentest (Berlin) herausgegeben wird. Diese Zeitschrift enthält nicht nur Informationen über vergleichende Warentests und Dienstleistungen, sondern auch über zahlreiche sonstige Themen, die für den Verbraucher von Interesse sind. Jedenfalls dann, wenn Entscheidungen anstehen, die eine bestimmte Wertgrenze überschreiten, also insbesondere beim Kauf höherwertiger Gebrauchsgüter (Kraftfahrzeug, Fernsehgerät, Waschmaschine) oder beim Abschluss langfristiger Verträge (z. B. Lebensversicherung), sollte der Konsument sich informieren, *bevor* er seine Entscheidung trifft.

Wenn jedoch Probleme mit einem Anbieter auftreten, sollte der Verbraucher nicht resignieren, sondern etwaige Ansprüche mit Hilfe der Verbraucherberatungsstellen, verfügbarer Selbstkontrolleinrichtungen der Wirtschaft (wie Bankenombudsmann und vorgesehener Versicherungsombudsmann) und bestehender Schlichtungsstellen, notfalls aber auch mit Hilfe der Gerichte durchzusetzen suchen. Er dient damit nicht nur den eigenen Interessen, sondern auch den Bemühungen um eine Verbesserung des Verbraucherschutzes, die aber ohne ausreichendes Engagement der Bürger nicht möglich ist.

VII. Anlegerschutz

Die fatalen Auswirkungen unzureichender Prävention zeigen sich auch beim Anlegerschutz [toptop](#). Seit Jahren erlebt eine aufgebrachte Öffentlichkeit, dass Betrüger Anleger am "Grauen Kapitalmarkt" um Unsummen prellen (mit Hilfe von Warentermingeschäften, Beteiligungssparplänen, Bankgarantiegeschäften, zins- und tilgungsfreien Darlehen, Schneeballsystemen), ohne dass der Staat einschreitet. Das ist um so unverständlicher, als die Verhinderung von Straftaten zu den wichtigsten staatlichen Aufgaben gehört und der Anlagebetrug Teil der organisierten Kriminalität ist, welcher der Staat zu Recht den Kampf angesagt hat.

Zwar hat die 6. KWG-Novelle vom 22. 10. 1997 (BGBl. I 1997, 2518) inzwischen wenigstens Wertpapier-, Warentermi- und Devisentermingeschäfte einer besonderen staatlichen Kontrolle unterworfen, aber da nur etwa zehn Prozent aller Betrugsfälle auf solche Geschäfte entfallen, ist damit nicht viel gewonnen. Da sich auch die Information der Bürger, das Strafrecht und das Haftungsrecht als unzulängliche Schutzinstrumente erwiesen haben, ist deshalb die Einführung einer staatlichen Kontrolle des gesamten "Grauen Kapitalmarktes" zu befürworten, wie sie in anderen Staaten bereits besteht und von Experten und Verbraucherverbänden in Deutschland seit langem gefordert wird.

Joachim H. Spangenberg

Sozio-ökonomische Aspekte nachhaltigkeitsorientierten Konsumwandels

I. Einleitung

Ein für die Entwicklung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster zentraler gesellschaftlicher Akteur sind die privaten Haushalte. Sie sind die wirtschaftlichen Einheiten, in denen der Lebensalltag einschließlich Beruf und gesellschaftlichem Leben für eine Person allein oder für mehrere gemeinsam organisiert wird. Hierzu sind Entscheidungen über die Ausstattung und Größe der Haushalte nötig, die sich in wirtschaftlichem Handeln genauso niederschlagen wie die Entscheidungen über die Aufteilung von Arbeits-, Sozial- und Freizeit oder den Einsatz der Ausstattung zur Erfüllung bestimmter Bedürfnisse. Dabei treffen diese Haushaltsentscheidungen eine Wahl zwischen unterschiedlichen Varianten der Bedürfniserfüllung, die zum Teil auch auf den gewünschten Nebenfunktionen von Produkten wie Statussymbol, Selbstdefinition oder Abgrenzung gegenüber anderen

beruht [toptop](#). Das Streben der Menschen bei der Organisation des Alltags wie der Freizeit geht dahin, ein "gutes Leben" [toptop](#) zu haben; was jedoch darunter verstanden wird, ist individuell verschieden.

Es gibt folglich nicht *das* Leitbild eines zukunftsfähigen Konsums. Die Individualität der Konsumentenentscheidungen ist ein konstitutives Element der modernen demokratischen und pluralistischen Gesellschaft, das von Szenarien nachhaltiger Lebensweisen nicht in Frage gestellt wird [toptop](#). Allerdings werden Konsumenten-Entscheidungen heute wie zukünftig stark von den Rahmenbedingungen beeinflusst. Dazu zählen politische Rahmensetzungen, Preise, verfügbare Technologien, Einkommensniveau und Einkommensverteilung, gesellschaftliche Normen und gruppenspezifische Leitbilder sowie nicht zuletzt die Einflüsse von Werbung und Marketing.

Ein Teil dieser Faktoren wird im Folgenden in seinem Bezug zur Nachhaltigkeit (mit Schwerpunkt Umweltrelevanz) des privaten Konsums diskutiert; zur Abschätzung ihrer Wirkungen sind jedoch zuvor einige methodische Festlegungen erforderlich.

II. Nachhaltiger Konsum - Was ist das?

Nachhaltigkeit ist mehr als Umweltverträglichkeit: Sie beinhaltet neben der aus gutem Grund viel zitierten ökologischen Dimension auch eine soziale (die Sicherung des Zusammenhalts der Gesellschaft im weitesten Sinne), eine ökonomische (die Sicherung der wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit als Grundlage der Bedürfnisbefriedigung) sowie eine institutionelle Dimension (nicht nur die Gestaltung der gesellschaftlichen Organisationen, sondern auch die nicht formaler Institutionen wie Gewohnheiten, Wertvorstellungen etc.) [Erklärung von Rio und die Agenda 21, in: Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit \(Hrsg.\), Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Reihe Umweltpolitik, Bonn 1992.](#)" [Erklärung von Rio und die Agenda 21, in: Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit \(Hrsg.\), Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Reihe Umweltpolitik, Bonn 1992.](#)". In allen vier Dimensionen lassen sich Oberziele formulieren, die zwar keine detaillierten Handlungsanweisungen bieten können und sollen, wohl aber Richtungsangaben hin zu mehr Nachhaltigkeit. Es handelt sich also um ein normatives Konzept, d. h. eines, in dem von gesellschaftlich zu definierenden Zielen auf die anzuwendenden Maßnahmen geschlossen wird. Mit anderen Worten: Es gibt nicht *das* Nachhaltigkeitsmodell, aber eine gemeinsame Richtung für viele verschiedene Kulturen und Lebensstile hin zu einer nachhaltigen Entwicklung. Gerade diese Diversität der strategischen Ansätze wie der Umsetzungsformen erfordert einerseits Prioritätensetzungen und andererseits die Fähigkeit, mit Widersprüchen leben zu können - auch das gehört zu nachhaltigen Lebensstilen.

Konsum, hier verstanden als Konsum der Haushalte [toptop](#), ist zunächst dann nachhaltig, wenn er dazu beiträgt, die oben genannten komplexen Ziele umzusetzen, so weit dies in der Macht der Haushalte und ihrer Entscheidungen steht. Nachhaltiger Konsum ist also umweltbewusst, sozialverträglich, wirtschaftlich und partizipativ.

Diese sehr breit gefasste, eher ungewöhnliche Definition von nachhaltigem Konsum mag zunächst verwirren - sie entspricht aber der Nachhaltigkeitsdefinition, wie sie von den Vereinten Nationen verwandt wird. Nachhaltiger Konsum ist ein ständiger Optimierungsprozess, der auf individueller Abwägung beruht und unterschiedliche Präferenzen und Konsummuster beinhaltet.

Für eine derartige Optimierung sind die Konsumentinnen und Konsumenten jedoch auf umfassende, produktbezogene Informationen angewiesen, die ihnen erlauben, ihre nachhaltigkeitsrelevanten Prioritäten in Konsumententscheidungen umzusetzen. Dabei ergeben sich drei Grundsatzprobleme:

1. Die verfügbaren relevanten Informationen sind im Umweltbereich recht ausführlich, für die soziale Dimension sporadisch und darüber hinaus fast nicht vorhanden. Der weitere Schwerpunkt dieses Beitrags liegt demgemäß auf der Umweltrelevanz des Konsums.
2. Konsumententscheidungen werden produktspezifisch getroffen, sodass viele der verfügbaren, aber nicht produkt- oder verhaltensspezifischen Umweltinformationen nicht anwendbar sind. Ökologische Konsumindikatoren können diese Lücke zumindest teilweise schließen.
3. Die Entscheidungskompetenz der Haushalte ist beschränkt. Sie können zwar durch ihre Nachfrage nach umwelt- und sozialverträglich hergestellten Produkten und Dienstleistungen deren Marktposition stärken, sind jedoch immer nur einer von mehreren beteiligten Entscheidungsträgern. Akteursmatrizen für die einzelnen Schlüsselindikatoren verdeutlichen dies.

III. Ökologischer Konsum - Was können Haushalte tun?

Nahezu alles, was Menschen in ihrem Alltagsablauf an Gütern oder Dienstleistungen kaufen, hat Auswirkungen auf die Umwelt. Diese Auswirkungen beginnen bei der Herstellung von Produkten, fallen während des Gebrauchs an und wirken mitunter noch lange Zeit, nachdem ein Produkt seinen Nutzen verloren hat. Wie aber ist die Umweltrelevanz des Konsums zu fassen, jenseits von Einzelbeispielen? Welche Umweltfolgen sind den Konsumenten zuzurechnen, welche den übrigen wirtschaftlichen Akteuren?

Die volkswirtschaftliche Statistik folgt dem Postulat, dass die Herstellung von Produkten und Dienstleistungen der Befriedigung der Endnachfrage in einer Volkswirtschaft dient. Dieser wird zugerechnet, was von der Volkswirtschaft an Ressourcen verbraucht und an Schadstoffen freigesetzt wird. Lediglich der Export lässt sich nicht auf die inländische Bevölkerung umrechnen. Die Wirtschaft taucht in dieser Sichtweise nicht als eigenständiger Verursacher auf. Als Konsequenz werden in dieser spezifischen Form der Input-Output-Analyse weit über 80 Prozent des gesamten Umweltverbrauchs den privaten Haushalten zugerechnet. Dabei handelt es sich jedoch um ein statistisches Maß, das nichts über die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten des Akteurs Haushalte aussagt und dies auch nicht reklamiert. Da aber gerade die möglichen Handlungspotentiale Gegenstand des öffentlichen Interesses sind, können Zahlen von 80 Prozent und mehr zu politisch relevanten Missverständnissen führen und bedürfen der Relativierung durch eine akteursbezogene Betrachtung.

Alternativ zum volkswirtschaftlichen wird häufig ein hauswirtschaftlicher Referenzrahmen genutzt, der das Alltagsverhalten privater Haushalte in den Vordergrund der Betrachtungen stellt und in etwa das Feld der Haushaltsumweltberatung widerspiegelt. Für einen solchen Bemessungsrahmen spricht das Interesse der Haushalte an erfahrbaren und möglichst direkt im Haushalt quantitativ erfassbaren Größen von Umweltverbrauch, die ihnen eine konkrete Handlungsorientierung geben können. Zu dem bewusst wahrnehmbaren Umwelteinfluss, den Haushalte über ihren Energie-, Strom- und Wasserverbrauch in ihrem Haushalt nehmen können, kommt der finanzielle Vorteil, den eine Verbrauchsreduktion in diesen Bereichen mit sich bringt: Die wirtschaftlich attraktiven Einsparmöglichkeiten sind in der Regel ökologisch sinnvoll, wenn auch mangels der Erfassung indirekter Effekte die Umweltentlastung nicht quantifizierbar ist. Im Vergleich zum volkswirtschaftlichen bietet der hauswirtschaftliche Erfassungsrahmen also eher handlungsorientierende Hinweise, ohne dass diese jedoch quantitativ unterlegt sind und so Prioritäten begründen könnten.

Weder der volks- noch der hauswirtschaftliche Rahmen sind in der Lage, ökologische Handlungsprioritäten für den Akteur Haushalte quantitativ darzustellen. Notwendig ist statt dessen eine Methodik, deren Nutzung es den Haushalten ermöglicht, ihren hauswirtschaftlichen Handlungsspielraum zur Reduzierung des volkswirtschaftlichen Umweltverbrauchs optimal auszuschöpfen.

Umweltverbrauch setzt sich für jedes Konsumgut aus verschiedensten Nutzungen und Beeinflussungen der Umwelt durch den Menschen zusammen. Da die ökologischen Probleme vielfältig sind, und da Problemsubstanzen unterschiedliche Wirkungen haben können, da ferner die unterschiedlichen umweltbelastenden Substanzen miteinander interagieren können, ist eine vollständige Beschreibung extrem aufwändig. Alle diese Belastungen zu einem Belastungsindex zu aggregieren ist zwar möglich [top](#), bedarf aber der Definition von Gewichtungsfaktoren, die als Relevanzkriterien wertgebunden sind und nur aufgrund subjektiver Einschätzung, nicht aber auf Basis wissenschaftlicher Tatsachen definiert werden können. Angaben über Flächenverbrauch im Wohnungsbau und Schwermetallbelastung im Abwasser haben kein gemeinsames Maß und lassen sich deshalb nicht aggregieren. Ökonomen haben als gemeinsames Maß die geldliche Bewertung vorgeschlagen, messen damit aber eher die politisch durchaus relevante gesellschaftliche Reaktion auf ökologische Sachverhalte denn diese selbst.

Ökologisierung des Konsums bezieht sich auf die objektive Belastung der Umwelt, integriert über alle Belastungskategorien. Geht man davon aus, dass auch zukünftig die Nutzung gesundheits- und umweltschädlicher Einzelstoffe kurzfristig rechtlich geregelt werden muss, so ist die Verringerung der Grundbelastung die Langfristaufgabe nachhaltigen Konsums. Um potentielle Schäden der Umwelt - und damit auch Belastungen des Menschen - möglichst gering zu halten, bietet es sich an, bereits durch die Verringerung des Umweltverbrauchs auf der Input-Seite die Gesamtbelastungen, und so auch die Gefährdungen auf der Output-Seite, zu verringern. Dementsprechend wird zur Bewertung und Messung von Umweltbelastung zunehmend der Ressourcenverbrauch herangezogen [top](#).

Jede menschliche Aktivität benötigt Materialien zu ihrer Konkretisierung, Energie zu ihrer Durchführung sowie einen Ort, an dem sie stattfinden kann, als so genannte Schlüsselressourcen. Dabei ist unübersehbar, dass eine spezifische Belastung der Umwelt sich nicht notwendigerweise proportional zum Ressourcenverbrauch - ausgedrückt als Energie- und Materialverbrauch sowie Flächennutzungsintensität - entwickelt. Trotzdem gilt,

dass Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch gleichsinnig erfolgt, d.h., ein höherer Energieverbrauch, mehr Flächenbelastung oder größere Stoffströme führen zu höheren Umweltschäden. Diese lassen sich durch Ressourcenverbrauchserfassung nicht messen, wohl aber in ihrer Dynamik charakterisieren [toptop](#). Im Umkehrschluss heißt das, dass eine systematische Reduktion des Ressourcenverbrauchs sich auf eine Vielzahl von konkreten Umweltproblemen entlastend auswirken würde [toptop](#).

Für die Erfassung der Umweltwirkungen des Konsums stellen sich nun zwei Hauptfragen:

1. Welche Lebensbereiche haben in der gesamtgesellschaftlichen Betrachtung einen signifikanten Anteil am Umweltverbrauch?
2. Welches sind die Lebensbereiche (Bedarfsfelder), in denen die Haushalte überhaupt einen nennenswerten Einfluss auf den Umweltverbrauch haben?

Der mögliche Einfluss der Haushalte auf den Umweltverbrauch ist in unterschiedlichen Konsumbereichen verschieden groß, sodass es für eine Analyse des Umweltverbrauchs privater Haushalte geboten erscheint, diese getrennt zu betrachten. Folgende Bedarfsfelder decken dabei den umweltrelevanten Konsum der Haushalte ab [toptop](#):

Bauen und Wohnen, Ernährung, Freizeit, Gesundheit, Bekleidung, Waschen und Reinigen, Hygiene, Bildung, Mobilität sowie gesellschaftliches Zusammenleben.

Die Bereiche Bildung, Gesundheit, Sicherheit im gesellschaftlichen Zusammenleben etc. stellen zwar relevante Konsumbereiche dar, sind aber in der Regel Staatskonsum und nicht Haushaltskonsum. Textilien, Waschen und Reinigen machen zusammen unter zehn Prozent der gesamten Stoff- und drei Prozent der Energieverbräuche aus, Gesundheit (fünf Prozent), Hygiene und Körperpflege (zwei Prozent) liegen noch niedriger - die resultierenden Einsparpotentiale liegen also im Bereich von wenigen Prozenten. In dieser Hinsicht können die letztgenannten Konsumbereiche als ökologisch und politisch weniger zentral betrachtet werden, auch wenn Bereiche wie Kleidung wegen ihres lebensqualitäts- und statusprägenden Charakters eine wichtige symbolische Bedeutung aufweisen. So ist z.B. die unter Umweltfreunden/innen verbreitete Haltung, Mode abzulehnen und auf Second-Hand-Textilien zu setzen, eine durchaus legitime und wichtige Frage von Lebensstilpräferenzen, aber kaum eine ökologisch ausschlaggebende Entscheidung.

Soweit der direkte und indirekte Umweltverbrauch durch die privaten Haushalte beeinflussbar ist [toptop](#), geschieht dies also zu überwiegenderen Teilen durch nur drei Konsumbereiche:

1. Bauen und Wohnen, einschließlich Renovieren, Umbauen, Heizen;
2. Mobilität, einschließlich Freizeit und Reisen;
3. Ernährung (einschließlich Produktion und Verarbeitung von Lebensmitteln, ohne Kochen/Kühlen).

Um hauswirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten in diesen aus volkswirtschaftlicher Sicht dominanten Bedarfsfeldern aufzuzeigen, sind die quantitativ wichtigsten Verursachungsdynamiken in jedem dieser Felder und darauf bezogen wenige zentrale Handlungsoptionen zu identifizieren. Zugespißt können diese mittels Indikatoren kommuniziert und die Umsetzungserfolge mit denselben Indikatoren überwacht werden [toptop](#). So wurden für das größte Bedarfsfeld *Bauen und Wohnen* die in der Übersicht genannten Indikatoren entwickelt, die jeweils ein Handlungsfeld charakterisieren [toptop](#). Damit ist konkretisiert worden, an welchen Handlungsfeldern Haushalte als relevante Akteure teilhaben, jedoch bleibt zu verdeutlichen, in welches Akteursgeflecht sie eingebunden sind. Dies kann auf der Basis von Ad-hoc-Bewertungen in Form von Akteursmatrizen für jedes der drei prioritären Bedarfsfelder spezifiziert werden, wie für das Beispiel *Bauen und Wohnen* veranschaulicht wird [toptop](#).

Mit Hilfe einer derartigen Darstellung werden die wichtigsten Handlungsfelder ebenso direkt offensichtlich wie die in jede Politikformulierung einzubeziehenden Akteure. So kann eine Indikatoren- und Akteursmatrix zur Integration der Bedingungen nachhaltigen Konsums in eine gesamtgesellschaftliche Transformationsstrategie zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung genutzt werden.

IV. Konsumwandel als Beitrag zu einer integrierten nachhaltigen Entwicklung

Möglichkeiten eines nachhaltigkeitsorientierten Konsumwandels werden häufig diskutiert, ohne die parallelen Veränderungen in anderen Lebenssphären - insbesondere im Produktionsbereich - ins Auge zu fassen. Eine

derartige Sichtweise, welche die größeren Zusammenhänge nicht ausreichend berücksichtigt, kann jedoch nicht überzeugen - Konsumnormen bilden sich nicht nur in Haushalten, sondern sie stellen gesellschaftliche Phänomene dar. Erstmals für Deutschland hat die Studie "Arbeit und Ökologie" in einem transdisziplinären Forschungsprojekt Szenarien nachhaltiger Entwicklung entworfen und auf dieser Basis Handlungsfelder ermittelt, die sowohl aus sozial- wie wirtschafts- und umweltwissenschaftlicher Sicht von besonderer Bedeutung sind [top](#). Der private Konsum ist eines dieser Handlungsfelder.

Die ökonomisch wirksamen Maßnahmen und die Ergebnisse ihrer Umsetzung wurden durch eine Modellierung mit dem ökonometrischen Modell [Panta Rhei](#) [top](#) veranschaulicht: Die in den Szenarien entwickelten Politikansätze wurden zu Strategiebücheln zusammengefasst, die - bei unterschiedlicher Ausgestaltung im Einzelnen - sowohl aus ökologischer wie aus ökonomischer und arbeitswissenschaftlich-soziologischer Sicht strategische Handlungsfelder darstellen. Diese Priorisierung beruht also auf einem wesentlich weiteren Kriterienraster als die des ökologischen Konsums; es entspricht weitgehend der eingangs ausgeführten Definition nachhaltiger Entwicklung.

Fünf solcher strategischen Handlungsfelder konnten identifiziert werden. Zu jedem dieser Felder gehören eine Anzahl von Schlüsselstrategien, die für eine umfassende sozial-ökologische Reform unverzichtbar sind, bei denen jedoch erhebliche Freiheitsgrade in der konkreten politischen Ausgestaltung bestehen. Die zentralen Handlungsfelder sind

- die *ökologische Gestaltung des Strukturwandels* durch fiskalische Instrumente und Information;
- die *soziale Gestaltung des Strukturwandels* durch Stärkung der sozialen Sicherheit (soziale Grundsicherung), Abbau von Geschlechterdiskriminierungen, Qualifikationsmaßnahmen und eine Aufwertung der Nichterwerbsarbeit;
- *Innovationsförderung* durch Bildung, Forschung und Entwicklung, inner- und außerbetriebliche Partizipation, lernende Organisationen;
- *Verkürzte Arbeitszeiten*, die nicht nur Teilzeitstellen (auch für Männer) bietet, sondern auch eine Verkürzung der Regelarbeitszeit in Verbindung mit besseren Wahlmöglichkeiten und besserer Verbindbarkeit von Erwerbs- und Nichterwerbsarbeiten;
- *Konsumwandel*, der vor allem durch eine die ökologischen und sozialen Folgekosten mit ausdrückende Preisgestaltung sowie durch Kennzeichnung und Angebot von Alternativen zustande kommt.

Für eine derartige integrierte Nachhaltigkeitsstrategie reicht es nicht, sich auf ein Politikfeld (sei es Konsum oder ein anderes) oder sich auf einen eingeschränkten Instrumentensatz (z.B. Ökosteuern) allein zu verlassen. Statt dessen ist ein politischer und methodischer Pluralismus notwendig (aber auch möglich und lohnend), der die differenzierten Gruppen der Gesellschaft in geeigneter Weise anspricht.

Um Fortschritte im Sinne eines nachhaltigen Konsums zu erreichen, müssen die spezifischen Probleme der verschiedenen Adressatengruppen gezielt angegangen werden:

1. Für die "Handlungsbereiten" ist es notwendig, das gut erreichbare Angebot ökologisch (und soweit darstellbar sozial) optimierter Güter und Dienstleistungen zu ökonomisch adäquaten Preisen auszubauen, z.B. aktuell Lebensmittel aus ökologischem Landbau.
2. Für die "Zweifelnden" sind vor allem verlässliche Informationen wichtig, die als Grundlage für Konsumententscheidungen dienen können, wie z.B. durch standardisierte, nachhaltigkeitsbezogene und unabhängig kontrollierte Kennzeichnungen. Ein anderes Beispiel ist die Konsumentenberatung, die auf die Möglichkeit des Ersatzes von Gütern durch Dienstleistungen hinweist.
3. Die "Zögernden" können nicht rein argumentativ gewonnen werden (auch wenn Verbraucherbildung eine wichtige Rolle spielt). Hier müssen die Ergebnisse einer entsprechend ausgestalteten ökologischen Finanzreform dafür sorgen, dass sich das ökologisch Sinnvolle auch ökonomisch günstig darstellt.

Sind diese drei Bedingungen erfüllt, so kann schon kurz- bis mittelfristig mit einer stärkeren Ökologisierung des Konsums gerechnet werden.

Eine weitere Voraussetzung eines solchen Konsumwandels ist nicht nur das Vorhandensein von Informationen, sondern auch der Zugang zu ihnen (hier sind die Möglichkeiten der neuen Medien noch längst nicht

ausgeschöpft) sowie die Zeit, sie zu verarbeiten und umzusetzen. Entspannung und Muße statt Freizeitstress sind Voraussetzung nicht nur für mehr Lebensqualität, sondern auch für nachhaltigen Konsum.

V. Wohlstand, Konsum und Umwelt

Wenn jeder Kaufakt mit Umweltfolgen verbunden ist, dann erscheint es plausibel, dass je mehr Geld ein Individuum oder auch ein Land zur Verfügung hat und für seinen Konsum ausgeben kann, es desto mehr die Umwelt belastet ("Grenzen des Wachstums"-Hypothese).

Es kann aber auch der entgegengesetzte Standpunkt eingenommen werden: Je mehr Reichtum vorhanden ist, desto eher kann in umweltschonende Technologien investiert werden bzw. desto eher besteht die Möglichkeit, ökologisch verträgliche Produkte zu kaufen, die heute in der Regel teurer sind ("Grenzen durch Wachstum"-Hypothese). Das Verhältnis von Konsumniveau und Ökoeffizienz bestimmt das Wechselspiel von Reichtum und Ökologie. Welche Präferenzen haben aber die Reichen konkret, für welche Art von Konsum entscheiden sie sich, wie viel davon verbrauchen sie und mit welchen Wirkungen auf die Umwelt^{toptop}? Ist ihr Lebensstil schon dadurch in seinem Wesen nachhaltig, weil die Besitzstruktur der Reichen auf Dauerhaftigkeit, auf Erhalten und Vererben angelegt ist? Wie wirkt die Polarisierung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse^{toptop} auf Konsumstrukturen und Umweltbelastung? Mit Hilfe der oben genannten Indikatoren kann die einkommensspezifische Ausprägung des Konsums in den prioritären Handlungsfeldern analysiert und so die Umweltwirkung wachsenden Wohlstandes identifiziert werden^{toptop}.

Die Antwort auf die Frage, ob der zunehmende Wohlstand zu einem abnehmenden Umweltverbrauch führt, lautet: Dies ist nicht der Fall. In zwei der drei für den Umweltverbrauch entscheidenden Bedarfsfeldern (Bauen und Wohnen sowie Mobilität) ist eine gleichgerichtete Entwicklung von Umweltverbrauch und dem Grad des materiellen Wohlstandes festzustellen. Wohlstand in Deutschland geht also mit erhöhtem Umweltverbrauch einher, ist eher mehr Normal-Konsum als anderer, ökologischer Konsum. Dies ist insbesondere deshalb bedenklich, weil die reichen Bevölkerungsgruppen nach wie vor eine Orientierungsfunktion für die Bevölkerungsmehrheit haben und so einem qualitativen Wandel der Konsummuster hin zu mehr Zukunftsfähigkeit diametral entgegenstehen.

Wenn also Reichtum unter den gegenwärtigen Konsummustern die Umweltbelastung erhöht, führt dann umgekehrt nachhaltiger Konsum zu Wohlstandsverlusten? Auch gegen diese in der politischen Debatte zum Teil offen vertretene Ansicht sprechen die vorliegenden Untersuchungen. So zeigt eine Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), dass zwei zentrale Strategien nachhaltigen Konsums - ökologische Produktwahl und gemeinsame Produktnutzung - sich durch positive gesamtwirtschaftliche Effekte auszeichnen^{toptop}. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg in den Modellrechnungen um jeweils rund 20 Milliarden DM und die Beschäftigtenzahl um ca. 130 000, während der Reststoffanfall sank. Die Wirkung auf die Einkommensverteilung war neutral bzw. positiv. Untersuchungen zum Effekt der Einführung langlebiger Konsumgüter^{toptop} bestätigen diesen Trend: Der Umweltverbrauch sinkt, während der Lebensstandard steigt. Allerdings muss angemerkt werden, dass die Verflechtungen von Produktions- und Konsumsphäre sich nicht auf das Einkommen reduzieren lassen, sondern von vielfältigen sozialen Faktoren geprägt sind.

VI. Fazit und Ausblick: Für einen Genuss ohne Reue

Der Umweltverbrauch unterschiedlichster Konsumakte ist den Haushalten nicht nach einheitlichen Kriterien zuzurechnen. Der Einfluss der privaten Haushalte auf den Umweltverbrauch lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht nicht *pauschal* beziffern. Haushalte sind ein Akteur unter vielen, nachhaltiger Haushaltskonsum bedarf zu seiner Realisierung der externen, auch politischen Unterstützung: Ein nachhaltiger Lebensstil darf nicht ständig finanziell bestraft werden. Also müssen Ökosteuern eingeführt werden, ebenso wie Abgaben auf kurzlebige und ineffiziente Güter (das könnte für Kommunen eine neue, umweltentlastende Einnahmequelle sein), sodass für die Verbraucher das ökologisch Richtige auch das ökonomisch Attraktive wird, dass also der ökologisch-ethische Imperativ mit dem ökonomischen zur Deckung gebracht wird.

Kosten sind jedoch nicht die einzige Verbindung von Produktion und Konsum. So wurde aufgezeigt, wie sich durch die wechselseitige Entwicklung von Märkten und Technologien pfadabhängige Entwicklungen verfestigen können, die zu ständig steigendem Ressourcenverbrauch führen, wenn die politischen Rahmenbedingungen dies nicht verhindern^{toptop}.

Solche Rahmensetzungen werden politisch leichter durchsetzbar, je mehr Leitbilder der nachhaltigen Entwicklung gegenüber den herrschenden neo-klassischen Normen an Boden gewinnen. Leitbilder sind Zielprojektionen, gemeinsamer Fluchtpunkt von Wunsch und Machbarkeitsvorstellungen sozialer Gruppen^{toptop}. Nachhaltigkeit in der Breite der genannten vier Dimensionen kann aufgrund ihrer Komplexität

kein Leitbild sein (und ist weit davon entfernt, als Norm zu gelten), sie enthält aber in ihrer Konkretisierung eine Vielzahl von Leitbildern [top](#). Beispiele hierfür sind eine sozial- und umweltfreundliche Mobilität, soziales/ethisches Einkaufsverhalten oder soziale/ethische Formen der Geldanlage. Nachhaltigkeit als ein gemeinsamer Nenner solcher Leitbilder kann die unterschiedlichen (Teil-)Ansätze eines sozial-ökologischen Zusammenlebens zusammenführen. Insofern stellt Nachhaltigkeit eine (zu konkretisierende) Utopie dar, die eine Alternative zum herrschenden Fortschrittsverständnis bietet, wie es sich im Wohlstandskonsum manifestiert.

Neue Leitbilder sind erforderlich, die sich nicht am Lebensstil der heute Wohlhabenden orientieren - gleichzeitig bilden diese (und die statistisch nicht so gut erfassbaren "Lifestyle-Gruppen") eine wichtige Zielgruppe für neue Wohlstandsmodelle, die dann auch Vorbildfunktion gewinnen könnten. Dieser Herausforderung stehen Politik, Umwelt- und Verbrauchergruppen bisher weitgehend hilflos gegenüber - dies zum Teil auch deshalb, weil sie den von anderen hoch geschätzten Symbolkonsum (Mode, Kosmetik) ohne ökologische Signifikanz bekämpfen, dafür aber Felder potentieller Übereinstimmung (gesunde Ernährung) weniger in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion gerückt haben. Die BSE-Krise könnte eine Möglichkeit bieten, diese Fronten aufzubrechen und das offensichtliche Bedürfnis nach Neuorientierungen im Konsumverhalten durch konkrete Maßnahmen zu unterstützen. Insbesondere im Bereich der Freizeitmobilität wird der Widerspruch von Konsumnachfrage und Umweltfolgen nicht ohne Präferenzänderungen und Politikrestriktionen aufhebbar sein.

Nachhaltig leben heißt, gut, gesund, partnerschaftlich und tolerant zu leben, den Dingen ihren Wert gewähren, bewusst genießen, auch genussvoll konsumieren. Das heißt auch, auf Qualität zu achten, nicht jeder Mode nachzulaufen, aber auch nicht jede zu verachten - das gehört zur Lebensqualität. Nachhaltig konsumieren heißt, sich zu erinnern, dass das Bessere der Feind des Guten sein sollte, nicht das Billigere; dass ferner Gemeinschaftlichkeit und Individualismus zusammengehören wie Partnerschaftlichkeit und Selbstständigkeit.

Nachhaltige Lebensstile sind die Kunst des richtigen Verhaltens in falschen Strukturen. Deshalb braucht es beides - Politik von oben und Handeln von unten. Nur zusammen entstehen nachhaltige Produktions-, Konsum- und Wirtschaftsstrukturen.

Lutz Ribbe

Die Wende in der Landwirtschaft

"Weg von den Agrarfabriken", fordert der Bundeskanzler. Eine Agrarwende soll her: keine Reform, eine Wende! Schon diese Wortwahl deutet an, dass die Agrarpolitik einer Generalüberholung unterzogen werden soll. Eine "Perspektive für eine andere, eine verbraucherfreundliche Landwirtschaft" soll erarbeitet und umgesetzt, die Fehler der Vergangenheit sollen überwunden werden. Die Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung hat also nun auch die Landwirtschaft erfasst - und dies ist gut so! Denn Gründe, die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) trotz der Reform von 1992 und derjenigen aus dem Jahr 2000 ("Agenda 2000") grundlegend zu verändern, gibt es nicht erst, seitdem in Schleswig-Holstein die erste BSE-Kuh Deutschlands entdeckt wurde. Die Zielsetzung der europäischen Agrarpolitik - festgelegt bereits in den Römischen Verträgen von 1957 - entsprechen längst nicht mehr den Ansprüchen der heutigen Zeit, z. B. den drei Säulen der "Nachhaltigkeit": Die EU-Agrarpolitik ist weder ökonomisch akzeptabel, noch ökologisch verträglich noch sozial gerecht. Und eine Übertragung dieser veralteten Agrarpolitik auf die Länder, die in die EU aufgenommen werden wollen, ist weder finanzierbar noch aus ökologischen oder sozialen Gründen zu wünschen.

I. Gründe für eine Agrarwende

Die EU-Agrarpolitik hat 40 Jahre lang mit außerordentlich hohen Subventionen zu Einschränkungen bzw. zur Aufgabe vieler Funktionen in ländlichen Räumen geführt. Massiv gingen und gehen Bauernhöfe zugrunde, wurden und werden Arbeitsplätze in der Landwirtschaft selbst sowie in vor- und nachgelagerten Bereichen abgebaut. Schlachthöfe wurden geschlossen, Molkereien konzentriert; nach wie vor geht in der EU alle zwei Minuten ein Arbeitsplatz im direkten landwirtschaftlichen Bereich verloren. Und dies, obwohl sich auch die Agrarpolitik die "Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen" zum Ziel gesetzt hat. Es ist nur die Fortsetzung solcher Absurditäten, dass 40 Jahre nach Etablierung der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik und 25 Jahre nach Einführung der europäischen Strukturfonds, mit denen der Rückstand wirtschaftlich weniger entwickelter Gebiete aufgeholt werden soll, die Agrarpolitiker den "ländlichen Raum" entdecken und Gelder für dessen Förderung einfordern. Wofür, wenn nicht für die ländlichen Räume, sind denn in den letzten Jahrzehnten die EU-Milliarden ausgegeben worden? 85 Prozent der mittlerweile rund 90 Mrd. Euro an EU-Ausgaben gehen zu Lasten des Etats der Agrarpolitik (rund 50 Prozent) bzw. der Strukturfonds (rund 35 Prozent).

Die mit derart hohem Aufwand unterstützte "Verbesserung der Produktivität" - eines der fünf Ziele der GAP - hat aber nicht nur negative soziale und regionalwirtschaftliche Folgen. Die massiv geförderte intensive

Agrarproduktion hat auch zu erheblichen negativen ökologischen Konsequenzen geführt: Der einseitig auf maximalen Produktionszuwachs ausgerichteten Landwirtschaft wird von der Europäischen Umweltagentur in deren "Bericht zur Lage der Umwelt in Europa" eine viel zu geringe ökologische Verträglichkeit bescheinigt: wild lebende Tier- und Pflanzenarten verschwinden; Nutztierassen, aber auch seltene Gemüse-, Obst- und Getreidesorten sterben aus; Luft, Wasser und Boden werden zu stark belastet, die natürlichen Ressourcen überbeansprucht. Die oftmals versprochene Umkehr bei den negativen Umweltfolgen gibt es leider immer noch nicht. Selbst der Europäische Rechnungshof attestierte der Gemeinsamen Agrarpolitik in einem Sonderbericht im Dezember 2000, dass die seit 1992 ergriffenen Agrarumweltmaßnahmen nur einen marginalen Beitrag zur immer notwendiger werdenden Ökologisierung der Landwirtschaft leisten.

Nicht nur Tierschützer beklagen die intensive Massentierhaltung und die vom Subventionssystem und den politisch gesetzten Rahmenbedingungen ausgehenden europaweiten Tiertransporte. Tiere werden zu Produktionsfaktoren degradiert. Die grausamen Bilder der Massentötung von Schweinen, Rindern oder Schafen während der anhaltenden BSE- und MKS-Krise, im amtsdeutsch "Keulung" genannt, erschüttern uns alle und führen uns zum Bewusstsein, dass da irgend etwas nicht stimmen kann. Aber sichtbar wird hier nur die Spitze des Eisbergs - ein Großteil der skandalösen alltäglichen Realität bleibt uns verborgen bzw. wird von uns verdrängt: z. B., dass 1997 im Rahmen der "Beseitigung" der Schweinepest rund 13 Millionen (!) Schweine "gekeult" wurden, oder dass jeden Tag (!) rund 500 000 Hähnchen (!) in europäischen Ställen krepieren, noch bevor sie ihr mit nur 35 Tagen kurzes Lebensziel, das Schlachthaus, erreichen.

Die Verbraucher sind verunsichert, was sie noch essen können oder sollen. Die Verbraucherschützer beklagen die Qualität der Nahrungsmittel, und sie finden dabei sogar Bestätigung durch die Kommission - diese konstatierte jüngst, dass die Agrarpolitik "negative Auswirkungen auf die Qualität mancher Lebensmittelerzeugnisse" hat^{toptop}. Man wundert sich u. a. über die Manipulation des Geschmacks mit Zusatz- und Aromastoffen oder die Werbung der Lebensmittelindustrie, die uns nur eine heile Welt vorgaukelt. Neue Gefahren lauern: Die Gentechnik wird nicht gebraucht, um bessere Qualitäten zu produzieren; aber sie verspricht, ein riesiges Geschäft für die Saatguthersteller und die chemische Industrie zu werden. Dass sie vom Großteil der Verbraucher abgelehnt wird, u. a. weil neue Umwelt- und Verbraucherprobleme heraufbeschworen werden, interessiert die Politik scheinbar nicht. So wie die Politik bislang auch nicht adäquat auf den Einsatz von Antibiotika in der Tiermast reagiert hat, die seit Jahren extreme ökologische und gesundheitliche Probleme bereitet.

Die kritischen Bauernorganisationen wie die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft oder der Deutsche Bauernbund (nicht zu verwechseln mit dem Deutschen Bauernverband) beklagen die Tatsache der ungerechten Verteilung der Subventionen: Nur vier Prozent der Bauern erhalten 40 Prozent der EU-"Ausgleichszahlungen". Spitzenbetriebe kassieren mehrere Millionen an Subventionen, ohne auch nur eine einzige ökologische oder soziale Gegenleistung erbringen zu müssen. So verdrängen, mit gigantischen Steuergeldern unterstützt, wenige Große die vielen Kleinen. Das volkswirtschaftliche Rechensystem in der Agrarwirtschaft stimmt schon lange nicht mehr. Grundregeln der Marktwirtschaft - etwa die Regel, Kosten dort anzulasten und in die Preiskalkulation eingehen zu lassen, wo sie verursacht werden - werden massiv verletzt.

Eine Agrarwende ist also aus vielen Gründen nicht nur sinnvoll, sondern überfällig. Das sehen auch die Bürger so: Laut "Politbarometer" befürworten 93 Prozent eine stärker ökologisch orientierte Landwirtschaft^{toptop}. Eines scheint sicher zu sein: Die durch BSE und MKS (endlich) aufgeschreckten europäischen Steuerzahler werden auf Dauer nicht bereit sein, weiterhin eine Landwirtschaft zu subventionieren, die all diese negativen Folgen zeitigt.

So ist es also politisch klug, die Agrarwende anzugehen. Es ist richtig, die Landwirtschaft endlich aus dem alternativlosen Zwang "Wachsen oder weichen" zu befreien. Der Vorschlag des Bundeskanzleramtes, einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen Landwirtschaft und Verbraucher zu schließen, in dem den Landwirten ihre gesellschaftlichen Leistungen (wie z. B. Erhaltung der Kulturlandschaft) abgegolten werden, hätte etwas zur Folge, was gesellschaftlich gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann: Wenn nämlich die Auszahlung der Agrargelder daran gekoppelt werden würde, dass gewisse Auflagen oberhalb des gesetzlich Geforderten im Bereich des Umwelt-, Tier- oder Verbraucherschutzes eingehalten werden, dann wären es keine Subventionen mehr. Die Landwirtschaft wäre aus der Subventionsfalle entlassen - man würde konkrete, nachvollziehbare, von der Gesellschaft seit Jahren von der Landwirtschaft geforderte Leistungen abgelten.

Doch diesen Ansatz können Bundeskanzler Schröder oder seine neue Verbraucher- und Landwirtschaftsministerin, Renate Künast, nicht allein umsetzen. Denn die Agrarpolitik ist bekanntlich kein Politikbereich, der in der ausschließlichen Kompetenz des Kanzlers oder seiner Agrar- bzw. Verbraucherministerin liegt. Sie ist wie kein anderer Politikbereich europäisch beeinflusst, und mit ihrer Umsetzung sind zudem die Bundesländer konfrontiert. Da macht es Sinn, näher hinzuschauen, wo Gegner und

Befürworter sitzen, wer eine Agrarwende blockieren wird bzw. wo die Unterstützer für neue Gedanken sind.

II. Die EU und die Agrarwende

Bereits 1992 gab es eine Agrarreform auf europäischer Ebene. Im Vorfeld dieser Reform fand man in den Veröffentlichungen der EU höchst kritische Töne über die Agrarpolitik der Zeit davor. "Der Status quo", schrieb der damals verantwortliche EU-Agrarkommissar MacSharry, "lässt sich weder verteidigen, noch aufrecht erhalten. Und obwohl die Mittel für den Agrarsektor zwischen 1990 und 1991 um fast 30 Prozent aufgestockt wurden, müssen die Landwirte in allen Mitgliedstaaten weitere Einbußen hinnehmen . . . Wir haben mit unserer Politik nicht zu verhindern gewusst, dass die Landwirte in Scharen ihre Tätigkeit aufgeben. Eine weitere Fehlentwicklung ist die Tatsache, dass 80 Prozent der Mittel an nur 20 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe flossen . . ." [toptop](#)

MacSharry kritisierte weiter, dass die Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik noch aus einer Zeit stammten, in der es Defizitsituationen bei vielen Nahrungsmitteln gab und in der die Industrie intensiv nach Arbeitskräften suchte. Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre, als man über Reformen nachdachte, waren die wichtigsten Märkte bereits durch Überschussproduktion gekennzeichnet. Man legte deshalb Flächen (und Bauern) still in der Hoffnung, mit weniger Fläche und weniger Bauern die Überschussproblematik in den Griff zu bekommen. Doch das funktionierte nicht. Da die landwirtschaftliche (Preis-)Stützung an die Produktion gekoppelt war, stellte sie weiterhin einen Anreiz dar, noch mehr zu erzeugen und die Produktionsmethoden weiter zu intensivieren. Schon MacSharry wusste: Die Intensivierung der Agrarproduktion führt zu Umweltbelastungen in den Intensivregionen und zur Aufgabe der Nutzung auf schlechten und somit weniger produktiven Standorten, was ebenfalls ein Umwelt- bzw. Naturschutzproblem darstellt, denn die artenreichen Kulturlandschaften sind auf bestimmte (extensive) Nutzungen angewiesen.

MacSharry kündigte einen großen Reformentwurf an, alles sollte anders und - natürlich - besser werden. Die Reform '92 wurde als "ein sorgfältig konzipiertes, kohärentes Bündel von Maßnahmen" verkauft, das als "Basis für eine gesunde europäische Agrarpolitik in diesem letzten Jahrzehnt des 20. und bis hinein ins 21. Jahrhundert" dienen sollte. Eine Politik wurde uns angekündigt, die "für Landwirte und Verbraucher und in der Tat für alle Bürger dieser Gemeinschaft von Vorteil sein wird" [toptop](#). Als ein Ziel wurde definiert, "eine ausreichend große Zahl von Landwirten zum Bleiben zu bewegen", denn nur so könne "die Umwelt, eine in Jahrtausenden geschaffene Landschaft und das Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft . . . erhalten (werden), wie es einer gesellschaftspolitischen Entscheidung entspricht. Dies erfordert eine aktive Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, und diese Politik lässt sich nicht ohne die Landwirte verwirklichen." MacSharry ließ uns wissen, dass Landwirte nicht nur da seien, um zu produzieren. Vielmehr müssten ihre Leistungen für die Umwelt im Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung gesehen werden. Alle Maßnahmen sollten deshalb so gestaltet werden, dass sie Extensivierung und umweltverträgliche Produktionsweisen fördern. Direkte Einkommensbeihilfen, die man für die Senkung der Garantiepreise zahlen wollte, sollten nach sozialen und regionalen Gesichtspunkten gestaffelt, ihre Auszahlung ferner von der Einhaltung von ökologischen Mindeststandards abhängig gemacht werden. Gleiches sollte für alle anderen quantitativen Bestimmungen wie Quoten, Flächenstilllegungen etc. gelten. Die Tierprämien sollten an zusätzliche Extensivierungskriterien gebunden sein.

Das war die Philosophie des Agrarkommissars im Vorfeld der Reform von 1992. MacSharry dachte damals aber nicht nur über mehr Bauern- und Umweltfreundlichkeit nach, sondern auch über den Weltmarkt. Denn die EU-Bauern sollten zugleich ihre führende Rolle auf den Weltmärkten beibehalten - also beispielsweise gegen die amerikanische Rindfleischproduktion konkurrieren, wo schon in einigen Betrieben 100 000 Tiere mit Hormonchip im Ohr mit gentechnisch veränderten und somit billigeren Futtermitteln gemästet werden. So, als ob nachhaltige Produktion und billige Massenproduktion für den Weltmarkt, der keine sozialen und ökologischen Kriterien kennt, sich nicht ausschließen würden.

Es gab also 1991 durchaus sehr weitgehende Denkansätze aus der Kommission für eine neue Agrarpolitik. Fast identische Gedanken hört man heute. Doch das Ergebnis der Reform von 1992 war ernüchternd. Denn der von der Kommission angedachte Politikwechsel in Richtung einer sozialen und ökologischen Neuorientierung wurde von den Regierungschefs der damals zwölf Mitgliedstaaten, die schließlich über die "neue" Politik zu entscheiden hatten, nicht aufgegriffen: Die Interessen der Agrarlobby und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft fest im Visier, wurde lediglich eine radikale Änderung der Einkommenspolitik vorgenommen. Statt via Markt- und Preispolitik haben seit dieser "Reform" direkte Einkommensübertragungen die Funktion der Stützung landwirtschaftlicher Einkommen übernommen. An der ungleichen Verteilung der Gelder wurde nicht gerüttelt; der Vorschlag von MacSharry, diese Einkommensübertragungen nach Betriebsgröße, Zahl der Tiere, Einkommenshöhe oder nach anderen wichtigen Faktoren zu staffeln, wurde ebenso wenig beachtet wie die Kopplung der Auszahlung der Gelder an ökologische

Auflagen. Es blieb also fast alles beim Alten, aber eben nur "fast" - denn der Rat beschloss gegen den Willen der Kommission eine neue Subvention für eine besondere Anbaukultur, die so genannte *Silomaisprämie*.

Bauern bekommen seit 1992 anstatt der Garantieprieße für bestimmte Produkte nun Prämien für solche Flächen, auf denen die bislang preisgarantierten Kulturen (wie z. B. Getreide) und nun zusätzlich Mais angebaut werden. Mit dem Mais wurde erstmals ein so genanntes Grundfutter subventioniert. Doch diese Privilegierung des Mais hatte fatale Folgen für das andere, nicht subventionierte Grundfutter wie etwa das Klee gras oder das ökologisch so wertvolle Grünland. Der Maisanbau dehnte sich deutlich aus, das Grünland nahm weiter massiv ab (um 25 Prozent in den letzten 20 Jahren in den alten Bundesländern), die Kühe wanderten von der Weide in den Stall. Milchkühe auf der Weide findet man daher heute häufiger auf den Verpackungen der Milchkonzerne denn in der Wirklichkeit. Die ökologischen Folgen beider Entwicklungen sind eindeutig negativ: Der Mais ist nicht nur ein Problem, weil er das Grünland verdrängt. Sein Anbau an sich ist ein Umweltproblem hohen Ausmaßes. Lange liegt der Boden dem Wetter ohne schützende Pflanzendecke ausgesetzt brach, Bodenerosionen sind extrem häufig. Die schweren Maschinen, die im Maisbau eingesetzt werden, führen zu Bodenverdichtungen. Der Mais ist zudem ein exzellenter Gülleschlucker. Er kann quasi in der "Scheiße" stehen, und auch dies macht ihn neben seiner hohen Ertragsfähigkeit für die intensive Landwirtschaft, insbesondere die großen Mastbetriebe, so interessant. Interessiert ist aber auch die vorgelagerte Industrie: Sie verkauft Jahr für Jahr das Hybridsaatgut, das demnächst gentechnisch manipuliert auf den Markt kommt; sie liefert die vielfach benötigten Spritzmittel und die schweren Erntemaschinen. Allein die Tatsache, dass es einen Zusammenschluss der am Maisanbau interessierten Verbände gibt, zeigt, welches Interesse an einer solchen Frucht bestehen kann. Wenn die Bauern schon kaum noch *in* der Landwirtschaft Geld verdienen können, so lässt sich zumindest *an* der Landwirtschaft Geld verdienen.

Dort, wo sich Massentierhaltungsbestände konzentrieren, z. B. im Münsterland, in Süddoldenburg oder aber in der Bretagne, bestimmt Mais das Landschaftsbild. Doch das Grundwasser wird verschmutzt. Dies kritisierte bereits der Europäische Rechnungshof. Er wies 1998 auf eine besondere "Inkohärenz der Gemeinschaftspolitik" hin (wo doch die Kommission uns ihr Reformpaket von 1992 als ein "kohärentes" Bündel verkauft hatte): "Einige Anbaukulturen (Gras, Klee, Luzerne, eiweißhaltige Pflanzen) werden als ‚Nitratfallen‘ bezeichnet und können durchaus zur Resorption von übermäßiger Nitratbelastung des Bodens genutzt werden . . . Gemeinschaftshilfen werden jedoch in weit umfangreicherem Maße für die Mais-Silierung als für diese Kulturen gewährt. Die Erzeuger geben den Anbau dieser Kulturen daher auf. So wurde beispielsweise zu Lasten des Haushaltsplans 1996 ein Betrag von 55 Mio. ECU an bretonische Landwirte zur Subventionierung des Anbaus von zur Silierung bestimmtem Mais gewährt." [toptop](#) Inkohärent sei diese Politik, weil auf der einen Seite die EU die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Eintrag von Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu verringern bzw. zu vermeiden, auf der anderen Seite sie aber selber den nitratfördernden Maisanbau subventioniert. Europäische Schizophrenie, europäischer Alltag!

III. Der Rat und nicht die EU-Kommission als Bremser einer veränderten Agrarpolitik

Wichtig ist hier festzustellen, dass es nicht die Kommission, sondern der Rat war, der vor knapp zehn Jahren die Umsetzung richtiger Gedanken und Ansätze für mehr Umwelt-, Verbraucher- und Sozialverträglichkeit in der Gemeinsamen Agrarpolitik verhinderte. Auf Brüssel, sprich, die Kommission, schimpft sich immer gut. Hier war es aber die Summe der Mitgliedstaaten, die blockte, die sich scheute, etwas zu vollziehen, wovor die Agrarlobby sich fürchtet.

Das Ergebnis dieser Politik ist bekannt: Schneller als angekündigt, musste erneut eine "Reform" her; die 92er Reform führte die Landwirtschaft eben doch nicht ins neue Jahrtausend. Es brauchte gerade einmal vier Jahre, bis das Spiel von neuem begann: "Die Kommission erkannte . . . an, dass das Stützungssystem . . . einer kleinen Minderheit von landwirtschaftlichen Betrieben vorbehalten war . . . - ein Problem, das mit der Reform (von 1992, Anm. d. Verf.) noch nicht behoben wurde", urteilte dazu der Europäische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 1996 [toptop](#). Geld wurde weiterhin verwendet, um die großen Betriebe zu fördern und die kleinen aus der Produktion zu drängen. Die Reform von 1992 hat auch nichts daran geändert, dass die Landwirtschaft der größte Naturvernichter in Europa blieb - trotz der Agrarumweltmaßnahmen, die mit der Reform von 1992 eingeführt wurden und die fortan rund fünf Prozent aller Agrarausgaben ausmachten.

In Brüssel wurde wieder einmal die eigene Politik der Vergangenheit kritisiert - und wieder wurde Besserung gelobt. Einsicht macht sich in der Öffentlichkeit immer gut. Was las man so alles in den Papieren zur neuen Reform, die unter dem Namen "Agenda 2000" firmierte? Die Gemeinsame Agrarpolitik hätte z. B. eine Reihe negativer Auswirkungen gehabt, die mit der Reform von 1992 nur teilweise korrigiert wurden. Da wurde wieder - wie schon 1991/92 - von "ungleicher Verteilung" und von "negativen Folgen für die Raumordnung und den ländlichen Raum" geschrieben, über "intensive Produktionsverfahren, die häufig ernste Auswirkungen auf die Umwelt und die Tierseuchen haben", philosophiert. Es wurde kritische Bestandsaufnahme betrieben, es wurden

weiter ausufernde Märkte beklagt, der Blick gen Osten zu den beitriftswilligen Staaten gerichtet, über GATT und WTO geredet und festgestellt: Die Politik muss abermals reformiert werden, wir brauchen die "Agenda 2000".

Und dann wurde den geneigten Lesern (und Steuerzahlern) wieder der große Wurf angekündigt, nämlich ein "europäisches Agrarmodell". Das soll eine "wettbewerbsfähige Landwirtschaft (sein), der es gelingt, sich auf dem Weltmarkt ohne übermäßige Subventionen zu behaupten", gleichzeitig "eine Landwirtschaft mit gesunden, umweltgerechten Produktionsverfahren, die die von den Verbrauchern erwarteten Qualitätsprodukte liefert, . . . eine vielgestaltige, traditionsreiche Landwirtschaft, deren Aufgabe nicht nur darin besteht zu erzeugen, sondern auch die Schönheiten unserer Landschaften und lebendige ländliche Gemeinschaften zu erhalten, die Arbeitsplätze schaffen und sichern"; eine "einfachere, verständliche Agrarpolitik" wurde von der - durchaus nicht verständlichen - Brüsseler Bürokratie versprochen.

In der Tat: Wie schon 1992 waren wieder viele Vorschläge, die in den Kommissionsstuben ausgedacht wurden, so gestaltet, dass eine höhere Sozialgerechtigkeit und Umweltverträglichkeit der GAP die Folge gewesen wären: Die Direktzahlungen, die die Landwirte seit 1992 in Form von Flächenprämien für bestimmte Anbaukulturen erhalten, sollten (wie schon 1992 angekündigt) verbindlich an Umweltauflagen gekoppelt werden. Die Silomaisprämie sollte gestrichen, die Agrarumweltprogramme sollten ausgedehnt werden. Eine Grünlandprämie wurde ebenso erwogen wie die Kopplung der Zahlung von Rinderprämien an einen Weidegang der Tiere. Die Lebensmittelsicherheit und -qualität sollte über die Förderung von Qualitätsprodukten (etwa Erzeugnissen aus dem ökologischen Landbau bzw. aus artgerechter Haltung) verbessert, soziale Kriterien für eine gerechtere Verteilung der öffentlichen Mittel (sprich: der Subventionen) sollten eingeführt werden. Agrarkommissar Fischler dachte hierbei zum Beispiel daran, eine Obergrenze für diese Direktzahlungen vorzusehen: Kein Betrieb sollte mehr als 100 000 Euro, also rund 200 000 DM bekommen. 2,5 Milliarden Euro hätte dies, so hat es der Europäische Rechnungshof errechnet, eingespart. Eine Menge Geld, das man hätte verwenden können, um mehr Maßnahmen zur Arbeitsplatzhaltung, zum Aufbau regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen sowie für mehr Natur-, Umwelt- und Tierschutz zu finanzieren.

Hätte - denn 1992 sollte sich wiederholen; es sollte wieder anders kommen als von der Kommission geplant. Die Agrarlobby, die vom bestehenden Subventions-System so wunderschön profitiert, war alarmiert und setzte erfolgreich alle Hebel in Bewegung, es nicht zu wirklichen Reformen kommen zu lassen. Als Erstes verschwand der Vorschlag Fischlers zur Einführung der Subventions-Obergrenze vom Tisch. Doch die Kommission ließ nicht ganz locker. Statt der Obergrenzen gab es dann in den offiziellen Vorschlagspapieren der Kommission eine Reihe anderer Kriterien für eine gerechtere Verteilung der Gelder: Die Direktzahlungen sollten, wenn schon nicht nach oben begrenzt, zumindest gestaffelt werden; in der Fachsprache nannte man dies "Modulation": Einen Abschlag von 20 Prozent wollte man bei Betrieben mit einem "Anspruch" von über 100 000 Euro an Direktzahlungen vornehmen, gar 25 Prozent bei einem "Anspruch" von mehr als 200 000 Euro. Die Direktzahlungen sollten auch an die Anzahl der auf den Betrieben beschäftigten Arbeitskräfte gekoppelt werden - d. h., die Zahlungen hätten gekürzt werden sollen, wenn der Betrieb weniger Arbeitskräfte beschäftigt, als einem national festzulegendem Grenzwert entspricht. Und die Ansprüche auf Zahlungen einer anderen Subventionslinie, nämlich die sogenannte Bullenprämie, sollten weiterhin auf 90 Bullen pro Betrieb begrenzt bleiben.

Doch auch von diesen weniger weitgehenden Ideen der Kommission blieb auf dem EU-Gipfel von Berlin im März 1999, auf dem die "Agenda 2000" beschlossen wurde, nicht viel übrig: Die Modulation, also die Begrenzung der Subventionen, wurde als obligatorisches, als ein für alle Mitgliedstaaten verpflichtendes Element abgelehnt. Es wurde den Mitgliedstaaten lediglich frei gestellt, so etwas national einzuführen; Deutschland macht bis heute davon keinen Gebrauch. Auch die von der Kommission vorgeschlagene Bindung der Direktzahlungen an europäisch einheitliche, verbindliche ökologische Auflagen fand nicht die Zustimmung der Mitgliedstaaten. Auch hier nur wieder die Klausel: Wer will, der kann es tun; wer es nicht will, der lässt es bleiben. Deutschland lässt es bleiben! Und so ging es weiter: Die Silomaisprämie wurde nicht gestrichen, weil besonders Deutschland und Frankreich dagegen opponierten. Und das hatte Folgen: Da nämlich die Kommission in ihren Finanzierungsvorschlägen die Silomaisprämie nicht eingerechnet hatte (weil sie ja für die Streichung war), diese Prämie allein aber mit 2,5 Milliarden Mark pro Jahr zu Buche schlägt, die Regierungschefs aber bei rund 40 Mrd. Euro pro Jahr eine klare Ausgabenobergrenze für die Agrarpolitik gezogen hatten, mussten diese 2,5 Milliarden Mark an anderer Stelle des Agrarhaushaltes eingespart werden. Unter anderem deshalb gibt es keine Grünlandförderung, keine Förderung der ökologisch so wertvollen Leguminosen oder des Kleeegrases, keine höheren Zahlungen der EU in ökologisch sensiblen Gebieten, so wie es von der Kommission angedacht war! Und bei den Milchpreisen wurde stärker gesenkt als geplant. Alles Maßnahmen, die gerade Betrieben, die ihre Milch nicht mit Mais herstellen können, sondern z. B. auf Grünland ökologisch verträglich und tiergerecht wirtschaften, ökonomische Probleme bereiten.

Wen wundert es da noch, dass auch die Begrenzung der Zahlung der Bullenprämie auf 90 Tiere pro Betrieb

ebenfalls aufgehoben wurde? Auch hier spielte wieder Deutschland - die großen Betriebe in den fünf neuen Bundesländern im Visier - gemeinsam mit den Niederlanden und Großbritannien eine entscheidende unrühmliche Rolle.

Und so endete die Agenda 2000 wie die Agrarreform von 1992: Die meisten der aus Sicht einer "nachhaltigen Landwirtschaft" positiven Ansätze, die von der Kommission vorgeschlagen wurden, fanden nicht die Unterstützung der Mitgliedstaaten. Diese setzten die alte, überholte Wachstumspolitik im Agrarbereich fort, fanden aber wunderschöne Überschriften, um dem die Subventions-Zeche zahlenden Bürgern und Verbrauchern eine angebliche Neuorientierung vorzugaukeln. Zum Beispiel wurde die Förderung der ländlichen Räume zur "zweiten Säule der Agrarpolitik" erklärt. In dieser zweiten Säule sind auch die Agrarumweltmaßnahmen integriert. Doch gerade einmal zehn Prozent des Agrarhaushalts, also rund vier Milliarden Euro, fließen in diese "zweite Säule". Vergleicht man die Förderprogramme der früheren Perioden und deren Ausgabenhöhe mit dieser "neuen" Politik, so stellt man fest, dass dies alter Wein in neuen Schläuchen ist. Rund 2,1 Milliarden Euro für Agrarumweltmaßnahmen und weitere zwei Milliarden Euro für die Förderung ländlicher Räume sind zwar schönes Geld, mit denen viele sinnvolle Sachen gemacht werden können. Doch einerseits können damit die Fehlentwicklungen, die von den übrigen 90 Prozent der Agrarausgaben ausgehen, nicht kompensiert werden, zum anderen ist es nicht mehr Geld, als bislang gemeinsam aus den Agrar- und Strukturfonds floss.

Eines zeigt aber diese Betrachtung der EU-Ebene deutlich: Wenn Deutschland eine wirkliche Agrarwende möchte, die auf mehr Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz setzt, wenn der Kanzler und seine Ministerin für eine sozial gerechtere Verteilung der Steuergelder kämpfen wollen, dann rennen sie bei der Kommission eher offene Türen ein, als dass sie mit Widerständen rechnen müssen. Bislang allerdings stand Deutschland im Ministerrat auf der Seite derer, die die positiven Reformvorschläge der Kommission abgelehnt haben.

IV. Reform-Chancen durch Neuordnung des EU-Agrarhaushalts

Wenn es nun nicht die Kommission sein wird, von der größere Widerstände gegen eine "Agrarwende" zu erwarten sind, wo finden sich diese dann? Wer spielt z. B. im Ministerrat welche Rolle? Klar ist, dass es hier keine einheitlichen Fronten gibt. Der Agrarhaushalt der Europäischen Union ist seit Jahren das Spiegelbild höchst unterschiedlicher Interessen der Agrarlobby und der Mitgliedstaaten. Bislang galt: Wenn Du nicht an "meiner" Subvention kratzt, dann taste ich auch deine nicht an. Die südeuropäischen Staaten profitieren z. B. überproportional von den Tabak-, Olivenöl- oder den Obst- und Gemüsesubventionen, während die Direktzahlungen bei den Ackerkulturen eher nach Deutschland, Frankreich, Großbritannien fließen. Andere Staaten finden mittlerweile in den Agrarumweltprogrammen ihre (bescheidene) Nische. Jeder sieht zu, wie er in dem über 40 Jahre gewachsenen Geflecht von unterschiedlichen Geldtöpfen möglichst viel für seine Bauern bzw. für das eigene Land herausholen kann.

Im EU-Agrarhaushalt gibt es Geld für alles, was man sich so vorstellen oder auch nicht vorstellen kann: von der Subventionierung von "Seidenraupen und Seidenraupeneiern", über den "Export für in Form von bestimmten alkoholischen Getränken ausgeführtes Getreide" bis hin zur Subventionierung der "privaten Lagerung von Tintenfischen" bzw. der Subventionierung der "Lieferung von reinrassigen Zuchtkaninchen auf die französischen überseeischen Departements" (immerhin 120 DM pro Karnickel!). Vergleichsweise neu sind die Beihilfen für die Spargel- bzw. die Haselnusserzeuger. Die Rosinenerzeuger hingegen, besonders jene im griechischen Bezirk Heraklion, wohin gleich 50 Prozent der europaweit dafür zur Verfügung stehenden Mittel fließen, freuen sich schon etwas länger über den Geldsegen aus Brüssel. Hinter jeder Ausgabe stehen bestimmte Interessen, und die haben in den seltensten Fällen etwas mit Nachhaltigkeit, Sozialgerechtigkeit oder Umweltverträglichkeit zu tun. Aber stellt man sie in Frage, folgt lautstarker Protest. Es gilt folglich, mit der Agrarwende einen von Lobbyisten in Jahrzehnten geknüpften gordischen Knoten zu zerschlagen, und das macht die Sache hoch kompliziert. Vernunft gilt nicht, wenn es um finanzielle Interessen geht. Bei den Agrarreformen 1992 und 2000 ist man genau an diesen Partikularinteressen gescheitert.

Die Chancen werden bei der nächsten, im Jahr 2007 anstehenden Reform besser sein als je zuvor, auch wenn die Partikularinteressen natürlich weiter bestehen. Der Druck auf grundlegende Veränderungen wird nicht nur in Deutschland größer. Die wegen BSE und MKS brennenden Tierkadaver in Großbritannien führen auch dort zum Umdenken. Die Niederlande wissen, dass sie ihre Tierbestände abbauen müssen, denn das Land erstickt im wahrsten Sinne des Wortes in der Scheiße. Österreich und die skandinavischen Länder drängen seit Jahren auf mehr Ökologie im Agrarsektor. Die bisherige Agrarpolitik ist aus finanziellen, aber auch aus ökologischen und sozialen Gründen nicht auf die Beitrittsstaaten übertragbar. Das Finanzpaket der EU muss insgesamt neu geschnürt werden, und das wird auch den Agrarhaushalt fundamental treffen. Ein Grund dafür besteht beispielsweise darin, dass es mit dem Beitritt der MOE-Staaten ein neues Fördersystem bei den Strukturfonds geben wird, die mit 35 Prozent der EU-Gesamtausgaben den zweitgrößten Posten der EU neben den Agrarausgaben (rund 50 Prozent) ausmachen. Die neuen Bundesländer werden ab 2007 (bis dahin sind die

Maßnahmen bei den Agrarausgaben und den Strukturfonds beschlossen) kaum noch mit Mitteln aus den Strukturfonds rechnen können, da sich die Fördergebiete weiter nach Osten verschieben werden. Der Wegfall der Gelder aus den Strukturfonds würde jedoch die in ihrer Art singuläre Nettozahlerposition Deutschlands innerhalb der EU weiter negativ verändern. Allein deshalb wird es den Ruf nach "Ausgleich" geben, und Deutschland wird mit seinen Agrarpositionen einen nicht schlechten Verhandlungsstand einnehmen können.

Die Neugestaltung der EU-Ausgaben und somit der EU-Politik wird ein extrem schwieriges Geschäft mit lang andauernden Diskussionen werden. Weil aber vermutlich kein Stein auf dem anderen bleiben wird, sind die Möglichkeiten fundamentaler Veränderungen günstiger denn je. Hinzu kommt, dass die EU selbst seit dem Vertrag von Maastricht verpflichtet ist, ihrerseits den Umweltschutz in alle Politikbereiche zu integrieren. Sie kann gar nicht anders, als ökologische Aspekte intensiver aufzugreifen; das Parlament und der Europäische Rechnungshof haben sich als Wächter hierüber mittlerweile bewährt. Bis Ende 2006 gelten noch die in Berlin beschlossenen Programme und Verordnungen der Agenda 2000. Etwa zwei Jahre werden die Mitgliedstaaten benötigen, um die 2007 Gültigkeit bekommenden Maßnahmen national umzusetzen. Das bedeutet, dass die ab 2007 geltende Politik spätestens 2005 beschlossen werden muss, was wiederum bedeutet, dass spätestens 2003 die Kommission erste Vorstellungen vorlegen müsste. Es gibt also nicht mehr so viel Zeit, die nationalen Interessen für einen neuen europäischen Rahmen zu formulieren - d. h., die Vorstellungen an eine Agrarwende auf europäischer Ebene zu konkretisieren und intensiv nach Verbündeten in den anderen Mitgliedstaaten der EU, ggf. sogar bei den Beitrittsländern zu suchen -, um sich die notwendigen Mehrheiten dafür zu sichern.

V. Interessenkonflikte bei der Agrarwende

Bislang hat sich Deutschland nicht als besonders innovativ erwiesen, neue Wege in der Agrarpolitik zu gehen. Es war Ignaz Kiechle (CSU), der wohl als letzter Bundeslandwirtschaftsminister kritische Worte zu den Agrarentwicklungen und dem Strukturwandel im Agrarbereich fand. Kurz vor seinem Ausscheiden im Jahr 1993 brachten die hauseigenen BMELF-Informationen folgende Meldung: Einen "so genannten freien Markt" für die Landwirtschaft lehne der Minister ab. "Dieser Markt ist gnadenlos"; er kenne keine sozialen Kriterien und nehme keine Rücksicht auf Naturgegebenheiten. Die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Deutschland, die in von der Natur benachteiligten Gebieten liegen, würden bei einem völlig freien Markt mit härtestem Konkurrenzkampf wohl kaum mehr bewirtschaftet [top](#).

Kiechles Nachfolger, der CDU-Politiker Jochen Borchert, wischte Kiechles Mahnung vom Tisch und erwies sich als wahrer Verfechter des freien Marktes und des Strukturwandels: Die Agrarpolitik könne den Strukturwandel nicht unterdrücken; sie sollte deshalb auch gar nicht erst den Versuch dazu unternehmen. Der Strukturwandel sei der Motor der Leistungsfähigkeit und somit Voraussetzung für die deutsche Landwirtschaft, um im europäischen Wettbewerb zu bestehen. So war denn auch die Politik der christlich-liberalen Regierung dadurch gekennzeichnet, das Prinzip "Wachsen oder weichen" fortzusetzen, den Strukturwandel weiter zu fördern und einige wenige Betriebe für den harten Konkurrenzkampf auf den liberalisierten Märkten fit zu machen. Man folgte so nicht nur der Logik der bisherigen EU-Agrarpolitik, man gestaltete sie vielmehr aktiv im Ministerrat mit. Diese Logik hieß: "Förderung der betriebswirtschaftlichen Rationalisierung", wo immer es geht, und man nahm dabei die negativen Effekte wie Umweltbelastung, Qualitätsverschlechterung, Tierschutzprobleme und Arbeitsplatzverluste hin. Die Wende besteht nun darin, nicht den allein betriebswirtschaftlich rationalen Betrieb mit seiner Produktion für billige Massenmärkte zu fördern, sondern multifunktionale Betriebe zu entwickeln, die sich mit Qualitätsprodukten die Märkte sichern.

Bedacht werden muss dabei aber immer wieder, dass die bisher betriebene Agrarpolitik keinesfalls nur Verlierer, sondern auch Profiteure kennt, und das nicht zu knapp. Und diese sind engstens verflochten mit Teilen der Politik, der Administration, der Beratung, dem Berufsstand. Sie verteidigen diese überholte Politik. Die Front gegen eine Ausdehnung des ökologischen Landbaus als Teil der Agrarwende ist längst noch nicht gebrochen - und dies betrifft auch bestimmte Bereiche der Bürokratie. Am 8. November 2000 lehnte beispielsweise die Bundesanstalt für Arbeit über das Arbeitsamt Magdeburg einen Antrag des BUND Sachsen-Anhalt auf Förderung einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme "Erstellung eines Einkaufs- und Vermarktungsführers zur Stärkung der Regionalvermarktung ökologischer Produkte im Land Sachsen-Anhalt" mit folgender Begründung ab: "Bei der Herausgabe einer solchen Broschüre ist mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Störung des Wettbewerbs und der Wirtschaft auszugehen, insbesondere in Konkurrenz zu Wirtschaftsunternehmen, die keine ökologischen Produkte produzieren bzw. vertreiben. Damit ist die . . . Fördervoraussetzung nicht erfüllt . . ."

Die Vermarktung regionaler Produkte und die Förderung des Ökoanbaus soll nur ein Schwerpunkt der angekündigten neuen Agrarpolitik sein. Wenn hier schon die von der CDU regierten Bundesländer, teilweise wohl aus Oppositionsgründen, nicht mitziehen (Hessens Landwirtschaftsminister Dietzel hat angekündigt, die Gelder für die Ökolandbauberatung zu streichen), so sollte man doch meinen, dass die neue Ministerin zumindest von ihren Kabinettskollegen volle Unterstützung bekommt. Beim Bundesarbeitsminister bzw. den

ihm unterstellten Behörden ist dies noch nicht der Fall, obwohl nachweislich durch den Ökolandbau und die alternative Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Vielleicht kann Frau Künast zukünftig zumindest auf die Hilfe des Bauministers hoffen, der u. a. eine Regelung rückgängig machen müsste, die noch von der CDU/FDP-Koalition eingeführt wurde und die Erleichterung des Baus von großen Ställen zum Gegenstand hat. Wer die Massentierhaltung abschaffen will, muss hier ansetzen und bedarf der Hilfe seiner Ministerkollegen. Zur Zeit gibt es jedoch eine Schwemme von Bauanträgen für neue, noch größere Ställe. Wenn in Deutschland in einer Zeit, in der über die Agrarwende debattiert wird, z. B. Entenmastanlagen mit 500 000 Mastplätzen (in Bayern) oder mit 360 000 Mastplätzen (in Sachsen-Anhalt) vor der Bewilligung stehen, dann ist es schwer, dem besorgten Verbraucher klarzumachen, was dies mit der Forderung nach einer Abschaffung oder wenigstens Verminderung von Agrarfabriken zu tun hat. Wenn gleichzeitig erstmals in Deutschland eine gentechnisch manipulierte Maissorte die Zulassung erhält, dann werden sich viele Menschen fragen, ob so eine "andere, verbrauchsorientierte Agrarpolitik" aussieht.

Wie stark ist die Agrarlobby, die im Kern nichts ändern will? Klar ist, dass es mächtige Gegner einer Agrarwende gibt, die über beste Beziehungen in Politik und Administration verfügen und mit unterschiedlichsten Motivationen und Begründungen eine Veränderung der bisherigen Agrarwirtschaft ablehnen. Als sich die neue Regierungskoalition aus SPD und GRÜNEN in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 für eine Reform der Agrarpolitik auf EU- und nationaler Ebene aussprach, war es noch relativ ruhig. In der Koalitionsvereinbarung wurde u. a. zur Sicherung der ökologisch wertvollen Grünlandnutzung auf EU-Ebene eine Grünlandprämie sowie ein Lieferrechtsmodell für die Milch gefordert. Man verständigte sich darauf, die Agrarumweltmaßnahmen auszubauen, den ländlichen Raum zu stärken und die Landwirtschaft in das Bündnis für Arbeit einzubeziehen. Die Gemeinschaftsaufgabe "Agrarstruktur und Küstenschutz" sollte um den Bereich Vertragsnaturschutz und ökologischer Landbau erweitert, die regionale Verarbeitung und Vermarktung darin aufgenommen werden: "Die neue Bundesregierung setzt sich für eine deutliche Ausdehnung des Ökologischen Landbaus ein, vorrangig durch Absatz- und Vermarktungsförderung"; man sollte diese Passage den Arbeitsämtern zur Kenntnis geben. Die Investitionsförderung soll nach der Einkommenshöhe gestaffelt, von flächengebundener Tierhaltung abhängig gemacht und gleichberechtigt Nebenerwerbslandwirten geöffnet werden. Überhaupt: Die flächengebundene Tierhaltung soll gestärkt werden.

Viele Aspekte einer veränderten Agrarpolitik sind also schon in der Koalitionsvereinbarung verankert, und dennoch hapert es mit der Umsetzung. Selbst bei Maßnahmen, bei denen die Bundesregierung nicht auf veränderte Rahmenbedingungen aus Brüssel warten muss, hatte sich in Deutschland bis zum Auftreten des ersten BSE-Falles nicht sonderlich viel getan. Erst mit diesem BSE-Fall in Deutschland begann eine wirkliche gesellschaftliche Diskussion über die Zukunft der Agrarpolitik. Sowohl das Kanzleramt als auch die Staatssekretäre aus dem Land- bzw. Umweltministerium, Wille und Baake, machten in Konzepten deutlich, wie eine zukünftige Agrarpolitik auf nationaler und EU-Ebene aussehen soll.

Nun kommt es zum Schwur, nun müssen die Auseinandersetzungen mit der Agrarlobby geführt werden. Es ist spürbar, dass überall Kräfte gegen eine Agrarwende wirken. Beispielsweise wurde die angekündigte massive Förderung des ökologischen Landbaus sofort als Angriff auf die konventionelle Landwirtschaft und somit die Bauernschaft interpretiert. Einen Keil wolle die Regierung zwischen die konventionelle und die ökologische Landwirtschaft treiben, so der Bauernverband. Wer die Positionen z. B. des Kanzleramtes sauber analysiert, der wird feststellen, dass eine Politik geplant ist, welche die Ungerechtigkeiten und Unverträglichkeiten der Vergangenheit auflösen will. Es wird eine Politik sein, die weit mehr Betrieben zugute kommt als die heutige Förderpolitik. Wenn man im Rahmen dieser Politik überhaupt von einem "Keil" sprechen will, dann wird es einer sein, der zwischen der mehr und mehr industriell organisierten Agrarproduktion, die einseitig auf billige Produktion bedacht ist, und einer Landwirtschaft, die eben die anderen Aspekte wie Umwelt- und Verbraucherinteressen sowie den Tierschutz stärker berücksichtigt, ansetzt.

Überall in Europa zeigen viele Beispiele, dass eine Agrarwende machbar ist: Österreich hat landesweit zehn Prozent Bioanbaufläche, im Salzburger Raum sind es schon knapp 40 Prozent. Nordrhein-Westfalen kennt, seitdem Landwirtschaftsministerin Höhn und ihr Staatssekretär Griese vor Jahren den Ökoanbau zum Schwerpunkt erklärt haben, jährliche Wachstumsraten von über zehn Prozent im Bio-Anbau. In diesem Jahr hat das Interesse noch einmal sprunghaft zugenommen; eine Zuwachsrate von 30-40 Prozent wird nicht ausgeschlossen.

Die Gewinner einer Agrarwende wären viele einzelne Bauern, die Verbraucher, die Nutztiere, die Umwelt und die Natur. Die Gewinne für sie werden sich erst sukzessiv, nach und nach einstellen. Sie haben keine laute Lobby. Hingegen sehen die bestens organisierten Gewinner der bisherigen Politik ihre Pfründe möglicherweise abrupt schwinden. Sie nutzen ihre vielfältigen Einflussmöglichkeiten, es nicht dazu kommen zu lassen. Doch an ihrem eng geknüpften Lobbygeflecht darf die angekündigte Agrarwende nicht scheitern.