



ERNÄHRUNGS
WENDE

**Ernährungspolitik nach der BSE-Krise –
ein Politikfeld in Transformation**

Diskussionspapier Nr. 6

Frank M. A. Waskow

Regine M. A. Rehaag

unter Mitarbeit von Prof. Dr. Eva Barlösius

KATALYSE Institut für angewandte Umweltforschung

Köln, Dezember 2004

Literatur aktualisiert 2013

„Ernährungswende – Strategien für sozial-ökologische Transformationen im gesellschaftlichen Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit“ ist ein Gemeinschaftsprojekt des Forschungsverbundes Ökoforum unter der Leitung des Öko-Instituts.

Beteiligt sind folgende Verbundpartner:

- Öko-Institut e.V. – Institut für angewandte Ökologie
- Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)
- Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)
- KATALYSE – Institut für angewandte Umweltforschung
- Österreichisches Ökologie Institut für angewandte Umweltforschung

Nähere Informationen zum Forschungsvorhaben auf der Projekt-Website unter www.ernaehrungswende.de, dort finden Sie das Diskussionspapier auch als PDF-Datei zum Download.

Das Projekt wird im Rahmen des Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Inhaltsverzeichnis

Ernährungspolitik nach der BSE-Krise – ein Politikfeld in Transformation.....	1
1. Einleitung	2
2. Grundzüge des Politikfelds Ernährung	5
2.1 Entwicklung der Agrarpolitik	5
2.2 Ver(natur-)wissenschaftlichung der Ernährung.....	8
2.3 Gesellschaftlicher Umgang mit Wissen	9
2.4 Die BSE-Krise als Gelegenheitsstruktur für politischen Wandel.....	10
3. Internationaler Kontext der Lebensmittelpolitik	13
3.1 Codex Alimentarius	13
3.2 International Food Standard	13
3.3 EU-Ebene: Weißbuch für Lebensmittelsicherheit.....	14
4. Politikwandel auf nationaler Ebene	15
4.1 Wende in der Risikopolitik	15
4.2 Exkurs Risikopolitik	18
Risikobewertung.....	18
Risikomanagement	19
Risikokommunikation.....	19
4.3 Ernährung in der BMVEL-Ressortforschung	21
4.4 Aktuelle Verortung von Ernährungs- und Agrarpolitik.....	24
5. Konturierung von Ernährungspolitik	27
5.1 Integration der Alltagsperspektive	28
5.2 Etablierung des Vorsorgeprinzips im Ernährungsbereich	29
6. Diskussion und Zusammenfassung	31
7. Tabellarische Darstellung der Ergebnisse der Politikfeldanalyse	34
8. Anhang	37
8.1 Literatur	37
8.2 Abbildungsverzeichnis.....	40
8.3 Abkürzungsverzeichnis	40
8.4 AnsprechpartnerInnen	41

1. Einleitung

Die Untersuchung des Politikfeldes Ernährung – Landwirtschaft ist eine von drei Forschungslinien des Forschungsmoduls *Ernährung und Öffentlichkeit* im Rahmen des Verbundvorhabens Ernährungswende. Einen Überblick über die Untersuchungsgegenstände des Moduls und ihren Beitrag zur Entwicklung einer Strategie für die Ernährungskommunikation vermittelt Abbildung 1.

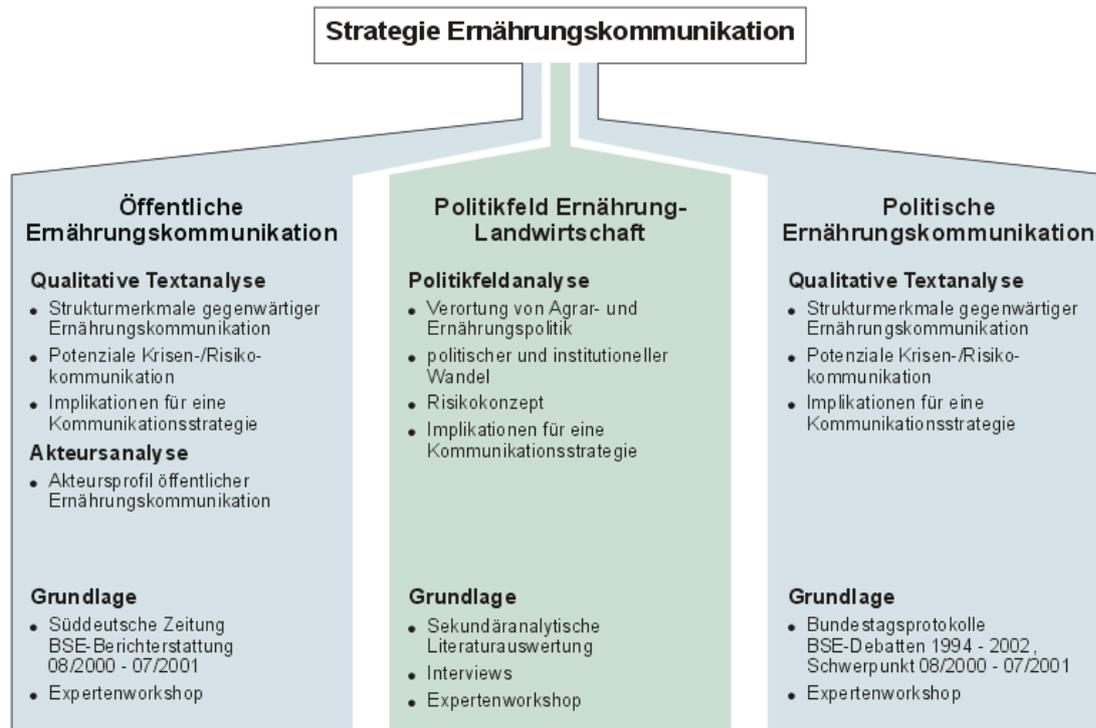


Abbildung 1 Forschungslinien des Moduls *Ernährung und Öffentlichkeit*

Ein Modell des Zusammenhangs der drei Untersuchungsgegenstände ist in Abbildung 2 dargestellt. Der politischen Kommunikation kommt eine Vermittlungsrolle zwischen dem Politikfeld, als Ergebnis vorangegangener politischer Kommunikation, und Öffentlichkeit zu. Sie ist sowohl Medium der Konzeption und Veränderung des Politikfeldes, als auch Übermittlerin von Impulsen aus dem Politikfeld in die Öffentlichkeit.



Abbildung 2 Ernährungskommunikation zwischen Politik und Öffentlichkeit

Das Modul *Ernährung und Öffentlichkeit* untersucht öffentliche und politische Ernährungskommunikation unter der Zielsetzung, Optionen und Handlungsempfehlungen für eine Ernährungskommunikation zu entwickeln, die zu einer nachhaltigeren Ernährung beiträgt.

Mit öffentlicher Ernährungskommunikation bezeichnen wir das Segment von Ernährungskommunikation, das über massenmediale Kommunikation zugänglich ist und als Forum fungiert, in welchem gesellschaftliche Positionen über das ‚richtige Essen‘ entwickelt werden. Die öffentliche Ernährungskommunikation ist als Medium gesellschaftlicher Meinungsbildung¹ über nachhaltigere Ernährung von strategischer Bedeutung.²

Eine Analyse der Akteure der öffentlichen Ernährungskommunikation am Beispiel der BSE³-Krise hat gezeigt, dass staatliche Akteure die Kommunikation und Berichterstattung beherrschen. Angesichts einer solchen Dominanz liegt die These nahe, dass die Ernährungskommunikation durch die Verfasstheit des Politikfeldes Ernährung geprägt und beeinflusst wird. Wenn Ernährungskommunikation im Politikfeld Ernährung Rahmenbedingung und strukturellen Hintergrund findet, stellt die Untersuchung der politischen Kontextbedingungen in Form einer Analyse des Politikfeldes eine wichtige Teilaufgabe des Moduls dar. Dies umso mehr, als die durch BSE ausgelöste größte Krise der Land- und Ernährungswirtschaft Gelegenheitsstruktur war, die über Jahrzehnte konservierten Verhältnisse in der Ernährungs- und Agrarpolitik in Frage zu stellen und einen einschneidenden politischen Wandel herbei zu führen.

Um Ernährungskommunikation verstehen, analysieren und bewerten zu können, ist es notwendig, die Gestaltungspotenziale und Hemmnisse für politischen Wandel in der Ernährungs- und Agrarpolitik zu verdeutlichen. Gleichzeitig müssen die Rollen der Akteure, ihre Interessen sowie die Mechanismen

¹ Gesellschaftliche Vorstellungen über ‚richtige Ernährung‘ als ein Teil eines erstrebenswerten Lebens werden im Wechselspiel konkurrierender Diskurse unter Einbezug von Werten und Einstellungen sozial konstruiert.

² Ernährungsberatung und Ernährungserziehung, sind insofern sie sich mehrheitlich in geschlossenen Interaktionszusammenhängen (also Face-to-Face) abspielen und schwerpunktmäßig auf Prävention und Behandlung von ernährungsmitbedingten Krankheiten zielen [vgl. Kradolfer, 2002: 183] für die öffentliche Ernährungskommunikation nicht von Bedeutung. Ernährungsaufklärung ist, sofern sie sich durch mediale Kommunikationsbeiträge an eine breite Öffentlichkeit wendet, ein potenzieller Akteur der öffentlichen Ernährungskommunikation. [vgl. Rehaag, Waskow 2004]

³ **B**ovine **S**pongiforme **E**nzephalopathie

der Geltendmachung gegenüber der Politik dargelegt werden. Die Beantwortung dieser strukturellen Fragen ist Voraussetzung für die Beurteilung öffentlicher Ernährungskommunikation und – information. Die Identifizierung von Veränderungspotenzialen in der Ernährungspolitik zeigt auch Wege für eine Ernährungskommunikation auf, die zur Umsetzung nachhaltiger Ernährung beiträgt.

Im Mittelpunkt des Forschungsmoduls steht in Übereinstimmung mit dem Untersuchungsgegenstand des Gesamtprojektes die öffentliche Ernährungskommunikation. Die Politikfeldanalyse hat den Charakter einer Kontextklärung und steht im Dienst der übergeordneten Fragestellung öffentliche Ernährungskommunikation. Sie dient der Vergewisserung ihrer Kontextbedingungen sowie der Einbettung der vom Gesamtprojekt zu entwickelnden Kommunikationsstrategie. Die Politikfeldanalyse ist somit nicht darauf angelegt Konzepte zur Neugestaltung des Politikfeldes (Visionen) zu entwickeln und Empfehlungen zur (Re)Organisation des Politikfeldes zu geben.

Das vorliegende Diskussionspapier beginnt mit einer Beschreibung von Rahmenbedingungen des Politikfeldes Ernährung, die für die Ernährungskommunikation bedeutsam sind, wie beispielsweise der Dominanz der landwirtschaftlichen Akteure und den Koalitionen zwischen landwirtschaftlichen Interessengruppen und Politik / Administration. Hieraus resultieren die Überlagerung der Ernährungspolitik durch die Agrarpolitik und die Schwierigkeiten der Herausbildung eines spezifischen Zuschnitts nationaler Ernährungspolitik. Aber auch die Möglichkeit, dass im Zuge einer massiven Schwächung der mächtigen Akteure - wie im Falle der BSE-Krise – sich ein Gelegenheitsfenster für politischen Wandel öffnen konnte.

Es werden auch politikfeldübergreifende Dimensionen beschrieben, wie beispielsweise der gesellschaftliche Umgang mit Wissen und Risiko. So müssen Risikodiskurse zunehmend unter der Voraussetzung von Nichtwissen und Ungewissheit geführt werden. Unter Unsicherheit geführte Risikodiskurse stellen die Wahrnehmung staatlicher Ernährungsverantwortung vor neue Anforderungen. Die BSE-Krise ist ein Beispiel dafür, dass „der Staat die Einhaltung seiner unbedingten Verantwortlichkeit für gesunde Lebensmittel nicht garantieren konnte und dies auch öffentlich eingestehen musste.“ (vgl. Brunswicker 2002: 10)

Im Anschluss werden die politischen Kontexte auf internationaler und EU-Ebene dargestellt. Im dritten Kapitel wird der durch die BSE-Krise evozierte Politikwandel auf programmatischer und institutioneller Ebene unter Fokussierung auf die Risikopolitik dargestellt. Es folgt ein Überblick über die aktuelle Verortung von Agrar- und Ernährungsaufgaben in der politischen Administration und ihrer Ressortforschung⁴. Den Abschluss bilden Handlungsempfehlungen im Sinne einer Politik auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Ernährung.

Aspekte aus dem bereits veröffentlichten Diskussionspapier Nr. 1 „Umwelt-Ernährung-Gesundheit. Beschreibung der Dynamiken eines gesellschaftlichen Handlungsfeldes“, Kap. 2.1 *Ernährungspolitik* werden in dieser Ergebnisdarstellung der Politikfeldanalyse aufgegriffen und weitergeführt.

⁴ Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten des Bundes, die der Vorbereitung, Unterstützung oder Umsetzung politischer Entscheidungen dienen und untrennbar mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verbunden sind. Hierfür greift die Ressortforschung aktuelle gesellschaftliche, technologische und wirtschaftliche Fragestellungen auf, erkennt Herausforderungen für die Gesellschaft und erarbeitet Handlungsoptionen.

2. Grundzüge des Politikfelds Ernährung

2.1 Entwicklung der Agrarpolitik

Die Agrarpolitik hat ihren institutionellen Zuschnitt über historische Zeiträume aufgebaut. Mit der Institutionalisierung des Politikfeldes Ende des 19. Jahrhunderts haben sich agrarische Interessenverbände gegründet und konnten ihren Einfluss massiv ausbauen [vgl. Feindt 2009: 69f, NABU 2001]. Nach dem zweiten Weltkrieg hatte die Nahrungssicherung oberste Priorität, der Landwirtschaft wurde erneut eine Sonderrolle zugewiesen. Die besondere Bedeutung der Landwirtschaft wurde 1955 im bundesdeutschen Landwirtschaftsgesetz⁵ festgeschrieben, indem ‚naturbedingte und wirtschaftliche Nachteile‘ der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen eingeräumt und zu deren Ausgleich staatliche Interventionen, z.B. über Handels- und Preispolitik festgelegt wurden.

Und das, obwohl das Ziel der nationalen Nahrungssicherheit Mitte der fünfziger Jahre durch technische Fortschritte, Entwicklung der Lebensmittelindustrie und Importe erreicht war und sich ein grundlegender Wandel vollzog: Die traditionell durch Mangelversorgung gekennzeichnete Ernährungssituation ging in eine neue Phase des Ernährungswohlstands über.

Mit diesem Wandel war jedoch keine gesellschaftliche Diskussion über eine Neuausrichtung der Agrar- und Ernährungspolitik verbunden. Vielmehr wurden die bewährten Strukturen und die Förderung der Landwirtschaft beibehalten, ab den achtziger Jahren unter zunehmender Ausrichtung auf internationale Wettbewerbsfähigkeit. Trotz neuer Rahmenbedingungen, die eine Stärkung der Akteure in der Ernährungspolitik erfordert hätte, wurde die Dominanz der Interessen der landwirtschaftlichen Akteure nicht in Frage gestellt [Waskow, Rehaag 2004]. Unabhängig von parteipolitischen Kontext und Zusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung rangierte Ernährungspolitik über Jahrzehnte ‚unter‘ Agrarpolitik. Die Landwirtschaftsverbände (Bauernverbände, Genossenschaften, Kammern) besitzen bis heute einen hohen Organisationsgrad⁶ und können auf eine hohe Geschlossenheit ihrer Mitglieder setzen. Dies verleiht ihnen politische Macht und Einflusspotenzial. Häufig dominierten die Agrarverbände das politische Geschehen in ‚ihrem Politikfeld‘ ohne auf Konfrontationskurs gehen zu müssen. Der Agrarausschuss des Bundestages war über Jahrzehnte mehrheitlich mit landwirtschaftlichen Vertretern besetzt, so dass eine direkte Einflussnahme über den Agrarausschuss möglich war. Es entwickelte sich eine als ‚Iron Triangle‘. (‚Eisernes Dreieck‘) bezeichnete Allianz aus Politikern im Bundestag, landwirtschaftlichen Behörden und Interessengruppen wie dem Deutschen Bauernverband, die gegen Eingriffe von außen, insbesondere politische Kontrolle, weitgehend immun ist. „The closed, mutually supportive relationships that often prevail [...] between the government agencies, the special interest lobbying organizations, and the legislative committees or subcommittees with jurisdiction over a particular functional area of government policy. As long as they hang together, the members of these small groups of movers and shakers tend to dominate all policy-making in

⁵ Landwirtschaftsgesetz vom 5. September 1955, BGBl I 1955: 565

⁶ Im Jahr 2002 waren über 90 Prozent der deutschen Bauern und 95 Prozent der Vollerwerbsbetriebe Mitglied in Bauernverbänden.

their respective specialized areas of concern, and they tend to present a united front against ,outsiders' who attempt to invade their turf and alter established policies that have been worked out by years of private negotiations among the ,insiders." [Johnson 1994-2000]

Problematisch bei einem solchen, sich eisern behauptenden Policy-making-Circle ist, dass ein kleines gesellschaftliches Segment bevorteilt wird, die Interessen der breiten Öffentlichkeit jedoch außen vor bleiben.

„Consumers are often left out in the cold by this arrangement. Iron triangles result in the passing of very narrow, ,pork barrel' policies that benefit a small segment of the population. The interests of the bureaucracy's constituency are met, while the needs of consumers (which may be the general public) are passed over. This ,privatization' of public administration may be viewed as problematic for the concept of democracy, insofar as the common welfare of all citizens is sacrificed for very specific interests; effectively subverting the purpose for which the agency was established in the first place." [Gooch, o. J.].

Das ,Iron Triangle' konnte sein Interessen- und Beziehungsgeflecht in der deutschen Agrarpolitik über ein Jahrhundert weitgehend ungestört wirken lassen. Im Zuge der BSE-Krise richtete sich die öffentliche Aufmerksamkeit zum ersten Mal auf dieses Beziehungsgeflecht und seine Aktivitäten. Das Iron Triangle geriet ins Kreuzfeuer der Kritik, angesichts der Schwächung konnte die Agrarwende⁷ als neues Politikkonzept lanciert werden. Zur Verdeutlichung dieses Wirkungsgefüges und der Dynamik des Iron Triangle soll das ,Geben und Nehmen' der beteiligten Akteure näher beleuchtet werden.

In der Abbildung 3 ist das Iron Triangle grafisch dargestellt. Eine Ecke des Dreiecks bilden die landwirtschaftlichen Interessengruppen. Diese machen die Mitglieder des Bundestages (v.a. die Mitglieder des Agrarausschusses) auf ihre Probleme und Bedürfnisse aufmerksam und schlagen ihre Politikkonzepte (Policies) vor. An der anderen Ecke des Dreiecks stehen die Bundestagspolitiker, die die deutsche Agrarpolitik repräsentieren und maßgeblich steuern und häufig um ,politischen Schulterchluss' im Sinne einer Unterstützung ihrer Politik durch bestimmte Interessengruppen (hier v.a. Bauernverbände) bemüht sind.

⁷ Der Begriff ,Agrarwende' wurde bereits Anfang der achtziger Jahre durch die Bundestagsfraktion der Grünen geprägt. Sie wurde mit der Erhaltung von klein- und mittelbäuerlichen Betrieben, einem neuen Verhältnis zwischen Bauern und Verbrauchern sowie die Erhaltung der Ökologie des ländlichen Raumes durch den ökologischen Landbau umschrieben. [vgl. BT-Drucksache 10/1207 v. 29.03.1984 und Sitzungsprotokoll zur Debatte zum Agrarbericht 1983 v. 19.05.1983]

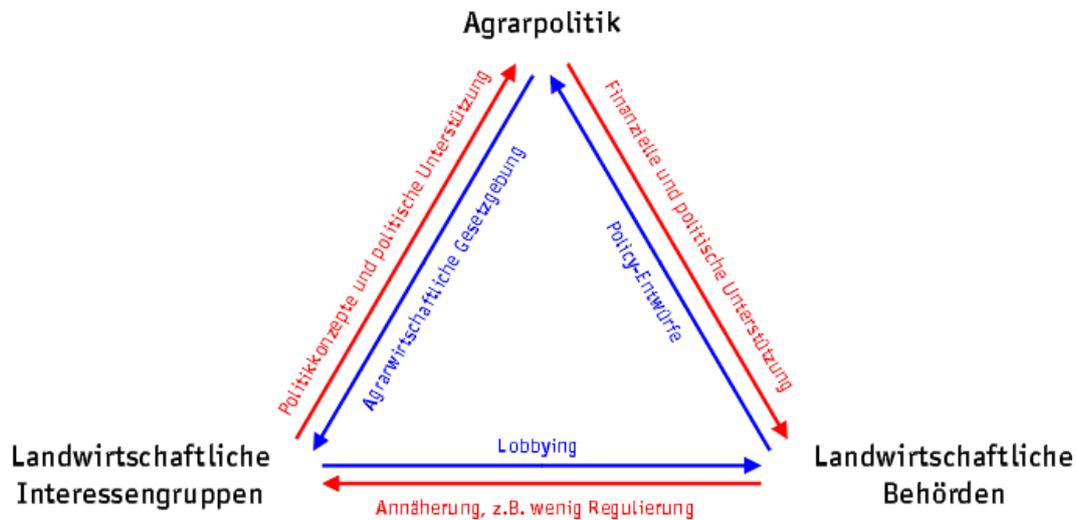


Abbildung 3: Wirkungsgefüge und Dynamik des Iron Triangle in der deutschen Agrarpolitik

Die Politiker unterstützen in der Folge eine Gesetzgebung, die den Absichten der Interessenverbände entgegenkommt und versuchen entsprechende Mehrheiten zu organisieren. Die dritte Ecke nehmen die landwirtschaftlichen Behörden (Ministerium, nachgeordnete Behörden, staatliche Forschung) ein, die sowohl für die Gesetzesentwürfe, als auch für die Implementierung politischer Konzepte zuständig sind. Aus der großen Nähe zu den Interessengruppen ergibt sich ein Ineinandergreifen staatlicher Aufgaben und spezifischer Ziele der Interessengruppen⁸. Dies führt u.a. zur Vergabe finanzieller Mittel (bspw. für Konzeptentwicklung, Expertisen, Forschung) aus dem Agrarhaushalt direkt oder indirekt in den Wirkungskreis der Interessengruppen. Ergebnisse dieser Expertisen dienen schließlich – um den Kreis zu schließen – den zuständigen Politikern zur Legitimierung ihrer politischen Ziele. Im Ergebnis formiert sich eine stabile Drei-Wege-Allianz, die aufgrund ihrer Macht, Unüberwindbarkeit und Beständigkeit auch als ‚Nebenregierung‘ bezeichnet wird. Eiserne Dreiecke generieren berechnende Policies, die nur einen kleinen Teil der Gesellschaft bevorzugen. Ziele wie beispielsweise Verbraucherschutz, Produktqualität oder nachhaltige Ernährung, die dem Großteil der Bevölkerung zugutekommen, bleiben bei solch einem Arrangement außen vor.

Resümee

Die enge Zusammenarbeit zwischen Ministerium, Bundestagsausschuss und Agrarverbänden zeigte sich über Jahrzehnte in der gemeinsamen Zurückweisung von Preisvorschlägen aus Brüssel [Wolters 1998]. Das ‚Iron Triangle‘ konnte sein Interessen- und Beziehungsgeflecht fast ungehindert wirken lassen. Bis Anfang 2001 war die Landwirtschaft in Deutschland der einzige Wirtschaftszweig mit einer eigenen Interessensvertretung auf Ministeriumsebene (Brunswicker 2002: 29). Die landwirtschaftliche Interessenvertretung konnte neben einem auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen, eigenständigen Ministerium auch auf eine gut ausgestattete und umfangreiche Ressortforschung bauen. Eine solche direkte und permanente Einflussnahme auf die Agrarpolitik erscheint unter dem Ge-

⁸ Vgl. Datenbank "Bauernfunktionäre und ihre Nebenjobs", www.nabu.de/landwirtschaft/datenbank.htm

sichtspunkt, dass das Allgemeinwohl zu Gunsten einzelner Interessen geopfert wird, durchaus als problematisch, wenn man das landläufige Verständnis von ‚Demokratie‘ zugrunde legt. Andererseits existiert auch die Sichtweise, dass solche Arrangements natürlichen Prozessen in einer Demokratie entsprechen, nämlich dem Versuch einzelner Gruppierungen ihren Willen bei ihren Volksvertretern in der Regierung durchzusetzen.

2.2 Ver(natur-)wissenschaftlichung der Ernährung

Im 19. Jahrhundert hat sich aus der sich zunehmend differenzierenden organischen Chemie (Biochemie, Physiologie) unter Einbezug von Erkenntnissen der Ernährungslehre die Lebensmittelchemie als eigene Wissenschaft herausgebildet. Die Etablierung der neuen Disziplin Lebensmittelchemie war eng mit der Entstehung der Lebensmittelüberwachung verbunden. Mit der Einführung eines ersten Nahrungsmittelgesetzes gegen Verfälschungen im Jahre 1879 und einer systematischen, auf naturwissenschaftlichen Kriterien beruhenden Lebensmittelkontrolle war die Grundlage zur Verrechtlichung des Lebensmittelmarkts gelegt.

Im Ernährungsbereich liegt die Definitionsmacht bei naturwissenschaftlichen Disziplinen wie Ernährungswissenschaft⁹ oder Ernährungsmedizin. Ernährungsziele, wie etwa Referenzwerte und Zufuhrempfehlungen werden heute überwiegend im naturwissenschaftlichen Kontext diskutiert und festgelegt. Die Ver(natur-)wissenschaftlichung der Ernährung führt zwar zu objektivierbaren Bewertungssystemen und Empfehlungen, diese knüpfen jedoch nicht an die ernährungsbezogene Alltagspraxis und Esspraxis der KonsumentInnen an.

Obwohl Ernährung und Gesundheit in den Massenmedien mit Empfehlungen, Rezepten und Ratschlägen für gesunde Ernährung (Ernährungsaufklärung) präsent sind, bewirkt die Informationsfülle bis heute keine durchgreifenden Verhaltensänderungen. Angesichts dieser Diskrepanz plädiert Spiekermann dafür: „Ernährungswissenschaft sollte auch als Esswissenschaft verstanden werden, gilt es doch nicht die Ernährung, sondern das Essen zu verbessern. Das bedeutet eine grundsätzliche Rückfrage an die Struktur des Faches, seine Inhalte und Zielsetzungen“ [Spiekermann 2004]. Um Verhalten durch Ernährungskommunikation auf

Der Begriff Ernährungsziele steht hier für die Vorstellungen von richtiger (gesunder) Ernährung, vom richtigen Essen, bis hin zum richtigen Leben(ssstil). Die Formulierung von Ernährungszielen obliegt bislang überwiegend (natur)wissenschaftlichen ExpertInnen und ist kaum Gegenstand der öffentlichen politischen Diskussion. Weder die Politik noch nichtstaatliche Organisationen im Ernährungsbereich verfügen aktuell über wirksame Instrumente zur alltagsadäquaten oder zielgruppen-, gender- und lebensstilspezifischen Umsetzung von Ernährungszielen in der Bevölkerung. Hierzu erscheint es notwendig, die gegenwärtige Verengung der Perspektive auf einen naturwissenschaftlichen Zugang zu durchbrechen, die Aushandlungsprozesse über Ernährungsziele auch im politischen Raum zu verankern und dafür Sorge zu tragen, dass alltagspraktische Zugänge Eingang finden können.

⁹ Traditionelle und gemeinsame Zielsetzung von Agrar- und Ernährungsforschung war es die Ernährungslage der Bevölkerung zu verbessern. Die Verselbständigung der Ernährungswissenschaft hat dazu geführt, dass heute beide Wissensgebiete nebeneinander bestehen und kaum noch aufeinander Bezug genommen wird. Heute konkurriert die Ernährungswissenschaft mit der Medizin um wissenschaftliche Zuständigkeiten [vgl. Barlösius 2003]

der Basis wissenschaftlicher Ergebnisse langfristig zu verändern, müssen Forschungsergebnisse verständlich, alltagsadäquat und eindeutig sein. So analysiert der Historiker Hans Jürgen Teuteberg: „Die emotionalen und politischen Hindernisse bei der Rezeption von technischen Innovationen werden freilich oft unterschätzt. Dies hängt damit zusammen, dass die heutigen Vorstellungen von der sachgerechten menschlichen Ernährung immer noch stark von naturwissenschaftlichen Theorien des 19. Jahrhunderts geprägt werden. [...] Die Naturwissenschaftler können die ungeheure Vielfalt des Ernährungsgeschehens auf der anthropologisch-kulturellen Schiene methodologisch überhaupt nicht erfassen und deshalb auch keine individuell wirklich brauchbaren Rezepte geben. [...] Die Wissenschaftler sollten [...] sich um allgemeinverständliche ‚Laisierung‘ ihrer Ergebnisse bemühen. Dies ist eigentliche Kernfrage der weiteren Verbesserung der Ernährung und zugleich der Schlüssel für weitere Innovationen.“ [Teuteberg 2002]

2.3 Gesellschaftlicher Umgang mit Wissen

Das Verhältnis zwischen Wissen und Politik erfährt derzeit einen grundlegenden Wandel. Auch in der Ernährungspolitik nehmen Wissensbestände und Regelungsdichte rasant zu. Besondere Bedeutung kommt dem Umgang mit Nichtwissen¹⁰ und daraus resultierenden Unsicherheiten zu, die den politischen Entscheidungsprozess vor neue Herausforderungen stellen. Ernährungspolitik bleibt auf naturwissenschaftliche Expertise angewiesen, steht aber vor dem Problem, dass deren Anschlussfähigkeit und Legitimität zunehmend gefährdet ist. Es wird nicht die Bedeutung disziplinärer Wissenschaft in Frage gestellt, sondern ihre gesellschaftliche Einbettung verändert sich. Dieser Wandel lässt sich an der veränderten Strukturierung risikopolitischer Felder ablesen. Gerade die BSE-Krise hat offenbart, dass Risikodiskussionen nicht zufällig in Debatten über Ungewissheiten, Nichtwissen und Uneindeutigkeiten münden und diese Dynamik auf die nationalen und internationalen politischen Entscheidungsprozesse durchschlägt. [Bösch 2005].

Resümee

⇒ Mit der zunehmenden Ver(natur-)wissenschaftlichung von Ernährung (unter Fokussierung auf die stoffliche Ebene) entfernen sich die Erkenntnisse immer weiter vom alltagspraktischen Wissen. Die wissenschaftliche Perspektive nimmt Kompetenzen von AlltagsexpertInnen nicht auf. Der fehlende Alltagsbezug erschwert die Integration von wissenschaftlichen Erkenntnissen in den Ernährungsalltag und deren praktische Umsetzung in Form von Ernährungsaufklärung und Ernährungsempfehlungen. Ein Praxisbezug kann nicht nachträglich durch Übersetzung wissenschaftlicher Ergebnisse in eine allgemeinverständliche Sprache hergestellt werden.

¹⁰ Nichtwissen überschreitet wissenschaftliche Problem- und gesellschaftliche Erwartungshorizonte, liegt also außerhalb des Zugriffs der heute etablierten (politischen) Strategien. Die Probleme des Nichtwissens sind nicht vornehmlich Ausdruck eines Mangels an Wissen, sondern vielmehr das paradoxe Ergebnis fortlaufender Wissenssteigerung in modernen Gesellschaften, angesichts derer es immer schwieriger wird, zu entscheiden, ob die etablierten wissenschaftlichen Perspektiven zur Beschreibung und Lösung von Problemen adäquat sind. Diese Entwicklung erfordert die Gestaltung einer neuen Wissenspolitik. In diesem Zusammenhang wird die Öffnung von Wissenschaft für die Öffentlichkeit diskutiert, um dadurch die soziale Tragfähigkeit des generierten Wissens zu steigern (Science Assessment) [vgl. Bösch 2002].

Ein gravierendes Problem stellt die Abhängigkeit der Ernährungspolitik von politischen Konjunkturen und Lebensmittelskandalen dar. Die zunehmende Ver(natur-)wissenschaftlichung kann in Krisenfällen (z.B. BSE) und Fehlentwicklungen (z.B. ernährungsbedingte Krankheiten) in die ‚Sackgasse‘ führen und Lösungen sogar verhindern, da überwiegend naturwissenschaftliche Ansätze verfolgt werden, obwohl in der Ernährungsberatung die soziale Einbettung und Alltagsrelevanz eine bedeutende Rolle spielen. Objektiviertes Wissen sollte deshalb in mindestens gleichem Umfang durch praktisches Wissen ergänzt werden.

Ernährungspolitik muss sich den neuen gesellschaftlichen Herausforderungen in der Ernährung, wie etwa die Zunahme der Außer-Haus-Ernährung, Adipositas oder Globalisierung stellen. Eine Öffnung des dominanten naturwissenschaftlichen Zugangs um sozialwissenschaftliche Problemperspektiven¹¹ unter Berücksichtigung der Alltagsperspektive der KonsumentInnen, könnte neue Möglichkeiten für die Ernährungspolitik und ihre Akteure eröffnen.

2.4 Die BSE-Krise als Gelegenheitsstruktur für politischen Wandel

Die historische Konstellation des ‚Eisernen Dreiecks‘ aus Agrarpolitikern, landwirtschaftlichen Behörden und landwirtschaftlichen Interessengruppen hatte eine Vormachtstellung dieser Interessengruppen und Verbände zu Folge, so dass sich kein eigenständiges Profil nationaler Ernährungspolitik entfalten konnte. Ernährungspolitik wirkte vielmehr überwiegend als ‚verlängerter Arm‘ der Agrarpolitik mit dem prioritären Ziel, Absatzmärkte zu sichern. So schätzt auch Böschen: „Zwar sah sich die hoch subventionierte Agrarpolitik schon oft im Kreuzfeuer der Kritik, jedoch sind die Akteure in einem stabilen Politiknetzwerk miteinander koordiniert, sodass die Durchsetzung von neuen Problemnarrationen oder gar die Etablierung neuer institutioneller Strukturen mit erheblichen Barrieren konfrontiert sind“ [Bösch et. al 2003: 48].

Als Folge der tief greifenden, durch den BSE-Skandal ausgelösten Krise wurden die Machtstrukturen des Iron Triangle so geschwächt, dass das Kräfteverhältnis zwischen Agrarpolitik einerseits und Ernährungs- und Verbraucherschutzpolitik andererseits verschoben wurde und damit Veränderungspotenziale freigesetzt werden konnten. Die Schwächung des ‚Iron Triangle‘ setzte einen politischen Wandel in Gang, der weit über den Versuch hinausgeht, die BSE-Problematik zu bewältigen. Historisch gesehen wurde erstmals die Dominanz der landwirtschaftlichen Interessen zurück gedrängt. Damit hat die größte Krise der Landwirtschaft einen Politikwandel ausgelöst. Die deutsche Antwort auf die BSE-Krise war schließlich die ‚Agrarwende‘, in deren Zentrum die Förderung und Ausweitung des ökologischen Landbaus auf einen Anteil von 20 Prozent im Jahr 2010 steht. Das Schlagwort ‚Agrarwende‘ steht aber auch für die Umwandlung des Bundeslandwirtschafts- in das Bundesverbraucherministerium, also der Integration von gesundheitlichem Verbraucherschutz und Lebensmittelsi-

¹¹ Spiekermann merkt hierzu an: „Das Jahr 1972 markiert eine Wende in der ernährungswissenschaftlichen Forschung. Wurde Nahrung/Ernährung zuvor vorrangig durch die Naturwissenschaften oder aber die angewandten Sozialwissenschaften erforscht, begann mit dem in diesem Jahr erschienenen Band "Der Wandel der Nahrungsgewohnheiten unter dem Einfluss der Industrialisierung" eine zuerst verhaltene, sich seit Beginn der 1980er Jahre jedoch schnell intensivierende Auseinandersetzung der Kulturwissenschaften mit dem sozialen Totalphänomen Nahrung/- Ernährung.“ [Spiekermann 2002]

cherheit in das BMVEL. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die Agrarwende eine adäquate Antwort¹² auf die mit der BSE-Krise zutage getretenen Probleme ist.

Organisatorische, personelle und strategische Schwächen sowie eine Serie von Defiziten in der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit machten die BSE-Krise zur politischen Krise in Deutschland. Anders in der Schweiz: Dort hatte die Regierung gezielt Kontrollen mit einem kooperativen Verfahren unter Einbeziehung der Landwirte eingeführt (aktives BSE-Untersuchungsprogramm ab 1999). Mittels eines eigens entwickelten Kommunikationskonzeptes wurden die Landwirte und andere betroffene Akteure aktiv einbezogen. Schweizer PolitikerInnen warben um die Mitwirkung der Akteure und sicherten Vertraulichkeit zu. Die Landwirte wurden sowohl für den Marktwert der Tiere als auch für die Untersuchungskosten entschädigt. Die Landwirte, aber auch die Schlachthöfe konnten – anders als in Deutschland – sicher sein, dass die Entdeckung eines BSE-Falls nicht zur Existenzfrage wird, zumal nur die Kohorte getötet wurde und ein direkter finanzieller Schaden für die Landwirte nicht zu befürchten war. Die Einführung dieses Kooperationskonzeptes mit den Landwirten im Jahr 1999 führte zu einem positiven Meldeverhalten: fast 100 Prozent aller Fälle, die sich im BSE-Test als positiv erwiesen, wurden von den Schweizer Landwirten vorab gemeldet; in einem EU-Bericht¹³ wird die Schweiz als das einzige europäische Land mit einem ‚aktiven Überwachungssystem‘ hinsichtlich der BSE-Krankheit bezeichnet [Luhmann 2001].

Die langjährige Ignoranz der zuständigen Ministerien und der nachgeordneten Veterinärüberwachung und die Strategie des ‚In Sicherheit Wiegens‘ der Bevölkerung durch politische Akteure verhinderte in Deutschland die frühzeitige Aufdeckung von BSE-Fällen. Die BSE-Bekämpfung wurde in Deutschland nicht zur gemeinsamen Sache von Politik und Betroffenen gemacht. Die gewählten Maßnahmen und die Kommunikationsstrategie waren der Kooperation und Vertrauensbildung nicht förderlich. Es wurden keine Anreize geschaffen nach Verdachtsfällen zu suchen und den zuständigen Behörden zu melden. In Deutschland waren die denkbar schlechtesten Voraussetzungen für eine Bereitschaft gegeben, Verdachtsfälle zu melden, da die Bestätigung eines BSE-Falls zum wirtschaftlichen Ruin des Landwirtes führen konnte. Im Gegensatz hierzu wurde in der Schweiz auf Offenheit und Transparenz im Umgang mit BSE gesetzt, relevante Akteure wurden in die Erarbeitung von Handlungsstrategien eingebunden. Dadurch konnte einerseits Vertrauen entstehen, andererseits wurden Anreize für die Landwirte geschaffen, Verdachtsfälle freiwillig zu melden (Mraz et al. 2005).

Die in Folge der BSE-Krise geführte gesellschaftliche Diskussion (Ende 2000/Anfang 2001) fokussierte auf die Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und die Verbesserung der Lebensmit-

¹² Allenfalls kann das neue Risikokonzept mit der Trennung von Risikoanalyse und Risikomanagement und der Gründung von zwei neuen Bundesbehörden (Bundesinstitut für Risikobewertung - BfR und Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit - BVL) sowie die Auflösung des Bundesamtes für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärwesen - BgVV) als eine direkte Antwort auf die BSE-Krise gewertet werden. Eine Anpassung des nationalen Risikokonzeptes war allerdings aufgrund der Umstrukturierungen auf EU-Ebene mit der Gründung der Europäischen Lebensmittelbehörde und der Implementierung eines neuen Risikokonzeptes - auch unabhängig von der BSE-Krise - notwendig geworden.

¹³ Zusammenfassender Bericht des Wissenschaftlichen Lenkungsausschuss der EU-Kommission für Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 06.07.2000

telsicherheit. Das Thema Lebensmittelsicherheit wurde zum obersten Politikziel erklärt. Die Dominanz dieses Diskurses in Politik und Öffentlichkeit schlug sich auch in Form von institutioneller Neuordnung nieder. Aus der Bündelung der bis dahin verstreuten Kompetenzen für Ernährungs- und Verbraucherschutzpolitik im BMVEL resultierte jedoch keine Stärkung der Ernährungspolitik. Eine Ursache scheint in der Schwierigkeit der Zusammenführung von Politikebenen mit divergierenden Zielen, wie wettbewerbsorientierte Agrarpolitik, Ernährungspolitik sowie gesundheitlichem Verbraucherschutz zu liegen. Zudem ist es nicht gelungen bestehende Konfliktlinien zu überwinden, indem „ein Interessengegensatz, der bislang zu den Bereichen Gesundheit und Umwelt mit je eigenen Ministerien existierte, partiell in einer Institution inkorporiert“ [Brunswicker 2002: 29] wurde. Es stellt sich die Frage, warum die Gunst der Stunde nicht dazu genutzt wurde eine ‚Ernährungswende‘ zu initiieren.

Resümee

⇒ Das Politikfeld Ernährung bildet immer noch kein eindeutig abgegrenztes, politisches Regelungsfeld, sondern ist weiterhin fragmentiert¹⁴, eine übergreifende Systematik, wie im Bildungs- oder im Gesundheitssystem, ist nicht erkennbar. Die Dominanz der Agrarperspektive und die Zurückdrängung der Ernährungsperspektive manifestieren sich bis heute in Agrar- und Ernährungspolitik und Agrarwirtschaft, spiegelt sich aber auch in Ausbildung und Lehre und in der Ausrichtung der Agrar- und Ernährungsforschung wieder, die sich - auch im dritten Jahr nach Einleitung der Agrarwende - überwiegend mit klassischer Landwirtschaftsforschung oder Forschung im Sinne von Wirtschaftsförderung beschäftigt und Verbraucherschutz- und Ernährungsziele kaum berücksichtigt. Vielmehr muss sich der Versuch der Neuorientierung der Agrar- und Ernährungsforschung auch heute noch dem Beharrungsvermögen der Agrarinteressen stellen¹⁵.

¹⁴ Der Begriff Fragmentierung bezeichnet die Tatsache, dass die verschiedenen mit Ernährung befassten Institutionen und Handlungssphären kein funktional zusammengehöriges Politikfeld bzw. Handlungs- und Steuerungszusammenhang bilden. [vgl. Wiesenthal 2002]

¹⁵ Das Positionspapier „Zukunft der Agrar- und Ernährungsforschung in Deutschland“ vom September 2002 (beschlossen von Alexander Müller BMVEL; Dr. Born Deutscher Bauernverband; Dr. von Cramon-Taubabel Institut für Agrarökonomie, Göttingen, Dr. Hensche Fachbereichstag der Fachhochschulen im Agrarbereich; Dr. Heß Universität Kassel, Fachbereich Ökologischer Landbau; Dr. Isermeyer Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft; Dr. Meinhold Vorsitzender des Senats der Bundesforschungsanstalten; Dr. Petersen Vorsitzende des Fakultätentages Agrarwissenschaften und Ökotropologie; Dr. Schulze-Pals Umweltministerium Nordrhein-Westfalen [vgl. Müller et. al. 2002]) beschränkt sich auf die Forderung, die traditionellen Forschungsfelder zu erweitern. Auch in der Stellungnahme des Dachverbandes wissenschaftlicher Gesellschaften der Agrar-, Forst-, Ernährungs-, Veterinär und Umweltforschung (DAF) kommen Ernährungsziele und Ernährungsforschung nicht vor [vgl. Isermeyer et. al. 2002].

3. Internationaler Kontext der Lebensmittelpolitik

3.1 Codex Alimentarius

Die Internationalisierung des Lebensmittelrechts wird außerhalb von Fachkreisen kaum wahrgenommen. Die Codex Alimentarius-Kommission (CAK) ist ein gemeinsames Unterorgan von Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) und World Health Organization (WHO) und arbeitet weltweit gültige Lebensmittelstandards aus. Fast 170 Staaten sind Mitglied der CAK, die damit 97 Prozent der Weltbevölkerung vertritt¹⁶. Die internationalen Standards für Lebensmittelsicherheit und die Empfehlungen für eine richtige Ernährung, die von den Mitgliedern in nationales Recht umgesetzt werden müssen, haben eine hohe Bedeutung erlangt, obwohl die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet werden können die Standards anzuerkennen. Die Ergebnisse der Standardisierung werden in Form von Praxisbestimmungen, Leitlinien und Empfehlungen in der Sammlung ‚Codex Alimentarius‘ vorgelegt. Die Schaffung von Codex-Standards dient der Festsetzung von Anforderungen an Lebensmittel in Bezug auf ihre Zusammensetzung, Behandlung, Qualität und Kennzeichnung, unabhängig davon, ob sie verarbeitet, halbfertig oder unverarbeitet sind. Insgesamt hat die CAK seit ihrer Gründung über 250 Standards und mehrere tausend Höchstwerte für Pestizide und Stoffe mit pharmakologischer Wirkung aufgenommen. In der Vielzahl dieser Normen und regulierten Bereiche zeigt sich die umfassende Bedeutung der internationalen Ebene für die Lebensmittelsicherheit und den Verbraucherschutz.

3.2 International Food Standard

Der 2002 eingeführte International Food Standard (IFS), nimmt Eigenmarkenproduzenten in die Verpflichtung, ihre Qualitätssysteme sowie Managementkonzepte über den gesamten Herstellungsprozess überprüfen zu lassen. Ziel des neuen Standards ist die Verbesserung der Produktqualität und Vergleichbarkeit der Produktionsstätten von Lebensmittelherstellern. [International Food Standard]

Schlüsselkriterien des IFS sind

- Lebensmittelsicherheits- und Managementsysteme,
- Gute landwirtschaftliche Praxis / Herstellungspraxis / Handelspraxis,
- HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point)¹⁷.

Die großen Handelsketten (Metro, Rewe, Aldi, Edeka) haben ihre Lieferanten aufgefordert, sich nach IFS zertifizieren zu lassen. Das betrifft insgesamt rund 7.000 Betriebsstätten in Deutschland. Der IFS wurde in Deutschland von der Bundesvereinigung deutscher Handelsverbände e.V. (BDH) entwickelt.

¹⁶ Bis 2013 ist die Mitgliederzahl auf 185 Staaten und die EU als Mitgliedsorganisation angewachsen (<http://www.codexalimentarius.org/members-observers/en/>, updated 29.5.2013)

¹⁷ Das HACCP-Konzept ist international als ein lebensmittelspezifisches System der Prävention anerkannt. Seit Mitte der 70er Jahre gibt die Codex Alimentarius Kommission von FAO und WHO entsprechende Empfehlungen und Umsetzungsleitlinien heraus. Auf EU Ebene ist dieses System seit 1993 (Richtlinie 93/43 über Lebensmittelhygiene) verbindlich für alle Lebensmittel vorgeschrieben.

Er wird vom Zusammenschluss internationaler Einzelhändler, der Global Food Safety Initiative (GFSI) in Paris unterstützt. Die IFS-Zertifizierung wird durch unabhängige Auditororganisationen durchgeführt. Diese müssen eine langjährige Audit-Erfahrung im Lebensmittelbereich nachweisen und werden ihrerseits regelmäßig von einer Kontrollinstanz akkreditiert.

3.3 EU-Ebene: Weißbuch für Lebensmittelsicherheit

In kaum einem anderen Wirtschaftsbereich sind die gesetzlichen Vorschriften und Rahmenbedingungen so deutlich durch die Europäische Union (EU) geprägt wie in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Der Agrar- und Lebensmittelmarkt ist spätestens seit den Verträgen von Maastricht aus dem Jahr 1993 weitgehend harmonisiert, d.h. der nationale Gestaltungsspielraum ist in diesen Politikbereichen beispielsweise im Vergleich zum Gesundheitswesen bzw. der Gesundheitspolitik sehr gering. Umso deutlicher spiegeln sich politische und rechtliche Veränderungen der Rahmenbedingungen auf EU-Ebene im nationalen Kontext wider.

Die Lebensmittelkrisen der vergangenen Jahre hatten meist nicht nur nationale Ausprägungen und Wirkungen, sie wirken auch zunehmend grenzüberschreitend. Trotz einer weitgehenden Angleichung durch das EU-Recht haben sich die nationalen Lebensmittelgesetzgebungen bei der Krisenbekämpfung als großes Hemmnis herausgestellt. In diesem Kontext diskutiert die EU-Kommission seit 1998 Maßnahmen zur Lebensmittelsicherheit, die im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit vom 12. Januar 2000 erstmals konkret ausgeführt wurden.

Zu diesen Maßnahmen gehörte auf institutioneller Ebene die Gründung einer Lebensmittel- und Veterinärbehörde in Dublin (Food and Veterinary Office - FVO 1997), die die Lebensmittelüberwachung in den Mitgliedstaaten und Importe aus Drittstaaten überwacht und auditiert. Die Verantwortung für die Einhaltung der EU-Rechtvorschriften zu Lebensmitteln liegt bei den Mitgliedstaaten, das Lebensmittelveterinäramt stellt sicher, dass diese Gemeinschaftsvorschriften in den Mitgliedstaaten angewandt werden.

Eine weitere Initiative war die Gründung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, EFSA 2002), die die Mitgliedsstaaten und ihre zuständigen Behörden auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse berät und bei der Rechtsetzung unterstützt. Die EFSA erstellt unabhängige Gutachten und macht der Öffentlichkeit Informationen zu vorhandenen, identifizierbaren Risiken zugänglich. Sie führt Risikobewertungen (wissenschaftliche Gutachten, Datenerhebung und -analyse, Identifizierung neuer Risiken, Vernetzung der bestehenden wissenschaftlichen Einrichtungen) durch und ist für Risikokommunikation zuständig. Das Risikomanagement verbleibt weiterhin bei der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus befasst sich die EFSA mit Beratung in lebensmitteltechnischen Fragen zur Unterstützung der Politik und Rechtsetzung in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Ernährung wie auch Tiergesundheit, Tiererschutz und Pflanzengesundheit sowie gentechnisch veränderte Erzeugnisse. Die EFSA erhebt und analysiert Daten beispielsweise zu Ernährungsverhalten, Exposition und Risiken zwecks Überwachung der Lebensmittelsicherheit und stellt den laufenden Betrieb des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel sicher. In der EFSA sind zudem die früheren wissenschaftlichen Ausschüsse der Kommission zu acht neuen Ausschüssen reformiert integriert worden.

Weitere Maßnahmen wurden auf gesetzgeberischer Ebene ergriffen.

Die Etablierung eines Europäischen Lebensmittelgesetzes (EU-Basisverordnung; EG VO 178/2002), das sowohl die Integration des Vorsorgeprinzips, den Aufbau eines EU-weiten Schnellwarnsystems, als auch die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln vorschreibt. Dies stellt einen konzeptionellen Bruch mit den bisherigen Grundsätzen europäischer Ernährungspolitik dar, die auf die Harmonisierung nationaler lebensmittelrechtlicher Vorschriften setzte und kein eigenständiges europäisches Lebensmittelrecht vorsah.

Das Prinzip ‚vom Acker bis zum Teller‘ und damit die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln wird im Lebensmittelrecht verankert und gilt seit 2005 EU-weit. Den Akteuren der Futter- und Lebensmittelwirtschaft wird damit Verantwortung für die Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln zugewiesen. Sie sind damit zum Aufbau eines erweiterten Schnellwarnsystems für die gesamte Lebensmittelkette einschließlich Futtermittel verpflichtet. Dabei wird das Grundprinzip berücksichtigt, dass die Aktivitäten der Akteure der Lebensmittelkette und der staatlichen Lebensmittelkontrolle ineinander greifen. Darüber hinaus wurden Europäische Richtlinien für die amtlichen Kontrollprogramme der Mitgliedstaaten, die Probenahme und Analyse sowie die Festlegung von Qualitätsnormen für die beauftragten Laboratorien festgelegt.¹⁸ Im Zuge des Europäischen Lebensmittelrechts ist bis 2007 die Neufassung der Hygienevorschriften, der Kontrollverordnung sowie der Regeln für die amtliche Futter- und Lebensmittelkontrolle geplant.

Die europäische Neuausrichtung der Ernährungspolitik schlägt sich in den nationalen Rechtsrahmen deutlich nieder. Die EU-Mitgliedstaaten müssen ihr nationales Lebensmittelrecht bis zum 01.01.2007 an die neue Basis-Verordnung anpassen. In Deutschland hat das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) im Herbst 2003 einen Entwurf für ein Deutsches Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (DFLG) vorgelegt. Der Gesetzentwurf entspricht weitgehend der im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit formulierten Strategie der EU, ein einheitliches, die gesamte Lebensmittelkette umfassendes Konzept zugrunde zu legen. Futtermittel werden als Teil der Lebensmittelkette verstanden. Die Verantwortung für sichere Lebens- und Futtermittel liegt damit in erster Linie bei der Wirtschaft und den Unternehmen. [Müller 2004]

4. Politikwandel auf nationaler Ebene

4.1 Wende in der Risikopolitik

Der Umgang mit Krisen gehört heutzutage zum politischen Geschäft – gerade auch in der Ernährungspolitik. Manche Krisen ziehen politische Reaktionen nach sich, andere rechtliche Regelungen oder die Intensivierung der Kontrollen; alle klingen nach einer gewissen Zeit ab. Unter bestimmten Bedingungen besitzen Krisen eine unsteuerbare Dynamik, die zu einem grundlegenden Politikwechsel

¹⁸ Quellen: RL 89/397/EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) über die amtliche Lebensmittelüberwachung;
RL 93/99/EWG über zusätzliche Maßnahmen im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung;
RL 93/43/EWG über Lebensmittelhygiene

führen kann. Die BSE-Krise, die mit dem ersten deutschen BSE-Fall am 26. November 2000¹⁹ begann, entfesselte eine öffentliche Diskussion, die einen einschneidenden Wandel für die ‚fest betonierte‘ Agrarpolitik und die erstarrte Ernährungs- und Verbraucherschutzpolitik auslöste [Rehaag, Waskow 2004, Barlösius 2003].

Ziel des Politikwechsels war die Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit sowie die Umsetzung einer Agrarwende. Grundlage der Neuorganisation war das Gutachten von Hedda von Wedel, Präsidentin des Bundesrechnungshofes und Beauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, das im Wesentlichen der Grundidee folgt, die in der EU entstehenden Strukturen in Deutschland nachzubilden [Wedel 2001]. Das Wedel-Gutachten erfüllte jedoch nicht die Funktion einer problembezogenen Schwachstellenanalyse, sondern bekräftigt den Glauben in die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft, objektiv und umfassend über Problemlagen informieren und im Bedarfsfall die Öffentlichkeit mit (natur)wissenschaftlicher Expertise instruieren zu können. Das setzt einen weitgehenden Konsens der ExpertInnen voraus, von dem jedoch in einer modernen Risikogesellschaft generell nicht ausgegangen werden kann. Politik muss in der Lage sein, Risikomanagement zu betreiben, auch wenn die Wissenschaft kein objektives Wissen zur Verfügung stellen kann. [Böschen et al. 2002]

Im April 2002 legte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Neuorganisation von gesundheitlichem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit vor²⁰. Zur Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wurde eine Neustrukturierung des Risikokonzeptes auf nationaler Ebene beschlossen. Kernstück des Gesetzentwurfs ist die Trennung von Risikobewertung auf der einen und Risikokommunikation und -management auf der anderen Seite. Am 30. April 2002 führte der Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zu dem o.g. Gesetzentwurf eine öffentliche Anhörung durch²¹. Der Bundesrat kritisierte im Mai 2002, „dass mit der Neuorganisation keine Analyse der Zuständigkeiten anderer Bundesressorts und deren nachgeordneten Einrichtungen mit dem Ziel einer effektiven und zweckmäßigen Bündelung der zersplitterten Zuständigkeiten v.a. in den Bereichen Trinkwasser, Gentechnik, Biozid-Richtlinie, Pflanzenschutzmitteln und Chemikaliengesetz vorgenommen wurde. Es wurde befürchtet, dass es wegen der komplizierten Zuständigkeiten und Schnittstellen zu erheblichen Effizienz- und Synergieverlusten kommt.“ [Bundestagsdrucksache 14/9008, 2002]. Der Gesetzentwurf wurde am 15. Mai 2002 vom Bundestag beschlossen²². In der Folge wurde das Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) am 01.11.2002 im Zuge der Neuordnung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit aufgelöst. Seine Aufgaben werden nun von drei Einrichtungen des Bundes wahrgenommen: dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL, Braunschweig), der Bundesforschungsanstalt für die Viruskrankheiten der Tiere (BFAV, Insel Riems) und dem Bun-

¹⁹ Der erste deutsche BSE-Fall bezieht sich auf ein Rind, das aus Deutschland stammt und dort aufgewachsen und erkrankt ist.

²⁰ Bundestagsdrucksache „Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit 14/8747“ vom 08.04.2002

²¹ Ergebnisse der Anhörung im Protokoll der 94. Sitzung des 10. Ausschusses vom 30. April 2002

²² Bundestagsdrucksache 14/9064 vom 15.05.2002

desinstitut für Risikobewertung (BfR, Berlin). Im Folgenden werden die wichtigsten resultierenden Einzelmaßnahmen dargestellt.

Gründung des Bundesinstituts für Risikobewertung

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) übernimmt die Aufgabe der Risikobewertung, die wissenschaftliche Beratung und Unterstützung für die Rechtsetzung und die Politik der Bundesregierung, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Lebensmittelsicherheit und den gesundheitlichen Verbraucherschutz auswirken. Als eigenständiges Bundesinstitut soll es insbesondere die wissenschaftlichen Bewertungen über gesundheitliche Risiken im Bereich der Lebensmittelsicherheit, bei Verbraucherprodukten und im Bereich des Verbraucherschutzes abgeben. Es ist Ansprechpartner für die Europäische Lebensmittelbehörde (EFSA) und zuständig für eine frühzeitige Unterrichtung der politischen Gremien sowie der Öffentlichkeit über vorliegende Erkenntnisse hinsichtlich Gefährdungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit oder des Verbraucherschutzes. Staatssekretär Alexander Müller weist anlässlich der Amtseinführung des Leiters des BfR im Oktober 2001 auf Konfliktpotenziale hin, die mit einer starken unabhängigen Stelle vorprogrammiert sind: „Es wird eine unabhängige und glaubwürdige wissenschaftliche Stelle zur Bewertung gesundheitlicher Risiken geschaffen. [...] Das wird für die Politik und Sie sicher nicht unbedingt einfach werden. Eine selbstbewusste Stelle, die unabhängig ist, wird sich öffentlich äußern, wird Transparenz herstellen und wird auch Themen, die der Politik oder vielleicht auch der Wirtschaft nicht immer zu diesem Zeitpunkt genehm sind, öffentlich diskutieren. Dies ist aber die Aufgabe einer solchen Stelle und da kann es und wird es auch nicht einen Maulkorb geben. [...] Wir erhoffen uns natürlich auch, dass Risiken von dieser wissenschaftlichen Stelle früher erkannt werden, bevor sie entweder medial aufgegriffen werden oder volkswirtschaftliche Schäden verursacht haben“²³.

Gründung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) übernahm die Aufgaben des Risikomanagements und der Risikokommunikation. Es ist u.a. zuständig für die Zulassung von Stoffen und Produkten, die gesundheitliche Risiken bergen und mittel- oder unmittelbar mit der Lebensmittelsicherheit in Zusammenhang stehen. Es wirkt an der Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung von Gesetzen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit mit sowie an der Vorbereitung und Begleitung von Überwachungsprogrammen und -plänen der Bundesländer. Es dient als Kontaktstelle für das Lebensmittel- und Veterinäramt in Dublin, bereitet Kontrollen der EU vor und begleitet das europäische Schnellwarnsystem.

Neuzuordnung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Im Zuge der Neuordnung der Risikobewertung und des Risikomanagements wurde die Zulassung

²³ Statement des BMVEL-Staatssekretärs Alexander Müller auf dem BLL-Forum „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland“ am 16.10.2001 auf der ANUGA Köln

von Futtermittelzusatzstoffen vom Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Bewertung von Pflanzenschutzmitteln von der Biologischen Bundesanstalt (BBA) in das neu gegründete Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) verlegt. Das BfR ist zuständig für die Bewertung des gesundheitlichen Risikos von Pflanzenschutzmitteln. Diese Bewertung ist eine der Grundlagen für die Festsetzung von Höchstmengen für Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, die in Lebensmitteln enthalten sein dürfen. Zugleich dient die gesundheitliche Bewertung auch der Festlegung von Sicherheitsmaßnahmen beim Umgang mit Pflanzenschutzmitteln.

Bündelung der Zuständigkeit für Tierseuchen

Im Rahmen der Umstrukturierung des BMVEL wurden die Kompetenzen der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere (BFAV) ausgeweitet. Die selbstständige Bundesoberbehörde betreibt Forschung auf dem Gebiet der Infektionskrankheiten und nimmt die ihr nach dem Tierseuchengesetz zugewiesenen Aufgaben wahr.

4.2 Exkurs Risikopolitik

Risikobewertung

Risikobewertung zielt, durch exakte Beschreibung und Charakterisierung sowie realistische Abschätzung der Risiken, auf das rechtzeitige Erkennen von Gefahren ab. Sie dient der wissenschaftlichen Beratung von Politik und Administration und der neutralen Information der Öffentlichkeit. Wie der von der EU-Ebene übernommene Anspruch erfüllt werden kann, dass bei einer Risikobewertung neben wissenschaftlichen auch gesellschaftliche, wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkte, Traditionen und Umwelterwägungen wie auch die Frage der Kontrollierbarkeit zu berücksichtigen sind, ist noch zu zeigen. Die mit der Risikobewertung betraute wissenschaftliche Stelle sollte unabhängig sein, um eine gewisse Neutralität und Offenheit bzgl. der einzubeziehenden außerwissenschaftlichen Kriterien zu gewährleisten und das Vertrauen der VerbraucherInnen gewinnen zu können. Nach Auffassung der Bundesregierung kann dies nur gewährleistet werden, wenn sie strikt vom politischen Risikomanagement getrennt wird.

Mit der EU-Verordnung 178/2002 hatte sich eine Öffnung der Ernährungspolitik für eine zivilgesellschaftliche Beteiligung bereits angedeutet. Die EU-Kommission hat am 06. August 2004 beschlossen, bei der Europäischen Lebensmittelbehörde eine ‚Beratende Gruppe für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit‘ einzusetzen. Damit werden „eine stärkere Beteiligung der Bürger und Verbände“ gewährleistet und partizipative Aushandlungsprozesse forciert, die „zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs“ führen. [EU Kommission 2004a]

Mit dem neuen Lebensmittel- und Futtermittelgesetz (LFGB)²⁴ soll die EU-Verordnung 178/2002 in nationales Recht umgesetzt werden; gleichzeitig werden das bisherige Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-Gesetz (LMBG) und weitere Gesetze (z.B. Fleischhygienegesetz, Biergesetz usw.) abgelöst. Besondere Beachtung hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit gilt dem § 70 des LFGB, in wel-

²⁴ Gebilligter Entwurf des Bundeskabinetts vom 19.05.2004; zum 01.01.2005 soll das LFGB in Kraft treten.

chem § 9 und 10 der EU-Verordnung umgesetzt werden. So soll nicht nur die Erarbeitung, Bewertung und Überprüfung des Lebensmittelrechts durch Konsultation der Öffentlichkeit gewährleistet, sondern die Öffentlichkeit auch im Rahmen des Erlasses von Rechtsverordnungen zum Lebensmittelgesetz konsultiert werden.

Risikomanagement

Risikomanagement umfasst Aufgaben der Rechtsetzung, wie den Erlass von Verordnungen und Gesetzen. Hierfür zuständig sind die EU, der Bund und die Länder. Die wesentlichen Entscheidungen trifft allerdings die EU. Verhandlungen auf europäischer Ebene sind immer sehr komplex, da die Mitgliedsstaaten häufig divergente Standpunkte vertreten. Hinzu kommt, dass Vorhaben in unterschiedlichen Fachausschüssen verhandelt werden. So ist das BMVEL in zahlreichen Ausschüssen der EU-Kommission vertreten. BMVEL-VertreterInnen wirken in so genannten Komitologie-Ausschüssen²⁵, die zuständig sind für die Durchführungsregelungen der EU-Kommission, in den Ausschüssen des Agrarates, des Rates für Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus an der Rechtsetzung der EU mit.

Ein weiterer Aufgabenbereich des Risikomanagements ist der Vollzug der Rechtsvorschriften, z.B. durch Verwaltungsvorschriften und Kontrolle, ob die rechtlichen Vorgaben von der Wirtschaft eingehalten werden. Dem Bund kommt hierbei die Koordination des Vollzugs und der Kontrolle zu. Angesichts der Tatsache, dass in Deutschland knapp 14.000 Gemeinden und 400 Kreise am Vollzug beteiligt sind, wird die Schwierigkeit dieser Aufgabe deutlich. Sie birgt die Gefahr einer uneinheitlichen Verwaltungs- und Vollzugspraxis, beispielsweise in Form unklarer Vorgaben für die Wirtschaft sowie einer Verunsicherung der VerbraucherInnen. Ziel muss es daher sein, in Deutschland eine einheitliche Rechtsanwendung (national und EU-konform) und ein koordiniertes Bund-Länder-Krisenmanagement zu etablieren.

Risikokommunikation

Risikokommunikation umfasst die Informationsvermittlung über die Beschaffenheit, Bewertung und Bewältigung von Risiken für Mensch und Umwelt sowie den Informationsaustausch über die entsprechenden Risiken zwischen gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Institutionen. Sie erfolgt in vielfältigen Formen des direkten Austausches zwischen VertreterInnen gesellschaftlicher Gruppen (beispielsweise Unternehmen, Bürger) und PolitikerInnen und indirekt, über die Medien vermittelt, wobei diese ihre Funktion sehr flexibel gestalten: Über die Rolle der reinen Vermittlung von Informationen hinaus treten sie selbst als Akteure mit eigenen Interessen und Zielen auf. Zur Risikokommunikation gehört auch die auf Vereinbarungen beruhende Benachrichtigungspflicht bei Unfällen und Naturkatastrophen. Schließlich können auch öffentliche Meinungskundgabe und Konfliktaustragung, wie sie z.B. bei Demonstrationen und öffentlichen Podiumsdiskussionen denkbar sind, Risikokommunikation sein.

²⁵ Unter Komitologie versteht man die Konsultation von Ausschüssen, die die Kommission bei der Verabschiedung von Durchführungsmaßnahmen zu Rechtsakten des Rates unterstützen, wobei die Durchführungsbefugnisse der Kommission übertragen wurden.

Resümee

⇒ Wie viele Lebensmittelkrisen hat auch die BSE-Krise deutlich gezeigt, dass die Vertrauensdefizite der VerbraucherInnen in Politik und Wissenschaft eng mit der Intransparenz von Entscheidungsprozessen und den mangelnden Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen zusammenhängen.

Das neue Risiko-Konzept hält an dem traditionellen Vertrauen in die ExpertInnen fest und besitzt eine stark wissenschaftszentrierte Perspektive, die davon ausgeht, dass Politik komplexe Probleme durch objektives ExpertInnenwissen lösen kann. Zudem berücksichtigt es nicht das Problem unterschiedlicher Risikowahrnehmungen in Öffentlichkeit, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik und reduziert die Risikokommunikation zu einem Monolog von der Wissenschaft zur Öffentlichkeit bzw. Politik. (Böschen et al. 2002)

Die einschneidenden Veränderungen in der Ernährungs- und Agrarpolitik der letzten Jahre gehen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene auf markante Risikodebatten (BSE- und andere Lebensmittelkrisen) zurück. Der Umgang mit Nicht-Wissen und Unsicherheiten im Zusammenhang mit Risiken führte zu einem Verlust an Glaubwürdigkeit von Politik und Wissenschaft bei der Bevölkerung. Die BSE-Krise stellte den Wendepunkt in der Risikopolitik fast aller EU-Staaten dar. Zentrales Element ist eine systematische Unterscheidung von Risikobewertung und Risikomanagement.

In Deutschland wird im Rahmen der Reform der Risikoanalyse ein Schwerpunkt auf die Stärkung des ‚objektiven Wissens‘ gelegt (vgl. Ver(natur-)wissenschaftlichung der Ernährung: 8). Bei der BSE-Krise handelt es sich v.a. um eine Glaubwürdigkeitskrise von Wissenschaft und Politik, ‚objektives Wissen‘ erscheint angesichts dessen nicht als der geeignete Ansatzpunkt zur Wiederherstellung des Vertrauens der Öffentlichkeit. Die Stärkung des Kommunikationsflusses von der Wissenschaft an die Öffentlichkeit entspricht nicht den aktuellen Erfordernissen einer wechselseitigen Rezeptivität, die ohne Förderung eines Kommunikationsflusses von der Gesellschaft an die Wissenschaft nicht zu erreichen sein wird. Um die Vertrauenskrise zu bewältigen, bedarf es neuer Kommunikations- und Partizipationsmodelle. Eine ernährungspolitische Nachhaltigkeitsstrategie erfordert eine Aufwertung partizipativer Politikmuster²⁶, eine nachhaltigkeitsorientierte Wissenschaft²⁷ und impliziert Bemühungen um die Entwicklung einer akteursübergreifenden, gemeinsamen

²⁶ vgl. die Nachhaltigkeitspolitik der Niederlande: Auf staatlicher Ebene waren die Niederlande Vorreiter bei der politischen Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts. Sie legte bereits 1989 ihren am Nachhaltigkeitskonzept orientierten "National Environmental Policy Plan (NEPP)" vor, der den Grundstein für eine partizipative Politik mit den BürgerInnen setzte. Das Programm wurde zuletzt im Jahr 2001 fortgeschrieben (Vierter Nationaler Umweltleitplan NMP4) mit einem Planungszeitraum bis zum Jahr 2030. [vgl. www.vrom.nl; Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, Den Haag]

²⁷ „Nachhaltigkeitsorientierte Wissenschaft verbindet im Verständnis der Kulturlandschaftsforschung Österreich (KLF) engagierte, handlungsorientierte Wissenschaft mit theoretischen und methodischen Arbeitsprozessen. Sie unterstützt umfassende gesellschaftliche Prozesse, die in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung gehen. Sie versucht diese Prozesse zu erforschen, zu evaluieren und einzuleiten sowie mögliche und dafür notwendige Änderungen zu initiieren. Nachhaltigkeitsorientierte Wissenschaft tritt als Moderator und Koordinator von Änderungsprozessen auf. Sie unterstützt vor allem die Bereiche Partizipation, Kooperation, Konfliktlösungen, Risikomanagement und Kommunikation. Zentrale Rolle kommt dabei der Kommunikation und dem gemeinschaftlichen Arbeiten mit allen relevanten Akteuren zu, wodurch das

Problemwahrnehmung und darauf aufbauender, gemeinsamer Problemlösungen für eine nachhaltigere Ernährung. Partizipation bedeutet mehr Demokratie zu wagen und ist von hoher Relevanz für sozial-ökologische Transformationen in der Ernährung.

Nicht-Wissen birgt massiven politischen Konfliktstoff, da es in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach mit mangelnder Kompetenz verbunden wird. Andererseits könnte die Glaubwürdigkeit erhöht werden, wenn Nicht-Wissen mit der gebotenen Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit eingestanden würde. Dafür bedarf es eines entsprechenden Raums, also der Übersetzung in entsprechende Organisationsstrukturen, die einen solchen Prozess unterstützen und einer dialogischen Kommunikations-Strategie. (Böschen et al. 2002)

4.3 Ernährung in der BMVEL-Ressortforschung

Die Bundesforschungsanstalten geben wissenschaftliche Entscheidungshilfen für die Verbraucherschutz-, Ernährungs-, Landwirtschafts-, Forst- und Fischereipolitik des Bundes und erweitern die wissenschaftlichen Erkenntnisse im Sinne des Gemeinwohls; ihre Aufgaben sind sowohl europäisch als auch international angelegt.

Die Landwirtschafts- und Ernährungsforschung in Deutschland ist durch eine besondere institutionelle Vielfalt gekennzeichnet. Sie ist Ergebnis föderaler Aufgabenverteilung, wird aber nicht länderübergreifend koordiniert. Hierdurch kommt es zu Doppelforschung bzw. zu Forschungslücken und zu einer einseitigen Ausrichtung der Forschung auf Produktivitätssteigerung. [vgl. Isermeyer 2001: 19, Ober 2004: 5]

Die institutionelle Vielfalt der Ressortforschung des BMVEL hängt auch mit der traditionell kleinbetrieblichen Struktur der Land- und Ernährungswirtschaft zusammen, die nicht in der Lage war, eine private Forschung aufzubauen und mit der Vielzahl von Produktionsmethoden, die es durch die Wissenschaft zu stärken gilt. Die Ressortforschung des BMVEL leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der politischen Ziele der Bundesregierung, indem sie u.a. wissenschaftliche Grundlagen als Entscheidungshilfen für legislative und administrative Maßnahmen im nationalen, supranationalen und internationalen Bereich bereitstellt (Politikberatung). Die Ressortforschung ist in Bezug auf Ziel und Gegenstand ihrer Arbeiten weisungsbezogen, jedoch nicht auf Methoden und Ergebnisse.

Die Ressortforschung des BMVEL umfasst 2004 mit sieben Bundesforschungsanstalten, einem Budget von 169 Mio. Euro und fast 3.000 Beschäftigten²⁸ ein großes wissenschaftliches Potenzial, auf das bei der Beantwortung aktueller gesellschaftlicher Fragestellungen in der Agrar- und Ernährungspolitik zurück gegriffen werden könnte²⁹.

Bewusstsein für Nachhaltigkeitsprinzipien in der Gesellschaft verbreitet werden soll.“ [www.KLF.at]

²⁸ Auszug aus dem Bundeshaushaltsplan 2004, Forschungsanstalten 1010.

Laut Bundeshaushaltsplan 2013 liegen die für Friedrich Loeffler-, Julius Kühn-, Johann Heinrich von Thünen- und Max Rubner-Institut geplanten Ausgaben 2013 bei 315 Mio. Euro und 2012 bei 307 Mio. Euro, mit BfR und BVL bei 419 Mio. Euro im Jahr 2013 und bei 413 Mio. Euro im Jahr 2012.

²⁹ „Aus Sicht des BMVEL ist die Informationsbereitstellung zur Politikberatung die entscheidende Aufgabe, die die land-

Wie der Wissenschaftsrat in seiner Evaluierung der Ressortforschung festgestellt hat, kann dieses Potenzial „aufgrund ihrer bisherigen institutionellen Abgeschlossenheit nicht genügend genutzt werden“, behindern „wesentliche strukturelle Mängel (kaum befristete Stellen, Überalterung des wissenschaftlichen Personals, mangelnder Personalaustausch mit anderen Forschungseinrichtungen u.a.m.) [...] die Effizienz der Aufgabenerfüllung“. Er kommt zu der Schlussfolgerung, dass langfristig eine neue Orientierung bei der Wahrnehmung ihrer Rolle in der Forschung und für die wissenschaftliche Politikberatung des BMVEL angestrebt werden solle. Der für den vorliegenden Zusammenhang wichtigste Vorschlag ist eine Straffung der Forschungsplanung durch das BMVEL und eine Konzentration auf für die Politik notwendige Vorhaben. „Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die wissenschaftliche Politikberatung eine Aufgabe ist, für die das Potenzial des gesamten Wissenschaftssystems in Betracht gezogen und genutzt werden muss, statt wie bisher im Wesentlichen auf die Ressortforschungseinrichtungen konzentriert zu sein.“ [Wissenschaftsrat 2004: 5] Der Forderung, dass die Koordination der Forschung verbessert und den Forschungseinrichtungen seitens des BMVEL klare Ziele vorgegeben werden müssen [Grugel 2001], wurde inzwischen Rechnung getragen.

Im BMVEL wurden Betreuungsreferate für die einzelnen Forschungsanstalten eingerichtet. Diese übernehmen die Fachaufsicht, regelmäßige Fachgespräche mit den Bundesforschungsanstalten, die Abstimmung des Forschungsprogramms mit den jeweiligen Fachreferaten und die Kontrolle der Forschungsaktivitäten. Neu ist auch, dass alle Referate des BMVEL die Möglichkeit besitzen, allen Forschungsanstalten direkt Aufträge zu erteilen.

Im Jahr 2002 wurde erstmals auch ein übergreifender Forschungsplan für die einzelnen Ressortforschungsanstalten verabschiedet und folgende Hauptziele vorgegeben [BMVEL 2003]

- Gesundheitlicher Verbraucherschutz durch verbesserte Lebensmittel- und Produktsicherheit,
- Sicherung und Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität bei Lebensmitteln und anderen Produkten,
- Gesunde Ernährung, Verbesserung des Ernährungsverhaltens und der Ernährungsinformation,
- Schutz der wirtschaftlichen Interessen der VerbraucherInnen und Verbesserung der Verbraucherinformation,
- Nachhaltige Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft,
- Perspektiven für Landwirtschaft und ländliche Räume.

Der Wissenschaftsrat weist darauf hin, dass es unklar bleibt, an welcher Stelle des Planungsprozesses die systematische Kommunikation zwischen Ministerium und Wissenschaft stattfindet, wie also politische Fragen in wissenschaftliche Fragestellungen übersetzt werden und dass zentrale politische Inhalte wie ökologischer Landbau und Tierschutz nicht in die bestehende Ressortforschung integriert,

wirtschafts- und ernährungswissenschaftlichen Ressortforschungseinrichtungen des Bundes mit beachtlichem Mitteleinsatz wahrnehmen.“ [Wissenschaftsrat 2004: 13] Allein auf Basis einer Bringpflicht der Ressortforschung ohne inhaltliche Vorgaben und strategische Rahmensetzung seitens des BMVEL, kann den gesellschaftlichen Herausforderungen im Bereich Ernährung nicht adäquat begegnet werden.

sondern in Form von Institutsneugründungen durchgesetzt wurden. [Wissenschaftsrat 2004: 64]

Die BMVEL-Ressortforschung ist jedoch nach wie vor auf die Agrarforschung ausgerichtet; man sucht vergeblich nach Forschungsfeldern, die sich mit

- Verbraucherverhalten, Ernährungsalltag, und -weisen³⁰,
- Sozioökonomie der Ernährung, Ernährungsvorsorge und -verantwortung,
- Qualitätssicherung in der Lebensmittelkette und
- Nachhaltigkeit von Erzeugung, Produktion und Konsum

auseinandersetzen. Diese aktuellen, gesellschaftlich wichtigen und sensiblen Forschungsthemen haben bisher keinen Eingang in die Ressortforschung gefunden. Selbst das neue Paradigma der Agrarwende spiegelt sich weder qualitativ noch quantitativ in Inhalten und Methoden der Ressortforschung wider. [Fuchs 2001] Dies zeigt sich auch in der Budgetentwicklung: Während die Ausgaben für Agrarforschung im Zeitraum 1996 bis 2002 nur unwesentlich zurückgingen (von 158 Mio. Euro auf 142 Mio. Euro), reduzierte sich das Budget der Ernährungsforschung im selben Zeitraum auf die Hälfte (von 71,5 Mio. Euro auf 35 Mio. Euro). Der Anteil der Agrarforschung stieg damit zwischen 1996 und 2002 von rund 70 auf 80 Prozent, der Anteil der Ernährungsforschung dagegen ging von 30 auf rund 20 Prozent zurück, das Budget verringerte sich sogar die Hälfte (von 71,5 Mio. Euro auf 35 Mio. Euro).

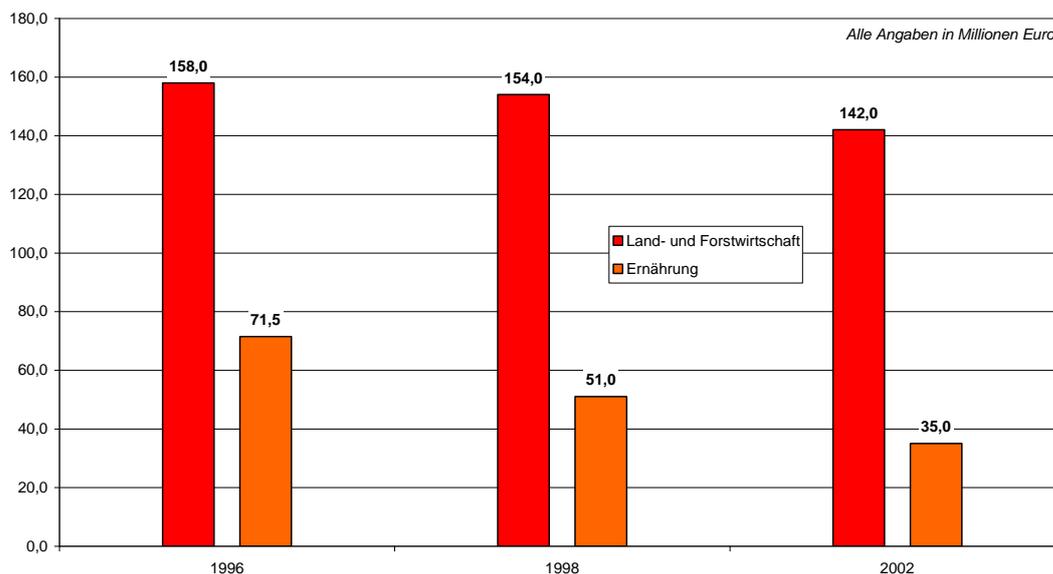


Abbildung 4 Ausgaben Ressortforschung BMVEL [Wissenschaftsrat 2004, BMBF 2002]

Wird nachhaltige Ernährung zum Ziel der nationalen Ernährungspolitik müssen bisherige und neu hinzugekommene Forschungsfragen und -methoden der Ressortforschung in ein neues Gesamtver-

³⁰ Dr. Lindauer, Präsident des Senats der Bundesforschungsanstalten stellte hingegen im Mai 2001 fest, dass „Forschung für die Verbraucher an den Bundesforschungsanstalten schon immer gemacht worden ist“.

ständnis eingebettet werden.

Die Gründung der Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel (BFEL) ist ein erster Schritt, die heterogene Ernährungsforschung des BMVEL zielorientierter und effektiver zu gestalten. Unter ihrem Dach wurden die Bundesanstalten für Milchforschung (Kiel), Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung (Detmold und Münster), Fleischforschung (Kulmbach) und Ernährung (Karlsruhe) sowie der Arbeitsbereich ‚Fischqualität‘ des Instituts für Fischereitechnik und Fischqualität der Bundesforschungsanstalt für Fischerei (Hamburg) zusammengefasst. Zum Aufgabenbereich der BFEL gehören Forschungsaufgaben im Zusammenhang mit Erzeugung, Verarbeitung und Handel von Lebensmitteln, Futtermitteln und Bedarfsgegenständen und deren Auswirkungen auf die Ernährung und die Gesundheit der Menschen.

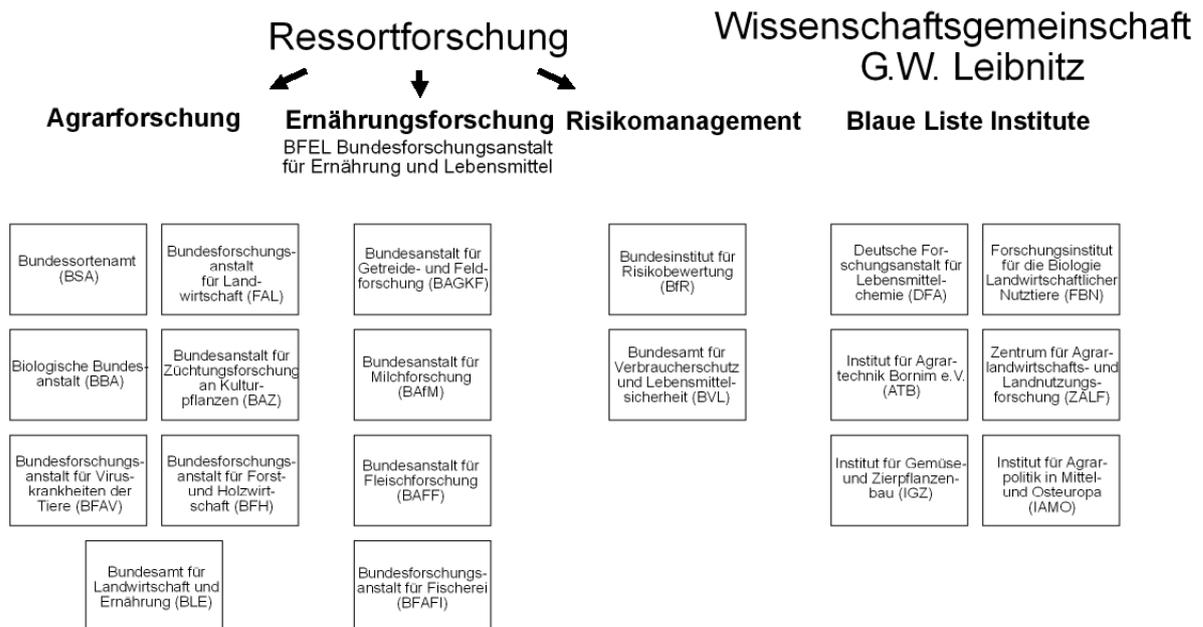


Abbildung 5 BMVEL-Ressortforschung und Wissenschaftsgemeinschaft (Stand 01.01.2004)

Die neuen Aufgaben des BMVEL im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, der Lebensmittelsicherheit und der Nachhaltigkeit deuten eine Stärkung der Ernährungsforschung und damit eine erste vorsichtige Umorientierung der Ressortforschung an.

Die Einrichtung der Bundesanstalt für Risikobewertung (BfR) sowie des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) erfordern eine Anpassung des Ressortforschungsbereichs. Das BfR hat insbesondere Aufgaben der wissenschaftlichen Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu bearbeiten. Zur Bewältigung dieser Aufgaben benötigt es Forschungsergebnisse, die zu einem wesentlichen Teil von für Lebensmittel- und Ernährungsfragen zuständigen Einrichtungen der Ressortforschung bereitgestellt werden müssen.

4.4 Aktuelle Verortung von Ernährungs- und Agrarpolitik

Der Agrarpolitik obliegt die Regulierung der Landwirtschaft (Erzeugung) und der Lebensmittelmärkte (Selbstversorgungsgrad) sowie die Sicherstellung der Mindestversorgung der Bevölkerung (Food Security³¹). Der Ernährungspolitik obliegt die Regulierung der Lebensmittelverarbeitung zum Schutz der VerbraucherInnen vor gesundheitlichen und ökonomischen Schäden (Food Safety), die Regulierung der Ernährungsweise für eine optimale Ernährung (Nutrition Policy) sowie eine physiologisch optimierte Ernährung. [erweitert und modifiziert nach Barlösius 2011: 246f.]³²

Agrarpolitik		Ernährungspolitik	
Nahrungssicherung Food Security		Lebensmittelsicherheit Food Safety	Verbraucherorientierte Ernährungspolitik Nutrition Policy
Regulierung der Agrarwirtschaft	Regulierung der Lebensmittelmärkte	Regulierung der Verarbeitung	Regulierung der Ernährungsweise
Wirtschaftliche, technische ökologische und rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen der Landwirtschaft	Landwirtschaftsgesetz, Subventionierung, Bevorratung, Wirtschaftsförderung, Selbstversorgung, Im- und Exporte, Abschottung von Märkten	Eigenständiges Rechtsgebiet: Schutz vor gesundheitlichen und ökonomischen Schäden, Lebensmittelrecht, Überwachung und Kontrollbehörden, Kennzeichnung	Ernährungsziele, Ernährungswissen, Information, Kennzeichnung, Ernährungsmedizin, Aufklärung, Prävention, gesundheitlicher Verbraucherschutz

Abbildung 6 Abgrenzung von Ernährungs- und Agrarpolitik

Nach weitgehendem Abschluss der institutionellen Reformen in Folge der BSE-Krise stellt sich die Frage nach dem Stellenwert von Ernährung in der aktuellen Ernährungspolitik: Hat sich mit den europäischen und nationalen Reformen infolge der BSE-Krise das Verhältnis zwischen Ernährungs- und Agrarpolitik verändert?

Der Stellenwert von Ernährung soll durch die Zuordnung der Untergliederungen des BMVEL zu einem

³¹ Der Begriff der ‚Ernährungssicherung‘ – im englischen Sprachraum ‚Food Security‘ wird unterschiedlich ausgelegt. In einem strengen Verständnis bedeutet Ernährungssicherung die nationale Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln aller Art und Qualität. Bei einer weiteren Auslegung ist ein Ausgleich durch ausländische Devisen bzw. durch Zukäufe auf den Weltmärkten möglich. Je nach programmatischer Ausrichtung der Agrar- und Ernährungspolitik stehen die Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion, die langfristige Sicherung der Ressourcen oder die Ernährungssicherung gefährdeter sozialer Gruppen, also eine Armuts- und Zielgruppenorientierung im Mittelpunkt.

³² Der Ernährungspolitik kann noch die politische Zielsetzung der Ernährungssouveränität (Food Sovereignty) zugeordnet werden, die in der Armutsbekämpfung und damit in der Entwicklungszusammenarbeit von programmatischer Bedeutung ist. Ernährungssouveränität steht für den Anspruch, dass ein Land in erster Linie seine Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln gewährleistet (selbst bestimmte Ernährung) und nicht für den Export produziert, so dass wirtschaftliche Abhängigkeiten vom Weltmarkt und den Industrieländern weitgehend ausgeschlossen werden.

der beiden Politikfelder visualisiert werden. Es wurde eine einfache Darstellungsweise gewählt und die Zuordnung durch farbliche Markierung kenntlich gemacht:

- rot: Ernährungspolitik
- braun: Agrarpolitik
- rot/braun: bei nicht eindeutiger Zuordnung von Agrar- und Ernährungspolitik
- beige: Verbraucherschutz
- weiß: für neutrale Bereiche wie Verwaltung und Koordination,

Dieser Vorgehensweise liegt die Hypothese zugrunde, dass die Bedeutung von Ernährung und das Verhältnis von Agrar- und Ernährungspolitik sich an den Strukturen des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ablesen lässt.

Die Zuordnung der Untergliederungen (Referate, Abteilungen) zur Ernährungs- bzw. Agrarpolitik orientiert sich an der eingangs getroffenen Charakterisierung der Aufgabenbereiche beider Politikfelder.

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6
111	211	311	411	511	611
112	212	312	412	512	612
113	213	313	413	513	614
114	214	314	414	514	615
115	215	315	415	516	616
116		316	416	518	617
	221	317			
121	222	318	421	521	621
122	223		422	523	622
123	224	321	423	524	623
124	225	322	424	525	624
125	226	323	425	526	625
126		324	426		
		326		531	
		327		532	
		328		533	
		329		534	
				535	

Abbildung 7 BMVEL: Zuordnung der Referate zu den Politikfeldern

Drei Jahre nach Einleitung der Agrarwende und der Übernahme von Ernährungskompetenzen aus dem Bundesgesundheitsministerium sind neue programmatische Ansätze in der Ernährungspolitik erkennbar (z.B. Ernährung im Alter, Ernährung von Kindern, Ernährung und Bewegung). Die Abteilung 2 ‚Verbraucherschutz und Ernährung‘ kann als das strategische Zentrum deutscher Ernährungspolitik bezeichnet werden. Die Abteilung 3 ist von Agrarthemen bestimmt, die Abteilungen 4 bis 6 beschäftigen sich nicht mit Ernährung, abgesehen von zwei globalen Themen, bei denen Ernährung ange-

sprochen ist.³³

Das Verhältnis zwischen Ernährungs- und Agrarpolitik erschließt sich auf den ersten Blick. 34 agrarpolitischen Referaten stehen elf ernährungspolitische Referate mit entsprechendem Personal und Budgets gegenüber. Drei von sechs Abteilungen sind mehr oder weniger ‚reine‘ Agrarabteilungen³⁴. Die Agrarpolitik hat ihre Dominanz gegenüber der Ernährungspolitik auch im neu strukturierten BMVEL behauptet.

5. Konturierung von Ernährungspolitik

Ernährungsverhältnisse³⁵ und gesellschaftliche Rahmenbedingungen befinden sich im Wandel. Dazu gehören Veränderungen wie

1. Zunahme der Außer-Haus-Verpflegung,
2. Veränderung der Haushalts- und Familienstrukturen,
3. Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Dynamisierung der Erwerbs- und Familienverläufe,
4. Zunahme gesellschaftlicher Armut,
5. zunehmende Probleme der Sicherstellung einer angemessenen Ernährung von Kindern (u.a. infolge von Pkt. 2., 3., 4.),
6. demographische Veränderung und damit einhergehend zunehmende Erfordernisse im Bereich der Ernährung von Senioren.

Das überlieferte Ernährungswissen hält diesen Veränderungen nicht stand und die öffentliche Ernährungskommunikation bietet aufgrund schnell wechselnder Themen, immanenter Widersprüche und immer wiederkehrender Skandalisierung kaum eine Chance sich eine fundierte Meinung zu Ernährungsfragen zu bilden. Damit wird es für KonsumentInnen immer schwieriger Qualität und Risiko von Lebensmitteln selbständig zu beurteilen. Die Berichterstattung und Kommunikation über Lebensmittelkrisen und öffentlich geführte Risikodiskussionen haben einen tief greifenden Einfluss auf die

³³ Es wäre auch eine übergeordnete Ausrichtung der Agrar- und Ernährungspolitik auf Gesundheitsförderung und Verbraucherschutzziele denkbar gewesen. Durch eine solche Verankerung der Gesundheitsförderung in der Agrarpolitik würden die heutigen dominanten agrarpolitischen Ziele (Wettbewerbsfähigkeit etc.) in den Hintergrund treten. Eine der Voraussetzungen für die Etablierung einer nachhaltigeren Ernährung, ist es ein konsistentes und homogenes Politikfeld zu etablieren, indem Agrar- und Ernährungspolitik eine gemeinsame Ausrichtung erfahren.

³⁴ Abt. 1: Zentralabteilung, Abt.2: Verbraucherschutz, Ernährung, Forschung, Bio- und Gentechnik, Abt. 3: Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Abt. 4: Agrarmärkte und Planungsgrundlagen, Abt. 5: Ländlicher Raum, Sozialordnung, Pflanzliche Erzeugung, Forst- und Holzwirtschaft, Abt. 6: Internationale und EU-Angelegenheiten sowie Fischerei.

³⁵ Ernährungsverhältnisse bilden sich im Zusammenspiel von materieller, symbolischer und struktureller Dimension von Ernährung heraus. Sie sind Ergebnis einer komplexen Interaktion zwischen

- Nahrungsmittelerzeugung, -verarbeitung und -vermarktung (und den damit verbundenen Stoffströmen),
- Bedeutungen und Praktiken (kultur-, lebensstil- und geschlechtsspezifische Zuschreibungen) und
- gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (sozialstruktureller, wirtschaftlicher und politischer Natur).

Verbraucherwahrnehmung von Lebensmittelqualität. Sowohl widersprüchliche Äußerungen zum Sachverhalt und unterschiedliche Bewertung von Risiken, als auch unstimmgige und unverständliche Verbraucherempfehlungen führen zur Verunsicherung der breiten Öffentlichkeit.

Das alltagspraktische Ernährungswissen ist einem Wandel unterzogen. Dies gilt sowohl für die Art des Wissens als auch für die Wissensaneignung. Der gesellschaftliche Diskurs über Ernährung lässt bis heute alltagspraktisches Wissen weitestgehend außen vor. Dies gilt auch für staatliche Ernährungsinformation und -beratung. Die Ernährungspolitik steht daher vor der Aufgabe Instrumente, Mechanismen und Kommunikationsmöglichkeiten zu schaffen, die Ernährungsinformationen und Wissensaneignung über Ernährung im Alltagskontext zugänglich machen.

Die Zunahme der Außer-Haus-Ernährung hat Ernährungsfragen aus der Privatsphäre treten und zu einer öffentlichen Angelegenheit werden lassen. Damit hat sich eine Lücke in der Ernährungsverantwortung aufgetan, die von der staatlichen Ernährungspolitik bislang nicht ausreichend ausgefüllt wurde. Eine Übernahme von Ernährungsverantwortung durch gesellschaftliche Akteure, beispielsweise in der Außer-Haus-Ernährung findet bislang in nicht ausreichendem Maße statt. Der Staat verfügt als einziger Akteur über die Legitimität die Teilung der Ernährungsverantwortung zu organisieren. Eine solche Initiative gilt es zu ergreifen.

5.1 Integration der Alltagsperspektive

Strategien zur Veränderung von Konsum-, Ernährungs- oder Gesundheitsverhalten der Bevölkerung setzen bislang in erster Linie auf Wissensvermittlung. Die Alltagsperspektive, also der Alltagsbezug und die Ansprüche der KonsumentInnen unter Berücksichtigung ihrer praktischen Handlungsspielräume werden in der Ernährungspolitik und -forschung bisher weitgehend vernachlässigt. Bei dieser Perspektive spielen die Fragen des subjektiven Nutzens und der alltagspraktischen Umsetzbarkeit von Handlungsalternativen eine herausragende Rolle. Subjektive Erfahrungen und Routinehandeln stellen die Basis für präventive Ernährungsstrategien dar.

Die Integration der Alltagsperspektive in die Ernährungspolitik ist auf das Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure angewiesen. Sie erfordert, dass Ernährungsforschung sich gegenüber anderen Wissenssystemen, vor allem gegenüber implizitem Wissen der KonsumentInnen öffnet³⁶. Anders als in der Marktforschung sollten die BürgerInnen nicht auf ihre Eigenschaften als KonsumentInnen reduziert, sondern ihre alltäglichen Strategien und Motive im Umgang mit Ernährung (Notwendigkeiten, Bedürfnisse, Vorstellungen und Bewertungsmuster) untersucht und somit Erkenntnisse über lebensweltliche Wirkungszusammenhänge im Bereich Ernährung generiert werden. Dabei sollte die Perspektive nicht ausschließlich auf die kulturellen und sozialen Differenzierungen gelegt werden, die bei der sozialwissenschaftlichen Essforschung im Mittelpunkt stehen, sondern auch Produktion, Vermark-

³⁶ So hält es Spiekermann für unerlässlich die Alltagspraxis stärker in die Kommunikation und Information über Ernährung einfließen zu lassen: „Es fehlt in Deutschland im Ernährungsbereich nicht an primär naturwissenschaftlicher Vermittlungs- und Handlungskompetenz. [...] ‚Wirksame‘ Ernährungskommunikation erfordert innovative Institutionenbildung auch und gerade abseits der Zinnen der Wissenschaft. An die Stelle dominant objektivierbarem Wissen sollte in mindestens gleichem Umfang praktisches Wissen treten.“ [Spiekermann 2004]

tung und deren Prozesse (Ökonomisierung, Verwissenschaftlichung, politische Steuerung) in Blick genommen werden, die für das Zusammenspiel von Ernährungs- und Agrarpolitik von zentraler Bedeutung sind, denn Essen und Landbau sind miteinander verkettet und bedingen sich gegenseitig (Barlösius 2003).

5.2 Etablierung des Vorsorgeprinzips im Ernährungsbereich

Implizit wurde das Vorsorgeprinzip im deutschen Lebensmittelrecht mit der Fremdstoffnovelle bereits im Jahr 1958 eingeführt. Heute kommt es u.a. in § 9 LMBG zum Ausdruck, wo eine Rechtsverordnungs-kompetenz zum Gesundheitsschutz, sowie in § 12 LMBG, wo das Verbotprinzip für Fremdstoffe festgeschrieben ist. Daneben findet sich der Vorsorgegedanke beispielsweise in der Novel-Food-Verordnung und in den Regelungen zu Rückständen in Babynahrung.

Explizit wurde das Vorsorgeprinzip im Ernährungsbereich bislang nur im europäischen Kontext verankert. Die entsprechende EU-Verordnung 178/2002 [EU Kommission 2002] sieht vor, dass schon bei Verdacht auf ein Risiko eine Bewertung erfolgen muss und nicht erst bei Vorliegen ‚bekannter Gefährdungspotenziale‘. Ein begründeter Verdacht reicht aus, damit im Sinne des *Vorsorgeprinzips* ein Risikomanagement eingeleitet wird. Dies bedeutet, dass Zulassungsverfahren konzeptionell erweitert werden müssen, von einer Einzelstoffprüfung zu einer systemischen Beurteilung, die die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Stoffen beinhaltet.

Mit der o.g. konzeptionellen Erweiterung des Vorsorgeprinzips soll der Tatsache begegnet werden, dass zunehmend neuartige Risiken erfasst werden, bevor sie wissenschaftlich geklärt sind. Die politischen Entscheidungsträger sind aufgefordert, der veränderten Risikowahrnehmung und den damit verbundenen Problemen Rechnung zu tragen.

Während im Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit über Jahre eine Diskussion über die Ausdeutung des Vorsorgeprinzips und die damit einhergehende Umsetzung geführt wurde³⁷, fehlt es im Bereich der Ernährungsweise bislang noch an einer strukturellen Diskussion über Vorsorge, ihre konzeptionellen Grundlagen und ihre institutionelle Verankerung.

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit (Food Safety, vgl. linke Spalte) ist der Staat autorisiert den Lebensmittelsektor zu regulieren und kann auf ein entsprechendes eigenständiges Rechtsgebiet zurückgreifen.

³⁷ So konstatiert Schröter: „[...] in dem sich konstituierenden Mehrebenensystem zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit sind Belege für das Vorsorgeprinzip zu finden. Dieses weist jedoch nur verschwommene Konturen auf. Im Lebensmittelbereich finden sich zudem nur wenige Versuche, das Vorsorgeprinzip einer grundlegenden rechtsdogmatischen Analyse zu unterziehen und seine rechtssystematische Stellung zu klären. Im Hinblick auf seine herausragende Bedeutung als gegensteuerndes Prinzip zu handelsliberalisierenden Bestrebungen und dem darin enthaltenen konstitutiven Element ist dies jedoch geboten.“ [Schröter 2002]

ERNÄHRUNGSPOLITIK	
Lebensmittelsicherheit Food Safety	Verbraucherorientierte Ernährungspolitik Nutrition Policy
Regulierung der Lebensmittel-Verarbeitung	Regulierung der Ernährungsweise
Eigenständiges Rechtsgebiet: Schutz vor gesundheitlichen und ökonomischen Schäden, Lebensmittelrecht, Überwachung und Kontrollbehörden Kennzeichnung	Ernährungsziele: Ernährungswissen, Information, Kennzeichnung, Ernährungsmedizin, Aufklärung, Prävention, gesundheitlicher Verbraucherschutz

Abbildung 8 Regulierung von Lebensmittelverarbeitung und Ernährungsweise

Der Aufbau eines Vorsorgepolitiksystems im Bereich Ernährung und einer verbraucherorientierten Ernährungspolitik (Abb. 6, rechte Spalte, Nutrition Policy) kann kaum an den Erfahrungen aus dem Bereich Lebensmittelsicherheit ansetzen. Der Versuch einer ‚Regulierung der Ernährungsweise‘ kann nicht über Verordnungen und Reglementierung gegründet werden, sondern muss sich gänzlich anderer, neu zu entwickelnder Zugänge bedienen und sowohl die gesellschaftlichen Akteure, als auch die Zielgruppen für diesen Prozess gewinnen. Im Rahmen der staatlichen Ernährungsvorsorge wurden traditionell überwiegend auf das Individuum zielende Ansätze der Ernährungsaufklärung und –information verfolgt, ein Weg der nach Auffassung vieler ExpertInnen gescheitert ist [vgl. Pudel 2002³⁸]. Erst in letzter Zeit öffnet sich die Ernährungspolitik langsam auch Konzepten der Gesundheitsförderung und dem Zugang über Settings (z.B. Schulen, Betriebe). Aktuelle staatliche Aktionskampagnen beispielsweise zur Ernährung von Kindern (kindgerechte Ernährung und Schulernährung), zur Ernährung im Alter (altersgerechte Versorgung, Senioreneinrichtungen) oder die 2004 gestartete Kampagne zu Bewegungsförderung und Adipositasprävention ‚Plattform Ernährung und Bewegung‘ [vgl. www.ernaehrungundbewegung.de] versuchen die Gesundheitsförderung und den Zugang über Settings zu integrieren.

Eine solche grundsätzlich andere Herangehensweise benötigt

³⁸ „Die Diskrepanz zwischen Bedarf und Bedürfnis ist die Ursache von Fehl-, Unter- und Überernährung. Eine Information über den Nährstoffbedarf wirkt nicht (oder kaum) auf die Essbedürfnisse ein. Erst eine Modifikation der Bedürfnisse eines Menschen ist in der Lage, die Diskrepanz zu verringern. Damit muss erfolgreiche Prävention auf eine Modifikation der Essbedürfnisse abzielen. So hat die Ernährungsaufklärung, aber auch die Ernährungsberatung in den letzten 50 Jahren folgerichtig das kognitive Wissen über ‚Ernährung‘ erweitert, aber kaum nachhaltig auf das emotional gesteuerte ‚Essverhalten‘ der Bevölkerung eingewirkt. Präventionsmaßnahmen, die mit kognitiven Strategien versuchen, emotional reguliertes Verhalten zu korrigieren, müssen scheitern.“ [Pudel 2002]

- Erkenntnisse einer auf diesen Zugang zugeschnittenen, alltagsorientierten Ernährungsforschung,
- ein zielgruppendifferenziertes Konzept der Ernährungskommunikation und
- Strukturen, die auch auf der Ebene der politischen Institutionen ihren Platz finden müssen.

Empfehlenswert ist die Einrichtung einer fach- und ministeriumsübergreifenden Arbeitsgruppe ‚Vorsorgeprinzip‘, wie sie in der Schweiz auf interministerieller Ebene eingerichtet wurde und im August 2003 einen gemeinsamen Bericht zum Stand und Verständnis des Vorsorgeprinzips herausgegeben hat.

6. Diskussion und Zusammenfassung

Die BSE-Krise ist, historisch gesehen, das einschneidendste Ereignis in der Geschichte der deutschen und europäischen Ernährungs- und Agrarpolitik. „Die Stärkung des Verbraucherschutzaspektes steht sowohl national als auch im europäischen Rahmen im Zusammenhang mit der BSE-Krise.“ [Wissenschaftsrat 2004: 17]

Trotz machtvoller Interessengruppen führte die BSE-Krise zu einem gravierenden nationalen Politikwechsel. Dieser Prozess politischen Wandels hat im Jahr 1999 auf europäischer und im Jahr 2000 auf deutscher Ebene begonnen.

Das Projektmodul hat diese durch BSE ausgelösten und auch heute immer noch nicht abgeschlossenen Prozesse beobachtet. Diese Prozessbeobachtung war bei der Beantwortung der Forschungsfrage wichtig: Welche Strukturen liegen der nationalen Ernährungspolitik zu Grunde und welche Kontextbedingungen sind für eine erfolgreiche Verankerung einer Ernährungskommunikation für eine nachhaltigere Ernährung erforderlich.

Ausgangsthese ist, dass öffentliche Ernährungskommunikation für eine nachhaltigere Ernährung nur dann erfolgreich sein kann, wenn Form von und Umgang mit Krisenkommunikation im Lebensmittel- und Ernährungsbereich so gestaltet werden können, dass sie eine gesundheitsbezogene, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Ernährungskommunikation nicht gefährden, sondern diese stützen.

Aus diesem Ansatz heraus war es notwendig, die Verfasstheit des Politikfeldes Ernährung näher zu untersuchen, da sie maßgeblich die öffentliche Ernährungskommunikation prägt und beeinflusst.

Für das Verständnis öffentlicher Ernährungskommunikation sind die folgenden Erkenntnisse aus der Analyse von Ernährungspolitik von Relevanz:

- Die historische Chance eines Politikwechsels in der Ernährungs- und Agrarpolitik ergab sich aus der Schwächung der landwirtschaftlichen Akteure zu Beginn der BSE-Krise. Das ‚Machtvakuum‘ wurde von der Regierung genutzt: Institutionen wurden neu zugeschnitten, Zuständigkeiten neu geordnet und Politikinhalte neu formuliert. Ergebnis war die ‚Agrarwende‘ als positiv besetzter Begriff mit dem Ziel der Förderung des Ökolandbaus. Die Agrarwende ist keine adäquate Problemlösungsstrategie der BSE-Krise, sondern ein Agrarpolitikkonzept. Und sie zeigt, dass ein positiver Begriff (Agrarwende) die öffentliche Kommunikation und Wahrnehmung lenken kann. Der Emanzipationsprozess des Politikfeldes Ernährung ist trotz institu-

tionellen und politischen Wandels noch nicht vollzogen.

- Die BSE-Krise ist in erster Linie eine politische Krise, ausgelöst durch eine Serie von Defiziten in der Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden und in der Information der Öffentlichkeit. Strategie des Krisenmanagements war das ‚In-Sicherheit-Wiegen‘ der Bevölkerung, bis zum ersten deutschen BSE-Fall lautete die Botschaft ‚Deutschland ist BSE-frei‘, danach trat an ihre Stelle das Sicherheitsversprechen ‚BSE-getestet‘. In der Schweiz wurde dagegen auf ein Kooperationskonzept gesetzt und eine geeignete Kommunikationsstrategie entwickelt, mit dem Erfolg, dass Landwirte, Schlachthöfe und Veterinärkontrolle mit der Politik Hand in Hand arbeiteten und die öffentliche Kommunikation über BSE nicht zu panikartigen Reaktionen in der Bevölkerung führte.
- Als zuständige Leitdisziplin für Ernährungsfragen gilt die Ernährungswissenschaft, die sich u.a. auf Erkenntnisse aus Ernährungslehre, Lebensmittel- und Biochemie stützt. Die Vielfalt der sozio-kulturellen Ernährungszusammenhänge kann mit einem vorrangig naturwissenschaftlichen Zugang nicht erfasst werden. Nur in Anknüpfung an den Alltag und die konkreten Ernährungsverhältnisse können Konzepte, Kommunikationsstrategien und Empfehlungen für gesunde Ernährung gesellschaftlich wirksam werden. Eine Integration der Alltagsperspektive in eine Disziplinen übergreifenden Ernährungsforschung, die an die konkreten Ernährungsverhältnisse anknüpft, scheint – v.a. im Sinne einer neuen Kommunikation - dringend erforderlich. Vor dieser Herausforderung stehen auch die aktuellen Kampagnen zur Adipositasprävention.
- Ernährungspolitik ist zunehmend globalisiert. Standards werden auf internationaler Ebene (Codex Alimentarius, International Food Standard) ausgehandelt. Die Diskussionen werden national jedoch meist nur in Fachkreisen rezipiert und finden trotz hoher gesellschaftlicher Relevanz vielfach keinen Eingang in den öffentlichen Diskurs. Trotz komplexer werdender Problemstellungen und Anforderungen verfolgen die staatlichen Behörden im Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit bis heute kaum intersektorale (fach- und institutionenübergreifende) Strategien, sondern fokussieren immer noch überwiegend auf ihre fachliche Kompetenz.
- Ein Politikkonzept für eine nachhaltigere Ernährung bedarf eines integrativen Konstrukts auf Ebene von Umwelt, Ernährung, Gesundheit (UEG), das den strukturellen Einbezug weiterer mit dem Thema Ernährung verbundener Politikbereiche (Familie, Soziales, Bildung) sowie der Politikebenen (international, europäisch, national - Bund, Land, Kommune) ermöglicht.³⁹

³⁹ Eine Ausnahme bildet beispielsweise das seit 1999 in gemeinsamer Initiative vom Bundesumweltministerium (BMU) und Bundesgesundheitsministerium (BMGS) durchgeführte Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit (APUG), dem sich 2002 auch das Bundesverbraucherschutzministerium (BMVEL) angeschlossen hat. Die beteiligten Forschungsbehörden und Bundesoberbehörden sind das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), das Robert Koch-Institut (RKI) und das Umweltbundesamt (UBA). Das Aktionsprogramm vernetzt die Politikbereiche Umwelt-, Gesundheit- und Verbraucherschutz auf Ebene der beteiligten Ministerien und Bundesoberbehörden. Die Botschaft des Aktionsprogramms ist: Umwelt und Gesundheit gehören zusammen. Es ist eingebunden in den 1989 von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) initiierten europäischen Prozess der Charta für Umwelt und Gesundheit. [vgl. auch www.apug.de]

- Das EU-Konzept zur Risikoanalyse und die Integration des Vorsorgeprinzips im Risikomanagement werden auf nationaler Ebene umgesetzt. Ausgangspunkt ist die These, dass Vertrauensdefizite in der Krisenkommunikation auf die Intransparenz von Entscheidungsprozessen und fehlenden Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen zurückgeführt werden können. Die EU-Kommission hat daher explizit vorgesehen, dass bei einer Risikobewertung neben wissenschaftlichen auch gesellschaftliche, wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkte, Traditionen und Umwelterwägungen sowie auch die Frage der Kontrollierbarkeit zu berücksichtigen sind. Dafür wurde auf EU-Ebene eine beratende Gruppe für die Lebensmittelkette eingerichtet, die ‚eine stärkere Beteiligung der Bürger und Verbände‘ gewährleistet und partizipative Aushandlungsprozesse forcieren soll. Wenn sich eine ‚Kultur des Dialogs entfalten soll‘ ist hierzu eine neue (Risiko-)Kommunikation Voraussetzung.

Die grundlegenden Defizite der heutigen Politik und die entsprechenden strategischen Zielsetzungen sind im Kapitel 7, S. 34 tabellarisch gegenübergestellt. Die Nummer in der ersten Spalte ordnet die in der jeweiligen Zeile dargestellten Ergebnisse den folgenden Kriterien zu

1. **Beteiligung** gesellschaftlicher Akteure an der öffentlichen Ernährungskommunikation⁴⁰
2. **Alltagsbezug** der Empfehlungen und Ratschläge von Experten und Medien
3. Wirkmächtigkeit Ernährungskommunikation und Strukturen auf nachhaltiges Ernährungsverhalten
4. **Informationszugang** informationelle Zugangsrechte zu den staatlichen Ernährungsinstitutionen
5. **Empowerment** neuer Akteurskonstellationen (Entwicklung, Pflege und Förderung)
6. **Sensibilität** für lobbyistische Interventionen
7. **Umgang mit Krisen** (zögerlich/reaktiv - offensiv, proaktiv)
8. **Risikokommunikation** (temporär/kriseninduziert - kontinuierlich)
9. **Krisenprävention und -nachbereitung** (sporadisch - systematisch/Vorsorgeorientiert)
10. **Empfehlungen der Berater** (partielle Abkopplung - verbindliche Auseinandersetzung)
11. Umgang mit Nichtwissen und Unsicherheit (defensiv - offensiv)
12. **Wissensproduktion**
(wissenschaftszentriert - kollektiv/Einbezug nichtwissenschaftlichen Wissens)
13. **Verantwortung** (Verlagerung - Übernahme)
14. Sektorale - Intersektorale Orientierung
15. **Verbraucherbild** (undifferenziertes, widersprüchlich - reflektiert)
16. **Politikfeld Ernährung** (fragmentiert - eigenständig)

⁴⁰ Sofern keine Ausprägung in Klammern angegeben sind geht es um gegeben/nicht gegeben

7. Tabellarische Darstellung der Ergebnisse der Politikfeldanalyse

	Verfasstheit und Defizite im Politikfeld Ernährung	Ernährungspolitische strategische Zielsetzungen
0	Die konzeptionell Verankerung des Vorsorgeprinzips beschränkt sich auf den Lebensmittelmarkt und Lebensmittelsicherheit (Risikoanalyse, präventive Maßnahmen wie Grenzwerte, Verzehrempfehlungen).	Das Vorsorgeprinzip für den Bereich des Ernährungsverhaltens wird konzeptionell adaptiert und strukturell und institutionell verankert , damit sich Ernährungspolitik gesellschaftlichen Herausforderungen stellen kann, wie der Zunahme von Adipositas, und andere Formen der Fehlernährung sowie der Außer-Haus-Ernährung.
1	Vertrauensdefizite sind auf die Intransparenz von Entscheidungsprozessen und fehlenden Beteiligungsmöglichkeiten der KonsumentInnen zurück zu führen.	Forcierung einer stärkeren Beteiligung der KonsumentInnen an gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen sowie Schaffung entsprechender Räume (Strukturbildung) .
3	Defizite prägen sowohl die staatliche Ernährungskommunikation zwischen den Behörden als auch die an die Öffentlichkeit gerichteten Botschaften. Vertrauensverlust und Verunsicherung führen in der BSE-Krise zu panikartigen Reaktionen der Bevölkerung.	Ernährungskommunikation ist konzeptionell und strukturell verankert , auf Basis einer zielgruppendifferenzierten Kommunikationsstrategie
3	Eine Veränderung von Konsum-, Ernährungs- oder Gesundheitsverhalten der KonsumentInnen durch Ernährungsaufklärung ist weitgehend gescheitert.	Strategien zur Veränderung von Ernährungsverhalten setzen auf emotionale Ansprache und zielen auf Kompetenzstärkung in der Alltagspraxis von KonsumentInnen.
6	Lobbyistische Strukturen beherrschen die Agrar- und Ernährungspolitik. Das ‚Iron Triangle‘ (Eisernes Dreieck Allianz aus Landwirtschaftspolitikern, landwirtschaftlichen Behörden und Interessengruppen aus Landwirtschaft) hatte bis zur BSE-Krise fast uneingeschränkte Gestaltungsmacht.	Stärkung des Politikfeldes Ernährung und damit der Interessen des Handlungsfeldes Ernährung.
9	Die BSE-Krise war eine politische Krise - Politik und Verwaltung sind unzureichend auf Lebensmittel- und Ernährungskrisen vorbereitet.	Ausrichtung der Ernährungspolitik auf Vorsorgeorientierung, Kontinuität von Risikomanagement und kooperative Strategien des Krisenmanagements unter Einbezug der Betroffenen.

12	Zunahme von Wissensbeständen, Regelungsdichte und Nichtwissen, Unsicherheiten sowie neuen Risiken stellen den politischen Entscheidungsprozess und die Risikobewertung vor neue Herausforderungen	Gesellschaftliche, wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkte, Traditionen und Umwelterwägungen werden in die Risikoanalyse und -bewertung einbezogen.
14	Staatlichen Institutionen im Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit sind sektoral organisiert und stützen sich weitgehend auf disziplinäre Kompetenzen .	Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit entwickelt intersektorale (fach- und institutionenübergreifende) Politikkonzepte.
14	Leitdisziplin ist die Ernährungswissenschaft , welche überwiegend naturwissenschaftliche Zugänge verfolgt.	Stärkung Disziplinen übergreifender und gesellschaftswissenschaftlicher Zugänge und Öffnung der Ernährungswissenschaft gegenüber anderen Wissenssystemen, vor allem gegenüber implizitem Wissen der KonsumentInnen .
16	Das Politikfeld Ernährung bildet kein eindeutig abgegrenztes, politisches Handlungsfeld , sondern ist fragmentiert . Eine übergreifende Systematik, wie im Bildungs- oder im Gesundheitssystem, ist nicht erkennbar.	Ausbildung eines eigenständigen Politikfeldes Ernährung . Fortsetzung des Emanzipationsprozesses des Politikfeldes Ernährung. Stärkung der Ernährungsforschung und entsprechende Neuausrichtung der Ressortforschung.

8. Anhang

8.1 Literatur

Auf die fett markierten Publikationen wurde im Text direkt Bezug genommen.

- Barlösius, E.** (2011): Soziologie des Essens. Eine sozial- und kulturwissenschaftliche Einführung in die Ernährungsforschung. Weinheim: Juventa Verlag
- Barlösius, E. (2005): Ernährung. In: Stephan Beetz, Kai Brauer und Claudia Neu (Hrsg.): Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft in Deutschland. S. 64-71, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Barlösius, E.** (2004): Grenzen des Fortschritts - der Verbraucher im Spannungsfeld von Moral und Skandal. In: Volker Häusser (Red.): 50 Jahre FEI – 50 Jahre Gemeinschaftsforschung der Ernährungsindustrie. Dokumentation der 61. FEI-Diskussionstagung, S. 61-73, Bonn: Forschungskreis der Ernährungsindustrie (FEI).
- Barlösius, E.** (2003): Europäische Steuerung des Lebensmittelsektors: Zwischen Transnationalisierung und Regionalisierung. In: Jutta Allmendinger (Hg.): Entstaatlichung und Soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Ad-hoc-Gruppe: Transnationalität der Alltagskultur: theoretische Ansätze und empirische Ergebnisse, Seite 1-6, Opladen: Leske + Budrich 2003.
- Barlösius, E. (2001): Ernährungsziele – Ein Kommentar aus Sicht der soziologischen Essforschung. In: Dokumentation der AGEV-Jahrestagung 2000: Ernährungsziele unserer Gesellschaft die Beiträge der Ernährungsverhaltenswissenschaft; 12/13. Oktober 2000, Seite 113-125, Bonn.
- Barlösius, E. (1995): Worüber forscht die deutsche Agrarsoziologie? Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialforschung Heft 2, Seite 319-338
- Beck, U. (2000): Weil es um die Wurst geht – Die BSE-Krise ruft nach einer neuen Politik. Süddeutsche Zeitung Nr. 298; 28. Dezember 2000, Seite 15
- BMVEL** (2003): Agrarbericht 2003; Abschnitt Forschungspolitik, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft Berlin
- Böhret, C.; Jann W.; Kronenwett, E. (1998): Innenpolitik und politische Theorie – Ein Studienbuch. Opladen 1988, 3. Aufl.
- Booz-Allen-Hamilton-Studie (2002): Lebensmittelüberwachung mit Biss – Gesundheitlicher Verbraucherschutz im Lebensmittelbereich: Analyse – Handlungsempfehlungen – Strategie; Kurzfassung, Düsseldorf
- Böschen, S. (2005): Reflexive Wissenspolitik: Zur Formierung und Strukturierung von Gestaltungsöffentlichkeiten. In: Alexander Bogner, Helge Torgersen (Hrsg.): Wozu Experten? Wiesbaden: VS, S. 241-263.
- Böschen, S.;** Viehöver, J. (2003): Rinderwahnsinn *können Gesellschaften aus Krisen lernen?* Berliner Journal für Soziologie, 1(13): Seite 35-58
- Böschen, Stefan, Dressel, Kerstin; Schneider, Michael; Viehöver, Willy** (2002): Pro und Kontra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement. Pro und Kontra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement – Diskussionsstand in Deutschland und Europa – Gutachten im Rahmen des TAB-Projektes Strukturen der Organisation und Kommunikation im Bereich der Erforschung übertragbarer spongiformer Enzephalopathien (TSE), TAB Diskussionspapier Nr. 10, Berlin
- Brockhaus in Text und Bild (2004), Stichwort Vorsorgeprinzip
- Brunswicker, C.** (2002): Information und Dokumentation für New Public Health – Informationsströme, Akteure und Institutionen am Beispiel BSE und vCJK. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin
- Bundesamt für Gesundheit, BAG (2003): Das Vorsorgeprinzip aus schweizerischer und internationaler Sicht Synthesepapier der interdepartementalen Arbeitsgruppe ‚Vorsorgeprinzip‘, Bern
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)**, (2002): Bundesbericht Forschung 2002. Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), (2004): Bundesbericht Forschung 2004. Bonn.
- Bundestagsdrucksache 14/9008** (2002) Unterrichtung durch die Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung vom 10.05.2002, Berlin
- EU-Kommission** (2004a): Beschluss über die Einsetzung einer Beratenden Gruppe für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit (2004/613/EG); Amtsblatt L 275/17 v. 25.08.2004 Brüssel
- EU Kommission (2004b): Chronologischer Überblick über die im Zusammenhang mit BSE erlassenen Rechtsvorschriften: europa.eu.int/comm/food/food/biosafety/bse/index_en.htm
- EU Kommission (2002): Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.02 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errich-

- tion der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABI. L 31/2002, 1-24.
- EU Kommission (2001): Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips : Mitteilung der Kommission. In Luxemburg : Amt für Amtliche Veröff. der Europäischen Gemeinschaften; 32 S., 1 ZBW-IDENTNR.310372593
- EU Kommission** (2000): Weißbuch der Kommission zur Lebensmittelsicherheit, KOM (99) 719 vom 12.01.2000
- EU Kommission (1997a): Grünbuch ‚Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union‘, KOM(97) 176 vom 30.4.1997
- EU Kommission (1997b): Mitteilung der Kommission: Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit KOM(97) 183 endg.
- EU Wirtschafts- und Sozialausschuss (2000): Stellungnahme zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, ABI. C 268/9, Rz. 8.2.
- Feindt, P. H.** (2009): Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel. In: Britta Rehder (Hrsg.) Interessenvermittlung in Politikfeldern: vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009: 68-89
- Fuchs, N.** (2001): Konzeptentwurf für eine zukünftige Forschung im Ressort Landwirtschaft und Lebensmittel/Ernährung des BMVEL; Zukunftsstiftung Landwirtschaft (Hrsg.) Offener Brief an die Staatssekretäre Matthias Berninger und Alexander Müller, Berlin Juni 2001
- Gooch, Donald M.** (o. J.): American Government Interest Groups
[http://donaldgooch.com/AMGOV%20-%20Interest%20Groups%20\(revised\).ppt](http://donaldgooch.com/AMGOV%20-%20Interest%20Groups%20(revised).ppt)
- Grüne, J. (2002): *Staatliche Lebensmittelüberwachung in Deutschland*. In: Der Bürger im Staat, 52. Jahrgang Heft 4 2002, Seite 188 - 192, Baden-Württemberg, Landeszentrale für politische Bildung Baden Württemberg.
- Grugel, C.** (2001): Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hannover: Statement auf dem BLL-Forum 'Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland' am 16.10.2001 auf der ANUGA Köln
- International Food Standard (IFC)** www.food-care.info; Berlin, Zugriff 17.9.2004
- Isermeyer, F. et. al. (2002): Agrar- und Ernährungsforschung in Deutschland – Probleme und Lösungsvorschläge; Stellungnahme des Dachverband Wissenschaftlicher Gesellschaften der Agrar-, Forst-, Ernährungs-, Veterinär- und Umweltforschung e.V.; Braunschweig
- Isermeyer, F.** (2001): Kurswechsel in der Agrarpolitik – Umorientierung in der Agrarforschung? Arbeitsbericht 4/2001; FAL Braunschweig
- Johnson, P. M.** (1994-2000): A Glossary of Political Economy Terms online edition www.auburn.edu/~johnspm/gloss/ University of Auburn, Dept. of Political Science
- Kradolfer, E.** (2001): Nachhaltige Entwicklung in der Trägheit gesellschaftlichen Wandels - konzeptionelle Überlegungen für eine PR (Public Relationship) für nachhaltige Entwicklung am Beispiel der Ernährung in der Schweiz, Universität Zürich.
- Krell, U.; Görgen, S. (2001): BSE - Chronik und Fakten, ZLR (Zeitschrift für Lebensmittelrecht), 28:23-34.
- Lofstedt, R. (2003): The Precautionary Principle: Risk, Regulation and Politics. In: Process Safety and Environmental Protection, 2003, Vol. 81, T. 1
- Luhmann, H.-J.** (2001): 10 Jahre Verhinderung eines amtlichen BSE-Nachweises durch staatliche Stellen. Gaia 2001, 10 (3): 168-173.
- Mraz, G.; Hofmann, R.; Gruber, M.; Egger-Rollig, E. unter Mitarbeit von Grabher, D.; Geser, M. (2005): **Öffentliche Ernährungskommunikation über das Ernährungsrisiko BSE in der Schweiz - ein Vorbild für Deutschland?** Materialienband Nr. 6, Österreichisches Ökologie-Institut; Wien, September 2005
- Müller, A.** (2004) Rede am 18. März 2004 auf dem 17. Deutschen Lebensmittelrechtstag in Wiesbaden
- Müller, A.** et. al. (2002): Zukunft der Agrar- und Ernährungsforschung in Deutschland; Positionspapier vom 3. September 2002 Bonn
- NABU - Naturschutzbund Deutschland** (Hrsg.) (2001): Lobbyverflechtungen der deutschen Landwirtschaft – Beratungswesen, Kammern, Agrobusiness. Bonn
- Nöcker, H.-G. (2002): Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse für die PR-Arbeit; VDOE (Verband der Oecotrophologen e.V.) -Jahrestagung: Wissen produzieren – Wissen kommunizieren: Oecotrophologen in Forschung und Praxis; Leinfelden-Echterdingen 2002
- Ober, S. (2004): Agrarforschung in Deutschland. Bochum, Zukunftsstiftung Landwirtschaft.
- Pudel, V.** (2002): Prävention und Ernährungsverhalten In: Siegfried Höfling (Hrsg.): Neue Wege in der Prävention; Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 36; Hanns Seidel Stiftung Akademie für Politik und Zeitgeschehen München 2002:55-60

- Rehaag, Regine; Waskow, Frank (2004): Ernährungskommunikation. In: Eberle, Ulrike et al. Beschreibung der Dynamiken eines gesellschaftlichen Handlungsfeldes, Diskussionspapier Nr. 1; Köln 15. Februar 2004, S. 18-22 www.ernaehrungswende.de
- Reichenbach, H. (1999): Die Weiterentwicklung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in der Europäischen Union, ZLR, S. 560 ff.
- Rieger, E. (1995): Bauernopfer. Das Elend der europäischen Agrarpolitik; Frankfurt / Main, Campus Verlag, 1995
- Schröter, M.** (2002): Lebensmittelrechtliche Vorsorge als Rechtsprinzip – nationale, europäische und welthandelsrechtliche Aspekte; ZERP (Zentrum für Europäische Rechtspolitik) -Diskussionspapier 4/2002; Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bremen 2002
- Spiekermann, U.** (2004): Warum scheitert die Ernährungskommunikation - Eine Antwort aus kulturwissenschaftlicher Perspektive; In: Regine Rehaag, Eva Barlösius (Hrsg.): Perspektiven öffentlicher Ernährungskommunikation, WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), Berlin
- Spiekermann, U. (1997): Nahrung und Ernährung im Industriezeitalter - Ein Rückblick auf 25 Jahre historisch-ethnologischer Ernährungsforschung (1972-1996). In: Spiekermann, Uwe u. a.: Materialien zur Ermittlung von Ernährungsverhalten, Karlsruhe 1997, S. 35-73.
- Teuteberg, H. J.** (2002): *Der essende Mensch zwischen Natur und Kultur*. In: Der Bürger im Staat, 52. Jahrgang Heft 4 2002, Seite 179-187, Baden-Württemberg, Landeszentrale für politische Bildung Baden Württemberg.
- Wedel, H. von** (2001): Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel): Empfehlungen der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung / Hrsg. von der Präsidentin des Bundesrechnungshofes. Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer (Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; Bd. 8)
- Waskow, Frank; Rehaag, Regine (2004): Ernährungspolitik. In: Eberle, Ulrike et al. Beschreibung der Dynamiken eines gesellschaftlichen Handlungsfeldes, Diskussionspapier Nr. 1; Köln 15. Februar 2004, S. 11-17 www.ernaehrungswende.de
- Wiesenthal, H.** (2001): Verbraucherinteressen im Lebensmittelsektor – Eine sozialwissenschaftliche Analyse der aktuellen Risikorezeptionen, Risikodefinitionen und Defizite der Interessenrepräsentation; Forschungsbericht Humboldt Universität Berlin, Philosophische Fakultät III, Berlin
- Wissenschaftsrat** (2004): Empfehlungen zur Entwicklung der Rahmenbedingungen der Forschung in Ressortforschungseinrichtungen: am Beispiel der Forschungsanstalten in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL).
- Wolters, C.** (1998): Die BSE-Krise – Agrarpolitik im Spannungsfeld zwischen Handelsfreiheit und Konsumentenschutz, Europäische Hochschulschriften Reihe 31: Politikwissenschaft Band 374, Frankfurt/Main: Peter Lang Verlagsgruppe,
- WTO (1995): The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures sets out the basic rules for food safety and animal and plant health standards. World Trade Organization, Genf

8.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Forschungslinien des Moduls <i>Ernährung und Öffentlichkeit</i>	2
Abbildung 2 Ernährungskommunikation zwischen Politik und Öffentlichkeit.....	3
Abbildung 3: Wirkungsgefüge und Dynamik des Iron Triangle in der deutschen Agrarpolitik	7
Abbildung 4 Ausgaben Ressortforschung BMVEL [Wissenschaftsrat 2004, BMBF 2002]	23
Abbildung 5 BMVEL-Ressortforschung und Wissenschaftsgemeinschaft (Stand 01.01.2004)	24
Abbildung 6 Abgrenzung von Ernährungs- und Agrarpolitik	25
Abbildung 7 BMVEL: Zuordnung der Referate zu den Politikfeldern.....	26
Abbildung 8 Regulierung von Lebensmittelverarbeitung und Ernährungsweise	30

8.3 Abkürzungsverzeichnis

APUG	Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit
BDH	Bundesvereinigung deutscher Handelsverbände e.V.
BFEL	Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BgVV	Bundesamt für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärwesen
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLL	Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V.
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMGs	Bundesgesundheitsministerium
BMU	Bundesumweltministerium
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BVT	Bundesanstalt für Viruskrankheiten der Tiere
CAK	Codex Alimentarius-Kommission
DAF	Dachverbandes wissenschaftlicher Gesellschaften der Agrar-, Forst-, Ernährungs-, Veterinär- und Umweltforschung
EFSA	European Food Safety Authority
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FH	Fachhochschule
FVO	Food and Veterinary Office
GFSI	Global Food Safety Initiative
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
Hrsg.	Herausgeber
IFS	International Food Standard
KLF	Kulturlandschaftsforschung Österreich
LMBG	Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NEPP	National Environmental Policy
NMP4	Vierter Nationaler Umweltleitplan
NRW	Nordrhein-Westfalen
PR	Public Relationship
RKI	Robert Koch-Institut

TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
UBA	Umweltbundesamt
UEG	Umwelt, Ernährung, Gesundheit
VDOE	Verband der Diplom-Oecotrophologen e.V.
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZERP	Zentrum für Europäische Rechtspolitik
ZLR	Zeitschrift für Lebensmittelrecht

8.4 AnsprechpartnerInnen



Frank Waskow

Volksgartenstr. 34, 50677 Köln

Tel. 0221-944048-24

fwaskow@katalyse.de, <http://www.katalyse.de/themen/institut/mitarbeiter/frank-waskow-0>

Regine Rehaag

Volksgartenstr. 34, 50677 Köln

Tel. 0221-944048-41

rehaag@katalyse.de, <http://www.katalyse.de/themen/institut/mitarbeiter/regine-rehaag-0>

Diskussionspapiere

Ergebnisse des Projekts „Ernährungswende – Strategien für sozial-ökologische Transformationen im gesellschaftlichen Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit“ erscheinen in der Reihe Ernährungswende-Diskussionspapiere. Diese stehen, ebenso wie ausführliche Informationen zum Forschungsvorhaben, unter www.ernaehrungswende.de kostenlos als pdf-Dateien zur Verfügung.

Erschienenene Diskussionspapiere

- Nr. 12 Umwelt - Ernährung - Gesundheit; Anforderungen an sozial-ökologische Vorsorge für eine Ernährungswende, September 2005
- Nr. 11 Handlungsoptionen für eine Ernährungswende. Stakeholder im Dialog, September 2005
- Nr. 10 Der BSE-Diskurs als Beispiel öffentlicher Ernährungskommunikation, Juni 2005
- Nr. 9 Der BSE-Diskurs als Beispiel politischer Ernährungskommunikation, Juni 2005
- Nr. 8 KonsumentInnenperspektive. Ein integrativer Forschungsansatz für sozial-ökologische Ernährungsforschung, September 2005
- Nr. 7 Umweltauswirkungen von Ernährung - Stoffstromanalysen und Szenarien, September 2005
- Nr. 6 Ernährungspolitik nach der BSE-Krise - ein Politikfeld in Transformation, Dezember 2004
- Nr. 5 Ernährungsstile im Alltag. Ergebnisse einer repräsentativen Untersuchung, März 2005
- Nr. 4 Nachhaltige Ernährung - Ziele, Problemlagen und Handlungsbedarf im gesellschaftlichen Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit, Juni 2005
- Nr. 3 Ernährungsrisiken: Identifikation von Handlungsschwerpunkten, November 2004
- Nr. 2 Lebenszykluskosten für, Ernährung, Juni 2004
- Nr. 1 Beschreibung der Dynamiken eines gesellschaftlichen Handlungsfeldes, Februar 2004

„Ernährungswende – Strategien für sozial-ökologische Transformationen im gesellschaftlichen Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit“ ist ein Gemeinschaftsprojekt des Forschungsverbundes Ökoforum unter der Leitung des Öko-Instituts.

Beteiligt sind folgende Verbundpartner:

- Öko-Institut e.V. – Institut für angewandte Ökologie
- Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)
- Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)
- KATALYSE – Institut für angewandte Umweltforschung
- Österreichisches Ökologie Institut für angewandte Umweltforschung

Das Projekt wird im Rahmen des Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.