

Zur organisatorischen Zentrierung des Verbraucherschutzes in einem Ministerium für Landwirtschaft: Ein Kommentar

von
Wilfried Fuhrmann

Zur Zitation:

W. Fuhrmann; Zur organisatorischen Zentrierung des Verbraucherschutzes in einem Ministerium für Landwirtschaft; in: [www. Konsumentenschutz.de](http://www.Konsumentenschutz.de), Nr. 2, Stand: 10.01.2001
(ausgedruckt als Diskussionspapier erhältlich; ISSN 1433-920X)

I.

Glaubt man deutschen Politikern, Funktionären und Unternehmern, so lebten wir in Deutschland auf einer Insel der Glücklichen selbst noch nach 1986, dem ersten BSE-Fall in England, und BSE brach dann quasi aus heiterem Himmel über uns herein. Wir sind vollkommen (auch in der Wissenschaft) unvorbereitet. Und so steht mit dem verlorengegangenen Vertrauen der Bevölkerung unser ernährungswirtschaftliches System vor dem Kollaps.

Dabei entspricht es den stilisierten Fakten von Politikversagen, wenn jetzt Umdenken gefordert wird – und zwar von den Geschädigten, d.h. den Verbrauchern und den (einzelnen) Landwirten (dabei ist zwischen den Landwirten und den Funktionären zu unterscheiden). Erstens sollen die Verbraucher nicht mehr nach Preiswertem verlangen, so als ob die Wahrscheinlichkeit von Rind- oder Separatorenfleisch in „teurem“ Aufschnitt niedriger als in „billigem“ war oder als ob durch Abschottungen des EU-Agrarmarktes nicht viele Preise bereits über den Weltmarktpreisen liegen. Zweitens soll der einzelne Landwirt ein Bio-Bauer werden (als ob dann BSE-Fälle dann vollständig ausgeschlossen werden können).

Und dann gibt man sich stets zukunftsorientiert. Man strukturiert auf Bundesebene ein Ministerium um, nennt es Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und bringt in dieses zusätzlich die entsprechenden Abteilungen aus dem Gesundheits- und Wirtschaftsministerium ein. Bayern schafft gar ein neues, weiteres Ministerium.

II.

Damit sind die mit dem Vertrauensverlust sowie Zusammenbruch eines gesamten Marktes verbundenen Chancen zur Schaffung einer anhaltend zukunftsfähigen Politik nicht ergriffen worden. Vielleicht standen dem Eigeninteressen der Politiker und Lobbyisten entgegen. Denn der stets diskutierte notwendige Strukturwandel in Deutschland betrifft nicht nur die Wirtschaft, das Bildungs- und Ausbildungssystem usw. usf., sondern auch die Politik bzw. die Politikfelder, die politischen Organisationen und Institutionen. Nur halbherzig angepackt oder gar ganz vertan wurde die Chance einer übergreifenden politischen Reorganisation, einer unabdingbaren Kostenreduktion des politischen Apparates und einer konsistenten Verbraucherpolitik.

Auch bei positiver Grundeinstellung zu diesem organisatorischen Schritt gilt: Eine nur halb genutzte Chance ist mehr als zur Hälfte vertan!

Sinnvoll wäre es gewesen, das Landwirtschaftsministerium als eigenständiges Ministerium aufzulösen und dann, auf die Größe einer Abteilung reduziert, diese in das zum großen Teil

aufgabenentleerte Wirtschaftsministerium zu integrieren. Allerdings gibt es noch die Möglichkeit, das Wirtschaftsministerium in toto diesem Ministerium anzugliedern, wobei dann der Zusatz: Ernährung und Landwirtschaft zu streichen wäre. Denn Landwirtschaft, Futtermittelindustrie und Lebensmittelindustrie sind bzw. sie sollten es in unserer zusammenwachsenden arbeitsteiligen Welt endlich sein: Wirtschaftssektoren wie alle anderen. Entsprechend kämpft die Welthandelsorganisation WTO, leider gegen deutschen und EU-Rückzugswiderstand, um ein dem Güterhandel vergleichbares globales Regelwerk auch für den Agrarbereich.

III.

Verbraucherpolitik beinhaltet auch Verbraucherschutz und umfaßt weit mehr als nur die landwirtschaftliche Produktion, auch mehr als den gesamten Lebensmittelbereich und die Ernährung. Probleme durch Asymmetrien u.a. bezüglich der Information, in der Produktentwicklung und der faktischen (Markt-) Macht sowie damit verbunden in der Markteffizienz sind keine Spezifika von Nahrungsmitteln, Gesundheit und life-style-Produkten. Auch die Sicherung der Konsumentenfreiheit ist eine alle Wirtschaftsbereiche betreffende Aufgabe in einer sozialen oder sozial wirkenden Marktwirtschaft. Angesichts einer steigenden Vielfalt u.a. von Produkten und Dienstleistungen auch infolge der umfassender werdenden Internationalisierung aller Bereiche wird die Verbraucherpolitik in der Zukunft zu einem bedeutsamen, zentralen Politikfeld. Man denke beispielsweise an das Fernabsatzgesetz bzw. an Verbraucherschutz und Internet sowie E-Commerce.

Verbraucherpolitik und Wirtschaftspolitik gehören zusammen. Jede Trennung schwächt den Verbraucher, führt bei beiden Politiken zu Ineffizienzen bis hin zu Inkonsistenzen und führt auch über unnötige Belastungen der Steuerzahler zu Wohlfahrtsverlusten. Mit dieser Lösung sind erstens neue Bürokratien und damit zusätzliche öffentliche Mittel verbunden sowie zweitens zusätzliche marktinkonforme Regulierungen zu erwarten.

Die Trennung beider Politiken erhöht aber auch die Möglichkeiten des Lobbying, der Verfolgung (partei-)politischer Eigenziele und von politischen Koordinationsmängeln. Selbst Verzerrungen der Wahlentscheidungen sind nicht auszuschließen.

IV.

Verbraucher entscheiden ökonomisch und nicht juristisch. Wenn in Putenwurst ohne Deklaration Rindfleisch enthalten sein kann oder wenn nicht erkennbar ist, ob genveränderte Bestandteile in einem Produkt enthalten sind oder wenn noch nicht einmal der Zuckergehalt mengenmäßig in der Marmelade angegeben werden muß, so mag dieses vollkommen legal sein. Ökonomisch aber täuscht es jeden Verbraucher, selbst wenn man mit dem EuGH von einem durchschnittlich informierten Verbraucher ausgeht. Es verzehrt ihre Wahlentscheidungen; es reduziert ihre Freiheit!

Umfassende Deklarationen sind generell notwendig. Die neue (quantitative ingredients declaration) Quid-Richtlinie der EU ist nur ein erster, zaghafter Schritt. Denn Transparenz in Form umfassender Angaben beispielsweise über die jeweiligen Produktbestandteile ist notwendig. Das Argument, der normale Verbraucher will oder versteht es gar nicht, zieht nicht, denn i.d.R. sichern schon wenige Prozent informierter Verbraucher einen effizienten Marktmechanismus. Außerdem kann es ohne diese Angaben auch den durchschnittlich informierten Verbraucher des EuGH nicht geben. Dann stellt sich aber und nicht nur seitens der NGO's (Non-Governmental Organisations) verstärkt die Frage nach der Haftung der Politik gegenüber dem Verbraucher, so wie sie jetzt gestellt wird seitens der Landwirte u.a. bezüglich des Gesamtbestandes der Rinder oder des eingelagerten Futters. Auch hierfür gibt es praktikable Instrumente.

V.

Die aktuelle BSE-Diskussion offenbart letztlich massive Verstöße gegen das Informations- und Transparenzgebot, eine jede Marktwirtschaft gefährdende Einschränkungen der Produkt-Haftung sowie eine ungenügende Wahrnehmung eines öffentlichen Auftrages durch eine finanziell und organisatorisch üppig ausgestattete Politik. Die gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) verzehrt seit Jahrzehnten mehr als die Hälfte des EU-Haushaltes; der Bund und jedes Land hat ein Landwirtschaftsministerium, hinzukommen Landwirtschaftskammern usw.. Die seitens der neuen Ministerin angekündigte Beachtung und angestrebte Reduktion von negativen Externalitäten bei landwirtschaftlichen Produktionsprozessen durch marktkonforme Instrumente ist zu begrüßen, aber eine derartige umfassende Gemengelage vermag ein auf biologischen Landbau ausgerichtetes Ministerium nicht aufzuheben. Wichtige Teile eines systemkonformen Verbraucherschutzes drohen ignoriert und ausgeschlossen zu werden.

VI.

Darüberhinaus stellt sich bei der momentanen ministeriellen Lösung neben der Frage nach der Konsistenz der Verbraucherschutzpolitik insgesamt auch noch die ansonsten generelle Frage nach der Glaubwürdigkeit. Es geht dabei um die Bewertung bzw. Wahrnehmung seitens der Verbraucher bzw. Nachfrager. Und sie berücksichtigen dabei auch mögliche verzerrende Einflüsse von Lobbyisten auf den politischen Prozeß der Institutionalisierung von Verordnungen, Vorschriften, Gesetzen usw. sowie der Kontrolle ihrer Einhaltung. War unsere anfänglich erwähnte BSE-Freiheit nicht möglicherweise nur eine Folge der Nicht-Messung und fehlender effektiver Kontrollen? Aber neben den möglichen Lobbying-Einflüssen werden auch die möglichen politökonomischen Eigeninteressen sich negativ auf die Glaubwürdigkeit auswirken.

Ein glaubwürdiger Verbraucherschutz und insbesondere die Schaffung von neuem Vertrauen in die Politik überhaupt erfordert die Delegation eines Großteiles dieser Aufgabe durch die Politik an unabhängige Institutionen wie die Verbraucherzentralen einschließlich der öffentlichen Finanzierung dieser Aufgaben. Es bedarf zumindest einer finanziellen, personellen und instrumentellen Unabhängigkeit (natürlich bei Unterstellung unter Rechtsaufsicht und Rechnungshof).

In einem gewissen Umfang kann man hier eine Parallele zu der heute unstrittigen Unabhängigkeit einer Zentralbank bezüglich der an sie delegierten Aufgabe, das Vertrauen in die Stabilität des monetären Systems zu wahren bzw. zu schützen, ziehen. Denn auch der Verbraucherschutz darf nicht der Tagespolitik unterliegen mit ihren aktuellen ad hoc Vorschlägen, sektoralen Einkommens- oder Beschäftigungszielen, Anreizen zu Verstößen gegen die Interessen der (schlecht organisierte großen Zahl der) Verbraucher usw.. (Auch diese Unabhängigkeit wurden erst nach Zusammenbrüchen akzeptiert durchgesetzt.) Dabei muß Verbraucherschutz innovativ und auf mehreren Ebenen (direkt mit den betroffenen Verbrauchern ebenso wie auf den verschiedenen föderalen Ebenen der Politik und mit der Wirtschaft) betrieben werden. Ein effektiver, wirksamer Verbraucherschutz lässt sich nicht politisch-bürokratisch verordnen und sichern (trotz der überproportional hohen Kosten eines derartigen, engen Netzwerkes).

VII.

Doch in den vergangenen Jahren wurden die Verbraucherzentralen eher geschwächt. Es scheint, dass u.a. die früheren BSE-Aussagen der Verbraucherzentralen quasi zu einer Art von finanzieller Abstrafung führten. Generell wurden (Bundes-) Zuschüsse und Mittelzuweisungen immer stärker gekürzt und umgestaltet in Richtung auf (zustimmungsbedürftige) Projekte sowie Konzepte mit einem steigenden politischen Durchgriff. Und wenn es eine derartige „Politisierung“ gegeben hat, so ist durch die neue

organisatorische Gestaltung nicht zu erkennen, daß sie rückgängig gemacht wird, sondern zu befürchten, daß sie weiter ausgebaut wird.

Ein kontraproduktives Beispiel für Vertrauensbildung und Verbraucherschutzes bietet Schleswig-Holstein. Hier kürzte die Regierungsmehrheit im Landtag noch im Dezember 2000, also unmittelbar nach dem ersten schleswig-holsteinischen BSE-Rind die Finanzausweisungen an die Verbraucherzentrale für das Jahr 2001 so stark, daß diese von der Politik zu Entlassungen gezwungen wurde, wobei der notwendige Sozialplan die Rest-Verbraucherzentrale wahrscheinlich an den Rand des Konkurses schiebt. Für Verbraucherschutz zuständig ist das Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus ! Und dieses Ministerium schaltete zum BSE eine sog. Telefon-Hotline – zunächst ohne die (in Ernährungsfragen, BSE, Gentechnologie wohl seit langem „lästige“) Verbraucherzentrale und ihre Fachkompetenz - u. a. besetzt mit abgeordneten Polizisten. Mit diesen sich bemühenen Beamten und Beamtinnen ist aber ebenso wie mit den ansonsten beteiligten beamteten Mitarbeitern des Ministeriums und der Landwirtschaftskammer Vertrauen aufzubauen. Weder diese (schon zuvor eingebundenen) Berater noch eine von dem Ministerium autonom vorgegebene und dann umzusetzende Leitlinie u.a. für die Verbraucherzentrale können die notwendige Glaubwürdigkeit und damit einen effektiven Verbraucherschutz schaffen.

VIII.

Aber vielleicht gilt ja wie häufig: eine ineffiziente Lösung kann (koalitions-) politischen Sinn haben und institutionalisiert werden. Dabei gilt dann für die öffentliche Darstellung: die Politiker können sich rühmen, in einer Notsituation ein sinnvolles Krisenmanagement betrieben zu haben und nachweislich insgesamt mehr für den Verbraucherschutz auszugeben als zuvor.

Autor:

Prof. Dr. Wilfried Fuhrmann

Universität Potsdam

August-Bebel-Str. 89

D-14482 Potsdam

Tel/Fax: 0331-97732-19/-23