

## Stellungnahme der Verbraucherkommission Baden-Württemberg zum Entwurf der Entwicklungsstrategie des MEPL II (gemäß Stand: 1. Juni 2006)

Ansprechpartner:

Dr. Lucia Reisch  
Otto Mønsted Professor  
Copenhagen Business School  
Vorsitzende der Verbraucherkommission  
Baden-Württemberg

Kopenhagen, 16. Juni 2006

### Verbraucherkommission als neuer Sozialpartner im Beratungsverfahren „MEPL II“

Die neue europäische Agrarpolitik für die Entwicklung des ländlichen Raums (2. Säule) soll die Reformen der 1. Säule flankieren. Gleichzeitig soll sie die Wachstums- und Beschäftigungsziele von Lissabon sowie die Nachhaltigkeitsziele von Göteborg vorantreiben. Kern der Veränderung ist eine Umorientierung vom Primat der agrarwirtschaftlichen Produktion hin zu einer bürger- und verbraucherorientierten systemischen Konzeption der Agrarwirtschaft entlang der Lebensmittelkette unter Erhalt resp. Erhöhung der Lebensqualität und Attraktivität des ländlichen Raums.

Eine solche „Nachhaltige Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum“, wie sie im Entwurf der Entwicklungsstrategie zum MEPL II zum Ausdruck kommt, bedingt eine enge Verzahnung der Agrarpolitik mit den Politikfeldern der Regionalentwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik, der Ernährungs- und Gesundheitspolitik sowie der Verbraucherpolitik.<sup>1</sup>

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg ist ein unabhängiges Gremium mit Vertretern aus Wirtschaft, Verbänden, Medien und Wissenschaft. Seit 2006 berät sie die Landesregierung in grundsätzlichen Fragen der Verbraucherpolitik. Die Kommission begrüßt die Möglichkeit, sich im Rahmen der Entwicklung des MEPL II als Sozialpartner einbringen zu können.

Aus verbraucherpolitischer Sicht ist u.E. insbesondere der in der Entwicklungsstrategie genannte Punkt „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Fortwirtschaft durch *Verbesserung der Qualität*“ (2.1.3) relevant.

### Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Verbesserung der Qualität

Qualität ist ein hypothetisches Konstrukt, das von Konsumenten unterschiedlich wahrgenommen und bewertet wird. Es gilt jedoch als gesichert, dass sich der Qualitätsbegriff ausgeweitet hat, d.h. sich nicht mehr nur auf die funktionellen Qualitätsdimensionen bezieht, sondern auch zunehmend Kriterien wie Umwelt- und Tierschutz, Menschenrechte, kulturelle Diversität sowie die Unterstützung der regionalen Wirtschaft umfasst. Ein Indikator für das wachsende Interesse ist die steigende Nachfrage nach Bioprodukten und Produkten aus „fairem Handel“ sowie das gestiegene Interesse an *Corporate Social Responsibility* Themen bei Konsumenten, etwa in den „Ethiktests“ der Stiftung Warentest. Vieles spricht dafür, dass neben den klassischen *Produkt*qualitätskriterien auch *Prozess*-

<sup>1</sup> Vgl. ausführlich: Reisch, L. (2006). Food Chain Politik – Neuorientierung der Agrarpolitik. *Agrarwirtschaft – Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik* (im Druck).

kriterien relevant für Kaufentscheidungen werden. Dies ist eine Chance für eine „nachhaltige“ Produktion im ländlichen Raum.

Gerade im Bereich Ernährung sind Konsumenten sehr sensibilisiert und nehmen eine weite Bandbreite an tatsächlichen und vermeintlichen Qualitäten und Ernährungsrisiken wahr – von mikrobieller Kontamination und pathogenen Substanzen wie Pestizidrückständen bis zu Nahrungsmittelzusatzstoffen, hohem Fettanteil und Angst vor lebensbedrohenden Krankheitserregern. Nicht immer entspricht die subjektive Wahrnehmung der objektiven Risikolage. So sind die gesundheitlichen Risiken die von Fehlernährung ausgehen weitaus relevanter als die pathogener Substanzen. Grund für die verzerrte Wahrnehmung ist ein Phänomen der menschlichen Psyche: Unkontrollierbar von außen oktroyierte Risiken (z.B. Infektion durch BSE Erreger) werden auch bei diametral entgegenlaufenden Eintrittswahrscheinlichkeiten als gefährlicher empfunden als „auf eigenes Risiko“ eingegangene (z.B. Schädigung durch Rauchen). Hinzu kommt eine medial geschürte Verunsicherung der Verbraucher bezüglich der Sicherheit von Nahrungsmitteln. Unternehmerisch und politisch ist entscheidend, dass die Risiken wahrgenommen werden und Kaufentscheidungen beeinflussen.

Auch die Industrialisierung, Internationalisierung und Konzentration der Lebensmittelproduktion hat die Wahrnehmung von Lebensmittel als „risikoreich“ beeinflusst. In der Wahrnehmung der Konsumenten sinken dadurch Transparenz und Kontrollmöglichkeiten bezüglich Herkunft, Herstellung und Inhaltsstoffe der Produkte. Dies bedeutet eine Chance für regionale Lebensmittel. Ähnliches gilt für neue Technologien – insbesondere die Biotechnologie, die Gentechnologie, die Informationstechnologie, die im Lebensmittelsektor zu einer Vielzahl von Produkt- und Prozessinnovationen geführt haben. Während solche Innovationen in anderen Bedürfnisfeldern meist positiv aufgenommen werden, sind die Konsumenten im Lebensmittelbereich eher skeptisch. Ängste über den „gläsernen Konsumenten“ grassieren, neuartige, funktionelle und insbesondere genetisch modifizierte Lebensmittel werden als Risiko eingestuft und nur sehr zögernd vom Markt aufgenommen.

All dies hat zu einer neuen Bedeutung von Transparenz, Qualität und Nähe geführt – und damit zu Chancen für den ländlichen Raum als „Qualitätsraum“.

Lebensmittel haben viele Qualitätsdimensionen mit Vertrauensgutcharakter, die weder vor dem Kauf noch nach Verzehr mit einiger Sicherheit festgestellt werden können. In der Markttheorie wird dieses Informationsproblem durch angebotsseitiges „signaling“ (z.B. durch Gütezeichen und Prozesskennzeichnungen wie Zertifikate, Garantien, Marken) und nachfrageseitiges „screening“ gelöst. Gute Qualität muss angezeigt werden, sonst wird sie aus dem Markt gedrängt. In der Praxis stehen diesen Lösungen allerdings die faktisch begrenzte Informationsverarbeitungskapazität und der begrenzte Informationswille der Konsumenten, der Vertrauensgutcharakter der Signale selbst, opportunistisches Anbieterverhalten (Fälschung von Qualitätssignalen) sowie Konsumentenverwirrung durch gezielten Informationsüberfluss im „Labelschungel“ gegenüber.

Will man Konsumenten erreichen, sind daher Einfachheit und Glaubwürdigkeit der Information wichtige Attribute. „Entlastung“ der Konsumenten und „Transfer der Verantwortung“ sind wichtige Stichworte geworden. Die regionale Wahl muss die nahe liegende sein – gemäß dem WHO-Motto „Make the sustainable choice the easy choice!“.

## **Verbraucherpolitik als Teil einer nachhaltigen Entwicklungspolitik im Ländlichen Raum**

Ein konsequenter Einbezug der Verbraucherperspektive ist für die bislang eher produzentenorientierte Agrarpolitik hilfreich. Verbraucherpolitische Instrumente können in hohem Masse dazu beitragen, Märkte funktionsfähig zu machen – nämlich dann,

- wenn sie zur Glaubwürdigkeit von Informationssignalen beitragen (z.B. staatliches Herkunfts-/Bio-Siegel);
- wenn sie die Sanktionierung „schwarzer Schafe“ ermöglichen (z.B. Lebensmittel-Gesetze);
- wenn sie für anerkannte Qualitätsniveaus sorgen die Wettbewerbsvorteile bedeuten (z.B. durch Ergebnisse der Stiftung Warentest);
- wenn Gesetze präventive Wirkung haben und opportunistisches Anbieterverhalten, das ganze Branchen oder Wertschöpfungsketten in Mitleidenschaft zieht, erschweren durch Informationszugang kritischer Konsumenten (z.B. Verbraucherinformationsgesetz);
- wenn sie die Qualitäts-, Preis- und Anbietertransparenz auf Märkten verbessern, insbesondere bei erklärungsintensiven Produkten und Dienstleistungen bzw. Gütern mit Vertrauensgutcharakter wie Lebensmitteln (z.B. durch Informationsportale)
- wenn sie Konsumenten durch Bildung und Beratung konsumkompetent und damit souveräne Konsumententscheidungen erst möglich machen, z.B. durch Aktionen und Kampagnen wie BeKi (Verbraucherbildung)

Auch bei weiteren in der Entwicklungsstrategie genannten Punkten - Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch nachhaltige Bewirtschaftung (2.2); Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (2.3.1); Verbesserung der Lebensqualität im Ländlichen Raum (2.3.2) – spielen die Konsumenten als potentielle Nachfrager multioptionaler Leistungen des Ländlichen Raums (erneuerbare Energien, Tourismus, Weiterbildungsstätten etc.) eine wichtige Rolle. Eine attraktive und klare Kommunikation der Benefits dieser Angebote sind für den Markterfolg unabdingbar.

## Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission:

- *Konsequente Ausrichtung auf regionale Stärke:* Die SWOT-Analyse identifiziert im Bereich „Ernährungswirtschaft“ eine „geringe Nutzung des angebotenen regionalen Qualitätszeichens“ als Schwäche und eine „steigende Verbrauchernachfrage nach regionalen Produkten“ als Chance. Die bereits eingeführten – und halbwegs bekannten – Qualitäts- und Herkunftszeichen Baden-Württemberg sollten verstärkt kommuniziert und beworben werden, auch unter Rückgriff auf Fördertöpfe des Bundes wie das Bundesprogramm Ökologischer Landbau (bis 2009).
- *Umfassende zielgruppenadäquate Qualitätsschulungen:* Um für mehr Nachfrage nach Qualitätsprodukten zu sorgen, sollen erlebnisbetonte Schulungsprogramme weiter verfolgt werden, die mit allen Sinnen (wie das „Öko-Geschmacks-Siegel“) schon junge Konsumenten für Qualität schulen (auch in Zusammenarbeit mit bestehenden Ernährungsinitiativen des Landes).
- *Konsequente Ausrichtung auf Qualitätswettbewerb:* Der Preiswettbewerb im Lebensmittel-einzelhandel ist ruinös. Wettbewerbsvorteile sind eher über Qualitätsargumente (bei fairen Preisen) zu erreichen. Die in der SWOT-Analyse festgestellte Polarisierung der Nachfrage nach Lebensmitteln eröffnet auch eine Chance für Qualitätsprodukte.
- *Ausloten der Möglichkeiten der Ko-Produktion:* Geschäftskonzepte, die Kooperationen mit Akteuren der Food Chain vorsehen (Erzeuger, Lebensmittelindustrie, Handel, Großhaushalte, Testküchen, ...), sind innovativ und viel versprechend. Die Ansätze gemeinsamer Regionalkonzepte mit Kooperation aller Stakeholder, wie sie beispielsweise im Wettbewerb „Modell-Regionen“ erprobt werden, sollten weiter gefördert werden.