

Rolf Meyer

Juni 2003



**TAB**

# Qualität, Regionalität und Verbraucherinformation bei Nahrungsmitteln

Zusammenfassender Endbericht zum TA-Projekt  
„Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot  
und -nachfrage und ihre Folgen“

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät das Parlament und seine Ausschüsse in Fragen des gesellschaftlich-technischen Wandels. Das TAB ist eine organisatorische Einheit des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Forschungszentrums Karlsruhe in der Helmholtz-Gemeinschaft und arbeitet seit 1990 auf der Grundlage eines Vertrages zwischen dem Forschungszentrum und dem Deutschen Bundestag.

# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Vorbemerkung.....</b>                    | <b>3</b>  |
| <b>2. Analyseergebnisse.....</b>               | <b>5</b>  |
| <b>3. Leitlinien.....</b>                      | <b>13</b> |
| <b>4. Szenarien und Handlungsoptionen.....</b> | <b>23</b> |
| 4.1 Szenarien.....                             | 23        |
| 4.2 Handlungsoptionen.....                     | 26        |
| <b>Literatur.....</b>                          | <b>37</b> |
| 1. Endberichte zum TA-Projekt.....             | 37        |
| 2. Weitere Berichte aus dem TA-Projekt.....    | 37        |
| 3. In Auftrag gegebene Gutachten.....          | 37        |

TAB

# 1. Vorbemerkung

Die abschließende Berichterstattung des TAB zum TA-Projekt „Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“, das auf Vorschlag des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (mittlerweile Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) durchgeführt wurde, erfolgt in der Form von drei Teilberichten:

- „Potenziale zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität“ (TAB 2003a),
- „Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung“ (TAB 2003b) und
- „Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation“ (TAB 2003c).

Zuvor schon hatte das TAB im Rahmen dieses Projektes „Basisanalysen“ vorgelegt (TAB 2002).

Mit dem „Zusammenfassenden Endbericht“ werden wesentliche Aussagen aus diesen Berichten nochmals zusammengefasst und damit ein Gesamtüberblick der Projektergebnisse gegeben. Zunächst werden die zentralen Resultate der Analysen der drei Teilbereiche dargestellt (Kap. 2). Danach werden darauf aufbauend „Leitlinien“ einer Politik zur Förderung der Qualität von Nahrungsmitteln, zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung und zur Verbesserung der Verbraucherinformation entwickelt (Kap. 3). Schließlich wird ein Blick in die Zukunft geworfen, indem drei Szenarien denkbarer Entwicklungen mit den dazu gehörigen Optionen vorgestellt werden (Kap. 4).

TAB

## 2. Analyseergebnisse

Die folgende Zusammenfassung der Analysen der drei Teilbereiche Qualität, Regionalität und Verbraucherinformation konzentriert sich auf Gemeinsamkeiten, die sich aus diesen Analysen ergeben.

### Offene Begriffe

Die drei Begriffe „Qualität“, „regionale Nahrungsmittelversorgung“ und „Verbraucherinformation“ sind geprägt durch vielfältige Inhalte und mit einer Vielzahl von Zielen und Leitbildern verbunden.

So gibt es nicht eine **Qualität**, sondern viele Qualitätsaspekte, -dimensionen und -ziele, die durch verschiedene wissenschaftliche Zugänge, unterschiedliche Qualitätsziele der Akteure in der Nahrungsmittelkette und differierende Qualitätsanforderungen der Verbraucher beeinflusst werden. Die Qualität von Nahrungsmitteln wird stets durch gesellschaftliche Aushandlungsprozesse bestimmt, die sich über die Zeit verändern. Wichtige grundsätzliche Unterscheidungen sind Produktqualität und Prozessqualität, objektive Qualität und subjektive Qualität, Beschaffenheit und Beurteilung sowie horizontale und vertikale Produktdifferenzierung. Qualität lässt sich weiterhin in verschiedene Dimensionen – d.h. Teilqualitäten wie Nährwert oder Tierschutz – aufteilen. Die verschiedenen Qualitätseigenschaften von Nahrungsmitteln sind für die Verbraucher in unterschiedlichem Grade transparent, weshalb zwischen Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften unterschieden und der Abbau von Informationsasymmetrien gefordert wird.

Ebenso ist der Begriff **Region** sehr kontextabhängig und wird von unterschiedlichen Akteuren ganz unterschiedlich ausgelegt. Unter Region wird allgemein ein Teilraum Deutschlands, z.B. ein Bundesland, ein Naturraum oder eine kleinere Raumeinheit mit kulturell-historischem Hintergrund, verstanden. Regionale Lebensmittel sind solche, deren Herkunft geographisch verortet und eingegrenzt werden kann. Unter Vermarktungsaspekten ist zu unterscheiden, inwieweit regionale Produkte in der gleichen Region („aus der Region und für die Region“) oder überregional, im Fall regionaler Spezialitäten ggf. sogar international, vertrieben werden. Nur im ersten Fall kann von einer regionalen Nahrungsmittelversorgung im eigentlichen Sinn gesprochen werden.

Schließlich gibt es nicht nur einen Ansatz der **Verbraucherinformation**, sondern viele Informationsinhalte, -wege und -ziele, die durch verschiedene Informationsinteressen der Informationsanbieter, unterschiedliche Informationswege und -formen sowie differierende Informationsbedürfnisse der Verbraucher geprägt werden.

### **Konflikte und Konkurrenzsituationen**

Die drei Bereiche sind weiterhin dadurch gekennzeichnet, dass es innerhalb dieser zwischen verschiedenen Dimensionen, Zielen und Konzepten zu Konflikten und Konkurrenzsituationen kommt.

So bestehen zwischen **Qualitätsdimensionen bzw. -kriterien** oftmals Konkurrenzsituationen. Zum einen lassen biologische oder technische Restriktionen teilweise die gleichzeitige bzw. gleichgewichtige Erreichung von verschiedenen Qualitätszielen nicht zu. Zum anderen können angesichts der Begrenztheit von Ressourcen Bemühungen um hohe Qualitätsstandards in einer Dimension zu Lasten anderer Dimensionen bzw. Qualitätsziele gehen.

Bei der **Regionalität** bestehen teilweise Konflikte und Kontroversen auf der Verständnisebene durch eine mangelnde Unterscheidung zwischen regionaler Produktion, Verarbeitung und Vermarktung von Nahrungsmitteln. Auf der Motivations- und Zielebene kann es Konflikte und Spannungen geben zwischen „ganzheitlich“, aber kleinräumig orientierten Regionalprojekten im NGO-Bereich und auf größere Märkte ausgerichteten Aktivitäten der Ernährungswirtschaft.

Bei der Vielzahl der Akteure und ihren unterschiedlichen Bewertungen kann es nicht zu einem **widerspruchsfreien Informationsangebot** kommen. Wissenschaftlich korrekte Informationen, allgemeinverständliche Informationen und handlungsrelevante Informationen sind nur sehr schwierig gleichzeitig zu erreichen. Schließlich sind die verschiedenen Informationsformen und -wege nicht einfach aufeinander abzustimmen. Unterschiedliche Informationsbedürfnisse und Formen der Verarbeitungen bei den Verbrauchern bedürfen jeweils **spezifischer Informationsansätze**, wobei umfangreiche Informationsangebote bei einem Teil der Verbraucher tendenziell zum „Information-Overload“ führen.



## Vielfältige Akteure

Eine weitere Gemeinsamkeit in den drei Untersuchungsbereichen ist die Heterogenität der relevanten Akteure.

Es gibt zahlreiche staatliche und privatwirtschaftliche Initiativen, die auf eine **Erhöhung der Nahrungsmittelqualität** zielen. Privatwirtschaftliche Initiativen, die besondere Qualitäten durch Kombination unterschiedlicher (nachprüfbarer) Kriterien bzw. Dimensionen entwickeln und anbieten, bestehen in verschiedenen Produktgruppen und Branchen. Diese Initiativen können von einzelnen Landwirten, Erzeugergemeinschaften, Verarbeitern, teilweise sogar vom Handel und von Verbundorganisationen ausgehen. Insbesondere Verbundorganisationen mit Herstellermarken sind in der Lage, größere Marktanteile zu erreichen.

**Regionale Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung** finden auf unterschiedlichen Ebenen statt, von der Direktvermarktung ab Hof bis hin zum Supermarkt. Anregungen und Initiativen sind auf lokaler Ebene meist in Form von Erzeuger- und Verbraucherzusammenschlüssen entstanden („bottom-up“). Gerade auf Länderebene wird Regionalität aber seit längerem auch „top-down“ über Marketingorganisationen, mit Markenprogrammen, regionalen Dachmarken und Herkunfts- bzw. Qualitätszeichen gefördert. Eine Absatznische mit Entwicklungsperspektiven sind Großverbraucher wie Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung (Kantinen, Krankenhäuser, Kindergärten) und die Gastronomie. Die Gesamtheit (weit über 300) und Vielfalt existierender Regionalprojekte ist schwer überschaubar. Ein besonderer Bezug besteht von jeher zwischen ökologischer und regionaler Erzeugung (und Vermarktung) von Lebensmitteln: Lange Zeit wurden Öko-Lebensmittel ganz überwiegend regional vertrieben.

Grundsätzliche Formen der **Verbraucherinformation** zu Nahrungsmitteln sind warenbegleitende Informationen (insbesondere Kennzeichnung), nicht warenbegleitende Informationen sowie allgemeine Informationen zu Nahrungsmitteln und Ernährung. Die wichtigsten Anbieter von Verbraucherinformationen sind staatliche Stellen, Unternehmen, Verbraucherverbände und Medien. Der politischen Gestaltung unterliegen die staatliche Verbraucherinformation, die Förderung der Verbraucheraufklärung und die rechtliche Rahmensetzung insbesondere im Bereich der Kennzeichnung.

## Fehlende Definitionen und Standards

Für einen **Teil der Qualitätsdimensionen** – wie z.B. tiergerechtere Nutztierhaltung – fehlen eindeutige und unumstrittene Definitionen und Standards. Dadurch entstehen für Verbraucher unzureichende Markttransparenz und fehlende Nachvollziehbarkeit. Dies gilt auch für die **Kennzeichnung regionaler Lebensmittel**, wo beispielsweise geschützte Ursprungsbezeichnungen und geschützte geographische Herkunftsangaben nach der Verordnung 92/2081/EWG in Deutschland bisher kaum genutzt werden.

Eine Antwort auf Probleme bei der Kennzeichnung sind **Gütezeichen** (z.B. Bio-Siegel, QS-Zeichen), die eine Vielzahl von Informationen zur Qualität von Nahrungsmitteln zusammenfassen, deren Kriterien und Hintergründe aber transparent gemacht werden müssen. Die Möglichkeiten von Gütesiegeln, die bestimmte Qualitäten bzw. regionale Herkünfte von Nahrungsmitteln deutlich machen, sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

## Hemmnisse

Eine Reihe von Hemmnissen steht der Entwicklung von Qualität, Regionalität und Verbraucherinformation entgegen.

Bei der **Qualitätsdifferenzierung und -steigerung** sind dies zunächst die niedrigen Preise für „Standard“-Nahrungsmittel. Unzureichende Qualitätssignale sind teilweise durch die EU-Marktordnungen (wie beispielsweise Handelsklassen-Einstufungen oder das Subventionsgefüge der EU-Tierprämien) bedingt. Außerdem ist in vielen Fällen Wissen und Beratung von Erzeugern, Verarbeitern, Verkäufern und Verbrauchern unzureichend auf Qualitätsaspekte ausgerichtet.

Unzureichende **regionale Aufnahme- und Verarbeitungsstrukturen** (wie z.B. bei Schlachthöfen oder Molkereien) können ebenfalls ein Hindernis darstellen. Der Nachfragetrend zu mehr Convenience erfordert einen hohen Verarbeitungsgrad unter Einsatz einer Vielzahl von Rohstoffen und Vorprodukten und stellt besondere Anforderungen an Technologie, Qualitätssicherung und Liefermengen, die vor allem für kleinere Regionalanbieter eine große, oft kaum zu bewältigende Herausforderung bedeutet.

Die (warenbegleitende) **Kennzeichnung** wird durch eine Vielzahl horizontaler (allgemeiner) und vertikaler (produktspezifischer) Regelungen bestimmt. Sie ist deshalb kompliziert, und die gesetzlichen Regelungen wurden in den letzten

Jahren sehr häufig geändert. Dies führt bei den Herstellern bzw. Inverkehrbringern zu Schwierigkeiten bei der ordnungsgemäßen Handhabung der Kennzeichnungsvorschriften.

### **Integrationen über die Nahrungsmittelkette**

Aus verschiedenen Gründen sind Tendenzen zu Integrationen über die Nahrungsmittelkette hinweg in verschiedenen Bereichen zu beobachten.

In den letzten Jahren wurden die Bemühungen erheblich verstärkt, die Lebensmittelsicherheit zu erhöhen und in der Ernährungswirtschaft **Qualitätssicherungssysteme** einzuführen. Ein Entwicklungsweg führt zu **integrierten Wertschöpfungsketten**, die von einem dominierenden Marketingführer koordiniert und kontrolliert werden, wie beispielsweise in der deutschen Geflügelwirtschaft. Ein anderer Entwicklungsweg zielt auf die **Schaffung von übergreifenden Zertifizierungsstandards**, die eine neutrale Überprüfung der Qualität unter Beibehaltung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der verschiedenen Unternehmen ermöglichen. Ein typisches Beispiel ist das im Fleischbereich eingeführte QS-System. Mögliche Konfliktpunkte bei Qualitätssicherungssystemen mit betriebsindividueller Zertifizierung sind Schärfe der Kontrollkriterien und Anforderungen über die Lebensmittelsicherheit hinaus, Qualifikation und Unabhängigkeit der Zertifizierer, Häufigkeit und Kontrollumfang der Audits sowie Sanktionsmaßnahmen bei festgestellten Verstößen. Komplexere und segmentiertere Verarbeitungssysteme mit hoher Arbeitsteilung führen dazu, dass insbesondere bei Problemen im Bereich Lebensmittelsicherheit potenziell viele Akteure betroffen sind. Dementsprechend gewinnen Qualitätsmanagementsysteme und die Rückverfolgbarkeit an Bedeutung. **Rückverfolgbarkeit** bedeutet, dass die Produktion eines Erzeugnisses über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg dokumentiert und verfolgbar sein muss.

Eine deutliche **Erweiterung regionaler Nahrungsmittelversorgung** wird nur über den Lebensmitteleinzelhandel (LEH) möglich sein – Direktvermarktung oder der Absatz über Gastronomie und andere Großverbraucher bleiben (für einzelne Erzeuger und im Rahmen bereichsübergreifender, z.B. touristischer Projekte durchaus bedeutsame) Nischen. Bloße Regionalität stellt dabei keine tragfähige Produkteigenschaft für einen dauerhaften Erfolg dar. Um sich gegen die nationale und internationale Konkurrenz, zunehmend auch im Öko-Bereich, durchzusetzen, müssen regionale Produkte spezifische Qualitäten aufweisen. Dieser Entwicklungsweg erfordert integrative Anstrengungen hin-

sichtlich zusätzlicher Qualitätssicherung und -kontrolle bei den Produzenten und Verarbeitern. Außerdem werden Anstrengungen von der Entwicklung von Kommunikations- und Werbekonzepten über intensive Schulung der Mitarbeiter bis hin zur gezielten Umgestaltung der Supermärkte erforderlich.

### **Vertikale Differenzierung von Produkten und Vermarktungswegen**

Neben dem Trend zu Standardqualitäten mit niedrigen Preisen, bei denen die kostengünstige Erzeugung im Vordergrund steht, findet **im mittleren und oberen Preis- und Qualitätssegment eine zunehmende Ausdifferenzierung** statt, wie exemplarisch für die Produktbereiche Wein, Sekt und Fruchtsäfte gezeigt wird. Im oberen Qualitätssegment aller drei Branchen haben vor allem regionale Anbieter zunehmend eine Chance, Produkte mit einer höheren Genussqualität erfolgreich zu vermarkten. Die Entwicklung des Öko-Segments stellt eine weitere Facette der qualitativen Ausdifferenzierung dar. Dieser Prozess der vertikalen Produktdifferenzierung dürfte auch für viele andere Nahrungsmittelgruppen zutreffen. Ein wesentlicher Aspekt vertikaler Produktdifferenzierung ist die Erzeugung höherer Genussqualitäten – insbesondere individueller Aromausprägungen. Die Möglichkeiten für eine vertikale Produktdifferenzierung sind insbesondere abhängig von der Qualität und Individualität der Rohware sowie der Verfügbarkeit von handwerklichen oder manufakturiellen Verarbeitungsverfahren.

Hohe Ansprüche an die Aspekte **Qualitätsstabilität und -sicherheit begünstigen großtechnische Produktionsverfahren**. Wenn großtechnologische Prozesse, beispielsweise bei der Haltbarmachung, eindeutige Qualitäts-, Aufwands- und Kostenvorteile haben, werden dadurch die Konzentration der Produktentwicklung und die Herstellung in großen Unternehmen gefördert. Solange es keine konkurrenzfähigen Technologien für kleinere Produzenten gibt, stößt eine vertikale Differenzierung auf Schwierigkeiten. Die verfügbaren Produktionstechnologien prägen die Branchenstruktur und umgekehrt. Bei den **Branchenstrukturen** begünstigt eine große Differenziertheit bei den Anbietern, Sortimenten und Einkaufsstätten, wie sie beispielsweise in der deutschen Weinwirtschaft besteht, die vertikale Produktdifferenzierung und eine zunehmende Ausrichtung auf höhere Genussqualität. Beim Vorherrschen von wenigen Großunternehmen oder bei einer starken Stellung von Zulieferunternehmen, wie beispielsweise bei der Sekt- bzw. Fruchtsaftherstellung, stehen dagegen Markenartikelkonzepte und horizontale Produktdifferenzierung im Vordergrund.

Dadurch werden eine zunehmende Entfernung von der Rohware und eine geschmackliche Standardisierung bewirkt.

Der exemplarische Untersuchungsbereich Brot und Backwaren zeigt, dass die Entwicklung der Verarbeitungssysteme eine **räumliche und zeitliche Trennung von ursprünglich untrennbaren Produktions- und Vermarktungsschritten** ermöglicht hat. Die Entwicklung von Kühl- und Gefrierverfahren war so die Basis für die Entwicklung neuer Anbietersysteme (z.B. Ladenbackstationen) und des Aufbaus neuer Vermarktungsschienen (z.B. TK-Ware). Handwerksbäckern und Filialbäckern ermöglichen diese Techniken eine räumliche Trennung oder eine Aufgabe der eigenen Teiglingherstellung und das Abbacken der zentral hergestellten oder zugekauften Ware unmittelbar vor dem Verkauf. Die Entwicklung im Brot- und Backwarenmarkt geht insgesamt hin zur weiteren Arbeitsteilung. Parallel wurden eine höhere Variabilität und eine größere Sortimentsvielfalt ermöglicht.

Gleichzeitig sind die **Anbieterstrukturen und Absatzwege** für Brot und Backwaren im Laufe der Zeit **vielfältiger** geworden. Im Lebensmitteleinzelhandel existieren heute Shop-in-Shop-Systeme (Vorkassenzone), SB-Regale, SB-Frischeregale und Ladenbackstationen (Instore-Bäckereien) oftmals nebeneinander. Sie konkurrieren miteinander und nehmen insgesamt den Handwerksbäckereien und Filialisten Marktanteile ab. Die exemplarische Betrachtung der Herstellung von Brot und Backwaren zeigt schließlich, dass sich die Nahrungsmittelerzeugung und -verarbeitung immer weiter von den traditionellen Vorstellungen und dem Erfahrungshorizont der Verbraucher entfernt. Die komplexeren Produktionsprozesse und Vermarktungswege stellen neue Anforderungen an die **Information und Aufklärung der Verbraucher**.

### **Kennzeichnung und Verbraucherinformation**

Bei der (**warenbegleitenden**) **Kennzeichnung** gibt es einerseits zahlreiche Ausnahmen und Lücken, die zu einer unvollständigen Kennzeichnung führen, und andererseits wird eine Vielzahl von Informationen transportiert. Auch existieren zahlreiche Kennzeichnungsbestandteile, so dass die Kennzeichnung zumindest teilweise von vielen Verbrauchern nicht verstanden oder falsch interpretiert wird. Außerdem wird die an lebensmitteltechnologisch und juristisch exakten Definitionen ausgerichtete Kennzeichnung der Alltagssprache und dem Allgemeinverständnis der Verbraucher oftmals nicht gerecht.

Kennzeichnung kann nicht alles leisten, da das Spannungsverhältnis von zu viel und gleichzeitig zu wenig Informationen nicht einfach auflösbar ist. Nicht zuletzt deshalb werden **nicht warenbegleitende Informationsansätze** immer wichtiger. Diese Informationsansätze können sowohl eine Ergänzungsfunktion zur Kennzeichnung als auch eine eigenständige Informationsfunktion erfüllen. Insgesamt werden nicht warenbegleitende Informationsansätze eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Vertrauensbildung (insbesondere durch die Hinterlegung von Informationen) und bei dem Ausbau dialogischer Kommunikationsstrukturen spielen.

### 3. Leitlinien

Ausgehend von diesen Ergebnissen und aus der Gesamtschau des TA-Projektes werden „**Leitlinien**“ formuliert. Wenn eine Politik zur Förderung der Qualität von Nahrungsmitteln, zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung und zur Verbesserung der Verbraucherinformation erfolgreich entwickelt und verfolgt werden soll, gibt es eine Reihe von zu beachtenden, allgemeinen Anforderungen, die unter dem Begriff der Leitlinien zusammengefasst und hier für die drei Bereiche gemeinsam vorgestellt werden. Sie gelten nicht nur für die Politik auf Bundesebene, sondern haben ebenso Relevanz für andere politische Ebenen und für andere Akteure.

#### **Qualität, Regionalität und Verbraucherinformation mehrdimensional denken – Einseitigkeiten vermeiden – realistische Ziele setzen**

Der Begriff der Qualität umfasst eine Reihe von Qualitätsdimensionen. Die Verfolgung eines einzelnen Qualitätsziels ist in der Regel unzureichend. Vielmehr sollten Verbesserungen in mehreren Qualitätsdimensionen gemeinsam angestrebt werden. Dabei sollten Spannungsfelder (Zielkonflikte) vermindert bzw. vermieden und Synergieeffekte (Zielharmonien) gefördert und genutzt werden. Beispielsweise lassen sich bei tiergerechteren Haltungssystemen die Zieldimensionen Tierschutz, Umweltverträglichkeit, Genussqualität und regionale Herkunft verknüpfen. Die Produktqualität ist heute alleine nicht mehr ausreichend, da die Prozessqualität zunehmend an Bedeutung gewinnt. Ziel sollte also sein, mittels ausgewählter Prozessqualitäten besondere Produktqualitäten zu erreichen. Dabei sollte Qualität vorrangig aus der Sicht der Verbraucher gedacht werden. Für jede Produktgruppe, oftmals sogar für jedes einzelne Nahrungsmittel, sind jeweils spezifisch die zu verfolgenden Qualitätsziele zu definieren und fortzuschreiben.

Der Begriff der Region ist ebenfalls sehr kontextabhängig und wird unterschiedlich ausgelegt. Bei der regionalen Nahrungsmittelversorgung sollten die ökologischen, ökonomischen und sozialen (Problemlösungs-)Potenziale weder überhöht noch sollten sie pauschal abgestritten werden. Regionale Produktion und Vermarktung von Lebensmitteln sind weder per se umweltfreundlich und sozial nachhaltig noch sind hier Subventionen grundsätzlich verschwendet und protektionistisch. Akteure, Befürworter und Förderer regionaler Nahrungsmittel-

produktion sollten sich immer des spezifischen Anspruchs, der potenziellen Leistungsfähigkeit und der realistischen Begrenzungen bewusst sein und diese klar herausarbeiten, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Der „Grad“ der Regionalität im Lebensweg eines Lebensmittels sollte nicht ohne Not festgelegt werden, wenn dadurch Chancen zunichte gemacht werden. Wenn Regionalförderungsprogramme einen überregionalen Absatz von Produkten zur Bedingung machen bzw. regionale Vermarktungsaktivitäten von einer Förderung ausschließen, erscheint dies genauso schwer verständlich, wie wenn auf der anderen Seite aus programmatischen Gründen potenziell überregional erfolgreiche Produkte und Absatzwege nicht weiter entwickelt werden. Die Eignung regionaler Produkte für den jeweiligen Absatzweg sollte sich deshalb vorrangig aus der spezifischen Qualität ableiten.

Genauso wie die Nachfrage nach Nahrungsmitteln zunehmend differenzierter wird, entwickeln sich auch die Informationsbedürfnisse bei Nahrungsmitteln hin zu immer größerer Komplexität und Vielfältigkeit. Motivationen und Informationsverhalten der Verbraucher sind sehr unterschiedlich. Generell kann man von einem Trend zur Individualisierung von Informationsbedürfnissen sprechen. Die Orientierung an einem einzigen Verbraucherleitbild ist deshalb ungenügend. Eine Politik zur Verbraucherinformation sollte die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse immer vor Augen haben und so weit wie möglich berücksichtigen.

### **Lebensmittelsicherheit gewährleisten**

Zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher ist Lebensmittelsicherheit eine grundlegende Anforderung. Sie ist allerdings nicht mit Qualität gleichzusetzen, sondern stellt nur einen Aspekt von Qualität dar. Durch zahlreiche Lebensmittelskandale und die BSE-Krise ist die Lebensmittelsicherheit in letzter Zeit stark in den Vordergrund gerückt. Eine einseitige Konzentration auf Lebensmittelsicherheit muss aber zulasten anderer Qualitätsdimensionen gehen, denn Aufmerksamkeit, Gestaltungsmöglichkeiten und finanzielle Ressourcen sind zwangsläufig beschränkt. Eine höhere Lebensmittelsicherheit ist auch nicht ohne steigende Kosten für die Produzenten und steigende Preise für die Verbraucher zu haben. Ein weiteres Problem ist, dass steigende, undifferenzierte Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit unterschiedlichen Risikopotenzialen nicht gerecht werden und teilweise zulasten handwerklicher Nahrungsmittelproduktion und regionaler Produzenten gehen können. Verbesserungen bei



Dokumentation und Rückverfolgbarkeit aus Gründen der Lebensmittelsicherheit können allerdings auch die Basis für die Verfolgung anderer Qualitätsziele sein. Noch so hohe Anforderungen im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit werden nicht vollständig verhindern können, dass es immer wieder zu Problemen bzw. „Skandalen“ kommt. Schnelle Reaktion, Transparenz der Maßnahmen und Glaubwürdigkeit der Institutionen sind wichtige Voraussetzungen, um Verbrauchervertrauen zu erhalten bzw. zu schaffen. Nicht so sehr einzelne Maßnahmen, sondern institutionelles Lernen und Kooperation der Akteure schaffen hierfür die Voraussetzungen.

### **Mindestanforderungen anheben**

Wenn Mindeststandards für die Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung – z.B. in den Bereichen Tierschutz, Umwelt- und Naturschutz oder Hygiene – angehoben werden, dann werden die Produktionskosten der „konventionellen“ Produktion steigen und sich hierdurch der Preisabstand zwischen „Standard“-Produkten und Produkten mit besonderen Qualitäten verringern. Die bislang hohen Preisdifferenzen stellen ein wesentliches Hemmnis für Qualitätsprogramme und daraus resultierende hochwertige Nahrungsmittel ebenso wie für regionale Nahrungsmittel dar. Allerdings ist zu beachten, dass das Niveau der Mindestanforderungen gesellschaftlich und politisch umstritten ist und verschärfte Anforderungen in der Regel heftig Kontroversen auslösen. Da es sich im Allgemeinen um ordnungsrechtliche Regelungen, d.h. Ge- und Verbote auf gesetzlicher Basis, handelt, sind bei der Ausgestaltung Fragen der Umsetzbarkeit und Kontrollierbarkeit von besonderer Bedeutung. Weiterhin sind nationalen Alleingängen aufgrund der offenen Märkte hier enge Grenzen gesetzt. Auch EU-weite Regelungen bedürfen eines Außenschutzes und können mit den WTO-Regularien in Konflikt geraten.

### **Hemmnisse beseitigen – Professionalisierung vorantreiben**

Die Steigerung der Nahrungsmittelqualität und die Entwicklung neuer Ansätze werden durch eine Reihe von Hemmnissen erschwert. Beispiele sind die Ausgestaltung der Handelsklassen, das Subventionsgefüge bei den EU-Tierprämien, starre Regelungen der Gewerbe- und Handwerksordnung. Hier sollte eine systematische Überprüfung erfolgen, um neue Spielräume für Qualitätsproduktionen

zu schaffen. Dazu gehört, Verzerrungen durch die Agrarmarktordnungen abzubauen.

Bei der regionalen Nahrungsmittelversorgung ist je nach Erzeugungsbetrieb, Verarbeitungsstruktur und Vertriebsweg eher die notwendige Professionalisierung oder eher der Abbau bzw. die Verhinderung drohender Hemmnisse notwendig. Starke Hemmnisse gehen hier sowohl von mangelhaften Verarbeitungs-, Vermarktungs- und Logistikstrukturen als auch von Einstellungs- und Motivationsproblemen der (potenziellen) Akteure aus. Zentrale Strukturen wie Schlachthöfe oder Molkereien oder allgemein gültige Hygienevorschriften der Lebensmittelverarbeitung haben besonders prägende Auswirkungen für die Potenziale einer regionalen Nahrungsmittelversorgung.

### **Obligatorische Kennzeichnung vereinfachen**

Die Situation bei der obligatorischen Lebensmittelkennzeichnung ist gekennzeichnet durch Probleme mit einer formal korrekten Auszeichnung auf der Seite der Hersteller (bzw. Inverkehrbringer) sowie durch mangelnde Wahrnehmung, Nicht-Verstehen und falsche Interpretation auf der Seite der Verbraucher. Die Herausforderung ist hier, einerseits Ausnahmen und Unvollständigkeiten abzubauen und andererseits zu einfacheren Regeln und mehr Beständigkeit zu kommen. Bei der Weiterentwicklung der Kennzeichnungsregelungen sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass die Kennzeichnung näher an die Umgangssprache und das Allgemeinverständnis der Verbraucher herangeführt wird. Die Anforderungen Vollständigkeit und Verständlichkeit sind allerdings nicht konfliktfrei zu erreichen.

### **Qualitätssysteme entwickeln – Neue Standards und Gütezeichen einführen**

Nicht so sehr Einzelmaßnahmen, sondern Systementwicklungen sind für eine höhere Nahrungsmittelqualität erforderlich. Beispielsweise hängt die Tiergerechtigkeit nicht alleine von dem Platzangebot, sondern vom gesamten Haltungssystem inklusive des Mensch-Tier-Verhältnisses ab. Besondere Qualitäten der landwirtschaftlichen Produktion sind mit passenden Verarbeitungssystemen zu kombinieren. Qualitätssysteme in dem hier gemeinten Sinn sollten neben produktionstechnischen Anforderungen gemeinsame Qualitätsziele und Kooperationen bzw. Koordinationen in der Nahrungsmittelkette beinhalten. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, gibt es hierzu zahlreiche privatwirtschaftliche Initiativen.

Staatliche Politik hat lediglich günstige Rahmenbedingungen und ggf. Starthilfen bereitzustellen. Wichtig ist, dass die spezifischen Qualitäten kommunizierbar sind, u.a. durch allgemein verständliche Begriffe und Bilder, ergänzt durch hinterlegte, umfangreiche Informationen.

Das Bio-Siegel für Produkte aus dem ökologischen Landbau wird voraussichtlich ein Beispiel sein, wie die spezifische Qualität eines ganzen Produktionssystem erfolgreich vermittelt werden kann. Damit sind allerdings die Möglichkeiten von Gütezeichen noch nicht ausgeschöpft. Neue Standards könnten beispielsweise für Haltungssysteme (z.B. „tiergerecht“ und „besonders tiergerecht“) oder für regionale Produkte entwickelt werden. Auf der Basis dieser Standards wären dann Gütesiegel zu etablieren und mit einem Kennzeichnungsschutz zu versehen, worauf wiederum eine privatwirtschaftliche Label-Bildung aufsetzen könnte. Außerdem sind in Deutschland die Möglichkeiten der geschützten Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG – als Gütezeichen für regionale Spezialitäten – noch völlig unzureichend genutzt. Gütezeichen dienen vorrangig dazu, Informationen über die Prozessqualität von Nahrungsmitteln zu bündeln. Gütezeichen sollten in attraktive Bildprogramme eingebunden sein und zur Vertrauensbildung durch umfangreiche Informations hinterlegungen (beispielsweise im Internet) abgesichert werden.

### **Vertikale Differenzierung fördern – regionale Produktqualität vom Hofverkauf bis zum weltweiten Vertrieb von Spezialitäten vermarkten – verschiedene Informationswege nutzen**

Das Nahrungsmittelangebot ist in vielen Bereichen vorherrschend durch eine horizontale Differenzierung gekennzeichnet. Dies bedeutet, dass sich verschiedene Marken, Geschmacksrichtungen usw. auf einem etwa gleichen Qualitätsniveau bewegen. Ausnahmen sind beispielsweise der Weinbereich, der auch eine starke vertikale Produktdifferenzierung aufweist. Um eine höhere Nahrungsmittelqualität zu erreichen und differenzierteren Verbraucherwünschen gerecht zu werden, ist die vertikale Differenzierung ein zentraler Ansatzpunkt. Einer vertikalen Differenzierung in der landwirtschaftlichen Produktion sind allerdings Grenzen gesetzt. Mit konventioneller Produktion, Produkten auf der Basis gentechnisch veränderten Pflanzen, ökologischem Landbau, besonders tiergerechten Produktionsverfahren usw. besteht schon eine Differenzierung, und nur eine begrenzte Anzahl weiterer Differenzierungen lässt sich noch über die Nahrungskette hinweg an die Verbraucher vermitteln. Spezifische Verar-

beitungsverfahren, bestimmte regionale Herkünfte, besondere Genussqualitäten sowie deren Kombination sind deshalb die wichtigsten Ansatzpunkte für eine vertikale Differenzierung.

Der erfolgreiche Absatz regional produzierter Lebensmittel, ob ebenfalls regional, eventuell sogar nur lokal, oder aber überregional, möglicherweise gar global, hängt ausschließlich von einer klaren Qualitätsdefinition ab, welche den Verbrauchern überzeugend kommuniziert und von diesen entsprechend erfahrbar sein muss. Mit zunehmendem Umfang des Absatzgebietes bzw. Absatzweges steigen dabei tendenziell die Ansprüche, beispielsweise an Kennzeichnung, Nachvollziehbarkeit bzw. Rückverfolgbarkeit und Kontrollen. Nur in wenigen Fällen reicht bloße Regionalität als Erfolgsfaktor noch aus; objektiv nachweisbare Qualitätskriterien, der konkrete Verbrauchernutzen oder ergänzende emotionale Attribute gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Auf verpackten Nahrungsmitteln sind mit der Kennzeichnung nur in einem begrenzten Umfang Informationen zu transportieren. In Zukunft wird es daher immer wichtiger, die warenbegleitende Kennzeichnung mit nicht warenbegleitenden Informationsangeboten zu kombinieren. Wichtige Ergänzungen sind die Bereitstellung von zusätzlichen Informationen vor Ort im Lebensmitteleinzelhandel, z.B. in Form von Bildschirmen, Aushängen oder Broschüren, sowie neue und erweiterte Informationsangebote im Internet. Mit der intensiveren Nutzung verschiedener Informationswege steigen die Anforderungen an die Stimmigkeit bzw. Widerspruchsfreiheit der Informationsangebote, wovon Glaubwürdigkeit der Informationsanbieter und Vertrauen bei den Verbrauchern abhängen.

### **Qualitätseigenschaften transparent machen und kommunizieren**

Anstrengungen für eine erhöhte Nahrungsmittelqualität können nur dann erfolgreich sein, wenn sich die neuen bzw. verbesserten Eigenschaften auch kommunizieren lassen. Für den Verbraucher müssen spezifische Qualitäten einfach erkennbar und nachvollziehbar sein. Da es sich insbesondere bei Prozessqualitäten um Vertrauenseigenschaften handelt, stellt deren Kommunikation besondere Anforderungen an Kompetenz und Glaubwürdigkeit. Qualitätspolitik ist auf entsprechende Verbesserungen in der Nahrungsmittelkennzeichnung und Verbraucherinformation sowohl des Staates wie der privatwirtschaftlichen Akteure angewiesen. Maßnahmen im Bereich der allgemeinen Ernährungspolitik, wie z.B. Ernährungsberatung und -erziehung oder Vermittlung von Kenntnissen

über Nahrungsmittel, können dazu beitragen, dass Qualitätseigenschaften erkannt und gewürdigt werden.

### **Vertrauen bilden – Handlungsrelevanz anstreben – Bildprogramme nutzen**

Vertrauensbildung im Bereich Nahrungsmittel bezieht sich sowohl auf die Produkte als auch auf die Informationsmittler. Aufgrund eines zunehmend distanzierten Verhältnisses zur Produktion und zur Verarbeitung von Nahrungsmitteln steigt der Bedarf an Vertrauen gegenüber den Produkten. Die Verbraucher haben kaum die Möglichkeit, mit einem überschaubaren Aufwand Kriterien für Nahrungsmittelqualität zu entwickeln und selbst zu überprüfen. Die Akzeptanz von Informationen wird deshalb bestimmt von der Glaubwürdigkeit des Informationsmittlers. Die Glaubwürdigkeit der Informationsquelle ist für Verbraucher ein wichtiges Ersatzkriterium für die Beurteilung der Informationsqualität. Die Herstellung von Glaubwürdigkeit wird damit zum zentralen Erfolgskriterium für die Wirksamkeit von Verbraucherinformationen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Stimmigkeit zwischen verschiedenen Informationsangeboten, beispielsweise zwischen Produktkennzeichnung, Produktinformationen, Werbeaussagen und Öffentlichkeitsarbeit des Anbieters. Vertrauen wird weiterhin durch die Hinterlegung von Informationen gewonnen. Dazu bietet sich insbesondere das Internet an, wo beispielsweise für Gütezeichen die detaillierten Kriterien, Überprüfungen und weitere Informationen auf Abfrage zugänglich gemacht werden können.

Neben Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit sollte Information auch Orientierungsrelevanz besitzen. Diese wird insbesondere dann erreicht, wenn die verwirrenden und vielfältigen Informationen in einfache, griffige und bündelnde Formeln im Sinne von Faustregeln zusammengefasst werden. Alltags- und Handlungsrelevanz von Verbraucherinformationen sollte also eine zentrale Zielsetzung sein. Durch Handlungsbezug wird auch der Zugang zu weiterführenden und differenzierteren Hintergrundinformationen erleichtert, weil einfache Formeln als Einstiegshilfe eine Einordnung von Informationen erleichtern.

Die kommunikative Einbindung von Nahrungsmittelqualitäten und Ernährungstrends in attraktive Bilder kann die Voraussetzungen für Verhaltensänderungen schaffen. Die Markenwerbung für Nahrungsmittel zeigt, welche Durchsetzungskraft von in Bildprogramme eingebetteten Informationen ausgeht. Markenimages beinhalten nicht nur Vorstellungen von der Produktqualität, sondern auch Bilder von Personen und Situationen, die zu diesen Produkten

passen. Marken und Bildprogramme dienen jedoch nicht nur als Ersatzindikatoren für Produktqualität, sondern vor allem der Selbstpositionierung der Verwender. Produkte und/oder Ernährungsstile, die mit attraktiven Bildprogrammen verbunden sind, haben deshalb eine höhere Akzeptanz und können darüber hinaus ein Rezeptions- und Informationsklima schaffen, in dessen Rahmen Anreize zur Suche nach Informationen entstehen. Sachliche Informationen allein richten im Zusammenhang der Aufklärung und Beeinflussung nur wenig aus. Vor allem auf pädagogisch wirkende und in aufklärendem Duktus aufbereitete Informationen reagieren viele Verbraucher ablehnend. Auch Drohungen mit Gefahren, Risiken, Krankheiten oder schädlichen Langzeitwirkungen sind ohne Einbindung von attraktiven Problemlösungen im Sinne einer nachhaltigen Information wenig wirksam.

### **Kooperation verschiedener Akteure fördern**

Staatliche Politik, ob auf EU-, Bundes- oder Länderebene, kann alleine mehr Nahrungsmittelqualität nicht erreichen. Politik ist nur einer unter vielen Akteuren. Qualitätsorientierung erfordert horizontale und vertikale Kooperationen. Erzeugergemeinschaften, Qualitätsgemeinschaften, integrierte Systeme und andere Formen bieten sich hierfür an. Kooperationsbereitschaft ist eine unverzichtbare Voraussetzung. Kooperationen sind jedoch zwangsweise mit dem Verlust von Eigenständigkeit verbunden. Erkennen und Erschließen von neuen Marktchancen, Einsparung von Investitionen und Nutzung von Skaleneffekten, Teilhabe an neuen Techniken und Produktionsverfahren sowie Zugang zu spezialisiertem Wissen und Können sind dagegen der mögliche Gewinn von Kooperationen. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist nicht nur zwischen den Produzenten entlang der Wertschöpfungskette notwendig, sondern ebenso zwischen diesen und gesellschaftlichen Gruppen sowie politischen Entscheidungsträgern. Nur so kann der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Qualität von Nahrungsmitteln einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess unterliegt, der kontinuierlich stattfindet (d.h. sich mit der Zeit verändert). Weitere Dialogpartner sind beispielsweise Wissenschaft oder Bildungs- und Beratungseinrichtungen. Eine wichtige Aufgabe der Politik ist es dabei, Kooperationen anzuregen und zu unterstützen.

Zugewinne an Qualität, Attraktivität und Effizienz einer regionalen Produktion und Vermarktung von Nahrungsmitteln sollten insbesondere durch eine verbesserte horizontale und vertikale Integration sowie durch einen (noch stär-

keren) Ausbau bereichsübergreifender Kooperationen erzielt werden. Noch systematischer als bisher können geeignete Anknüpfungspunkte gesucht und Synergien gefördert werden. Diese betrifft den gezielten Anschluss an regional verankerte, kulturelle und touristische Traditionen, Strukturen und Aktivitäten ebenso wie eine stärkere Ausrichtung an den Bedürfnissen z.B. des überregionalen LEH, auch wenn die Anpassungsleistungen in beiden Fällen sehr unterschiedlich sind. Im ersten Fall geht es eher um eine Individualisierung, eine Spezialisierung des regionalen Produkts, im zweiten Fall um eine Standardisierung bzw. Professionalisierung.

Auf EU- und Bundesebene wird über die rechtlichen Grundlagen für die Lebensmittelkennzeichnung entschieden. Gleichzeitig sind Politik und Behörden auf EU-, Bundes- oder Länderebene wichtige Akteure, die Informationen zu Nahrungsmitteln bereitstellen und Rahmenbedingungen für die Verbraucherinformation gestalten. Hersteller und Handel haben eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Lebensmittelkennzeichnung, aber auch bei der Bereitstellung von nicht warenbegleitenden Informationen. Auch bei der Verbraucherinformation wird eine verstärkte Zusammenarbeit und Abstimmung der Akteure entlang der Wertschöpfungskette immer wichtiger. Schließlich haben Verbraucherverbände und Verbraucherberatung als unabhängige Institutionen eine wichtige Rolle, insbesondere um glaubwürdige Informationen anzubieten und zur Vertrauensbildung beizutragen, und den Verbrauchern selbst kommt eine zunehmend aktive Rolle zu. Diese verschiedenen Akteure sollten verstärkt kooperieren – bei Wahrung ihrer jeweils spezifischen Aufgaben. Angesichts der Komplexität der Informationsinhalte – insbesondere zur Nahrungsmittelqualität – und der Komplexität der Verbraucherinformation selbst sollten Kooperationen gefördert werden, um Synergien zu erreichen, unnötige Widersprüche zu vermeiden und gemeinsame Lernprozesse zu fördern.

TAB



## 4. Szenarien und Handlungsoptionen

Die aktuellen Tendenzen im Nahrungsmittelbereich, bei Angebot und Nachfrage, wie sie im Projekt des TAB erfasst und in den Basisanalysen beschrieben worden sind (TAB 2002), lassen **Ansatzpunkte für verschiedene zukünftige Entwicklungsrichtungen** erkennen. Diese werden **in drei Szenarien** gebündelt (Kap. 4.1): „**Polarisierung**“ – „**Konvergenz**“ – „**Differenzierung**“. Diese Szenarien sind so formuliert, dass sie sowohl für Deutschland als auch für die gesamte EU gelten können. Sie skizzieren den Entwicklungsraum, innerhalb dessen Potenziale zur Qualitätssteigerung wie auch zur Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung und zur Verbesserung der Verbraucherinformation in unterschiedlicher Weise zu realisieren sind. Zu einzelnen Handlungsfeldern sind dann **alternative Handlungsoptionen** entwickelt worden, die jeweils durch konkrete Handlungsschritte weiter auszufüllen wären (Kap. 4.2).

### 4.1 Szenarien

#### Szenario „Polarisierung“

Eine klare Trennung im Nahrungsmittelmarkt zwischen den Produkten aus konventionellem und ökologischem Landbau wird weiterhin bestehen. Parallel dazu wird die Verarbeitungstiefe von Nahrungsmitteln tendenziell zunehmen.

Durch steigende Nachfrage, staatliche Förderung und effektivere Vermarktung (z.B. Bio-Siegel) erlangen Nahrungsmittel aus ökologischem Landbau einen steigenden Marktanteil. Spätestens wenn der dominierende Vertriebsweg der Lebensmitteleinzelhandel wird, vor allem Super- und Verbrauchermärkte, aber auch Discounter, handelt es sich nicht länger um Nischenprodukte. Die Anforderungen an den ökologischen Landbau innerhalb der EU steigen tendenziell, wie es z.B. die Bundesregierung für eine Novelle der EU-Verordnung gefordert hat. Auch bei Öko-Produkten gewinnen Convenience-Produkte und industrielle Verarbeitungswege an Bedeutung.

Bei den Produkten aus dem konventionellen Landbau steigen zwar die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit (z.B. im Rahmen des QS-Systems), aber ansonsten bleibt der Druck zur Erhöhung von Qualitätsstandards gering. Die Umwelt- und Tierschutzanforderungen an die (konventionelle) Nahrungs-

mittelproduktion werden nicht wesentlich erhöht. Die steigenden Anforderungen durch Hygienevorschriften und Qualitätssicherungssysteme mit Zertifizierung werden vor allem kleinere Betriebe in der Landwirtschaft und Nahrungsmittelverarbeitung verstärkt zur Aufgabe zwingen.

Damit setzt sich der Trend der Vergangenheit fort, dass sich der Marktanteil des mittleren Preissegments bei Nahrungsmitteln verringert. Neben Spezialitäten werden im gehobenen Preissegment vor allem Öko-Produkte dominieren. Anderen Qualitäten und Produkten aus der Region und für die Region bleiben nur kleine Nischen.

Diese Entwicklung würde durch eine Polarisierung der allgemeinen Einkommensentwicklung begünstigt. Für die Mehrheit der Verbraucher bliebe unter diesen Bedingungen der Preis das entscheidende Kaufkriterium bei Nahrungsmitteln. Auch hinsichtlich einer gesunden Ernährung würde eine Polarisierung eintreten. Für die einen würde dies möglichst naturbelassene Nahrungsmittel (z.B. aus ökologischem Landbau) und ein verändertes Ernährungsverhalten bedeuten, für die anderen erschienen gesundheitsförderliche Komponenten in der konventionellen Produktion (z.B. funktionelle Lebensmittel) bei Beibehaltung der Ernährungsgewohnheiten ausreichend.

Eine Entwicklung in Richtung dieses Szenarios würde einerseits durch eine bevorzugte politische Förderung des ökologischen Landbaus, andererseits durch eine wie in der Vergangenheit auf die Bewahrung landwirtschaftlicher Interessen ausgerichtete Agrarpolitik begünstigt.

### **Szenario „Konvergenz“**

Die Qualitätsunterschiede bei Nahrungsmitteln werden abnehmen, und die Anforderungen an verschiedene Produktionssysteme werden sich annähern. Eine steigende Nachfrage nach Convenience-Produkten u.ä. wird auch in diesem Szenario die Verarbeitungstiefe von Nahrungsmitteln tendenziell weiter erhöhen.

Auch hier werden Nahrungsmittel aus ökologischem Landbau einen spürbaren Marktanteil erobern. Die zunehmende Nutzung von konventionellen Verarbeitungs- und Vermarktungswegen, die einerseits den Markterfolg begünstigt, bewirkt andererseits einen Verlust an Unterscheidbarkeit. Die Versorgung des Handels erfolgt auch bei Öko-Nahrungsmitteln zunehmend über internationale Beschaffungsmärkte. Weiterhin versucht die ökologische Landwirtschaft, produktionstechnische Fortschritte möglichst weitgehend zu nutzen. Die EU-Anforderungen bleiben auf dem derzeitigen Niveau.

Dagegen steigen in der konventionellen Landwirtschaft die Anforderungen hinsichtlich verschiedener Qualitätskriterien. Neben der Einführung von Qualitätssicherungssystemen zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit wird angenommen, dass auch die Mindestanforderungen hinsichtlich Umweltschutz und tiergerechter Nutztierhaltung deutlich steigen. Außerdem gewinnt die Beachtung von Qualitätskriterien, wie Genuss oder Gesundheits- und Nährwert, für alle Akteure in der Nahrungsmittelkette an Bedeutung.

Eine Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung ist hier schwierig zu realisieren, da sich die Zentralisierungstendenzen in der Nahrungsmittelverarbeitung fortsetzen und bei sich angleichendem Qualitätsniveau die Profilierungschancen für regionale Produkte eher schwierig sind.

Eine Entwicklung in Richtung dieses Szenarios würde durch den Ausbaurechtlicher Regelungen in der (Agrar-)Umweltpolitik begünstigt. Beispielsweise könnte die Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz die Diskussion um eine artgerechte Tierhaltung verstärken und zur Anhebung der Mindeststandards führen. In der Agrarpolitik würden die Ausgleichszahlungen zunehmend an ökologische und soziale Leistungen der Landwirtschaft gebunden, wie dies die EU-Kommission im Rahmen des Midterm-Reviews der Agenda 2000 vorgeschlagen hat.

### **Szenario „Differenzierung“**

Der Nahrungsmittelmarkt zerfällt in zunehmend mehr Segmente. Mit einer weiteren Differenzierung der Verbraucherwünsche werden für die verschiedenen Segmente des Nahrungsmittelmarktes jeweils andere Qualitätskriterien in den Vordergrund gerückt. Regionale Produkte können eine wichtige Rolle spielen. Eine zunehmende Verarbeitungstiefe wird nur für einen Teil des Nahrungsmittelmarktes von Relevanz sein.

Produkte aus ökologischem Landbau sind hier nur ein Qualitätsprodukt unter anderen. Ihre Wachstumsmöglichkeiten sind deshalb begrenzt. Produkte aus tiergerechten, extensiven, landschaftspflegenden, umweltschonenden Produktionsverfahren werden weitere Qualitätslinien darstellen. Ferner werden auf der Ebene der Nahrungsmittelverarbeitung zusätzliche Qualitätsdifferenzierungen eingeführt, d.h. die vertikale Produktdifferenzierung nimmt in vielen Produktgruppen zu. Die Fragen der Lebensmittelsicherheit werden relativiert und verlieren dadurch an Bedeutung. Qualitätskriterien wie Genuss, Nähr- und Gesundheitswert sowie Convenience werden gleichgewichtig.

Die Differenzierung gilt auch für die Vermarktungswege von Nahrungsmitteln. Direktvermarktung und Bauernmärkte, regionale Versorgungssysteme („aus der Region und für die Region“), regionale Spezialitäten mit überregionaler Verbreitung, überregionale und nationale Verarbeiter und Vermarkter sowie europäische und globale Produkte werden gleichermaßen eine Rolle spielen. Dementsprechend wird es Marktsegmente mit weitgehend unverarbeiteten Produkten bis hin zu solchen für Convenience-Produkte mit hoher Verarbeitungstiefe geben.

Wesentliches Element dieses Szenarios ist, dass Bedürfnisse und Verhalten der Verbraucher vielfältiger werden und situationsabhängig unterschiedliche Qualitäten nachgefragt werden. Nahrungsmittelverarbeitung und -handel unterstützen diesen Trend aktiv. Bei diesem Entwicklungsweg müsste die Politik hauptsächlich auf die Schaffung von Rahmenbedingungen (z.B. Rahmenregelungen für Qualitätsstandards und Kennzeichnungen, Stärkung der Verbraucherinformationsrechte) und die Unterstützung der Selbstorganisation der verschiedenen Akteure (z.B. Förderung in der Anfangsphase von neuen Qualitätssystemen) setzen. Damit wäre eine deutliche Verschiebung der EU-Förderung von der Preis- und Marktstützung (1. Säule) auf eine Förderung integrierter Entwicklungen ländlicher Räume (2. Säule) kompatibel.

## 4.2 Handlungsoptionen

Die Handlungsoptionen werden zunächst im Überblick und in ihrer Zuordnung zu den korrespondierenden Szenarien vorgestellt (Tab. 1), dann geordnet nach den Handlungsfeldern im Einzelnen kurz charakterisiert. Eine ausführliche Diskussion der Handlungsoptionen erfolgt in den einzelnen Endberichten.

Tab. 1: Überblick zu den Handlungsoptionen und ihrer Zuordnung zu den Szenarien

| <i>Handlungsfeld</i>  | <i>Szenario<br/>„Polarisierung“</i>   | <i>Szenario<br/>„Konvergenz“</i>  | <i>Szenario<br/>„Differenzierung“</i>  |
|---|---|---|--|
| Lebensmittelsicherheit und -kontrolle   | Option 1:<br>Mischsystem  | Option 2:<br>staatliche Primärverantwortung   | Option 3:<br>privatwirtschaftliche Primärverantwortung                                   |
| Qualitätsdifferenzierung  | Option 1:<br>„Zwei Standards“   | Option 2:<br>Anhebung des Mindestniveaus  | Option 3:<br>Förderung der vertikalen Qualitätsdifferenzierung                           |
| Rahmenbedingungen für Qualitätsproduktion und Regionalisierung – Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik | Option 1:<br>Förderung besonderer Produktionsverfahren  | Option 2:<br>Verknüpfung der Förderung mit Qualitätsanforderungen   | Option 3:<br>verstärkte Förderung der integrierten (ländlichen) Entwicklungen            |
| Marken, Zeichen und Programme für regionale Nahrungsmittel  | Option 1a:<br>Herkunft von Öko-Lebensmitteln schützen (neues Zeichen, „Ökoplus“)<br>Option 1b:<br>EU-geschützte Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG verstärkt nutzen | Option 2:<br>Regionalzeichen vereinheitlichen oder zumindest angleichen   | Option 3:<br>Qualitätszeichen regional bzw. Regionalzeichen qualitativ ausdifferenzieren |
| Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen   | Option 1:<br>Erzeugerzusammenschlüsse und Zertifizierung im Sinn der Verordnung 92/2081/EWG unterstützen  | Option 2:<br>Investitionsbeihilfen für Aufbau von Logistik und Vermarktungswegen von großen Erzeugerzusammenschlüssen | Option 3:<br>dezentrale Verarbeitungsstrukturen neu aufbauen bzw. reaktivieren           |
| Kennzeichnung   | Option 1:<br>vereinfachte Kennzeichnung   | Option 2:<br>umfassende Kennzeichnung   | Option 3:<br>abgestufte Kennzeichnung  |

## Handlungsfeld: Lebensmittelsicherheit und -kontrolle

Durch Maßnahmen zur Lebensmittelsicherheit sollen gesundheitliche Gefährdungen für die Verbraucher verhindert werden. Lebensmittelsicherheit ist eine gemeinsame Aufgabe staatlicher und privatwirtschaftlicher Akteure. Von der zunehmenden Verbreitung von Qualitätsmanagement- und -sicherungssystemen wird eine verbesserte Lebensmittelsicherheit erwartet. Diese Entwicklungen werfen die Frage auf, wie die staatliche und privatwirtschaftliche Verantwortung zukünftig verteilt werden soll. In engem Zusammenhang damit stehen die zukünftigen Aufgaben der Lebensmittelkontrolle und die Ausgestaltung von Sanktionssystemen.

- **Mischsystem (Option 1)** bedeutet, dass trotz Fortbestehens der staatlichen Verantwortung die privatwirtschaftliche Verantwortung gestärkt werden soll. Im Mittelpunkt steht dabei die Einführung und Entwicklung privatwirtschaftlicher Qualitätssicherungssysteme, sowohl integrierter Systeme als auch für einzelne Stufen der Wertschöpfungskette. Bei Fortführung der bisherigen staatlichen Kontrolltätigkeiten ist hier zusätzlich eine staatliche Kontrolle der privatwirtschaftlichen Kontrollen aufzubauen. Das Sanktionsniveau sollte in dieser Option nicht verändert werden, da dies voraussichtlich Widerstände auslösen würde, welche die Einführung von Qualitätssicherungssystemen behindern.
- Bei der Stärkung der **staatlichen Primärverantwortung (Option 2)** wird davon ausgegangen, dass der Schutz der Gesundheit unverzichtbar staatliche Primäraufgabe bleiben soll. Dazu sind möglichst genaue staatliche Vorgaben für Standards der Lebensmittelsicherheit (z.B. Hygiene, Rückstände) erforderlich. Diese machen aber nur Sinn, wenn ihre Einhaltung auch kontrolliert wird, weshalb hier die staatlichen Kontrollen auszubauen wären. Außerdem müsste das Sanktionsniveau erhöht werden, um stärkere Anreize zur Einhaltung der Lebensmittelsicherheitsstandards zu schaffen.
- Durch eine breite und erfolgreiche Einführung von Qualitätssicherungssystemen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg soll **privatwirtschaftliche Verantwortung (Option 3)** sichergestellt werden. Die Einrichtung stufenübergreifender Qualitätsmanagementsysteme, die Eigenkontrolle und Dokumentation auf allen Wertschöpfungsstufen und der Aufbau privatwirtschaftlicher Zertifizierungssysteme sind dafür die Voraussetzungen. Bei den staatlichen Kontrollen ergibt sich daraus eine Verlagerung weg von den operativen Kontrolltätigkeiten hin zur Kontrolle der privatwirtschaftlichen

Qualitätssicherungs- und Kontrollsysteme. Diese Option erfordert außerdem strikte Sanktionen bei schwerwiegenden Verstößen, damit neben den system-internen Sanktionsmechanismen ausreichende Anreize bestehen, in einem privatwirtschaftlichen System ein hohes Sicherheitsniveau zu erreichen.

### **Handlungsfeld: Qualitätsdifferenzierung**

Nahrungsmittelqualität hat sich zunehmend in verschiedene Teilqualitäten ausdifferenziert. Die Vielfalt der Qualitätsdimensionen und -kriterien ist bei einer Politik zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität zu beachten. Von den Verbrauchern werden einerseits in unterschiedlichem Maße verschiedene Qualitätsdimensionen für wichtig gehalten, andererseits fällt ihnen in der Regel eine Qualitätsbeurteilung von Nahrungsmitteln außerordentlich schwer. Daher stellt sich die Frage, wie durch politische Rahmensetzungen Orientierungshilfen gegeben sowie Verbraucherwünsche und Angebot besser aufeinander abgestimmt werden können. Die Möglichkeiten einer vertikalen Produktdifferenzierung sind in vielen Bereichen des Nahrungsmittelmarktes noch nicht ausgeschöpft. Vertikale Differenzierung bedeutet hier eine Herausbildung von unterschiedlichen „Qualitätsniveaus“ bzw. eine Entwicklung von Produkten mit unterschiedlichen Eigenschaften in verschiedenen Qualitätsdimensionen. Die vertikale Produktdifferenzierung kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass das Angebot höherwertiger Nahrungsmittel steigt und davon insgesamt positive Einflüsse auf die Nahrungsmittelqualität ausgehen.

- **„Zwei Standards“ (Option 1)** beinhaltet eine Fortführung der derzeitigen Politik der Bundesregierung. Im Mittelpunkt stehen das gesetzlich geregelte **Bio-Siegel** und das privatwirtschaftlich organisierte **QS-Zeichen**. Damit sollen zwei Qualitätsniveaus definiert und transparent gemacht werden. Dahinter steht die Annahme, dass nur eine begrenzte Zahl von Differenzierungen kommunizierbar ist. Beiden Zeichen ist gemeinsam, dass sie bestimmte Prozessqualitäten definieren und garantieren – beim Bio-Siegel insbesondere in den Dimensionen Umwelt- und Naturschutz sowie Tierschutz und beim QS-Zeichen insbesondere im Bereich Lebensmittelsicherheit. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung der zwei Standards sollte erfolgen. Dabei sollten sich im QS-System die Anforderungen nicht zu weit von den gesetzlichen Mindestanforderungen entfernen, wenn eine breite Beteiligung gewährleistet werden soll, wobei QS allerdings nicht für alle Produktgruppen relevant werden dürfte.

- Die **Anhebung des Mindestniveaus (Option 2)** bezieht sich u.a. auf Umwelt- und Tierschutzforderungen und führt zu einer allgemeine Anhebung des Qualitätsniveaus von Nahrungsmitteln. Vorrangig geht es dabei um die Prozessqualität. Der Schwerpunkt muss hier bei ordnungsrechtlichen Regelungen liegen. Dazu sind geeignete Ansatzpunkte beispielsweise bei den umweltpolitischen Anforderungen entlang der Wertschöpfungskette oder bei Regelungen für Haltung, Transport und Schlachtung unter Tierschutzgesichtspunkten zu finden. Hierdurch können indirekt auch Wirkungen auf die Produktqualität erwartet werden. Im Rahmen dieser Option wird sich das QS-System voraussichtlich dahin entwickeln, im Wesentlichen die Einhaltung der gesetzlichen Standards zu gewährleisten.
- Die **Förderung der vertikalen Qualitätsdifferenzierung (Option 3)** hat das Ziel, eine Entwicklung hin zu Produkten mit unterschiedlichen Eigenschaften in verschiedenen Qualitätsdimensionen zu unterstützen, um den sich ausdifferenzierenden Verbraucherwünschen besser gerecht zu werden. Die regionale Qualität und Individualität der landwirtschaftlichen Rohwaren sollte in bestimmten Produktgruppen eine wichtige Rolle spielen. Die vertikale Produktdifferenzierung kann einen Beitrag dazu leisten, dass das Angebot höherwertiger Nahrungsmittel steigt und davon positive Einflüsse auf die Nahrungsmittelqualität insgesamt ausgehen. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Kombination von Qualitätszielen gelegt werden, um mögliche Synergien zu nutzen. Besondere Chancen entstehen durch eine Betonung der Genussqualität, die zu einem direkten Verbrauchernutzen führt. Hier wird sich QS voraussichtlich einerseits zu einem Basissystem für Lebensmittelsicherheit und Rückverfolgbarkeit entwickeln, auf dem andererseits verschiedene Qualitätsmodule aufsetzen, wie beispielsweise „tiergerechte und besonders tiergerechte Haltung“, „regionale Herkunft der Tiere und des Futters“, „Direktvermarktung und Förderung bäuerlicher Strukturen“ oder „hofnahes Schlachten und Verarbeiten“.

### **Handlungsfeld: Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik**

Die zukünftigen Perspektiven einer verbesserten Nahrungsmittelqualität und einer regionalen Nahrungsmittelversorgung werden entscheidend durch die agrar- und regionalpolitischen Rahmenbedingungen geprägt. Die weitere Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik, wie sie im Kontext der Halbzeitbewertung (Midterm-Review) der EU-Kommission zu den Agenda-2000-Beschlüssen



sen diskutiert wird, bestimmt indirekt mit, welche Potenziale der Erhöhung der Nahrungsmittelqualität und der regionalen Nahrungsmittelproduktion genutzt werden können. Die folgenden Optionen beschreiben Möglichkeiten einer Weiterentwicklung von Elementen innerhalb der EU-Agrarpolitik. In den einzelnen Endberichten werden ihre Rückwirkungen auf die Nahrungsmittelqualität und die regionale Nahrungsmittelversorgung diskutiert.

- Eine noch vorrangigere **Förderung besonderer Produktionsverfahren (Option 1)**, insbesondere des ökologischen Landbaus und anderer umweltverträglicher Anbaumethoden, würde das Öko-Segment weiter stärken. Mit diesen Maßnahmen werden besondere Prozessqualitäten in der landwirtschaftlichen Produktion gefördert, insbesondere im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes. Eine stärkere Einbeziehungen von Anforderungen aus dem Bereich Tierschutz wäre denkbar. Einzig beim ökologischen Landbau ist aber diese besondere Qualität auch für den Endverbraucher aufgrund der spezifischen Kennzeichnung erkennbar.
- Die **Verknüpfung der Förderung mit Qualitätsanforderungen (Option 2)** greift den Vorschlag der EU-Kommission im Rahmen der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 zur Cross Compliance auf, wonach die Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Naturschutz-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheitsanforderungen geknüpft werden sollen. Danach wäre die Höhe der Direktzahlungen von dem Niveau der in der Produktion eingehaltenen Standards abhängig. Dadurch würden ebenfalls besondere Prozessqualitäten in der landwirtschaftlichen Produktion gefördert. Hiermit würde allerdings ein dynamischer Anreiz geschaffen, die Qualitätsstandards in der landwirtschaftlichen Produktion zu erhöhen, um die vollen Direktzahlungen weiter zu erhalten. Potenziell könnte von dieser Option (im Vergleich zu Option 1) ein stärkerer Anreiz zur Erhöhung der Produktionsqualität ausgehen. Die geförderten Prozessqualitäten sind wiederum nur bei Produkten aus dem ökologischen Landbau für den Endverbraucher erkennbar.
- Ein deutlicher **Ausbau der integrierten ländlichen Entwicklung (Option 3)** soll insbesondere durch zusätzliche Mittel im Rahmen der obligatorischen Modulation erreicht werden. Nach dem Vorschlag der EU-Kommission zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 sollen zukünftig die Direktzahlungen oberhalb eines Freibetrages um jährlich steigende Prozentsätze gekürzt und die freiwerdenden Mittel teilweise zur Stärkung der 2. Säule, d.h. zur Förderung der ländlichen Entwicklung, eingesetzt werden. Die Fördergrundsätze des Agrarinvestitionsförderprogramms im Rahmen der Gemeinschafts-

aufgabe GAK zur Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen sollten hierbei hinsichtlich umweltverträglicherer und tiergerechterer Produktionsverfahren sowie hinsichtlich anderer Qualitätsdimensionen wie Genussqualität weiter ausgeweitet und fortentwickelt werden. Außerdem könnten innerhalb einer verstärkten Förderung der ländlichen Entwicklung die unterschiedlichen Ansatzpunkte für regionale Qualitäten genutzt werden.

### **Handlungsfeld: Marken, Zeichen und Programme**

Die Erkennbarkeit für die Verbraucher ist ein entscheidender Faktor für den möglichen Erfolg regional produzierter (und vertriebener) Nahrungsmittel. Die Entwicklung, Etablierung und Kommunikation von Zeichen bzw. Siegeln war und ist daher ein zentrales Anliegen sowohl bei privaten (Marken) als auch bei öffentlichen Engagements bzw. Programmen.

- **Herkunft von Öko-Lebensmitteln schützen – neues Zeichen „Ökoplus“ (Option 1a):** Innerhalb des wachsenden Öko-Segments könnte ein neuer Premium-Bereich mit besonders strengen Vorgaben definiert und gekennzeichnet werden („Ökoplus“), der u.a. auch die regionale Herkunft vorschreibt.
- Ein weiterer Schwerpunkt könnte eine Konzentration auf die Etablierung und **Nutzung EU-geschützter Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG (Option 1b)** sein, wofür unter anderem institutionelle Elemente auf staatlicher Seite geschaffen werden müssten. Informationsmaßnahmen über geschützten Herkunftsangaben werden – ebenso wie solche über ökologisch erzeugte Produkte – von der EU zu 50 % gefördert, wenn der jeweilige Mitgliedstaat 20 % der Kosten übernimmt.
- Mit einer allgemeinen Niveauerhöhung bietet sich auch eine **Angleichung bis hin zur Vereinheitlichung der Regionalzeichen auf Bundesländerebene (Option 2)** an, für die das von der EU genehmigte bayerische Regionalsiegel Orientierung bieten kann.
- **Qualitätszeichen** könnten stärker **regional, Regionalzeichen** müssten stärker **qualitativ ausdifferenziert** werden (**Option 3**). Ein „**Nachhaltigkeits-Dachsiegel**“ könnte je nach Art des Projektes die vorrangig anvisierte Dimension (ökologisch – ökonomisch/strukturverbessernd – sozial) betonen.

## Handlungsfeld: Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen

Vor allem dann, wenn es um die Belieferung von Großverbrauchern bzw. des LEH geht, werden die Schwächen existierender Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen der regionalen Nahrungsmittelproduktion deutlich. Je nachdem, ob die Regionalität von Lebensmitteln als eigenständiges Qualitätsmerkmal auch entgegen den großen Entwicklungstrends des Nahrungsmittelmarktes gezielt gefördert werden soll, oder aber nur dort, wo Regionalität zu diesen Entwicklungen ohnehin passt, ergibt sich ein sehr unterschiedlicher Umfang an notwendiger (öffentlicher) Unterstützung.

- **Erzeugerzusammenschlüsse und Zertifizierung im Sinn der Verordnung 92/2081/EWG unterstützen (Option 1):** Für die Erlangung eines geschützten Herkunftszeichens müssen die infrage kommenden Erzeuger und Verarbeiter und eventuell auch Händler Schutzgemeinschaften bilden. Außer den staatlichen Zulassungs- und Beratungsstrukturen müssen unabhängige Kontroll- und Zertifizierungsinstanzen installiert werden, welche die Einhaltung der Produktions- und Produktverpflichtungen der Erzeuger- und Verarbeiterzusammenschlüsse überprüfen. In einer gezielten Anschubphase sowie auch längerfristig für besonders strukturschwache Gebiete könnte eine öffentliche (Mit-)Finanzierung für den Aufbau und ersten Betrieb der Strukturen notwendig sein.
- **Investitionsbeihilfen sollten vorrangig für den Aufbau von Logistikstrukturen und Vermarktungswegen von großen Erzeugerzusammenschlüssen (Option 2)** verwendet werden, da nur diese auf längere Sicht ein breites Sortiment zu konkurrenzfähigen Preisen produzieren können.
- **Dezentrale Verarbeitungsstrukturen neu aufbauen bzw. reaktivieren (Option 3):** Bestehende Vorschriften, vor allem solche mit Auswirkungen auf das Ernährungshandwerk, sollten überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Bei der zukünftigen Fortschreibung der Regelwerke sollten systematisch die Belange kleiner Betriebe (im Sinn einer umfassenden Berücksichtigung von Qualitätsdimensionen) mit bedacht werden. Dezentrale Verarbeitungsstrukturen (Schlachthöfe, Molkereien) müssten reaktiviert bzw. neu aufgebaut werden.

## Handlungsfeld: Kennzeichnung

Aus der Situation bei der Lebensmittelkennzeichnung ergeben sich die folgenden grundsätzlichen Orientierungen:

- **Vereinfachte Kennzeichnung (Option 1):** Mit einer Vereinfachung der Kennzeichnung soll diese allgemeinverständlicher, übersichtlicher und auf wesentliche Informationen beschränkt werden. Zielsetzung ist also vorrangig ein Abbau des Information-Overload. Diese Option entspricht der Verbrauchererwartung, dass die Kennzeichnung eine hohe Nützlichkeit haben und nicht irritieren soll. Wesentliche Informationen zur Qualität von Nahrungsmitteln sollen über zwei Standards – das Bio-Siegel und das QS-Zeichen – vermittelt werden. Diese bedürfen der Hinterlegung von Informationen.
- **Umfassende Kennzeichnung (Option 2):** Diese Option zielt auf eine Weiterentwicklung hin zu einer **vollständigeren und systematischeren** Kennzeichnung. Damit sollen Unvollständigkeiten und Inkonsistenzen bei der Kennzeichnung abgebaut sowie den Verbrauchererwartungen an eine vollständige Kennzeichnung entsprochen werden. Dieser Ansatz kann potenziell mit einer Vereinfachung des Kennzeichnungsrechts verbunden sein.
- **Abgestufte Kennzeichnung (Option 3):** Hier soll eine stärkere **Differenzierung der Kennzeichnungsanforderungen** vorgenommen werden. Ein Kernbereich von allgemeinverständlichen und übersichtlichen Kennzeichnungen, die verpflichtend sind, soll durch verschiedene Gütezeichen und fakultative Kennzeichnungsanforderungen ergänzt werden. Mit fakultativen Kennzeichnungen soll eine direkte Verknüpfung mit nicht warenbegleitenden Informationsansätzen hergestellt werden, d.h. auf bestimmte Kennzeichnungen kann verzichtet werden, wenn die entsprechenden Informationen auf anderen Wegen (z.B. Internet, Anfrage) angeboten werden und einfach abrufbar sind. Mit dieser Option soll insbesondere auf die differierenden Informationsbedürfnisse der Verbraucher reagiert werden.

## Weitere Handlungsoptionen

In allen drei Themenfeldern sind weitere Handlungsoptionen identifiziert worden, die unabhängig von den zuvor diskutierten Optionen einen ergänzenden Charakter haben.

- **Verbesserung der Nahrungsmittelqualität**
  - Ausbau von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten mit Qualitätsorientierung
  - Ausbildung und Qualifizierung unter Qualitätsaspekten
  - Kommunikation von Qualitätsanstrengungen
- **Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung**
  - systematische Erfassung und Eignungsprüfung vorhandener Produkte im Hinblick auf den Schutz als geographische Spezialität
  - Förderung der Professionalisierung, von Ausbildung und Qualifikation auf allen Stufen der Produktionskette
  - regionale Vielfalt kommunizieren, differenziert nach Motiven und Adressaten, Synergien mit anderen Zielen herausarbeiten
- **Erweiterung der Verbraucherinformation**
  - Verbraucherinformationsgesetz
  - Hinterlegung von Verbraucherinformationen
  - Stimmigkeit von Informationsangeboten
  - Stärkung der Verbraucherberatung

TAB

# Literatur

## 1. Endberichte zum TA-Projekt

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2003a): Potenziale zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität – Endbericht zum TA-Projekt „Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“ (Autor: Meyer, R.). TAB-Arbeitsbericht Nr. 87, Berlin

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2003b): Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung. Endbericht zum TA-Projekt „Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“. (Autoren: Sauter, A., Meyer, R.) TAB-Arbeitsbericht Nr. 88, Berlin

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2003c): Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation. Endbericht zum TA-Projekt „Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“. (Autor: Meyer, R.) TAB-Arbeitsbericht Nr. 89, Berlin

## 2. Weitere Berichte aus dem TA-Projekt

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2002): Basisanalysen zum TA-Projekt „Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“. (Autoren: Meyer, R., Sauter, A.) TAB-Arbeitsbericht Nr. 81, Berlin

## 3. In Auftrag gegebene Gutachten

BECKER, T. (2002): Bedeutung und Nutzung geschützter Herkunftszeichen. Stuttgart

BURCHARDI, H., SCHMIDT, C., BRÜMMER, J.-M. (2002): Genussqualität und Verarbeitungssysteme – Brot und Backwaren. Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft, Bundesanstalt für Milchforschung, Kiel

BUTTKE, C., DRESSLER, H.-G. (2002): Qualitätsdifferenzierung im Fleischbereich. Produkt + Markt, Marktforschung, Marketingberatung, Wallenhorst

CZECH, D., FAHNING, I., JÜRGENS, K. (2002): Ansatzpunkte für eine regionale Nahrungsmittelversorgung (Mitarbeit: Kagerbauer, A.). Agrarsoziale Gesellschaft e.V., Göttingen

- DR. LADEMANN & PARTNER (Gesellschaft für Unternehmens- und Kommunalberatung mbH) (2002): Potenziale für regionale Nahrungsmittelverarbeitung und -handel bei zunehmender Unternehmenskonzentration (Autor: Lademann, R.P.; Mitarbeit: Kayser, M., Selzer, C., Schmidt, M.), Hamburg
- GERSCHAU, M., BERGER, M., JACK, N., LUGER, M., NEUBERT, C. (2002): Ansatzpunkte für eine regionale Nahrungsmittelversorgung. Fachbereich Land- und Ernährungswirtschaft der Fachhochschule Weihenstephan, Freising, und Institut für Management und Umwelt, Augsburg
- HERRMANN, R., BÖCKER, A., GAST, M., SEIDEMANN, J. (2002): Qualität von Nahrungsmitteln – Grundverständnis, Kriterien, Normen. Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Universität Gießen
- HOFFMANN, D., SEIDEMANN, J. (2002): Genussqualität und Verarbeitungssysteme – vergleichende Untersuchung zu den Bereichen Wein, Sekt und Fruchtsaft. Oestrich-Winkel
- KLAFFKE, K. (2002): Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation. Kennzeichnung von Nahrungsmitteln und andere Informationsangebote. Institut für Markt Umwelt Gesellschaft (imug), Hannover
- MEIER-PLOEGER, A., HOFER, K. (2002): Lebensmittelqualität – Grundverständnis, Kriterien, Normen. FG Ökologische Lebensmittelqualität und Ernährungskultur, FB Landwirtschaft, Internationale Agrarentwicklung und Ökologische Umweltsicherung der Universität Kassel
- POPPINGA, O., FINK-KEßLER, A. (2002a): Qualitätsprogramme für die landwirtschaftliche Produktion am Beispiel Fleisch. AG Land- und Regionalentwicklung am Fachbereich Stadtplanung Landschaftsplanung der Universität Kassel und Büro für Agrar- und Regionalentwicklung, Kassel
- POPPINGA, O., FINK-KEßLER, A. (2002b): Fleisch aus tiergerechter Haltung – eine Möglichkeit der Qualitätsdifferenzierung im Fleischbereich. AG Land- und Regionalentwicklung am Fachbereich Stadtplanung Landschaftsplanung der Universität Kassel und Büro für Agrar- und Regionalentwicklung, Kassel
- SPILLER, A., ENGELKEN, J., GERLACH, S., LÜTH, M., SCHRAMM, M., STAACK, T., ZIMMERMANN, M. (2002): Qualitätskonzepte für Nahrungsmittelverarbeitung und -handel. Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen
- VIERBOOM, C., HÄRLEN, I. (2002): Ansätze moderner Verbraucherinformation – nicht warenbegleitende Ansätze. Vierboom & Härten Wirtschaftspsychologen, Hennef/Sieg





TAB





**TAB**

Büro für Technikfolgen-Abschätzung  
beim Deutschen Bundestag

---

Neue Schönhauser Str. 10 · 10178 Berlin  
Telefon: 0 30 / 28 49 10  
Telefax: 0 30 / 28 49 11 19  
e-mail: [buero@tab.fzk.de](mailto:buero@tab.fzk.de)  
Internet: [www.tab.fzk.de](http://www.tab.fzk.de)