



Der BSE-Diskurs als Beispiel politischer Ernährungskommunikation

Diskussionspapier Nr. 9

Prof. Dr. Eva Barlösius

Maike Bruse

unter Mitarbeit von

Regine Rehaag

Frank Waskow

KATALYSE Institut für angewandte Umweltforschung

Köln, Juni 2005

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

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Konzeptioneller Rahmen der Untersuchung.....	3
2.1. Lernen aus der Krise	3
2.2. Spiel mit Regeln: Der Deutsche Bundestag	3
2.3. Fragestellung der Untersuchung	5
3. Methodische Anmerkungen	5
3.1 Forschungsansatz	5
3.2 Materialauswahl und -reduktion	6
4. Einzelanalyse von sieben Bundestagsdebatten.....	8
Akt 1: Kein Risiko eingehen (1994).....	8
Akt 2: Der Zusammenhang von BSE und nCJK ist anerkannt, aber deutsches Rindfleisch ist sicher (1996).....	12
Akt 3: Das erste offizielle deutsche BSE-Rind (2000).....	16
Akt 4: Der GAU der Landwirtschaftspolitik (2000).....	20
Akt 5: Das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs und der Beginn der Agrarwende (2001).....	27
5. Diskursive Wandlungen	37
5.1 Prolog: BSE ist regulierbar	37
5.2 Krise: Die politische Lösung	38
5.2.1 Agrarwende.....	40
5.2.2 Akteure.....	40
5.2.3 Zum Verbraucher(leit)bild im Politikdiskurs.....	41
5.2.4 Zum Gebrauch von Wissenschaft im Politikdiskurs	44
5.3 Epilog: Normalisierung von BSE.....	45
6. Resümee der Ergebnisse der Analyse politischer Kommunikation	47
7. Anhang.....	49
7.1 Literatur.....	49
7.2 Abbildungsverzeichnis.....	49
7.3 Abkürzungsverzeichnis	49
Diskussionspapiere	50

1. Einleitung

Die Untersuchung der öffentlichen Ernährungskommunikation¹ ist eine von drei Forschungslinien des Moduls *Ernährung und Öffentlichkeit*. Einen Überblick über die Untersuchungsgegenstände des Gesamtmoduls und ihren Beitrag zur Entwicklung einer Strategie für die Ernährungskommunikation vermittelt Abbildung 1.

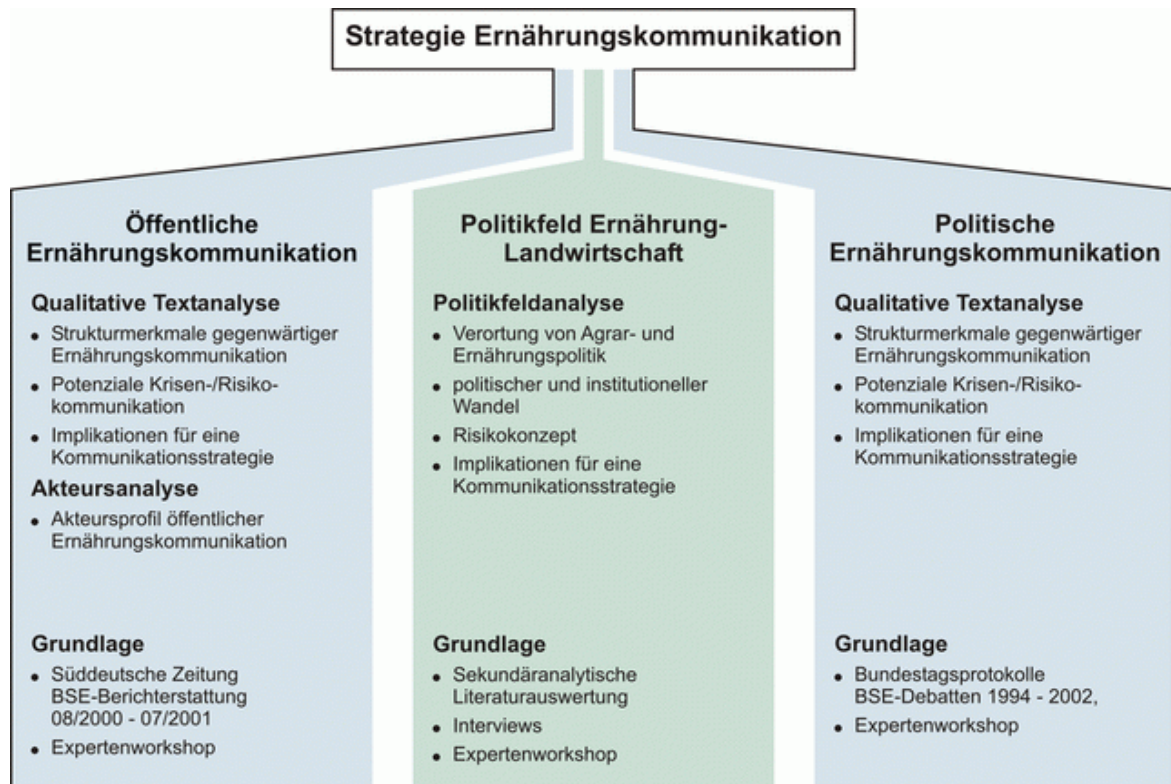


Abbildung 1: Forschungslinien des Moduls *Ernährung und Öffentlichkeit*

Die Strukturen gegenwärtiger Ernährungskommunikation werden im Modul anhand der öffentlichen und der politischen Ernährungskommunikation in Deutschland untersucht. Als Fallbeispiel dient die Kommunikation über die deutsche BSE-Krise (vgl. Kap. 2.1. Lernen aus der Krise, S. 3.). Empirisches Material der Untersuchung der öffentlichen Ernährungskommunikation ist die Berichterstattung der Süddeutschen Zeitung zu BSE. Die politische Ernährungskommunikation wird anhand der Protokolle und Bundestagsdrucksachen der parlamentarischen Debatten über BSE analysiert. Die Politikfeldanalyse untersucht **Gestaltungspotenziale und Hemmnisse für einen politischen Wandel** in der Ernährungs- und Agrarpolitik, die Rollen der Akteure, ihre Interessen sowie die Mechanismen der Geltendmachung gegenüber der Politik.

¹ Öffentliche Ernährungskommunikation ist das Medium gesellschaftlicher Meinungsbildung über Ernährung, also das Forum, wo gesellschaftliche Vorstellungen über „richtige“ Ernährung als ein Teil eines erstrebenswerten Lebens sozial konstruiert werden.

Im Mittelpunkt des Forschungsmoduls stehen in Übereinstimmung mit dem Untersuchungsgegenstand des Gesamtprojektes Strategien für eine Ernährungskommunikation, die eine nachhaltigere Ernährung befördern kann. Die Politikfeldanalyse hat den Charakter einer Kontextklärung und steht im Dienst der übergeordneten Fragestellung öffentliche Ernährungskommunikation. Sie dient der Vergewisserung ihrer Kontextbedingungen sowie der Einbettung der vom Gesamtprojekt zu entwickelnden Kommunikationsstrategie.

Die Ergebnisse der Politikfeldanalyse und der Analyse der öffentlichen Ernährungskommunikation finden sich in den Diskussionspapieren *Ernährungspolitik nach der BSE-Krise – ein Politikfeld in Transformation* (Waskow, Rehaag 2004) und *Der BSE-Diskurs als Beispiel öffentlicher Ernährungskommunikation* (Rehaag, Waskow 2005).

Ein Modell des Zusammenhangs der drei Kompartimente ist in Abbildung 2 dargestellt. Politische Kommunikation hat eine Vermittlerrolle zwischen dem Politikfeld, als Ergebnis vorangegangener politischer Kommunikation, und der Öffentlichkeit. Sie ist sowohl Medium der Konzeption und Veränderung des Politikfelds, als auch Übermittlerin von Impulsen aus dem Politikfeld in die Öffentlichkeit.



Abbildung 2: Ernährungskommunikation zwischen Politik und Öffentlichkeit

2. Konzeptioneller Rahmen der Untersuchung

2.1. Lernen aus der Krise

Als Fallbeispiel für die politische Ernährungskommunikation wurde die politische Debatte über BSE ausgewählt, weil diese im Vergleich mit anderen Agrar- und Lebensmittelkrisen die größte Wirkungsbreite in Bezug auf alle Krisenparameter (Dauer, Intensität, Einkaufsverhalten, politische und ökonomische Auswirkungen) entfaltet hat. Sie hat sowohl Aufmerksamkeit und Stellungnahmen eines breiten Akteursspektrums mobilisiert, als auch einen grundlegenden Wandel der Agrar- und Ernährungspolitik in Gang gesetzt und unter der metaphorischen Policy-Kurzformel „Agrarwende“ eine neue Perspektive etabliert. Als Gelegenheitsstruktur für politischen Wandel hat die BSE-Krise den größten Umbruch in der Geschichte der Agrar- und Ernährungspolitik angestoßen. Im Zuge der BSE-Krise gab es Ansätze einer Reintegration von Agrar- und Ernährungspolitik, in denen sich evtl. ein Wertewandel ausdrückt (Barlösius 2004 und 2005).

Ausschlaggebender Grund für die Auswahl einer Krisenkommunikation war, dass das Thema Ernährung in der Regel über Skandale Eingang in die öffentlich-politische Tagesordnung findet und dass Krisen zum Anlass genommen werden können, Gestaltungsmacht zu erlangen. Krisenkommunikation ist sowohl interessant bzgl. der Frage, was man aus Krisen lernen kann für eine andere Gestaltung von Ernährungskommunikation, als auch, wie sich das zerstörerische Potenzial von Krisenkommunikation vermeiden lässt. Krisen setzen den Entscheidungsdruck hoch und ermöglichen die Offenlegung der entscheidungsleitenden Werte.

Die mit der BSE-Krise einhergehende kurzfristige Schwächung der bisherigen agrarpolitischen Machtkonstellation wurde genutzt, um das politische Projekt einer Agrarwende zu lancieren. Die Untersuchung des politischen Umgangs mit dem BSE-Risiko zeigt auf entscheidungspolitischer Ebene, wie es zu dieser Schwächung kam und warum darauf mit der Vision einer Agrarwende politisch reagiert wurde. Mit der Rekonstruktion der politischen Debatte verfolgen wir das Ziel, Ansatzpunkte für einen verbesserten Risikoumgang zu identifizieren.

2.2. Spiel mit Regeln: Der Deutsche Bundestag

Bei der Analyse der Parlamentskommunikation sind die Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, unter denen in diesem Forum Entscheidungen getroffen werden. Dazu zählen die Wirkmächtigkeit des Gremiums, die Regelung des Zugangs der Redner zu den Debatten, sowie der Entscheidungsablauf.

Der deutsche Bundestag ist das ausschlaggebende Gesetzgebungsorgan. Neben den Länderparlamenten ist er das einzige Organ, dessen Legitimation sich unmittelbar auf das Volk zurückführen lässt [Rudzio 1997]. Da er traditionell (auch) an die Öffentlichkeit gerichtet ist, besteht die Möglichkeit, mittels der Plenarprotokolle die Problemwahrnehmung, wie sie die Politiker direkt äußern, zu analysieren.

Die Bundestagskommunikation findet in einer Art „ritualisiertem Raum“ statt. So werden Zwischenfragen v. a. gestellt, um die Redner zu verunsichern, nicht weil sie wirklich diskutiert werden sollen. Ohne die Spielregeln im Einzelnen analysieren zu wollen, müssen sie doch bei der Betrachtung der Kommunikation über BSE beachtet, bzw. herausgefiltert werden. Während der Bundestagsdebatten besteht kein struktureller Zwang zur Einigung. Sie werden von den Fraktionen genutzt, um den eigenen Standpunkt zu präsentieren und den politischen Gegner in schlechtes Licht zu rücken [Ebd.].

Im Bundestag stehen sich die Parlamentsmehrheit und die parlamentarische Opposition gegenüber. Gesetzesinitiativen gehen hauptsächlich von der Regierung aus. Die Opposition nutzt v.a. die Instrumente zur Regierungskontrolle in Form von Anfragen oder Aktuellen Stunden².

Bei Abstimmungen treten die Fraktionen in der Regel als geschlossene Stimmblocks auf (Fraktionszwang). Die individuelle Einwirkungsmöglichkeit der Abgeordneten ist auf die Ausschüsse begrenzt. Diese werden entsprechend der Stärke der Fraktionen im Bundestag besetzt. Die Entscheidungsvorbereitungen bzw. die eigentlichen Aushandlungen erfolgen in nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen. Durch die Arbeit in diesen Ausschüssen und ihren parlamentarischen Hilfsdiensten kann der Bundestag als Parlamentstypus zwischen Redeparlament (wie in Großbritannien) und Arbeitsparlament (wie der US-Kongress) angesehen werden. Da in den Ausschüssen dieselben Mehrheitsverhältnisse bestehen, wie im Plenum, sind Anträge der Opposition in aller Regel chancenlos [Ebd.]. Im vorliegenden Fall wurden alle eingebrachten Anträge und Gesetzentwürfe an den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (10. Ausschuss) überwiesen, dessen Beschlussempfehlungen zu BSE im Bundestag ausnahmslos gefolgt wurde.

In Bundestagsdebatten werden zuvor in den Fraktionssitzungen abgestimmte und festgelegte Fraktionsmeinungen ausgetauscht. Die Redezeit im Bundestag wird den Fraktionen nach Fraktionsgröße zugeteilt, die dann entscheiden, wer ans Rednerpult tritt. Bei der Darstellung der Diskussion um BSE im Deutschen Bundestag geht es dementsprechend weniger um die einzelnen Redner, als um die Sichtweisen und Argumente der Fraktionen, wie sie in den Reden wiedergegeben werden [Ebd.]. Die Kommunikation, die in den Bundestagsdebatten stattfindet, ist immer auch an die Öffentlichkeit gerichtet – nicht nur an die politische oder mediale Öffentlichkeit. Die Debatten haben u.a. den Zweck, dass sich die Fraktionen direkt an die Bürger wenden können. Aufgrund dieser Konstellation kommt der Frage nach den Veränderungen bei der Kommunikationstransformation vom politisch-öffentlichen zum öffentlich-medialen Diskurs große Bedeutung zu. Anders als z.B. bei wissenschaftlichen Diskussionen, die in weiten Teilen in geschlossenen Zirkeln stattfinden, kann die Öffentlichkeit die Entscheidungsfindungsprozesse in Bundestagsdebatten mitverfolgen.

Der Kreis der aktiven Diskussionsteilnehmer ist deutlich stärker eingeschränkt, als z.B. in der medialen Kommunikation, obwohl auch dort nach bestimmten Regeln „Repräsentanten“ ausgewählt werden, die zu Wort kommen. Im Bundestag spiegeln sich zudem grundsätzliche Standpunkte von Interessengruppen. Gesellschaftliche Machtverhältnisse zeigen sich daran, welche Positionen auf diese hohe politische Entscheidungsebene vordringen können.

² Aktuelle Stunden finden auf Verlangen einer Fraktion über eine bestimmte Frage statt. Die Beiträge der Abgeordneten dürfen dabei fünf Minuten nicht überschreiten.

2.3 Fragestellung der Untersuchung

Anhand der Kommunikation über BSE im Deutschen Bundestag ist zu zeigen, wie das Thema in der Politik (re)konstruiert wurde. Herauszuarbeiten ist, was sich daraus für die Ernährungswende lernen lässt. Die Debatte über BSE im Deutschen Bundestag zog sich über einen langen Zeitraum hin – 1994 - 2002, innerhalb dessen sich die Art und Weise wie über BSE politisch debattiert wird gewandelt hat. Es gab im Wesentlichen zwei Auslöser für den Wandel der Debatte und auch der politischen Reaktionen auf BSE: der wissenschaftliche Nachweis des Zusammenhang von BSE und nCJK im Jahr 1996 und die offizielle Entdeckung des ersten deutschen an BSE erkrankten Rinds im November 2000. Interessant für unsere Fragestellung ist es, den Wandel in Bezug auf folgende Fragen zu rekonstruieren:

- Welche ressortpolitische Rahmung erfährt BSE? Wird BSE eher als gesundheits- oder als agrarpolitisches Problem behandelt?
- Wie wird BSE kontextualisiert (z.B. Seuche, Vergleich mit AIDS)
- Gab es eine politische Strategie oder Langsicht das und wie BSE zu bewältigen ist?
- Warum wurde BSE, obwohl es sich lange als „Risiko“ ankündigte und politisch auch so wahrgenommen wurde, trotzdem zu einer so gewaltigen Krise?
- Auf welcher Grundlage werden Entscheidungen getroffen, wenn die Abschätzungssicherheit des Risikos wissenschaftlich sehr klein ist und daher weder Eintrittswahrscheinlichkeit noch Schadensausmaß bestimmt werden können (vgl. Einstufung von BSE durch den WBGU als Pythia-Risiko, Typ3)?
- Warum gefährdete die BSE-Krise die bestehenden Machtkonstellationen dermaßen, dass eine politische Neuausrichtung durchsetzbar schien?
- Welche Rolle spielte und worauf gründete sich die Visionskraft der Agrarwende-Metapher (Alltagsanschluss, Gewissensberuhigung, Timing, etc.)?
- Wie funktioniert aktuelle Krisenkommunikation, was kann man aus der Krisenkommunikation für eine Ernährungskommunikation, die nachhaltige Ernährung befördert lernen und wie kann man einer Krise begegnen?

3. Methodische Anmerkungen

3.1 Forschungsansatz

Der vorliegenden Untersuchung politischer Kommunikation liegt ein diskursanalytischer Ansatz zugrunde. Insbesondere wird Bezug genommen auf die „Argumentative Diskursanalyse“, wie sie von Hajer entworfen wurde sowie auf die Kritische Diskursanalyse von Jäger [Hajer 2004, Jäger 2004].

Beide Konzepte basieren auf dem Foucault'schen Diskursbegriff, der den Diskurs als sprachliche Seite einer diskursiven Praxis definiert. Objekte werden in Diskursen entlang „machtvoller Regeln“ hergestellt, die bestimmen, was in welchem Diskurs gesprochen, als wahr anerkannt und was als falsch verworfen wird. In der diskursiven Praxis legen Institutionen bzw. Sprecher und Autoren, die mit einer

gewissen Definitionsmacht ausgestattet sind, fest, nach welchen Regeln Wissen gesammelt, verarbeitet und auf diese Weise produziert wird.

Der Einfluss, den die Sprecher auf den Diskurs haben, ist abhängig von ihrer jeweiligen Macht über den Diskurs. Der Diskurs ist damit gleichzeitig Machtinstrument und -effekt. Sind seine Strukturen bekannt, kann er auch zum Ausgangspunkt für eine den vorherrschenden Machtverhältnissen entgegen gesetzte Strategie werden. Die soziale Praxis der Diskursproduktion dient neben der Integration und Konsensfindung, auch der Mobilisierung kollektiven Handelns, der Exklusion, der Definition von Grenzen und Gefahren sowie der Transformation bestehender Wissens- und Moralsysteme [vgl. Jäger, 2004].

Mit dem diskursanalytischen Ansatz ist es möglich, den Charakter von Meinungsbildungsprozessen unter Einbezug der Kontextbedingungen, sowie deren Verweisungszusammenhänge zu analysieren [vgl. Keller, 1999]. Ziel dieser Arbeit ist es, die hinter den von den Bundestagsrednern gegebenen Problemdefinitionen liegenden Interessen herauszuarbeiten.

„Analysiert man die besonderen Formen des Diskurses in Verbindung mit den Praktiken, in deren Rahmen sie hervorgebracht werden, so generiert dies ein Verständnis der Bedeutungszuweisung in einem gegebenen Kontext.“ [Hajer, 2004, S. 275]

Das Augenmerk liegt auf der Frage, mit welchen Mitteln und von welchen Akteuren politische Probleme konstruiert werden. Hierzu dient das Konzept der *Praktiken*, „d.h. kontextuell eingebettete Routinen, die das soziale Leben mit einer gewissen Kohärenz versehen“. Beispielhaft für solche Praktiken sei für diese Untersuchung die Frage nach der Rednerauswahl im Bundestag genannt. Der Diskurs ist bei Hajer wie folgt definiert: „*Diskurs* wird also hier als ein Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien verstanden, durch das ein Phänomen mit Bedeutung versehen wird, *und welches durch ein bestimmtes, identifizierbares Set von Praktiken produziert und reproduziert wird.*“ [Hajer, dto., S. 278]

Für die Deutungsmuster, die sich im Diskurs abbilden, verwendet Hajer das Konzept der „*Story-lines*“. Dies sind Zusammenfassungen der Erklärungen, die die Akteure für ein Phänomen geben.

Im vorliegenden Fall sind dies die gegebenen Problemdefinitionen und die daraus resultierenden Lösungsvorschläge. Häufig werden aufschlussreiche Metaphern verwendet. Im vorliegenden Fall kann dies z.B. ein Verständnis von BSE analog zu mittelalterlichen Epidemien sein, welche über die Menschen hereinbrachen und über die sie lange Zeit nichts wussten, außer, dass sie sich schnell verbreiteten.

3.2 Materialauswahl und -reduktion

Zunächst wurden sämtliche Bundestagsdebatten und Bundestagsdrucksachen von der ersten Erwähnung von BSE bis heute recherchiert. Beide Textformen werden als Ausdruck unterschiedlicher Formen des politischen Einigungsprozesses in der Untersuchung berücksichtigt. In den Wahlperioden (WP) 11 - 14 wird BSE in ca. 140 Vorgängen identifiziert.

Das gefundene Material war für eine qualitative Analyse zu umfangreich, sodass eine Reduktion vorgenommen werden musste. In die engere Auswahl wurden nur Debatten gezogen, in denen BSE Zent-

ralthema war und neue Aspekte behandelt wurden, und solche Debatten, die als besonders repräsentativ für das politische Handeln gelten können.

Zweites Auswahlkriterium war, dass BSE im Zusammenhang mit Fleisch und menschlicher Ernährung diskutiert wird. Als komplementäre Suchbegriffe zu „BSE“ wurden verwendet: „Agrarwende“, „Verbraucherpolitik“ und „Agrarpolitik“. Weggefallen sind damit z.B. Debatten über Arzneimittel und Kosmetikprodukte sowie über den Tierschutz. Durch diesen ersten Selektionsschritt konnte das Material auf 40 Vorgänge reduziert werden. Diese liegen zwischen der ersten großen Debatte über BSE im Deutschen Bundestag im April 1994 (12/222) und der Februarsitzung 2001 (14/149). Danach wird das Thema nur noch über Ausschüsse und Drucksachen behandelt.

Eine zweite Reduzierung erfolgte durch die Konzentration auf jene Sitzungen, die zu wichtigen Ereignissen aus der „BSE-Chronologie“ stattfanden³. Nach diesem Schritt verblieben die nachfolgend ausgewerteten sieben Debatten.

Die Auswertung beschränkte sich im ersten Durchlauf auf Redebeiträge von Abgeordneten, die über ihre Mitarbeit in den beiden bedeutsamen Bundestagsausschüssen für Gesundheit und Landwirtschaft als Experten⁴ für das Problemfeld BSE anerkannt sind – also Abgeordnete mit agrar- bzw. gesundheitspolitischer Expertise. Weiterhin wurden die Reden von regierungs-, fraktions- und parteipolitisch einflussreichen Personen betrachtet wie Minister, Fraktionsvorsitzende etc. In einem zweiten Durchlauf wurden die übrigen Beiträge daraufhin geprüft, ob sie die bisherigen Ergebnisse bestätigten und damit weiter absicherten, oder ob neue relevante Aspekte auftauchten. Zusätzlich wurden die zu den jeweiligen Bundestagsdebatten eingebrachten Drucksachen untersucht.

Die Auswertung wurde durch das Textanalyseprogramm Atlas/ti unterstützt.⁵

³ Auf diese Kontexte wird in der Analyse detailliert eingegangen.

⁴ Auf Grund der besseren Lesbarkeit erfolgen keine Bezeichnungen, die beide Geschlechter beinhalten. Sofern es nicht ausdrücklich vermerkt ist, sind die verwendeten Formen als geschlechtsunspezifisch zu interpretieren und beziehen sowohl Frauen als auch Männer ein.

⁵ Wir danken Alex Theile und Markus Märker (Universität Leipzig) für die Erstellung des elektronischen Datensatzes und erste Auswertungsergebnisse.

4. Einzelanalyse von sieben Bundestagsdebatten

Akt 1: Kein Risiko eingehen (1994)

04/1994 – 12/222⁶

Sitzung	Beratung über
12/222 21.04.1994 Dauer der Aussprache: 1 Stunde	<p>„Eindämmung der mit der Tierseuche Rinderwahnsinn verbundenen Gesundheitsgefahren für den Menschen (Bovine Spongiforme Enzephalopathie)“ [Antrag SPD; 7154⁷]</p> <p>„Vorbeugende Maßnahmen gegen das Risiko der Übertragung der Rinderseuche BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie) auf den Menschen“ [Antrag CDU/CSU & F.D.P.; 7322]</p>

Hintergrund und Drucksachen

In dieser Debatte wird ein Antrag der SPD-Fraktion sowie ein gemeinsamer Antrag der Regierungsfractionen der CDU/CSU und der F.D.P. verhandelt. Die GRÜNEN stellen zu diesem Zeitpunkt keine eigene Bundestagsfraktion, sondern bilden eine Gruppe, die sich weder mit Anträgen noch mit Redebeiträgen zu BSE äußert. Die vorliegenden Anträge wurden vor dem Hintergrund gestellt, dass aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse eine Übertragung von BSE auf den Menschen für möglich gehalten wird. Dies wurde u.a. auf dem Symposium „Übertragbare spongiforme Enzephalopathien“ des Bundesgesundheitsamtes vom 2. September 1993, einer Expertenbefragung im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages am 27. Oktober 1993 und im Rahmen eines internationalen Symposiums in Berlin Anfang Dezember 1993 geäußert. Es kommt zu diesem Zeitpunkt der Verdacht auf, die Creutzfeldt-Jakob-Krankheit (CJK) die humane Parallelform der tierischen Enzephalopathie sein könnte. Beide Anträge weisen auf die Schwere des möglichen Risikos hin, da es keine Behandlungsmöglichkeit gibt, wenn die Krankheit ausbricht. Als Ursache für BSE gilt die Verfütterung von Tiermehl aus mit Scrapie⁸ infizierten Schafen an Rinder. Die Anträge werden federführend vom Gesundheitsausschuss behandelt.

Die SPD –in der Rolle der Opposition- fordert ein europaweites Ex- bzw. Importverbot für britische Rinder, bzw. Rinder aus Ländern, in denen Tierkörpermehl zur Wiederkäuerfütterung eingesetzt wird. Weiterhin postuliert sie ein Importverbot für kontaminiertes Rindfleisch sowie von Risikomaterialien (Hirn, Milz, Rückenmark) aus diesen Ländern. Sie verlangt zusätzlich, in Deutschland lebende und von BSE befallenen (britischen) Tieren abstammende Rinder zu kennzeichnen.

Außerdem wird eine wissenschaftliche Koordinierungsstelle gefordert sowie die Aufstockung der Mittel für die BSE-Forschung. Die Opposition begehrt überdies die Einführung einer Beweislast-

⁶ Sitzungsnummer; die Zahlen vor dem Strich geben die Wahlperiode an.

⁷ Vierstellige Zahlen geben die Nummer der Bundestagsdrucksache an.

⁸ Scrapie heißt die spongiforme Enzephalopathie bei Schafen

Umkehr bzw. einer Produkthaftung, d.h. die Produzenten müssen garantieren, dass das Produkt nicht BSE-kontaminiert ist.

Der Regierungsantrag formuliert etwas vorsichtiger und spricht von einer Einschränkung des Verbringens von Rindfleisch aus Großbritannien. Rinder, die nach dem 1. Januar 1990 geboren wurden und aus seit mindestens vier Jahren BSE-freien Herden stammen, dürfen danach weiterhin in die EU verbracht werden. Begründet wird dies damit, dass 1990 ein Verfütterungsverbot von Tiermehlen an Wiederkäuer in Großbritannien wirksam wurde. Risikomaterial sollte vorsorglich nicht für den menschlichen Verzehr verwendet werden dürfen. 1990 gilt in diesem Antrag ebenso als Stichjahr für die Schlachtung von Importrindern. Zwischen 1986 und 1990 nach Deutschland eingeführte Tiere dürften nicht geschlachtet werden. Unklar bleibt, was mit diesen Tieren passieren soll. Der Regierungsantrag drängt außerdem auf ein generelles Ausfuhrverbot von britischem Tiermehl sowie auf eine EU-weite Lösung des BSE-Themas. Dies gilt auch für die Koordinierung und Mittelverteilung im Forschungsbereich.

Die Debatte

Redner ⁹	Partei	Ausschuss / Funktion
Antje-Marie Steen	SPD	GA ¹⁰
Editha Limbach	CDU/CSU	GA
Dr. Dieter Thomae	F.D.P.	GA
Dr. Ursula Fischer	PDS	GA
Meinolf Michels	CDU/CSU	LA
Dr. Hans-Hinrich Knaape	SPD	GA
Horst Seehofer	CDU/CSU	BM Gesundheit

Thematisch steht der Umgang mit Rindern und deren Produkten aus Großbritannien im Mittelpunkt der Debatte. Zu Wort melden sich hauptsächlich Gesundheitsexperten, abgesehen von einem Redner aus dem Landwirtschaftsausschuss.

Von der SPD-Opposition werden Parallelen zu anderen Lebensmittelsrisiken gezogen, wie „Krebsgiften“ im Olivenöl, die Ekel erregen und den Appetit verderben würden. BSE wird explizit als Lebensmittelskandal bezeichnet. Neu sei, dass im Falle von BSE eine Krankheit durch die Nahrung übertragen werde. Die Verbraucher seien verunsichert.

Als eine Ursache für BSE werden die herrschenden Ess- und Ernährungsgewohnheiten angesprochen. Verbraucherwünsche nach preiswerten und in der kompletten Vielfalt ständig verfügbaren Lebensmitteln führten zu Umweltbelastungen und Tierquälerei in der Produktion. Infolgedessen sei es zur Verfütterung von Tiermehl an Pflanzenfresser und damit zur Veränderung natürlicher Nahrungsketten

⁹ Der besseren Übersichtlichkeit halber sind Kurzinterventionen und Zwischenfragen von Abgeordneten nicht aufgelistet, sondern nur Reden.

¹⁰ GA = Mitglied des Gesundheitsausschusses, LA = Mitglied des Landwirtschaftsausschusses, BM = Bundesminister

gekommen. Fehler seien auch bei der Futtermittelherstellung gemacht worden. Mit Scrapie infizierte Schafe seien immer noch im Tiermehl für Düngezwecke¹¹ enthalten und könnten unkontrolliert über den internationalen Markt ins deutsche Tierfutter gelangen. Weiterhin habe man in Großbritannien die Temperatur gesenkt, wodurch die Hitzeinaktivierung nicht mehr funktioniere.

- „(...) auch reichen anscheinend Inaktivierungsverfahren von z.B. 133 Grad bei Tiermehlen nicht aus. Es gibt zuverlässige Erkenntnisse, dass die Viren auch eine Hitzebehandlung von 350 Grad überleben.“ [Antje-Marie Steen, SPD, S. 19210(A)]

Ein Zwischenruf der CDU/CSU weist darauf hin, dass dies noch nicht anerkannter wissenschaftlicher Konsens ist und die Wissenschaft noch immer nach dem Erreger sucht. Es werden Parallelen zum Umgang mit dem AIDS-Erreger gezogen. Ebenso wie damals bei HIV handle es sich bei BSE um einen noch unbekannten Erreger mit einem ebenfalls unbekannten Übertragungsweg, der auch für die folgende Generation eine ernstzunehmende Bedrohung sein könne. Bezüglich der zu treffenden Sicherheitsmaßnahmen dürften sich die seinerzeit begangenen Fehler nicht wiederholen, sondern es müsse schneller gehandelt werden. Die Politik habe eine Verantwortung für die menschliche Gesundheit.

Die Wissenschaft wird als zu spezialisiert kritisiert.

- „(...) dass namhafte Wissenschaftler ihr Spezialgebiet zwar umfassend überblicken aber das heißt gleichzeitig auch: meist nur äußerst eingeengt.“ [Dr. Hans-Hinrich Knaape, SPD, S. 19216(C)]

Zudem sei der Informationsfluss unter den Wissenschaftlern sowie zwischen den Wissenschaftlern und der Politik zu eingeschränkt. In der Politik müsse überdies eine Sensibilisierung für Gesundheitsrisiken erfolgen.

Die bisher eingesetzten Nachweis- und Kontrollverfahren werden von der SPD als unzureichend bezeichnet. Damit seien auch die im Regierungsantrag geforderten amtlichen Bescheinigungen für britisches Rindfleisch wertlos, zumal es viele Möglichkeiten gäbe, die Kontrollen zu umgehen.

Der SPD-Redner Knaape tauscht mit Bundesgesundheitsminister Seehofer Lob über sachliche Rede und vernünftiges Handeln aus. Dies weist auf eine recht harmonische Debatte hin.

Seehofer drängt auf möglichst EU-einheitliches Handeln, notfalls müsse Einheitlichkeit im nationalen Alleingang hergestellt werden. Er spricht sich klar dafür aus, so zu handeln, als wäre die Übertragbarkeit auf den Menschen bewiesen.

- „Kein verantwortungsvoller Politiker kann auf diesem Gebiet auch nur das geringste Risiko eingehen.“ [Horst Seehofer, Bundesgesundheitsminister, CDU/CSU, S. 19217(B)]
- „Wer dieses Risiko eingehen will, dem sage ich in aller Deutlichkeit: Das wäre ein nicht zu verantwortendes Experiment am Menschen (...)“ [Horst Seehofer, Bundesgesundheitsminister, CDU/CSU, S. 19218(C)]

¹¹ Die Verwendung von Tiermehl zur Bodendüngung ist gängige Praxis in der Landwirtschaft. Dieses Tiermehl muss eingefärbt werden, um Verwechslungen auszuschließen.

Auch mögliche Schäden für den Rindfleischmarkt lässt er nicht gelten: Nur wenn die Öffentlichkeit mit Argumenten und Fakten aufgeklärt werde und der Handlungskompetenz der Politik vertraue, komme es nicht zu Einbrüchen. Er verweist auf den Dissens mit der EU, wo man erst Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge ergreifen will, wenn Beweise vorliegen. Die Presse lobt er, im Gegensatz zur AIDS-Diskussion, korrekt und faktenreich informiert zu haben. Seehofer empfiehlt dem Verbraucher, bevorzugt deutsche Produkte zu kaufen.

Aus Sicht der Regierungskoalition obliegt die Bewertung des Risikos Fachleuten, d.h. Wissenschaftlern und nicht der Politik, die hierfür nicht kompetent sei. Da der Erreger möglicherweise in der Lage sei, die Artenschanke zu überspringen, seien zusätzliche Vorsorgemaßnahmen erforderlich. Die Regierungskoalition stellt die Tatkraft heraus, die die Regierung zeige, z.B. mit einer Verordnung zur Säuglings- und Kleinkindernahrung und der Einführung einer Meldepflicht für CJK. Sie bedauert, dass die deutschen Vorschläge in der EU nicht angenommen wurden und verweist auf erneute Versuche, unterstützt vom Verbraucherrat des Landwirtschaftsministeriums, auf der Agrarratssitzung am 25. April. Das Tiermehlverfütterungsverbot sollte auf Nichtwiederkäuer erweitert werden. Das seitens der Opposition formulierte Misstrauen gegenüber den englischen Behörden weist die Regierungskoalition zurück. Sie spricht sich aber ebenfalls für einen nationalen Alleingang im Notfall aus. Auch die Regierungskoalition erkennt die politische Verantwortung für den vorsorgenden Gesundheitsschutz und die staatliche Pflicht der Politik zur gesundheitlichen Fürsorge für die Bevölkerung an. Sie stellt die Gesundheitsvorsorge vor ökonomische Interessen. Weiterhin wird von einem „Risiko von besonderer Qualität“ gesprochen, da kaum Wissen vorhanden sei. Den Verbrauchern wird von Regierungsseite empfohlen, deutsches Rindfleisch zu kaufen, welches vollkommen unbedenklich sei. Die Fraktionen bringen den Gedanken eines Qualitätssiegels der deutschen Fleischproduzenten ein. Der Verbraucher müsse wissen, was er kauft.

- „Sie, die deutschen Landwirte, sind noch nie auf die Idee gekommen, Rinder mit Tierkörpermehl zu füttern. Es besteht keinerlei Risiko beim Verzehr heimischen Rindfleisches. Deshalb muß die Herkunft von Fleisch insgesamt kenntlich gemacht und seine Anonymität beendet werden.“ [Meinolf Michels, CDU/CSU, S. 19215(D)]

Die PDS fordert ebenfalls Prioritätsverlagerung von den ökonomischen Interessen einer europäischen Agrarlobby auf die gesundheitliche Vorsorge. Primär sollten europäische Lösungen angestrebt werden. Wenn das nicht möglich ist, soll ein nationaler Alleingang erfolgen.

Zusammenfassung

Die BSE-Debatte ist schwerpunktmäßig im Gesundheitsdiskurs verankert. Dies zeigt sich sowohl an der institutionellen Verortung der von den Fraktionen bestellten Redner, als auch daran, dass die Anträge federführend an den Gesundheitsausschuss überwiesen werden. Auch knüpft die Debatte immer wieder an die AIDS-Problematik an. Die dort gemachten Fehler dürften nicht wiederholt werden. „Virus“ und „Seuche“ sind bei allen Fraktionen die meist verwendeten Synonyme für BSE, obwohl es umstritten ist, ob diese Begriffe zutreffen. Es besteht fraktionsübergreifender Konsens über das Primat eines „vorsorgenden Verbraucherschutzes“. Gesundheitsvorsorge muss Priorität vor wirtschaftlichen Gesichtspunkten haben.

Der Umgang mit dem Risiko erweckt den Eindruck, als hätten die Politiker sich zeitgleich mit der Theorie der Risikobewertung und -kommunikation beschäftigt. Es wird vor allem darüber gesprochen, ob man trotz ungesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse handeln muss. Neben der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Gesundheitsrisikos für den Menschen durch die Rinderkrankheit BSE wird vor allem das Ausmaß der Schadensfolgen bei Eintritt des Ereignisses als Begründung für Vorsorgemaßnahmen genannt.

Die gemeinsame Problemdefinition lässt sich folgendermaßen beschreiben: Es handelt sich bei BSE um ein Risiko. Für die Risikobewertung ist die Wissenschaft zuständig. Da das vorhandene Wissen für eine Bewertung nicht ausreicht, sondern Nicht-Wissen dominiert, ist mehr Forschung notwendig. Solange das Risiko nicht umfassend geklärt ist, hat die Politik einen vorsorgenden Verbraucherschutz zu betreiben.

Die Risikoursache liege im Ausland, vorwiegend in Großbritannien und die Maßnahmen bestehen demzufolge, neben der Erhöhung des Wissensbestandes, v. a. in der Abschottung gegen Importe und der Kennzeichnung der Produkte. Hier deutet sich eine alternative politische Lösung an, das Risiko wird nicht grundsätzlich, d.h. auf wissenschaftlicher Basis behandelt. Wenn davon ausgegangen wird, dass nur britisches Rindfleisch belastet ist, dann kann das BSE-Risiko als Importproblem beschrieben werden. Unter dieser Annahme reicht es, ein Importverbot durchzusetzen, weil deutsches Rindfleisch als risikofrei vorausgesetzt wird. Es ist dann nicht notwendig, ein umfassendes Konzept für einen vorsorgenden Gesundheitsschutz vor BSE zu entwickeln. Aus dem Gesundheitsrisiko wird ein Importproblem und es kommt eine völlig andere politische Thematisierung und Behandlung zum Tragen. Wird dagegen BSE grundsätzlich als Gesundheitsrisiko interpretiert, dann müsste Rindfleisch per se als riskant gewertet werden – britisches als hoch riskant, deutsches als wahrscheinlich weniger bedenklich. Die Einschätzung als grundsätzliches Gesundheitsrisiko erzwingt gesundheitspolitische, die Darstellung als Importproblem agrarpolitische Maßnahmen.

Akt 2: Der Zusammenhang von BSE und nCJK ist anerkannt, aber deutsches Rindfleisch ist sicher (1996)

05/1996 – 13/107

Sitzung	Beratung über
13/107 23.05.1996 Dauer der Aussprache: 1,5 Stunden	Große Anfrage + Entschließungsantrag „ <i>Gesundheitliche Gefahren durch Rinderwahnsinn (BSE)</i> “ [SPD; 1972, 4436] „ <i>Umfassende Verbraucherschutzmaßnahmen gegen die Rinderseuche BSE – Sofortprogramm für regionale Fleischerzeugung</i> “ [Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; 4388] „ <i>Maßnahmen zum umfassenden Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern vor der Rinderseuche BSE und zur Stabilisierung des Rindfleischmarktes</i> “ [Antrag CDU/CSU & F.D.P.; 4676]

Hintergrund und Drucksachen

Anfang 1995 hat der amerikanische Neurologe Stanley Prusiner seine Prionen-Hypothese über den BSE-Erreger vorgestellt. Im März des Jahres 1996 hat der britische Premierminister Major erstmals öffentlich den Zusammenhang zwischen BSE und der neuen Variante der Creutzfeld-Jacob-Krankheit zugegeben. Folge sind starke Einbrüche im Rindfleischmarkt, d.h. einen Vertrauensverlust des Verbrauchers in das Produkt Rindfleisch. Antwort der EU ist ein Vorschlag für den Aufkauf von 50.000 Tonnen Rindfleisch zur Marktentlastung. Am 27.03.1996 verhängt die EU ein absolutes Exportverbot für britisches Rindfleisch. Beim EU-Gipfel in Florenz am 21.06.1996 wird ein Rahmenplan zur schrittweisen Aufhebung des Exportverbots beschlossen.

In der Debatte im Mai 1996 werden je ein Antrag der CDU/CSU-Fraktion und der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verhandelt. Beide Anträge fordern Maßnahmen zur Marktstabilisierung. Die CDU/CSU unterstützt die EU-Pläne, von den Grünen werden sie abgelehnt, da der Verbleib des aufgekauften Fleisches nicht geregelt sei. Weiterhin fordern beide Anträge die Ausweitung der BSE-Forschung.

Des Weiteren liegt die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion¹² mit einem darauf bezogenen Entschließungsantrag zu „Gesundheitlichen Gefahren des Rinderwahnsinns (BSE)“ vor. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Übertragbarkeit auf den Menschen zwar noch nicht abschließend wissenschaftlich bewiesen, aber dennoch sehr wahrscheinlich ist. Das bedeutet, dass die Frage nach der Vorsorge unter der Bedingung des Nicht-Wissens zu entscheiden ist. Die Politiker sind sich weitgehend darüber einig, dass das von BSE ausgehende Risiko sich nicht abschätzen lässt, weshalb die Politik so zu handeln hätte, als wäre das Risiko der Übertragbarkeit auf den Menschen erwiesen.

In der Anfrage wirft die SPD der Regierung vor, eine Empfehlung des Bundesgesundheitsamtes¹³ vom 7. Dezember 1993 nicht konsequent umgesetzt zu haben, sondern lediglich den EU-Vorgaben gefolgt zu sein, die eine Reihe von Ausnahmen zulassen. In ihrer Antwort stellt die Bundesregierung heraus, dass die Regelungskompetenz für Maßnahmen zum Schutz vor BSE allein bei der EU liege, da dieser Bereich bereits europaweit harmonisiert wäre und dass in einem Europa der offenen Grenzen das Schwergewicht der Kontrollen im Herkunftsland liegen müsse. Gemeinschaftsweite Regelungen böten die beste Möglichkeit zur Gewährleistung eines umfassenden Verbraucherschutzes. Diese EU-Regelungen seien aber durch den Bundesrat im November 1995 blockiert worden. Die deutschen Vertreter hätten im ständigen Veterinärausschuss der EU nachdrücklich auf zusätzliche Regelungen zur Überwachung für das im März des Jahres von der EU beschlossene Exportverbot für britisches Rindfleisch gedrungen.

¹² Der insgesamt 151 Fragen umfassende Katalog fordert Antworten zu den Themen Ursachen und Verbreitung der Krankheit, BSE-Entwicklung in Großbritannien, Bedeutung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, Risiken durch unbefriedigende Rechtslage und Forschung ein.

¹³ „Nach Ansicht des Bundesgesundheitsamtes muss vorsorglich generell und ohne Ausnahme abgeraten werden, lebende Tiere sowie aus ihnen gewonnene Produkte, zum Beispiel Fleisch und Tierkörpermehl, bei denen die Inaktivierung des Erregers von BSE nicht garantiert werden kann, aus Ländern mit endemischer BSE einzuführen.“ [Zit. nach Drucksache 13/1972]

Bezugnehmend auf Äußerungen von Bundesgesundheitsminister Seehofer in der 1994er Debatte wird die Regierung aufgefordert, sich zum vorsorgenden Verbraucherschutz zu positionieren. Sie stellt klar, dass der vorsorgende Verbraucherschutz unabdingbar Vorrang vor wirtschaftlichen Gesichtspunkten habe und dass sie, trotz fehlenden wissenschaftlichen Nachweises, von der Annahme der Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen ausgeht. Bei den konkreten Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Übertragung werde allerdings konsequent entlang der wissenschaftlichen Beweislage entschieden, d.h. solange ein Schädigungspotenzial nicht klar erwiesen sei, werden keine Verbote erlassen.

Die Debatte

Redner	Partei	Ausschuss / Funktion
Antje-Marie Steen	SPD	GA
Horst Seehofer	CDU/CSU	BM Gesundheit
Monika Knoche	BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN	GA
Ulrich Heinrich	F.D.P.	LA
Dr. Ruth Fuchs	PDS	GA
Matthias Weisheit	SPD	LA
Jochen Borchert	CDU/CSU	BM Landwirtschaft
Ulrike Höfken	BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN	LA
Editha Limbach	CDU/CSU	GA
Dr. Wolfgang Wodarg	SPD	GA
Heinrich-Wilhelm Ronsöhr	CDU/CSU	LA

Als Indiz für die Bedeutung des BSE-Themas lässt sich festhalten, dass ein Drittel (= eine halbe Stunde) mehr Zeit eingeräumt wird, als bei der 1994er Debatte. Das Verhältnis von Landwirtschafts- zu Gesundheitsexperten ist nun ausgeglichen. Mit nur einem Redner ist die F.D.P. unterrepräsentiert. Die Ausschussberatung liegt federführend aber immer noch beim Gesundheitsausschuss. Es sprechen sowohl der Gesundheits-, als auch der Landwirtschaftsminister. In den späteren Debatten taucht der Gesundheitsminister dann kaum noch auf.

BSE wird immer noch als ein Problem behandelt, dem sich Deutschland durch kontrollierte Abschottung entziehen kann – jedenfalls aus agrarpolitischer Sicht. Es handele sich um ein Problem, das aufgrund falscher Politik in Großbritannien entstanden sei, sagt deutlich ein CDU/CSU-Redner:

- „Denn BSE ist nicht das Ergebnis deutscher Agrarpolitik. BSE ist das Ergebnis britischer Agrarpolitik. BSE ist auch nicht das Ergebnis deutscher Rindfleischproduktion, sondern das Ergebnis britischer Nachlässigkeiten“ [Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, CDU/CSU, S. 09471(B)]

Noch weiter geht Landwirtschaftsminister Borchert, der davon überzeugt ist, dass Abschottungsmaßnahmen so zuverlässigen Schutz bieten, dass in Deutschland verkauften Rindfleisch gefahrlos verzehrt werden kann:

- „Das heißt, das in Deutschland verfügbare Rindfleisch ist sicher und gesundheitlich unbedenklich. Der Verbraucher kann sich auf die Qualität und Sicherheit des Rindfleischangebots in Deutschland verlassen.“ [Jochen Borchert, Bundeslandwirtschaftsminister, CDU/CSU, S. 09462(A)]

Von den GRÜNEN kommt dagegen der Einwand, dass die Wahrscheinlichkeit, dass BSE in Deutschland auftritt, relativ hoch ist, da es bereits in mehreren europäischen Ländern, also außerhalb Großbritanniens aufgetreten ist. Die SPD bezweifelt, dass die bisherigen Kontrollmaßnahmen ausreichend sind.

Alle Parteien sprechen sich gegen eine Lockerung des bestehenden Exportverbotes für britisches Rindfleisch auf der bevorstehenden EU-Agrarratssitzung am 3./4. Juni 1996 aus. Dies könne erst nach einem wissenschaftlich gesicherten Unbedenklichkeitsnachweis auch für Teilprodukte, wie z.B. Gelatine oder Talg, geschehen.

Es wird, v.a. von der Opposition, aber auch von der Regierungsfraktion, die Frage nach nationalen Alleingängen aufgeworfen, falls sich die aus deutscher Sicht notwendigen Schutzmaßnahmen nicht EU-weit durchsetzen lassen. Dabei wird auf die Aussagen von Gesundheitsminister Seehofer in der 1994er Debatte verwiesen, der sich dort aus Gründen des Verbraucherschutzes für den nationalen Alleingang ausgesprochen hatte.

Redner aller Fraktionen befürworten eine Produktkennzeichnung und Herkunftsnachweise für Rindfleisch. Damit sollen zum einen auf europäischer Ebene Reimporte aus Drittländern verhindert werden und zum anderen die regionalen Produzenten auf Qualität verpflichtet und gestärkt werden. In diesem Zusammenhang bezeichnet Landwirtschaftsminister Borchert die freiwilligen Maßnahmen der deutschen Vieh- und Fleischwirtschaft als vorbildlich. Die GRÜNEN sehen in Herkunftsnachweisen ein Mittel zur Förderung der Verantwortung in der Produktion, zur Verbesserung der Kontrolle, sowie zur Einkommenssicherung der Betriebe. Von beiden Seiten wird eine Regionalisierung der Herkunftskennzeichnung gewünscht.

Von den GRÜNEN wird als Ursache für BSE bereits zu diesem Zeitpunkt die industrielle Fleischproduktion genannt, ohne dass dies große Resonanz in der Debatte findet.

Bundeslandwirtschaftsminister Borchert geht auf die von der EU beschlossenen Maßnahmen zur Marktstützung ein. Dabei geht es um eine Erhöhung der Exporterstattungen und damit um direkte Hilfen aus Brüssel für betroffene Produzenten.

Zusammenfassung

Die Debatte verläuft insgesamt sehr harmonisch, was auch von einigen Rednern hervorgehoben wird. Es bleibt der interfraktionelle Konsens bestehen, dass der Schutz der Verbraucher absoluten Vorrang haben muss und dass so zu handeln ist, als ob die Übertragbarkeit auf den Menschen schon bewiesen sei.

Die Konfliktlinie verläuft eher zwischen der EU und der Bundesrepublik, weniger entlang von parteipolitischen Dissensen. Keine Partei hätte Probleme, die Folgen eines Ex-/Importverbotes zu rechtfertigen, da dies v.a. positive Konsequenzen für die heimische Wirtschaft hätte.

Akt 3: Das erste offizielle deutsche BSE-Rind (2000)

14/136 am 29.11.2000

Sitzung	Beratung über
14/136 29.11.2000 Dauer Gesamtdebatte 9.00h – 22.15h	Zweite Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2001 (Haushaltsgesetz 2001) [4000;4302] Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2000 bis 2004 [4001 ¹⁴ ;4301; 4524]
Dauer der Aussprache: 4 Std.	Einzelplan 04 – Bundeskanzler und Bundeskanzleramt [4504;4521]

Hintergrund und Drucksachen

Ende November 2000 findet, wie in jedem Jahr, im Bundestag die Debatte um den Haushalt des kommenden Jahres statt. Vier Tage zuvor war der erste BSE-Fall in Deutschland bekannt geworden. Die Debatte findet an zwei aufeinander folgenden Tagen statt. In den Beratungen um vier Einzelhaushalte wird auch über den ersten offiziellen BSE-Fall debattiert. Es handelt sich um die erste Debatte über BSE, die nach dem Regierungswechsel stattfindet, bei dem Gerhard Schröder Helmut Kohl als Bundeskanzler abgelöst und mit einer Koalition aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Regierung übernommen hat.

Die Haushaltsdebatte ist die wichtigste Debatte im Bundestag. In dieser Debatte wurde in 2. Lesung über das Haushaltsgesetz 2001 und dessen Einzelpläne diskutiert. Die Haushaltsdebatte wird im Allgemeinen zum Anlass genommen, den politischen Gegner grundlegend zu kritisieren, fast jedes Thema lässt sich mit der Frage „Geld aus(ge)geben – wofür“ verbinden. Obwohl der Einzelplan 10 des Haushaltsplanes – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, erst am zweiten Tag auf der Tagesordnung des Bundestages steht, werden die Themen Umweltschutz in der Landwirtschaft, Verbraucherinformation und Verbraucherschutz am 29.11.2000 in die Debatte von Rednern der Regierungskoalition eingebracht. In ihrer Unterrichtung zum Haushalt hat die Bundesregierung in der Beschreibung ihrer agrarpolitischen Ziele bereits formuliert:

- „Die Politik für den ländlichen Raum wird als zweite Säule der Agrarpolitik gestärkt. Multifunktionaler Charakter der Landwirtschaft, Umwelt- und Verbraucherschutz gewinnen weiter an Bedeutung. [...] Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, eine zukunftsgerichtete Strukturpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", die soziale Absicherung und die Abfederung des Strukturwandels sind die zentralen Aufgaben der Agrarpolitik. [...] Weitere agrar- und ernährungspolitische Schwerpunkte der Bundesregierung liegen bei der Lebensmittelsicherheit, etwa durch die rasche Einführung der verbindlichen Rindfleischetikettierung, beim Tierschutz, bei der Nutzung erneuerbarer Energien sowie beim ökologischen Landbau.“ [4001, S. 22]

¹⁴ Unterrichtung durch die Bundesregierung - Finanzplan des Bundes 2000 bis 2004

Die Debatte

Redner	Partei	Diskussion Einzelhaushalt
Michael Glos	CDU/CSU	Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
Kerstin Müller (Köln)	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	
Roland Claus	PDS	
Gerhard Schröder (Bundeskanzler)	SPD	
Friedrich Merz	CDU/CSU	
Marion Caspers – Merk	SPD	Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)
Antje Hermenau	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	BM für Wirtschaft und Technologie (Einzelplan 09)

Zu Beginn der Sitzung erfolgt die Beratung über den Einzelplan 04 - Bundeskanzler und Bundeskanzleramt. In diesem, insgesamt vierstündigen Sitzungsteil erfolgen die meisten Äußerungen zu BSE.

Die CDU/CSU greift das Thema BSE über ein Zitat der Ehefrau von Kanzler Schröder aus deren Kolumne in der „Bild“-Zeitung auf.

- „Seit ich zum ersten Mal von BSE gehört habe, versuche ich natürlich, auf Nummer sicher zu gehen: Rindfleisch kaufte ich, wenn überhaupt, nur noch beim Biometzger oder wenn ich wusste, von welchem Bauern mein Schlachter das Fleisch bezog.“ [Doris Schröder-Köpf, zitiert nach Michael Glos, CDU/CSU, S. 13190(A)]

Das in der Kolumne angesprochene Bedürfnis nach Transparenz bezüglich der Herkunft von Rindfleisch würde sich durch die bundesweite Einführung des "Gütesiegels aus Bayern" als Nachweis von der Geburt eines Tieres bis zur Vermarktung herstellen lassen. Dieses sei jedoch von der Europäischen Union als verbotene Wettbewerbshilfe nicht genehmigt worden. Ratlosen Verbrauchern und krisengebeutelten Landwirten müsse nun geholfen werden. Die CDU/CSU weist auf die Notlage hin, in die BSE die Landwirte gebracht habe, die durch den teuren Agrardiesel ohnehin schon belastet genug seien.

Die GRÜNEN benennen die von der Politik bisher geförderte industrialisierte Landwirtschaft als Schuldige für BSE und bringen das Thema agrarpolitischen Wandel in die Debatte:

- „[...] die Kurzsichtigkeit ökologiefeindlicher Politik, die sich nur an vordergründigen Verbandsinteressen orientiert, erweist sich in den letzten Wochen ein weiteres Mal, nämlich in der Diskussion über BSE. Ich glaube, Andrea Fischer, die Gesundheitsministerin, hat zu Recht gesagt: Wir erleben hier den GAU der industrialisierten Landwirtschaft.“ [Kerstin Müller, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S.13207(C)]

Die GRÜNEN loben die Regierungskoalition für schnelle Maßnahmenenergreifung. Für die falsche Landwirtschaftspolitik, die es ihrer Meinung nach möglich gemacht habe, dass Tiermehl ins Tierfutter

geraten konnte, wird das Bild des *Scherbenhaufens* lanciert. Eine Allianz aus politischen Akteuren und Bauernverband habe Maßnahmen zur BSE-Vorsorge blockiert. So habe Landwirtschaftsminister Borchert 1998 bei der EU auf Druck der bayerischen Staatskanzlei dafür plädiert, das Verbot der Verwendung von Risikomaterialien zu verschieben. Der bayerische Landwirtschaftsminister habe nach dem ersten deutschen BSE-Fall Bayern als „BSE-frei“ bezeichnet. Und der bayerische Ministerpräsident habe die Gesundheitsministerin gedrängt, bei der EU zusätzliche Maßnahmen zur BSE-Bekämpfung zu blockieren.

An dieser Stelle zeigt sich deutlich die unterschiedliche Problemdefinition bei CDU/CSU und den GRÜNEN. Während die CDU/CSU das bayerische Transparenzmodell als Lösung anbietet, sehen die GRÜNEN gerade in Bayern eine starke Lobby gegen agrarpolitische Veränderungen, die zur BSE-Bekämpfung notwendig seien.

Die Problemdefinition der GRÜNEN greift auch Kanzler Schröder auf. Mit dem Schlagwort von den *Agrarfabriken* lenkt Schröder die Diskussion in Richtung neue Perspektiven und grundsätzliche Veränderungen der Agrarpolitik. Obwohl er die Agrarfabriken nicht explizit als Krisenursache benennt, wird es so aufgenommen. Er bezeichnet BSE als ein schwieriges Problem, richtet aber gleichzeitig den Blick in die Zukunft. Es soll nicht zu lange über vergangene Fehler geredet werden. Dabei beschwört er mehrfach die Notwendigkeit zu einheitlichem Handeln des Bundestages. Nur so können z.B. die notwendigen Gesetze in kürzester Zeit verabschiedet werden. Schröder demonstriert entschlossenes, pragmatisches Handeln der Regierung, gegen das sich die Opposition nicht wehren sollte. Gleichzeitig versucht er, die Gemeinsamkeiten, die hinsichtlich der BSE-Bekämpfung bestehen, für eine gemeinsame agrarpolitische Umgestaltung zu nutzen und die Opposition zu Verbündeten zu machen. Rückendeckung gibt er seinem Landwirtschaftsminister Funke für sein Konzept der Vertragslandwirtschaft, die eine lückenlose Rückverfolgbarkeit des Produkts Fleisch bis hin zum Erzeuger ermöglichen soll. Er nennt exemplarisch Bayern, wo es bereits Ketten gebe, die eine solche Verfolgbarkeit der Fleischproduktion ermöglichen. Er lässt auch die Eigenverantwortung des Verbrauchers anklingen, der mittels entsprechender Kennzeichnungssysteme selber „kontrollieren“ kann, was er kauft und isst. Mit einem Bild¹⁵ macht der Kanzler seine Ziele deutlich:

- „Dann kann der eine seinen Leberkäs und der andere seine Currywurst wieder ohne Ängste verzehren.“ [Gerhard Schröder, Bundeskanzler, S. 13219(A)]

Damit kokettiert er zum einen mit seinem Image als Volkskanzler, der den Bürgern die Freude an zwei grunddeutschen Lebensmitteln erhalten will, die geradezu als Ausdruck kultureller Identität gelten. Zum anderen aber ist es eine Anspielung auf die Berlin-Münchner Rivalitäten mit Stoiber. Man solle „Nord – Süd – Rivalitäten“ vergessen und „mitmachen“.

Die Opposition gerät dadurch in Zugzwang. Auf Schröders Ausführungen geht im Anschluss Friedrich Merz ein. Er betont das gemeinsame Interesse an größtmöglichem Verbraucherschutz. In dem zur Diskussion stehenden Haushalt sollten für diesen Zweck Forschungsmittel sowie Entschädigungsmittel für die Landwirte vorgesehen werden.

¹⁵ Dieses Bild tauchte am nächsten Tag in den Medien wieder auf.

Der PDS-Fraktionsvorsitzende Roland Claus betont, dass BSE kein Kampfinstrument gegen die Bundesregierung sein darf.

In der Diskussion um den Haushalt des Auswärtigen Amtes geht die SPD noch einmal auf BSE mit Bezug auf das Verhältnis Deutschland – EU ein. Aus ihrer Sicht habe die EU einerseits zu spät auf BSE reagiert, andererseits seien aber die Verordnungen in den Ländern unzureichend umgesetzt worden. Sie fordert, Verbraucherinteressen und Umweltstandards einen höheren Stellenwert in der EU zu geben. Dazu seien die institutionellen Reformen des Nizzaprozesses nötig. Für den Verbraucherschutz werden Mehrheitsentscheidungen anstelle des Einstimmigkeitsprinzips, verstärkte Zusammenarbeit und ein höherer Stellenwert in der Kommission gefordert. Auch an dieser Stelle werden „kritische Stimmen aus Bayern“ und „Europaskeptizismus aus München“ als Hemmfaktor bei der Umsetzung von Bekämpfungsmaßnahmen benannt.

In der Diskussion über den Haushalt des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie gehen dann nochmals die GRÜNEN auf den Verbraucherschutz und die Wichtigkeit der Verbraucherunterrichtung ein. Konsumenten müssten eine gute Informationsbasis für ihre Kaufentscheidungen haben.

Zusammenfassung

Mit dieser Debatte bekommt die vorher eher am Rande stehende falsche Agrarpolitik und die industrielle Landwirtschaft in der Ursachendiskussion mehr Gewicht. Die Regierungskoalition macht bildhaft deutlich, dass sie die bisherige Agrarpolitik als gescheitert ansieht („Scherbenhaufen“, „GAU der industrialisierten Landwirtschaft“). Indem der Kanzler sich persönlich dazu äußert wird BSE und die Agrarpolitik, zumindest für kurze Zeit, politisch hoch aufgehängt. Die Opposition geht noch nicht auf die neue Agrarpolitik ein. Die Problemwahrnehmung verändert sich, die BSE-Diskussion beginnt sich vom Gesundheitsdiskurs in den Agrardiskurs zu verlagern.

Akt 4: Der GAU der Landwirtschaftspolitik (2000)

11/2000 – 14/137 & Aktuelle Stunde 12/2000 – 14/140

Datum	Beratung über	
	Antrag	Gesetzesentwurf
14/137 30.11.2000 Dauer d. Aussprache: 1,5 Stunden	„Sofortprogramm zur Abwehr von Gefahren durch BSE“ [CDU/CSU; 4778] „Vorrang für einen vorsorgenden Verbraucherschutz bei der Bekämpfung von BSE“ [F.D.P.; 4852]	Zweite und dritte Beratung „Verbot des Verfütterns, des innergemeinschaftlichen Verbringens und der Ausfuhr bestimmter Futtermittel“ [Regierungskoalition, 4764, 4838] (Erste Beratung war in der 135. Sitzung) Zweite Beratung Haushaltsgesetz 2001 (Einzelplan 10) [4510, 4521]
14/140 07.12.2000	Aktuelle Stunde auf Verlangen der Fraktion der CDU/CSU „Umgang der Bundesregierung mit der BSE-Krise“	

Hintergrund und Drucksachen

In der Fortsetzung der Haushaltsdebatte am 30.11.2000 wird der Einzelhaushalt des Landwirtschaftsministeriums gemeinsam mit einem von der Regierungskoalition vorgelegten Gesetzesentwurf zu Futtermitteln und zwei Oppositionsanträgen zur BSE-Bekämpfung verhandelt. Die Einzelhaushaltsdebatte wird zusammen mit der eine Woche später und damit noch *vor* dem institutionellen und personellen Wechsel im Landwirtschaftsministerium stattfindenden Aktuelle Stunde zu BSE betrachtet.

Der Gesetzesentwurf zielt dem Beispiel Frankreichs, GB, Italien und Portugal folgend - darauf das Verfüttern und den Export von Tiermehl grundsätzlich zu verbieten. Gemäß der Empfehlung des Agrarausschusses, welcher ab jetzt für BSE-Anträge federführend die Beratung innehat, wird das Gesetz vom Bundestag verabschiedet.

Bereits aus dem Bericht der vorbereitenden Ausschusssitzung wird deutlich, dass angesichts der nun unumstößlichen Tatsache, dass BSE auch in Deutschland existiert und konkrete Kosten auf den Bund und die Länder zukommen, deutlich schärfer diskutiert wird. Die CDU/CSU fordert ein europaweites Verfütterungsverbot sowie ein Hilfsprogramm für landwirtschaftliche Betriebe. CDU/CSU und F.D.P. fordern begleitend flächendeckende Tests sowie das Verbot von Drittlandimporten. Beide Fraktionen werfen der Regierungskoalition vor, undurchdacht, bzw. populistisch zu agieren und kein klares Konzept zu haben. Die F.D.P. fordert Forschung zu Ursachen Übertragungswegen sowie zu den Testverfahren ein. CDU/CSU und PDS bemängeln, dass für die Tierfütterung verbotene Tierbestandteile für den menschlichen Verzehr noch erlaubt sind. Entsprechende Maßnahmenforderungen finden sich in den Anträgen von CDU/CSU und F.D.P. wieder, welche im Februar gemeinsam mit weiteren Anträgen zur Januardebatte von den Ausschüssen zur Abstimmung empfohlen werden.

Auf EU-Ebene soll zur Zeit dieser Debatte, ein unbefristetes europaweites Tiermehlverfütterungsverbot erreicht werden, welches nicht hinter den Anforderungen des deutschen Gesetzes zurückbleibt, sowie über eine mögliche Aufhebung des Exportverbotes für britisches Rindfleisch zu verhandeln.

Die Debatten

Redner	Partei	Ausschuss/ Funktion	Sonstiges
Albert Deß	CDU/CSU	LA	
Annette Widmann-Mauz	CDU/CSU	LA, GA	
Heinrich-Wilhelm Ronsöhr	CDU/CSU	LA	
Karl-Heinz Funke	SPD	BM Landwirtschaft	
Kersten Naumann	PDS	LA	
Matthias Weisheit	SPD	LA	
Steffi Lemke	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	LA	
Ulrich Heinrich	F.D.P.	LA	
Ulrike Höfken	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	LA, GA	
Iris Hoffmann (Wismar)	SPD	LA	nur 11 ¹⁶
Dr. Wolfgang Wodarg	SPD	LA, GA	nur 11
Josef Hollerith	CDU/CSU		nur 11
Marita Sehn	F.D.P.	LA	nur 11
Regina Schmidt-Zadel	SPD	GA	nur AS ¹⁷
Heidemarie Wright	SPD	LA	nur AS
Andrea Fischer	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	BM Gesundheit	nur AS
Aribert Wolf	CDU/CSU	GA	nur AS
Jella Teuchner	SPD	LA	nur AS
Peter Bleser	CDU/CSU	LA	nur AS

In diesen Debatten wird mit einem Verhältnis von 14 / 6 ein Übergewicht der Agrarexperten gegenüber den Gesundheitsexperten deutlich.

¹⁶ Diese Redner sprachen nur in der Novemberdebatte

¹⁷ Diese Redner sprachen nur in der Aktuellen Stunde im Dezember

Ursachendiskussion

Entsprechend den wissenschaftlichen Erkenntnissen ist für alle Fraktionen klar, dass das Verfüttern von Tiermehl, insbesondere an Wiederkäuer, als stoffliche Hauptursache für die Rinderkrankheit BSE anzusehen ist. Eine Teilschuld wird daher auch den Tiermehlherstellern zugesprochen. Gestritten wird aber hauptsächlich darüber, durch wessen politische Fehler es zu dem Vertrauensverlust bei den Verbrauchern kam, der BSE zur Krise machte.

Für die Oppositionsfraktionen liegt die Hauptschuld an der Vertrauenskrise in der falschen Reaktion der Bundesregierung auf die BSE-Krise. Mehrere Redner betonten, sie habe zögerlich, unsouverän und unkoordiniert gehandelt und keine Führung gezeigt. Teilweise sei versucht worden, das Problem totzuschweigen. Informationen wurden entweder nicht weitergegeben oder zur Panikmache missbraucht. Auch seien die Ministerien untereinander schlecht koordiniert gewesen und haben widersprüchliche Aussagen gemacht. Bundeskanzler Schröder hätte seine Minister zu einheitlichem Handeln veranlassen und Vertreter der Wissenschaft, des Bauernverbandes und der Wirtschaft sowie die Verbraucher „an einen Tisch“ bekommen müssen.

- „Sie hat zu keiner Zeit die Souveränität ausgestrahlt, die sie hätte haben müssen, [...] obwohl die Wissenschaft klar gesagt hat, dass für Deutschland eine BSE- Freiheit nicht garantiert werden kann.“ [Ulrich Heinrich, F.D.P., 11, S. 13446(C)]

Die Regierungskoalition wirft der Opposition vor, während ihrer Regierungszeit in der 13. Wahlperiode (1994 – 1998) Anträge zur BSE-Vorsorge blockiert zu haben. Die damalige Regierung habe ignoriert, dass es BSE in Europa gibt und so zur heutigen Krise beigetragen. Exemplarisch werden Anträge der damaligen Opposition im Bundestag zu einem EU-weiten Tiermehlverfütterungsverbot auch an Nichtwiederkäuer vom April 1996, sowie zum Ausschluss von Risikomaterialien vom Juni 1997 genannt, die sich nicht durchsetzen konnten.

Die CDU/CSU-Opposition beschuldigt die Regierungskoalition, in den Monaten vor dem ersten deutschen BSE-Fall die Mahnungen zu Vorsorgemaßnahmen aus der EU ignoriert zu haben. Im August 2000 stufte der Wissenschaftliche Lenkungsausschuss der EU die Bundesrepublik als BSE-Risikoland ein. Die Regierung habe die von wissenschaftlicher Seite ausgesprochenen Empfehlungen missachtet, ein Verfütterungsverbot von Tiermehl zu erlassen und Risikomaterialien auszuschließen. Anstatt sich für einen möglichen BSE-Fall in Deutschland zu rüsten, habe sie die Anträge der Union abgelehnt bzw. dieser Panikmache vorgeworfen.

Auf der anderen Seite wirft die Opposition der Regierung vor, dass es ihr nicht gelungen ist die deutschen Sicherheitsstandards auf EU-Ebene durchzusetzen. Die von der EU beschlossenen Hygienestandards bei der Tiermehlherstellung seien nicht umgesetzt worden. In Deutschland seien diese Standards auf eigene Initiative (von den Bundesländern) eingeführt worden. Angesichts der Nichtbeachtung der Kennzeichnungspflicht in Großbritannien sei es ein besonders schwerer Fehler gewesen, die Aufhebung des Importverbotes für britisches Rindfleisch auf EU-Ebene nicht konsequent verhindert zu haben. Die Regierung habe Marktinteressen über den Verbraucherschutz gestellt. Derzeit solle sich die Regierung bei der EU für ein unbefristetes Tiermehlverbot einsetzen. Auch die „konzeptionslose Agrarpolitik“ der Regierung wird von der Opposition kritisiert.

Abwehrmaßnahmen

Nach einer kurzen Diskussion darüber, ob BSE-Tests in Form von freiwilligen Stichproben geschehen sollen, ist man sich schnell einig, dass es flächendeckende Tests geben soll, und zwar möglichst europaweit.

Die CDU/CSU spricht sich für ein Importverbot für Rinder, Schafe und Ziegen und deren Produkte aus Ländern mit regelmäßigem BSE-Vorkommen aus. Dies solle notfalls auch im nationalen Alleingang geschehen, um so Druck auf die EU zur Durchsetzung einer umfassenden Kennzeichnung von Rinderprodukten auszuüben. Die Kennzeichnung sei ggf. auf Schafe und Ziegen auszuweiten. Die Gesundheitsministerin wird gefragt, ob es ein nationales Importverbot für britisches Rindfleisch geben wird, sollte die Kennzeichnung zum Anfang des Jahres nicht europaweit umgesetzt sein. Die F.D.P. wirft der Regierung vor, sich bezüglich der Umsetzung der Kennzeichnungspflicht in der EU nicht genug durchgesetzt zu haben. Die SPD hält dagegen, dass ein Importverbot innerhalb Europas nicht sinnvoll sei, da Fleischwaren und Futtermittel im Wirtschaftsraum Europa frei gehandelt würden. Auf eine Anfrage der Opposition antwortet Landwirtschaftsminister Funke, dass er es rechtlich für unmöglich hält, den Import von Tieren, die mit Tiermehl gefüttert wurden, zu verbieten. Funke sieht die Einführung einer Pflicht zur offenen Futtermitteldeklaration sowie einer zugehörigen Positivliste in Europa als geeignete Maßnahme und spricht sich für ein europaweites Tiermehlverfütterungsverbot auch an Nicht-Wiederkäuer mit Kontrollmöglichkeiten an den Außengrenzen aus. Dies würde auch Wettbewerbsnachteile deutscher Produzenten verhindern.

Der noch amtierende Landwirtschaftsminister Funke rechtfertigt sich fast über seine gesamte Redezeit in beiden Debatten. Dabei beruft er sich v.a. auf den jeweiligen wissenschaftlichen Erkenntnisstand und spielt auf den Widerstand einiger Bundesländer gegen EU-Maßnahmen an.

- „Ich bekenne mich dazu, gesagt zu haben: Deutsches Rindfleisch ist sicher, Deutschland ist BSE-frei. [...] Nur eines vermeide ich, nämlich heuchlerisch zu werden und so zu tun, als hätte ich das alles überhaupt nicht gesagt. Das ist der entscheidende Punkt. [...] Ich weiß nicht, ob man mir deshalb Versagen und Versäumnisse vorwerfen kann. Ich habe das alles vor dem Hintergrund ganz bestimmter Erkenntnisse gesagt, wie sicherlich all jene, die das auch gesagt haben. Ich unterstelle ihnen nicht das, was Sie mir unterstellt haben. Deshalb wünsche ich mir, dass Sie mir das auch nicht unterstellen. Andere haben gesagt: "Setzt das nicht zu schnell um, die Bundesregierung soll erst einmal klagen", und haben gleich die Zahlen dabei gehabt, anhand derer sie belegen konnten, wie hoch die Landwirtschaft durch die Umsetzung der europäischen Richtlinie belastet wird.“ [Karl-Heinz Funke, Bundeslandwirtschaftsminister, 11, S. 13440(D)]

Ähnlich wie Funke besteht auch der Großteil der Rede von Gesundheitsministerin Fischer aus Rechtfertigungen. Statt konkreter gesundheitspolitischer Einschätzungen bzw. Empfehlungen für die Verbraucher äußert sie sich ganz allgemein zu Veränderungen im Verhältnis von Produzenten und Verbrauchern, wie es ihrer Fraktion vorschwebt:

- „Wir müssen vielmehr bereit sein, auch weiterhin über grundsätzliche Veränderungen nachzudenken. [...] Es ist im Interesse der Landwirte, gute Lebensmittel unter angemessenen Bedingungen zu produzieren. Genauso ist es im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher, gute Lebensmittel zu bekommen. Es müsste doch möglich sein, sich in diesem Punkt zu treffen. Dazu

ist aber auf beiden Seiten ein Umdenken notwendig.“ [Andrea Fischer, Bundesgesundheitsministerin, 12, S. 13660(A)]

Ganz im Funkeschen Stil der dauernden Rechtfertigung, dass man das Auftreten von BSE in Deutschland so nicht habe vorhersehen können, wird z.B. von der SPD darauf verwiesen, dass man sich an die wissenschaftliche Aussage gehalten habe, das Drucksterilisationsverfahren könne den Erreger abtöten. Ein Erreger, den man bis dato kaum kennt. Alle Parteien hätten sich „die Situation schön geredet“ und die Missachtung des Tiermehlverfütterungsverbot es nicht wahrhaben wollen.

Von Seiten der SPD-Fraktion wird bildhaft auf mittelalterliche Zeiten Bezug genommen, in denen es die Menschheit mit unbekannten Erregern zu tun hatte. Die alten epidemiologischen Regeln, die in solchen Fällen angewandt werden müssten, seien noch immer gültig. Die Schlachtung von extensiv gehaltenen Rindern in Bayern wird als unnötige „rituelle“ Handlung bezeichnet. In der Aktuellen Stunde ist die Rede von der nach wie vor rätselhaften und unheimlichen Rinderseuche.

Agrarpolitischer Wandel

In Anknüpfung an die vom Kanzler am Tag zuvor getätigten Äußerungen stellen die GRÜNEN fest, dass die bestehende Agrarwirtschaft am Ende sei und dass sich industrielle und zukunftsfähige Landwirtschaft ausschließen. Zudem sollten die Ernährungspolitik und der Verbraucherschutz eine stärkere Stellung in der Landwirtschaftspolitik bekommen [vgl. Ulrike Höfken, 11, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 13445(A)].

Die Oppositionsredner versuchen, die Diskussion um den Begriff „Agroindustrie“ mit dem Hinweis abzublocken, BSE sei auf einem mittleren bäuerlichen Betrieb entdeckt worden. Generell sei der Begriff „Agrarfabrik“ bzw. „industrielle Produktion“ unseriös. Es bestehe eine Begriffsunklarheit darüber, was eine Agrarfabrik und was bäuerliche Strukturen bzw. bäuerliche Landwirtschaft sei.

Die GRÜNEN benennen die Käfighaltung von Legehennen als Beispiel für eine Agrarfabrik und sprechen damit in der Öffentlichkeit verbreitete, Ekel erregende Bilder an. Weiterhin werden Outsourcing und Spezialisierung als Merkmale für eine Industrialisierung der landwirtschaftlichen Produktion genannt.

In derselben Debatte betont Minister Funke weiterhin, die deutsche Landwirtschaft bräuchte Rationalisierung, um mit der Globalisierung und der Marktliberalisierung fertig zu werden. Die CDU/CSU-Opposition beschuldigt die Regierung, durch ihre Politik der Anpassung an Weltmarktstrukturen mit Schuld an der BSE-Krise zu sein. Bei diesem Vorwurf wird der von der Opposition ansonsten kritisierte Begriff der „Agrarindustrie“ aufgegriffen.

- *„Wer wertvolle Agrarprodukte zu Ramschpreisartikeln verkommen lässt, der macht sich für Entwicklungen mitverantwortlich, wie sie jetzt mit der BSE-Krise zum Ausdruck kommen. Wo sind denn heute die Wirtschaftsjournalisten, die schlauen Agrarprofessoren, unsere Wirtschaftsbosse, die Kommissare und leider auch viele Politikerkollegen, die unsere bäuerliche Landwirtschaft einer Agrarindustrie opfern wollen? Sind sie nicht mitverantwortlich für die Gesundheitsgefährdung unserer Bürgerinnen und Bürger? [...] Die von vielen zum neuen Glaubensbekenntnis erhobene Globalisierungsstrategie hat bisher vor allem im Agrarbereich weltweit Schäden hinterlassen. Wir brauchen ein Denken in regionalen Kreisläufen, um dem Würgegriff der Agrar-*

industrie zu entkommen. Nachhaltigkeit muss im Vordergrund stehen.“ [Albert Deß, CDU/CSU, 11, 13448(D)-9(A)]

Als Gegenmaßnahme schlägt die Opposition das Denken in regionalen Kreisläufen vor. Dabei könne das System der baden-württembergischen Qualitäts- und Herkunftszeichen als Vorbild für die angestrebte bundesweite Vertragslandwirtschaft dienen. Ein solches System wird grundsätzlich auch von Minister Funke unterstützt, der es als „gläserne Kette der Wertschöpfung“ oder Vertragslandwirtschaft bezeichnet.

Die von allen Fraktionen als Gründübel erkannte Tatsache, dass die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu niedrig sind, wird auch von der Opposition als nachteilig für die Lebensmittelsicherheit angesehen.

- *„Meine Damen und Herren, es wird an dieser Stelle sichtbar, dass wir eine Neuausrichtung der deutschen und der europäischen Agrarpolitik brauchen. Das Absenken der landwirtschaftlichen Produktionspreise auf das Dumpingniveau des Weltmarktes hat jedenfalls nicht zu einer Erhöhung der Lebensmittelsicherheit beigetragen. [...] Wir brauchen also einen Pakt zwischen Verbrauchern und Landwirten.“ [Peter Bleser, CDU/CSU, 12, 13663(A)]*

Diese Ideen werden auch von den GRÜNEN aufgegriffen, wenn sie als Säulen der neuen Agrarpolitik Transparenz und Kennzeichnung sowie Marktorientierung und Verbraucherschutz benennen. Letzteres beinhaltet die Durchsetzung erhöhter Erzeugerpreise und die Umschichtung der Agrarförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe und der Agenda 2000. Damit verbunden seien neue Perspektiven für Landwirtschaft, die hauptsächlich in den Bereichen Tourismus und erneuerbare Energien liegen. Diese Maßnahmen sollen zu ökonomisch gesicherten Betrieben führen. Zusätzlich soll die ökologische Lebensmittelerzeugung verstärkt und die artgerechte Tierhaltung mit gesunder Tierernährung gefördert werden.

Zusammenfassung

Bei genauerer Betrachtung ist die Problemdefinition relativ einheitlich. Sie unterscheidet sich nur in parteipolitischen Nuancen. Die stoffliche Seite des BSE-Problems, nämlich das verunreinigte Tiermehl findet in Form wissenschaftlicher Erkenntnisse Eingang in die Politik. Die Hauptproblematik wird von allen Fraktionen im Vertrauensverlust der Verbraucher in landwirtschaftliche Produkte gesehen. Es wird ein massiver Einbruch des Rindfleischmarktes mit Konsequenzen u.a. für die Beschäftigten des Wirtschaftszweiges befürchtet.

Nach dem ersten deutschen BSE-Fall bestimmen zunächst gegenseitige Versagensvorwürfe von Regierung und Opposition die Debatte. Das Zögern und Blockieren von Gesetzentwürfen zum Verbraucherschutz seitens der jeweiligen Opposition in der Vergangenheit wird als Ursache für die aktuelle Verunsicherung bei Landwirten und Verbrauchern gesehen sowie für die zu erwartenden hohen Folgekosten, z.B. für die Entsorgung von Tiermehl. Diese Versäumnisse seien der Grund dafür, dass die Rinderkrankheit BSE eine Krise ausgelöst hat. Die Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens und die Gewährleistung des Verbraucherschutzes ist, in der Konsequenz, die Begründung für alle vorgeschlagenen Maßnahmen. In der Folge wird darüber debattiert, mit welchen Maßnahmen man den

Verbrauchern auf der Konsumenten- und den Landwirten auf der Produzentenseite wieder Sicherheit geben kann. Klar scheint, dass die Landwirte finanziell unterstützt werden müssen.

Der Austausch wirkt insgesamt konfus und schwankt zwischen gegenseitigen Versäumnisvorwürfen von Regierung und Opposition und dem Versuch, eine gemeinsame Handlungsbasis zur Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens zu schaffen und nach außen zu vermitteln.

Die Argumentation der Regierungskoalition bewegt sich zwischen der ausführlichen Rechtfertigung, man habe nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen korrekt gehandelt und der v.a. von den GRÜNEN vorgetragenen Forderung nach agrarpolitischem Wandel.

Die Opposition wehrt sich einerseits dagegen, die Schuld an BSE landwirtschaftlichen Großbetrieben zuzuschreiben, nimmt andererseits die Diskussion um eine Neuausrichtung der Landwirtschaft bereitwillig auf.

Akt 5: Das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs und der Beginn der Agrarwende (2001)

01/2001 – 14/143 & 02/2001 – 14/149

Sitzung	Beratung über	
14/143 18.01.2001 1 Std.	<p>„BSE-Bekämpfung konsequent ausbauen“ [Antrag Regierungskoalition; 5085]</p> <p>„Soforthilfsprogramm für durch die BSE-Krise betroffenen Kommunen und Landwirte einrichten“ [Antrag PDS; 4924]</p> <p>„Klares Konzept zur Bekämpfung von BSE notwendig“ [Antrag CDU/CSU; 5079]</p> <p>„Verbraucher vor BSE schützen – Landwirten helfen“ [Antrag F.D.P.; 5097]</p> <p>„Ländlichen Raum gemeinsam mit der Landwirtschaft stärken“ [Antrag CDU/CSU; 5080]</p>	
14/149 08.02.2001 2 Std.	<p>„Neuausrichtung der Agrarpolitik: Offensive für den Verbraucherschutz – Perspektiven für die Landwirtschaft“ [Antrag Regierungskoalition; 5228]</p> <p>„Verbraucherschutz muss Gesundheitsschutz sein – Zukunftsfähige Landwirtschaft ermöglichen – Gegen BSE mit einem vernetzten Bekämpfungsplan vorgehen“ [Antrag CDU/CSU; 5222]</p> <p>Beschlussempfehlung für Drucksachen Nr. 4778, 4852, 4924, 5079, 5085, 5097 [5234]</p> <p>„Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume“ [Antrag Regierungskoalition; 4544]</p> <p>In derselben Aussprache werden drei Unterrichtungen durch die Bundesregierung verhandelt:</p> <p>Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2000 bis 2003 [3498]</p> <p>Bericht der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) hier: Rahmenplan 2001 bis 2004 [4472]</p> <p>Bericht der Bundesregierung „Politik für ländliche Räume“ Ansätze für eine integrierte regional- und strukturpolitische Anpassungsstrategie [4855]</p>	<p>BSE-Maßnahmengesetz [Regierungskoalition; 5219], 1. Beratung</p> <p>Regierungserklärung Künast:</p> <p>„Neuorientierung der Verbraucher- und Agrarpolitik“</p> <p>Zur Regierungserklärung liegt ein Entschließungsantrag der Fraktion der F.D.P. vor</p> <p>Große Anfrage und Entschließungsantrag der PDS zur „Politik der Bundesregierung für den ländlichen Raum“</p>

Hintergrund und Drucksachen

Die 2001er Debatten finden nach dem Rücktritt von Landwirtschaftsminister Funke und Gesundheitsministerin Fischer statt. Renate Künast ist als Nachfolgerin von Funke im Amt. Die neue Gesundheitsministerin Ursula Schmidt äußert sich zu BSE nicht.

In beiden Debatten geht es schwerpunktmäßig um die Neuausrichtung der Agrarpolitik. Von allen Fraktionen wurden Anträge in die Januardebatte eingebracht, die fordern, so der Landwirtschaftsausschuss in seiner Beschlussempfehlung, die BSE-Bekämpfung in Deutschland und Europa fortzuführen, den Verbraucherschutz weiter auszubauen, die Forschung zu verstärken sowie die Betroffenen finanziell zu unterstützen [vgl. 5234]. Die Beschlussempfehlung für diese Anträge und die beiden Oppositionsanträge aus der Novemberdebatte sind Bestandteil der Februarsitzung.

In den beiden von der Regierungskoalition und der CDU/CSU in die Februardebatte eingebrachten Anträgen geht es vordringlich um die zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik, BSE rückt in den Hintergrund. Die F.D.P. reicht keinen Antrag zur Februardebatte ein, ihr Fraktionsvorsitzender spricht auch nicht. BSE ist in dieser Debatte eingebettet in Unterrichtungen der Bundesregierung zu Agrarstrukturmaßnahmen.

Die zur Januar- bzw. Novemberdebatte von den Fraktionen eingereichten Anträge zeigen eine weitgehende Einigkeit bezüglich der zu ergreifenden BSE-Bekämpfungsmaßnahmen, beispielsweise in der Forderung nach einem unbefristeten, EU-weiten Tiermehlverfütterungsverbot. Die Maßnahmen im Überblick:

- flächendeckende BSE-Tests, möglichst EU-weit, auch zum wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn; CDU/CSU: ab 30 Monaten – Regierungskoalition: ab 24 Monaten,
- EU-weites Tiermehlverfütterungsverbot,
- Importverbot für Rinder und deren Produkte aus Ländern mit regelmäßigem BSE-Vorkommen (z.B. Großbritannien, Frankreich),
- EU-weite Kennzeichnungspflicht für Rindfleisch, für den Verbraucher nachvollziehbar, verbunden mit flächendeckender Kontrolle; ggf. auch für Schafffleisch,
- offene Futtermitteldeklaration, Positivliste, EU-weit, verbunden mit Sanktionierung,
- Verwendungsverbot für Risikomaterialien, wobei die Definition wissenschaftlich noch unklar ist,
- Bestands-/Herdentötung bei Feststellung eines infizierten Tieres, wobei die F.D.P. für das Schweizer Modell der Kohortentötung plädiert,
- Sicherheitsstandards auch für Drittlandimporte gewährleisten,
- Forschungsmittel aufstocken zur Förderung der Forschung zu Tests an lebenden Tieren, vCJK, Ausbreitungswege; Forschung EU-weit koordinieren,
- Entschädigungsprogramme für Landwirte und Fleischwirtschaft sowie Unterstützung für Länder und Kommunen durch Bund und EU.

Von der Regierungskoalition wird darüber hinaus die Forderung eingebracht, das Tiermehlverfütterungsverbot auf Haus-, Wild- und Zootiere auszudehnen. Sie will außerdem die Überarbeitung des

Lebensmittelbuches vornehmen und die Bund-Länder-Zuständigkeiten auf Effizienz prüfen. Letzteres lässt sich als Antwort auf die Vorwürfe mangelnder Koordination verstehen.

Auch bei den in die Februardebatte eingereichten Anträgen gibt es kaum augenfällige Unterschiede. Sie werden gemeinsam mit Anträgen zur Gestaltung des ländlichen Raumes besprochen und sind somit auch der äußeren Form nach mit diesem Diskurs verknüpft worden. Einigkeit besteht bei Regierungskoalition und CDU/CSU darüber, dass die Landwirte derzeit strukturell gezwungen sind, Produktionskosten zu minimieren und die Produktion zu steigern. Dieser Marktdruck führe zu nicht-nachhaltigen Produktionsbedingungen, unter denen die Lebensmittelqualität leidet und die den Betrieben keine ökonomisch stabile Existenz ermöglichen. Die Opposition wirft der Regierung vor, dass deren Agrarpolitik den Strukturwandel beschleunigt und dadurch „die Herausbildung agrarindustrieller Strukturen“ begünstigt habe.

Die Regierungskoalition sieht nicht nur Probleme für die Landwirte, sondern auch steigende gesellschaftliche Kosten durch falsche Agrarpolitik:

- „Gewerblich-industrielle Strategien der Produktkostenminimierung durch überzogene Spezialisierung und Massenerzeugung stehen jedoch in Widerspruch zu nachhaltigen, für die Gesundheit des Verbrauchers unbedenklichen sowie umwelt- und naturverträglichen Produktionsweisen. Diese Fehlentwicklung beschränkt sich nicht auf Deutschland und Europa. Landwirte in vielen Ländern sind – nicht zuletzt aufgrund der Agrarsubventionen in Industrieländern – dem ruinösen Preiswettlauf nach unten unterworfen. Gleichzeitig steigen die gesellschaftlichen Kosten, um landwirtschaftliche Produktion zu erhalten, Übermengen abzusetzen, die Folgen ungesunder Ernährung zu finanzieren und die Beeinträchtigung der Natur zu reparieren.“ [5228, S. 1]

Nach Auffassung der Opposition müsse den betroffenen Landwirten angesichts der BSE-Krise finanziell geholfen werden. Die Opposition fordert einen Finanzierungsplan zur Kostenbewältigung, an der sich Bund, Länder und EU beteiligen sollen. Sie schlägt einen Solidaritätsfonds für betroffene Betriebe, eine kurzfristige Erhöhung der Schlachtpremien und das Vorziehen der Auszahlung der Tierprämien vor, sowie eine Kostenübernahme für BSE-Tests und die Entsorgung von tiermehlhaltigem Futter. Die Regierung verweist dagegen darauf, dass sich auch die Landwirtschaft, der Handel, die Lebens- und Futtermittelwirtschaft und die Verbraucher an den Kosten beteiligen müssen.

Einig sind sich Regierung und Opposition darin, dass die Maßnahmen europaweit vereinheitlicht werden müssen und dass das Vorsorgeprinzip konsequent angewendet werden muss. Sowohl die Regierungskoalition als auch die CDU/CSU fordern daher in ihrem jeweiligen Antrag, die Agrarpolitik neu auszurichten und den Verbraucherschutz weiter auszubauen. Die Eigenverantwortung und Entscheidungsfähigkeit der Verbraucher soll durch Wissen über Produkte, Qualitätsbedingungen und faire Preise gestärkt werden. Damit verbunden ist die Kennzeichnung von Lebensmitteln durch Qualitätssiegel. Die Verantwortung der Produzenten für gesundheitsverträgliche Lebensmittel soll erhöht werden. Dies kann nach Auffassung der Opposition durch die Schließung von Kontrolllücken, die Verschärfung des Produkthaftungsrechtes und konsequente Sanktionen bei Verstößen befördert werden. Zudem wird von der Opposition die Einrichtung einer unabhängigen Bundesbehörde zur Futter- und Lebensmittelüberwachung und einer Gendatenbank für Rinder gefordert.

Der offensichtlichste Unterschied zwischen den Anträgen besteht darin, dass die Opposition die Forderung nach der Ausweitung des ökologischen Landbaues als Grundlage für eine neue Landwirtschaftspolitik nicht akzeptiert. Stattdessen müssen in allen Betrieben gesunde, qualitativ hochwertige Lebensmittel produziert werden. Die Opposition baut dabei auf die Stärkung bäuerlicher Familienbetriebe. Die Regierung wird in der Forderung nach dem Ausbau der regionalen Vermarktung unterstützt. Eine neue Agrarpolitik soll umweltgerechte Produktionsstandards und artgerechte, flächenbezogene Tierhaltung beinhalten. Das heißt u.a. die Förderung nachhaltiger Bodenbewirtschaftung und das Verbot von Leistungsförderern und Antibiotika. Außerdem müssen Konflikte zwischen verschiedenen Landnutzungsformen verhindert werden. Die Opposition schlägt Vertragsnaturschutz nach bayrischem bzw. baden-württembergischen¹⁸ Vorbild vor.

Die Regierung will die Möglichkeiten der Agenda 2000 zur Verknüpfung von EU-Fördermitteln mit der Einhaltung von Standards (Cross-Compliance) und zur Umwidmung für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (Modulation) nutzen. Gleichzeitig soll die EU-Verordnung „Ländlicher Raum“ *„(...) zum zentralen Element der EU-Agrarpolitik mit einer Ausrichtung auf regionale Vermarktung, artgerechte Tierhaltung, naturnahe, umweltgerechte und ökologische Landwirtschaft, Vertragsnaturschutz, nachwachsende Rohstoffe sowie der Entwicklung ländlicher Räume, des ländlichen Tourismus und der Arbeitsplätze werden.“* [5228, S. 4]

Ebenso wie die Opposition will die Regierung den Vertragsnaturschutz durchsetzen. Durch ländlichen Tourismus und die Förderung nachwachsender Rohstoffe sollen neue Einkommensquellen in ländlichen Regionen erschlossen werden. Zur Erreichung ihrer Ziele auf nationaler Ebene will sie einen Runden Tisch für Verbraucherschutz und Landwirtschaft initiieren, an dem Vertreter aus Politik, Land- und Ernährungswirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Verbraucherorganisationen und Handel teilnehmen.

¹⁸ Genannt wird hier die baden-württembergische Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung (SchALVO) und der dortige Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA) zur Förderung ökologischer und extensiver Wirtschaftsweisen.

Die Debatten

Redner 2001	Partei	Ausschuss/Funktion	Sonstiges
Annette Widmann-Mauz	CDU/CSU	LA, GA	
Renate Künast	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	BM Landwirtschaft	
Kersten Naumann	PDS	LA	
Ulrich Heinrich	F.D.P.	LA	
Ulrike Höfken	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	LA, GA	
Dr. Wolfgang Wodarg	SPD	LA, GA	
Matthias Weisheit	SPD	LA	nur 01 ¹⁹
Norbert Schindler	CDU/CSU	LA	nur 01
Wolfgang Zöllner	CDU/CSU	GA	nur 01
Dr. Norbert Wiecezorek	SPD	LA	nur 01
Marita Sehn	F.D.P.	LA	nur 02 ²⁰
Heidemarie Wright	SPD	LA	nur 02
Albert Deß	CDU/CSU	LA	nur 02
Heinrich-Wilhelm Ronsöhr	CDU/CSU	LA	nur 02
Steffi Lemke	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	LA	nur 02
Dr. Angela Merkel	CDU/CSU	Fraktionsvorsitzende	nur 02
Dr. Peter Struck	SPD	Fraktionsvorsitzender	nur 02
Rezzo Schlauch	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Fraktionsvorsitzender	nur 02
Roland Claus	PDS	Fraktionsvorsitzender	nur 02
Till Backhaus	CDU/CSU	Ministerpräsident Mecklenburg-Vorpommern	nur 02

¹⁹ Diese Redner sprachen nur in der Januardebatte

²⁰ Diese Redner sprachen nur in der Februardebatte

In der Januardebatte hält Renate Künast ihre Antrittsrede, im Februar gibt sie eine erste Regierungserklärung ab. Sie präsentiert sich bewusst nicht mehr als reine Landwirtschaftsvertreterin, sondern als Verbraucherschützerin. Im Februar findet die umfangreichste BSE-Debatte im deutschen Bundestag statt. Die Tatsache dass sich in dieser Debatte die Parteivorsitzenden von CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS sowie ein ostdeutscher Ministerpräsident zu Wort melden kann als Indiz gewertet werden, dass dem Thema BSE in dieser Krisenphase von politischer Seite erhöhte Bedeutung zugemessen wird.

BSE-Gefahrenabwehr

Die Diskussion um die Verantwortung für politische Versäumnisse bei der BSE-Krise wird, v.a. von Seiten der Opposition, auch in diesen Debatten fortgesetzt. Wie in den vorangegangenen Debatten kritisiert sie die Planlosigkeit der Regierung und dass diese es versäumt habe, rechtzeitig Vorsorgemaßnahmen gegen BSE in Deutschland zu ergreifen. Zudem seien wissenschaftliche Einschätzungen zur Wahrscheinlichkeit des Auftretens von BSE in Deutschland den zuständigen Entscheidungsgremien nicht zur Verfügung gestellt worden. Mehrfach wird dabei die Unschuld der Landwirte betont, die Opfer dieser politischen Versäumnisse wurden. Trotz dieser Kritik formuliert v.a. die CDU/CSU mehrmals das Angebot an die neue Ministerin, mit ihr bei anstehenden Veränderungen zusammenarbeiten zu wollen.

Die F.D.P. präsentiert nochmals ihre Einschätzung, dass die BSE-Krise einerseits auf politische Versäumnisse und andererseits auf illegale Praktiken der Futtermittelindustrie zurückzuführen sei, welche wiederum durch mangelhafte staatliche Kontrollen begünstigt wurden. Gleichzeitig wird die Lösung des Problems darin gesehen, die Vermischung von Tiermehl zu Dünge zwecken mit Tierfuttermehlen zu verhindern.

- *„Die Ursachen der BSE-Krise liegen nicht in der konventionellen Landwirtschaft, sondern in Versäumnissen des Staates und zum Teil in Schlampereien der Mischfutterindustrie. [...] Wir sollten ferner zur Kenntnis nehmen, dass die Mischfutterindustrie eine große Mitverantwortung hat; denn den Verschleierungen - sie werden auch Verschleppungen genannt - kann wirksam entgegengetreten werden. Man braucht ihnen nicht machtlos gegenüberzustehen. Wir erwarten in der Zukunft eine konsequentere und sauberere Trennung bei den einzelnen Chargen.“ [Ulrich Heinrich, F.D.P., 01, S. 13975(B)]*

Angesichts der Oppositionsvorwürfe von Planlosigkeit und Versäumnissen räumt Ministerin Künast Fehler in der Vergangenheit ein, z.B. dass die Koordination von Bund, Ländern und EU bei der BSE-Bekämpfung nicht optimal war. Sie fordert, dass die Produktionsprozesse in der Lebensmittelindustrie zukünftig stärker auf ihre Qualitätsstandards hin überprüft werden sollen. Die Futtermittelproduktion soll durch offene Deklaration und Positivliste transparenter und die Kontrollen und Sanktionen verschärft werden. Diese Forderungen stimmen mit den Vorschlägen der Opposition zur BSE-Bekämpfung überein. Als weitere Maßnahmen schlägt Ministerin Künast ein unbefristetes EU-weites Tiermehlverfütterungsverbot, das Verbot von Separatorenfleisch und die Entsorgung der noch vorhandenen Altbestände an Tiermehl vor.

Bei den Gefahrenabwehrmaßnahmen zeigt sich insgesamt, dass die Entscheidungen nach rein politischen Kriterien zu treffen sind, da die Wissenschaft keine eindeutige Empfehlung geben kann. Die Opposition mahnt zur vorsichtigen Bewertung wissenschaftlicher Erkenntnisse:

- „Aber das darf nicht dazu führen, dass man die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse völlig außer Acht lässt und täglich neue Möglichkeiten ungeprüft in die Diskussion wirft. Wenn man heute einen Wissenschaftler fragt: "Ist es hundertprozentig ausgeschlossen, dass der BSE-Erreger unter bestimmten Voraussetzungen auch über die Luft übertragen werden kann?", dann wird er mit Nein antworten müssen.“ [Wolfgang Zöller, CDU/CSU, 01, S. 13982(D)]

Die Diskussion um Herden- oder Kohortentötung²¹ ist ein besonders instruktives Beispiel für die Schwierigkeit, Entscheidungen über geeignete Maßnahmen zu treffen, unter der Bedingung, dass grundlegende Erkenntnisse über das betreffende Risiko fehlen. Die Opposition spricht sich für das Schweizer Modell der Kohortentötung aus. Vertreter der GRÜNEN-Fraktion beschreiben die Tötung der gesamten Herde als notwendige Vorsorgemaßnahme, zumindest bis die Wissenschaft klar sagen kann, dass die Kohortentötung die gleiche Sicherheit biete. Dieser Meinung schließt Ministerin Künast sich im Februar erst einmal an.²²

Ein anderes Beispiel für politische Entscheidungen, die nicht durch wissenschaftliche Erkenntnisse abgesichert sind, ist das Mindestalter für die Anwendung von BSE-Tests. Die Regierung will das Testalter von 30 auf 24 Monate senken, ohne dass es hierfür eine wissenschaftliche Empfehlung gibt²³.

Von den Rednern der Regierungskoalition wird die von der EU vorgeschlagene Schlachtaktion zur Marktentlastung von 400.000 Rindern als ökonomisch notwendige Maßnahme bezeichnet. Der Forderung die getöteten Tiere EU-weit zu testen, um den Wissenschaftlern Informationen zur Verfügung zu stellen, stimmen die übrigen Parteien zu. Von der F.D.P. kommt der Vorschlag, dieses Fleisch nicht zu vernichten, sondern in Hungergebiete zu exportieren. Dies wird von der Regierungskoalition mit dem Hinweis auf die damit einhergehende Zerstörung der heimischen Märkte in den betreffenden Ländern abgelehnt.

Ministerin Künast steht vor dem Problem, die Massentötung von 400.000 Rindern mit der angestrebten Verankerung des Tierschutzes in ihrem Konzept der neuen Agrarpolitik in Einklang zu bringen. Sie argumentiert, dass diese Maßnahmen jetzt notwendig seien, um Fehler aus der Vergangenheit zu beheben. Die neue artgerechte Tierhaltung würde solche drastischen Maßnahmen in der Zukunft überflüssig machen. Die Marktentlastungsmaßnahme begründet sie auch mit Tierschutzaspekten, da es aufgrund der Absatzkrise zu Engpässen in den Ställen käme.

Agrarpolitik

²¹ Während bei der Herdentötung alle Tiere der Herde, in welcher das infizierte Tier entdeckt wurde, getötet werden; beschränkt sich die Kohortentötung auf die direkten Nachkommen des infizierten Tiere, die in den zwei Jahren vor der Diagnose geboren wurden und seine Geburtskohorte.

²² Später wird diese Frage erneut überprüft und mit der im April vorgelegten und im Juli 2001 verabschiedeten BSE-Vorsorgeverordnung die Kohortentötung rechtlich verankert.

²³ Erst im Dezember 2000 hatte das Bundesgesundheitsministerium eine Dringlichkeitsverordnung erlassen, die den BSE-Schnelltest für alle Schlachtrinder vorschreibt, die älter als 30 Monate sind. Mit einer Senkung des Testalters [vgl. Antrag der Regierungskoalition; 5085] kann nur eine scheinbare Erhöhung der Sicherheit erreicht werden.

Die Antrittsrede von Renate Künast als neue Landwirtschaftsministerin ist der erste Beitrag zur Januardebatte. Darin äußert sie ihren Willen zur Neuausrichtung der Agrarpolitik: Man stehe in der Agrarpolitik vor einem „Scherbenhaufen“. Diese Metapher wurde von den Grünen schon in der ersten Debatte nach dem ersten deutschen BSE-Fall verwendet. Die derzeitige Landwirtschaft stehe seit Jahren zu Recht in der Kritik. In ihrer Regierungserklärung prophezeit sie dann:

- „Der BSE-Skandal markiert das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs.“ [Renate Künast, Bundeslandwirtschaftsministerin, 02, S. 14520(C)]

Die Opposition wirft der Regierung vor, durch ihr Eintreten für Weltmarktagrarpreise die Agrarfabriken erst möglich gemacht und zudem die flächenunabhängige Produktion besser gestellt zu haben. Die Diskussion steht damit im Kontext der aktuellen WTO-Verhandlungen, die, auch da herrscht Konsens, eine starke, gemeinsame EU-Politik erfordern, um sich durchsetzen zu können. Auf nationaler Ebene steht sie im Zusammenhang mit agrarwirtschaftlichen Debatten, z.B. zur Ökosteuer, zum Agrardiesel, zu Subventionsumwidmungen und zur Strukturstärkung des ländlichen Raumes.

In den Debatten zeigt sich, dass angesichts der bestehenden Probleme Einigkeit darüber besteht, dass eine neu gestaltete Agrarpolitik den Verbraucherschutz stärken und den Landwirten ihr Einkommen sichern muss.

In ihrer Regierungserklärung im Februar führt Ministerin Künast den Begriff „Agrarwende“ ein. Sie spricht auch über das bisher kaum angesprochene Thema Ernährung.

- „Wir alle beschäftigen uns im Wesentlichen mit dem Thema Ernährung. Man kann sagen, die Diskussionen darüber wurden nie so ernsthaft geführt, wie jetzt; man kann auch sagen, in diesen Tagen empfindet die Republik ein Schaudern über sich selbst.“ [Renate Künast, Bundeslandwirtschaftsministerin, 02, S. 14521(A)]

Von der Regierungskoalition war bereits im Januar eine Verbindung zwischen Ernährungsrisiken wie BSE und Nahrungsmittelallergien und einer am kurzfristigen Profit orientierten Lebensmittelproduktion gezogen worden.

- „Das herrschende Leitbild der Wirtschaft, das zu machen, was kurzfristig Profit verspricht, dient nicht dem langfristigen Ertrag, sondern kann – an dieser Stelle gestatte ich mir, einen altmodischen Begriff der Ökonomie zu nutzen – die nachhaltige Wohlfahrt zerstören. [...] Das gilt auch und gerade für die Ernährung. Die Warnzeichen sind schon da: BSE seit 1988, Nahrungsmittelallergien, Resistenz gegen Antibiotika, die Diskussion um die Wachstumshormone.“ [Dr. Norbert Wiczorek, SPD, 01, S. 13970(C)]

Die Opposition spricht das Thema Ernährung nicht an, stellt aber fest, dass politische Veränderungen zur Sicherstellung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes notwendig seien.

Als Eckpfeiler einer modernen Agrarpolitik müsse, nach den Erfahrungen aus der BSE-Krise, so die Auffassung von Regierung und Opposition, insbesondere die Produktionskette transparenter werden und die Handlungskompetenz der Verbraucher gestärkt werden. Des Weiteren müssten Bereiche wie der Naturschutz integriert werden. Das auch von der Opposition geforderte durchgängige Qualitätssicherungssystem in Zusammenarbeit aller Akteure, wird von Künast mit dem Konstrukt des „magi-

schen Sechsecks“ aus Verbrauchern, Politik, Einzelhandel, Landwirten, Lebensmittel- und Futtermittelindustrie aufgegriffen. Der Verbraucher müsse, über die entsprechenden Informationen verfügen, u.a. in Form eines Qualitätssiegels, um die nachhaltig erzeugten Produkte kaufen zu können. In der Produktion soll es neue Qualitätsstandards geben, die umwelt- und tierschutzgerechter sind, was auch durch stärkere Kontrollen überprüft werden soll. Für die Landwirte ergeben sich dadurch in Kombination mit der Umwidmung staatlicher Fördermittel Anreize zur nachhaltigen Lebensmittelproduktion.

Grundsätzlich wird auch die Bündelung der Kompetenzen zum Verbraucherschutz in einem Ressort von der Opposition gewünscht, wobei die CDU/CSU dieses lieber im Gesundheitsministerium oder separat sähe. Verbraucherschutz sei, so die einhellige Meinung, eine grundsätzliche Querschnittsaufgabe aller Ressorts. Auch die Ankündigung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit wird von der CDU/CSU begrüßt.

Kontroversen gibt es hingegen zum Thema Ökolandbau, den die Regierungskoalition als eine Säule der neuen Agrarpolitik sieht und der in zehn Jahren 20 Prozent der landwirtschaftlichen Produktion ausmachen soll. Die CDU/CSU spricht dagegen von einer „Insellösung“ und setzt auf die Förderung der bäuerlichen Familienbetriebe. Dieser Einschätzung verleihen auch die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden Nachdruck. Die CDU spricht von 100 Prozent Landwirtschaft anstelle von 20 Prozent Ökolandbau. Die SPD macht klar, dass es nicht darum gehe, in Deutschland nur noch Ökolandbau zu betreiben. Die GRÜNEN bekräftigen, dass der Ökolandbau auf jeden Fall gefördert werden müsse. Agrarpolitik müsse einen stärkeren gesellschaftlichen Stellenwert bekommen:

- *„Deshalb glaube ich, dass zukünftige Agrarpolitik Gesellschaftspolitik sein wird. Das heißt, wir alle müssen uns darüber verständigen, unter welchen Bedingungen und Kriterien Nahrungsmittel produziert werden sollen.“ [Rezzo Schlauch, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 02, S. 14533(D)]*

Aus Sicht der F.D.P. dürfe der Ökolandbau allenfalls durch Marktstrategie gefördert werden.

- *„Auch war die F.D.P. schon immer der Auffassung, dass der ökologische Landbau aus Gründen des Umweltschutzes, Naturschutzes und Tierschutzes von Bedeutung ist [...] und dass wir die derzeitige Sensibilisierung der Verbraucher nützen müssen, um die Durchsetzung solcher Produkte am Markt tatsächlich zu erreichen. [...] Es bedarf keinesfalls einer Förderung der Produktion, sondern einer modernen Marktstrategie, verbunden mit einer verbesserten Angebotsinfrastruktur und einer besseren Logistik.“ [Ulrich Heinrich, 02, S. 14531(B)]*

Zusammenfassung:

Die Debatten 2001 dokumentieren die durch BSE ausgelöste agrarpolitische Diskussion. Die Ursachendefinition aller Fraktionen verschiebt sich in diesen Debatten in Richtung des Preisdruckes auf dem Lebensmittelmarkt, der die Machenschaften förderte, die zu BSE geführt haben. Der Grund dafür ist, dass die bisherige Landwirtschaftspolitik nicht an die veränderten globalen Rahmenbedingungen angepasst war.

Die Ernennung von Ministerin Künast markiert einen deutlichen Wandel in der Diskussion. Im Kontrast zu ihrem Vorgänger, der bis zuletzt die bisherige Politik rechtfertigte, gibt sie Fehler in der bisherigen Politik zu, die zur aktuellen BSE-Krise geführt haben. Sie greift nahezu alle Kritikpunkte und Forderungen der Opposition auf. Im Gegensatz zu ihrem Vorgänger und mit ähnlich aktiver Rhetorik

wie Bundeskanzler Schröder in der ersten Haushaltsdebatte sinnt sie nicht nach Beschwichtigung oder danach, der Emotionalisierung und Empörung der BSE-Krise auszuweichen. Im Gegenteil sie nimmt diese als politische Herausforderungen an. Inhaltlich fasst sie bisherige Strömungen zusammen und entwirft langfristige Strategien, in deren Zentrum die Änderung der Agrarpolitik und die verstärkte Integration des Verbraucherschutzes stehen. Wie der Bundeskanzler nimmt sie in ihrer politischen Positionierung eine Verbraucherperspektive ein, spricht somit nicht als „klassische Ressortvertreterin“. Die GRÜNEN benutzen mehrfach das Bild des „Scherbenhaufens“, um die bisherige Agrarpolitik für gescheitert zu erklären.

Es stellt sich die Frage, welche Rolle angesichts der weitgehenden Einigkeit der Fraktionen über die notwendigen Agrarreformen, der Ökolandbau spielt. Bei der Frage des Qualitätssiegels und der Durchsetzung höherer Lebensmittelpreise sind sich Regierung und Opposition weitgehend einig. Die Forderung nach der Ausweitung des Ökolandbaues ist das einzige Element der neuen Agrarpolitik, das von der Opposition nicht in der einen oder andern Form unterstützt wird. Der Ökolandbau ist ein Schwerpunktthema der GRÜNEN.

5. Diskursive Wandlungen

Zwischen dem ersten und dem zweiten Akt ist BSE interessanterweise überhaupt kein Thema, ebenfalls nicht im Wahlkampf 1998. Auch nach dem fünften Akt taucht das Thema BSE bis heute nicht mehr auf. Lohnenswert ist ein genauerer Blick auf die zeitgleich mit dem Auftauchen der BSE-Diskussion im deutschen Bundestag stattfindenden Ereignisse. In der Analyse und Kontextualisierung der Veränderungen zwischen den Debatten werden Strukturen des politischen Umgangs mit und der Kommunikation über das Risikothema BSE deutlich.

5.1 Prolog: BSE ist regulierbar

BSE wird zum (regierungs-)politisch bedeutsamen Thema, als sich der Verdacht der Übertragbarkeit auf den Menschen in der Wissenschaft zunehmend erhärtet. In den ersten beiden Debatten besteht noch ein Konsens, dass der vorsorgende Verbraucherschutz oberste Priorität hat, insbesondere vor wirtschaftlichen Interessen. Großbritannien wird als Schuldiger für die Verbreitung von BSE ausgemacht und für sein zögerndes Handeln scharf kritisiert. Eine Abschottung der EU gegenüber Rindfleisch und Rindern aus Großbritannien wird einhellig gefordert. Sollte es keine Einigung mit der EU geben, wird der nationale Alleingang von allen Fraktionen in Erwägung gezogen. Zudem soll es schärfere Kontrollen geben und der Verbraucher soll sich, durch entsprechende Etikettierung, für deutsches Rindfleisch entscheiden können, das noch 1996 von den Regierungspolitikern als BSE-frei deklariert wird. Solche Abschottungsmaßnahmen nutzen der heimischen Wirtschaft insofern die britische Konkurrenz wegfällt.

Die in den früheren Debatten geforderten Maßnahmen sind also innerhalb des Bundestages mehr oder weniger konsensfähig. Es gibt einige wenige Unterschiede in der Frage, wie weit die Forderungen gehen sollen, die sich aber überwiegend daraus erklären lassen, dass die Opposition grundsätzlich mehr fordern kann, als die Regierung, die ihren Standpunkt gegenüber den Bundesländern und dem Ausland, insbesondere der EU, vertreten muss. Dies zeigt sich z.B. daran, dass die Regierungsfraktion dazu tendiert, mehr über BSE wissen zu wollen und die Opposition sich leichter tut mit der Forderung sofort so zu handeln, als wäre die Übertragbarkeit auf den Menschen bereits bewiesen. Zum Zeitpunkt der 1994er Debatte erhärtet sich der Verdacht der Übertragbarkeit auf den Menschen, da der immer noch unbekannte Erreger offenbar auch auf Tierarten übergeht, die evolutionsgeschichtlich weit vom Rind entfernt sind, wie z.B. auf Katzen. Dies ist der Auslöser für die Forderung nach ausreichendem Schutz der Gesundheit des Verbrauchers. Wenige Wochen vor der 1996er Debatte wird im britischen Unterhaus offiziell von wissenschaftlicher Seite bestätigt, dass der Erreger auch auf den Menschen übertragbar ist und dort als neue Variante der Creutzfeldt-Jacobschen-Krankheit in Erscheinung tritt.

Obwohl Oppositionspolitiker Fehler in der deutschen Landwirtschaftspolitik vereinzelt ansprechen, werden beide Debatten vor allem als Gesundheitsdebatten geführt. Dies zeigt sich u.a. daran, dass im wesentlichen Gesundheitsexperten sprechen. Von vielen Rednern werden Parallelen zu AIDS gezogen und darauf verwiesen, dass die dort gemachten Fehler auf keinen Fall wiederholt werden dürften. Bei AIDS hatte die Politik zunächst versucht, das Problem herunterzuspielen, indem sie verbreitete, dass

die Krankheit nur ein Problem für so genannte Risikogruppen sei. Nachdem dann die ersten Menschen durch Bluttransfusionen infiziert wurden, brach aufgrund mangelnder Aufklärung der Bevölkerung eine regelrechte Hysterie aus, mit der Folge, dass sich einzelne nicht einmal mehr getraut haben, HIV-Positive oder AIDS-Kranke zu umarmen. Mit dem Risiko der Übertragung der Rinderkrankheit BSE auf den Menschen solle nach diesen Erfahrungen anders umgegangen werden. BSE ist Mitte der neunziger Jahre eine Rinderkrankheit unter vielen, die in der Fleischproduktion auftreten können, wenngleich sie aufgrund des Gefährdungspotenzials für den Menschen eines strikteren regulativen Umgangs bedarf. Die Notwendigkeit einer langfristigen Strategie zur Vermeidung solcher Gesundheitsgefahren wird nicht erkannt. Das Thema wird auch nicht als kontrovers und geeignet für eine politische Profilierung verstanden. Zu diesem Zeitpunkt findet die GRÜNE Opposition für ihre Ansätze zur Kritik der Lebensmittelproduktion noch kein Gehör. Ihre Problemdefinition ist politisch noch chancenlos.

Obwohl es auch 1996 schon zu krassen Umsatzeinbußen auf dem Rindfleischmarkt kommt, erreicht die Krise ihre akute Phase erst als klar wird, dass es als höchst unwahrscheinlich gelten musste, dass Deutschland angesichts des europäischen Lebensmittelmarktes von BSE verschont bleiben würde, wie von der Regierungspolitik bislang behauptet wurde. Während es in den ersten beiden Debatten den Politikern noch möglich ist, das Problem als außerhalb von Deutschland befindlich zu klassifizieren, wird es mit dem ersten deutschen BSE-Fall zu einem konkreten eigenen Problem, für das Verantwortliche gesucht und Kosten übernommen werden müssen.

5.2 Krise: Die politische Lösung

Als BSE schließlich bei einem in Deutschland geborenen Rind auftritt, folgen umgehend heftige gegenseitige Schuldzuweisungen von Regierung und Opposition. Landwirtschaftsminister Funke wird vorgeworfen, nicht gehandelt zu haben. Er habe das Risiko unterschätzt und, ebenso wie Gesundheitsministerin Fischer, kein Konzept entwickelt, wie politisch zu reagieren sei. Die Debatten lassen vermuten, dass Minister Funke deshalb scheiterte, weil er weder zur Anwendung des Vorsorgeprinzips noch zu einer Agrarpolitik unter Globalisierungs- und Nachhaltigkeitsbedingungen ein Konzept hatte. Die Vorsorgemaßnahmen entlang der wissenschaftlichen Empfehlungen haben nicht ausgereicht. Nun geht es vor allem um hohe volkswirtschaftliche Kosten. In der Folge bricht der bis dahin zwischen Regierung und Opposition herrschende Konsens, dass BSE vornehmlich eine gesundheitspolitische Herausforderung darstellt. Der Handlungs- und Rechtfertigungsdruck auf die Regierung wächst, nicht zuletzt aufgrund der Medienberichterstattung (vgl. Rehaag 2005).

Bundeskanzler Schröder stellt in seiner Rede im Rahmen der Haushaltsdebatte am 29.11.2000 BSE in einen neuen, bislang nicht beachteten Kontext. Er kritisiert die bisherige Agrarpolitik insgesamt und spricht nicht mehr nur im Namen der Verbraucher, wie beim vorsorgenden Gesundheitsschutz, sondern für sich selbst als Verbraucher. Hiermit kündigt er eine Themenverschiebung an; anstelle von BSE wird jetzt die Agrarwende ins Zentrum gerückt. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns aller beteiligten Akteure beschworen und so ein gemeinsames Ziel suggeriert. Durch die Tatsache, dass der Kanzler sich zu dem Thema äußert, bekommt es einen hohen Stellenwert auf der politischen Agenda. Dass die Auseinandersetzung um eine Agrarreform als eine politische

Grundsatzdebatte wahrgenommen wird, zeigt sich nochmals im Januar, dadurch dass die Fraktionsvorsitzenden in der Debatte sprechen.

Aus einer Debatte um Gesundheitsrisiken für den Menschen durch ein Nahrungsmittel wird eine Debatte um bestehende Missstände einer Nahrungsmittelproduktion, die zunehmend untragbare Umweltkosten verursacht. Dieser Wechsel zeigt sich z.B. darin, dass von der *Gestaltung vorsorgenden Verbraucherschutzes* weniger die Rede ist, als in den Debatten 1994 und 1996. Augenfällig ist auch die geringe Beteiligung von Mitgliedern des Gesundheitsausschusses an den Debatten.

Auf europäischer Ebene werden im Rahmen der Agenda 2000 Umstrukturierungen in der Landwirtschaft, speziell im ländlichen Raum, angestoßen. Die 1999 beschlossene Agenda 2000 beinhaltet eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und muss nun national umgesetzt werden. Als Begründung werden veränderte Marktbedingungen und Defizite bei der Berücksichtigung von Umweltbelangen und Lebensmittelqualität genannt.

- „Zu den wichtigsten externen Faktoren zählen die steigende internationale Nachfrage nach Lebensmitteln, die fortschreitende Entwicklung in Richtung eines liberaleren Welthandels sowie die Herausforderungen, vor die sich die Europäische Union durch die bevorstehende Osterweiterung gestellt sieht. [...] Erstens besteht in einigen Sektoren die sehr reale Gefahr, daß es erneut zu einem Ungleichgewicht des Marktes kommen könnte. Zweitens fordert der Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, vom Gesetzgeber der Union, die Umweltbelange in allen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen. Drittens muß die GAP auf die Herausforderung reagieren, daß das Interesse der Verbraucher an der Sicherheit und der Qualität von Lebensmitteln sowie an Fragen des Tierschutzes immer größer wird.“²⁴

Vor diesem Hintergrund wird die Argumentation der Regierung, BSE sei ein Problem der bestehenden landwirtschaftlichen Produktionsweise, verständlich. Die notwendigen Reformen scheiterten bis dahin am massiven Widerstand der Agrarlobby. Nachdem sich zeigte, dass die Art der Krisenbewältigung, wie sie insbesondere von Landwirtschaftsminister Funke betrieben wurde, nicht erfolgreich sein würde, war es nun möglich und notwendig, diesen zu opfern und agrarökonomische Reformen mehrheitsfähig zu machen. Funke agierte so, als wäre die BSE-Krise eine Agrarkrise unter vielen, als stelle sie keine besondere Herausforderung an das übliche Krisenbewältigungsinstrumentarium dar. Dieses besteht vor allem in der finanziellen Unterstützung betroffener Landwirte und Beschwichtigung gegenüber den Verbrauchern. Ein weiteres Element ist, Krisen als Einzelfälle zu behandeln und strukturelle Probleme nicht in Blick zu nehmen. Als sowohl in der politischen als auch medialen Behandlung von BSE deutlich wurde, dass in diesem Krisenfall die grundsätzliche Frage nach einer zukunftssträchtigen und auch verbraucherpolitisch ausgerichteten Agrarpolitik nicht zu umgehen ist, wurde diese Situation von der Regierung als Gelegenheitsfenster genutzt. Das Erfordernis von Agrarreformen lässt die Opposition die konkreten Ideen der sogenannten Agrarwende eilfertig annehmen. In den Debatten wird zunehmend über agrarpolitische Themen diskutiert und das BSE-Kernthema verschwindet allmählich. In diesem Zusammenhang soll nicht weiter darauf eingegangen werden, was aus der Agrar-

²⁴ EU-Kommission: Agenda 2000. Stärkung und Erweiterung der Europäischen Union. Internetdokument europa.eu.int/comm/agenda2000/public_de.pdf (Zugriff am 11.03.2005)

wende letztendlich wurde, da dies über den Untersuchungsrahmen hinausgeht. Hier geht es nur um die Bedeutung der Agrarwende in der BSE-Diskussion.

5.2.1 Agrarwende

Das Hauptargument für die Agrarwende ist, dass ökologisch produzierende Betriebe kein Tiermehl verfüttern und ihre Tiere dementsprechend auch nicht mit Erregern in Kontakt kommen. Diese Argumentation würde nur bei einem vollkommen geschlossenen Kreislauf ökologischer Produktion greifen. Dass dieser faktisch nicht existiert, zeigt ein BSE Fall in einem ökologisch wirtschaftenden Betrieb. Wissenschaftliche Erkenntnisse, die diese Argumentation stützen, werden nicht genannt, obwohl bei der Diskussion des BSE-Risikos immer wieder eine Absicherung durch Rückbezug auf wissenschaftliche Aussagen hergestellt wird.

Mit diesem Wechsel der Problemdefinition und den resultierenden politisch begründeten Maßnahmen kann eine Politisierung der BSE-Krise konstatiert werden.

Die Agrarwende knüpfte geschickt an vorhandene Sehnsüchte nach einem wünschenswerten Mensch-Natur-Verhältnis im Gleichgewicht an, welches „Genuss ohne schlechtes Gewissen“ erlaubt. Sie bietet gleichzeitig die Möglichkeit, den von den Medien gezeigten Horrorbildern die Ästhetik einer (zukünftigen) landwirtschaftlichen Produktion im Einklang mit der Natur gegenüberzusetzen. Damit ermöglicht sie eine positive Identifikation für die Zukunftsgestaltung des ländlichen Raumes, aber auch einer neuen, gesunden Ernährungskultur. Bereits in der 1994er Debatte werden von der SPD Bilder für die „skandalösen und ekelhaften“ Zustände in der Lebensmittelproduktion eingebracht. Die Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P. dagegen stellen solche „bildhaften“ Bezüge im Zusammenhang mit der konventionellen Agrarproduktion nicht her. Sie nutzen jedoch, als die entsprechenden Bilder in der Presse auftauchten, diese dazu, Wählersympathien zu gewinnen und die von der Regierung beschlossenen Tötungsmaßnahmen zu kritisieren.

Im Zusammenhang mit der Agrarwende wird der vorsorgende Verbraucherschutz wieder in die Debatte eingebracht, aber unter anderen Vorzeichen, denn vorsorgender Verbraucherschutz als Teil der Gesundheitspolitik zielt primär auf die staatliche Verantwortung zur Risikoabwehr. Dagegen wurde der vorsorgende Verbraucherschutz als Leitorientierung der Agrar- und Ernährungspolitik so konzipiert, dass die Verbraucher als mündige Bürger Eigenverantwortung zu tragen haben.

Die Bundesregierung hat, insgesamt gesehen, den Fehler ihres eigenen Ministers geschickt zu nutzen gewusst. Mit ihrem bildhaften Entwurf einer neuen Agrarpolitik warb sie u.a. um Verständnis für höhere Lebensmittelkosten bei den Verbrauchern, fing die sich v.a. in den Medien überschlagenden Emotionen ab und eröffnete dem GRÜNEN Koalitionspartner gute Profilierungschancen.

5.2.2 Akteure

Zusätzliche Aspekte ergeben sich bei genauerer Betrachtung der weiteren in der Diskussion vorkommenden Akteure, die sich in Marktakteure einerseits (Verbraucher, Landwirte, Tiermehlhersteller, Lebensmittelindustrie, u.ä.) und die Wissenschaft als Beraterin und Legitimationsbeschafferin der Politik andererseits einteilen lassen. Vor allem die im nächsten Abschnitt vorgenommene Darstellung

der Rolle von Verbrauchern und Wissenschaft zeigt zentrale Muster der Ernährungskommunikation im Bundestag auf.

Die Landwirte werden in den Debatten nicht vor dem ersten deutschen BSE-Fall als wichtige, eigenständige Akteure behandelt. Dies liegt vor allem daran, dass BSE zuvor als gesundheitspolitisches Thema behandelt wurde. Die Landwirte gelten dann aber allen Parteien als schutzbedürftig. Die Opposition weist auf die ohnehin hohen Belastungen hin, die den Landwirten durch die Rot-Grüne Koalition auferlegt würden (z.B. Agrardiesel, Altersversorgung) und verlangt nach Hilfsprogrammen zur Unterstützung der Betriebe. Auch für die Regierung sind die Landwirte Opfer des Strukturwandels und bei BSE der unlauteren Praktiken der Tiermehlhersteller. Für die GRÜNEN haben die Landwirte schon lange umweltfreundlicher produzieren wollen, hatten aber nicht die Rahmenbedingungen dazu, die nun mit der Agrarwende geschaffen werden sollen.

Die Tiermehlhersteller, aber auch die Lebensmittelindustrie (z.B. Schlachtbetriebe) werden von der Opposition der Schlamperei und unlauteren Praktiken bezichtigt, was mit schärferen Kontrollen unterbunden werden müsse. Die Regierung verweist auf die strukturellen Bedingungen, die diese Zustände erst möglich gemacht haben. Darauf aufbauend werden auch diese Akteure von Ministerin Künast mit ins „magische Sechseck“ einbezogen.

Das Konzept der Agrarwende basiert auf der Annahme, dass die Verbraucher, wenn sie mit ausreichender Information versorgt, sich für den Wandel der Agrarpolitik durch ein verändertes Nachfrageverhalten in Richtung ökologische Lebensmittel engagieren werden. Ein solch verändertes Ernährungsverhalten wird dann die Landwirte davon überzeugen, ihre Produktion auf ökologischen Landbau umzustellen. Außerdem sollen die Verbraucher verstärkt mit Informationen über wissenschaftliche Standards zu „richtiger“ Ernährung“ versorgt werden. Ist die entsprechende Kennzeichnung realisiert, fällt ihnen die Aufgabe zu, die „richtigen“ Produkte nachzufragen. Die zweite Akteursgruppe, die Landwirte, sollen in diesem System gleichzeitig durch eine veränderte Landwirtschaftspolitik (z.B. Entkoppelung der Subventionen) zu „nachfrageorientierter“ Produktion gebracht werden. Die bisherigen Erfahrungen, dass Verbraucherinformation allein noch nicht für eine Verhaltensänderung ausreicht, werden dabei offenbar ignoriert. Das zeigt aber erst die Zukunft der Agrarwende, die ohne Konsumwende nicht durchführbar ist. Für den Umgang mit dem BSE-Risiko ist dieser Zusammenhang zunächst bedeutungslos.

Der Umgang mit zwei für Veränderungen im Lebensmittelsektor besonders relevanten Akteuren wird im Folgenden separat dargestellt.

5.2.3 Zum Verbraucher(leit)bild im Politikdiskurs

Der Verbraucher kommt in mehreren Facetten in der Debatte vor, denen eines gemeinsam ist: Er kommt nie als eigenständiges, unter gegebenen Bedingungen entscheidendes Subjekt und „Essender“ vor, an dessen Sichtweisen sich die Politik zu orientieren hat, sondern bleibt stets Objekt der Politik, die bestimmt, was gut für ihn ist. Dieses undifferenzierte paternalistische Verbraucherbild zieht sich durch alle Debatten. In der Debatte am 29.11.2000 spricht die Regierungskoalition beispielsweise von „Verbraucherunterrichtung“.

Von allen Fraktionen wird das Bild vom Verbraucher als verunsichertes Opfer gezeichnet. Die Angst vor den möglichen Folgen der Verbraucherverunsicherung (ökonomische Schäden, Verlust von Wählerpotential, Vertrauensverlust in staatliche Steuerung) sind in der Debatte deutlich zu spüren. Als Reaktion darauf wird dem Verbraucher wortreich und mit paternalistischer Geste staatlicher Schutz angeboten. Immer wieder beschwören Redner aller Fraktionen ein geschlossenes Auftreten der Politik, um keine weiteren Vertrauensverluste zu riskieren. Die Politik übernimmt, zumindest verbal, die Verantwortung für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

Grundsätzlich ist der Verbraucherschutz das zentrale, von allen Fraktionen zur Rechtfertigung der jeweils vorgeschlagenen Maßnahmen vorgebrachte Argument. Das heißt, der Verbraucher bzw. die „berechtigten Verbraucherinteressen“ dienen als Argumentations- und Begründungshilfe zur Legitimation jedweder politischer Eingriffe. Ein „Herkunftsnachweis“ für diese, von der Politik postulierten, angeblichen Verbraucherinteressen wird nicht geführt. Auf diese Weise wird der Verbraucher instrumentalisiert, z.B. für die Durchsetzung von BSE-Bekämpfungsmaßnahmen oder der Agrarwende gegen die Interessen der Agrarlobby oder der EU. Immer wieder Thema ist auch die Priorität des Verbraucherschutzes vor ökonomischen Interessen. Ist der Vorrang von Verbraucherschutz und Vorsorge in den frühen Debatten noch breiter Konsens, werfen sich ab dem ersten BSE-Fall Regierung und Opposition gegenseitig vor, ökonomischen Interessen Vorrang gegeben zu haben. Die Opposition aus CDU/CSU und F.D.P. wirft der Regierungskoalition vor, dies aktuell zu tun und die Regierung behauptet von der Opposition, sie hätte dies getan, als sie an der Macht war. Mit diesem Argument fordern die GRÜNEN, den Verbraucherschutz innerhalb der Landwirtschaft zu stärken.

Als in den späteren Debatten die gesundheitlichen Aspekte zugunsten der agrarpolitischen in den Hintergrund rücken, wird das bisherige Bild vom unbedarften Verbraucher um die Zuweisung einer Mitschuld an der BSE-Krise erweitert. Nach Darstellung der Politiker achte der Verbraucher als Marktakteur nur auf den Preis und nicht auf Herkunft und Qualität der Produkte. Dadurch übe er Druck auf die Produzenten aus, der die Anwendung illegaler Praktiken begünstige. Die Frage, warum Verbraucher billig einkaufen wollen, bleibt in der Debatte nur unzureichend beantwortet. Das Bild des machtvollen Marktakteurs kontrastiert mit dem bisherigen „Schutzbedürftigen“, erklärt sich aber aus dem politischen Hintergrund.

Die BSE-Krise bot die Möglichkeit, den Verbrauchern mitzuteilen, dass auch sie für die Lebensmittelqualität verantwortlich sind und dass es nicht nur die Aufgabe der Politik ist, Lebensmittelqualität zu garantieren und zu kontrollieren. Damit werden die Verbraucher in die Mitverantwortung für BSE genommen. War vorsorgende Politik bislang als *Policy* gemeint, erfolgt nun eine politische Neuorientierung im Sinne von *Politics*. Dies erklärt sich vor dem Hintergrund des unabhängig von BSE bestehenden Problems steigender externer Kosten einer nicht umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion. Die dagegen geplanten agrarökonomischen Veränderungen funktionieren nicht, ohne dass der Verbraucher bereit ist, mehr Geld für Nahrungsmittel auszugeben.

Der Verbraucher hat infolgedessen nicht nur Anspruch auf staatlichen Schutz, sondern auch auf Information und Transparenz. Während er jedoch in den ersten Debatten lediglich in die Lage versetzt werden soll, deutsches (sicheres) von britischem (riskantem) Fleisch zu unterscheiden und damit entscheiden zu können, welchem Risiko er sich aussetzt, soll er in den späteren Debatten durch mehr

Informationen dazu befähigt werden, mehr Eigenverantwortung zu übernehmen. Nach dieser Logik werden die Verbraucher mit Informationen über wissenschaftlich entwickelte Standards zu „guter Ernährung“ versorgt und fragen, bei entsprechender Kennzeichnung, die „richtigen“ Produkte nach. Die Grenzen dieser Folgerichtigkeit zeigen sich in den bisherigen Erfahrungen mit Ernährungsaufklärung, in der ebenfalls kein differenziertes Verbraucherbild existiert. Trotz des Wissens darüber und hinreichender Erfahrung mit dem Scheitern einer Ernährungsberatung, die von einem aufklärungsbegeisterten Verbraucher ausgeht, die von ihm rationales, ziel- und zweckorientiertes Handeln und ebenso ethische und moralische Integrität erwartet, wird dieses Idealbild zur Grundlage der Verbraucherpolitik gemacht. Dass Verbraucherhandeln vorwiegend aus Alltagsroutinen und -vergessenheit besteht, wird unterschlagen. Zudem wird unterstellt, dass Themen, die als politisch interessant gelten, den Verbraucher genauso begeistern würden. So ist zu erklären, dass eine Bereitschaft der Verbraucher ungefragt vorausgesetzt und Zumutungen an die Verbraucher mit der Agrarwende verkoppelt wurden (wie mehr Geld auszugeben, sich mehr Kompetenz an zu eigenen etc.). Die sozialen, kulturellen und ökonomischen Voraussetzungen für den „idealen Verbraucher“ wurden geflissentlich nicht thematisiert, jedenfalls nicht als grundlegendes politisches Hemmnis.

Die in den Debatten kommunizierten Verbraucherbilder betrachten den Verbraucher hauptsächlich als Stellgröße am Markt. Ihm fällt wahlweise eine der folgenden Rollen zu:

- verunsicherter und schutzbedürftiger Konsument und Wähler,²⁵
- Billigkäufer und dadurch für die BSE-Krise Mitverantwortlicher,
- mit vollständiger Information auszurüstender „Antrieb“ der Agrarwende,
- Legitimationsinstrument für verschiedene politische Entscheidungen.

Eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Ernährungsweise des Verbrauchers ist nicht erfolgt und war auch nicht beabsichtigt. Der von der Regierung nach dem Austausch des Landwirtschaftsministers gezeigte Aktionismus hat es dem Verbraucher ermöglicht, sich seiner erprobten Mechanismen des Umgangs mit Lebensmittelskandalen zu bedienen und das Thema geriet in Vergessenheit. Sein Unbehagen über die Zustände im Lebensmittelbereich konnte er damit wieder abbauen. Dies wäre wahrscheinlich aber auch ohne eine Agrarwende so gekommen.

Um eine tatsächliche Veränderung des Verbraucherverhaltens zu bewirken, erfordert es ein differenzierteres Verbraucherbild, als das hier vorgefundene, welches dem Verbraucher an sich kein Interesse widmet.

Zu bedenken ist weiterhin, dass es gesamtgesellschaftlich zu Akzeptanzverlusten der Wissenschaft kommt und dass die Folgen intransparenter politischer Entscheidungen das Vertrauen der Bevölkerung in das Entscheidungsduo „Politik – Wissenschaft“ erschüttern. Bei der BSE-Krise wird dies versucht, durch das Signal einer handlungs- und führungskräftigen Politik teilweise abzufangen.

²⁵ Wobei zunächst der Gesundheitsschutz im Vordergrund der Aussagen steht, später dann der Schutz vor unlauteren Machenschaften der Produzenten.

5.2.4 Zum Gebrauch von Wissenschaft im Politikdiskurs

Ähnlich wie der Verbraucher wird auch die Wissenschaft als Argumentationshilfe instrumentalisiert und ihre Erkenntnisse je nach politischem Bedarf mal zur inhaltlichen Ausrichtung politischer Entscheidungen herangezogen, mal kaum gehört oder überhört. Im letzteren Fall wird nach „rein“ politischen Erwägungen entschieden. Im Folgenden wird ein chronologisch geordneter Überblick über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in der BSE-Debatte gegeben.

Von 1994 bis zum ersten deutschen BSE-Rind gibt es einen fraktionsübergreifenden Konsens darüber, dass die Wissenschaft quasi beauftragt ist, den Rahmen bzw. die Richtlinien für die politischen Maßnahmen zur Verhütung der BSE-Krankheit auf deutschem Boden zu definieren. Die politisch beschlossenen Maßnahmen bleiben nah an den wissenschaftlichen Empfehlungen. Gleichwohl war es eine eindeutig politische Entscheidung, trotz ungesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse so zu handeln, als wäre die Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen schon bewiesen und deshalb vorsorgend zu reagieren. Auch dies geschah auf der Basis einer wissenschaftlichen Einschätzung des Risikos. Eine originär politische *Strategie* gegenüber BSE ist nicht auszumachen. Die Risikobewertung und die Abschätzung des Handlungsbedarfs wurden an die Wissenschaft delegiert. Möglicherweise hoffte die Politik, die Angelegenheit durch wissenschaftlich-nüchternen Umgang nicht zu einem öffentlich beachteten Thema werden zu lassen.

Die Wissenschaft dient immer wieder, auch nach dem ersten BSE-Fall, als Rechtfertigung und Legitimationsgrundlage für politisches Handeln. Besonders deutlich wird dies, als Landwirtschaftsminister Funke wiederholt betont, immer korrekt gemäß des jeweiligen Wissensstandes gehandelt zu haben. Die Tatsache, dass es trotz der Maßnahmen in Deutschland zu BSE kommt, muss zu einem Vertrauensverlust, nicht nur in die Politik, sondern auch in die Wissenschaft, führen. Dies erhöht den Handlungsdruck auf die Politik.

In Bezug auf den Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit ist nach dem ersten BSE-Fall ein Wandel zu verzeichnen. War man sich Mitte der neunziger Jahre einig, trotz fehlender Erkenntnisgrundlage so zu handeln, als wäre die Übertragbarkeit von spongiformen Enzephalopathien auf den Menschen bewiesen, aber die eigentlichen Maßnahmen nach wissenschaftlicher Erkenntnis zu treffen sind, geht die Regierung nun davon aus, dass Maßnahmen politisch entschieden werden müssen.

Nach dem ersten deutschen BSE-Fall kommt es zur Änderung in der kommunizierten Problemdefinition: Als Hauptproblem wird in der Debatte nicht mehr die wissenschaftlich als zunehmend wahrscheinlich erachtete Gesundheitsgefährdung des Menschen herausgestellt, welche in den frühen Debatten die Anwendung des Vorsorgeprinzips gerechtfertigt hatte. Ins Zentrum der Auseinandersetzungen rücken jetzt die ökonomischen Folgen eines Vertrauensverlustes in Politik und landwirtschaftliche Produkte. Die Gesundheitsaspekte treten in den Hintergrund. Ursache hierfür ist möglicherweise das Faktum, dass die Gefährdung nicht mehr von außen auf Deutschland trifft und die nationale Politik sich mit zunehmenden Schuldvorwürfen auseinandersetzen muss. Hier wird deutlich, dass politische Regulierung (*Policy*) nicht mehr ausreicht. Die Wissenschaft kann allein keine zufrieden stellenden Antworten auf die Fragen der politischen Gestaltung geben, dafür braucht es ein politisches Konzept, eine politische Ausrichtung.

Obwohl es keinen wissenschaftlichen Anhaltspunkt für deren Nutzen zur BSE-Bekämpfung gibt, wird von der Regierungskoalition 2000 die Agrarwende vorbereitet und eingeführt. Hierbei handelt es sich ausschließlich um eine politische Entscheidung, die der Lösung von seit längerem bestehenden agrarpolitischen Problemen dient. Bei der Agrarwende mit der Stützung des ökologischen Landbaus als Zentralpfeiler wird wissenschaftliche Expertise nicht mehr nachgefragt bzw. mit solcher argumentiert, vielmehr lag hierfür eine politische Strategie vor. Das könnte darauf hindeuten, dass immer dann, wenn politische Neuausrichtungen im Vordergrund stehen, die Bedeutung der wissenschaftlichen Expertise zurück tritt.

Vor dem Hintergrund einer möglichen Übertragbarkeit von Handlungsstrategien auf eine Ernährungswende bleibt die Frage, ob allein das Bild der Agrarwende ohne wissenschaftliche Basis für dauerhafte Veränderungen wirkmächtig genug ist. Zumindest beim Verbraucher ist keine dauerhafte Verhaltensänderung festzustellen. Hier wäre ein Vergleich zum Umgang mit Wissenschaft bei anderen Risiken heranzuziehen.

5.3 Epilog: Normalisierung von BSE

Wie bereits erwähnt, hat nach der letzten hier behandelten BSE-Bundestagsdebatte keine spezielle Debatte mehr im Bundestag stattgefunden. Dies gilt für die 14. wie für die 15. Wahlperiode. BSE wurde nur noch in den Ausschüssen und in Drucksachen behandelt. Die letzte große BSE-Debatte fand somit im Februar 2001 statt. Aber auch der Agrarwende wurde keine gesonderte Debatte mehr gewidmet. Pointiert könnte man sagen, dass die Agrarpolitik wieder zu einer mehr oder weniger reinen Ressortpolitik wurde. Die konventionelle Landwirtschaftspolitik verläuft wieder in den ausgetretenen Bahnen. Veränderungen in diesem Bereich, wie z.B. der höhere Stellenwert des Tierschutzes, die in der Folge der BSE-Krise angeregt wurden, werden aktuell bereits wieder zurückgeschraubt (siehe Käfighaltung von Legehennen). In der Essenz ist das Bundesprogramm Ökolandbau (BÖL) von der ganzen Diskussion um die Agrarwende übergeblieben. Der Rindfleischkonsum hat sich weitgehend wieder erholt.

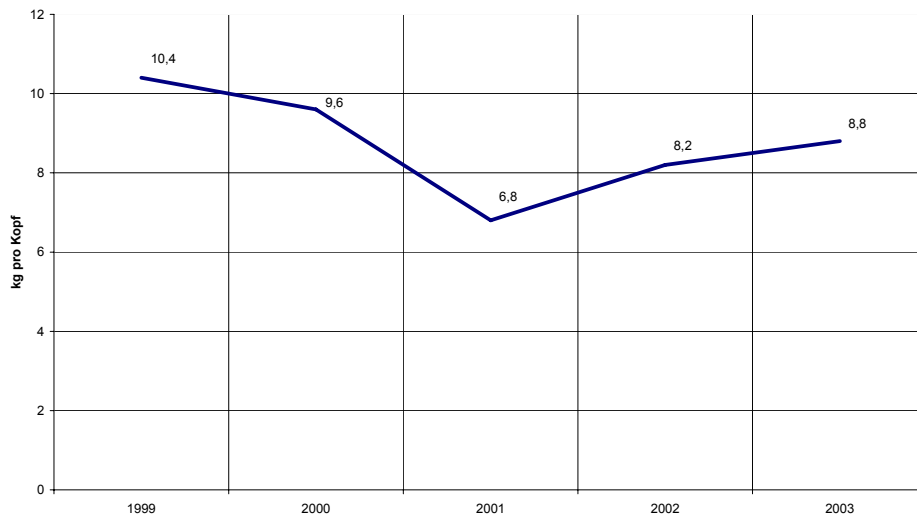


Abbildung 3: Entwicklung des Kalb- und Rindfleischverzehrs 1999 bis 2003 Quelle: BMVEL, ZMP 2004

Die institutionellen Folgen der BSE-Krise, wie z.B. die Gründung des BVL und die Kompetenzausweitung der BFAV sind ausführlich im Diskussionspapier 6 [Waskow Rehaag 2004] dargestellt.

Wenn wir von Normalisierung von BSE sprechen, dann meinen wir damit, dass noch immer an BSE erkrankte Tiere identifiziert werden – BSE also noch existiert, kein Impfstoff entwickelt ist etc. -, aber BSE kein virulentes oder prioritäres politisches Thema mehr ist. Die alten Machtkonstellationen haben sich weitgehend reinstitutionalisiert und die Verbraucher interessieren sich für das BSE-Risiko kaum mehr. Die Titulierung ist angelehnt an die Phasenbezeichnungen von HIV/AIDS. Dort wird von einer Normalisierung von AIDS gesprochen in dem Sinn, dass das Risiko, an AIDS zu erkranken, nicht mehr in Horrorszenarien ausgemalt wird, die Behandlung der Erkrankung im medizinischen System geregelt ist, kurz: AIDS ist eine weitgehend normale Erkrankung geworden. Dies bringt Vorzüge wie Nachteile. Ein Vorzug ist, dass das Ausgrenzungs- und Stigmatisierungsrisiko gesunken ist, der Nachteil ist, dass sich mit dem Risiko AIDS kaum mehr Mobilisierung erzeugen lässt etc. [vgl. Rosenbrock, Schaeffer 2002].

6. Resümee der Ergebnisse der Analyse politischer Kommunikation

	Schwachstellen / Defizite	Zukunftsstrategien
1	Umgang mit Nichtwissen: Gegenmaßnahmen werden entweder zu strikt nach Maßgabe des Forschungsstands ergriffen, ohne die Grenzen wissenschaftlicher Erkenntnis zu berücksichtigen oder rein politisch bestimmt und komplett von der wissenschaftlichen Basis abgelöst.	Politische Maßnahmen der Risikoabwehr werden auf transparenter wissenschaftlicher Basis ergriffen. Das Vorsorgeprinzip wird dabei, auch gegen ökonomische Interessen, konsequent angewandt.
2	Instrumentalisierung von wissenschaftlichem Wissen: Wenn es politisch dienlich ist, wird wissenschaftliches Wissen als Argumentationshilfe zur inhaltlichen Ausrichtung politischen Handelns genutzt; wenn es politisch nicht passend ist, wird es ignoriert, außer bei unmittelbaren Gefahren.	Konsistente Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Offenlegung der darauf aufbauenden politischen Entscheidungen.
3	Wissenschaftszentrierung: Positionen von Experten, die nicht aus der Wissenschaft stammen finden keinen Eingang in die politische Debatte.	Öffnung gegenüber anderen Wissensformen: Bei politischen Entscheidungen werden neben wissenschaftlichem Wissen auch andere Wissensformen zu Rate gezogen.
4	Undifferenziertes, widersprüchliches Verbraucherbild: Die Politik hat kein realitäts-haltiges Verbraucherbild, je nach politischem Interesse gilt der Verbraucher als unsicheres Opfer, machtvoller Marktakteur und gleichzeitig Krisenverantwortlicher oder eigenverantwortlich und rational handelnder Akteur.	Reflektiertes Verbraucherbild: Verbraucher werden nicht für politische Strategien instrumentalisiert, sondern von der Politik unter Berücksichtigung ihrer Kontextbedingungen ernst genommen.
5	Verbraucherschutzverständnis mit verlagerter Verantwortung: Unter Verbraucherschutz wird nicht mehr nur die staatliche Verantwortung zur Risikoabwehr verstanden, sondern es wird dem Verbraucher eine Mitverantwortung zugewiesen.	Politische Verantwortungsübernahme: Die Politik fördert und begleitet eine gesellschaftliche Debatte über die zukünftige Gestaltung der Lebensmittelproduktion. .
6	Entscheidungs- und Handlungsaufschub: Sofern Interessen der heimischen Wirtschaft tangiert werden, wird die Entwicklung einer Risikomanagementstrategie verschoben oder gar verhindert.	Sensibilität für mögliche Risiken führt zur frühzeitigen Entwicklung von Risikomanagementstrategien und dient der Krisenprävention.

	Schwachstellen / Defizite	Zukunftsstrategien
7	Zögerndes, planloses Handeln: Wird auf Risikowarnung nicht reagiert, schwächt dies bei Eintritt der Gefahr die Regierung und macht sie von Seiten der Opposition angreifbar.	Offener, proaktiver Umgang mit Problemlagen schwächt Krisen ab.
8	Keine Langfristperspektive beim Umgang mit Risiken: Auf die Diskussionsansätze zum Umgang mit Risiken, die bis 2000 entwickelt worden waren, wurde in der BSE-Krise nicht zurückgegriffen.	Gesundheitsrisiken werden im Handlungsfeld Umwelt Ernährung Gesundheit intersektoral auf Basis eines integrierten Vorsorgekonzepts behandelt.
9	Themenverschiebung statt Risikomanagement: Der BSE-Krise wurde vor allem durch Themenverschiebung begegnet. Es wurden kaum Strategien für eine zukünftige Krisenbewältigung erarbeitet.	Das Risikomanagement wird darauf hin geprüft, ob es zur dauerhafte Krisenvermeidung geeignet ist.

7. Anhang

7.1 Literatur

- Barlösius, Eva (2004): Differenzierungen und Reintegrationsbestrebungen. In: Ernährungskultur: Land(wirt)schaft, Ernährung und Gesellschaft. 26. Wissenschaftliche Tagung des AGEV. BfN Schriften 123, 2004, 25-37.
- Barlösius, Eva (2005): Ernährung. In: Stephan Beetz, Kai Brauer, Claudia Neu: Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft. Opladen: VS-Verlag 2005
- Dressel, Kerstin (2002): The Cultural Politics of Science and Decision-Making. A Comparison of Risk Political Cultures. - The BSE Case. Berlin: Sigma 2002.
- Fischler, Claude (2004): General Practitioners And The Social Amplification Of BSE-related Risk: An Empirical Study", Health, Risk and Society, 2004, 6, 2, p. 173-185.
- Hajer, Marten (2003): Argumentative Diskursanalyse. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung. In: Keller, Reiner et al.: Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2. Opladen, 2003.
- Jäger, Siegfried (2004): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Edition DISS, Band 3. Münster 2004.
- Keller, Reiner: Diskursbegriff und interpretatives Paradigma. Workshopreferat 1999. Internetressource <www.lrz-muenchen.de/~Diskursanalyse/keller.html> Zugriff am 26.06.2003.
- Rehaag, Regine; Waskow, Frank (2005): Der BSE-Diskurs als Beispiel öffentlicher Ernährungskommunikation, Diskussionspapier Nr. 10 des Projektes Ernährungswende www.ernaehrungswende.de
- Rosenbrock, Rolf; Schaeffer, D. (Hrsg.)(2002): Die Normalisierung von AIDS. Politik - Prävention - Krankenversorgung. Berlin. Edition Sigma, 2002. S. 11-68.
- Rudzio, Wolfgang (1997): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. S. 47-90. In: Grundwissen Politik (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 345) Bonn 1997.
- Waskow, Frank; Rehaag, Regine; Barlösius, Eva (2004) Ernährungspolitik nach der BSE-Krise – ein Politikfeld in Transformation. Diskussionspapier 6 des Projektes Ernährungswende www.ernaehrungswende.de

7.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Forschungslinien des Moduls <i>Ernährung und Öffentlichkeit</i>	1
Abbildung 2: Ernährungskommunikation zwischen Politik und Öffentlichkeit	2
Abbildung 3: Entwicklung des Kalb- und Rindfleischverzehrs 1999 bis 2003 Quelle: BMVEL, ZMP 2004	46

7.3 Abkürzungsverzeichnis

BM	Bundesminister
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
EU	Europäische Union
GA	Mitglied des Gesundheitsausschusses
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
Hrsg.	Herausgeber
LA	Mitglied des Landwirtschaftsausschusses
vCJK	neue Variante der Creutzfeld Jakob Krankheit
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Diskussionspapiere

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

- Nr. 1: **Umwelt-Ernährung-Gesundheit. Beschreibung der Dynamiken eines gesellschaftlichen Handlungsfeldes**; Ulrike Eberle, Uwe Fritsche, Doris Hayn, Claudia Empacher, Ulla Simshäuser, Regine Rehaag, Frank Waskow / unter Mitarbeit von Kirsten Wiegmann, Katja Hünecke, Wolfgang Reuter, Immanuel Stieß, Konrad Götz und Eva Barlösius; Februar 2004
- Nr. 2: **Lebenszykluskosten für Ernährung 2000**; Katja Hünecke, Uwe Fritsche, Ulrike Eberle; Juli 2004
- Nr. 3: **Ernährungsrisiken. Identifikation von Handlungsschwerpunkten**, Ulrike Eberle, Wolfgang Reuter / unter Mitarbeit von Uwe Fritsche und Jenny Teufel; November 2004
- Nr. 4: **Nachhaltige Ernährung. Ziele, Problemlagen und Handlungsbedarf im gesellschaftlichen Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit**, Ulrike Eberle, Uwe Fritsche, Doris Hayn, Regine Rehaag, Ulla Simshäuser, Immanuel Stieß, Frank Waskow; Juni 2005
- Nr. 5: **Ernährungsstile im Alltag – Ergebnisse einer quantitativen empirischen Untersuchung**, Immanuel Stieß, Doris Hayn / unter Mitarbeit von Konrad Götz, Steffi Schubert, Gudrun Seltmann und Barbara Birzle Harder; März 2005
- Nr. 6: **Ernährungspolitik nach der BSE-Krise – ein Politikfeld in Transformation**, Frank Waskow, Regine Rehaag / unter Mitarbeit von Eva Barlösius; Dezember 2004
- Nr. 7: **Umweltauswirkungen von Ernährung. Stoffstromanalysen und Szenarien**, Kirsten Wiegmann, Ulrike Eberle, Uwe Fritsche, Katja Hünecke; September 2005
- Nr. 8: **KonsumentInnenperspektive. Ein integrativer Forschungsansatz für sozial-ökologische Ernährungsforschung**, Doris Hayn, Ulrike Eberle, Regine Rehaag, Ulla Simshäuser / unter Mitarbeit von Gerd Scholl; September 2005
- Nr. 9: **Der BSE-Diskurs als Beispiel politischer Ernährungskommunikation**, Eva Barlösius, Maïke Bruse / unter Mitarbeit von Regine Rehaag und Frank Waskow; Juni 2005
- Nr. 10: **Der BSE-Diskurs als Beispiel öffentlicher Ernährungskommunikation**, Regine Rehaag, Frank Waskow / unter Mitarbeit von Eva Barlösius; Juni 2005
- Nr. 11: **Handlungsoptionen für eine Ernährungswende. Stakeholder im Dialog**, Doris Hayn, Immanuel Stieß, September 2005
- Nr. 12: **Vorsorge im Handlungsfeld Umwelt-Ernährung-Gesundheit. Anforderungen an sozial-ökologische Vorsorge für eine Ernährungswende**, Ulrike Eberle, Doris Hayn, Regine Rehaag, Ulla Simshäuser, Immanuel Stieß, Frank Waskow; September 2005

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

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

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