



# Steuerungsprobleme von Ernährungssystemen

**Prof. Dr. Regina Birner**

**Leiterin des Lehrstuhls**

**„Sozialer und institutioneller Wandel in der  
landwirtschaftlichen Entwicklung“**



**UNIVERSITÄT  
HOHENHEIM**

# Governance

**= *Steuerung***

Die Zahl der Hungernden auf der Erde wächst. Gleichzeitig nehmen Übergewicht und Fettleibigkeit weltweit zu und erhöhen das Krankheits- und Sterberisiko. Zusätzlich dazu beschleunigen die menschengemachte Klima- und Biodiversitätskrise die Umweltzerstörung und bedrohen die Lebensgrundlagen von Milliarden von Menschen. Und die Covid-19-Pandemie hat die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinander.

**EIN UMSTEUERN IN DER ART UND WEISE, WIE WIR LEBENSMITTEL**  
**PRODUZIEREN UND WAS WIR ESSEN, IST DAHER DRINGEND NOTWENDIG!**

*Aus der Ankündigung der  
Veranstaltung*

# Ernährungs- system

# Worum geht es in diesem Beitrag?

- 1) Was ist eigentlich ein Ernährungssystem?
- 2) Warum soll das Ernährungssystem anders gesteuert werden?
- 3) Welche Steuerungsmechanismen gibt es?
- 4) Welche Steuerungsprobleme müssen wir überwinden?

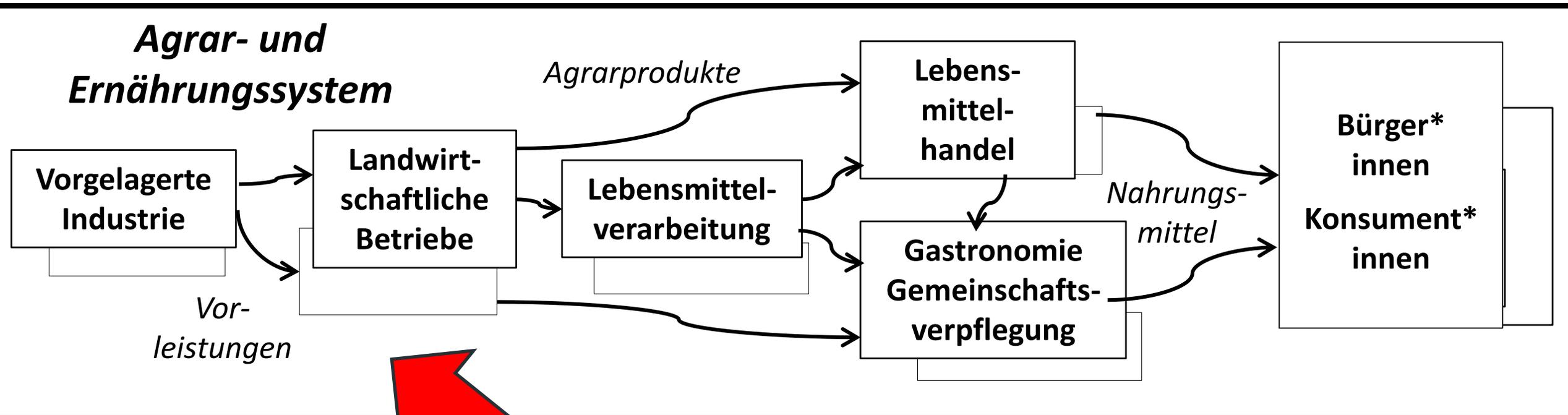


<https://nachhaltigere-ernaehrung-gutachten.de/>

# Was ist eigentlich ein “Ernährungssystem”?

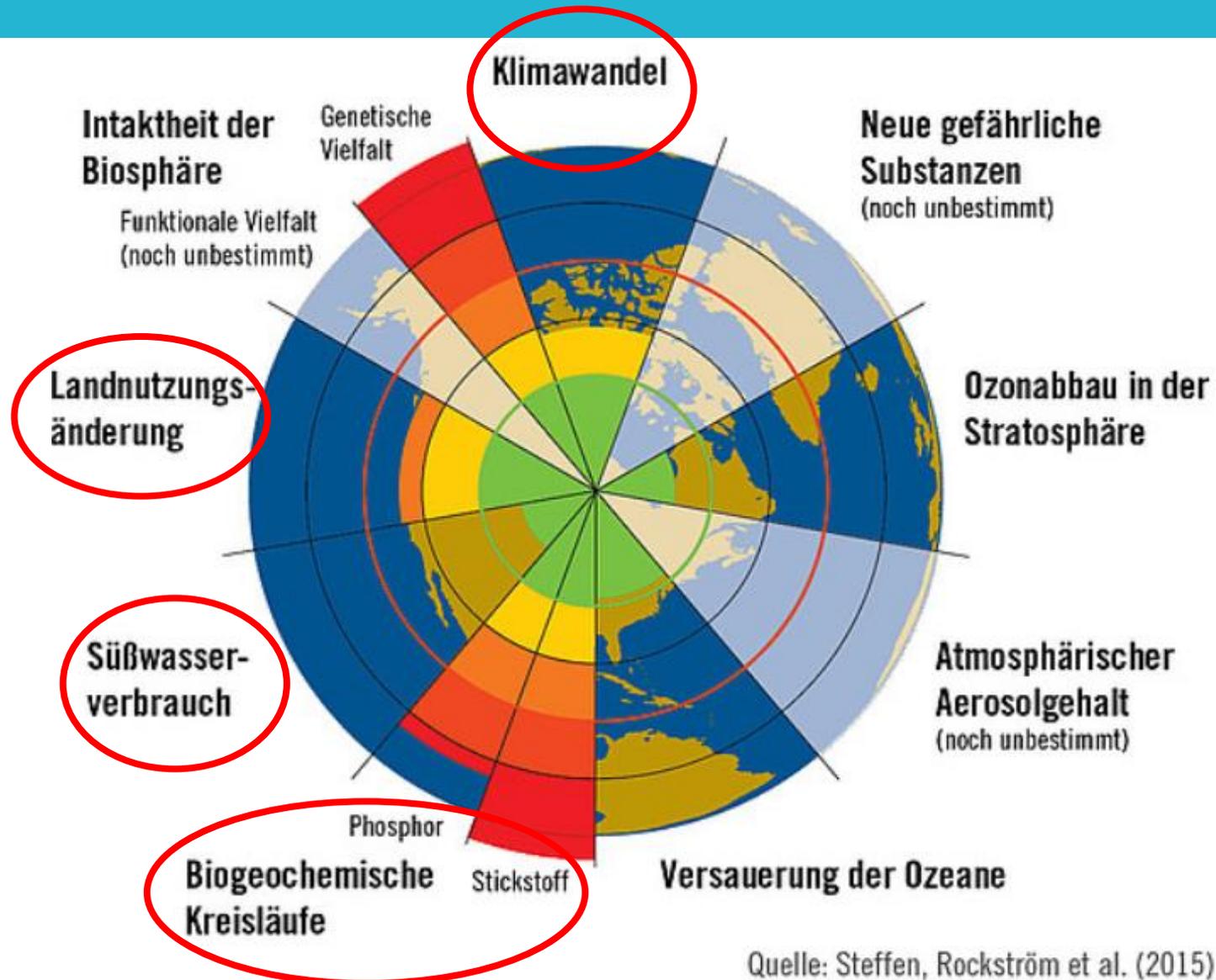
- **Definition der Welt-Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation FAO**
  - „alle **Elemente** (Umwelt, Menschen, Vorleistungen, Prozesse, Infrastruktur, Institutionen etc.) und **Aktivitäten**,
  - die mit der **Produktion**, der **Verarbeitung**, der **Verteilung**, der Zubereitung und dem **Verzehr** von Nahrungsmittel verbunden
  - sind sowie die **Auswirkungen dieser Aktivitäten**,
  - einschließlich der **sozioökonomischen und gesundheitlichen Auswirkungen** und der **Umwelteffekte**“ (HLPE 2014: 29, eigene Übersetzung).
- Anders ausgedrückt
  - **Gesamtheit aller Wertschöpfungsketten** für Nahrungsmittel inklusive des Konsums
  - sowie ihrer **sozioökonomischen und Umwelt-Wirkungen**.

# Wertschöpfungsketten - die Kernelemente des Ernährungssystems



# Warum soll das Ernährungssystem anders gesteuert werden?

Landwirtschaft ist wesentlicher Mit-Verursacher des Überschreitens der planetaren Grenzen



**Landwirtschaft verantwortlich für**

- **80% der weltweiten Entwaldung**
- **70% des globalen Wasserverbrauchs**
- **85% des globalen N-Verbrauchs**
- **90% des globalen P-Verbrauchs**
- **25% der Treibhausgas-Emissionen**

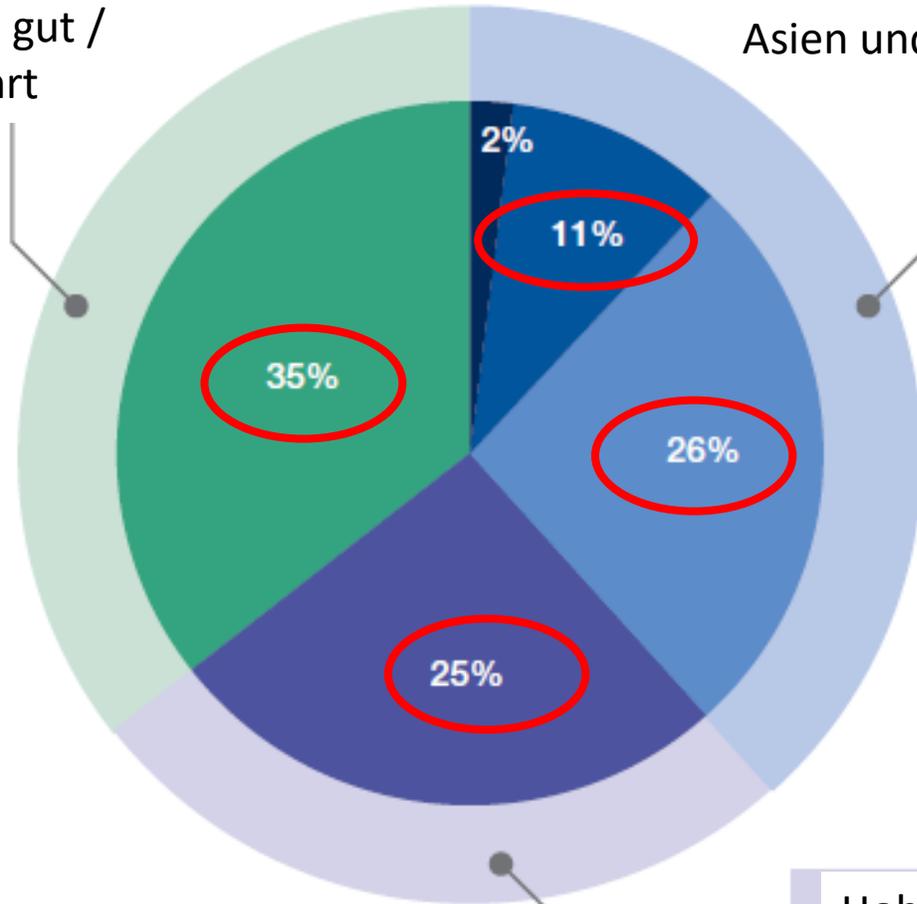
Quelle: Campbell et al. (2017)

# Warum soll das Ernährungssystem anders gesteuert werden?

## Zwei Drittel der Menschheit ist fehlernährt

Nur etwa ein Drittel der Menschen weltweit sind gut / gesund ernährt

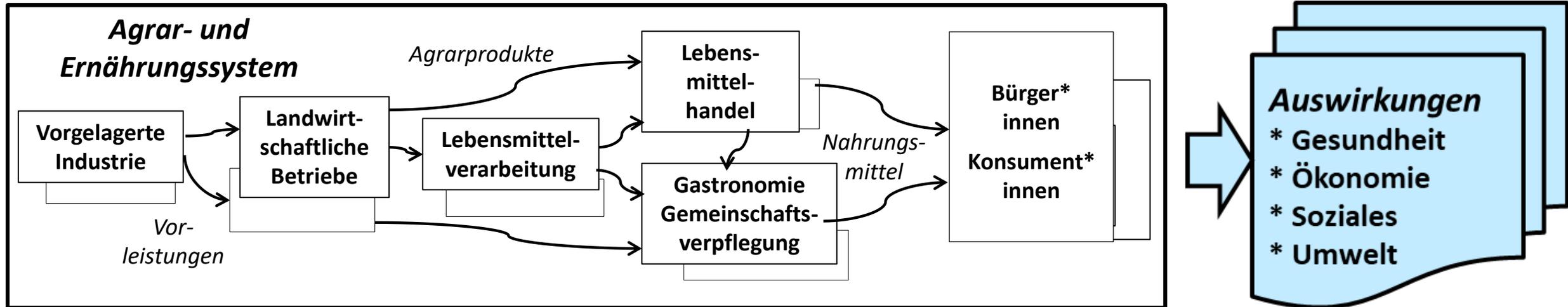
Negative Auswirkungen auf Gesundheit und wirtschaftliche Entwicklung, v.a. in Asien und Afrika



- Wachstumsverzögerung bei Kindern
- Hunger - Energie-Mangel
- Mikronährstoff-Mangel / Versteckter Hunger
- Übergewicht /Adipositas
- Ausgewogene Ernährung

Hohe Kosten für das Gesundheitssystem

# Unser Ernährungssystem führt nicht zu den gesellschaftlich erwünschten Auswirkungen!



- **Warum?**
  - ... weil große Konzerne alles beherrschen...
  - ... weil die Landwirte profit-gierig sind ...
  - .... weil die Zivilgesellschaft keine Stimme hat ..
- **Vorsicht vor zu einfachen Erklärungen! ... denn sie führen nicht zu tragfähigen Lösungen**

# Analyse-Rahmen

- **Governance**

- „Steuerung“ – abgeleitet vom lateinischen *gubernare* = steuern

- **Steuerungs-Mechanismen**

- (1) Markt**

- Gewinn-orientierte Unternehmen, die untereinander im Wettbewerb stehen und durch den Markt mit den Konsument\*innen interagieren

- (2) Staat**

- Gewählte Entscheidungsträger\*innen und Verwaltung – auf verschiedenen Ebenen
- kann auf vielfältige Weise steuernd eingreifen (hat auch das Gewalt-Monopol)

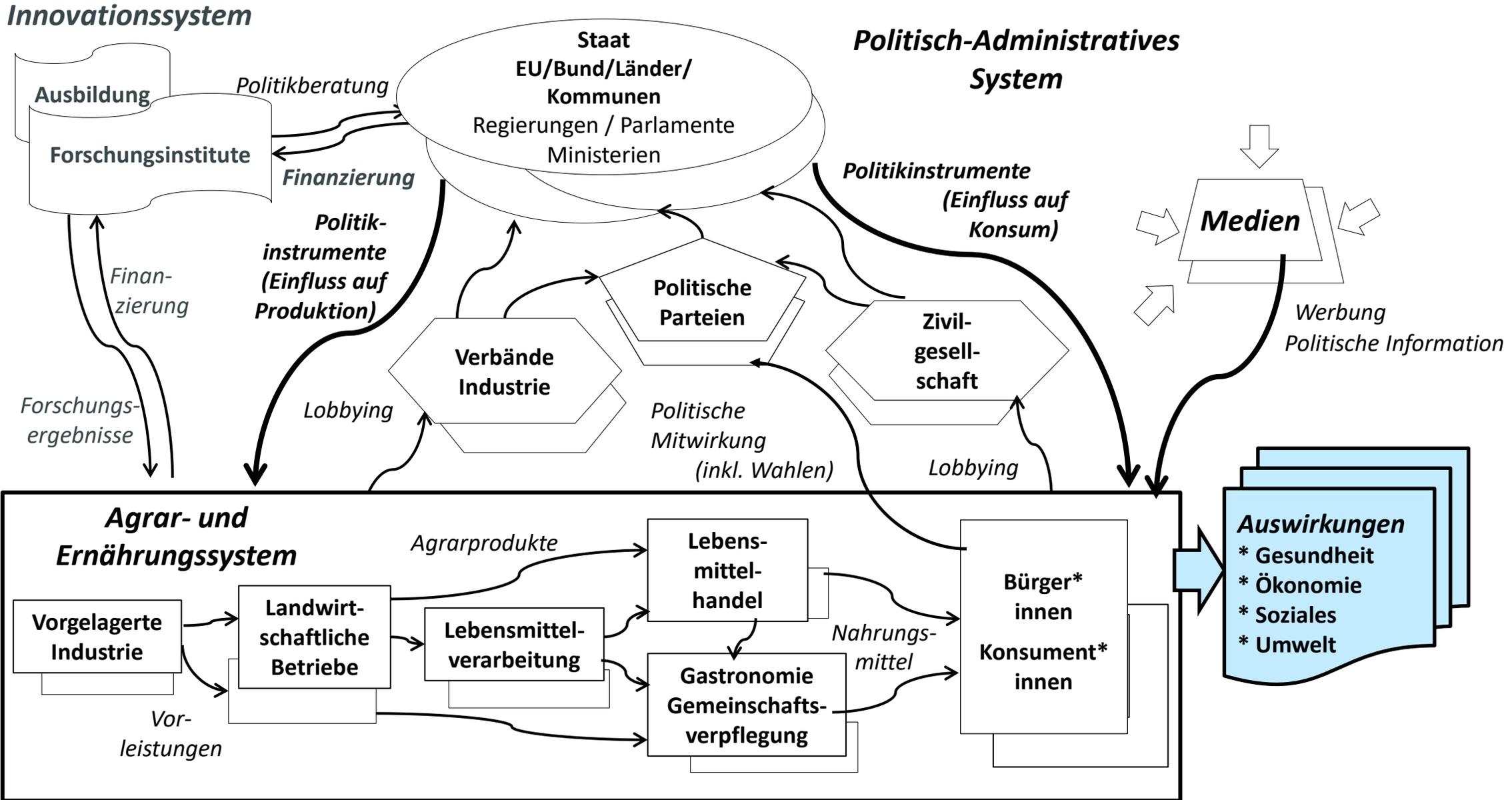
- (3) Zivilgesellschaft**

- gesellschaftliche Gruppen mit vielfältigen Zielen und Organisationsformen
- geprägt durch kollektives Handeln und Fokus auf Ziele der Mitglieder und/oder der Gesellschaft

# Steuerungsprobleme

- **„Steuerungsproblem“**
  - Prozesse und Interaktionen innerhalb und zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft führen nicht dazu, dass bestehende Potenziale, Ernährung nachhaltiger zu machen, ausgeschöpft werden
- **Steuerungsprobleme des Marktes → Marktversagen**
  - Öffentliche Güter, Gemeinschaftsgüter, externe Effekte, natürliche Monopole, etc.
- **Steuerungsprobleme des Staates → „Staatsversagen“**
  - Staat ist nicht der „wohlmeinender Diktator“
  - Steuerungsprobleme im politischen System
- **Steuerungsprobleme der Zivilgesellschaft → Probleme des kollektiven Handelns**
  - Zivilgesellschaft hat ihre eigenen Herausforderungen – z.B. Finanzierung

# Governance des Agrar- und Ernährungssystems



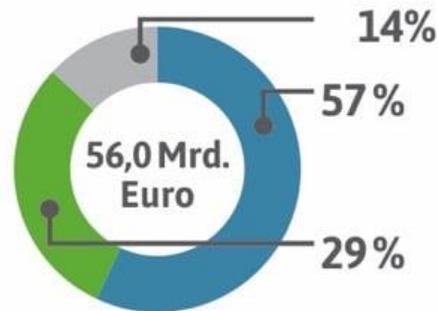
Quelle: WBAE (2002: 391), basierend auf Birner (2019: 91), angepasst.

# Welche wirtschaftliche Bedeutung haben die verschiedenen Bereiche des Ernährungssystems?

## Produktionswerte des Agribusiness

Produktionswert des Agribusiness insgesamt 499,0 Mrd. Euro (2019)\*, davon:

Vorgelagerte Wirtschaftsbereiche

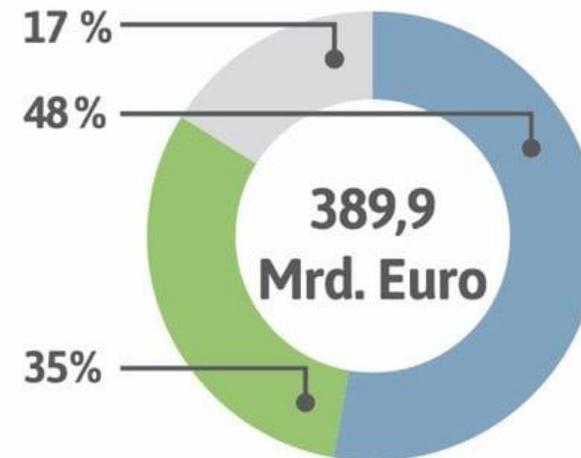


■ Landw. Betriebsmittel  
■ Agrarhandel  
■ Dienstleister

Landwirtschaft, Jagd und Fischerei\*\*



Nachgelagerte Wirtschaftsbereiche



■ Ernährungsgewerbe  
■ Nahrungsmittelhandel  
■ Gastronomie

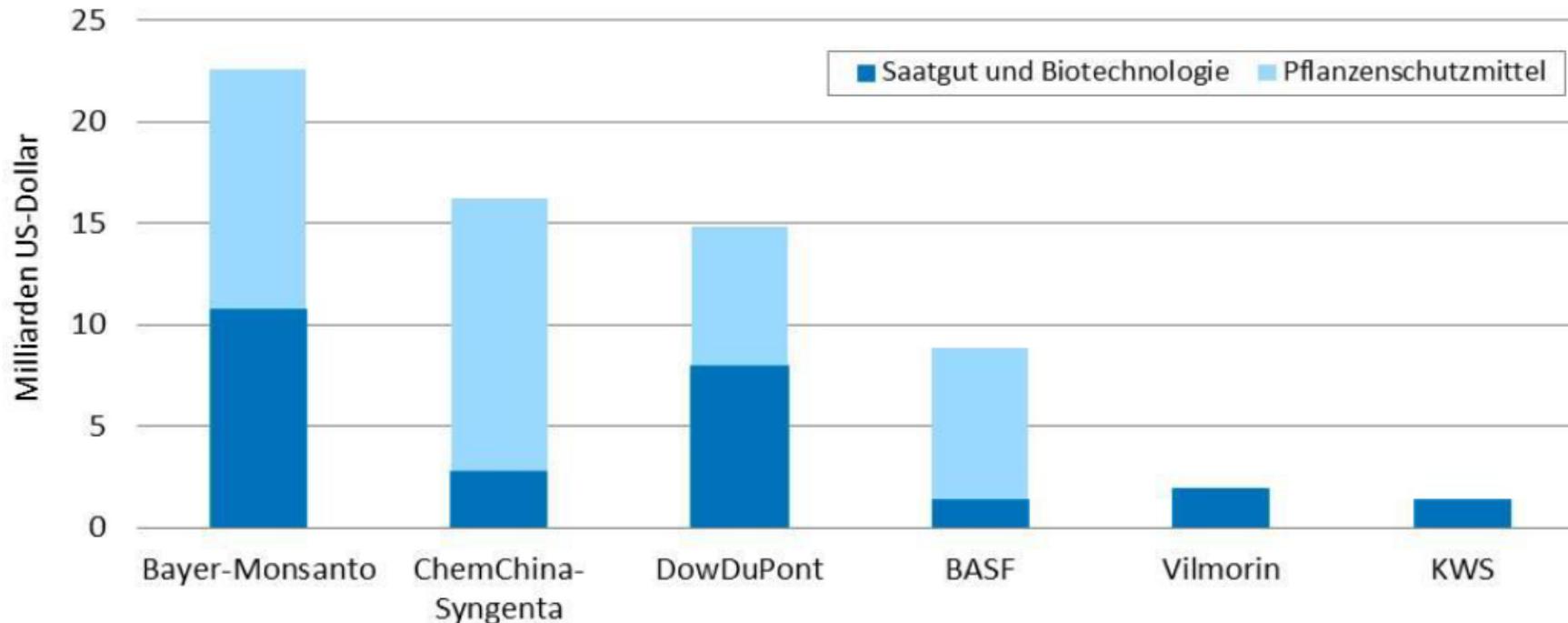
\* vorläufige Werte \*\* ohne Forstwirtschaft

**Landwirtschaft:**  
ca. 275.000 Betriebe

Der Produktionswert ist der Wert aller Güter und Dienstleistungen, die von den entsprechenden Unternehmen in der betrachteten Periode erstellt wurden, einschließlich der Vorleistungen

# Steuerungsproblem des Marktes: Zunehmende Konzentration im vorgelagerten Bereich der Landwirtschaft

**Abbildung 7-3:** Pro-forma-Umsätze führender Unternehmen nach Zusammenschlüssen und Veräußerungen (2017)



**Auswirkungen auf Wettbewerb, Marktmacht und Innovationen?**

Anm.: Der Begriff „Pro-forma“ bezeichnet Ergebniszahlen, die so berechnet werden, dass die Geschäftsergebnisse eines Unternehmens über verschiedene Perioden hinweg vergleichbar sind. So werden bspw. außerordentliche Zahlungsströme nicht berücksichtigt.

Quelle: OECD (2018a: 57), übersetzt und grafisch angepasst.

# Steuerungsproblem des Marktes: Zunehmende Konzentration im nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft

**Tabelle 7-3:** Überblick über die vier führenden Unternehmensgruppen des deutschen Lebensmittel Einzelhandels 2018

Unternehmen	Einzelhandelsumsatz 2018 in D in Mrd. Euro	Anzahl der Verkaufsstätten (2017)	Umsatzanteil in D in %
Edeka (Edeka, Netto)	53,9	13.646	26,2
Rewe-Gruppe (Rewe, Penny)	33,1	7.532	16,1
Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland)	32,3	3.879	15,7
Aldi (Süd, Nord)	24,7	4.140	12,0

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach BVE (2019) und Daten der Lebensmittelzeitung (<https://www.lebensmittelzeitung.net/handel/Ranking-Top-30-Lebensmittelhandel-Deutschland-2018-134606>) (Gesamtumsatz 205,8 Mrd. Euro).



<https://www.stern.de/genuss/reaktion-auf-bauernproteste--lidl-hebt-fleischpreise-an-9527488.html>

# Wer vertritt die Themen Landwirtschaft und Ernährung im Bundestag?

**Tabelle 7-7:** Beruflicher Hintergrund der Mitglieder im Bundestagsausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Fraktion	Zahl der Mitglieder mit beruflicher Ausbildung oder Tätigkeit im Bereich der Agrar-/Landwirtschaft bezogen auf die Gesamtzahl der Mitglieder der entsprechenden Fraktion
CDU/CSU	13 / 13
SPD	0 / 8
Bündnis 90/Die Grünen	4 / 4
Linke	2 / 4
FDP	1 / 4
AfD	1 / 4

Lobby-Einfluss?

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis der biografischen Information über die Ausschussmitglieder auf der offiziellen Webseite des Bundestagsausschusses für Ernährung und Landwirtschaft ([https://www.bundestag.de/ausschuesse/a10\\_Ernaehrung\\_Landwirtschaft](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a10_Ernaehrung_Landwirtschaft) (letzter Zugriff: 20.09.2018)).

# Steuerungsprobleme bei Politik-Instrumenten, die bei den Verbraucher\*innen ansetzen

Beispiel: Die Erfahrung von Bündnis90/Die Grünen mit dem „Veggie-Day“ (vgl. Vorlesung letzte Woche)

- Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2013:
- „Angebote von vegetarischen und veganen Gerichten und ein ‚Veggie Day‘ sollen zum Standard werden.“
  - **Bildzeitung:** „Die Grünen wollen uns das Fleisch verbieten“.
  - **Spiegel Online:** „Lachnummer des Wahlkampfes“

**Handelsblatt**

(5.8.2013)

STREIT UM DEN „VEGGIEDAY“ DER GRÜNEN

„Freitag bleibt die Küche kalt, Renate sammelt im Wald“

<https://www.handelsblatt.com/>

VEGGIE-DAY  
**So lacht Deutschland über die Gaga-Idee der Grünen**  
(12.8.2013)



GRÜNE GEBEN ZU

„Veggie Day  
war ein Fehler“

[www.bild.de](http://www.bild.de) (18.09.2014)

# Welche Rolle spielen die Verbände?

## Zivilgesellschaftliche Organisationen im Bereich Landwirtschaft

- **Organisationen der Landwirtschaft des vor- und nachgelagerten Bereichs**
  - Landwirtschaft gut organisiert (Deutscher Bauernverband DBV, DLG, etc.) und gut mit vor- und nachgelagertem Bereich vernetzt
  - Ökoverbände (z.B. Bund Ökol. Lebensmittelwirtschaft –BÖLW), ebenfalls gut vernetzt
- **Mitglieder-Organisationen im Bereich Umwelt- und Tierschutz**
  - z.B. NABU, Deutscher Tierschutzbund – hohe Mitgliederzahlen (NABU über 700.000)
  - Struktur: Landes- und bundesweite Zusammenschlüsse von lokalen Vereinen
- **Kampagnen-Organisationen**
  - Greenpeace (Verein mit 40 stimmberechtigten und ca. 570.000 Förder-Mitgliedern)
  - WWF (Stiftung – Stiftungsrat mit 7 Mitgliedern, keine Mitgliederorganisation)
- **Organisationen, die Kampagnen finanzieren**
  - Bewegungstiftung (progressive Philanthropie)
  - Campact e.V. (12 Vereinsmitglieder)
- ***Konzentration auf Themen mit hohem „Entrüstungspotenzial“?***

# Wie gut funktioniert die Gegensteuerung durch die Zivilgesellschaft?

- **Öffentliche Debatte**
  - Geprägt von **Interessenverbänden** der konventionellen Landwirtschaft & Ernährungsindustrie einerseits und den medienwirksamen **Kampagnen-Organisationen** andererseits
  - **Fokus auf Themen mit „Entrüstungspotenzial“** (z.B. Grüne Gentechnik, Tierwohl) - starke Polarisierung der Debatte
  - **Folgen**
    - **„Symbol-Politik“**: Weitreichende Gesetze mit weitreichenden Ausnahmen oder Pilot-Projekte ohne weitreichendere Umsetzung
    - **Wichtige Themen bleiben ausgeblendet**, z.B. Ernährungsarmut
- **Neue – und nicht so neue - Formen der Politik-Gestaltung**
  - **Kommissionen**: Borchert-Kommission, Zukunftskommission
  - **Direkte Demokratie**: Bsp. Volksbegehren zum Thema Bienenschutz
  - **Protest auf der Straße, ziviler Ungehorsam**: Bsp. Land schafft Verbindung

# Was fehlt: Deliberative Formen der Demokratie

- **Deliberative Verfahren** (Nanz & Fritsche, 2012, S 11)
  - Fokus: Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer gemeinschaftlichen Willensbildung
  - Angestrebt: konsensuale Entscheidungsfindung.
  - Abwägung alternativer Positionen; Prämisse: andere Standpunkte zu berücksichtigen
- **Grundlagen: Jürgen Habermas' Diskurs-Ethik**
- **Unterschiedliche Formen möglich**
  - Je nach Zahl und Rekrutierung der Teilnehmer\*innen; Art und Intensität der Interaktionen; Online und off-line Formate
  - Beispiele: Konsens-Konferenzen, Planungszellen, Townhall Meetings, Bürgerräte
- **Unterschiede zu etablierten Politik-Prozessen**
  - Einbeziehung von Laien anstatt von Vertreter\*innen organisierter Interessengruppen
  - Größere Offenheit bezüglich der Ergebnisse

## Politik für eine nachhaltigere Ernährung

Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und  
faire Ernährungsumgebungen gestalten

Gutachten

Juni 2020



# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

*Weitere Info unter:*

<https://nachhaltigere-ernaehrung-gutachten.de/>



# Quellen

- DBV (2021): Situationsbericht 2020/2021, Deutscher Bauernverband. Berlin.  
<https://www.bauernverband.de/situationsbericht>
- Nanz P, Fritsche M (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.  
[https://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/Handbuch\\_Buergerbeteiligung.pdf](https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf)
- WBAE (2020). *Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten*. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.