

**TRANSPARENZ IN DER
NAHRUNGSMITTELKETTE:
DIE IMPLIKATIONEN VON
KOMMUNIKATION UND VERTRAUEN IN
EUROPÄISCHEN POLITIKNETZWERKEN**

Doris Fuchs und Agni Kalfagianni

Münster, April 2008



Herausgeber

Westfälische Wilhelms-Universität

Institut für Politikwissenschaft

Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Nachhaltige Entwicklung

Scharnhorststr. 100

48151 Münster

Kontakt

Prof. Doris Fuchs, Ph.D.

Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

E-Mail: doris.fuchs@uni-muenster.de

Abstrakt

Lebensmittelkrisen wie BSE, die Maul- und Klauenseuche oder die Geflügelpest haben die Nachfrage nach mehr Transparenz in den komplexen und hoch industrialisierten Lebensmittelketten zu einem Eckpunkt der politischen Diskussion gemacht. Während Transparenz eine intuitiv wünschenswerte Norm darstellt, ist die Ausführung und die Umsetzung einer entsprechenden Politik jedoch eine komplexe und hochpolitische Aufgabe. Der vorliegende Beitrag untersucht das politische Potential für eine aus der Perspektive der Nachhaltigkeit angemessene Transparenzpolitik in der Europäischen Union. Basierend auf einer Policy-Netzwerk Analyse zur Schweinefleischpolitik in der Europäischen Union sowie zweien ihrer Mitgliedsstaaten zeigt er, dass die derzeitigen Kommunikations- und Vertrauensbeziehungen in den relevanten Netzwerken gegen eine Entwicklung einer derartigen Politik sprechen. Insbesondere die Einbindung der relevanten öffentlichen Akteure in Kommunikations- und Vertrauenscluster mit den wirtschaftlichen Akteuren, die eine sehr begrenzte Transparenzpolitik befürworten, und die gleichzeitige Isolation der Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzverbände im Netzwerk weisen darauf hin, dass das politische Potenzial für die Nachhaltigkeit fördernde Transparenzpolitik sehr begrenzt ist.

Einführung¹

Lebensmittelkrisen wie BSE, die Maul- und Klauenseuche oder die Hühnerpest haben die Nachfrage nach mehr Transparenz in den heute komplexen und hoch industrialisierten Lebensmittelketten zu einem Eckpunkt in politischen und wissenschaftlichen Debatten gemacht. Während Transparenz eine intuitiv wünschenswerte Norm darstellt, ist die Entwicklung und Umsetzung einer entsprechenden Politik jedoch eine komplizierte und hoch politische Aufgabe. Unterschiedliche Akteure versuchen unterschiedliche Definitionen von Transparenz durchzusetzen. Welche Transparenzdefinition sich im politischen Prozess letztendlich durchsetzt ist eine Frage des relativen Einflusses der beteiligten Akteure in den relevanten Policy-Netzwerken.

Der vorliegende Beitrag untersucht das Potenzial für eine aus der Perspektive der Nachhaltigkeit angemessene Transparenzpolitik für Schweinefleisch in der Europäischen Union (EU). Ausgehend von einer Analyse des Schweinefleischnetzwerkes auf EU Ebene, sowie in zwei strategisch relevanten Mitgliedsländern analysiert er welche Anforderungen an die Akteure der Lebensmittelkette² hinsichtlich der Informationsbereitstellung zur Zeit politisch durchsetzbar sind. Die Analyse baut dabei auf dem Netzwerkansatz auf und fokussiert insbesondere auf dem Einfluss, den Akteure in den Netzwerken durch ihre Position in netzwerkinternen Kommunikations- und Vertrauensmustern ziehen können. Basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen identifiziert der Beitrag dann Veränderungen in den Kommunikation- und Vertrauensmustern, die für eine erfolgreiche Umsetzung der Transparenznorm im Interesse einer nachhaltigen Lebensmittelkette notwendig wären.

Der Beitrag ist folgendermaßen strukturiert: Der nächste Abschnitt diskutiert die Notwendigkeit von Transparenz in der Lebensmittelkette und liefert einen kurzen Überblick über diesbezügliche Policy-Initiativen. Abschnitt drei stellt die Grundannahmen und Argumente des Papiers in detaillierter Form dar und beschreibt das Untersuchungsdesign. Abschnitt vier präsentiert die Ergebnisse der empirischen Analysen, und der fünfte Abschnitt schließt das Papier mit der Hervorhebung ihrer Implikationen für die EU Lebensmittelpolitik ab.

Transparenz in der Lebensmittelkette

Die Erfordernis von Transparenz

Die industrielle Landwirtschaft – wie sie von nationalen Regierungen ebenso wie von der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) lange Zeit gefordert und gefördert wurde – hat zu schwerwiegenden Konsequenzen sowohl für die Umwelt wie für die menschliche Gesundheit geführt. Der Verlust von Biodiversität, die Kontaminierung des Grundwassers, Luftverschmutzung und Entwaldung sind einige der Umweltkonsequenzen des intensiven Modells für Lebensmittelproduktions- und -beschaffungssysteme weltweit. Zudem stützen die Lebensmittelkonsummuster gegenwärtig tendenziell die destruktiven Formen von

¹ This paper builds on Kalfagianni and Fuchs 2008, which delineates the Dutch and European cases in more detail.

² Unter „Akteuren der Lebensmittelkette“ versteht die gängige politische Definition die Produzentenkette von den Futtermittelherstellern, über die Bauern und ihre Verbände, bis zu den Schlächtereibetrieben und Lebensmittelherstellern.

Lebensmittelproduktion (Halweil und Nierenberg, 2004). Studien zeigen beispielsweise, dass der regelmäßige Verzehr von bestimmten Lebensmittelprodukten (insbesondere Fleisch) eine wesentlich höhere Umweltbelastung zur Folge hat als der Konsum anderer Produkte (z.B. Gemüse) (Gerbens-Leenes u.a., 2002; Carlsson-Kanyama, 1998). Zudem wurde herausgefunden, dass intensive Tierproduktionsmethoden den Ausbruch verschiedener Arten von Tierkrankheiten, wie die Schweinepest, Salmonellen, Geflügelpest und BSE fördern. Insbesondere BSE führte nicht nur zu Massentötungen von Tieren sondern auch zu menschlichen Todesfällen. Wissenschaft und Politik und nicht zuletzt die KonsumentInnen begannen nach der Fähigkeit des modernen Lebensmittelsystems zur Bereitstellung von sicheren Lebensmitteln zu fragen und forderten mehr Aufmerksamkeit Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutzprobleme (Yeung und Morris, 2001).

Das Ergebnis war eine Veränderung der politischen Zielsetzungen bezüglich Landwirtschaft und Lebensmittel. Insbesondere das Konzept von Nachhaltiger Entwicklung erlangte Bedeutung als ein zentrales Element nationaler und regionaler (EU) Politik. Heute muss Agrar- und Lebensmittelpolitik neben ökonomischen Konsequenzen und der quantitativen Lebensmittelsicherung auch ökologische und soziale Konsequenzen berücksichtigen, insbesondere qualitative Lebensmittelsicherheit.³ Zudem fordern PolitikerInnen ebenso wie die Öffentlichkeit, dass Akteure der Lebensmittelketten für ihre Entscheidungen verantwortlich gemacht werden.

Unterdessen werden Lebensmittel als Resultat der Globalisierung in sehr komplexen Produktketten hergestellt. Insbesondere die Uruguay-Runde des General Agreement on Tariffs and Trade fokussierte die Reduktion von Handelsbarrieren auf Agrarwaren, eine Entwicklung die sich heute unter der Welthandelsorganisation fortsetzt. Parallel haben transnationale Konzerne globale Produktions-, Marketing- und Distributionsnetzwerke entwickelt. Als Konsequenz sind Wissen und Verantwortlichkeit so diffus auf die relevanten Akteure verteilt, dass sich niemand wirklich verantwortlich fühlt (Heiskanen und Pantzar, 1997).

Die Kombination des Bedeutungsgewinns von Nachhaltigkeit als ein Schlüsselziel für Agrar- und Lebensmittelpolitik und die Globalisierung von Lebensmittelproduktion und -konsum haben den dringenden Bedarf an Transparenz in der Lebensmittelkette hervorgehoben. Gegenwärtig geht auf Grund der Komplexität der Lieferketten viel Information zwischen den verschiedenen Stadien von Produktion und Konsum verloren. WissenschaftlerInnen, Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) und PolitikerInnen dringen heute auf eine Verbesserung der Informationsflüsse, um Optionen für eine nachhaltige Lebensmittelkonsumwahl entlang der Lieferketten zu schaffen.

Policy-Initiativen zur Transparenz in der Lebensmittelkette

Transparenz wurde zu einem Anliegen der EU und nationaler Politik nach der BSE-Krise 1996. Das Grünbuch Lebensmittelrecht (1997) und das Weißbuch Lebensmittelsicherheit (2000) postulierten den Bedarf eines integrierten Ansatzes in der Lebensmittelsicherheitspolitik, welcher für alle europäischen KonsumentInnen dasselbe

³ Siehe zum Beispiel die entsprechenden Reformen der GAP 1992 und 2000, sowie damit verbundene Direktiven zur Umweltpolitik insbesondere im landwirtschaftlichen Gewässerschutz und der Emissionsreduzierung.

Schutzniveau gegen aus Lebensmitteln resultierende Risiken bieten sollte. Im Januar 2002 wurde vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat die Verordnung (178/2002/EC) angenommen, welche spezifische Auflagen bezüglich der zur Verfügung zu stellenden Produktinformationen enthält, welche von den Akteuren der Lebensmittelkette erfüllt werden müssen.⁴ Die EU Verordnung begrenzt allerdings den Begriff der Transparenz auf die „Rückverfolgbarkeit“ von Produkten, welche vor allem dem Ziel eines raschen Abzuges von als gefährlich identifizierten Produkten aus dem Markt dient (Artikel 18). Im Kontrast dazu ist die Kommunikation der Nachhaltigkeitsattribute von Produkten und Prozessen nicht von dieser Verordnung abgedeckt. Weder Informationen zu den Umweltimplikationen von Prozessen und Produkten noch zu tierischer Gesundheit und Sicherheit sowie zu ethischen und Tierschutzaspekten werden vorgeschrieben.⁵

Neben der EU Verordnung sind einzelne private Initiativen entstanden, wie z.B. die „Global Food Safety“-Initiative und das Zertifizierungssystem des europäischen Lebensmittelhandels EUREP-GAP. Auch diese konzentrieren sich jedoch zuvorderst wenn nicht ausschließlich auf Lebensmittelsicherheit, d.h. auf Themen bei denen ein direkter Einfluss auf menschliche Gesundheitsbedrohungen nachgewiesen wurde. Außerdem garantieren sie als freiwilligen Initiativen nicht die Teilnahme aller Akteure der Lebensmittelkette.

Auch auf nationaler Ebene haben sich entsprechende Initiativen entwickelt. Als Antwort auf die Bedeutung von Transparenz zur Forcierung nachhaltiger Lebensmittelsicherheit entwickelte Consumentenbond, eine Verbraucherorganisation in den Niederlanden, auf Anregung des Niederländischen Sozial- und Wirtschaftsrats (SER) einen Vorschlag für eine nationale Regelung „Weet wat je koopt“ (Wok). Die grundlegende Idee von Wok war die Stärkung der Rolle der VerbraucherInnen hin zu einer Rolle von Stakeholdern, die Erleichterung der Arbeit von Verbraucher- und anderen gesellschaftlichen Organisationen und die Betonung des Bedarfs an staatlicher Intervention.⁶ Der Vorschlag wurde als Gesetzestext zurückgewiesen, da sowohl die Regierung als auch der Großteil der Akteure der Lebensmittelkette keine rechtsverbindliche Regulierung in diesem Kontext wollten. Es wurde entschieden, dass die Wirtschaft transparenter werden solle, indem sie ihre Internetadressen und Telefonkontakte sowie jährliche Berichte veröffentliche. Zusätzlich wurde Consumentenbond und anderen gesellschaftlichen Organisationen die Erlaubnis erteilt, relevante Studien durchzuführen und deren Ergebnisse zu publizieren.

Auch in Deutschland hatte sich bereits vor der Einführung der EU Norm eine Selbstregulierungsinstitution zur Rückverfolgbarkeit von Lebensmittelprodukten etabliert. Das QS System wurde 2001 als Antwort auf die BSE Krise als freiwilliges Bündnis der Bauern- und Raiffeisenverbänden, der Fleischwirtschaft, dem Handel und der zentralen

⁴ Die Regulation trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

⁵ Darüber hinaus fordern die gegenwärtigen Bestimmungen von den Akteuren der Lebensmittelkette die Rückverfolgung von Produktinformationen lediglich eine Stufe nach hinten und nach vorn. Somit ist die Bereitstellung und Verteilung von Produkt- und Prozessinformationen nicht nur auf die Akteure der Lebensmittelkette begrenzt – was eine Ausgrenzung der KonsumentInnen bedeutet – sondern auch auf die direkten Beziehungen der Akteure untereinander beschränkt.

⁶ So sollten Akteure der Lebensmittelkette alle relevanten Informationen zu Produkten und Prozessen zur Verfügung stellen, welche von gesellschaftlichen Akteuren angefordert werden. Zusätzlich sollten sie aktiv Informationen durch jährliche Berichte oder durch die Publikation von Informationen auf ihren Internetseiten veröffentlichen.

Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) mit dem Ziel, das Vertrauen der Verbraucher zurückzugewinnen, gegründet. Das QS System erhebt den Anspruch, die Transparenz in der Lebensmittelkette von Feld und Stall bis zur Ladentheke zu fördern, und schreibt dafür eine durchgängige Dokumentation und Prozesskontrolle vor. Allerdings liegt auch bei dieser Initiative der Fokus auf der eng definierten Lebensmittelsicherheit, die bewiesene gesundheitliche Konsequenzen für den Verbraucher berücksichtigt, jedoch nicht die weiteren ökologischen und ethischen Implikationen von Lebensmittelproduktion und -konsum.

Von der Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung kann der derzeitige Status Quo hinsichtlich der Transparenz in der Lebensmittelkette nicht ausreichend sein. Eine Begrenzung der Informationspflicht auf Faktoren, deren negative gesundheitliche Auswirkungen auf den Menschen bewiesen sind, vernachlässigt Fragen der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit, die letztendlich ebenso für das menschliche und wirtschaftliche Wohlergehen von grundlegender Bedeutung sind. Das vorliegende Papier untersucht deshalb Möglichkeiten und Hürden für eine Erweiterung des Zieles der Transparenz hin zur Bereitstellung von Informationen zu den verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit entlang der Lebensmittelketten und gegenüber den VerbraucherInnen.

Erklärung von Transparenz-Politik

Policy-Outputs werden heute zumeist durch die Interaktion von öffentlichen und privaten Akteuren in themenspezifischen Policy-Netzwerken entschieden.⁷ Insbesondere der politische Prozess in der EU ist für die Bedeutung dieser Policy-Netzwerke bekannt. Gleichzeitig sind Policy-Netzwerke besonders bei politischen Prozessen und Entscheidungen, in denen Runde Tische und die Suche nach Konsenslösungen dominieren und keine staatliche legislative Regelung angestrebt wird, relevant - eine Situation, wie sie zur Zeit in der Politik zur Transparenz in der Lebensmittelkette existiert.

Akteure in Policy-Netzwerken haben verschiedene Präferenzen in Bezug auf Entscheidungen über spezifische Themen, ebenso wie verschiedene Mittel zur Förderung der Annahme dieser Entscheidungen. Daher hängt der Policy-Output von der *Fähigkeit* jeden Akteurs ab, andere Akteure durch direkte oder indirekte Einflussnahme zu bestimmten positionellen Veränderungen oder zu Kompromissen bezüglich des Outputs zu drängen. Neben den Charakteristiken der Akteure in Hinblick auf ihre spezifischen Policy-Positionen, ihre Gewichtung des Themas und ihre Ressourcen haben Netzwerkcharakteristiken wie die

⁷ Der Policy-Netzwerk-Ansatz wurde in die Politikwissenschaft von Richardson und Jordan (1979) und Hecló (1978) (wieder) eingeführt. Ausgehend von ihrer Identifizierung von Policy-Communities und Issue Networks folgte die Entwicklung von Netzwerkansätzen in der Politikwissenschaft zwei verschiedenen Richtungen, einer mit dem Ziel der Identifikation von „idealen“ Netzwerktypen wie zum Beispiel Policy-Communities, Themennetzwerke, Iron Triangles, Staatskorporatismus, korporatistischem Pluralismus, sub-group government, oder Klientelismus (Rhodes 1990, Marsh und Rhodes 1992, Jordan und Schubert 1992, van Waarden 1992) und einer anderen mit dem Ziel einer empirischen Abschätzung der Rolle einzelner Netzwerkcharakteristiken. Diese Studie folgt der zweiten Forschungsrichtung, die als methodologische Umsetzung des Policy-Netzwerk-Ansatzes verstanden werden kann. Mit ihrer Hilfe haben WissenschaftlerInnen erfolgreich Policy-Entwicklungen in verschiedenen Politikfeldern und Fällen wie zum Beispiel der EU Umweltpolitik (Stokman und Van den Bos 1994, Stokman und Van Oosten 1994) aber auch der Energie- und Gesundheitspolitik (Laumann und Knoke 1987) oder der Sozial- und Arbeitspolitik (Pappi, König und Knoke 1995) in den USA analysiert.

Kommunikations- und Vertrauensmuster zwischen den Akteuren innerhalb des Netzwerkes dabei einen grundlegenden Einfluss auf Policy-Outputs (Kalfagianni 2006).

Konkret sind die Fähigkeiten des Akteurs, eigene Policy-Positionen erfolgreich zu fördern, von den eigenen Ressourcen in Relation zu den Ressourcen der anderen Akteure abhängig. Wichtige Ressourcen in politischen Aktivitäten beinhalten finanzielle Ressourcen, politische Autorität und gesetzliche Rechte, Expertise und Legitimität. Jedoch stellen Ressourcen von Akteuren lediglich ihren *potentiellen* Einfluss dar. Ihr tatsächlicher Einfluss hängt auch von ihrer Bereitschaft, diese Ressourcen zu investieren, ab. Nachdem Verhandlungsprozesse zu einem bestimmten Sachverhalt oft parallel zu ähnlichen Prozessen in Bezug auf andere Sachverhalte verlaufen, müssen Akteure Prioritäten setzen und entscheiden, wo sie ihre Ressourcen einsetzen, um Einfluss auszuüben.

Neben den individuellen Charakteristiken des Akteurs in Bezug auf Ressourcen und Prioritätensetzung, beeinflussen seine Beziehungen im Netzwerk seine Fähigkeit, Einfluss auf andere Akteure auszuüben. Relevante Netzwerkcharakteristiken in diesem Kontext sind Kommunikations- und Vertrauensbeziehungen zwischen den Akteuren. Kommunikation ist eine Bedingung sowohl für das Ausüben von Einfluss auf Akteure mit unterschiedlichen Policy-Positionen als auch für die Erlangung von Unterstützung für die eigene Policy-Position (Stokman und Zeggelink 1996). Darüber hinaus muss man beachten, dass die Fähigkeit eines Akteurs, einen anderen Akteur zu beeinflussen, auch von dem über die Mobilisierung Dritter zu erreichenden Maß an Einfluss abhängt. Das impliziert, dass ein Akteur weniger für eine Beeinflussung durch einzelne Akteure anfällig ist, je mehr (und diverser) kommunikativ vernetzt er ist.⁸

Neben der Kommunikation sind Vertrauensbeziehungen im Netzwerk ein wichtiger Faktor in Bezug auf die Fähigkeit der Akteure, Einfluss auf andere Akteure auszuüben (vgl. auch Feindt 2004 zur Rolle von Sozialkapital). Akteure sind gegenüber „Überzeugungsanstrengungen“ von anderen Akteuren, denen sie nicht trauen, weniger anfällig. Als solches wirken Vertrauensnetzwerke als mächtige Unterstützung oder aber als mächtige Hürden in Bezug auf die Fähigkeit eines Akteurs, Einfluss auszuüben (Dooley und Fryxell, 1999, Bradach und Eccles, 1989). Dementsprechend müssen Akteure Vertrauen genießen, damit ihre Bemühungen, Einfluss auszuüben, effektiver sind.⁹

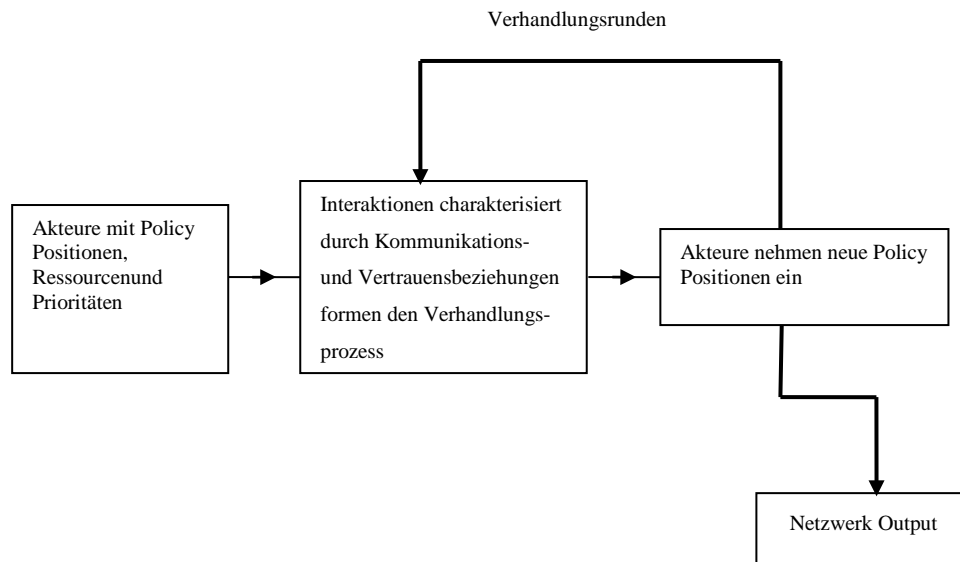
Zusammenfassend kann man sagen, dass Policy-Outcomes hinsichtlich Transparenz von den *Policy-Positionen* der im Bereich der Transparenz in der politischen Arena aktiven Akteure, von den *Ressourcen* dieser Akteure, von der *Priorität*, welche sie dem Thema der

⁸ Dieses Argument stammt von der Literatur zum Einfluss sozialer Netzwerke (Friedkin, 1999; Friedkin and Johnsen, 1999; und Leenders 2002).

⁹ Aber zur gleichen Zeit müssen Akteure auch fähig sein, anderen Akteuren zu trauen. Auch wenn die Abwesenheit von Vertrauen die Fähigkeit des einen zur Einflussnahme auf den anderen verhindert, so ist das nicht immer positiv für letzteren. Wie wir in der Diskussion über Kommunikationsmuster argumentierten, ist Diversität und Nähe von Policy-Positionen mit Kommunikationspartnern eine wichtige Voraussetzung zur Reduktion der Anfälligkeit des Akteurs gegenüber Einflussnahme. Die Abwesenheit von Vertrauen des zweiten Akteurs gegenüber dem ersten könnte seine Empfindlichkeit gegenüber Einfluss von dritten dementsprechend mehr erhöhen denn vermindern, wenn der Gegenüber ein potentieller Verbündeter ist oder als Gewichtungsfaktor gegenüber uni-direktionalem und/oder uni-positionellem Einfluss agieren könnte.

Transparenz geben, und von den *Kommunikations-* und *Vertrauensbeziehungen* zwischen diesen Akteuren abhängen (siehe Abbildung 1).¹⁰

Abbildung 1: Die Beziehungen zwischen den unabhängigen Variablen, Positionsveränderungen und dem Netzwerk-Output



Forschungsdesign und Fallauswahl

Die in der Untersuchung verwendeten Daten wurden in Dokumentenanalysen und strukturierten Stakeholderinterviews mit den Netzwerkakteuren gesammelt.¹¹ Die Untersuchung verwendet zwei Sets von Variablen: eines bezieht sich auf die individuellen Charakteristiken der Akteure und das andere bezieht sich auf die Charakteristiken des Netzwerkes, in welchem die Akteure operieren.¹² Für jeden Akteur wurden seine Policy-Position hinsichtlich des gewünschten Maßes an Transparenz entlang der Lebensmittelkette sowie seine Ressourcen und seine Prioritätensetzung ermittelt. Für die Netzwerkcharakteristiken wurden die Kommunikations- und Vertrauensmustern unter den Akteuren erfragt. Die Akteure selbst (und damit die Grenzen des Netzwerkes) wurden mittels eines nominalistischen Ansatzes (Wassermann und Faust, 1994) kombiniert mit der Schneeballmethode (Erickson, 1987) identifiziert.¹³

¹⁰ Mit anderen Worten, aktueller Policy-Output ist immer auch eine Funktion von langfristigen in Netzwerken gewachsenen institutionellen und strukturellen Faktoren und muss vor diesem Hintergrund untersucht werden.

¹¹ Die Interviews wurden in den Jahren 2003-2005 geführt.

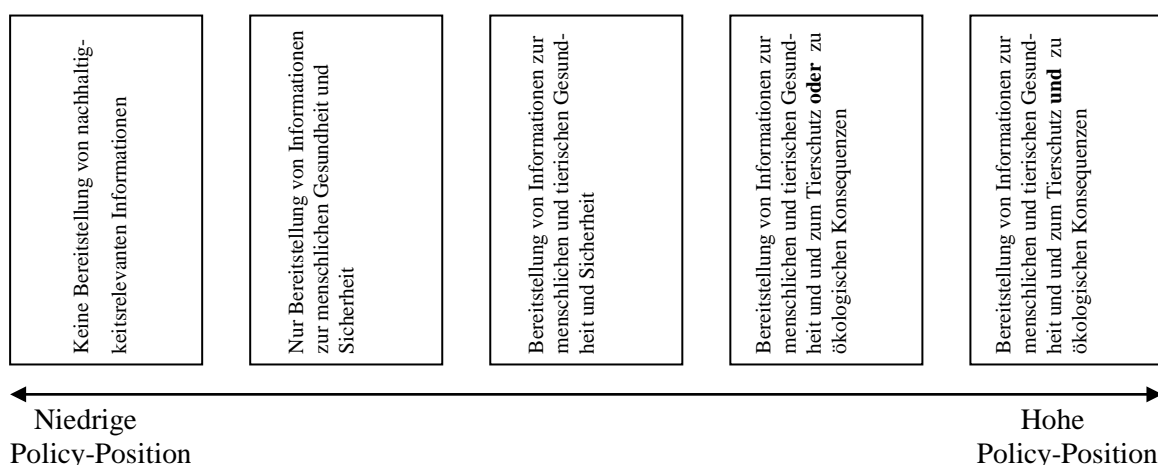
¹² Wir definieren Akteure als „die handelnden Einheiten, welche mit der Formulierung, Unterstützung und Auswahl von Handlungsoptionen, die zur Lösung der in Diskussion stehenden substantiellen Probleme beitragen sollen, beschäftigt sind“ (Kennis und Schneider, 1991; Laumann und Knoke, 1987).

¹³ Der nominalistische Ansatz allein ist in jenen Fällen unzuverlässig, in denen die Grenzen des Netzwerkes nicht formal definiert sind. Dies betrifft die hier vorliegenden Fälle, weil Transparenz ein neues Thema ist und Verhandlungen bezüglich Transparenz meist informeller Art sind. Aus diesem Grund wurde zusätzlich die

Hinsichtlich der Policy-Position der Akteure wurde ihre Präferenz bezüglich der entlang der Lebensmittelkette weiterzugebenden Informationen abgefragt, speziell die Spanne von nachhaltigkeitsrelevanten Informationen. Unter den für die Nachhaltigkeit relevanten Informationsaspekten sind Auswirkungen auf menschliche Gesundheit und Sicherheit, tierische Gesundheit und Sicherheit, Tierschutz und Umweltfragen zu verstehen, die mit Aktivitäten in den verschiedenen Gliedern der Lebensmittelkette in Zusammenhang stehen. Diese Aspekte sind kumulierbar – eine Sicht, die auch durch die Interviews gestützt wird –, was die Behandlung der Transparenz-Spanne als ordinale Variable erlaubt. Der höchste Wert hinsichtlich der Policy-Position zur Transparenz ist erreicht, wenn alle Aspekte (Einflüsse auf menschliche Gesundheit und Sicherheit, tierische Gesundheit und Sicherheit, Tierschutz und Umweltfragen) von einer Transparenzmaßnahme abgedeckt werden. Auf der anderen Seite entspricht der niedrigste Wert dem ausschließlichen Einbezug von menschlicher Gesundheit und Sicherheit (siehe Abbildung 2).

Die Policy-Positionen der beteiligten Akteure wurden in den strukturierten Interviews abgefragt, genauso wie ihre Kommunikationsbeziehungen mit den anderen Netzwerkakteuren (sowohl hinsichtlich Regelmässigkeit als auch hinsichtlich der Richtung der Kommunikation) und ihr Vertrauen in die Intentionen der anderen Akteure. Die relativen Ressourcen der Akteure wurden über eine Reputationsanalyse und ihre Prioritätensetzung über die relative Bedeutung des Themas sowie seinen Anteil am Zeitbudget des Akteurs abgefragt. Mit Hilfe dieser Informationen wurden die gewichtete Verteilung der Policy Positionen der Akteure, die Kommunikationsstrukturen und die Vertrauensbeziehungen im Netzwerk festgestellt. Die Kommunikations- und Vertrauensbeziehungen erlauben dabei die Einschätzung der Einflussmöglichkeiten unter den Akteuren und damit der Verschiebung des zu erwartenden Netzwerk Outputs in Richtung der besser vernetzten Akteure.¹⁴

Abbildung 2: Die Spanne der Policy Positionen



Schneeballmethode angewandt, in dem die Akteure, welche über den nominalistischen Ansatz ermittelt worden waren, nach weiteren Akteuren gefragt wurden, mit welchen sie zum Thema Transparenz zusammenarbeiten.

¹⁴ Die Untersuchung stellt damit eine qualitative Anwendung des von Kalfagianni (2006) entwickelten und auf Stokmans and van den Boses (1992) und Stokman und Zeggelinks (1996) Arbeit aufbauenden quantitativen Modells der Netzwerkanalyse dar, das für verschiedenen Netzwerke in der Lebensmittelpolitik getestet worden ist.

Das empirische Augenmerk der Untersuchung richtet sich auf den Schweinefleischsektor in der EU, in den Niederlanden und in Deutschland.¹⁵ Die EU ist seit der Entwicklung der GAP ein extrem wichtiger Akteur in der Landwirtschaftspolitik ihrer Mitglieder. In Brüssel getroffene Entscheidungen beeinflussen die Wahl- und Handlungsmöglichkeiten der Bauern in den Mitgliedsländern ebenso wie die der KonsumentInnen. Darüber hinaus sorgt der innereuropäische Wettbewerb dafür, dass die Handlungsspielräume nationaler Regierungen zusätzlich begrenzt sind, selbst wo EU Recht Spielräume lassen mag. Bei vielen Themen, insbesondere solchen die den intra-EU-Handel betreffen, verwehren sich die ökonomischen Akteure gegen nationale Maßnahmen, welche Zusatzkosten im Bereich der Produktionsmethoden implizieren würden, wenn solche Maßnahmen nicht zuerst auf EU-Ebene harmonisiert worden sind. Aus diesem Grund ist die EU eine entscheidende Analyseebene für diese Studie.

Die Politik der EU beeinflusst aber nicht nur die Handlungsspielräume nationaler Akteure. Entwicklungen auf der nationalen Ebene stoßen auch auf der EU Ebene neue Entwicklungen an. Die Potentiale für zukünftige politische Entwicklungen auf EU Ebene hängen also auch von den Interessenskonstellationen in den Policy-Netzwerken auf der nationalen Ebene ab. Hier bieten die Niederlande und Deutschland aus unterschiedlichen Gründen interessante Fallstudien.

Die Niederlande sind einer der größten Produzenten von Schweinefleisch (und Rindfleisch) in der Europäischen Union. Gleichzeitig ist der niederländische Schweinesektor mit 12,6 Millionen Schweinen, die jährlich an die 20,3 Millionen Ferkel produzieren, besonders intensiv (PVE, 2002). Die südlichen und östlichen Gebieten des Landes gelten als zwei der am meisten konzentrierten Schweinezuchtgebiete der Welt (Pluimers, et al., 1999). Deshalb sind der Druck auf die Umwelt, die Risiken für die tierische und menschliche Gesundheit und auch die Aufmerksamkeit der Tierschützer extrem hoch. Gleichzeitig ist Schweinefleisch ein wichtiges Exportprodukt für die Niederlande, so dass wirtschaftliche Interessen, speziell außenwirtschaftliche Interessen bei der Schweinefleischpolitik eine wichtige Rolle spielen.

Deutschland ist eines der größten Mitgliedsländer der EU und zugleich ein großer Importeur von Schweinefleisch (vor allem aus den Niederlanden und Dänemark). Die deutsche Politik hat darüber hinaus *relativ* schnell und deutlich auf die Lebensmittelskandale reagiert und zum Beispiel das Landwirtschaftsministerium in das Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft verwandelt (ein Schritt, den die Niederländer erst 2004 vollzogen haben).¹⁶ Diese verschiedenen Faktoren legen nahe, dass das deutsche Schweinefleischnetzwerk sich durch eine stärkere Rolle von Verbraucherinteressen im Vergleich zu wirtschaftlichen Interessen auszeichnet.¹⁷

¹⁵ Der Schweinefleischsektor ist durch extreme ökologische Belastungen, ethische Kontroversen sowie unter anderem durch die Schweinepest aufgezeigte gesundheitliche Risiken für Mensch und Tier charakterisiert.

¹⁶ Auch die deutschen KonsumentInnen haben deutlich stärker auf die verschiedenen Lebensmittelskandale, insbesondere BSE, reagiert als die niederländischen KonsumentInnen, ein Faktum, dass von deutschen Fleischproduzenten mit der größeren kulturellen Nähe der niederländischen Bevölkerung zur Landwirtschaft erklärt wird.

¹⁷ So war Deutschland auch eine wichtige Kraft bei der Entwicklung der oben beschriebenen EU Regulation.

Ergebnisse der Fallstudien

Das Schweinefleischnetzwerk auf der EU Ebene

Im EU Netzwerk zur Schweinefleischpolitik ist nach der Verabschiedung der oben beschriebenen Regulation eine gewisse Ruhe eingetreten. Es gibt zwar eine Reihe von Akteuren, die eine Ausweitung der Informationsanforderungen über die eng definierte Lebensmittelsicherheit hinaus befürworten. Die Beziehungen dieser Akteure in den bestehenden Netzwerkstrukturen erklären jedoch, warum sie nicht in der Lage sind, entsprechende Policy-Initiativen voranzutreiben.

Konkret befürworten die Europäische Gemeinschaft der Verbrauchergenossenschaften (EUROCOOP) und der Europäische Tierschutzverband (EGAW) die Position, dass Konsumenten auch Lebensmittel auf Basis ethischer Überlegungen wie etwa Tierschutz wählen können sollten. Der Dachverband der Europäischen Verbraucherorganisationen (BEUC) nimmt dagegen die Position ein, dass Tierschutz und Umweltkonsequenzen legitime Verbraucherüberlegungen, aber in der Transparenzpolitik nur von sekundärer Bedeutung sind. Die Landwirtschafts- (COPA-COGECA) und die Industrieverbände (CIAA, CLITRAVI) sowie der Einzelhandelsverband (EUROCOMMERCE) lehnen über die derzeitige Regulation hinausgehende Informationsanforderungen ab und fordern, dass auch weiterhin nur die Weitergabe von Informationen zu menschlicher Gesundheit und Sicherheit in der Kette vorgeschrieben werden solle. Überraschender Weise übernimmt diese Position auch die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz (DG-SANCO).¹⁸ Einer der wichtigsten Spieler auf der EU-Ebene, die Generaldirektion Landwirtschaft (DG-AGRI), gibt jedoch an, dass die den KonsumentInnen bereitgestellten Informationen auch Informationen zum Tierschutz und zu ökologischen Implikationen von Produkten und Produktionsprozessen enthalten sollten. DG-AGRI nimmt damit die höchste Position hinsichtlich der Transparenzpolitik ein.¹⁹

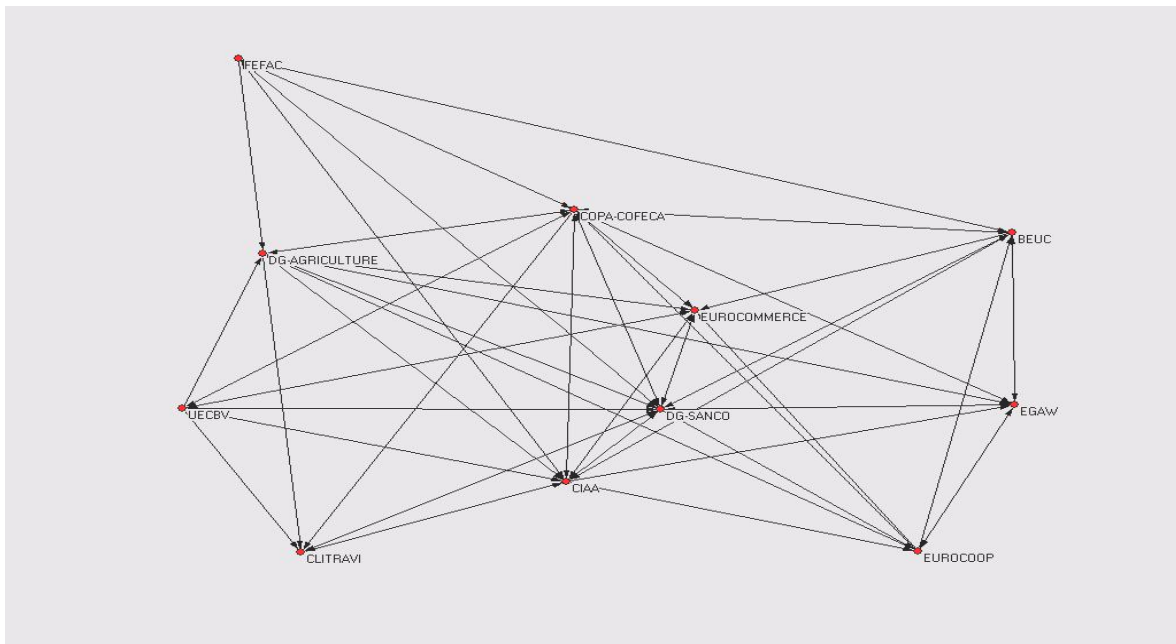
Ausgehend von der Tatsache, dass eine Reihe wichtiger Akteure im Netzwerk eine Ausweitung der Transparenzanforderungen befürwortet, sollte man als Kompromissposition die Bereitstellung von Informationen bezüglich menschlicher und tierischer Gesundheit und Sicherheit erwarten. Im Vergleich dazu stellt die oben diskutierte EU-Verordnung wie gesagt lediglich ein Übereinkommen zur Bereitstellung von Informationen zu menschlicher Gesundheit und Sicherheit dar. Bedeutet das, dass eine Regelung, die die Informationsanforderungen an die Akteure der Lebensmittelkette ausweitet, auf EU Ebene erreichbar ist?

Der Einbezug von Kommunikations- und Vertrauensbeziehungen in die Analyse spricht dagegen. Zwar erscheinen die Kommunikationsmuster erst einmal relativ ausgewogen, da die meisten Akteure miteinander kommunizieren (Abbildung 3).

¹⁸ Mehrere Umweltschutz-NROs sind auch im Agrar- und Lebensmittelbereich auf EU-Ebene tätig. Jedoch ist keine von ihnen hinsichtlich Transparenz in der Schweinefleischkette aktiv.

¹⁹ Diese Position kann natürlich auf der einen Seite als politische Rhetorik gewertet werden. Eine a priori Einstufung der Interviewantworten als Rhetorik ist aus wissenschaftlicher Sicht jedoch nicht akzeptabel und würde auch nicht die niedrige Position von DG-SANCO erklären.

Abbildung 3²⁰: Kommunikationsbeziehungen im europäischen Netzwerk



Zusätzlich kann jedoch ein Muster identifiziert werden, welches Kommunikationscluster zwischen einigen der Netzwerkakteure enthüllt. Diese Cluster können auf Grund der Kommunikationsähnlichkeit mit anderen Akteuren erkannt werden (siehe Tabelle 1). Konkret gehört DG-Agri zum selben Kommunikationscluster wie die Wirtschaftsakteure. Vorrangiger Zugang ist so den Verfechtern einer niedrigen Transparenzanforderung verschafft, was ihnen erlaubt, ihre Policy-Position im Netzwerk zu stärken. In Kontrast dazu genießen die NROs nicht denselben Status. Auch wenn sie Zugang zu öffentlichen Akteuren haben, so weisen doch die Kommunikationsstrukturen im Netzwerk auf ihre relative Isolation hin.

Tabelle 1. Kommunikationscluster im Netzwerkkern

	E	B	E	F	C	U	D	C	C	D	E
EGAW		1	1				1			1	
BEUC		1				1	1	1			1
EUROCOOP		1	1			1	1	1		1	1
FEFAC		1			1	1	1		1		
COPA-COFECA	1	1		1		1	1	1	1	1	1
UECBV					1		1	1	1	1	1
DG-SANCO		1	1	1		1	1		1	1	1
CIAA	1	1	1	1		1	1	1		1	1
CLITRAVI							1	1			
DG-AGRICULTURE	1					1	1	1	1		1
EUROCOMMERCE						1	1	1	1		1

²⁰ Die Abbildungen und Tabellen, die die Akteursgruppierungen illustrieren, sind mit dem Netzwerkprogramm UCINET entwickelt worden (Borgatti, Everett, and Freeman, 2002).

Diese Kommunikationscluster lassen sich aus der geschichtlichen Entwicklung der EU Landwirtschaftspolitik zu einem großen Teil erklären. Die landwirtschaftlichen Interessenverbände sind traditionell die *constituency* von DG-AGRI. Auf dieser Basis haben sich die Kommunikationsmuster über Jahrzehnte der GAP entwickelt. Eine Veränderung der offiziellen Prioritäten der Landwirtschaftspolitik in Richtung Nachhaltigkeit verändert diese Kommunikationsstrukturen nicht automatisch. Dies wird zum Beispiel auch in der Einsetzung einer Beratungsgruppe zur Klärung von Artikel 9 der oben diskutierten Regulation deutlich. Die Beratungsgruppe wird unter dem Dach der DG-SANCO arbeiten und 44 ständige Mitglieder umfassen. Das Kriterium für den Zugang ist vor allem die Repräsentation eines allgemeinen Interesses in der Lebensmittelkette, was nach der DG-Sanco-Definition des „allgemeinen Interesses“ betreffend Lebensmittelsicherheit die Lebensmittelkettenakteure sowie die Verbraucherorganisationen darstellt und zum Beispiel den Umwelt- und Tierschutzorganisationen den Zugang verwehrt.

Die isolierte Rolle der NROs im Netzwerk ist durch die Analyse des Musters der Vertrauensbeziehungen zwischen den Netzwerkakteuren noch deutlicher erkennbar. So werden NROs von den Wirtschaftsakteuren etwas skeptisch betrachtet und äußern aber vor allem auch selbst äußerste Skepsis den anderen Akteuren gegenüber. Die Skepsis der NROs rührt zum Teil von den unterschiedlichen Funktionen her, welche sie nach eigener Perzeption im Netzwerk erfüllen. Sie finden es schwierig, Wirtschaftsakteuren zu trauen, deren Interesse sie als die Maximierung von wirtschaftlichem Ertrag wahrnehmen (was aus ihrer Sicht häufig mit Nachhaltigkeitszielen in Konflikt steht). Zusätzlich sind sie gegenüber jenen öffentlichen Akteuren vorsichtig, welche sie als hauptsächlich wirtschaftsfreundlich wahrnehmen. Interessanter Weise ist die umgekehrte Skepsis deutlich geringer. Insbesondere die Wirtschaftsakteure – und speziell Wirtschaftsakteure mit von den NROs unterschiedlichen Policy-Positionen – äußern ein Vertrauen den NROs gegenüber, das BeobachterInnen überraschen mag. Insofern scheinen die NROs potentiellen Einfluss aufgrund der fehlenden Bereitschaft, die Kooperationsbereitschaft der Wirtschaft anzunehmen, aufzugeben. Gleichzeitig könnte eine zynische Erklärung des von der Wirtschaft vermeldeten Vertrauens in NROs die Bemühungen der Wirtschaft zur Erhöhung ihrer moralischen Legitimität mit ihrer Kooperationsbereitschaft mit NROs in Verbindung setzen. Eine solche Erklärung würde auch die Frage in den Raum stellen, ob dieselbe Offenheit existieren würde, wenn die NROs bei den öffentlichen Akteuren einflussreicher wären.

Insgesamt weist diese Untersuchung also daraufhin, dass eine Weiterentwicklung der EU Transparenzpolitik hinsichtlich der Berücksichtigung zusätzlicher aus der Nachhaltigkeitsperspektive wichtiger Informationen unwahrscheinlich ist. Die zentralen staatlichen Akteure, welche einen höheren Grad an Transparenz unterstützen würden, sind kommunikativ in einem Cluster mit den wichtigsten ökonomischen Interessen verortet. Die NROs hingegen sind sowohl hinsichtlich der Kommunikations- als auch hinsichtlich der Vertrauensbeziehungen im Netzwerk isoliert. Dadurch wird eine Koalition der Pro-Transparenz Akteure unwahrscheinlich und ihr möglicher Einfluss im Netzwerk geschwächt. Insofern ist zu untersuchen, inwieweit entsprechende Initiativen von der Ebene der Mitgliedsländer zu erwarten sind.

Das niederländische Schweinefleischnetzwerk

Wie erwartet sind auch die von den Akteuren in der niederländischen Schweinefleischkette eingenommenen Policy-Positionen hinsichtlich der Transparenzpolitik sehr unterschiedlich, was hervorhebt, welche Kontroversen das Thema Nachhaltigkeit zwischen den Akteuren provozieren kann. So haben Fleischproduzenten und ihre Organisationen (NUT, DUM, PVE und COV) niedrige Präferenzen in Bezug auf die Inklusion von Nachhaltigkeitsinformationen in das Rückverfolgungssystem und fordern nur die Bereitstellung von Informationen zur menschlichen Gesundheit. Den Tierfuttermittelorganisationen (PDV und NEV) gehen die gegenwärtigen Anforderungen dazu schon zu weit. Auf der anderen Seite haben Verbraucher- und Umweltorganisationen sowie der Einzelhandel und das Landwirtschaftsministerium hohe Präferenzen hinsichtlich der Inklusion von Nachhaltigkeitsinformationen in das Rückverfolgungssystem. Konkret fordern Umwelt- (SNM) und Tierschutzorganisationen (DB), dass auch Informationen zum Tierschutz und zu ökologischen Implikationen entlang der Lebensmittelkette weitergegeben werden sollen, während Verbraucherorganisationen (CB) und biologische Anbauverbände (PB), das Landwirtschaftsministerium (LNV) und der Einzelhandel (CBL) die höchste Policy-Position vertreten und die Berücksichtigung weiterer ethischer Aspekte der Nachhaltigkeit fordern. Die Bauernorganisationen (NVV und LTO) sind in der Mitte positioniert und vertreten die Position, dass Informationen zur menschlichen und tierischen Gesundheit und Sicherheit bereitgestellt werden.

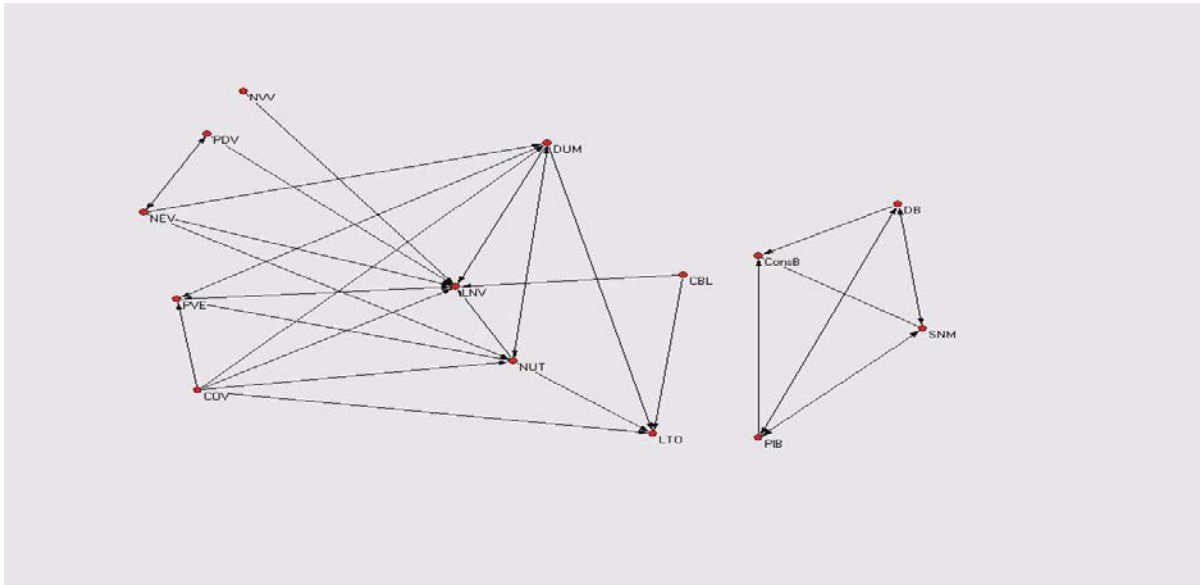
Ausgehend von dieser Positionierung der Akteure hinsichtlich der Transparenzpolitik entspricht der gewichtete Policy-Output einem Übereinkommen zur Bereitstellung von Informationen zur menschlichen und tierischen Gesundheit und Sicherheit plus der Einbeziehung von Informationen zum Tierschutz entsprechen würde. Schließlich vertreten mit dem Ministerium und dem Einzelhandel Akteure, die von allen Beteiligten als sehr mächtig eingeschätzt werden, eine hohe Policy-Position in der Transparenzpolitik. Bedeutet das, dass wir entsprechende Politikinitiativen aus den Niederlanden erwarten können?

Das ist nicht der Fall. Auch hier weisen die Kommunikations- und Vertrauensbeziehungen im Netzwerk auf einen Kompromiss auf niedrigem Transparenzniveau hin. Während die Kommunikationsmuster auf den ersten Blick ausgewogen erscheinen, da alle Akteure grundsätzlich miteinander kommunizieren, zeigt die weitergehende Analyse der Kommunikationsmuster im niederländischen Netzwerk der europäischen Ebene ähnliche Cluster. Konkret ist das Ministerium Teil eines Clusters mit den großen ökonomischen Akteuren, deren Policy-Positionen weit von der des Ministeriums entfernt sind. Auch die Kommunikationsbeziehungen des Einzelhandels weisen auf eine deutlich größere Nähe zu den Vertretern und Verbänden der produzierenden und verarbeitenden Unternehmen hin, als zu den zivilgesellschaftlichen Akteuren, mit denen sie die Präferenz für die Transparenzpolitik teilen. Dagegen sind Umwelt- und Tierschutzorganisationen sowie Verbraucherorganisationen und BioproduzentenInnen im Kommunikationsnetzwerk weniger zentral mit den wirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren vernetzt.

Besonders deutlich legen die Vertrauensbeziehungen die Marginalisierung der NROs im Netzwerk dar, die im niederländischen Netzwerk hinsichtlich der Vertrauensbeziehungen noch deutlicher isoliert sind als im europäischen Netzwerk (siehe Abbildung 4). Am auffälligsten ist dabei das gegenseitige Misstrauen zwischen NROs und den übrigen Pro-

Transparenzakteuren, sprich dem Einzelhandel und dem Ministerium. Die potentiell mächtige Pro-Transparenz-Koalition stellt sich als nicht existierende Koalition heraus.

Abbildung 4. Vertrauensbeziehungen im niederländischen Netzwerk



Woraus resultieren diese fehlenden Vertrauensbeziehungen? Im Fall des Ministeriums kann man wieder argumentieren, dass die relevanten zivilgesellschaftliche Akteure nicht zu seiner traditionellen *constituency* zählen. In Bezug auf den Einzelhandel könnte das fehlende Vertrauen zu Umwelt- und Verbraucherorganisationen das Resultat der Existenz von unterschiedlichen grundlegenden Organisationswerten sein. Bezüglich einer ganzen Reihe von Themen dürften die Interessen des Einzelhandels näher an denen der Fleischproduzenten liegen als an jenen der Umwelt- und Verbraucherorganisationen. Deshalb könnten die Einzelhändler einen offenen Konflikt mit anderen Wirtschaftsakteuren vermeiden wollen, der zukünftig signifikante Interaktionskosten mit sich bringen könnte.

Eine Analyse der Kommunikations- und Vertrauensstrukturen im niederländischen Schweinefleischnetzwerk legt also versteckte Gruppierungen zwischen Akteuren ebenso offen wie die trügerische Natur potentiell starker Koalitionen. Aufgrund dieser versteckten Gruppierungen sowie der mangelnden Fähigkeit der Pro-Transparenz Akteure eine solide Koalition zu bilden, bleibt auch die Kompromissposition der Netzwerkes unter den auf den ersten Blick zu erwartenden Möglichkeiten. Die Nähe und interne Akzeptanz dieser versteckten „Koalition“ werden auch in der Initiative des Ministeriums für eine Transparenzplattform verdeutlicht. Auf dieser Plattform dürfen die größten Fleisch- und Fischfirmen der Niederlande dem Ministerium Vorschläge zur Etablierung von Transparenz in der Lebensmittelkette machen, während andere Gruppierungen inklusive der Umwelt- und Verbraucherorganisationen sowie die Einzelhändler nur einen Beratungsstatus erhalten. Auch in den Niederlanden verhindern daher die historisch gewachsenen Kommunikations- und Vertrauensstrukturen nach wie vor einen deutlichen Positionswechsel pro Transparenz im Netzwerk, so dass wir hier keine wesentlichen Impulse für die EU Ebene erwarten können.

Das deutsche Schweinefleischnetzwerk

Auch im deutschen Schweinefleischnetzwerk sprechen sich die Mehrzahl der Vertreter der Produzenten und Verarbeitungsindustrie sich für eine Beschränkung auf die Weitergabe von Informationen, die die menschliche und tierische Gesundheit im engeren Sinne betreffen, aus, während die Verbraucher-, Tierschutz- und Umweltorganisationen die Inklusion von Informationen zu ethischen und ökologischen Kriterien in Transparenzvorgaben fordern. Allerdings äußert das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft eine Präferenz nur für die Weitergabe nur von für die menschliche und tierische Gesundheit relevanten Informationen (im Gegensatz zum niederländischen Ministerium, dass– obwohl es zum Interviewzeitpunkt noch ein Landwirtschafts- und keine Verbraucherschutzministerium war – eine Präferenz für die Inklusion von Informationen zum Tierschutz und zu Umweltimplikationen ausdrückt!). Das deutsche Verbraucherschutzministerium begründet seine Position mit der Rolle Deutschlands als Importeur von Schweinefleisch, d.h. man wartet dort auf von den niederländischen und dänischen Exporteuren forcierten Fortschritt. Insofern zeigen die Ergebnisse bereits auf dieser Stufe, dass die eingangs der Studie formulierten Erwartungen hinsichtlich der stärkeren Berücksichtigung der Verbraucherinteressen gegenüber den wirtschaftlichen Interessen nicht erfüllt werden, bzw. sogar ihr Gegenteil eintritt. Das Fehlen der Export Interessen im deutschen Schweinefleischnetzwerk führt nicht zu einem größeren Einfluss der Verbraucherinteressen, sondern das Ministerium scheint weniger Grund und Spielraum für eine starke Positionierung pro Verbraucherinteressen zu sehen, weil Deutschland Importeur ist.

Von den starken wirtschaftlichen Akteuren gibt einzig der Bauernverband eine hohe Policy-Position zur Transparenz an und befürwortet die Bereitstellung von Informationen zu ökologischen und Tierschutzaspekten neben den Informationen zur menschlichen und tierischen Gesundheit und Sicherheit. Diese Position fällt allerdings auffällig mit der aus den Dokumentenanalysen zu entnehmenden Policy-Präferenz des Bauernverbandes auseinander. Sollte sich ein tatsächlicher Wandel in der Policy-Position des Bauernverbandes hin zu einer hohen Transparenzposition vollzogen haben, sprechen Kommunikations- und Vertrauensmuster im Netzwerk aber immer noch gegen die Wahrscheinlichkeit einer Einigung im Netzwerk auf ein höheres Transparenzniveau. Zwar ergibt sich ausgehend von den Policy-Positionen der Akteure entlang des Policy-Kontinuums ein gewichtetes Netzwerkmittel auf der Ebene eines Übereinkommens zur Bereitstellung von Informationen zur menschlichen und tierischen Gesundheit und Sicherheit plus dem Einbezug von Informationen zum Tierschutz in Deutschland. Der Bauernverband ist jedoch eng in Kommunikations- und Vertrauenscluster mit den anderen wirtschaftlichen Akteuren (und dem Ministerium) eingebunden, während die Umwelt-, Tierschutz-, und die meisten Verbraucherverbände weitgehend isoliert sind. Insofern existiert unter den Akteuren mit einer hohen Policy-Position hinsichtlich der Transparenz wenig Basis für die Bildung einer Koalition und werden entsprechende Einflussmöglichkeiten auf die Akteure mit niedrigeren Policy-Positionen nicht genutzt.

In der Tat ist das Misstrauen zwischen vielen wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im deutschen Netzwerk so groß, dass sowohl einzelne wirtschaftliche Akteure wie

der Verband der Fleischwirtschaft wie auch einzelne zivilgesellschaftliche Akteure wie zum Beispiel Greenpeace ein Interview für diese Studie verweigerten.²¹ Selbst durch die Verbraucherzentralen, die deutlich bessere Kommunikationsbeziehungen zu den wirtschaftlichen Akteuren und dem Ministerium unterhalten als die anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen und deshalb auf den ersten Blick eine Vermittlerrolle einnehmen könnten, wird dieses Problem nicht gelöst. Auch über sie kommen keine ausreichenden – selbst indirekten – Vertrauensbeziehungen zwischen den zivilgesellschaftlichen und den wirtschaftlichen Interessen zustande. Zwar geben einzelne zivilgesellschaftliche Akteure an, auch einem großen Teil der wirtschaftlichen Akteure das für eine gute Zusammenarbeit notwendige Vertrauen entgegen zu bringen, dieses Vertrauen wird jedoch von den meisten wirtschaftlichen Akteuren nicht reflektiert. Insofern bleiben die Möglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Akteure, die wirtschaftlichen und die öffentlichen Akteure zu beeinflussen, wiederum begrenzt.

Grundsätzlich erfüllen sich daher die oben geäußerten Erwartungen der Unterschiede im deutschen Schweinefleischnetzwerk im Vergleich zum niederländischen und europäischen Netzwerk nicht. Die Kommunikations- und Vertrauensstrukturen zeigen, dass das Verbraucherschutzministerium zumindest in diesem konkreten Politikfeld immer noch eher ein Landwirtschaftsministerium als ein den Verbraucherinteressen nahestehendes Ministerium ist. Ein tatsächlicher Wandel vollzieht sich hier höchstens sehr langsam, was aus Sicht des soziologischen Institutionalismus oder auch Ansätzen, die die Rolle von stabilen „core beliefs“ betonen, wie z.B. das Advocacy Coalition Framework von Sabatier und Jenkins-Smith (1993), nicht überrascht.

Einen interessanten Aspekt des deutschen Netzwerks stellt vielleicht die aus dem kurzfristigen Einbruch der Verkaufszahlen im Zuge der Lebensmittelkrisen resultierende frühe Selbstorganisation der Wirtschaft dar, obwohl ihr heutiger Mehrwert für das Gesamtergebnis aus dieser Studie nicht ersichtlich wird.²² In diesem Kontext wäre es spannend nachzufragen, inwieweit die technische Qualität des Rückverfolgbarkeitssystems – ein Aspekt, den diese Studie nicht untersucht hat – eventuell durch diese frühe Selbstregulierung und das Bewusstsein ihrer Notwendigkeit zur Sicherung der Märkte qualitativ hochwertiger ist als sie es andernfalls wäre. Gleichzeitig könnte man jedoch auch argumentieren, dass die frühe Selbstorganisation der Wirtschaft genau die von den zivilgesellschaftlichen Organisationen so oft befürchtete Besetzung des Regulationsanspruchs erlaubt und damit eine darüber hinausgehende Regulierung erschwert hat. Sicherlich hat sie, das wird so auch von den wirtschaftlichen Akteuren in den Interviews bestätigt, zu besonders guten Kommunikations- und Vertrauensbeziehungen unter den Akteuren der Lebensmittelkette inklusive des ansonsten den Verbraucherinteressen gegenüber besonders sensiblen Einzelhandels geführt.

²¹ In vielen der Interviews mit den anderen Akteuren wurde außerdem noch viel drastischer als in den Niederlanden die Ansicht geäußert, dass das Finden eines Konsenses zwischen den unterschiedlichen Interessen unmöglich sei. Außerdem waren aus Sicht des Bundesumweltministeriums die in den Interviews gestellten Fragen zu Kommunikations- und Vertrauensmustern zwischen Akteuren für öffentliche Akteure „unangebracht“.

²² Allerdings hat diese Selbstorganisation die deutsche Unterstützung der Entwicklung der EU Regulierung erleichtert und insofern eine wichtige Rolle gespielt.

Ein weiterer interessanter Aspekt der Untersuchung des deutschen Falls schließlich ist, dass die Interviews mit den beteiligten Akteuren in der Phase eines Regierungswechsels geführt wurden. In diesem Zusammenhang wurde auch deutlich, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure bezüglich des jeweiligen Ansprechpartners im Verbraucherministerium Unterscheidungen machen. Wenn auch in dem speziellen hier untersuchten Politikfeld das Verbraucherministerium ein Kommunikationscluster mit den wirtschaftlichen Akteuren bildet, so berichteten unsere Interviewpartner aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen doch auch von Stellen im Ministerium, die den Verbraucherinteressen gegenüber offener waren. Gleichzeitig äußerten sie Befürchtungen über eine potentielle Verschlechterung der Situation, da anstelle einer grünen und explizit für den biologischen Anbau engagierten Ministerin ein der traditionellen Landwirtschaft nahestehender Minister aus der Christlich Sozialen Union (CSU) das Ruder übernehmen würde.²³

Implikationen

Die Aussichten für Transparenz in den Schweinefleischketten in der EU sind nicht vielversprechend. Auf der einen Seite wurden Rückverfolgbarkeits-Auflagen eingeführt. Mit Hilfe der Rückverfolgbarkeit konnten kürzlich zwei neue Lebensmittelskandale, beide hinsichtlich von Dioxin im Futtermittel, in den Niederlanden vermieden sowie entsprechende Skandale in Deutschland zumindest schneller als zuvor aufgeklärt werden.²⁴ Die Fortschritte bezüglich der Bereitstellung und Verteilung von umfassenden Nachhaltigkeitsinformationen in der Kette sowohl auf EU als auch auf nationaler Ebene sind jedoch nach wie vor unbefriedigend und werden es dieser Untersuchung zu Folge auch in nächster Zeit bleiben.

In der EU bleiben die Rückverfolgbarkeit und ihre Implementierung durch die Wirtschaftsakteure das wichtigste Themenfeld für die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz (DG-SANCO) sowie für die überwiegende Mehrzahl der Wirtschaftsakteure. Zwar ist auf der EU Ebene (wie auch in den Niederlanden und im überraschenden Kontrast zu Deutschland) ein öffentlicher Akteur, der traditionell als Verteidiger von Produzenteninteressen bekannt war, DG-Agri, seiner Aussage nach sehr an der Promotion von Transparenzinitiativen interessiert. Allerdings konstatieren hier die Kommunikationsmuster, dass das Umfeld von DG-Agri exklusiv aus Wirtschaftsakteuren der Lebensmittelkette besteht, und auch die Vertrauensstrukturen weisen auf mangelnde Fähigkeit der NROs, ihren potentiellen Einfluss im Netzwerk zu mobilisieren, hin.

In Bezug auf die nationalen Ebenen deutet die Analyse darauf hin, dass Bemühungen, Nachhaltigkeitsinformationen in der niederländischen und deutschen Schweinefleischkette voranzubringen, ebenfalls an der besseren kommunikativen Vernetzung und den engeren Vertrauensverhältnissen zwischen Akteuren, die ein niedriges Transparenzniveau befürworten, scheitern. Sowohl öffentliche als auch einzelne starke wirtschaftliche Akteure

²³ Dieser hat auch in seinen ersten Interviews die Notwendigkeit eines politischen Ausgleichs zu Gunsten der konventionellen Landwirtschaft betont. Gleichzeitig ist das Ministerium in Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz umbenannt worden.

²⁴ Bei den deutschen Skandalen handelte es sich um illegale Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Verkauf von nicht (mehr) für den menschlichen Verzehr zugelassenem Fleisch, was in erster Linie auf ein Versagen der öffentlichen und privaten Kontrollsysteme hinweist. Insofern ist anzunehmen, dass diese Skandale eher eine Verstärkung der Kontrollen als eine Ausweitung der Transparenzanforderungen zur Folge haben werden.

mit hohen Transparenzpräferenzen fehlt die entsprechende Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren mit ähnlichen Prioritäten. Dadurch werden potentielle Pro-Transparenz Koalitionen erschwert. Die betroffenen Akteure verlieren an möglichem Einfluss und werden gleichzeitig selbst anfälliger für Einflussnahme von Akteuren mit niedrigen Transparenz-Präferenzen. Die enge Vernetzung insbesondere zwischen den Landwirtschafts- bzw. Verbraucherschutzministerien und den wirtschaftlichen Akteuren deuten auf verkrustete institutionelle Strukturen hin, die tiefgreifenden Reformen der Landwirtschafts- und Lebensmittelpolitik hinsichtlich der Nachhaltigkeit, selbst bei einem anscheinend konsensualen Ziel der Transparenz in der Lebensmittelkette im Weg stehen. Darüber hinaus zeigt sich im deutschen Fall eine abwartende Haltung des Ministeriums, das den exportierenden Ländern die Verantwortung für Reformen zuschreibt. Insofern lassen sich auch von der Länderebene keine neuen Initiativen zur Förderung der EU Transparenzpolitik erwarten.

Natürlich kann die Analyse der zwei hier ausgewählten Mitgliedsländer kein umfassendes Bild möglicher ländergetriebener Initiativen darstellen. Entsprechende Initiativen könnten auch aus den anderen Mitgliedsländern kommen. Mit Deutschland und den Niederlanden wurden jedoch aus wirtschaftlicher wie auch politischer Sicht wichtige Fälle untersucht, und die Ähnlichkeit der Situationen in den drei Fällen lässt erst einmal keine grundsätzlich andere Lage in den anderen Mitgliedsländern erwarten.

Gleichzeitig muss man berücksichtigen, dass Netzwerkanalysen, wie die hier vorgenommene, nur Momentaufnahmen einer Situation erlauben.²⁵ Die Ressourcen, Prioritäten und auch Policy-Positionen von den Akteuren im Netzwerk können sich verändern, neue Akteure können hinzukommen oder Akteure das Netzwerk verlassen. Genauso können sich die Kommunikations- und Vertrauensstrukturen in den Netzwerken verändern. Insofern kann unsere Untersuchung keine langfristigen Vorhersagen machen, sondern nur aktuelle Konditionen und Probleme aufzeigen. Viele dieser Veränderungen, insbesondere auch die der Netzwerkstrukturen, sind jedoch nicht häufig festzustellen und gehen in der Regel langsam vonstatten. Nichts desto trotz ist es sinnvoll darüber nachzudenken, woraus Veränderungen der gegenwärtigen Situation, die aus der Perspektive der Nachhaltigkeit nicht zufriedenstellend ist, entstehen können.

Eine Veränderung der gegenwärtigen Situation könnte natürlich aus einer Verschiebung der Kommunikationsmuster und einer Zunahme des Vertrauensgrades zwischen den Akteuren erfolgen, was zu einem Gegengewicht zu den Interessen von Gegnern höherer Transparenzgrade führen könnte. Solche Veränderungen in historisch gewachsenen Strukturen sind zwar schwierig und bedürfen einer dezidierten Initiative. Insbesondere Vertrauen wächst nicht über Nacht. Kommunikationsmuster lassen sich jedoch leichter ändern, und mit entsprechendem Fokus auf notwendige Schritte könnten auch die Vertrauensbeziehungen unter den relevanten Akteuren verbessert werden. Entsprechende

²⁵ Genauso muss man bei der Übertragung der Ergebnisse auf andere Lebensmittel oder auch Politikfelder sehr vorsichtig sein. Hinsichtlich der Lebensmittel ist allerdings festzustellen, dass man bei einem Produkt wie Schweinefleisch, dass durch Tierseuchen wie auch die ökologischen und ethischen Aspekte der konventionellen Schweinezucht immer wieder in die öffentliche Debatte gelangt ist, ein höheres politisches Potenzial für Verbesserungen in der Transparenz der Lebensmittelkette erwarten sollte, als bei weniger in der Kritik stehenden Produkten.

Veränderungen könnten durch gezieltes Netzwerkmanagement (Kalfagianni 2006) von den relevanten öffentlichen Akteuren initiiert werden, welche selbst angeben, ein Interesse an der Verbesserung der Transparenz zu haben. Derzeit drängen die Beziehungen der Ministerien und des DG-Agri in den Netzwerken allerdings den Eindruck auf, dass ein solcher selbst formulierte Anspruch als politische Rhetorik interpretiert werden muss.

Außerdem könnten entsprechende Veränderungen von einzelnen starken wirtschaftlichen Akteuren mit hohen Policy-Positionen hinsichtlich der Transparenz wie zum Beispiel dem niederländischen Einzelhandel initiiert werden. Bisher scheint dieser vor einer Koalition mit Umwelt- und Verbraucherorganisationen gegen die Produzenteninteressen zurückzuschrecken und bilateralen Verhandlungen mit den Produzenten, basierend auf einem kooperativen Ansatz, den Vorrang zu geben. Diese Präferenz könnte sich verändern, sollte der Einzelhandel in den Niederlanden fühlen, dass er keine Erfolgchancen auf dieser Ebene hat. Auch könnte der Einzelhandel die öffentlichen Akteure als unwillig wahrnehmen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt tatsächlich einen starken Transparenzschub zu unterstützen. Vielleicht würde er eher bereit sein, eine Pro-Transparenz-Koalition mit Umwelt- und Verbraucherorganisationen einzugehen, wenn er eine größere Unterstützung von Seiten der öffentlichen Akteure für ein solches Ziel erkennen würde.

Schließlich könnten Veränderungen durch einen verstärkten Druck von KonsumentInnen und BürgerInnen auf Handel und Politik entstehen. In den letzten Lebensmittelskandalen hat sich zwar die Aufmerksamkeitsspanne der Öffentlichkeit als sehr kurz erwiesen, aber ein größerer Skandal mit menschlichen Gesundheitsschäden kann jederzeit die Nachfrage oder auch den Druck auf Regierungen drastisch verändern. Darüber hinaus kann man einen langsamen grundsätzlichen Wandel in den Präferenzen hinsichtlich der Lebensmittelqualität der KonsumentInnen beobachten. Wenn auch Bioprodukte immer noch sehr viel weniger verkauft werden als konventionelle Produkte, so hat sich doch ihr Marktanteil in den letzten Jahren kontinuierlich ausgeweitet. Dieser Trend allein wird jedoch kurz- und mittelfristig nicht ausreichen, über die Nachfrage die Nachhaltigkeit der Lebensmittelkette dramatisch zu verbessern.

Die vorliegende Untersuchung hat auch wichtige Forschungsthemen für die Zukunft identifiziert. So müssen die den Policy-Präferenzen der Akteure zugrunde liegenden ideellen Perspektiven der beteiligten Akteure tiefergehend untersucht werden. Hier wurde vor allem die Schwierigkeit der Veränderung der Perspektiven der öffentlichen Akteure von den Ergebnissen der Analyse angedeutet, ein Problem, das durch die aufgezeigte einseitige Vernetzung erschwert wird. Auch die Grundlagen der Vertrauensbeziehungen zwischen den Akteuren verdienen zusätzliche Aufmerksamkeit. Die hier aufgezeigten Reformhindernisse demonstrieren, dass die Entwicklung neuer politischer Möglichkeiten nicht ohne die gezielte Veränderung institutioneller Strukturen und die Öffnung ideeller Perspektiven nicht realisiert werden kann.

Insofern schließt diese Untersuchung mit einer pessimistischen Einschätzung der politischen Durchsetzbarkeit der aus der Perspektive der Nachhaltigkeit notwendigen Reformen in der Transparenzpolitik für Lebensmittel, speziell Schweinefleisch. Die Identifizierung von Ursachen für die mangelnde Durchsetzbarkeit von Reformen ist jedoch Voraussetzung für Fortschritt und ein wichtiger Beitrag, den die Wissenschaft für die Politik leisten kann. Aus

diesem Grund hoffen wir, dass unsere Studie einen zukunftsstiftenden Beitrag zur Zielsetzung der Nachhaltigkeit und Transparenz in der Lebensmittelkette leistet.

Referenzen

- Borgatti, S.P., Everett, M.G. und Freeman, L.C., (2002), Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis.
- Bradach, J.L. und R.G. Eccles, (1989), *Price, Authority and Trust: from Ideal Types to Plural Forms*, Annual review of Sociology: **15**: 97
- Carlsson-Kanyama, A., (1998), *Climate Change and Dietary Choices, How can Emissions of Greenhouse Gases from Food Consumption be Reduced?*, Food Policy, **23**: 277-293.
- Dooley, R.S. und G.E. Fryxell, (1999), *Attaining Decision Quality and Commitment from Dissent: the Moderating Effects of Loyalty and Competence in Strategic Decision-Making Teams*, Academy of Management Journal, **42** (4): 389-402.
- Erickson, B., (1978), *Some Problems of Inference from Chain Data*, in Schuessler, K.F. (ed), *Sociological Methodology*, pp. 276-302, San Francisco: Jossey-Bass.
- Feindt, P.H., (2004), *Motor der Demokratisierung oder der Exklusion? Zur Rolle und Bildung von Sozialkapital in Politiknetzwerken*, in A. Klein, K. Kern, B. Geißel und M. Berger (eds.), *Zivilgesellschaft, Demokratie und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*. Opladen: VS Verlag.
- Feindt, P.H., C. Canenbley, M. Gottschick, C. Müller und I. Roedenbeck, (2004), *Konflikte des Agrarsektors – eine Landkarte. Empirische Ergebnisse einer konflikttheoretischen Fundierung der Nachhaltigkeitsforschung*, Forschungsbericht des BIOGUM Projektes, Universität Hamburg.
- Friedkin, N.E., (1999), *Choice Shift and Group Polarisation*, American Sociological Review, **64** (6): 856-875.
- Friedkin, N.E. und E.C. Johnsen, (1999), *Social Influence Networks and Opinion Change*, Advances in Group Processes, 16: 1-29.
- Gerbens-Leenes, P.W., S. Nonhebel und W.P.M.F. Ivens, (2002), *A Method to Determine Land Requirements Relating to Food Consumption Patterns*, Agriculture, Ecosystems and Environment, 1755:1-12.
- Halweil, B. und D. Nierenberg, (2004), *Watching what we Eat*, in The Worldwatch Institute, *State of the World 2004: Special Focus on Consumer Society*, pp. 68-85, W.W. Norton & Company, New York, London.
- Heiskanen, E. und M. Pantzar, (1997), *Toward Sustainable Consumption: Two New Perspectives*, Journal of Consumer Policy, **20**(4): 409-442.
- Hecló, H., (1978), *Issue Networks and the Executive Establishment*, in A. King (ed), *The New American Political System*, Washington, DC: AEI.
- Jordan, G. und K. Schubert, (1992), *A Preliminary Ordering of Policy Network Labels*, Policy Sciences, **21**: 7-27.
- Kalfagianni, A., (2006), *Transparency in the Food Chain: Policies and Politics*. The University of Twente Press.
- Kalfagianni, A. und D. Fuchs. (2008). *Trust and Communication in Policy Networks: The Politics of Transparency in the Food Chain*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität. Sustainable Governance Discussion Paper 01/2008.
- Kenis, P. und V. Schneider, (1991), *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinising a New Analytical Toolbox*, pp. 25-59, in Marin, B. und R. Mayntz (eds), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Boulder: Campus Verlag/Westview Press.
- Laumann, E.O. und D. Knoke, (1987), *The Organisational State: Social Choice in National Policy Domains*, The University of Wisconsin Press.
- Leenders, R.Th.A.G., (2002), *Modeling Social Influence through Network Autocorrelation: Constructing the Weight Matrix*, Social Networks, **24**: 21-47.
- Marsh, D. und Rhodes, R.A.W., (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon.
- Pappi, F.U. und H.C.A. Henning, (1998), *Policy Networks: More than a Metaphor?*, Journal of Theoretical Politics, **10**(4): 553-575.
- Pappi, F.U., T. König, und D. Knoke, (1995), *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze: Ein deutsch-amerikanischer Vergleich*, Frankfurt/NewYork: Campus.
- Pluimers, F.H., P.W. de Leeuw, J.A. Smak, A.r.W. Elbers und J.A. Stegeman, (1999), *Classical Swine Fever in the Netherlands 1997-1998: a Description of Organisation and Measures to Eradicate the Disease*, Preventive Veterinary Medicine, **42**: 139-155.
- PVE, (2002), *Livestock, Meat and Eggs in the Netherlands*.
- Rhodes, R.A.W., (1981), *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot: Gower.
- Rhodes, R.A.W., (1990), *Policy Networks: a British Perspective*, Journal of Theoretical Politics, **2**(3): 293-317.
- Richardson, J.J. und A.G. Jordan, (1979), *Governing Under Pressure*, Oxford: Martin Robertson.
- Sabatier, P. und H. Jenkins-Smith (Hrsg.), (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview.

- Stokman, F. N. and J.M. Van den Bos, (1992), *A Two-Stage Model of Policymaking with an Empirical Test in the U.S. Energy Policy Domain*, *Research in Politics and Society*, 4: 219-253.
- Stokman, F.N. und J.M. Van den Bos (1994), *The Exchange of Voting Positions in the EC Council*, in Bueno de Mesquita B. und F.N. Stokman, *European Community Decision Making: Models, Applications and Comparisons*, Yale University Press, 161-184.
- Stokman, F. N. und R. Van Oosten, (1994), *The Exchange of Voting Positions: an Object-Oriented Model of Policy Networks*, in Bueno de Mesquita B. und F.N. Stokman, *European Community Decision Making: Models, Applications and Comparisons*, Yale University Press, 105-127.
- Stokman, F.N. und E.P.H. Zeggelink, (1996), *Is Politics Policy or Power Oriented? A Comparative Analysis of Dynamic Access Models in Policy Networks*, *Journal of Mathematical Sociology*, **21**: 77-111.
- Van Waarden, F., (1992), *Dimensions and Types of Policy Networks*, *European Journal of Political Research*, **21(1)**: 29-52.
- Yeung, R.M.W., J., Morris, (2001), *Food Safety Risk: Consumer Perception and Purchase Behavior*, *British Food Journal*, **103(3)**: 170-186.