

# Ernährungssystemrecht

*Tilman Reinhardt*

Wissenschaftlich und politisch besteht ein grundlegender Konsens über die Notwendigkeit einer Transformation der Ernährungssysteme. Dieser Beitrag beschreibt einige Kernelemente des Transformationsdiskurses und erläutert anhand von zehn Thesen mögliche Konsequenzen für das deutsche, europäische und internationale Agrar- und Lebensmittelrecht.

## *A. Transformation der Ernährungssysteme*

Im internationalen wissenschaftlichen und politischen Diskurs hat sich in den letzten Jahren der Begriff des Ernährungssystems (englisch: „food system“) bzw. der (nationalen, regionalen, lokalen) Ernährungssysteme durchgesetzt, um eine ganzheitliche Betrachtung der ökologischen und sozialen Auswirkungen der Produktion und des Konsums von Nahrungs- und Genussmitteln anzuregen. Der Begriff ist in der Regel mit der Forderung nach einer Transformation verbunden. Denn die Ernährungssysteme in Deutschland, der EU und vielen anderen Ländern weisen erhebliche Defizite hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit und Resilienz auf.<sup>1</sup>

Die Nahrungsmittelproduktion verursacht erhebliche Emissionen und negative Effekte für Biodiversität und globale Wasser- und Nährstoffkreisläufe.<sup>2</sup> Die planetaren Grenzen werden in mehrfacher Hinsicht überschritten. Gleichzeitig stellen Übergewicht und andere ernährungsbedingte nicht-übertragbare Krankheiten in der EU zentrale Probleme der öffentlichen Gesundheit dar, während in anderen Ländern Hunger und Mangelernährung fortbestehen – darunter zahlreiche Länder, aus denen in erheblichem Maße Agrargüter in die EU exportiert werden.<sup>3</sup> Die soziale Situation

---

1 Grundlegend: Joachim von Braun et al. (Hrsg.), *Science and Innovations for Food Systems Transformation*, 2023.

2 *Mike Asquith*, *Transforming Europe's Food System — Assessing the EU Policy Mix*, EEA Report No 14/2022.

3 *Boyd A. Swinburn et al.*, *The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change*, *The Lancet* 2019, 393 (10173).

der in der Nahrungsmittelproduktion Beschäftigten ist vielfach prekär: Gerade in der exportorientierten Produktion bestehen extreme Ungleichgewichte und Abhängigkeiten, die die Ernährungssicherheit gefährden.<sup>4</sup> Auch andere Risiken der öffentlichen Gesundheit hängen mit dem Ernährungssystem zusammen („one health“).<sup>5</sup>

Die Dynamiken komplexer Systemtransformationen sind Gegenstand des immer bedeutenderen Forschungsfelds der Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung, welches Erkenntnisse verschiedener natur-, und sozialwissenschaftlicher Disziplinen zusammenführt.<sup>6</sup> Lag der Fokus zunächst auf Veränderungen des Energiesystems, werden die Modelle und Forschungsansätze nunmehr auch auf viele andere sozio-technische Systeme angewendet, darunter nicht zuletzt das Ernährungssystem.<sup>7</sup> Recht und Governance spielen darin eine wichtige Rolle, auch wenn differenzierte juristische Erwägungen oft fehlen.

Verglichen mit dem Energiesystem erscheint das Ernährungssystem allerdings noch deutlich komplexer. Es erfasst die gesamte Menschheit, die mehrfach täglich Nahrungsmittel konsumiert. Ein großer Teil der Weltbevölkerung ist gleichzeitig produktiv in das Ernährungssystem eingebunden, in Landwirtschaft, Verarbeitung, Logistik, Gastronomie, usw. Lieferketten sind global und betreffen fast die gesamte Erdoberfläche. Landwirtschaft und Ernährung sind außerdem in vielerlei Hinsicht von existenzieller historischer, kultureller und religiöser Bedeutung.

Auch unabhängig von aktuellen Bemühungen um mehr Nachhaltigkeit ist das Ernährungssystem einer erheblichen Dynamik ausgesetzt. Klima- und andere Umweltveränderungen, zu denen die Landwirtschaft vielfach selbst beiträgt, verändern die Ausgangsbedingungen für die Produktion von Lebensmitteln. Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum führen zu einer ständig steigenden Nachfrage. Urbanisierung verändert Produktions- und Konsummuster. Die wachsende Bioökonomie sorgt für zusätzliche Konkurrenz um Flächen und Inputs.

---

4 *Lynnette M. Neufeld et al., Advance Equitable Livelihoods*, in: von Braun (Fn. 1), 135 (141 ff.).

5 *Sara N. Garcia et al., One Health for Food Safety, Food Security, and Sustainable Food Production*, *Frontiers in Sustainable Food Systems* 2020, 1.

6 *Jonathan Köhler et al., An Agenda for Sustainability Transitions Research: State of the Art and Future Directions*, *Environmental Innovation and Societal Transitions* 2019, 1.

7 Vgl. *Lisa Graaf et al., Transformationsorientierte Umweltpolitik für einen sozial- ökologischen Wandel des Ernährungssystems in Deutschland*, 2021, 19 ff.

Entsprechend komplex und vielgestaltig sind die die sozio-technischen „Lösungen“, die im politischen und wissenschaftlichen Transformationsdiskurs eine Rolle spielen. Sie betreffen alle Lieferketten und alle Schritte von Produktion bis Konsum. Sie umfassen Hochtechnologien und komplett neue Lebensmittel, vor allem aber auch soziale Praktiken.<sup>8</sup> Eine ganzheitliche Bemessung der Nachhaltigkeit dieser Lösungen ist dabei in aller Regel nicht trivial.

Von besonderer Relevanz für die Transformation sind Nahrungsmittel mit einem deutlich überproportionalen ökologischen und sozialen Fußabdruck:<sup>9</sup> Dazu gehören vor allem tierische Produkte, aber auch hochverarbeitete Produkte, Zucker und Alkoholika. Herausforderungen bezüglich ökologischer Nachhaltigkeit und öffentlicher Gesundheit gehen häufig Hand in Hand.<sup>10</sup> Gleichzeitig sind diese Produkte wirtschaftlich absolut dominant und teilweise von hoher sozialer, struktureller und kultureller Bedeutung. Zwischen verschiedenen Produktionssystemen bestehen erhebliche Unterschiede. Insofern geht es bei der Transformation einerseits um die Förderung nachhaltigere Produktionsweisen, andererseits aber auch um absolute Grenzen. Letztendlich kann allerdings kein einzelnes Produkt allein nachhaltig werden. Nachhaltigkeit bezieht sich immer auf ein gesamtes Bewirtschaftungssystem.

### *B. Transformation und Recht*

Die Transformation des Ernährungssystems impliziert eine Transformation des Rechts. Im deutschen Kontext wird in der Regel das Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen („Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation“<sup>11</sup>), als Ausgangspunkt angesehen. Auf internationaler Ebene ist die UN-Resolution

---

8 *Brit M. Bulah et al., Institutional Work as a Key Ingredient of Food Innovation Success: The Case of Plant-based Proteins, Environmental Innovation and Societal Transitions* 2023, 100697 (2).

9 *Walter C. Willett et al., Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on Healthy Diets from Sustainable Food Systems*, 2019.

10 *Michael Clark et al., Estimating the Environmental Impacts of 57,000 Food Products, Proceedings of the National Academy of Sciences* 2022.

11 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Hauptgutachten - Welt im Wandel - Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2. Aufl., 2011.

70/1 („Transforming our World“) und speziell das Sustainable Development Goal (SDG) 2 („zero hunger and healthy nutrition“) zentraler Bezugspunkt. Politische Meilensteine bilden die Farm-to-Fork-Strategie der EU,<sup>12</sup> der UN Food Systems Summit und die freiwilligen Leitlinien zu *Food Systems and Nutrition* (VGF SyN) des Welternährungsausschuss (CFS), oder die deutsche Zukunftskommission Landwirtschaft.<sup>13</sup> Sie geben Anlass zu verschiedenen nationalen, europäischen und internationalen Gesetzgebungsprojekten.

Die folgenden Thesen beschreiben pointiert idealtypische Tendenzen der Rechtsentwicklung im Zeichen der Transformation und schlagen dabei eine Brücke zu Erkenntnissen der Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung. Sie sind stark vereinfachend, unvollständig und nicht streng dogmatisch. Auch sind die politischen Dynamiken der Rechtsentwicklung natürlich nicht vorhersehbar. Trotzdem können sie vielleicht helfen, aktuelle Tendenzen zu verstehen und insbesondere verfassungsrechtlich besser zu bewerten. Mit dem Begriff „Ernährungssystemrecht“<sup>14</sup> soll von vorneherein verdeutlicht werden, dass die Entwicklung nicht an den Grenzen bestehender Rechtsgebiete Halt macht. Das betrifft vor allem das Agrar- und Lebensmittelrecht, aber auch weitere Gebiete wie das Wettbewerbs-, Umwelt-, Planungs- oder Steuerrecht.

### *C. Thesen zur Transformation des Ernährungssystemrechts*

#### I. Die Probleme sind auf Verfassungsebene angelegt

Die bestehenden rechtlichen Regelungen für Landwirtschaft, Ernährung und Umweltschutz verfolgen disparate und teilweise widersprüchliche Ziele. Sie fördern Strukturen, in denen einerseits zu viele Lebensmittel hergestellt werden, die Mensch und Planet krank machen, andererseits gravierende Versorgungsdefizite fortbestehen. Sie haben ihren Ursprung in Festlegungen des europäischen Primärrechts, Völkerrechts und nationalen Verfassungsrechts.

---

12 COM (2020) 381 final.

13 Zukunftskommission Landwirtschaft, Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, 2021.

14 In einem ähnlichen Sinne: *Marne Coit/Theodore A. Feitshans*, Food Systems Law - An Introduction for Non-Lawyers, 2021.

Die europäische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zielt gemäß Art. 39 AEUV auf eine Steigerung der Produktivität und des landwirtschaftlichen Einkommens, sowie Marktstabilisierung und Sicherstellung der Versorgung und günstiger Verbraucherpreise. Auch wenn die GAP in den vergangenen Jahrzehnten immer ökologischer ausgerichtet wurde, ist eine systemische oder gar transformative Konzeption nicht erkennbar.<sup>15</sup> Eine Steuerung der Produktion ist nicht intendiert. Eine Subventionierung erfolgt unabhängig davon, ob gesunde Nahrungsmittel produziert werden. Ökologisch werden nur Mindeststandards gesetzt, die offensichtlich nicht an den planetaren Grenzen ausgerichtet sind.<sup>16</sup> Bestimmte innovative Formen der Nahrungsmittelproduktion, wie etwa zelluläre Landwirtschaft oder *vertical farming*, werden von der GAP nicht erfasst. Die Integration von Agrar- und Umweltrecht ist unvollständig.<sup>17</sup>

Die Defizite der europäischen Politik werden durch nationale Instrumente der Umsetzung und Ergänzung nicht korrigiert. Und auch das internationale Agrar- und Handelsrecht ist ebenfalls nicht auf den Schutz der Umwelt, die Förderung öffentlicher Gesundheit oder auf einen Abbau von Abhängigkeiten und Ungleichgewichten ausgerichtet, sondern trägt im Gegenteil häufig zu einer Verschärfung eben dieser bei.

Das europäische Lebensmittelrecht zielt zentral auf Lebensmittelsicherheit und Verbraucherinformation zur Verwirklichung des Binnenmarkts. Zwar fußt die Basis-Verordnung (VO [EG] 168/2002) neben der Binnenmarktkompetenz u.a. auch auf der Gesundheitskompetenz in Art. 168 AEUV. Tatsächlich spielen gesunde Ernährung und Umweltschutz im Lebensmittelrecht kaum eine Rolle. Diese blinden Flecken des Sekundärrechts werden durch nationale Vorschriften kaum gefüllt.

Die Querschnittsklauseln des Primärrechts, insbesondere die in Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV, Art. 11 AEUV und Art. 37 GRCh verankerte nachhaltige Entwicklung und der Grundsatz der Kohärenz in Art. 13 EUV, begründen

---

15 *Giulia Bazzan* et al., Attaining Policy Integration through the Integration of New Policy Instruments: The Case of the Farm to Fork Strategy, *Applied Economics Perspectives and Policy* 2023, 803 (808).

16 *Katharine Heyl* et al., Achieving the Nutrient Reduction Objective of the Farm to Fork Strategy. An Assessment of CAP Subsidies for Precision Fertilization and Sustainable Agricultural Practices in Germany, *Frontiers in Sustainable Food Systems* 2023, 7:1088640 (10).

17 *Katharine Heyl* et al., The Common Agricultural Policy beyond 2020: A Critical Review in Light of Global Environmental Goals, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2020, 1 (2).

bislang keinen systemischen Steuerungsansatz, sondern dienen allenfalls der Legitimierung bestimmter Ergebniskorrekturen. Auch die individualrechtlich angelegten, nationalen und europäischen Grundrechte, und das Recht auf Nahrung gemäß Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt bilden kein Korrektiv. Die verfassungsrechtliche Verankerung planetarer Grenzen hat mit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts gerade erst begonnen. Das Recht, in einer gesunden Umwelt zu leben, existiert nur als verfassungspolitisches Postulat.<sup>18</sup>

## II. Ernährungssystemrecht entsteht in partizipativen und polyzentrischen Strukturen

Die verfassungsrechtlich vorgezeichnete Trennung der Rechtsgebiete und Politiken setzt sich in einer institutionellen Trennung fort. Es haben sich regulatorische Silos herausgebildet, in denen sich nicht nur Regelungsziele und -instrumente, sondern auch Governance-Strukturen pfadabhängig voneinander wegentwickelt haben. Das Paradigma des Binnenmarktes führt in den meisten Gebieten zu einer Zentralisierung auf EU-Ebene (Maximalharmonisierung).

Im Einklang mit Erkenntnissen der neuen Institutionenökonomik wird im Transformationsdiskurs die Bedeutung partizipativer und polyzentrischer Governance mit Bottom-Up-Elementen betont.<sup>19</sup> Dies bedeutet einerseits die Aktivierung zusätzlicher Regelungsebenen, andererseits neue Ansätze zur Einbeziehung der Betroffenen.

In diesem Sinne steigt zunächst die Relevanz mitgliedstaatlicher Regulierung, die die „Lücken“ des europäischen Rechtsrahmens ausfüllt. In der Agrarpolitik eröffnet das *new delivery* Modell der GAP größere Spielräume für nationale Politikgestaltung. Auch im Lebensmittelrecht gibt es zunehmend Beispiele für nationale Initiativen, beispielsweise beim Front-of-Pack Nutrition Labelling (NutriScore) oder Alkoholwarnhinweisen. Angesichts der eklatanten Defizite des bestehenden Rahmens, kann der „Wettbewerb der Rechtsordnungen“ durchaus eine adäquate Antwort auf die komplexe Transformationsaufgabe darstellen.<sup>20</sup>

---

18 Vgl. *Ferdinand von Schirach*, Jeder Mensch, 2021.

19 *Elinor Ostrom*, Understanding Institutional Diversity, 2005, 259.

20 Vgl. *Tilman Reinhardt*, Alkoholregulierung in der Europäischen Union, ZLR 2023, 577 (569).

In Fortsetzung der bisherigen Entwicklung kommt außerdem privaten Akteuren, Branchenverbänden und Zertifizierungsorganisationen eine wichtige Rolle bei der rechtlichen Transformation zu. Um ihr Handeln effektiv zu steuern, bedarf es verschiedener regulatorischer Ansätze, etwa einer Flexibilisierung des kartellrechtlichen Rahmens für koordiniertes Handeln zur Förderung von Nachhaltigkeit und Gesundheit,<sup>21</sup> oder Regeln zur Nachhaltigkeitskommunikation (green claims, s.u.).

Großes Potenzial wird schließlich der kommunalen Ernährungspolitik zugemessen.<sup>22</sup> Dabei erfolgt im Rahmen des Milan Food Policy Pact auch eine autonome internationale Koordinierung und Weiterentwicklung der Handlungsansätze, so wie es auch im Bereich des Klimaschutzes der Fall ist.<sup>23</sup>

Die Transformation betrifft aber nicht nur die Frage, wer Regeln setzt, sondern auch das „Wie“. Auf allen Ebenen zeigt sich insofern eine Proliferation partizipativer Elemente. Die Verbindung zwischen Nachhaltigkeit und Partizipation ist im allgemeinen Nachhaltigkeits-Diskurs<sup>24</sup> und speziell auch im europäischen Green Deal<sup>25</sup> anerkannt. Insofern besteht eine direkte Beziehung zwischen dem Green Deal und der Konferenz zur Zukunft Europas.<sup>26</sup> Tatsächlich hat die Konferenz die Ansätze des Green Deal und der Farm-to-Fork-Strategie ausdrücklich bestätigt und ihnen dadurch zusätzliche Legitimation verliehen.<sup>27</sup> In Deutschland ist die Transformation des Ernährungssystems der erste Gegenstand für neue Formate der deliberativen Demokratie, namentlich dem 2023 initialisierten Bürgerrat „Ernährung im Wandel“<sup>28</sup>.

Neben deliberativen Formaten nach dem „Zufallsprinzip“ werden als Ergebnis des UN Food Systems Summit nationale Multi-Stakeholder-Dialogprozesse wie die deutsche Zukunftskommission Landwirtschaft durchge-

21 Vgl. etwa die Neuregelung in Art. 210a VO(EU) 1308/2013.

22 *Nevin Cohen*, Roles of Cities in Creating Healthful Food Systems, *Annual Review of Public Health* 2022, 419; *Daniel Polman/Giulia Bazzan*, Governance Tools for Urban Food System Policy Innovations in the Milano Urban Food Policy Pact, *European Urban and Regional Studies* 2023.

23 *Helmut Aust*, Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris, *ZUR* 2018, 656.

24 *Eva Lohse/Birgit Peters*, Sustainability through Participation?, 2023, 1 (2 ff.).

25 COM (2019) 640 final, Kapitel 1 Absatz 3.

26 *Josephine van Zeben*, The European Green Deal: The Future of a Polycentric Europe?, *European Law Journal* 2020, 300 (302).

27 COM (2022) 404 final.

28 Vgl. BT-Drucksache 20/6709.

führt. Auch im Rahmen von kommunaler und sektoraler Politikgestaltung spielen Multi-Stakeholder-Formate eine zunehmende Rolle.<sup>29</sup>

Aus juristischem Blickwinkel sind die genannten Partizipationsformate der verbindlichen Rechtssetzung vorgelagert.<sup>30</sup> Das bedeutet aber keineswegs, dass sie weniger relevant sind, oder keine rechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit verdienen. Im Gegenteil! Zunächst kann ihnen eine gewisse normative Bedeutung nicht abgesprochen werden, da sie zumindest für die einberufenden Institutionen eine politische Verantwortlichkeit erzeugen.<sup>31</sup> Vor allem aber zielen sie aus Sicht der Transformationsforschung auf potenziell entscheidendere Hebelpunkte: Sie betreffen nicht nur einzelne Entscheidungen, sondern die dahinter liegenden Werte und Strukturen.<sup>32</sup> Es manifestiert sich in ihnen eine neue „food democracy“<sup>33</sup>, die zur Compensation des „systematischen Nachhaltigkeitsdefizit der repräsentativen Demokratie“<sup>34</sup> beiträgt.

Neben der „unverbindlichen“ Partizipation kann die Bedeutung von Beteiligung im engen juristischen Sinne für die Transformation zunehmen, wie das immer wichtigere Feld des Klimaschutzrechts anhand der sog. Klimaklagen zeigt.<sup>35</sup> Bisher spielen zwar beispielsweise die Beteiligungs- und Klagerechte der Aarhus-Konvention oder gar private Klagen im Agrar- und Ernährungsbereich nur eine geringe Rolle. Dies kann sich im Hinblick auf rechtliche Entwicklungen, gestiegene Erfahrungswerte der betreffenden Akteure und eine größere Problemsensibilität aber ändern.

Die EU-Kommission allein wird die Rolle als „Motor der Transformation“ jedenfalls nicht füllen können. Zwar können Vertragsverletzungsverfahren, wie etwa zum niederländischen und deutschen Düngerecht, tiefgrei-

---

29 Vgl. bspw.: *Annelie Sieveking, Thomas Schomerus*, Beiräte als Instrument einer Ernährungswende, *Natur und Recht* 2020, 680.

30 Vgl. *Birgit Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung, 2020, 46 ff.

31 Vgl. *Nils Grosche*, Ein demokratisches Experiment zur Zukunft Europas - Zur Konferenz zur Zukunft Europas, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2022, 16 (32).

32 Vgl. *Donella Meadows*, Thinking in Systems, 2008, 145 ff.

33 *Hanna Schebesta / Jeroen Candel*, Game-changing Potential of the EU’s Farm to Fork Strategy, *Nature Food* 2020, 586, 588; *Jana Baldy, Sylvia Kruse*, Food Democracy from the Top Down? State-Driven Participation Processes for Local Food System Transformations towards Sustainability, *Politics and Governance* 2019, 68.

34 *Wolfgang Kahl*, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, 64.

35 *Frank Fellenberg*: Rechtsschutz als Instrument des Klimaschutzes – ein Zwischenstand, *NVwZ* 2022, 913.

fende Veränderungen anstoßen.<sup>36</sup> Allein die Zeiträume derartiger Verfahren sind mit den politisch vorgegebenen Zielen und der wissenschaftlich beschriebenen Dringlichkeit der Transformation aber nicht vereinbar. Latenzen, etwa bei der Realisierung der nationalen GAP-Strategiepläne, sind unvermeidbar. Die disruptive Agenda<sup>37</sup> der Farm-to-Fork-Strategie scheint von der politischen Realität mittlerweile eingeholt.

### III. Das Ernährungssystemrecht braucht neue und gezielte Steuerungsinstrumente

Im Bereich der Landwirtschaft scheint vor allem der flächendeckende Subventionsansatz der GAP mit dem transformativen Anspruch grundlegend unvereinbar. Ob die GAP ihre strukturellen Ziele erreicht, ist unklar. In jedem Fall werden die ökologischen Ziele trotz zunehmend „grüner“ Ausrichtung verfehlt und es ergeben sich sogar negative ökologische Effekte.<sup>38</sup> Subventionen verhindern möglicherweise auch nachhaltige Innovationen.<sup>39</sup> Unabhängig vom Transformationsdiskurs scheint die GAP auch mit den Erweiterungsplänen der EU unvereinbar. Zur Förderung eines nachhaltigen Ernährungssystems müssen Subventionen an Gemeinwohlleistungen gekoppelt sein, die gleichzeitig konsequenter und noch stärker automatisiert kontrolliert werden.

Neben der Agrarpolitik gewinnt Ordnungsrecht an Bedeutung, um einen stabilen Rahmen und Anreize für nachhaltige Praktiken und Innovationen zu geben (z.B. im Bereich des Boden- und Pflanzenschutzes). Dazu kommt eine stärkere Steuerung der Produktion, z.B. durch nationale und europäische Proteinstrategien oder planungsrechtliche Ansätze.<sup>40</sup> Zielführend ist möglicherweise auch die Übernahme von Steuerungsansätzen aus anderen Rechtsgebieten, wie etwa die „Besten verfügbaren Techniken“<sup>41</sup> im Bereich

36 Vgl. die Beihilfegenehmigungen der Kommission für das neue niederländische Stilllegungsprogramm für Tierhaltung (PM vom 2.5.2023).

37 *Kai Purnhagen*, Hat das LFGB noch eine Zukunft? Über europäische Harmonisierung, Reform und Disruption, ZLR 2021 735 (744).

38 *Bazzan et al.* (Fn. 15), 804 ff.

39 *Tilman Reinhardt*, The Farm to Fork Strategy and the Digital Transformation of the Agrifood sector, Applied Economics Perspectives and Policy 2022, 819 (833).

40 Vgl. *Wolfgang Köck*, Deutschland braucht für die Agrarwende ein Landwirtschaftsgesetz, ZUR 2022, 129 f.

41 Vgl. *Stefan Möckel*, Best Available Techniques as a Mandatory Basic Standard for More Sustainable Agricultural Land Use in Europe?, Land Use Policy 2015, 342.

der Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU oder Flottengrenzwerte bei Kraftfahrzeugen gemäß VO (EU) 2019/631 und VO (EU) 2019/1242. Im bislang eher „staatsfreien“ Raum der Ernährung geht es um vielfältige Maßnahmen zur Förderung gesunder Ernährungsumgebungen (vgl. These 6). Die Ernährungssystem-Perspektive regt dabei an, Symptome und Ursachen nicht zu verwechseln, etwa im Bereich der Lebensmittelverschwendungen.<sup>42</sup>

#### IV. Das Ernährungssystemrecht braucht ein stimmiges Leitbild

Im europäischen Transformationsdiskurs avanciert die ökologische/biologische Produktion gemäß VO (EU) 848/2018 (Öko-Verordnung) zunehmend zum Leitmodell nachhaltiger Lebensmittelproduktion.<sup>43</sup> Die Farm-to-Fork-Strategie gibt das Ziel vor, bis zum Jahr 2030 einen Anteil von 25 % ökologisch bewirtschafteter Agrarfläche zu erreichen. Die aktuelle Bundesregierung geht darüber sogar noch hinaus und verspricht im Koalitionsvertrag, die gesamte Landwirtschaft am Ökolandbau auszurichten.

Tatsächlich kann ein rechtliches Leitmodell für die politische Steuerung der Transformation Vorteile bieten, z.B. hinsichtlich Kommunikation, staatlicher Förderung oder Synergien bei Kontrolle. Auch sprechen einige grundsätzliche Erwägungen für den „Ökolandbau“ als Leitbild. Die Öko-Verordnung bietet einen europaweit einheitlichen und robusten gesetzlichen Rahmen. Über drei Jahrzehnte hinweg wurde eine integrierte Kontrollinfrastruktur etabliert und auf allen Ebenen viel Erfahrung und ein hoher Bekanntheitsgrad aufgebaut.

Entscheidend ist allerdings die Frage, ob die ökologische Produktion auch tatsächlich die Nachhaltigkeit fördert. Ohne Zweifel weist der Ökolandbau gegenüber vielen praktizierten konventionellen Anbausystemen ökologische Vorteile auf. Er hat vielfältige Innovationen hervorgebracht, von der Produktion (mechanischer und biologischer Pflanzenschutz) bis hin zu der Vermarktung, die auch für die konventionelle Produktion von Nutzen sind. Gleichwohl gibt es kritische Punkte. Dabei geht es sowohl um Einzelaspekte, z.B. die (Nicht-)Zulassung bestimmter Pflanzenschutz- (z.B.

---

42 Rudolf Messner et al., From Surplus-to-Waste: A Study of Systemic Overproduction, Surplus and Food Waste in Horticultural Supply Chains, *Journal of Cleaner Production* 2021, 123952 (1).

43 Vgl. die Erwägungsgründe 4 und 17 sowie Art. 5 der Öko-Verordnung, VO (EU) 2018/848.

Phosphonate<sup>44</sup>) oder Düngemittel (z.B. Struvite<sup>45</sup>), aber auch um generelle Fragen: Warum kann nur bodengebundene Produktion ökologisch sein (gleichzeitig aber auch die Gewinnung von Salz), und Aquakultur nur in Oberflächengewässern?<sup>46</sup> Warum werden bestimmte Technologien und externe Inputs kategorisch ausgeschlossen?<sup>47</sup> Die strengen Regeln für die Verarbeitung erschweren die Ausweitung der Produktion, ohne zwingend ökologische Vorteile zur bringen. Bei einer globalen Betrachtung stellt sich schließlich die Frage, ob geringere Erträge nicht zu einem insgesamt höheren Flächenverbrauch führen.<sup>48</sup>

Angesichts immer weiter gehender Ansätze zur finanziellen und anderweitigen Förderung der ökologischen/biologischen Produktion (z.B. auch bei der öffentlichen Vergabe oder der Umsatzsteuer) können diese Punkte auch normativ nicht ignoriert werden. Dabei scheint es nicht zwingend, und aktuell auch kaum realistisch, die „Koexistenz“<sup>49</sup> zwischen ökologischer/biologischer und konventioneller Produktion aufzugeben. Die Öko-Verordnung wurde gerade erst umfassend reformiert, und es besteht eine über Jahrzehnte aufgebaute Verbrauchererwartung an „Natürlichkeit“. Entsprechend sieht beispielsweise der Kommissionsvorschlag zu neuen Züchtungstechnologien vor, dass diese im Ökolandbau nicht zur Anwendung kommen sollen.<sup>50</sup> Auch bei Beibehaltung der Koexistenz muss aber sichergestellt sein, dass andere Formen nachhaltiger Produktion äquivalent gefördert werden, und die ökologische/biologische Produktion nicht

44 *Maria Chiara Manghi et al.*, The Use of Phosphonates in Agriculture. Chemical, Biological Properties and Legislative issues, *Chemosphere* 2021, 131187.

45 *Jessica Stubenrauch et al.*, How to Legally Overcome the Distinction between Organic and Conventional Farming Governance Approaches for Sustainable Farming on 100% of the Land, *Sustainable Production and Consumption* 2021, 1 (10f.).

46 *Tilman Reinhardt et al.*, Regulatory Frameworks for Aquaponics in the European Union, in: Goddek, Simon et al. (Hrsg.), *Aquaponics Food Production Systems*, 2020, 501 (513).

47 *Kai Purnhagen et al.*, Europe's Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals?, *Trends in Plant Science* 2021, 600 (605).

48 *Eva-Marie Meemken/Matin Qaim*, Organic Agriculture, Food, Security, and the Environment, *Annual Review of Resource Economics* 2018, 39 (57).

49 *Jonas Mekhalfia/Arlette Greitens*, Koexistenz ökologischer und konventioneller Landbauformen, *ZUR* 2022, 594.

50 Vgl. Erwägungsgrund 23 des Vorschlags einer Verordnung über mit bestimmten neuen genomischen Techniken gewonnene Pflanzen und die aus ihnen gewonnenen Lebens- und Futtermittel sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/625, COM (2023) 411 final.

zu zusätzlichen negativen ökologischen Auswirkungen führt. In diesem Zusammenhang bedürfen auch die Governance-Regeln (z.B. Besetzung, Begründungstiefe und Wissenschaftlichkeit des sog. EGTOP<sup>51</sup>-Komitees) einer kritischen Überprüfung.

## V. Ernährungssystemrecht schafft einen kohärenten und effektiven Rahmen für Qualität, Sicherheit, Nachhaltigkeit und Authentizität

Das europäische Lebensmittelrecht zielt auf Lebensmittelsicherheit und Verbraucherinformation. Regelungen zur Qualität von Primärprodukten haben einen agrarrechtlichen Hintergrund in der gemeinsamen Marktorganisation der VO (EU) 1308/2013. Bei verarbeiteten Produkten spielt private Normung eine entscheidende Rolle. Staatliche Sonderregimes bestehen etwa für die ökologische/biologische Produktion (s.o.) und geographische Herkunftsbezeichnungen.

Zwischen den Regeln zu Sicherheit, Qualität und Nachhaltigkeit bestehen verschiedene Widersprüche, die in einem Ernährungssystemrecht aufzulösen sind. Unmittelbar greifbare Beispiele betreffen etwa Haltbarkeitsdaten, Rückstandsgrenzen oder das Verhältnis von Qualitätsnormen und „nachhaltigen“ Ersatzprodukten. Die Entscheidung TofuTown<sup>52</sup> oder die geltenden Regeln für vegane Produkte im Deutschen Lebensmittelbuch werfen verschiedene Fragen nach Verhältnismäßigkeit, Kohärenz und Wissenschaftlichkeit auf. Hier bedarf es einer zukunftsorientierten legislativen Klarstellung, wie dies zuletzt im Weinrecht durch Regeln zu interspezifischen Kreuzungen von Rebsorten und (teilweise) entalkoholisierten Produkten erfolgt ist.<sup>53</sup>

Ein besonderes Augenmerk verdienen zudem besondere Qualitätsregeln, insbesondere zu geographischen Herkunftsbezeichnungen, die für Teile der europäischen Lebensmittelwirtschaft von fundamentaler Bedeutung sind. Sie wurden durch Rechtsprechung des EuGH<sup>54</sup> und internationale Abkommen (TRIPS und bilaterale Abkommen) in den letzten Jahrzehnten

---

51 Expert Group for Technical Advice on Organic Production.

52 EuGH, Urteil vom 14. Juni 2017, C-422/16, ECLI:EU:C:2017:458 – TofuTown.

53 *Tilman Reinhardt*, Innovation und Nachhaltigkeit im Weinrecht, in: Möstl, Markus/Purnhagen, Kai (Hrsg.), *Die Regulierung von Innovationen im Lebensmittelktor*, 2023, 119 (133).

54 Vgl. bspw. EuGH, Urteil vom 2. Mai 2019, C-614/17, ECLI:EU:C:2019:344 – Manchego.

erheblich gestärkt. Es erscheint widersinnig, wenn gerade rechtlich besonders geförderte Produkte und Produktionsweisen ökologische Schäden verursachen<sup>55</sup>, statt als Vektoren für nachhaltige Praktiken zu fungieren<sup>56</sup>. Insofern soll im aktuellen Überarbeitungsprozess des Geoschutz-Rahmens eine stärkere Orientierung an Nachhaltigkeitszielen ermöglicht werden.<sup>57</sup> Entsprechender Anpassungen wird es auch bei anderen staatlichen oder privaten Qualitätsstandards bedürfen.

Basis aller effektiven sicherheits-, qualitäts- und nachhaltigkeitsbezogenen Regulierung, insbesondere aller marktbasierter Mechanismen, ist die Gewährleistung von Lebensmittelauthentizität. Die horizontale Kontrollverordnung VO (EU) 2017/625 erfasst insofern bereits nahezu alle relevanten Rechtsgebiete. Gleichwohl zeigt sich in der Praxis, dass auch in hochregulierten Lieferketten erheblicher Betrug möglich ist.<sup>58</sup> Die zunehmenden technischen Möglichkeiten müssen insofern noch effektiver genutzt werden. Dabei muss aber gleichzeitig sichergestellt sein, dass das Recht nicht faktisch diejenigen benachteiligt, die strenger kontrolliert werden, wie es aktuell beispielsweise bei ökologischen Produkten der Fall ist. Einer größeren Kohärenz bedürfen schließlich die Regeln zur Sanktionierung. Trotz erheblicher öffentlicher Interessen ergibt sich faktisch oft eine Privilegierung des Lebensmittelbetrugs gegenüber anderen Betrugssachverhalten. Dazu kommen Vollzugsdefizite (etwa bei Betrug in der Außer-Haus-Verpflegung) und praktische Schwierigkeiten in der grenzüberschreitenden Verfolgung.

---

55 Vgl. für die geschützte Ursprungsbezeichnung Prosecco: *Stefano Ponte*, Bursting the Bubble? The Hidden Costs and Visible Conflicts behind the Prosecco Wine 'Miracle', *Journal of Rural Studies* 2021, 542.

56 *Emilie Vandecandelaere* et al., The Geographical Indication Pathway to Sustainability: A Framework to Assess and Monitor the Contributions of Geographical Indications to Sustainability through a Participatory Process, *Sustainability* 2021, 7535.

57 Vgl. COM (2022) 134 final, Art. 4, Section 1a; *Michael Loschelder*, Geografische Angaben zwischen Kennzeichenrecht und Instrument der gemeinsamen Agrarpolitik, *GRUR* 2023, 601 (602).

58 *Sabine Kulling* et al., The Setup of the National Reference Centre for Authentic Food (NRZ-Authent) in Germany, *European Journal of Lipid Science and Technology* 2019, 121, 1900023.

## VI. Ernährungssystemrecht betrifft vor allem die Nachfrage nach Lebensmitteln

Allein durch produktions- oder produktbezogene Veränderungen kann die Transformation zu einem nachhaltigen Ernährungssystem nicht verwirklicht werden. Letztlich kann nur das Gesamtsystem nachhaltig sein. Ein besonderer Fokus zukünftiger Rechtsentwicklung liegt insofern auf der Nachfrageseite. Im Einklang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen geht es um die Gestaltung gesunder Ernährungsumgebungen.<sup>59</sup>

Regelungen, die auf eine bessere Information der VerbraucherInnen abzielen, z.B. durch verständliche Nährwertkennzeichnung (Nutri-Score) oder überprüfbare Nachhaltigkeitsaussagen (Green Claims) sind dabei nur ein erster Schritt. Daneben geht es auch um (vermeintlich) „harte“ Maßnahmen wie Warnhinweise, Werbeverbote, steuer- und planungsrechtliche Instrumenten, gleichzeitig aber auch um (vermeintlich) „weiche“ Ansätze der Verhaltenssteuerung (z.B. Nudging). Ein wesentlicher Hebel besteht außerdem bei öffentlichen Ernährungsumgebungen, in Kitas, Schulen, Krankenhäusern und öffentlichen Kantinen. Der vergaberechtliche Rahmen der Richtlinie 2014/24/EU ermöglicht schon jetzt eine weitgehende Orientierung an Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung. Entscheidend ist aber häufig die vorgelegte Frage, was überhaupt beschafft wird (Beschaffungsfreiheit). Verschiedene Instrumente können dazu beitragen, das Angebot gesünder und nachhaltiger zu gestalten. Große praktische Relevanz könnte insofern der medial bereits kontrovers diskutierten Überarbeitung der Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung zukommen.

Verfassungsrechtlich stellt sich die Frage nach den Grenzen staatlicher Nachfragesteuerung. Eine differenzierte Bewertung kann dabei naturgemäß nur für konkrete Maßnahmen erfolgen. Entscheidend ist aber letztlich der grundrechtliche Ausgangspunkt: Teilweise wird vertreten, dass das lebensmittelrechtliche Verbraucherleitbild einer staatlichen Steuerung enge Grenzen setze.<sup>60</sup> Tatsächlich sieht das Grundgesetz aber nicht nur eine negative Freiheit von staatlicher Intervention vor, sondern auch eine positive

---

59 Vgl.: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, 2020; Science Advice for Policy by European Academies, Towards Sustainable Food Consumption, 2023.

60 *Udo di Fabio*, Staatliche Ernährungspolitik und Verfassung, ZLR 2021, 169 (179).

Freiheit im Sinne einer freien Entfaltung der Persönlichkeit: „Der Mensch ist nur dann positiv frei, wenn nicht nur das Recht, sondern auch die ihn prägenden sozialen, wirtschaftlichen, edukativen oder psychologischen Faktoren (u. a.) ihm den Freiraum ermöglichen, diese Freiheit zu leben.“<sup>61</sup> Wissenschaftliche Erkenntnisse dürfen bei der Bestimmung der Freiheit nicht ignoriert werden. Auch das Sozialstaatsprinzip ist zu beachten, wenn die real existierenden Ernährungsumgebungen soziale Ungleichheiten zunehmend verschärfen. Entsprechend dem Klimabeschluss sind schließlich intertemporale Aspekte der Freiheit zu berücksichtigen.

Eine stärkere Regulierung der Nachfrage entspricht insofern keiner Abweichung vom Menschenbild des Grundgesetzes, sondern im Gegenteil einer Anerkennung der realen Komplexität von Ernährungsentscheidungen in einem globalen Ernährungssystem. Sie ist verfassungsrechtlich nicht nur als rechtfertigungspflichtige Beschränkung von Freiheit zu werten, sondern kann – im Gegenteil – auch gerade zur Verwirklichung persönlicher Freiheit beitragen. Besonders bei öffentlichen Einrichtungen stellt sich insofern eher die Frage, ob nicht sogar eine staatliche Pflicht zur Schaffung gesunder und nachhaltiger Ernährungsumgebungen besteht.

## VII. Das Ernährungssystemrecht schafft einen Rahmen für nachhaltige Innovation

Sowohl für das deutsche als auch für das europäische Recht wird ein Innovationsprinzip von Verfassungsrang postuliert.<sup>62</sup> Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 UN-Sozialpakt fordert die volle Nutzung der technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung. Zwar ist die Innovationsförderung nur eines von mehreren Steuerungsparadigmen staatlicher Innovationsregulierung neben Rationalisierung, Demokratisierung, Risikovorsorge und anderen.<sup>63</sup> Im Lichte der Dringlichkeit und Relevanz sozio-technischer Innovation für die Transformation scheint die Bedeutung dieser Funktion allerdings besonders hoch.

Die Ergebnisse der Innovationssystemforschung zeigen, dass Regulierung die Entwicklung von Innovationssystemen auf vielfältige Weise po-

---

61 José Martinez et al., Faire Ernährungsumgebungen gestalten, ZLR 2021, 589 (604).

62 Christian Calliess, Das Innovationsprinzip – Ein neues europäisches Rechtsprinzip?, ZEuS 2021, 125 (131).

63 Iris Eisenberger, Innovation im Recht, 2016, 4.

sitiv beeinflussen kann.<sup>64</sup> Es geht nicht nur um die Ermöglichung von unternehmerischem Experimentieren, etwa in Regulatory Sandboxes und Living Labs, sondern auch um die gezielte Lenkung des Innovationsprozesses, die Legitimation von Innovationen oder die Beendigung bestehender Praktiken (Exnovation<sup>65</sup>). Gleichzeitig können vermeintlich innovationsfördernde Instrumente wie geistiges Eigentum auch innovationshemmende Wirkung haben.<sup>66</sup> Gleiches gilt für Subventionen, selbst wenn sie auf ökologische Praktiken abzielen. Eine kritische Überprüfung der Innovationsoffenheit ist insofern für jedes einzelne lebensmittelrechtliche Teilgebiet angezeigt. Das Ernährungssystemrecht muss einen Rahmen bieten, der die Verbreitung von Innovationen fördert, die die Auswirkungen auf Klima, Ressourcen und Biodiversität und menschliche Gesundheit verringern.

Als Gegenspieler des Innovationsprinzips wird – gerade bei Themen der Bioökonomie – häufig das in Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV verankerte Vorsorgeprinzip gesehen. Dem liegt ein verkürztes Verständnis des Vorsorgeprinzips zugrunde. Im Kontext dynamischer Veränderungen, insbesondere durch den Klimawandel, geht es immer um die Abwägung verschiedener Risiken.<sup>67</sup> Der Einsatz bestimmter Kulturarten wird in einigen Gebieten nur bei entsprechendem züchterischem Fortschritt noch möglich sein. Auch andere Regeln, die auf der Annahme statischer Ökosysteme basieren, z.B. zu invasiven Arten oder geographischen Herkunftsbezeichnungen, geraten unter Druck. Das Innovationsprinzip steht dem Vorsorgeprinzip insofern nicht entgegen.<sup>68</sup> Es beeinflusst seine Auslegung und ergänzt es im Hinblick auf das Staatsziel nachhaltiger Entwicklung.

---

<sup>64</sup> *Tilman Reinhardt*, Regulation of Digital Agriculture: A Law and Economics Perspective, in: Mathis, Klaus/Tor, Avishalom (Hrsg.), *Law and Economics of the Digital Transformation*, 2023, 443 (445).

<sup>65</sup> Vgl. *Lisa Graaf* et al. (Fn. 7), 32 ff.

<sup>66</sup> Vgl. *Axel Metzger/Herbert Zech*, COVID-19 als Herausforderung für das Patentrecht und die Innovationsförderung, *GRUR* 2020, 561 (568).

<sup>67</sup> *Christian Calliess*, Vorsorgeprinzip, planetare Grenzen und Climate Engineering, *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht* 142, 1 (36).

<sup>68</sup> *Calliess* (Fn. 62), 142.

## VIII. Das Ernährungssystemrecht ist digital by default

Der Digitalisierung kommt bei der Auflösung von Zielkonflikten und Verwirklichung einer systemischen Perspektive eine zentrale Rolle zu<sup>69</sup>: Ökologisch verspricht eine präzise, datenbasierte Landwirtschaft einen effektiveren Schutz von Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und anderen Ressourcen. Gleichzeitig können digitale Lösungen die Effizienzen steigern, das Risikomanagement verbessern, direktere Vermarktungswege eröffnen und zu größerer Transparenz in der Lebensmittelproduktion beitragen.

Rechtlich ergeben sich im Hinblick auf das „umfassende Zielsystem Landwirtschaft 4.0“<sup>70</sup> verschiedene Fragen: Ein zentrales Thema ist die Entwicklung einer adäquaten Datengovernance, die den erheblichen öffentlichen Interessen an Agrardaten gerecht wird. Individuelle Entscheidungen betreffen ökologische Gemeingüter. Daten sind außerdem für kollektive Lernprozesse, etwa im Bereich der Klimaanpassung oder Kohlenstoffsequestration von hoher Relevanz. Eine paradigmatische Orientierung am Schutz privater Daten („Datensouveränität“) scheint insofern zweifelhaft. Dies gilt umso mehr, als auf Seiten der Anbieter innovativer Technologielösungen eine Konzentration auf wenige global agierende Unternehmen zu beobachten ist.

Ein weiteres zentrales Thema ist die Digitalisierung der Verwaltung. Sie ist essenzielle Voraussetzung für eine effektive politische Steuerung. Ange-sichts des hohen Mechanisierungsgrads können im Agrarsektor dabei möglicherweise auch zunehmend Ansätze direkter Technologieregulierung verwirklicht werden („regtech“, Technoregulation, *algorithmic sustainability*). So können beispielsweise zulässige Verfahren (z.B. beim Pflanzenschutz) vom Staat direkt als maschinenlesbare Daten zur Verfügung gestellt werden („*Law as Code*“).<sup>71</sup> Auch das digitale Flächenüberwachungssystem gemäß Art. 66 Abs. 1 c VO (EU) 2021/2116 schafft Potenziale für eine zunehmende Integration von Subventionen und ordnungsrechtliche Regulierung.

---

69 Reinhardt (Fn. 39), 821.

70 Ines Härtel, Agrarrecht 4.0 – Digitale Revolution in der Landwirtschaft, in: Frenz, Walter (Hrsg.): Handbuch Industrie 4.0: Recht, Technik, Gesellschaft, 2020, 429 (432).

71 Resa Mohabbat Kar et al., Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar, 2019, 10 f.

## IX. Das Ernährungssystemrecht ist global

Ernährungssysteme sind global, also muss auch das Ernährungssystemrecht global sein. Schon jetzt ist das europäische Lebensmittelrecht – unilateral – international ausgerichtet, um freien Handel und Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten.<sup>72</sup> Dazu kommt die ungeschriebene Orientierung ausländischer Produzenten an europäischen Normen der Lebensmittelqualität und -sicherheit (sog. Brussels Effect<sup>73</sup>).

Im Rahmen der Transformationsdebatte geht es um die Verringerung des ökologischen und sozialen Fußabdrucks europäischer Ernährungssysteme. Ökologisch betrifft dies einerseits die Umwelteffekte inländischer Produktion (z.B. Emissionen) andererseits die Verlagerung von Umwelteffekten in Lieferketten (*leakage*, exportierte Toxizität). Sozial geht es vor allem um Abhängigkeiten und globale Ernährungssicherheit.

Beispiele für neue unilaterale Instrumente bieten die Gesetzgebungsvorhaben zu Sorgfaltspflichten in der Lieferkette und zu entwaldungsfreien Lieferketten. Diskutiert werden z.B. auch sog. *mirror clauses* oder Produktions- bzw. Exportverbote bei Pflanzenschutzmitteln.<sup>74</sup> Der unilaterale Ansatz bringt allerdings verschiedene Herausforderungen mit sich. Rechtlich stellt sich die Frage der Vereinbarkeit mit Welthandelsrecht. Praktisch geht es um Zielgenauigkeit und Verlagerungseffekte. Eine Verschärfung von Regeln kann auch unerwünschte Konsequenzen haben, wenn etwa die strengeren Regeln zur Gruppenzertifizierung der neuen Ökoverordnung die Zertifizierung bei vielen tropischen Agrarprodukten praktisch in Frage stellen.

Unilaterale Maßnahmen bedürfen insofern einer bilateralen und multilateralen Flankierung. Das überarbeitete Advanced Framework Agreement zwischen der EU und Chile sieht beispielsweise ein eigenes Kapitel zu nachhaltigen Ernährungssystemen vor. Auch im multilateralen Bereich gibt es – trotz zunehmender geopolitischer Spannungen und anhaltender Schwächen der UN und WTO-Systeme – Beispiele für konstruktives Handeln: Einen Meilenstein bilden bspw. Richtlinien des Ausschusses für Welternährungssicherheit (CFS). Der UN Food Systems Summit brachte zwar keine verbindlichen Vereinbarungen, aber ist Ausgangspunkt nationaler

---

72 Vgl. Erwägungsgrund 23 der Basis-Verordnung.

73 *Ana Bradford*, The Brussels Effect, Northwestern University of Law Review 2012, 1.

74 *Alan Matthews*, Implications of the European Green Deal for Agri-food Trade with Developing Countries, European Landowners' Organization, 2022, 9 ff.

Dialogprozesse, die auch eine Chance für eine Veränderung internationaler Aushandlungsprozesse bieten. Bezuglich des SDG 2 ist es nach langer Diskussion mittlerweile gelungen, ein einheitliches Indikatorframework abzustimmen.<sup>75</sup> Von potenziell großer Bedeutung ist auch das Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) mit seinen vier Langzeit- und 23 Aktionszielen, darunter dem Ziel, bis 2030 30 % der Erdoberfläche unter Schutz zu stellen.

Eine Baustelle ist die Integration der Landwirtschaft in das internationale Klimaschutzrecht. Bisher wurde mit dem Korinivia bzw. Sharm el Sheikh Joint Work on Agriculture lediglich ein schwacher Koordinierungsrahmen etabliert. Eine transformative Rolle könnte potenziell auch vom Codex Alimentarius ausgehen (vgl. die politischen Forderungen nach einem „Codex Planetarius“). Schließlich spielt die internationale sektorale Regulierung eine wichtige Rolle. Ein Beispiel bietet die internationale Organisation für Rebe und Wein (OIV), die in den vergangenen Jahren verschiedene grundlegende Resolutionen zu Nachhaltigkeitsthemen und Digitalisierung verabschiedet hat.

## X. Im Transformationsprozess emergiert eine Ernährungsverfassung

Die Probleme sind auf Verfassungsebene angelegt (vgl. These 1). Sie sind auf Verfassungsebene zu lösen. Im Transformationsprozess kommt es zu einer Hierarchisierung von Normen und der Herausbildung übergeordneter Rechte und Prinzipien. Diese können als Verfassung des Ernährungssystems begriffen werden.

Natürlich ist diese Ernährungsverfassung kein unmittelbar fassbares Dokument. Sie ist „fuzzy“, verteilt auf Quellen unterschiedlicher Herkunft und Rechtsqualität, teilweise ungeschrieben und in verschiedener Hinsicht im Fluss. Das ändert aber nichts daran, dass ihre Elemente gelten. Zu ihnen zählen nicht nur Staatsziele (z.B. die Einhaltung der planetaren Grenzen<sup>76</sup> oder die öffentliche Gesundheit als Element des Sozialstaats), sondern auch Grund- und Menschenrechte sowie Grundfreiheiten, die im Lichte der

<sup>75</sup> Pietro Gennari, Dorian Kalamvrezos Navarro, The Challenge of Measuring Agricultural Sustainability in All Its Dimension, *Journal of Sustainability Research* 2020, 1 (9 ff.).

<sup>76</sup> Vgl. auch Jessica Stubenrauch, Übertragbarkeit des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutz auf andere Umweltbereiche am Beispiel Phosphor, *ZUR* 2021, 617 (623).

Transformation „positiv“ neu zu denken sind. Die Verfassung enthält auch ein „Organisationsrecht“, d.h. die Strukturprinzipien einer transformativen Governance und neuen Ernährungsdemokratie. Der in der Farm-to-Fork-Strategie angekündigte europäische Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme<sup>77</sup> könnte einige dieser Aspekte legislativ näher spezifizieren.

Die Transformationsforschung diagnostiziert gerade im Bereich der Landwirtschaft und Ernährung ein großes Bedürfnis nach Politikintegration und fordert gleichzeitig einen vielfältigen Mix an Politikmaßnahmen.<sup>78</sup> Rechtstechnisch hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass es bei „Großvorhaben“ wie dem digitalen Binnenmarkt, zu einer Proliferation disparater Rechtsakte kommt und Querschnittsfragen vernachlässigt werden.<sup>79</sup>

Die Offenlegung der Ernährungsverfassung stellt insofern eine relevante und genuin rechtswissenschaftliche Aufgabe dar. Entsprechend dem Thema der diesjährigen Jungen Tagung Öffentliches Recht erfordert sie einen internationalen, intra- und interdisziplinären Ansatz. Gefragt ist eine globale Perspektive, das Zusammendenken verschiedener Rechtsgebiete und die Einbeziehung der Erkenntnisse anderer Disziplinen. Die „Nachhaltigkeit“ geht in ihrer Mehrdimensionalität und Komplexität weit über andere offene Rechtsbegriffe hinaus.<sup>80</sup> Der Prozess ihrer Juridifizierung<sup>81</sup> steht in vielerlei Hinsicht noch am Anfang. In der Transformationsforschung ist in den vergangenen Jahrzehnten ein internationaler Diskurs entstanden, der natur- und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zusammenführt. Es wäre für alle Seiten gewinnbringend, wenn sich die Rechtswissenschaft stärker daran beteiligt.

---

77 Vgl. COM (2020) 381 final, Annex 1 Nr.1.

78 Bazzan et al. (Fn. 15), 809 m.w.N.

79 Matthias Schmid, Auf dem Weg zu verständlichem, vollziehbarem Recht: Hindernisse und Potentiale, in: Brönncke, Tobias/Willburger, Andreas/Bietz, Sabine (Hrsg.), Verbraucherrechtsvollzug, 2020, 367 (368).

80 Wolfgang Kahl, Nachhaltigkeitsverfassung, 2018, 139.

81 Klaus Mathis, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, 63.