

STANDPUNKTE: *Ulrich Köpke*

Durch Verbraucherschutz einen Käufermarkt für Öko-Produkte erhalten

Die Agrarpolitik muß für den ökologischen Landbau attraktivere Anreize schaffen

Die Konturen der künftigen Agrar-, Umwelt-, und Verbraucherschutzpolitik werden deutlich. Die "Ökologisierung" der landwirtschaftlichen Produktion verfolgt zwei Oberziele: in einem ersten Segment die verstärkte Förderung der Umstellung auf den ökologischen Landbau von derzeit 2,5 auf 10 Prozent Flächenanteil in fünf und auf 20 Prozent in zehn Jahren; in einem zweiten Segment die Umsteuerung des konventionellen Landbaus auf "naturnahe" und tiergerechte Erzeugung.

Die Ausdehnung des ökologischen Landbaus (erstes Segment) wird zunächst durch konsequentes Nutzen der EU-rechtlichen Vorgaben verfolgt werden müssen. Seine vielfältigen positiven Umweltleistungen müssen mit attraktiveren Anreizen sowohl für die Umstellung auf ihn wie für seine Beibehaltung honoriert werden, und zwar mit Flächenprämien von mindestens 500 DM je Hektar. Diese Leistungen bestehen in der Sicherstellung hoher Gewässer- und Trinkwasserqualität, rückstandsfreien Nahrungsmitteln, bis zu 60 Prozent Reduktion beim Einsatz fossiler Energieträger, deutlicher Minderung des Treibhauseffektes, tiergerechter Haltung, in Naturschutz und oftmals positiven Effekten auf das Landschaftsbild.

Die systemimmanenten Umweltleistungen des ökologischen Landbaus sind in dessen Organisationsprinzip begründet. Im Ideal verfolgt er das Ziel des landwirtschaftlichen, weitgehend in sich geschlossenen Betriebsorganismus (Synonym: organischer Landbau). Im Sinne der tradierten Vorstellungen des Bonner Agrarökonomen Theodor Brinkmann sucht der organische Landbau den differenzierenden, zur Spezialisierung drängenden Kräften des Marktes durch Vielseitigkeit und dadurch erreichte Systemstabilität sowohl unter ökologischen als auch ökonomischen Aspekten zu begegnen. Die Nachhaltigkeitskriterien erfüllt der ökologische Landbau umfänglicher als alle anderen Formen der Landbewirtschaftung.

Die lange Historie des ökologischen Landbaus in Deutschland und der hier entwickelte weltweit größte Markt für dessen Produkte sollten die vermehrte Umstellung auf diesen Landbau tragen können, ebenso der Nachholbedarf: Österreich, Schweden und Dänemark haben 10 Prozent Flächenanteil mit zum Teil deutlich höheren Fördersätzen schon fast erreicht. Analysen des Verbraucherverhaltens bestätigen, daß hierzulande ausgeprägtes Interesse an Öko-Produkten besteht. Deren Marktdurchdringung ist aber noch gering und hat damit die Nachfrage begrenzt. Doch der Lebensmitteleinzelhandel ist willig. Neben dem Naturkostfachhandel bieten die Handelsketten Öko-Produkte zum Teil mit Eigenmarken an.

Das künftig gesteigerte Mengenaufkommen wird zudem die Verkaufspreise - nicht notwendigerweise die Erzeugerpreise - durch niedrigere Logistik- und Distributionskosten weiter absenken. Der Vergleich mit konventionell erzeugter Premiumware ergibt schon heute häufig nur geringe Preisdifferenzen.

Flankierende Maßnahmen wie ein Öko-Prüfzeichen mit hohem Bekanntheitsgrad können den Absatz der Produkte weiter fördern, doch müssen sowohl das deutsche Öko-Prüfzeichen als auch das EU-Öko-Siegel als graphisch mißlungen angesehen werden. Frühere Vorschläge eines nationalen Tandemzeichens, das eine Verwechslungen vermeidende Modifikation des bekannten CMA-Gütezeichens mit den Öko-Verbandszeichen verbindet, sollten nun erneut überdacht werden, um kostensenkende Synergieeffekte für die Wiedererkennung beim weniger informierten Verbraucher zu nutzen.

Die Verbraucher werden allerdings nicht sogleich umfänglich mit Öko-Produkten des Inlands versorgt werden können. Anerkannt werden die Betriebe erst nach zweijähriger Umstellungszeit. Zeitweilige Mangelsituationen werden zum Teil durch Importe ausgeglichen werden können. Doch mit zunehmender Entfernung werden die Öko-Bilanzen ungünstiger, ein Umstand, der in der Verbraucheraufklärung hin zur im Rahmen der Subsidiarität wünschenswerten verstärkten regionalen Vermarktung berücksichtigt werden muß.

Die strukturelle Vielfalt der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland läßt einen Umstellungsschub und daraus folgende Preiseinbrüche für Öko-Produkte kaum befürchten. Die heftige Reaktion zahlreicher deutscher Agrarökonomen (F.A.Z. vom 17. Januar) ist, nachsichtig beurteilt, vielleicht verständlich, weil sie die Verlautbarungen von Regierungsseite, die Betriebe des konventionellen Landbaus seien auf "naturnahen" Landbau umzusteuern, mißverstanden haben als denjenigen "naturnahen Landbau", der als (ebenfalls) synonyme Bezeichnung des ökologischen Landbaus exklusiv und geschützt ist, obwohl ihn die Verlautbarungen gar nicht gemeint haben.

Für das zweite Segment der agrarischen Erzeugung, den nichtökologischen Landbau, werden Mindeststandards festgelegt. Darüber hinausgehende Leistungen einer umweltverträglichen und tiergerechten Erzeugung mit daran gebundenen Prämienzahlungen, ebenso wie ein dafür zu entwickelndes Prüfzeichen müssen - auch wegen der eindeutigen Abgrenzung zum ökologischen Landbau - wohlüberlegt werden. Die Bindung von Prämienzahlungen an Umweltauflagen ("Cross Compliance") führt zu hohem Verwaltungsaufwand. Auch gilt: Je treffgenauer die Indikatoren für die angestrebte Honorierung ökologischer Leistungen ergebnisorientiert erhoben werden müssen, je kostenaufwendiger ist das Verfahren. Im Vergleich dazu verfügt der ökologische Landbau schon über ein effizientes, in den Preisen bereits eingespiegeltes Zertifizierungs- und Kontrollsystem, was seine Attraktivität aus der Sicht der Politik deshalb weiter steigern könnte.

Für durchrationalisierte Ackerbaubetriebe, die auch in Deutschland zu Weltmarktpreisen erzeugen können, wird gewiß ein Segment mit den Kennzeichen hoher spezieller Intensität verbleiben. Sie wären neben den beiden anderen das dritte Segment des Landbaus. Insgesamt wird der wettbewerbliche wohlstandssteigernde Weg auch bei zunehmender "Ökologisierung" fortgesetzt werden. Inwieweit in diesen Weg Wohlfahrtseffekte geminderter Umweltbelastungen und klarer ökologischer Vorteile einmünden, wird von den beteiligten Akteuren abhängen. Dabei sind die Interessen der Landwirte und Verbraucher möglicherweise leichter vereinbar als Interessen des Agrobusiness, zu dessen Selbstverständnis der zu erwartende Wandel aber von jeher gehören sollte.

Der Verbraucherschutz wird neben effizienten Kontroll- und Überwachungssystemen bei Produktion und Verarbeitung im zweiten Segment der Verbraucheraufklärung wohl einen besonderen Stellenwert zumessen. Die Verbraucherinformation könnte damit zum Katalysator der weiteren Entwicklung und Durchsetzung der agrar- und umweltpolitischen Ziele werden. Doch weiterhin kann die Nachfrage das Angebot bestimmen. Der Käufermarkt bleibt erhalten. Bevormundung des Verbrauchers durch unsensibles Umsteuern auf einen Angebotsmarkt ist nicht zu befürchten.

Diese Entwicklung wird im Hinblick auf die gemeinsame europäische Agrarpolitik schon deshalb Unterstützung in Brüssel erhalten, weil sich die Förderung der Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit der Landwirtschaft, der Schutz der Verbraucher und die Sicherung einer hohen Lebensmittelqualität mit den ursprünglichen Intentionen der Agenda 2000 decken.

Professor Dr. Ulrich Köpke ist Leiter des Instituts für Organischen Landbau der Universität Bonn.