

Tag des Ökologischen Landbaus am 28.1.2005 in Berlin

Bio-Lebensmittel in der Bürokratiefalle?

Die EU-Öko-Verordnung zwischen Verbraucherschutz und Überregulierung

Ökologische Lebensmittelwirtschaft nicht verhindern, sondern ermöglichen!

Die EU-Öko-Verordnung entschlacken und ihre Umsetzung harmonisieren

Dr. Alexander Gerber, BÖLW

Die Entstehung der Regeln der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft war – von den Gesetzmäßigkeiten einer freien sozialen Marktwirtschaft aus betrachtet – etwas Besonderes und Ungewöhnliches. Denn Restriktionen werden in unserem Wirtschaftssystem in aller Regel vom Gesetzgeber erlassen und umfassen im Wesentlichen folgende vier Aspekte:

- Produkt- und damit Verbrauchersicherheit
- Soziale Standards (z.B. Einkommensverteilung, Rentenversicherung)
- Umweltschutz und
- Wirtschaftspolitik (z.B. Steuern, Vermeidung von Monopolen)

Im Wirtschaftssektor Landwirtschaft sind die Eingriffe zur Marktordnung durch die agrarpolitischen Maßnahmen besonders stark. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaft sind entweder Ergebnis des gesellschaftlichen und politischen Diskurses oder sie sind notwendig, um das Wirtschaftssystem stabil zu erhalten. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen muss sich der einzelne Wirtschaftsbeteiligte bewegen und strebt dabei Gewinnmaximierung an.

Einen ganz anderen Ursprung haben die Richtlinien der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft. Die Pioniere des Ökologischen Landbaus waren unzufrieden und besorgt über die Auswirkungen der konventionellen Landwirtschaft auf Natur, Umwelt und Gesundheit. Auswirkungen, die sie alle im eigenen Betrieb, an den eigenen Tieren oder gar am eigenen Leib wahrnehmen konnten. Ihr Gewissen verlangte Handeln. So waren es ethische Gründe, die sie aus eigenem Antrieb, freiem Unternehmertum und selbstbestimmt den Ökologischen Landbau entwickeln ließen. Im Zusammenschluss mit Gleichgesinnten wurden Verbände gegründet, und man gab sich gemeinsam Richtlinien. Ihre Einhaltung war Kern des Berufsethos. Und in unserem Zusammenhang besonders wichtig: *Die Weiterentwicklung der Richtlinien war Sache der Landwirte selbst!*

Für die so – aus der Überzeugung, mit Erde, Pflanzen und Tieren richtig umzugehen – erzeugten Produkte musste jetzt der Markt erschlossen werden. Der Markt hat sich zu dem entwickelt, was er heute ist, weil Bauern, Verarbeiter und Händler von der Sache und ihrem Handeln überzeugt waren und damit im Markt aktiv geworden sind. Nur sehr vereinzelt gab es Initiativen von Verbrauchern, die Bio-Lebensmittel gefordert hätten. Und ganz nebenbei

gesagt: Wenn die Mitglieder all der Initiativen, bei denen man eine Affinität zu Bio-Lebensmitteln vermuten würde, wie z.B. Umweltverbände, Bio-Lebensmittel kaufen würden, wären wir schon einen bedeutenden Schritt weiter.

Klar ist aber auch, die Bio-Branche entwickelte sich nur deshalb so erfolgreich, weil sie mit den angebotenen Produkten auf vorhandene Bedürfnisse von Verbrauchern stieß. Immer mehr Menschen wollen unbelastete, tier- und umweltgerecht erzeugte, schmackhafte Lebensmittel.

Ein wachsender Markt, wie der Bio-Markt, macht den Zugang zu ihm auch aus wirtschaftlichen Gründen interessant. Das ist gut so und hat zur Dynamik der Marktentwicklung beigetragen! Bio-Lebensmittel haben aber nur eine Chance, wenn die Qualität stimmt. Qualität heißt in unserem Zusammenhang auch Produktsicherheit: Die Erzeugung, die Verarbeitung und der Handel entsprechend der Richtlinien muss garantiert werden können. Durch den Preisabstand zu konventionellen Produkten besteht immer die potenzielle Gefahr einzelner Betrügereien. Diese Gründe machten es erforderlich, neben den privatrechtlichen Richtlinien *für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft einen gesetzlichen Mindeststandard mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen. Deshalb stehen wir voll und ganz hinter dem Prinzip der EU-Öko-Verordnung und ihren inhaltlichen Grundsätzen.* An ihrem Entstehungsprozess haben sich die deutschen Öko-Verbände intensiv beteiligt.

Mit umso größerer Sorge sehen wir die heute mit der EU-Öko-Verordnung verbundene Entwicklung. Lassen Sie mich unter den drei Stichwörtern Inhalt, Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-Öko-Verordnung auf diese Situation eingehen.

Inhalt

Im Kern dient die EU-Öko-Verordnung dem Schutz der Verbraucher. Sie soll sicherstellen dass Bio drin ist, wo Bio drauf steht. Das bedeutet im Wesentlichen dreierlei:

- Für Erzeugung, Verarbeitung und Handel von Bioprodukten gelten die Grundsätze eines möglichst geschlossenen Betriebskreislaufs, einer umwelt- und tiergerechter Produktion, des Verzichts auf Verwendung chemisch-synthetischer Pflanzen- und Düngemittel, Ressourcenschonung und die schonende Verarbeitung von Lebensmitteln, möglichst ohne Zusatzstoffe.
- Die EU-Öko-Verordnung gewährleistet, dass als „Öko“ oder „Bio“ ausgelobte Lebensmittel entsprechend den von den oben genannten Grundsätzen abgeleitete Regeln der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft erzeugt und verarbeitet werden. Wichtig ist festzuhalten, dass sich das Bioprodukt durch seinen Produktionsprozess definiert und nicht durch die Analyse seiner Inhaltsstoffe.
- Schließlich soll sie Betrugsfälle, bei denen z.B. konventionelle Ware zu Öko-Ware umdeklariert wird, verhindern.

Diese Aspekte der Verbrauchersicherheit dienen aber genauso den Wirtschaftsbeteiligten, denn sie ermöglichen den Verkauf der erzeugten und verarbeiteten Produkte als Bio-Produkte und gewährleisten damit entsprechende Preisaufschläge. Die Einhaltung ist also Zugangsvoraussetzung zum Bio-Markt.

Ein größtmöglicher Verbraucherschutz steht im Spannungsfeld zwischen Machbarkeit auf der einen und Risiko auf der anderen Seite. Sowohl bei der Machbarkeit als auch bei der Risikoorientierung sehen wir eine Schiefelage der EU-Öko-Verordnung.

Um das Risiko zu minimieren, ist die EU-Öko-Verordnung so angelegt, dass sie versucht alle Eventualitäten der Wertschöpfungskette zu regeln. In so einem komplexen System wie der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft ist dies aber nahezu ein Ding der Unmöglichkeit.

Daraus folgt Dreierlei:

1. Es werden immer neue Regelungslücken entdeckt, die dann geschlossen werden sollen.
Beispiel: Es wurde geregelt, wann konventionelles Saatgut eingesetzt werden darf, erst dann hat man gemerkt dass eine entsprechende Regelung für Saatgutmischungen fehlt.
2. Es entsteht eine hohe Regelungsdichte an Stellen mit wenig Risiko und an Stellen mit hohem Risiko bleiben Lücken.
Bleiben wir beim Beispiel der Saatgutmischungen: Eine Saatgutmischung mit 70% Öko-Anteil z.B. für Gründüngung oder Bienenweiden gilt als verfügbar in Öko-Qualität, wenn mindestens 70% des Saatguts aus Öko-Saaten bestehen. Ist dies nicht der Fall, muss für jede einzelne Mischungskomponente eine Einzelgenehmigung beantragt werden. Dabei ist die Bedeutung für die Bodenfruchtbarkeit hoch, der Aufwand für den Bauern im Verhältnis sehr hoch und die Bedeutung für den Verbraucherschutz gleich null. Hingegen besteht das größte Sicherheitsrisiko nach wie vor beim Umschlagen von offen gelagertem Schüttgut.
3. Bestehende Regelungen werden überinterpretiert, bzw. wenig pragmatisch umgesetzt.
Beispiel: Milch von Tieren, in deren Futter zufällige und unvermeidbare Verunreinigungen von GVOs festgestellt wurden, wird gesperrt.
4. Es gibt Genehmigungsaufgaben, die völlig überflüssig sind, weil es zur Genehmigung gar keine Alternative gibt. Dies ist nebenbei auch juristisch bedenklich (präjudizierter Ausgang).
Beispiel: Für den Einsatz von Vitaminen in der Tierfütterung – über dessen Notwendigkeit allgemeiner Konsens besteht – muss jedes Jahr ein schriftlicher und begründeter Einzelantrag gestellt werden, in einigen Bundesländern sogar mit tierärztlicher Bestätigung der Notwendigkeit.

Das bedeutet:

1. Der Aufwand (Kenntnis und Beachtung von Auflagen, Antragstellung, Kontrolle) und damit die Kosten werden für die Wirtschaftsbeteiligten immer größer.
2. Die unternehmerische Gestaltungsfreiheit wird immer geringer und die Produktion in den Betrieben immer stärker durch Regelungen bestimmt. Haben wir uns einst von der „Rezeptelandwirtschaft“ verabschiedet, die z.B. einen bestimmten Schädling einfach mit einem bestimmten Mittel bekämpft, um das Agrarökosystem als

Ganzes zu verstehen und mit großem Können zu gestalten, wird heute die EU-Öko-Verordnung mehr und mehr zum Rezept, mit dem das Vorgehen vorgegeben wird.

Der Unmut unter den Wirtschaftsbeteiligten wird so immer größer, die Bereitschaft umzustellen immer kleiner. Damit droht die EU-Öko-Verordnung zu einem Hemmnis für die Ausdehnung der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zu werden, anstatt Ihr einen verlässlichen Rahmen für die Weiterentwicklung zu bieten.

Mit zwei Bildern möchte ich Ihnen diese Situation veranschaulichen:

Ein Balken stützt die Querstreben einer Dachkonstruktion. Er bietet die Sicherheit, dass das Dach nicht einstürzt. Dabei hat er eine bestimmte Belastungsgrenze. Muss er zuviel Querstreben stützen oder wird das Gewicht der Dachkonstruktion zu groß, birst er. Übertragen auf unsere Situation bedeutet das: Auch wir brauchen ein Dach, das Sicherheit bietet, aber es muss so konstruiert sein, dass diejenigen, die es tragen – die Wirtschaftsbeteiligten –, nicht von der Last erdrückt werden.

Dazu ein Bild, das vielleicht die Gefühlslage der Landwirte, Verarbeiter und Händler deutlich macht: Jeder weiß, Kinder brauchen feste und klare Regeln, damit sie sich gesund entwickeln können und zu ihrem Schutz. Gleichzeitig brauchen sie ihren Freiraum. Kritisiert man unentwegt an Ihnen herum und gängelt sie in allem, was sie tun, es anders oder besser zu machen, beraubt man sie des notwendigen Freiraums, in dem sie sich weiterentwickeln können, übertragen auf unsere Situation: in dem sie sich unternehmerisch entfalten können.

Umsetzung

Die Umsetzung der EU-Öko-Verordnung ist ein weiteres Problem. Im Beitrag von Otto Schmid wurde deutlich, dass Interpretationsunterschiede auf europäischer Ebene bestehen. Verglichen mit Deutschland wird die EU-Öko-Verordnung in einigen Ländern zu lasch umgesetzt und vor allem kontrolliert. Das schafft natürlich Wettbewerbsnachteile. Bemerkenswert in diesen Fällen ist aber, dass dort oft die Wirtschaftsbeteiligten selbst, also z.B. Handelspartner, für die notwendigen Qualitätssicherungsmaßnahmen sorgen, um schwarze Schafe ausfindig zu machen.

Ebenso gibt es aber Beispiele anderer Länder, wo in Fällen geringen Risikos pragmatischere Lösungen gefunden werden als bei uns (z.B. bei der Genehmigung von Saatgutmischungen).

Aber damit nicht genug der Interpretationsunterschiede. In Deutschland ist die Umsetzung der EU-Öko-Verordnung Ländersache. Die Folge davon ist, dass einzelne Inhalte der Verordnung in jedem Bundesland anders interpretiert werden. Auch das bedeutet Wettbewerbsverzerrungen. Und es bedeutet einen hohen Aufwand für die Kontrollstellen, die in der Regel bundesweit tätig sind. Sie müssen in jedem Bundesland die Verordnung anders kontrollieren und deshalb die entsprechenden Vorschriften aktuell vorhalten.

Die EU wurde gegründet, um Handelsbeziehungen in einem europäischen Binnenmarkt zu vereinfachen. Im Falle der Umsetzung der EU-Öko-Verordnung führt sie aber zu einer Kleinstaaterei, die wirtschaftsschädigend ist. An solchen Stellen entpuppt sich unsere föderale Struktur als eine echte Fessel. Auch für diesen Themenbereich wäre es deshalb so wichtig gewesen mit der Föderalismuskommission einen Schritt weiter zu kommen. Wir bedauern ihr Scheitern sehr.

Hingegen freuen wir uns sehr, dass wir mit der Länderarbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (LÖK), in der die für die Umsetzung der EU-Öko-Verordnung zuständigen Landesbehörden zusammengeschlossen sind, zusammen mit den Kontrollstellen in einen konstruktiven Dialog treten konnten. In einigen Fragen konnten länderübergreifend Konsens und konstruktive Lösungen gefunden werden. Das begrüßen wir ausdrücklich, ebenso wie die Bereitschaft, künftig bei allen offenen Fragen zusammenzuarbeiten.

Doch trotz dieser konstruktiven Zusammenarbeit offenbart sich auch hier das Dilemma: Die Absprachen zwischen den Ländern in der LÖK haben keine Verbindlichkeit. So wurde von dem gemeinsamen Treffen, das wir mit der LÖK hatten, ein Protokoll erstellt, das vom Vorsitzenden der LÖK gegengezeichnet wurde, nur damit anschließend von einem Landesvertreter einige der Ergebnisse wieder in Frage gestellt wurden.

Aus unserer Sicht brauchen wir deshalb dringend ein Gremium mit Vertretern der Wirtschaftsbeteiligten in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft, der Kontrollstellen und der LÖK, das gemeinsam Interpretationen der Öko-Verordnungen erarbeitet, die von den Ländern in Anerkennung der Kompetenz dieses Gremiums auch umgesetzt werden.

Hier müssen die Länderministerien in die Pflicht genommen werden. Entsprechende Gespräche werden wir führen.

Weiterentwicklung

Die EU-Öko-Verordnung ist einer ständigen Weiterentwicklung unterworfen. Aber diese Weiterentwicklung liegt nicht mehr in der Hand der Bauern, der Wirtschaftsbeteiligten selbst. Die Verordnung ist zu einer Verordnung der Brüsseler Behörden und der Ministerien der Mitgliedsländer geworden: Keine Selbstbestimmung mehr, sondern Fremdbestimmung!

Es obliegt uns Verbänden, mit großen Anstrengungen die Änderungen in die richtige Richtung zu lenken oder Schlimmeres zu verhüten. Das gelingt nicht immer, wenngleich ich die konstruktive Zusammenarbeit mit dem BMVEL und der BLE in dieser Sache nicht unerwähnt lassen möchte. Aber auch Deutschland kann sich mit seiner Position nicht immer durchsetzen, und die Abstimmung wird komplizierter, je mehr Länder beteiligt sein werden.

Damit möchte ich zu den Schlussfolgerungen überleiten.

Eine Frage die sich aufdrängt: Wäre eine vollständige Reform der EU-Öko-Verordnung angezeigt? - Wir meinen nein! An einer solchen Aufgabe würden sich alle Beteiligte überheben

– bei ungewissem Ausgang. Der Sack müsste neu aufgemacht und die Diskussion mit noch mehr Mitgliedsstaaten geführt werden.

Wir plädieren daher für eine schrittweise Verbesserung durch beharrliches Abarbeiten der entsprechenden Punkte. Kommissarin Fischer-Boel hat angekündigt, dass sie das Kontrollverfahren nach Anhang III einer Revision unterziehen möchte. Wir werden dafür Vorschläge vorlegen.

Eine Regelung aller Einzelfragen durch die EU-Öko-Verordnung wird nicht möglich sein. Deshalb plädieren wir bei der Weiterentwicklung der Verordnung für ein Konzept der Risikoorientierung. Das bedeutet einerseits ausreichenden Aufwand dort, wo große Risiken bestehen, und andererseits Entschlackung und Augenmaß dort, wo aus Sicht des Verbraucherschutzes kaum etwas erreicht werden kann, bei gleichzeitig hohem Aufwand für Erzeuger, Verarbeiter oder Händler.

Erste Schritte in eine solche Richtung werden derzeit bei der Neufassung des EU-Fleisch- und Hygienerechts gegangen. Hier werden keine detaillierten Vorschriften erlassen, sondern es bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen, die Hygieneziele durch risikoorientierte Maßnahmen zu erreichen.

Ein stärker risiko- und verbraucherschutzorientiertes – und deshalb effektives und machbares – Regelungs-, Kontroll- und Qualitätssicherungssystem kommt den Interessen der Bio-Branche doppelt entgegen.

Keine andere Branche reagiert so sensibel auf Unregelmäßigkeiten oder gar Skandale. Unser ureigenstes Interesse sind hohe Qualität und möglichst rückstandsfreie Produkte. Deshalb unternehmen unsere Mitglieder selbst größte Anstrengungen der Qualitätssicherung und für den Verbraucherschutz, z.B.:

- strengere Verbandsrichtlinien
- Rückstandsmonitoring
- 100% Biofütterung
- obligatorische Trennung von Warenströmen

Die Erzeugung, Verarbeitung und der Handel von Bio-Produkten brauchen klare, strenge, aber handhabbare Regeln. Diese müssen zwei Anforderungen entsprechen:

- den Grundprinzipien der Bio-Branche von Natur-, Umwelt- und Tierschutz sowie
- dem Verbraucherschutz.

An diesen Zielen muss sich Inhalt, Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-Öko-Verordnung orientieren. Dabei brauchen die Leistungsträger, also Unternehmer in Landwirtschaft, Verarbeitung und Handel, Luft zum Atmen.

Lassen Sie uns diese beiden Prinzipien zur Grundlage der weiteren Zusammenarbeit machen! Nur dann wird es uns gelingen, die weitere Ausdehnung des Bio-Marktes nicht zu hemmen, sondern zu fördern!