

Tag des Ökologischen Landbaus am 28.1.2005 in Berlin

Bio-Lebensmittel in der Bürokratiefalle?

Die EU-Öko-Verordnung zwischen Verbraucherschutz und Überregulierung

Von der Selbstverpflichtung zum Gesetz

Geschichte, Intention und Umsetzung der EU-Öko-Verordnung – eine kritische Würdigung

Dr. Manon Haccius, Alnatura GmbH

Im Folgenden wird der Versuch einer kritischen Würdigung der Entstehung und Umsetzung der EU-Verordnung Ökologischer Landbau unternommen.

Anfänge in den 1920ern

Die Pioniere des Ökologischen Landbaus handelten aus Sorge um die Bodenfruchtbarkeit, um den Erosionsschutz, die Saatgutqualität, die Qualität der erzeugten Lebensmittel und ihren Einfluss auf die im weitesten Sinne verstandene Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Menschen, die diese Produkte aßen. Landwirte arbeiteten mit Naturwissenschaftlern und Medizinern zusammen. Sie probierten praktisch aus, was gemeinsam überlegt worden war und schlossen wissenschaftliche Experimente an. Beide Pioniergruppen – in Deutschland und im Vereinigten Königreich – gingen unabhängig von einander in dieser Weise vor.

Die Anfänge des ökologischen Landbaus liegen in den 1920 und 1930er Jahren. Den Startpunkt in Kontinentaleuropa setzte im Jahr 1924 eine Vortragsreihe von Rudolf Steiner (1861-1925), die unter dem Titel „Geisteswissenschaftliche Grundlagen zum Gedeihen der Landwirtschaft“ als Buch veröffentlicht ist.

Wenige Jahre später fand sich in England eine Gruppe zusammen, die von den gleichen Fragen bewegt wurde. Zu nennen sind Sir Albert Howard (1873-1947), dessen Buch „An Agricultural Testament“ 1948 veröffentlicht wurde und noch heute lesenswert ist. Ferner ist zu nennen Lady Eve Balfour (1899-1990), die mit Howard und mit Naturwissenschaftlern und Medizinern zusammen das Haughley Experiment in den 1930er Jahren durchführte. Ihre Überlegungen und Erkenntnisse veröffentlichte sie in dem Werk „The Living Soil and the Haughley Experiment“, das als Buch ebenfalls bis heute verfügbar ist.

Nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach der Zäsur des Zweiten Weltkrieges führte in Deutschland der Öko-Landbau ein Schattendasein. Einige wenige hundert Bauern wirtschafteten biologisch-dynamisch; sie erarbeiteten in den 1950er Jahren Richtlinien für diese Form der landwirtschaftlichen Erzeugung, und

sie entwickelten das System aus Lizenzverträgen und einer Kennzeichnung für so erzeugte Produkte. Sie stellten ihre Arbeit auf die Grundlage einer tiefen Überzeugung und Selbstverpflichtung. Bezüglich Anerkennung und Überprüfung der Landbau-Betriebe verfahren sie nach dem bis heute bewährten Prinzip des „Peer Review“, einem Verfahren also, bei dem sachkundige Kollegen ihre Arbeit wechselseitig begutachten.

Umweltbewegung

Die 1960er und 70er Jahre lassen sich unter den Titel „Unruhe“ stellen. Sie sind von beginnendem Umweltengagement und einer Bewegung „Zurück aufs Land“ gekennzeichnet. In diese Zeit fällt 1972 die Gründung des internationalen ökologischen Dachverbandes IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements), die unter Beteiligung sowohl der englischen als auch der deutschen Gründer in Paris stattfand.

Die 1970er und 80er Jahre stehen unter dem Zeichen steigender Nachfrage nach Bio-Produkten. Die Preisschere zwischen konventionellen und biologisch erzeugten Lebensmitteln öffnet sich, womit Missbraucharreize entstehen. Innerhalb der Öko-Szene entstehen „Infights“ zwischen den verschiedenen Gruppierungen.

Richtlinien

Die Bio-Bauern, die sich in Verbänden organisiert haben, geben sich bis heute Richtlinien, d. h. gemeinsam erarbeitete Regeln, an die sie sich bei ihrer Arbeit halten. Diese Richtlinien sind Ausdruck der Selbstbestimmung und Selbstverpflichtung der Bauernorganisationen. Die Richtlinien sind durch ein Denken vom Gesamtbetrieb her gekennzeichnet. Der Entwicklungsgedanke für den einzelnen landwirtschaftlichen Hof genauso wie für die Richtlinien insgesamt ist ihnen inhärent. Es geht weniger um Einzelvorschriften.

Seit Mitte der 50er Jahre gibt es in Deutschland Demeter-Richtlinien, die ein weltweites Beispiel für diese Erzeugungsart setzten. 1980 wurden nach über vierjähriger gemeinsamer Arbeit die ersten IFOAM Basic Standards veröffentlicht. 1984 veröffentlichten die deutschen Bio-Bauerngruppierungen Rahmenrichtlinien für den Ökologischen Landbau.

Ein Blick auf die Europäische Union

Frankreich erließ im Jahre 1980 ein Bio-Landbau-Gesetz. Zwei Jahre später gab es in Deutschland ein erstes Treffen zwischen Vertretern der Europäischen Union und Öko-Landbau-Vertretern, bei dem Grundlagen und Prinzipien der Arbeitsweise der biologischen Landwirtschaft erläutert wurden. Ab 1986 erfolgte eine intensive Lobbyarbeit der IFOAM-EC-Delegation genannten Gruppe aus Philippe Desbrosses, Jan von Ledebur und Lawrence Woodward, die gegenüber Mitarbeitern der Kommission in Brüssel sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments die Position der Öko-Landbaugruppierung vertrat. 1987 wurden im Vereinigten Königreich und in Dänemark Gesetze erlassen, die Fragen des biologischen Landbaus regelten. 1989 verabschiedete Spanien ein Gesetz zum Bio-Landbau.

Die Lobbyarbeit der Verbände in Brüssel zielte primär darauf, das Verständnis für die Ökologische Landwirtschaft als ein über Prozesse beschriebenes System, nicht über analytisch definierte Kriterien der Endprodukte zu verankern. Ein weiterer Aspekt war die Begrenzung der Zahl und Art von Fremdinputs durch das Mittel der Positivliste. Zentral war ferner, dass Bio-Qualität nicht über die Abwesenheit chemischer Rückstände im Endprodukt definiert ist.

Nimmt man 1982 als Startpunkt der Arbeit der Europäischen Union an einer gesetzlichen Regelung des Ökologischen Landbaus, dann wurde nach etwa neunjähriger Entstehungs- und Bearbeitungszeit 1991 die „Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel“ im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht (am 22.07.1991, Amtsblatt-Nr. L198, Seite 1ff.). Die in der Verordnung normierten Kennzeichnungsvorschriften für die so erzeugten Lebensmittel hatten ab 01.01.1993 Gültigkeit.

Intention der Verordnung

Der Zweck der Verordnung ist, wie bei EU-Gesetzen üblich, in der Präambel niedergelegt. Dem EU-Gesetzgeber ging es um einheitliche Regeln für den einheitlichen Markt (zum Zeitpunkt der Verabschiedung hatten bereits vier EU-Mitgliedstaaten eigene gesetzliche Regeln zum Thema), um Verbraucherschutz, um fairen Wettbewerb, um Umweltschutz und Marktentlastung – ein damals revolutionärer Aspekt; wurde doch erstmals anerkannt, dass durch den Ökologischen Landbau das Überproduktionsproblem der EU wie auch die zunehmende Umweltbelastung durch die Landwirtschaft vermindert werden könnten. Ferner ist in der Präambel der EU-Verordnung Öko-Landbau festgehalten, dass die „einschlägigen Codizes“ der Praxis, also die von den Bio-Bauerngruppen selbst erarbeiteten Regeln, genutzt werden sollen, wo immer es noch keine gesetzlichen Vorgaben gibt.

Regeln für verarbeitete Bio-Lebensmittel

Wenig später, im Januar 1993, wurde eine Ergänzungsverordnung verabschiedet, die Regeln für verarbeitete pflanzliche Bio-Produkte erließ. Im Anhang VI wurden die zugelassenen Zusatz- und Hilfsstoffe aufgelistet. Diese Listen basierten inhaltlich im Wesentlichen auf den IFOAM Basic Standards sowie den Rahmenrichtlinien Verarbeitung der deutschen AGÖL. Der Vorspruch der Verordnung Nr. 207/1993 hält fest, dass man „erschöpfende Verzeichnisse“ zulässiger Zusatz- und Hilfsstoffe festlegen will. Das Kriterium für die Aufnahme dieser Stoffe ist, dass Öko-Lebensmittel „ohne diese Stoffe nachweislich nicht herzustellen oder haltbar zu machen“ sind. Der Gesetzgeber stellt fest, dass die Verbraucher möglichst naturbelassene Bio-Produkte erwarten. Und er sieht voraus, dass die Anhangsverzeichnisse der regelmäßigen Überarbeitung bedürfen, denn der Markt für bio-verarbeitete Produkte war seinerzeit ja noch vergleichsweise klein.

Bio-Importe

Ein Thema, das die EU-Gesetzgeber bis heute beschäftigt, sind Importe aus Nicht-EU-Ländern. In die EU importierte Öko-Produkte müssen gleichwertigen Regeln genügen, wie sie die EU-Verordnung normiert. Der Gesetzgeber hatte eine Drittlandsliste vorgesehen, auf der die Länder genannt sind, deren Bio-Produkte, beispielsweise aufgrund dort bestehender gesetzlicher Regeln, als nach gleichwertigen Regeln erzeugt gelten. Diese Liste ist bis heute Rudiment geblieben. Es stehen etwa sieben Länder darauf. Ein Provisorium wurde geschaffen, das Einzelimportermächtigungen ermöglicht. Das System bürdet Unternehmen wie Behörden erhebliche Lasten auf und birgt auch die Gefahr der Doppelbelastung, weil die Informationspflichten der Behörden untereinander nicht eingehalten werden oder man auf den Entscheidungen von Partnerbehörden in anderen Ländern nicht vertrauen mag.

Öko-Tierhaltung – ein Wendepunkt?

Es dauerte lange, bis Regeln der ökologischen Tierhaltung erlassen wurden. Nach gut fünfjähriger Verhandlungszeit war dies mit Verordnung 1804/1999 (Amtsblatt der EG Nr. L222 vom 24.08.1999) schließlich der Fall. Absicht dieser Verordnung war im Wesentlichen, Regeln für die Herkunft der Tiere, ihre Fütterung, gegebenenfalls medizinische Behandlung sowie ihre Unterbringung zu erlassen. Nebenziele bei Umweltschutz, Tierschutz wie auch Erhalt seltener Rassen wurden ebenfalls verfolgt.

Die Öko-Tierverordnung stellt in gewisser Weise einen Wendepunkt in der Arbeit an der EU-Verordnung Öko-Landbau dar. Sie war zu einem recht beachtlichen Umfang angewachsen. Das zu lösende Problem bestand darin, dass die Traditionen und Naturgegebenheiten in den EU-Ländern nun einmal sehr verschieden sind, was sich insbesondere bei der Regelung der ökologischen Tierhaltung zeigt. Man bedenke nur, dass in Finnland sechs Monate lang Schnee liegt, landwirtschaftliche Nutztiere also im Stall zu halten sind und mit konserviertem Futter gefüttert werden müssen, wohingegen in den Mittelmeeranrainerstaaten genügend Wasser zum Saufen sowie hinreichender Schatten vor intensiver Sonneneinstrahlung, aber sonst fast keine Maßnahmen bei der ökologischen Tierhaltung zu beachten sind. Auch ist das Gewicht der Tierhaltung in der Landwirtschaft der verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich groß.

Die Lösung, zu der sich die EU-Gesetzgeber entschieden und die zugleich so etwas wie einen „Sündenfall“ darstellt, ist ein System von Ausnahmen und vielfältigen Detailregelungen, deren Abstimmung sehr aufwändig ist, die immer potenziell streitträchtig bleiben und eine Reihe ungewollter Nebeneffekte bergen. So sahen sich durch die neuen Regeln der Öko-Tierverordnung Pioniere des ökologischen Landbaus vor allem in Süddeutschland und Österreich in ihrer Existenz gefährdet; diese kleinen Betriebe waren und sind bis heute nicht in der Lage, die an die Stallungen gestellten Auflagen aus eigener finanzieller Kraft zu leisten. Angesichts der Fülle der Detailregelungen und des zähen, aufwändigen Abstimmungsprozesses im Gesetzgebungsverfahren stellt sich hier in noch stärkerem Maße die Frage, wie man angemessen dem Entwicklungsgedanken Rechnung tragen kann.

Verarbeitete tierische Produkte hat der EU-Gesetzgeber bis heute nicht geregelt, obwohl dies bereits vor zwei Jahren eigentlich der Fall sein sollte.

Bewertung

Wenn Sie mich fragen, ob der Öko-Landbau in Deutschland heute besser dasteht als vor etwa 15 Jahren, antworte ich spontan: "Ja!", um gleich darauf zögernd zu fragen: "Wirklich?"

Die zustimmende Antwort speist sich daraus, dass in Deutschland Öko-Landbau und Öko-Lebensmittel wesentlich präsenter sind als vor 15 Jahren. Sie gehören in der Lebensmittelwirtschaft dazu. Landwirte und Flächen liegen bei Anteilen zwischen 4 und 5%, die Anteile am Lebensmittelmarkt für den Bio-Bereich ein wenig darunter.

Bio-Produkte sind weg vom asketisch-genussfeindlichen, nur gesund-vernünftigen Image. Sie haben mit Bundesministerin Renate Künast eine sehr prominente Fürsprecherin. In der Wissenschaft, in der staatlichen Beratung und in einem staatlichen Forschungsinstitut drückt sich aus, dass auch vor- und nachgelagerte Strukturen für das Thema Öko-Landbau entwickelt wurden. Die Verordnung bietet bessere Rechtssicherheit bei Wettbewerbs- und Verbraucherschutz.

Ausufernde Regelung

Aber: Die Regelung ufert aus. Seit 1991 wurden etwa 60 Ergänzungen, Änderungen und Korrekturen der Grundverordnung erlassen. Ihr Umfang ist von etwa 17 Seiten auf über 110 angeschwollen. Ein Beispiel: Die Grundregeln des Anhang I, die die pflanzliche ökologische Agrarerzeugung sehr klar beschrieben, machten anfangs nicht einmal zwei Seiten Text aus. Heute sind es 17 Seiten.

Eine derart ausufernde Regelung bindet Sachverstand, Energie und Ideen der Öko-Landbau-Fachleute im Bereich der privaten Wirtschaft ebenso wie in Behörden, Verbänden und Kontrollstellen. Die ausufernde Regelung zwingt die Öko-Landbau-Vertreter zum Reagieren und macht es ihnen schwerer zu gestalten, zu entwickeln und nach vorne zu arbeiten. Sie bindet Zeit, Kraft und Geld der Öko-Unternehmen, und nicht zuletzt verteuert sie die Produktion und Vermarktung, weil stets neue Aspekte bedacht und befolgt sein wollen.

In der Regelungsvielfalt ist der Überblick schwer zu wahren. Für die Unternehmen wächst die Gefahr ungewollter Verstöße. Erwähnt seien nur die zahllosen Dokumentationspflichten gerade auch für die Landwirte. Sinnerlebnis und Motivation von Kontrollierten wie Kontrolleuren sinken.

In der Folge lässt sich zunehmend beobachten, dass abstrakt-formale, praktisch aber leer laufende Kontrollen durchgeführt werden und durchgeführt werden müssen, wollen die Kontrolleure allen formalen Anforderungen genügen. Es wird ihnen unter der Last dieser bürokratischen Pflichten erschwert, tatsächlich am Risiko des Einzelfalles orientiert vorzugehen. Denn, verständlicherweise, wollen die Überwachungsbehörden und damit auch die ihnen

rechenschaftspflichtigen Öko-Kontrolleure auf der „sicheren Seite“ handeln. Sie kleben zu oft nur an Buchstaben des Gesetzes und fragen zu wenig nach Ziel und eigentlichem Zweck der erlassenen Regelungen.

Risikoorientierte Kontrolle

Eine wirksame Kontrolle beinhaltet meines Erachtens das sachverständige Prüfen, Wahrnehmen, Würdigen und Beurteilen des jeweiligen Einzelfalles. Nicht dagegen geht es um ein schematisches Abhaken und Ausfüllen von Formularen. Von Kontrollbehördenseite wird gesagt, nie habe man den Kontrolleuren verboten, am Risiko orientiert vorzugehen. Gewiss, aber die Last der Pflichten im formalen Bereich verhindert, dass der Einzelfall wirklich risikoorientiert gewürdigt werden kann.

Ich beobachte mit Sorge, dass nicht wenige Öko-Bauern und kleinere handwerkliche Lebensmittelverarbeiter sich zunehmend durch die Kontrolleure geschulmeistert fühlen, sich in ihrem Können nicht ernst genommen sehen und sich zu ungeliebter Schreibtisch- und Buchführungsarbeit verdonnert sehen, die sie nie hatten tun wollen, als sie sich für ihren Beruf entschieden haben. Sie beginnen am Nutzen der Öko-Regelung und Kontrolle insgesamt zu zweifeln.

Wie weiter?

Ich sehe insbesondere den EU-Gesetzgeber und die mit ihnen zusammenarbeitenden Ländervertreter in der Pflicht, der Versuchung zur Übermaßregulierung an jeder Stelle entschieden zu widerstehen. Der Gesetzgeber sollte sich vornehmen, einen Rahmen für die Arbeit vorzugeben, statt ständig Ge- oder Verbote für Einzelaspekte zu formulieren.

Das Ziel der Arbeit des Gesetzgebers sollte darin liegen, dem einzelnen Akteur Entfaltung zu ermöglichen, statt sie beschneiden zu wollen. Meines Erachtens sollte die Maxime lauten: „Eine Regelung, die kompliziert ist, erlässt man besser gar nicht!“ Diejenigen, die in der Gesetzgebung arbeiten, sei es auf Behördenseite, sei es als Interessenvertreter, sollten sich stets fragen: Wie nützt eine Regelung den Öko-Bauern (und anderen Akteuren am Öko-Markt)? Was ermöglicht ihnen Entfaltung? Was ist nötig, damit der Ökologische Landbau auch in Zukunft blüht, wächst und gedeiht? Was ist wesentlich?

Ich sehe fünf Themen als wesentlich an:

1. **Mehr Subsidiarität:** Der Gesetzgeber soll regionale Besonderheiten respektieren. Er sollte auf Sachverstand vor Ort setzen. Er sollte den Fachleuten risikoorientiertes Handeln zutrauen und auch abverlangen:
2. **Regeln vereinfachen:** Die Saatgutregelung kann und muss vereinfacht werden. Das System der Einzelfallausnahmen für bis zu 5% konventionelle landwirtschaftliche Zutaten in verarbeiteten Produkten kann gestrichen werden; möglicherweise kann die ganze Passage, die bis zu 5% konventionelle landwirtschaftliche Zutaten

nach der Anhangsliste VI C zulässt, ersatzlos gestrichen werden. Ich meine, dass die „Zentimeter-Fuchserie“ in der Tierhaltung vereinfacht werden sollte. Außerdem kann die Positivliste für konventionelle Futterzukäufe gekürzt werden.

3. Es gilt die „**Altlasten-Fälle**“ zu **verhindern**. Diese Notwendigkeit besteht sowohl für den Gesetzgeber wie für die Verwaltung, die die Gesetze anwendet. Hierbei denke ich nicht nur an die Öko-Kontrollbehörden, sondern insbesondere auch an die Lebensmittelaufsicht. Eine ständig weiter entwickelte Analysetechnik ermöglicht heute den Nachweis immer geringerer Spuren von Chemikalien. Chemiespuren aus Altlasten, beispielsweise Dioxin, oder aus Abdrift sind nicht den Öko-Landbauern anzulasten. Die Bio-Bauern und Bio-Verarbeiter, in deren Produkten geringste Spuren solcher Chemikalien gefunden werden, darf man nicht dem Generalverdacht aussetzen, sie hätten betrogen.

Das Augenmerk der Überwachungsbehörde soll sich nicht auf die chemisch-analytische Überwachung der Endprodukte konzentrieren, sondern auf das Wahren eines sauberen Prozesses der biologischen Erzeugung, bei dem lediglich ergänzend und unterstützend die Analytik angewandt wird.

4. Es gilt, die „**Neulasten-Fälle**“ zu **verhindern**. Ich spreche von gentechnisch veränderten Organismen, die der Öko-Landbau nicht einsetzt (deren Abkömmlinge genauso wenig), die er auch nie gewollt oder gewünscht hat. Es ist schlicht unfair und von den Kosten her unverantwortlich, dem Öko-Landbau die Kosten und Risiken, die aus GVO-Abdrift oder -Verschleppung in Transportmedien resultieren können, aufzubürden. Auch hier sind primär die Lebensmittelüberwachungsbehörden angesprochen, dass sie nicht geringste Spuren, die sich z. B. in Futtermitteln für Bio-Landbau-Betriebe finden könnten, den Bio-Bauern anlasten und ihnen gar die Produktion verunmöglichen.
5. Schließlich ist alles daran zu setzen, dass die ursprüngliche **Prozessdefinition** von Öko-Landbau und Öko-Verarbeitung **beibehalten** wird. Öko-Landbau-Produkte dürfen nicht über die Abwesenheit analytisch nachweisbarer Rückstände definiert werden; das ist kein hinreichendes Kriterium.

Die Öko-Landbau-Vertreter fordere ich auf: „Besinnen Sie sich auf Ihre Ursprünge; seien Sie also im besten Sinne des Wortes radikal!“

Und an die Gesetzgeber und Entscheider in Berlin und Brüssel richte ich die Aufforderung, die ich im Schiller-Jahr so formulieren möchte: „Geben Sie Freiheit vom Regelübermaß!“

Wenn so gehandelt wird, dann, denke ich, wird die EU-Öko-Landbau-Verordnung auch in Zukunft hilfreich sein.