

Zurück in die Nische? Die neue Öko-Verhinderungs-Verordnung

Heftige Kritik der Biobranche an dem EU-Kommissionsvorschlag für eine Revision der EU-Öko-Verordnung

von Peter Röhrig und Joyce Moewius

Damit Bio drin ist, wo Bio drauf steht gibt es seit Anfang der neunziger Jahre die EU-Öko-Verordnung. Sie gibt vor, wie Bio produziert und kontrolliert wird. Der Rechtsrahmen wurde in den vergangenen 20 Jahren relativ geräuschlos stetig weiterentwickelt, um der Entwicklung von Bio und dem aktuellen Stand des Wissens gerecht zu werden. Mit der Ruhe ist es vorbei, seit die EU-Kommission im März 2014 ihren Vorschlag zur Revision des europäischen Biorechts vorgelegt hat. Seitdem ist der gesamte europäische Ökosektor in Aufruhr. Nach Analyse und Bewertung des Entwurfes steht fest: Die deutsche Biobranche lehnt den Verordnungsvorschlag ab. Bundesregierung, Bundesrat und Bundesländer teilen diese Auffassung, ebenso zahlreiche andere EU-Mitgliedstaaten. Im vorliegenden Beitrag wird die Entwicklung des europäischen Ökorechts skizziert, um anschließend anhand einiger zentraler Kritikpunkte zu verdeutlichen, warum die Kommission mit ihrem Entwurf auf eine Öko-Verhinderungs-Verordnung zusteuert.

Diese harsche Kritik am Kommissionsvorschlag vonseiten der Bio-Bewegung wird verständlich, wenn man auf die Historie des europäischen Ökorechts, dessen Grundlagen und Prinzipien blickt.¹

Die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft blickt auf eine über 90-jährige Tradition zurück. Seit den 1980er-Jahren entwickelt sich Bio zu einem relevanten Marktsegment. Um die Verbraucher zu schützen und die Erfolge der Biobetriebe mit einer legislativen Verbindlichkeit abzusichern, musste als Konsequenz eine rechtliche Regelung zur Absicherung von Bioproduktionsstandards und Ökoqualitäten her. Die Initiative für ein europäisches Bio-Recht kam von den Praktikern selbst: mit eigenen über Jahrzehnte entwickelten Bewirtschaftungs- und Verarbeitungsregeln legten Biobauern, -Verarbeiter und -Händler die Grundlagen für ein gemeinsames Gesetzeswerk. Aus der Selbstverpflichtung der Akteure wurde die EU-Öko-Verordnung, die seit 1993 regelt, wie Bioprodukte erzeugt, verarbeitet, gekennzeichnet und kontrolliert werden.

EU-Verordnung statt Selbstverpflichtung

Die Ziele der EU-Öko-Verordnung wurden in der Präambel verankert: Mit dem EU-Biorecht sollten einheit-

liche Regeln für den europäischen Binnenmarkt etabliert werden, um Verbraucher zu schützen, den fairen Wettbewerb zu ermöglichen, Umweltschutz voranzubringen und eine Marktentlastung zu erreichen. Damit erkannte der Gesetzgeber erstmals an, dass die ökologische Wirtschaftsweise einen Beitrag zur Lösung von Problemen wie Überproduktion oder Umweltbelastung in der Agrarlandschaft leisten konnte. Biolandbau war nun ein gesetzlich definierter Produktionsstandard.

Darüber hinaus wurde die EU-Ökoverordnung – zumindest anhand ihrer Zielsetzung – mit der EU-Agrarpolitik verknüpft. Und diese Verknüpfung wurde über 20 Jahre sukzessive ausgebaut. Heute erhalten Öko-Betriebe selbstverständlich Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung, mit denen ihre besonderen Leistungen honoriert werden. Aber: Mit der sukzessiven Weiterentwicklung des Biorechts wurde auch deutlich, dass die ökologische Landwirtschaft und Lebensmittelbranche mehr benötigten als eine EU-Öko-Verordnung und finanzielle Unterstützung durch die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung. Die Initiative für mehr Bio auf dem Acker lag zunächst

bei den Nationalstaaten, die die Bioproduktion zum Teil mit Ökoaktionsplänen unterstützten. Dann, im Jahr 2004, stellte auch die EU einen ersten Ökoaktionsplan vor. Einige der darin vorgeschlagenen Maßnahmen sahen Änderungen der Öko-Verordnung vor, die schließlich zur Revision des Gesetzeswerkes führten.

Viele Jahre wurde die EU-Öko-Verordnung Schritt für Schritt und unter stetem Mitwirken der Bio-Akteure weiterentwickelt. Im Jahr 2007 kam es dann zu einem doppelten Bruch: Die EU-Kommission strebte erstmals eine Totalrevision an. Zudem sollte die Definitionshoheit über die biologische Landwirtschaft und Lebensmittelerzeugung vollständig auf die Brüsseler Behörden übergehen – zwei Paradigmenwechsel, welche die deutsche Ökobranche entschieden ablehnte. Während des gesamten Prozesses versuchten die Beteiligten trotzdem praxistaugliche Vorschläge einzubringen. 2009 trat die überarbeitete Verordnung mitsamt ihren Durchführungsbestimmungen in Kraft. Die zähe Überarbeitungsphase vom Entwurf bis zur rechtskräftigen Verordnung und die damit verbundene Rechtsunsicherheit belastete die Biobranche erheblich.

Die Kritik am aktuellen Entwurf der EU-Kommission² liest sich in Teilen wie eine Blaupause der Bewertung der Totalrevision von 2007. So scheint es, dass die Kommission seitdem das Wesentliche nicht verstanden hat: Unternehmen brauchen ein Mindestmaß an Rechtssicherheit sowie praxistaugliche Regeln. Dafür wären die schrittweise Weiterentwicklung des bestehenden Rechtsrahmens sowie ein Mitwirken der Bio-Akteure erforderlich. Die erneute Totalrevision fördert abermals Unsicherheiten, behindert Investitionen und beeinträchtigt die Marktentwicklung empfindlich.

Mit viel Aufwand am Ziel vorbei

Die von der EU-Kommission selbst genannten Ziele der vorgeschlagenen Revision, die unter dem Motto »Organic: More and better« stehen, sind deckungsgleich mit den Interessen der Branche: Wahrung des Vertrauens der Verbraucher und der Erzeuger sowie die Vereinfachung einer Umstellung auf die ökologische Produktion für Landwirte. Das Problem: Mit den von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen werden die Ziele in keiner Weise erreicht, sondern konterkariert.

Statt bestehende Hindernisse tatsächlich zu beseitigen, die die nachhaltige Entwicklung der ökologischen Produktion in der EU behindern,³ werden die Wirtschaftsbeteiligten zusätzlich belastet. Einige der vorgeschlagenen Regelungen führen in der Umsetzung dazu, dass große zusätzliche Hürden für eine Umstellung aufgebaut werden und der bürokratische Aufwand weiter steigt.

Die Folge: Die Umsetzung der Vorschläge würde zu einem Rückgang des Ökolandbaus in Deutschland und einem geringeren Angebot heimischer regionaler Biolebensmittel führen. Damit würden in Deutschland weniger Umweltleistungen für Klima-, Wasser- und Artenschutz erbracht und auch die positiven Effekte für den ländlichen Raum exportiert. Gleichzeitig bietet der Entwurf keine substanziellen Verbesserungen gegenüber den gegenwärtig geltenden Rechtsvorschriften. Er trägt nicht dazu bei, das Vertrauen der Verbraucher zu stärken.

Im Folgenden seien sechs der wichtigsten Kritikpunkte an dem Revisionsentwurf genannt und bewertet:⁴

Kritik I

► Fehlende Grundlagen für die Revision

Die EU-Kommission hat parallel zur Ausarbeitung ihrer Vorschläge eine Onlinebefragung vorgenommen. Deren Fragen waren tendenziös, das Ergebnis nicht repräsentativ. Sie wird dennoch zur Rechtfertigung des Revisionsvorschlags herangezogen, um sagen zu können, dass die Vorschläge vom Verbraucher gewollt seien. Die Verbraucherkontrollstellen haben der Vereinnahmung der Verbraucher vehement widersprochen und lehnen den Kommissionsvorschlag ab.

Das Vorgehen steht symptomatisch dafür, dass dem Revisionsvorschlag keine nachvollziehbare Analyse der Stärken und Schwächen zugrunde liegt.

Kritik II

► Abkehr von der Prozess- zur Produktqualität

Im Artikel 20 des Entwurfs wird festgelegt, dass für Bioprodukte nicht die regulären Schwellenwerte für Kontaminationen gelten sollen, sondern diese gesondert nach der Babykosrichtlinie (2006/125) festgelegt werden können. Wenn in Bioprodukten Stoffe oder Erzeugnisse, die nicht gemäß Artikel 19 zugelassen wurden, in Mengen über dem Schwellenwert nachgewiesen werden, dürfen sie nicht als Bioprodukte vermarktet werden. Gemäß Erwägungsgrund 51 sollen Ökolandwirte dazu verpflichtet werden, die Verunreinigung durch unzulässige Stoffe zu vermeiden. Die EU-Kommission kann in delegierten Rechtsakten die Höhe der Schwellenwerte und bestimmte Kriterien und Bedingungen für deren Anwendung festlegen. Den Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit eröffnet, bei Aberkennungen aufgrund höherer Belastungen Ausgleichszahlungen an die betroffenen Landwirte zu gewähren – aus Steuergeldern.

Bewertung: Die EU-Kommission gibt mit diesem Regelungsvorschlag das prozessorientierte Verständnis der Bioproduktion auf. Der nun produktbezogene An-

satz würde dazu führen, dass nicht die Einhaltung der Prozesskriterien – wie der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, leichtlösliche Mineraldünger oder bestimmte Zusatzstoffe sowie die Gentechnikfreiheit, das großzügige Platzangebot für Tiere im Stall, deren Weidegang oder der Einsatz von Ökofutter – zur Bewertung der Authentizität von Bioprodukten herangezogen wird. Vielmehr führt der Ansatz dazu, dass die Entscheidung, ob ein Produkt »Bio« ist oder nicht, auf die Einhaltung bestimmter Schwellenwerte reduziert wird. Und zwar für Stoffe, welche von den Biopraktikern gar nicht angewendet werden, sondern durch Verunreinigung von den Nachbarfeldern oder bei der gemeinsamen Nutzung von Maschinen in das Produkt gelangen. Dies ist ein massiver Bruch mit dem bewährten Erfolgsmodell eines prozessorientierten Qualitätskonzepts der Biobranche – und ist daher abzulehnen.

Die Neuorientierung führt darüber hinaus zu erheblichen Zusatzkosten, da auf allen Wertschöpfungsstufen jedes Produkt zur Sicherheit analytisch überprüft werden muss, um eine Falschkennzeichnung zu vermeiden. Dies wird Bioprodukte verteuern und aus dem Markt drängen. Die laufenden Qualitätssicherungskosten werden nicht von der vorgesehenen Entschädigungslösung aufgefangen werden, zumal diese nur für Landwirte vorgesehen ist und Unternehmen nachgelagerter Stufen nicht einbezieht. Mit dieser Entschädigungslösung erkennt die EU-Kommission an, dass es beispielsweise durch Kontaminationen mit Pestiziden zu Schäden kommen kann.

Die Entschädigungslösung ist überdies nicht weitreichend genug konzipiert worden: Wenn z. B. ein Winzer in einem Jahr seine Ernte durch einen Pestizideintrag seines Nachbarn verliert, verliert er auch seinen Kundenkreis, weil sich dieser neu orientiert. Infolgedessen muss er sich einen neuen Kundenstamm aufbauen. Die damit verbundenen Kosten würden ihm jedoch nach der derzeit geplanten Regelung nicht erstattet. Dass die Kosten mit staatlichen Mitteln getragen werden sollen und die Verunreinigungen nicht dem Verursacher zugeordnet werden sollen, bedingt zudem, dass die Kunden an der Theke doppelt abkassiert werden: für die Schäden, welche durch Pestizide und Co. verursacht werden. Und für die Entschädigungen der geschädigten Biounternehmer.

Unsere Erfahrungen zeigen, dass die Produzenten ökologisch erzeugter Agrarprodukte diese Risiken kaum eingehen. Die neuen biospezifischen Schwellenwerte werden insbesondere Biobetriebe aus Regionen mit kleinräumiger Bewirtschaftung vertreiben, da hier ein erhöhtes Kontaminationsrisiko besteht. Der Aufwand für die Qualitätssicherung steigt, die höheren Kosten für die Ökoproduktion in diesen Regionen wird wahrscheinlich Erzeuger aus dem Markt drängen.

Mit diesem Regelungsvorschlag werden die Biounternehmer massiv geschädigt. Eine Benachteiligung der ökologisch wirtschaftenden Unternehmen durch spezifische Grenzwerte ist inakzeptabel.

Kritik III

► Pauschales Streichen von Ausnahmen und Übergangsregelungen

Die Produktionsvorschriften sollen verschärft und harmonisiert werden. EU-weite und nationale Ausnahmen für landwirtschaftliche Betriebe will die EU-Kommission deshalb weitgehend abschaffen. Für einige besonders kritische Bereiche wie Saatgut und Tiere gibt es zumindest Übergangsregelungen. Auch für Katastrophenfälle sind Auffangregelungen für die Betriebe vorgesehen. Für andere Bereiche, in denen die bisherige Versorgungslage ebenso kritisch ist, wie z. B. bei Eiweißfuttermitteln, gäbe es im Falle von Versorgungsengpässen keine nationalen Anpassungsmöglichkeiten mehr.

Bewertung: Grundsätzlich ist eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften und deren Umsetzung sinnvoll. Denn ein solches Vorgehen trägt wesentlich dazu bei, einen fairen Wettbewerb für Landwirte und Unternehmer und ein effizienteres Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Trotzdem ist klar: Der Ökologische Landbau sollte in allen europäischen Regionen möglich sein. Dafür müssen jedoch die unterschiedlichen klimatischen und naturräumlichen Bedingungen sowie die sozioökonomischen Unterschiede in den EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

Die gültigen Rechtsvorschriften und Übergangsfristen sind Grundlage für einen Ökologischen Landbau, der an die spezifischen Bedingungen in den europäischen Mitgliedstaaten angepasst ist. Die in der EU-Ökoverordnung bestehenden Übergangsregelungen in den Bereichen Futtermittel, Saatgut und Vermehrungsmaterial sowie Zucht- und Jungtiere ermöglichen eine schrittweise Marktentwicklung und sichern die Verfügbarkeit von Biobiosmitteln.

Würden, wie im Kommissionsvorschlag, Übergangsregelungen übergangslos und undifferenziert gestrichen, könnten bedeutende Produktionsbereiche wegfallen und die positive Weiterentwicklung des Ökologischen Landbaus in einigen europäischen Regionen gestoppt werden.

Beispiel I:

Der Revisionsvorschlag sieht vor, dass in der Regel alle zugekauften Tiere von Biobetrieben stammen müssen. Das würde bedeuten, dass regionale Besonderheiten zukünftig nicht in ausreichender Weise beachtet werden können, so dass die Agro-Biodiversität auf Bio-

betrieben abnehmen würde. Darüber hinaus würde die Ökotierhaltung vom allgemeinen züchterischen Fortschritt abgekoppelt und wäre damit nicht mehr zukunftsfähig.

Beispiel II:

Der Revisionsvorschlag sieht vor, dass Futtermittel zu 100 Prozent aus ökologischer Erzeugung stammen müssen.

Die Möglichkeit des Zukaufs von fünf Prozent konventionellen Eiweißfuttermitteln für Schweine und Geflügel entfele damit übergangslos, bevor eine ausreichende Versorgung mit Ökoware gegeben ist. Eine bedarfsgerechte Versorgung der Tiere wäre dann kaum noch möglich. Dies würde zu einem deutlichen Rückgang der Ökotierhaltung führen.

Beispiel III:

Der Revisionsvorschlag sieht vor, dass nur ökologisches Pflanzenvermehrungsmaterial für Biobetriebe zulässig ist. Ausnahmen werden für Umstellung, Forschung und Versuchswesen gemacht.

Eine Versorgung mit Saat- und Pflanzgut aus Biovermehrung mit anbauwürdigen und marktfähigen Sorten ist für viele Bereiche noch nicht vorhanden und muss daher konsequent weiterentwickelt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt würde eine entsprechend strikte Regelung Landwirte, Obst- und Gemüsebauern sowie Winzer erheblich einschränken. In der Folge können regionale Besonderheiten nicht ausreichend beachtet werden, so dass der Ökologische Landbau auch hier vom züchterischen Fortschritt abgekoppelt würde; voraussichtlich würden ganze Produktionsbereiche wegbrechen.

Kritik IV

► Prinzip der Gleichwertigkeit bei Importen wird aufgegeben

Das Importregime für Bio-Produkte soll komplett umstrukturiert werden. Bisher basierten alle Importverfahren auf dem Äquivalenzprinzip (Gleichwertigkeit). Nun soll es in Richtung Konformität (Gleichheit) umgestaltet werden. Dazu werden die folgenden Änderungen geplant:

- *Die Liste anerkannter Drittländer auf Grundlage der Gleichwertigkeit (die sog. Drittlandliste) wird abgeschafft und durch bilaterale Handelsabkommen auf Grundlage der Gleichwertigkeit ersetzt.*
- *Die Anerkennung von Kontrollstellen nach der Äquivalenzregelung soll ersetzt werden durch die Anerkennung der Kontrollstellen auf Basis der Konformität.*
- *Das System der Einzelgenehmigungen (die sog. Importermächtigungen) durch Mitgliedstaaten läuft aus.*
- *Die Anerkennung von Kontrollstellen nach der Kon-*

formitätsregelung erfolgt nicht mehr auf der Grundlage von Beurteilungsdossiers, sondern auf Basis einer meist nationalen Akkreditierung, die nur durch Stellen erfolgen darf, die ein Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung dieser Akkreditierungen unterzeichnet haben.

Bewertung: Die komplette Neufassung des Importregimes ist eine Reaktion der EU-Kommission auf Betrugsfälle bei Drittlandimporten. Mit den neuen Regelungen sollen Sicherheitslücken geschlossen werden. Richtig ist, dass die Sicherheit bei Importen aus Drittländern eingeführten Biolebensmitteln eine wichtige Baustelle bei einer Weiterentwicklung der EU-Öko-Verordnung ist. Deshalb legte der Biosektor der EU-Kommission bereits vor Beginn der Revision eine Reihe von Vorschlägen vor, die Schwächen im Importregime beheben sollen.

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Neustrukturierung des Importregimes führt jedoch in die falsche Richtung, denn die Maßnahmen werden zu keiner Verbesserung führen. Denn die Schwachstellen bestehen nach bisherigen Erfahrungen in erster Linie in der mangelnden Überwachung und der unzureichenden grenzüberschreitenden Verfolgung von Betrugsfällen. Diese Probleme werden durch die Konformitätsprüfung von Drittland-Kontrollstellen nicht gelöst werden.

Die Schwächung des Prinzips der Gleichwertigkeit (Äquivalenzprinzip) zu Gunsten des Prinzips der Gleichheit (Konformitätsprinzip) führt vielmehr dazu, dass viele Bioprodukte aus anderen Klimaregionen nicht mehr unter der Vorgabe der EU-Öko-Verordnung vermarktet werden könnten, weil diese beispielsweise für den Bananananbau keine ausreichenden Vorgaben vorsieht. Das Konformitätsprinzip ist mit Blick auf die unterschiedlichen geografischen und klimatischen, aber auch administrativen und kulturellen Bedingungen in vielen Drittländern nicht praxistauglich. Es wird in vielen Regionen nicht möglich sein, die EU-Öko-Verordnung 1:1 anzuwenden und umzusetzen. Die erforderliche Flexibilität wird verloren gehen.

Der Rechtsvorschlag für die Anerkennung von Kontrollstellen wird die Probleme bei der Überwachung von Drittland-Kontrollstellen noch verschärfen. So führen die Einschränkungen bei der Anerkennung von Akkreditierungsstellen in Drittländern dazu, dass bewährte Akkreditierer wie die IOAS als Akkreditierer ausgeschlossen würden. Außerhalb Europas gibt es nur sehr wenige Akkreditierer, die das Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Akkreditierungen unterzeichnet haben und qualifiziert genug sind, um Kontrollstellen im Ökosektor akkreditieren zu können. Damit wird die Überwachung von außereuropäischen Kontrollstellen ein großes Problem. Die Sicher-

heitsrisiken bei Biowaren aus Drittländern steigen deshalb unvorhersehbar an. Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen bewirken also das Gegenteil dessen, was eigentlich erreicht werden sollte.

Kritik V

► Umstellung auf Ökolandbau wird erschwert

Während des Umstellungszeitraums produzierte Erzeugnisse sollen laut Kommissionsentwurf nicht mehr als Ökoware vermarktet werden können. Ferner sollen Betriebe während der Umstellungszeit nur 15 Prozent der Futtermittel vom eigenen Betrieb verwenden dürfen.

Bewertung: Der Vorschlag ist inkonsistent.⁵ Da die Zertifizierung von Umstellungsware nicht vorgesehen ist, müsste sie als konventionelle Ware verkauft werden. Dies ist ein erhebliches Umstellungshindernis, da die betroffenen Betriebe dadurch erhebliche finanzielle Nachteile erleiden. Laut der derzeit gültigen Regelung ist erlaubt, während des Umstellungszeitraums produzierte pflanzliche, unverarbeitete Erzeugnisse als »Erzeugnis aus der Umstellung auf die biologische Landwirtschaft« zu kennzeichnen. Dies ist eine bewährte Maßnahme, um angehende Biolandwirte im schwierigen Umstellungszeitraum zu unterstützen und so die Ausweitung des Ökolandbaus zu fördern.

Die vorgeschlagene Grenze von 15 Prozent betriebseigenem Futter führt dazu, dass 85 Prozent Biofutter zugekauft werden müssten, während die Betriebe ihr eigenes Futter konventionell vermarkten müssten. Diese Regelung widerspricht dem Kreislaufgedanken des Ökologischen Landbaus, führt zu zusätzlichen Transporten und erheblichen finanziellen Nachteilen für Umstellungsbetriebe. Beide Regelungsvorschläge stellen unverhältnismäßige und unsinnige Markteintrittsbarrieren dar, die die Umstellung von Betrieben auf den Ökolandbau erschweren werden.

Kritik VI

► Herausnahme der Kontrollvorschriften aus der EU-Ökoverordnung

Die EU-Kommission schlägt vor, alle Kontrollregelungen für Biolebensmittel und -futtermittel vollständig in die Lebensmittelkontroll-Verordnung zu überführen.

Bewertung: Sowohl die bisherige Rechtsgrundlage als auch die Umsetzung der Ökokontrolle hat sich in Deutschland bewährt. Bestätigt wurde dies kürzlich durch ein Audit des Lebensmittel- und Veterinäramts der EU-Kommission (FVO). Laut FVO sind »in vielen Fällen die Vorschriften ausreichend, aber es fehlt eine abgestimmte Interpretation und Durchsetzung von Seiten der Mitgliedstaaten«.⁶

Ein umfassendes und auf die Spezifika der ökologischen Produktionsweise fokussiertes Kontrollsystem funktioniert nur dann, wenn das Kontrollpersonal auf die Fragen des Ökologischen Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft spezialisiert ist. Zudem bilden Produktions- und Kontrollvorgaben eine (Organisations-)Einheit. Das ist bei einer Überführung der Ökokontrolle in die allgemeine Lebensmittelkontrolle nicht gegeben. Werden diese Regelungsvorschriften in unterschiedliche Regelungsbereiche aufgeteilt, führt das zu weiteren Unsicherheiten.

Es ist nicht erkennbar, welchen substanziellen Beitrag der Regelungsvorschlag für eine betrugsvorbeugende und bessere europäische Vernetzung der Kontrollstrukturen liefert. Im Gegenteil: Die Einbindung in die Kontroll-Verordnung bewirkt eine behördenlastige Nationalisierung des im Grundsatz bewährten Kontrollsystems. Daher sollten Öko-Kontrollstellen unter behördlicher Überwachung weiterhin kontrollieren und zertifizieren.

Wie geht es weiter?

Die politische Diskussion in Deutschland

Sowohl der Bundesrat, die Agrarministerkonferenz und die Bundesregierung hatten sich in den vergangenen Monaten kritisch zu der Totalrevision geäußert und den Vorschlag der EU-Kommission abgelehnt. Auch der Deutsche Bundestag stellt sich gegen die Pläne der EU-Kommission für eine Novelle der EU-Öko-Verordnung – das Parlament nahm im Oktober 2014 einen entsprechenden Antrag einstimmig an. Im Beschluss wird einer Totalrevision der Verordnung eine Absage erteilt und stattdessen die gezielte Weiterentwicklung des bestehenden Rechts angemahnt. Keinesfalls dürfe mit »deutlich überzogenen Anforderungen« das Wachstum im Ökobereich ausgebremst werden. Ziel müsse es laut Bundestag daher sein, das bestehende Regelwerk beizubehalten und lediglich »punktuell und gezielt« fortzuentwickeln. Festhalten will man am prozessorientierten Ökokontrollsystem und dem zweistufigen Kontrollverfahren mit Ökokontrollstellen sowie überwachenden Landesbehörden. Die Volksvertreter lehnen ferner die Einführung spezieller Grenzwerte für Kontaminationen von Ökoprodukten ab; diese müssten für alle Lebensmittel gleichermaßen gelten. Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt bezeichnete den Biosektor als »Zukunftsbranche« und kündigte an, gemeinsam mit den Bioverbänden einen Strategieplan zur Stärkung der ökologischen Landwirtschaft zu entwickeln.⁷

Die Debatte auf EU-Ebene

Dass sich die *EU-Kommission* von der bislang vorgebrachten Kritik an dem Revisionsentwurf beeindruckt

cken lässt, ist eher unwahrscheinlich und wird sich erst im Laufe der 2015 anstehenden Trilog-Verhandlungen zwischen Parlament, dem Rat der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission zeigen. In seiner öffentlichen Anhörung vor dem Agrarausschuss des EU-Parlaments am 2. Oktober 2014 betonte Agrarkommissar Phil Hogan, dass er nicht vorhabe, den Vorschlag zurückzuziehen, und dass er beabsichtige, den Trilog 2015 zügig zu Ende zu bringen.

Im *EU-Rat* hingegen mehren sich die kritischen Töne. Eine Ratsarbeitsgruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten tagte bis Oktober 2014, um Artikel für Artikel zu diskutieren und Änderungsvorschläge abzustimmen. Als Ergebnis dieser Beratungen hat die italienische Ratspräsidentschaft im Oktober einen Kompromissvorschlag vorgelegt, der in den folgenden Wochen weiter verhandelt werden soll. Ziel der italienischen Ratspräsidentschaft ist es, bereits im Dezember 2014 einen Kompromissvorschlag im Agrar- und Fischereirat beschließen zu lassen. (Ein Ergebnis lag zu Redaktionsschluss dieses Agrarberichts noch nicht vor.)

Am 10. November 2014 fand eine Orientierungsdebatte im Agrar- und Fischereirat statt. Dabei wurde deutlich: Kritik am Kommissionsvorschlag kommt nicht nur aus Deutschland. In einer gemeinsamen Erklärung haben sieben Agrarminister osteuropäischer Staaten – der Tschechischen Republik, Ungarns, Polens, der Slowakei, Bulgariens, Rumäniens und Sloweniens – ihre Bedenken am Revisionsvorschlag zum Ausdruck gebracht und eine Weiterentwicklung der bestehenden Öko-Verordnung gefordert. Unterstützt wurde dies unter anderem von Deutschland, Österreich und den Niederlanden. Kritik an verschiedenen

inhaltlichen Punkten wurde aber auch von anderen EU-Ministern geäußert. Es wird sehr darauf ankommen, ob Agrarminister Schmidt die breite Rückenbedeckung aus Deutschland dazu nutzt, sich im EU-Ministerrat aktiv für eine Zurückweisung des Kommissionsvorschlages stark zu machen.

Bei aller Kritik am Revisionsentwurf wird das *EU-Parlament* den Vorschlag der Kommission ohne Beratung in den Ausschüssen nicht zurückweisen. Denn nur so können die Parlamentarier die Verordnung weiter mit gestalten, damit das weitere Verfahren nicht allein dem Rat und der EU-Kommission überlassen bleibt. Die zuständigen Berichterstatter des Parlaments sind sich allerdings einig, dass die bestehende Öko-Verordnung so weit wie möglich wieder hergestellt werden soll. Der Kommissionsvorschlag soll deshalb auf die Regelungen in der derzeit gültigen Öko-Verordnung zurückgeschrieben werden. Deutlich nachbessern wollen die Parlamentarier zudem bei der Frage, wie zukünftig Änderungen beschlossen werden können, also wo es Ermächtigungen für delegierte Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte geben soll, wie diese gestaltet werden sollen und was der Basisverordnung – und damit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – vorbehalten bleiben soll. Die Abgeordneten wollen, so wie die Biobranche auch, die Spielräume der EU-Kommission begrenzen und das jeweils beste Instrument nutzen. Es ist aber auch zu erwarten, dass es Punkte gibt, die das Parlament gegenüber dem jetzigen Recht ändern möchte.

Der Entwurf der Berichterstatter wird bis Ende November 2014 in der ersten Fassung erarbeitet, am 3./4. Dezember im Agrarausschuss vorgestellt und voraussichtlich am 23. Februar 2015 veröffentlicht. Die

Folgerungen & Forderungen

- Der Kommissionsvorschlag schafft neue hohe bürokratische und praktische Hürden für Landwirte, Verarbeiter, Händler und Behörden.
- Seine Umsetzung würde absehbar zu Verlusten an Biobetrieben und biologisch bewirtschafteter Fläche sowie zu einer deutlich verringerten Anzahl von Umstellungsbetrieben führen.
- Das deutsche und europäische Angebot an Biolebensmitteln ginge zurück. Importe würden zunehmen – und zugleich erschwert. Die Verbraucher könnten nur noch auf ein kleines und teures Nischenangebot von Biolebensmitteln zurückgreifen.
- Zentrale Prinzipien und Elemente der bisherigen Regelung wie Prozessorientierung, Äquivalenzprinzip, Ausnahmeregelungen für die Umstellungsphase müssen beibehalten werden.
- Eine Weiterentwicklung der EU-Öko-Verordnung muss in Zusammenarbeit mit den Praktikern erfolgen.
- Der Kommissionsvorschlag für eine Totalrevision der EU-Öko-Verordnung ist abzulehnen; stattdessen sollte die bestehende Verordnung an die aktuellen Erfordernisse der Praxis und den aktuellen Wissensstand angepasst werden.
- Vorschläge für Bereiche, in denen die Verordnung weiterentwickelt werden muss, liegen der EU-Kommission auf dem Tisch und betreffen u.a. die Weiterentwicklung einer eigenständigen Biokontrolle mit einer konsequenteren Umsetzung in allen Mitgliedstaaten, einer Verbesserung des Importregimes und die Weiterentwicklung der Regelungen für die Öko-Geflügelhaltung.

finale Abstimmung im Agrarausschuss ist für den 4./5. Mai 2015 vorgesehen, und vom Plenum des EU-Parlaments soll der Bericht voraussichtlich im am 24. Juni 2015 verabschiedet werden, so die Planungen.

Agrarpolitik ökologisch ausrichten

Nach Maßgabe der EU-Kommission sollte eine Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung im Einklang mit der Reform der GAP stehen; die »neuen Vorschriften sollen [...] der Förderung einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit dienen mit dem Ziel, eine wirtschaftlich rentable Lebensmittelproduktion sowie eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Bodenressourcen der Union zu erreichen«. Zudem sollten sowohl der Umfang der Änderungen als auch die konkreten Maßnahmen am Revisionsmotto der Kommission »Organic: More and better« ausgerichtet sein. Würde die Verordnung in ihrer jetzigen Form in Kraft treten, stünde sie jedoch den kommissionseigenen Zielen und damit einer Ökologisierung der Landwirtschaft diametral entgegen. Statt einer gesetzlichen Grundlage, die mehr Bio auf Europas Äcker und in die Regale bringt, sähen sich die Praktiker mit einer »Öko-Verhinderungs-Verordnung« konfrontiert. Den politisch verlautbarten und gesellschaftlich gewünschten Wandel hin zu einer ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Land- und Lebensmittelproduktion würde dieses Regelwerk torpedieren.

Es wird aber auch ersichtlich, dass die EU-Öko-Verordnung nicht das einzige politische Instrument sein kann, um eine Ernährungswende einzuläuten. Zukünftig muss die ökologische Gesamtausrichtung aller agrarpolitischen Instrumente und Maßnahmen der EU und der Nationalstaaten angestrebt werden. Für eine erste zarte Ökologisierung standen einige sinnvolle Elemente im Rahmen des Greenings der aktuellen GAP-Reform zur Diskussion. Genutzt haben die politischen Entscheidungsträger diese Chance nicht, denn die nationale Umsetzung der GAP ist aus Sicht der Bioverbände gescheitert. Doch nach der Reform ist vor der Reform. Deshalb ist die Ökobranche gut beraten, ihre Anstrengungen für einen nachhaltigen Wandel zu verstärken. Mit dem politischen Ziel, dass alle agrarpolitischen Maßnahmen dauerhaft auf Bio ausgerichtet werden. Ein erster Schritt dahin ist eine praxistaugliche Weiterentwicklung der EU-Öko-Verordnung.

Anmerkungen

- 1 Der folgende Abschnitt greift zurück auf einen Beitrag von T. Barbian, J. Moewius und S. Zwoll: Vom Biorecht zur Ökoverhinderungsverordnung. In: *Ökologie & Landbau* 171/3 (2014), S. 29 f.
- 2 EU-Kommission: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen. Brüssel 24. März 2014 (www.boelw.de/uploads/media/pdf/Themen/Recht/EU-OEko-Verordnung_Revisionsentwurf.pdf).
- 3 Eine knappen Überblick über die Schwachstellen der bisherigen Verordnung findet sich bei J. Sanders: EU-Ökoverordnung: Gut – aber es geht noch besser. In: *Ökologie & Landbau* 171/2 (2014), S. 31 f.
- 4 Ausführlich hierzu siehe auch die Stellungnahme des BÖLW zum Entwurf einer neuen EU-Öko-Verordnung der EU-Kommission vom 12. Mai 2014 (überarbeitete Fassung vom 4. Juni 2014) (www.boelw.de/uploads/media/pdf/Dokumentation/Dossiers_und_Positionspapiere/140604_BOELW_Stellungnahme_Totalrevision_EU_OEko_Verordnung.pdf).
- 5 Er weist erhebliche Brüche in Bezug auf Artikel 3 (24) »Definition Umstellungsfutter« sowie Anhang II Teil II, 1.4.3. auf.
- 6 Übersetzt aus: Thünen Institute: Executive Summary of the Evaluation of the EU legislation on organic farming. Date of publication 27 January 2014, S. 15, online unter http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2013/organic-farming/exec_sum_en.pdf.
- 7 »Schmidt: Wir brauchen einen Neu-Anfang bei der EU-Öko-Verordnung«, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 16. Oktober 2014.



Peter Röhrig

Geschäftsführer des Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) e.V.

Marienstr. 19–20, 10117 Berlin

E-Mail: roehrig@boelw.de



Joyce Moewius

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit beim Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) e.V.

Marienstr. 19–20, 10117 Berlin

E-Mail: moewius@boelw.de