

## Europäische Gesetzgebung

# Geplante Neufassung der EU-Öko-Verordnung in der Kritik

Die Einbindung des Öko-Sektors in die Entstehung des Entwurfs einer neuen EU-Öko-Verordnung war unzureichend. Der Zielplan wurde geändert – nicht zuletzt aufgrund von Protesten aus dem Bio-Sektor. Nun ist es besser möglich, Kritik und Verbesserungsvorschläge einzubringen.

Von Christian Eichert, Alexander Zorn und Stephan Dabbert

Der am 21. Dezember 2005 von der Europäischen Kommission vorgelegte Entwurf für eine neue EU-Öko-Verordnung ist im europäischen und deutschen Öko-Sektor auf erhebliche Kritik gestoßen. Bestätigt wurde die breite Ablehnung auf einem Seminar im März 2006 in Berlin. Führende Akteure des deutschen Öko-Sektors kamen dort im Rahmen des EU-Projektes ORGAP (Evaluation of the European Action Plan for Organic Food and Farming) zusammen. Bei der Veranstaltung fand eine Debatte über die Revision der EU-Öko-Verordnung statt, deren Ergebnisse hier zusammengefasst sind.

Das Forschungsprojekt ORGAP (siehe Kasten 1) ist im Zusammenhang mit der neuen EU-Öko-Verordnung von besonderem Interesse, weil im Verordnungsentwurf explizit auf dieses Projekt Bezug genommen wird: Seine Ergebnisse sollen in einem späteren Stadium bei der Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen zur Verordnung herangezogen werden. Die vorgeschlagene Neufassung der EU-Öko-Verordnung ist eine konkrete Umsetzung des im Jahr 2004 beschlossenen Europäischen Aktionsplans. Dort beziehen sich zahlreiche Aktionen auf diese Gesetzgebung, die definiert, was unter ökologischem Landbau zu verstehen ist. Die Kritik aus dem Sektor über den Entwurf der neuen EU-Öko-Verordnung bezieht sich im Wesentlichen auf das von der Kommission gewählte Verfahren sowie inhaltliche Kernpunkte der Verordnung.

## Prinzipien der „Good Governance“

Die EU-Kommission hat sich 2001 unter anderem aufgrund der von ihr wahrgenommenen „Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern“ veranlasst gesehen, in einem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (EC, 2001) Governance-Grundsätze festzuschreiben (siehe Kasten 2). Ziel der Governance-Reform ist es, „die Politikgestaltung in der EU zu öffnen, damit die Menschen

### Forschungsprojekt ORGAP

Im Juni 2004 verabschiedete die EU-Kommission den Europäischen Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau mit dem Ziel, die Situation des Öko-Landbaus zu bewerten und eine strategische Vision zur Rolle des Öko-Landbaus in der EU-Agrarpolitik zu entwickeln. Das EU-finanzierte Forschungsprojekt ORGAP (Evaluation of the European Action Plan for Organic Food and Farming) soll die Umsetzung des Aktionsplans wissenschaftlich unterstützen und seine kurz- und langfristigen Auswirkungen beurteilen.

► Weitere Informationen: [www.orgap.org](http://www.orgap.org)

1

stärker einbezogen werden und die Verantwortlichkeiten klarer erkennbar sind.“ Die Einbindung aller Akteure und Stakeholder<sup>1</sup> in den Rechtsetzungsprozess ist ein wichtiger Grundsatz.

Einige der im Weißbuch genannten Prinzipien fanden Beachtung: Der Entwurf für die neue Verordnung sollte sehr schnell – innerhalb eines halben Jahres – durchgesetzt und die Durchführung der Verordnung soll bei der Produktion ökologischer Lebensmittel flexibel regionalen und lokalen Besonderheiten angepasst werden. Durch eine europaweit einheitliche Kennzeichnung will die Kommission einen funktionierenden Binnen-Öko-Markt sichern und den Handel mit Öko-Produkten erleichtern. Betrachtet man den Rechtsetzungsprozess allerdings im Hinblick auf die Prinzipien Subsidiarität und Partizipation – die Einbindung der Akteure des Öko-Sektors –, so zeigt sich, dass diese Kriterien bisher zu wenig beachtet wurden.

<sup>1</sup> Als „Stakeholder“ werden im EU-Sprachführer Personen oder Organisationen bezeichnet, die ein Interesse an EU-Rechtsvorschriften und politischen Beschlüssen haben oder davon betroffen sind.

## Die fünf Prinzipien der „Good Governance“

- ▶ **Offenheit:** Institutionen sollen offener, transparenter, verständlicher arbeiten
- ▶ **Partizipation:** Stärkung von Partizipation von der Politikformulierung bis hin zur Implementierung politischer Programme
- ▶ **Verantwortlichkeit:** klare Verteilung von Rollen und Verantwortungen
- ▶ **Wirksamkeit:** klare Ziele, Evaluierung, Subsidiarität
- ▶ **Kohärenz:** keine Widersprüche in strategischen Programmen und zwischen der Arbeit von Institutionen (lokal, regional, national, supranational)

# 2

### Subsidiaritätsprinzip – bürgernahe Entscheidungen

Seit Bestehen der Europäischen Union und ihrer Vorläufer ist das Subsidiaritätsprinzip in den Statuten implizit oder explizit enthalten. Es besagt, dass Entscheidungen auf einer möglichst bürgernahen Ebene zu treffen sind. Die grundlegende Frage vor jeder politischen Aktion auf Gemeinschaftsebene ist, ob ein gemeinschaftliches Vorgehen angesichts nationaler, regionaler oder lokaler Handlungsmöglichkeiten überhaupt gerechtfertigt ist.

Die derzeit gültige Verordnung ermöglicht es, sich mithilfe einer über dem europäischen Niveau liegenden nationalen Zertifizierung gegenüber ausländischen Wettbewerbern abzusetzen. So ist etwa in Großbritannien der Standard der Soil Association, einer privaten Label-Organisation, der faktisch gültige Standard am Markt, was Öko-Produzenten aus anderen Ländern, die nur nach der EU-Öko-Verordnung produzieren, Schwierigkeiten bereiten kann, nach Großbritannien zu exportieren. Durch Subsidiarität kann also der Marktzugang erschwert werden. Die Frage in der gegenwärtigen Diskussion scheint jedoch zu sein, ob die Rücknahme der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips die richtige Antwort ist.

### Stakeholder-Einbindung

Verschiedene Mitgliedstaaten (als jeweilige Ratsvorsitzende), aber auch die Kommission haben in der fünfjährigen Entwicklungsgeschichte des Europäischen Aktionsplans für den ökologischen Landbau Anstrengungen unternommen, den Öko-Sektor und die Öffentlichkeit mit einzubeziehen. Dieser partizipative Ansatz besitzt gerade im Politikbereich ökologischer Landbau tiefere Bedeutung, da der Sektor historisch staatsfern entstanden, organisiert und institutionalisiert war. Ganz offensichtlich ist es seit 1991 so, dass im Rahmen der Weiterentwicklung der bisherigen EU-Öko-Verordnung staatliches Handeln und nichtstaatliche Initiativen sinnvoll miteinander verknüpft wurden. Die Diskussion um die neue Verordnung für den ökologischen Land-

bau wirft allerdings die Frage auf, ob die Kommission ihrem eigenen Anspruch nach einer „gemeinsamen Anstrengung“ von Politik und Sektor gerecht wird oder ob tendenziell eine Abkoppelung von der Bewegung des ökologischen Landbaus erfolgt.

Eine tief greifende Veränderung des Zusammenwirkens zwischen der EU-Kommission und dem Sektor ist sicher das Ausgliedern der bisherigen Anhänge der EU-Öko-Verordnung in Durchführungsbestimmungen. In diesen Anhängen sind die zahlreichen Einzelheiten geregelt, die ganz praktisch definieren, was ökologischen Landbau eigentlich ausmacht. Nach dem Entwurf der neuen Verordnung sollen diese Einzelheiten des Öko-Landbaus in Durchführungsbestimmungen ihren Platz finden, die von der Kommission ohne Einschaltung des Rates erlassen werden können. Damit geht der potenzielle Einfluss des Sektors auf die konkreten Inhalte deutlich zurück.

Manche Diskutanten unterstellen, dass die EU-Kommission mit der Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung Ziele verfolgt, die mit den im Europäischen Aktionsplan für den ökologischen Landbau proklamierten Zielen („nachhaltiges Wachstum des Öko-Sektors“) nicht übereinstimmen: Sie sehen die „Marktlastigkeit des aktuellen Entwurfes“ als Resultat einer erfolgreichen Lobbyarbeit des konventionellen Lebensmittelhandels. Befürchtet werden von diesen Diskutanten die Aufweichung bestehender Normen und der Verlust ihrer ideellen Werte.

### Einbindung in die allgemeine Futter- und Lebensmittelkontrolle

Seit Anfang 2006 regelt die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 die Einbindung des Öko-Landbaus in die allgemeine Lebensmittelkontrolle. Die Struktur dieser Verordnung birgt für die in den meisten EU-Ländern bestehende Aufgabenverteilung einer öffentlich-privaten Zusammenarbeit (Public-Private-Partnership – PPP) erhebliche Risiken. Noch ist nicht ganz klar, wie die Einbindung des Öko-Sektors in diese Verordnung erfolgen soll. Ein Modell sieht vor, dass die Öko-Zertifizierung dem System der staatlichen Futter- und Lebensmittelkontrolle eingegliedert wird. Dies würde bedeuten, dass die bisherige Aufgabenaufteilung zwischen staatlicher Kontrolle und privatwirtschaftlicher Durchführung nicht mehr fortbestehen würde; es käme zu einem Paradigmenwechsel (Gerber, 2006).

Aus Sicht des Öko-Sektors sollte allerdings die Beibehaltung des bisherigen Modells angestrebt werden (IFOAM EU, 2006). So soll auch begrifflich klar unterschieden werden zwischen der allgemeinen Lebensmittelkontrolle, bei der die Produktsicherheit im Vordergrund steht, und der öko-spezifischen Inspektion und Zertifizierung des Prozesses, wie dies bisher, in Übereinstimmung mit der EU-Norm EN 45011, erfolgte. Aus dieser Sicht überwiegt also der Vorteil der stärkeren inhaltlichen Beteiligung privater Zertifizierungsunternehmen die Nachteile möglicherweise geringerer Harmonisierung der Definition von Öko-Landbau zwischen unterschiedlichen Zertifizierungsunternehmen.

## Kennzeichnung und Information

Der neue Verordnungsentwurf schlägt ausdrücklich vor, auf dem Etikett „die Angabe eines einfachen standardisierten Textfragments EU-ÖKOLOGISCH beziehungsweise EU-BIOLOGISCH verbindlich zu machen.“ Von dieser Anforderung wird nur abgewichen, wenn das Erzeugnis das EU-Öko-Logo („Ähre“) trägt oder es zwar ein Öko-Produkt ist, nicht jedoch aus der Europäischen Gemeinschaft stammt.

Die Kommission formuliert ausdrücklich das Ziel „den Spielraum für private Logos und Konformitätszeichen weiter (zu) reduzieren.“ Ausdrücklich soll es verboten werden, herauszustellen, dass ein bestimmtes Bündel von Standards – etwa eines Anbauverbands – besser, strenger oder höherwertiger als dasjenige der allgemeinen Standards sei. Auf der anderen Seite soll der Zugang zu privaten Logos und Konformitätszeichen für solche Produkte, die gleichwertige Standards erfüllen, erleichtert werden. Hier hat die Kommission ganz offensichtlich Fälle wie die Soil Association in England im Auge, die nach eigenen Angaben etwa 80 Prozent des englischen Marktes zertifiziert. In einem solchen Fall müsste in Zukunft die Soil Association nachweisen, dass der Standard für das zu importierende Produkt nicht dem Soil Association Standard entspräche. Da das Logo der Soil Association privatwirtschaftliches Eigentum ist, ist dies ein zumindest ungewöhnlicher Ansatz der Kommission.

Insgesamt würde dies eine Minderung des Wertes bestehender Öko-Verbandszeichen und Logos bedeuten, in die zum Teil seit Jahrzehnten beträchtliche Anstrengungen investiert wurden.

## Positive Ansätze für eine gemeinsame Anstrengung

Im Lichte von Good Governance wurden die Prinzipien der Subsidiarität und der Stakeholder-Einbindung beim Revisionsprozess anfangs nicht angemessen berücksichtigt. Jedoch zeigen die gegenwärtigen Entwicklungen (Stakeholder-Treffen am 27. März in Brüssel, Kommunikation der Kommission mit dem Sektor auf dem Joint Organic Congress in Odense Ende Mai) positive Ansätze für eine gemeinsame Anstrengung, den ökologischen Landbau voranzubringen. So hat die Ratsarbeitsgruppe in einem intern kursierenden überarbeiteten Entwurf der EU-Öko-Verordnung bereits einige der von den Sektorbeteiligten vorgebrachten Verbesserungsvorschläge berücksichtigt. Zudem steht mittlerweile fest, dass Kommission und Rat sich für die weitere Ausarbeitung mehr Zeit nehmen werden, was die Chancen der Stakeholder-Partizipation weiter erhöht. Diese Chance sollten die Akteure des Öko-Sektors nutzen.

Als handlungsleitenden Prinzipien sollten Subsidiarität und Stakeholder-Einbindung im weiteren Revisionsprozess besondere Bedeutung beigemessen werden. Das europäische Modell für die Regulierung des Öko-Sektors mit beträchtlichem Staatseinfluss ist schließlich nur eine denkbare Variante. Australien und Kanada sind Beispiele, in denen der Staat stärker auf privat-

wirtschaftliche Lösungen setzt. International gibt es in einigen Ländern eine Entwicklung bei der Regulierung des Öko-Sektors zu mehr Subsidiarität. Diesen Beispielen sollte sich Europa nicht verschließen und in diesem Sinne sein Modell der Regulierung des Öko-Sektors weiterentwickeln.

Mittlerweile ist die österreichische Regierung von ihrem ursprünglichen Plan abgerückt, während ihrer Ratspräsidentschaft (bis Ende Juni 2006) den Neuentwurf zu beschließen. Nun ist geplant, bis Ende Juni in zwei weiteren Sitzungen den überarbeiteten Entwurf zu diskutieren (vor allem „Grundsätze und Grundregeln“). Dieser soll so weit gebracht werden, dass in der zweiten Jahreshälfte unter der finnischen EU-Ratspräsidentschaft weiter daran gearbeitet werden kann. ■

## Literatur

EC (2001): Europäisches Regieren – ein Weißbuch. Abrufbar unter [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001\\_0428de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf)

Gerber, A. (2006): Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die ökologische/biologische Erzeugung und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen vom Dezember 2005. BÖLW, Berlin. Abrufbar unter [http://www.fibl.net/aktuell/monatsbild/2006/documents/Stellungnahme\\_Revision\\_EU-Oeko-VO\\_060201.pdf](http://www.fibl.net/aktuell/monatsbild/2006/documents/Stellungnahme_Revision_EU-Oeko-VO_060201.pdf)

IFOAM EU (2006): Position paper on the „Proposal for a council regulation on organic production and labelling of organic products“ vom 27.02.2006. Abrufbar unter [http://www.ifoam.org/about\\_ifoam/around\\_world/eu\\_group/pdfs/IFOAMEU\\_Revision\\_positionpaper\\_27.02.2006.pdf](http://www.ifoam.org/about_ifoam/around_world/eu_group/pdfs/IFOAMEU_Revision_positionpaper_27.02.2006.pdf)

### Anschrift aller Autoren

Universität Hohenheim, D-70593 Stuttgart  
Tel. +49/711/459-...

M. Sc.  
**Christian Eichert**  
Tel. -25 49  
E-Mail [eichert@uni-hohenheim.de](mailto:eichert@uni-hohenheim.de)



Dipl.-Ing. sc. agr.  
**Alexander Zorn**  
Tel. -25 52  
E-Mail [zorn@uni-hohenheim.de](mailto:zorn@uni-hohenheim.de)



Prof. Dr.  
**Stephan Dabbert**  
Tel. -25 41  
E-Mail [dabbert@uni-hohenheim.de](mailto:dabbert@uni-hohenheim.de)

