

Universität Kassel
Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften
Fachgebiet Internationales Management

Bachelorarbeit

**Mögliche Auswirkungen der novellierten Drittlandsimportregelung
der EU-Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/ 2007**
- Einschätzung anhand einer Expertenbefragung -

1. Betreuer: **Prof. Dr. Stefan A. Seuring**
2. Betreuer: **Dipl. Ing. Agr. Christian Henschke**

vorgelegt von
Julia Jawtusch
Witzenhausen, im Juni 2008

„Standard setting and regulatory mechanisms have to empower an innovative, independent, diverse and democratic movement of organic agriculture. Organic agriculture will then be recognized more and more as an attractive and sustainable way of life and of earning a living for people all over the world.”

(VOGL et al., 2005: S.19)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Theoretischer und rechtlicher Rahmen	3
2.1	Begriffliche Grundlagen	3
2.2	Standards im Ökologischen Landbau	4
2.3	Die EU-Verordnung über den Ökologischen Landbau	7
2.3.1	Die Drittlandsregelung	8
2.3.2	Stellungnahmen zur neuen Drittlandsregelung	10
2.3.3	Die Durchführungsbestimmungen	13
2.4	Der Ökologische Landbau in Entwicklungsländern	15
2.4.1	Rahmensituation	15
2.4.2	Zertifizierung	15
2.4.3	Sicherheitsrisiken	17
2.4.4	Anwendbarkeit der EU-Öko-Verordnung	18
2.4.5	Westliche Standards versus lokale Anpassung	19
2.5	Schlussfolgerungen aus dem Literaturteil	20
3	Methodisches Vorgehen	22
3.1	Das Erhebungsinstrument	22
3.2	Gestaltung des Interviewleitfadens	22
3.3	Auswahl und Beschreibung der Experten	23
3.4	Datenerhebung und Datenauswertung	24
3.5	Aussagekraft der Daten	25
4	Ergebnisse	27
4.1	Konformität	27
4.1.1	Umsetzbarkeit in Drittländern	28
4.1.2	Verbrauchersicherheit	31
4.1.3	Nachteile	33

Inhaltsverzeichnis

4.1.3.1	Nachteile für die Grundwerte des Öko-Landbaus	33
4.1.3.2	Nachteile für Kleinbauern in Entwicklungsländern	35
4.2	Gleichwertigkeit	36
4.2.1	Vorteile der Gleichwertigkeit	37
4.2.2	Nachteile der Gleichwertigkeit	38
4.2.3	Das Entstehen anderer Standards – ein Risiko?	40
4.2.4	Einschätzungen der Verbrauchersicherheit	43
4.2.5	Maßnahmen zu Gewährleistung der Verbrauchersicherheit	45
4.2.6	Ungleichbehandlung gleichwertiger und konformer Drittlandsprodukte	46
4.3	Öko-Zertifizierung in Entwicklungsländern	48
4.3.1	Einschätzungen der Hauptunterschiede zur EU	48
4.3.2	Einschätzungen des Wissens- und Beratungsstands von Kleinbauern	50
4.3.3	Maßnahmen für wirksame Kontrollen in Entwicklungsländern	52
4.4	Das Überwachungssystem der EU-Kommission	54
5	Diskussion	56
5.1	Verbrauchersicherheit	56
5.1.1	Vor- und Nachteile der Konformität	56
5.1.2	Vor- und Nachteile der Gleichwertigkeit	59
5.2	Entwicklungsländer	61
5.2.1	Vor- und Nachteile der Konformität	61
5.2.2	Vor- und Nachteile der Gleichwertigkeit	63
5.3	Zusammenfassende Betrachtung	66
5.4	Gleichwertigkeit versus Harmonisierung	67
5.5	Einfluss des Forschungsprozesses auf die Aussagekraft der Ergebnisse	68
6	Schlussbetrachtung	71
7	Literaturverzeichnis	72
8	Verzeichnis der Rechtsquellen	75
9	Anhang	77

Anhang

- Anhang 1: Bedingungen der EU-Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/2007 für die Einfuhr von ökologischen Erzeugnissen aus Drittländern.
- Anhang 2: Bedingungen für die Anerkennung von Kontrollstellen und Drittländern für konforme beziehungsweise gleichwertige Zertifizierungen gemäß der EU-Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/2007.
- Anhang 3: Hauptunterschiede der Durchführungsbestimmungen für a) anerkannte Drittländer, b) Kontrollstellen nach Gleichwertigkeit und c) Kontrollstellen nach Konformität (gemäß des Arbeitsentwurfes der Durchführungsbestimmungen für Importe vom 25.03.2008).
- Anhang 4: Angaben zu sieben Experteninterviews zur Drittlandsimportregelung.
- Anhang 5: Interviewleitfaden I (Interview 1 – 4)
- Anhang 6: Interviewleitfaden II (Interview 5 – 7)

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
ACRECOL	Association for AgriCulture and Ecology
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DITSL	Deutsches Institut für tropische Landwirtschaft
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-VO	EG - Verordnung
EU	Europäische Union
f.	folgende (Seite)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FiBL	Forschungsinstitut für biologischen Landbau
GfRS	Gesellschaft für Ressourcenschutz GmbH Göttingen
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
ICS	Internal Control System
IFOAM	International Federation of Organic Agriculture Movements
IMO	Institut für Marktökologie (Zertifizierungsstelle mit Hauptsitz in der Schweiz)
ISO	International Organisation for Standardization
Kap.	Kapitel
mdl. Mittl.	mündliche Mitteilung
Nr.	Nummer
o.J.	ohne Jahresangabe
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
u.	und
u.a.	unter anderem
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organisation
zit.	zitiert

1 Einleitung

Produkte aus ökologischer Landwirtschaft erfuhren in den letzten Jahren eine enorme Absatzsteigerung. Europa weist den größten Markt für Öko-Produkte weltweit auf (YUSSEFI u. WILLE, 2007: S.1). Aufgrund der hohen Verbrauchernachfrage ist die Importquote von ökologischen Erzeugnissen aus Drittländern stark gestiegen. Dadurch hat sich in vielen Entwicklungsländern in nur wenigen Jahren eine exportorientierte ökologische Landwirtschaft entwickelt.

Die Voraussetzung für die Bereitschaft von Verbrauchern, einen Mehrpreis für Öko-Produkte zu zahlen, ist das Vertrauen, dass die als „öko“ oder „bio“ gekennzeichneten Produkte wirklich nach bestimmten Produktionsstandards erzeugt worden sind. Aufgrund der Entfernung zwischen Erzeugern und Verbrauchern ist es für den Erhalt des Vertrauens notwendig, die Produktion zu kontrollieren und die Rückverfolgbarkeit der Produkte zu ermöglichen. Die Glaubwürdigkeit von Öko-Produkten gründet sich auf die Effektivität eines solchen Systems.

Insbesondere die Kontrolle und Zertifizierung von ökologischen Produkten in Drittländern für den Import stellt eine Herausforderung dar. Bisher wurden Drittlands-Öko-Produkte als gleichwertig zur EU-Öko-Verordnung bezeichnet. Am 21.12. 2006 wurde eine neue Regelung für Drittlands-Öko-Importe durch die EU-Kommission veröffentlicht, die zusätzlich zur Gleichwertigkeit die Möglichkeit der Konformität mit der EU-Öko-Verordnung einführt. Diese neue Drittlandsregelung wird frühestens im Jahr 2009 umgesetzt werden. Derzeit werden die zum Verordnungstext gehörenden Durchführungsbestimmungen von der EU-Kommission erarbeitet.

Dieser Prozess wird von Experten und Beteiligten des Öko-Sektors intensiv verfolgt. Anhand von Stellungnahmen versuchen verschiedene Interessengruppen Einfluss auf die Durchführungsbestimmungen zu nehmen. Auf der internationalen Biofachmesse im Februar 2008 in Nürnberg wurde diskutiert, welche Auswirkungen die neue Drittlandsregelung haben könnte. Einige Experten befürchten, dass es zu zwei Klassen von Drittlands-Öko-Produkten kommen könnte. Auch die möglichen Konsequenzen, die sich durch die Einführung der Konformität auf Entwicklungsländer ergeben könnten, werden von Experten diskutiert.

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit ist eine Untersuchung der möglichen Auswirkungen der neuen Drittlandsregelung auf der Basis einer Expertenbefragung. Dabei werden die Bedingungen, unter denen ökologischer Landbau in Entwicklungsländern stattfindet, besonders berücksichtigt. Zwei Fragestellungen sollen im Rahmen der Zielsetzung beantwortet werden:

1. Welche Vor- und Nachteile beinhalten Konformität beziehungsweise Gleichwertigkeit in Bezug auf die Verbrauchersicherheit von Drittlands-Öko-Produkten?
2. Welche Vor- und Nachteile bieten Konformität beziehungsweise Gleichwertigkeit in Bezug auf kleinbäuerliche Landwirtschaft in Entwicklungsländern?

Im ersten Teil der Arbeit werden zunächst die Entstehung und Bedeutung von Standards im Öko-Landbau sowie die EU-Öko-Verordnung vorgestellt. Es folgt eine Darstellung der Drittlandsregelung der EU-Öko-Verordnung einschließlich diesbezüglicher Stellungnahmen in der Literatur. Des Weiteren wird die Situation der ökologischen Landwirtschaft in Entwicklungsländern beschrieben. Die Schlussfolgerung aus diesen Rahmeninformationen dient als Grundlage für die Entwicklung eines Interviewleitfadens für die Expertenbefragung.

Auf eine Beschreibung der Erhebungsmethode folgt im zweiten Teil der Arbeit die Darstellung der Ergebnisse aus sieben Experteninterviews zur neuen Drittlandsregelung der EU-Öko-Verordnung. Anschließend werden die Aussagen der Experten hinsichtlich der Fragestellungen dieser Arbeit diskutiert. Dabei wird kritisch auf den Forschungsprozess und die daraus resultierende Aussagekraft der Daten eingegangen. Die Arbeit schließt mit einer Schlussbetrachtung der Thematik in einem größeren Kontext ab.

2 Theoretischer und rechtlicher Rahmen

2.1 Begriffliche Grundlagen

Zum Verständnis der vorliegenden Arbeit sollen zunächst einige Begriffsdefinitionen und Begriffsverwendungen geklärt werden.

So wird in dieser Arbeit, wenn von **Öko-Landbau in Entwicklungsländern** die Rede ist, auf kleinbäuerliche Erzeuger Bezug genommen. Zwar sind kleinbäuerliche Strukturen für Entwicklungsländer typisch, es gibt sie aber auch in Transformations- und Industrieländern. Umgekehrt gibt es auch in Entwicklungsländern noch andere Agrarstrukturen, die in dieser Arbeit außer Betracht gelassen werden (wie große industrialisierte Agrarunternehmen). Verbindende Merkmale von **Entwicklungsländern** sind eine von Kolonialherrschaft geprägte Geschichte, niedrige wirtschaftliche und soziale Indikatoren sowie eine eher rohstoffliefernde Rolle in der Weltwirtschaft (NOHLEN, 2000: S.221). Die gemeinsame Betrachtung von Kleinbauern aller Entwicklungsländer stellt eine starke Vereinfachung unter Vernachlässigung regionaler Unterschiede dar. Sie ist im vorliegenden Fall sinnvoll, um möglichst allgemeine Aussagen bei der Expertenbefragung erzielen.

Des Weiteren wird in dieser Arbeit, insbesondere auch durch die Interviewpartner, mehrfach Bezug auf die **Ziele und Grundwerte des Öko-Landbaus** genommen, ohne dass diese genau definiert werden. Teilweise werden hierfür auch die Begriffe „**Ökogedanke**“ und „**Öko-Begriff**“ verwendet. Gemeint sind die ursprünglichen Ziele und Grundwerte der Bewegung des ökologischen Landbaus. Dazu können Nachhaltigkeit, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Tierschutz- und Gesundheitsaspekte gehören. Jedoch herrscht aufgrund verschiedener Strömungen innerhalb der Öko-Bewegung keine ganz einheitliche Meinung hierzu.

In dieser Arbeit wird weiterhin der Begriff „**Verbrauchersicherheit**“ verwendet. Damit soll die Sicherheit für den Verbraucher, wirklich ein Öko-Produkt vor sich zu haben, gemeint sein. Ein Öko-Produkt ist ein Produkt, das gemäß der Ziele und Grundsätze des ökologischen Landbaus erzeugt worden ist. Die Verbrauchersicherheit kann zum einen durch Betrug oder mangelnde Kontrolle, zum anderen durch Anwendung zu geringer Anforderungen an den Produktionsprozess gefährdet sein. In der vorliegenden Arbeit bezieht sich die Verbrauchersicherheit ausschließlich auf Konsumenten in der EU.

Weitere für diese Arbeit wichtige Begriffe sind **Konformität** und **Gleichwertigkeit**. Konformität bedeutet die exakte Anwendung aller Regelungen der EU-Öko-Verordnung. Gleichwertigkeit wird definiert als *„in Bezug auf verschiedene Systeme oder Maßnahmen, durch Anwendung von Bestimmungen, die die gleiche Konformitätsgewähr bieten, geeignet, die gleichen Ziele und Grundsätze zu erfüllen“* (EG-VO Nr. 834/2007, Art. 2, Buchstabe x).

Mit **Drittländern** sind Länder gemeint, die nicht zur EU gehören. Die juristische Definition lautet: „*Gebiete, die nicht in den Geltungsbereich des EG-Vertrags gemäß dessen Artikel 299 fallen*“ (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.466).

Die Standards für ökologische Landwirtschaft gehören in der Regel zu den **Zertifizierungsstandards**. Bei der Zertifizierung wird der Produktionsprozess kontrolliert und die Konformität mit den zugrunde liegenden Vorgaben des Standards verifiziert. Dies geschieht durch akkreditierte Kontroll- beziehungsweise Zertifizierungsstellen.

Die Begriffe **Kontrollstelle** und **Zertifizierungsstelle** sind synonym zu verstehen. Sie beziehen sich auf „*einen unabhängigen privaten Dritten, der die Inspektion und die Zertifizierung im Bereich der ökologischen/ biologischen Produktion gemäß dieser Verordnung wahrnimmt, gegebenenfalls auch die entsprechende Stelle eines Drittlandes oder die entsprechende Stelle, die ihre Tätigkeit in einem Drittland ausübt*“ (EG-VO Nr. 834/2007, Art. 2, Buchstabe p).

Die **Akkreditierung** von Kontrollstellen bezieht sich auf die Überprüfung bestimmter Anforderungen durch eine übergeordnete Instanz (MÜLLER u. SEURING, 2007: S.8). Eine solche Anforderung ist die **Norm ISO 65**. Es handelt sich um eine internationale Norm, die allgemeine Anforderungen an Stellen, die Produktzertifizierungssysteme betreiben, beschreibt. Sie ist im Wortlaut identisch mit der Europäischen Norm EN 45011 (EG-VO Nr. 834/2007, Art. 32, Absatz 2).

Mit „**lokale Drittlands-Kontrollstelle**“ oder „lokale Kontrollstelle“ wird eine außereuropäische Kontrollstelle bezeichnet, die im Gegensatz zu einer internationalen Kontrollstelle in der Regel nur in dem Land, in dem sich ihr Sitz befindet (sowie eventuell in angrenzenden Ländern), tätig ist.

Die **Drittlandsliste** wird von der EU-Kommission veröffentlicht und enthält alle Drittländer, deren gesetzliche Öko-Anbauregeln und Kontrollverfahren von der EU-Kommission als gleichwertig zur EU-Öko-Verordnung anerkannt sind (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.485).

2.2 Standards im Ökologischen Landbau

Während des Pionierstadiums (ca. 1920-1970) ging es in der Öko-Landbau-Bewegung vor allem um die Festlegung von Grundsätzen und Richtlinien, denen sich bestimmte Erzeuger aus Überzeugung verpflichteten. Ab den 70er Jahren wurden durch privatrechtliche Initiativen Zertifizierungs- und Kennzeichnungssysteme geschaffen anhand derer die Verbraucher die entsprechenden Produkte erkennen konnten. Hauptakteure bei der Entwicklung dieser Standards waren Erzeuger, Wissenschaftler und andere Pioniere des ökologischen Landbaus (HERRMANN, 2003: S.3).

In den 90er Jahren kam es zu einem schnellen Wachstum des Sektors (LE GUILLOU u. SCHARPÉ, 2001: S.6). Damit einhergehend haben verschiedene Regierungen begonnen, gesetzliche Standards für ökologische Produkte festzulegen und zu kontrollieren (HERRMANN, 2003: S.1). Als erste solche gesetzliche Regelung ist die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 im Jahr 1991 entstanden.

Die Vielfalt gesetzlicher Regelungen, die sich seither entwickelt hat, wirkt sich auf den internationalen Handel mit Öko-Produkten aus. Wenn Länder mit unterschiedlichen Standards Handel treiben entstehen zusätzliche direkte Kosten (für Kontrolle und Zertifizierung) sowie indirekte Kosten (in Zusammenhang mit der Produktion und Vermarktung) für die Erzeuger und andere Akteure der Wertschöpfungskette. Die zusätzlichen Kosten sind Ausdruck der Anforderungen, die das importierende Land an Öko-Produkte stellt (WYNEN, 2004: S.1-2). VOGL et al. (2005: S.3) konstatieren einen großen Einfluss der gesetzlichen Standards auf die gesamte globale Öko-Landbau-Bewegung, vor allem beim Handel zwischen nördlichen Import- und südlichen Exportländern.

Neben den nationalen Standards gibt es eine Vielzahl privater Standards, auf welche in dieser Arbeit nicht näher eingegangen wird. In Europa haben 39 Länder (95% aller Länder) eine gesetzliche Regelung zur ökologischen Landwirtschaft. Auf dem amerikanischen Kontinent einschließlich der Karibik sind es 17 Länder (49 %), in Asien und der Pazifikregion 11 Länder (18%; HUBER, 2008b) und in Afrika sieben Länder (etwa 10 %; IFOAM, 2008: S.2)¹.

HUBER (2008b) nennt mehrere Gründe für die Notwendigkeit verschiedener Standards in verschiedenen Erdteilen und Ländern:

- „- *Kultur, Klima, landwirtschaftliche Praxis, Wirtschaft, natürlich Ressourcen, usw.*
- *Unterschiedliche Werte und Besorgnisbereiche in den jeweiligen Ländern (z.B. Wohlergehen der Tiere, Biodiversität, Pufferzonen zu konventioneller Landwirtschaft)*
- *Gesetzlicher Hintergrund (z.B. ist nicht in allen Ländern das Verbrennen von Ernterückständen bereits durch andere Gesetze verboten)*
- *Verschiedene Meinungen (z.B. zu der Wichtigkeit von Umstellungszeit, Verwendung von ökologischem Saatgut, Teilumstellung, ökologischem Tierfutter)*
- *Schutz des (heimischen) Marktes*²

Die Einmischung von Regierungen in die Entwicklung von Standards wird teilweise positiv und teilweise kritisch beurteilt. Zu den positiven Auswirkungen gesetzlicher Bestimmungen gehören der Beitrag, den sie zu einem klaren Profil ökologischer Produkte sowie zum Schutz der Verbraucher vor Betrug leisten (VOGL et al., 2005: S.6; HUBER, 2008b).

¹ Stand der Information: März 2008.

² Übersetzung aus dem Englischen durch die Verfasserin.

Des Weiteren bilden Regierungsstandards in einigen Ländern die Basis für besondere (z.B. umweltschutzbezogene) Subventionen (LE GUILLOU u. SCHARPÉ, 2001: S.6; HUBER, 2008b), verhindern unlauteren Wettbewerb, unterstützen die Entwicklung des Öko-Landbaus im jeweiligen Land, regeln den Handel mit anderen Ländern und verbessern die Exportmöglichkeiten (HUBER, 2008b). Sie können darüber hinaus Innovationen und wissenschaftliche Forschung anregen, da zur Einhaltung der Richtlinien in vielen Bereichen der Bedarf an „ökologischen Lösungen“ besteht. Schließlich wird durch die Vereinheitlichung und gesetzliche Regelung eine erhöhte Bekanntheit und Anerkennung ökologischer Erzeugnisse bei Verbrauchern geschaffen (VOGL et al., 2005: S.14).

Negativ wird beurteilt, dass der „Prozess des Definierens der ökologischen Landwirtschaft“ nicht länger in der Händen der Landwirte beziehungsweise der Öko-Landbau-Bewegung³ liegt. Dadurch werden „die ursprünglichen Prinzipien und Ziele der Bewegung durch eine bürokratische Sicht (...)“ bedroht (VOGL et al., 2005: S.2). Aspekte der ökologischen Landwirtschaft, die nicht durch das Zertifizierungssystem gesichert sind, könnten durch Wettbewerb unter Druck geraten (ALRØE u. KJELDTSEN, 2006: S.2). Des Weiteren können nationale Standards, anstatt zu einem globalen Konsens im Öko-Landbau beizutragen, vielmehr Handelsbarrieren verursachen und den Marktzugang durch hohen Kosten und aufwändige Aufzeichnungspflichten für die Zertifizierung erschweren (VOGL et al., 2005: S.14).

Es gibt im Öko-Landbau weiterhin zwei bedeutende internationale Standards: die „Basic Standards for Organic Production and Processing“ der IFOAM sowie die „Leitlinien CAC/GL 32 des Codex Alimentarius“ der FAO und WTO⁴. Beiden Richtlinien ist gemeinsam, dass sie den Anspruch erheben, als globale Grundlage zur Ausarbeitung lokal angepasster, jedoch zueinander gleichwertiger Standards dienen zu können.

Die IFOAM-Basisrichtlinien stellen eine Basis für Zertifizierungsstellen und andere Organisationen (auf privater, lokaler, nationaler oder internationaler Ebene), die Standards für die ökologische Landwirtschaft entwickeln, dar. Sie sind in der globalen Öko-Landbaubewegung hoch angesehen (KILCHER et al., 2006: S.74) und gelten als „gedanklicher Leitfaden, in dem der aktuelle Stand der Erzeugung und Verarbeitung ökologischer Produkte zusammengefasst ist“ (LE GUILLOU u. SCHARPÉ, 2001: S.8).

Der Codex Alimentarius wurde von einem gemeinsamen Ausschuss der WHO und der FAO entwickelt. Dabei wird das Ziel einer globalen Einigung über Nahrungsmittelkennzeichnung und weitere Aspekte der Nahrungsmittelerzeugung verfolgt.

³ Gemeint sind privatrechtliche Initiativen, die vor allem von Erzeugern, aber auch Verbrauchern und Wissenschaftlern ausgehen (HERRMANN, 2003, S. 1).

⁴ Die Vorstellung dieser beiden internationalen Standards ist für die vorliegende Arbeit bedeutsam, da die Interviewpartner auf beide Standards Bezug nehmen. Darüber hinaus wird der Codex Alimentarius im Verordnungstext der Drittlandsregelung erwähnt.

Die Leitlinien CAC/GL 32 sollen den Verbraucherschutz und den Handel mit ökologischen Erzeugnissen auf internationaler Ebene unterstützen. Regierungen, die eine Öko-Gesetzgebung entwickeln wollen, sollen auf Basis dieser Leitlinien Anpassungen an nationale Besonderheiten festlegen (LE GUILLOU u. SCHARPÉ, 2001: S.8; CODEX ALIMENTARIUS KOMMISSION, o.J.: S.2).

In der Literatur lassen sich nur wenige Kommentare zu den Öko-Richtlinien des Codex Alimentarius finden. Nach KILCHER et al. (2006: S.75) entsprechen die Anforderungen weitgehend denen des IFOAM Basic Standards sowie der EU-Öko-Verordnung 2092/91. Es gebe jedoch Abweichungen hinsichtlich einzelner Details. Kritisiert wird an der Codex-Alimentarius-Kommission allgemein, dass die dort vertretenen Länderdelegationen mehrheitlich aus Industrievertretern bestehen. Außerdem sind die Entwicklungsländer stark unterrepräsentiert (TAPPESER et al., 1999: S.30).

Des Weiteren gibt es im Sektor der ökologischen Landwirtschaft eine Initiative für eine Harmonisierung der globalen Vielfalt an Öko-Standards: Die „International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture“. Dieser Initiative liegt der Gedanke zu Grunde, dass eine Harmonisierung von Standards für den globalen Handel wichtig ist (MICHAUD et al., 2004). Sie wird von der IFOAM, der FAO und der UNCTAD geleitet und hat etwa 40 Mitglieder, zu denen Vertreter von Regierungen, Nicht-Regierungs-Organisationen und Private gehören. Bisher haben fünf Sitzungen stattgefunden, die in einer Einigung auf die langfristigen Ziele, sowie in der Veröffentlichung mehrerer Studien resultierten (HUBER, 2008b).

2.3 Die EU-Verordnung über den Ökologischen Landbau

Am 28. Juni 2007 wurde die „*Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau*“ aufgehoben. An ihre Stelle trat die „*Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/ biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/ biologischen Erzeugnissen*“, die eine Totalrevision der vorherigen Verordnung darstellt.

Es hatte seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91“ im Jahr 1992 eine Vielzahl von Ergänzungen und Änderungen gegeben. Dies führte zu einer Erweiterung der Verordnung von anfänglich 17 auf über 110 Seiten sowie zu einer zunehmenden Unübersichtlichkeit (HACCIUS, 2005: S.5). Es wurde kritisiert, dass durch die Notwendigkeit der Einhaltung der vielfältigen Regelungen und Dokumentationspflichten „*Sachverstand, Energie und Ideen*“ sowie „*Kraft, Zeit und Geld*“ aller Akteure im Öko-Sektor gebunden wurden (HACCIUS, 2005: S.5; KOTSCHI, 2005: S.3).

Die neue Verordnung ist völlig anders aufgebaut als die vorherige Version. Sie umfasst 23 Seiten und enthält 42 Artikel, die sieben Titeln zugeordnet sind. Die Verordnung soll Anfang des Jahres 2009 in Kraft treten. Die Durchführungsbestimmungen, die nähere Angaben zur Implementierung der Verordnungsvorgaben enthalten, werden zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit entwickelt.

Es sollen zwei Neuerungen der Verordnung vorgestellt werden, die für die vorliegende Arbeit bedeutsam sind. Im Titel III der neuen Verordnung ist unter anderem der Artikel 22 „Ausnahmen von den Produktionsvorschriften“ enthalten. Diese sogenannte Flexibilitätsregel legt fest, dass die EU-Kommission Ausnahmen von den Produktionsvorschriften erteilen darf, wenn dies zum Beispiel klimabedingt, geografisch oder strukturell bedingt nötig sein sollte. Das Verfahren zur Beantragung solcher Ausnahmen soll durch einen „Regelungsausschuss für ökologische Produktion“ der EU-Kommission umgesetzt werden. Dies wird kritisch beurteilt:

„Die EU-Kommission soll praktisch jeden Aspekt der Verordnung „flexibilisieren“ dürfen. Warum die Kommission, die der Praxis so fern steht? Sie kann diese Kompetenz nur schwerfällig, bürokratisch und letztlich ungerecht anwenden. Besser wäre es, wenn Fachleute vor Ort, die Kontrollstellen, Einzelfallausnahmen in Notfällen gewährten.“
(HACCIUS, 2007: S.1)

GROSCH (2008: S.2) ist der Ansicht, dass die Flexibilitätsklausel und insbesondere die Tatsache, dass diese bis zum Chemieeinsatz reicht „eher Katastrophenalarm für gutgläubige Verbraucher und überzeugte Öko-Bauern“ bedeutet.

Eine weitere Neuerung der EU-Verordnung 834/2007, welche im Zusammenhang mit dem vorliegenden Untersuchungsgegenstand steht, ist die neue Kennzeichnung von Öko-Produkten. Zusätzlich zum neu zu gestaltenden Gemeinschaftslogo muss bei verpackten Produkten angegeben werden, ob die Zutaten eines Produktes in der EU („EU-Landwirtschaft“), außerhalb der EU („Nicht-EU-Landwirtschaft“) oder teilweise in der EU erzeugt wurden („EU-/ Nicht-EU-Landwirtschaft“) erzeugt wurden (Art. 24, Absatz 1, Buchstabe c).

2.3.1 Die Drittlandsregelung

Die Drittlandsregelung wurde im Zuge des Revisionsprozesses der EU-Öko-Verordnung bereits 2006 novelliert und als Artikel 11 in die Verordnung (EWG) 2092/91 aufgenommen. Dieser Artikel 11 entspricht im Wesentlichen der Drittlandsregelung der neuen Verordnung (EG) Nr. 834/2007 (Titel VI: Handel mit Drittländern), welche die Artikel 32 und 33 umfasst⁵. Die Durchführungsbestimmungen der neuen Drittlandsregelung befinden sich zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit im Entstehungsprozess. Vorübergehend ist noch die vorherige Drittlandsregelung in Kraft.

Im Folgenden werden zunächst die alte Drittlandsregelung sowie die Gründe für ihre Novellierung vorgestellt. Es folgt eine Beschreibung der Drittlandsregelung der neuen EU-Öko-Verordnung, welche den Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit bildet.

⁵ Für die Angabe von Rechtsquellen im Text gilt im Folgenden, dass sich die Anführung von Artikeln stets auf Artikel der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 bezieht, es sei denn eine anders lautende Angabe wird angeführt.

Die alte Drittlandsregelung sieht zwei Möglichkeiten für den Import von Drittlands-Öko-Produkten vor. Zum einen können Drittländer mit eigener Öko-Gesetzgebung einen Antrag auf Aufnahme in die Drittlandsliste (vgl. Kap. 2.1) stellen. Öko-Produkte aus diesen anerkannten Drittländern werden als gleichwertig zur EU-Öko-Verordnung eingeführt. Zum anderen gibt es das System der Einzelfallimportermächtigungen für Produkte aus nicht anerkannten Drittländern. Dieses besagt, dass auf Grundlage von Inspektionsberichten, Akkreditierungsunterlagen und weiteren Unterlagen (z.B. gegebenenfalls einer Beschreibung der angewandten Richtlinien) behördlich vom jeweiligen EU-Mitgliedsstaat entschieden wird, ob importiert werden darf oder nicht (SCHLEENBECKER, 2008: S.1; HUBER, 2008a: S.2).

Ursprünglich waren die Einzelfallimportermächtigungen als Provisorium gedacht (HOFFMANN et al., 2001: S.3). Da nur wenige Länder auf der Drittlandsliste stehen⁶, werden derzeit über 95 % der Öko-Importe aus Drittländern über die Einzelfallgenehmigungen abgewickelt (NEUENDORFF, mdl. Mittl., 2008). Die Einzelimportgenehmigungen sind mit erheblichem Dokumentationsaufwand verbunden und werden als bürokratisch und zeitaufwändig kritisiert (GROSCH, 2008: S.1-2; HACCIOUS, 2005: S.4; HUBER, 2008a: S.1). Darüber hinaus kann es zu unterschiedlichen Entscheidungen in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten kommen (HACCIOUS, 2005: S.1-2; KILCHER et al., 2006: S.8).

Die EU-Kommission hat im Jahr 2005 eine vollständige Erneuerung der Drittlandsregelung beschlossen. Zum einen sollten die Einzelfallimportermächtigungen abgeschafft werden. Zum anderen hatte die EU-Kommission das Bestreben für Drittlands-Öko-Produkte die Option anzubieten nicht nur als gleichwertig, sondern auch konform mit der EU-Verordnung zertifiziert werden zu können. Damit soll eine vermeintliche welthandelsrechtliche Pflicht der WTO erfüllt werden, nach welcher Drittlandsprodukte nicht benachteiligt werden dürfen (SCHMIDT u. HACCIOUS, 2008: S.465).

Die neue Drittlandsregelung sieht drei Möglichkeiten vor, Öko-Produkte in die EU zu importieren.

I. Der Erzeuger im Drittland wird durch eine Kontrollstelle (unabhängig von ihrem Sitz), die exakt die Einhaltung der EU-Öko-Verordnung überprüft, zertifiziert. Eine Liste mit anerkannten Konformitätskontrollstellen soll erstellt und veröffentlicht werden.

II. Das Erzeugerland steht auf der Drittlandsliste. Das heißt, dass das Land eine eigene Öko-Gesetzgebung besitzt, die von der EU-Kommission als gleichwertig anerkannt wurde. In diesem Falle sind im Land Kontrollstellen oder -behörden⁷ und Akkreditierungsmöglichkeiten vorhanden.

⁶ Australien, Costa Rica, Israel, Schweiz und Neuseeland.

⁷ Im Folgenden werden Kontrollbehörden in anerkannten Drittländern in dem Begriff Kontrollstellen mit eingeschlossen.

III. Der Erzeuger im Drittland wird durch eine Kontrollstelle (unabhängig von ihrem Sitz), die nach einem eigenen Öko-Standard tätig ist, zertifiziert. Dieser Standard ist als gleichwertig zur EU-Öko-Verordnung anerkannt worden. Eine Liste mit anerkannten Gleichwertigkeitskontrollstellen soll erstellt und veröffentlicht werden.

Bei I. werden die Produkte als konform, bei II. und III. als gleichwertig zur EU-Öko-Verordnung eingeführt. Grundsätzlich können Erzeugnisse nur noch dann importiert werden, wenn sie von einer für Auslandskontrollen zugelassenen Kontrollstelle zertifiziert wurden. Die neue Regelung wird ein Jahr nach der Veröffentlichung der Liste mit den Gleichwertigkeitskontrollstellen zur Anwendung kommen. Dies wird voraussichtlich frühestens Ende des Jahres 2009 der Fall sein (HUBER, mdl. Mittl., 2008).

Die Importbedingungen sind für Produkte, die von einer einzelnen Gleichwertigkeitskontrollstelle beziehungsweise von einer Kontrollstelle oder -behörde eines anerkannten Drittlandes zertifiziert worden sind, identisch. Ein Unterschied zwischen Konformität und Gleichwertigkeit besteht darin, dass bei konformen Importwaren keine partiebezogene Kontrollbescheinigung mitgeliefert werden muss (vgl. Anhang 1: *Bedingungen der EU-Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/2007 für die Einfuhr von ökologischen Erzeugnissen aus Drittländern*). Die Anerkennung und Kontrolle von einzelnen Kontrollstellen bzw. Drittländern sind bei allen drei Optionen ähnlich geregelt. Ein Unterscheidungsmerkmal zwischen gleichwertigen und konformen Einzelkontrollstellen ist ihr Geltungsbereich:

Während Konformitätskontrollstellen weltweit tätig sein können, ist die Tätigkeit von Gleichwertigkeitskontrollstellen auf Länder, die nicht auf der Drittlandsliste stehen, beschränkt (vgl. Anhang 2: *Bedingungen für die Anerkennung von Kontrollstellen und Drittländern für konforme beziehungsweise gleichwertige Zertifizierungen gemäß der EU-Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/2007*).

2.3.2 Stellungnahmen zur neuen Drittlandsregelung

Es gibt bisher nur wenig Literatur, die sich mit der neuen Drittlandsregelung befasst⁸. Ein Grund dafür könnte die Tatsache sein, dass noch keine Erfahrungswerte vorliegen, da die Regelung noch nicht umgesetzt wird (vgl. Kap. 2.3.1). Eine detaillierte juristische Kommentierung liefern SCHMIDT und HACCIUS (2008). Daneben liegen Stellungnahmen verschiedener Interessengruppen sowie Artikel in Fachzeitschriften vor. Zunächst werden die Aussagen, die sich aus dem verringerten Aufwand für Importe ergeben, dargestellt. Es folgen Stellungnahmen zum Überwachungssystem sowie zu den Auswirkungen der neuen Drittlandsregelung auf lokale Drittlandskontrollstellen.

⁸ Die meisten Quellen beziehen sich auf die Revision des Artikels 11 der Verordnung 2092/91, die im Dezember 2006 veröffentlicht wurde. Da sie im Wortlaut jedoch im Wesentlichen den Artikeln 32 und 33 der neuen Verordnung 834/2007 entspricht, ist eine besondere Kennzeichnung dieser Literatur nicht notwendig.

Anschließend wird auf die Gleichwertigkeitsbeurteilung, sowie auf die potentielle Diskriminierung von gleichwertigen Drittlands-Öko-Produkten eingegangen.

Die neue Drittlandsregelung bedeutet einen Bürokratieabbau bei Importen (IMO, 2007: S.4; SCHLEENBECKER, 2008: S.1). Dies kann zu einem beschleunigten Marktzugang und einer Importzunahme führen. Die Qualität von Öko-Produkten könnte unter den vereinfachten Importbedingungen der neuen Drittlandsregelung leiden (SCHLEENBECKER, 2008: S.1). Es wird für Importeure vereinfacht, den Anbieter in kürzester Zeit zu wechseln, wodurch es weniger langfristige und verlässliche Handelsbeziehungen geben könnte (IMO, 2007: S.4). Öko-Produkte mangelnder Qualität, insbesondere aus Entwicklungsländern, könnten zu einem generellen Imageverlust von Drittlands-Öko-Produkten führen (SCHLEENBECKER, 2008: S.1).

Bezüglich des Überwachungssystems wird als positiv angesehen, dass die neue Drittlandsregelung Vor-Ort-Kontrollen der Drittlandstätigkeiten einzelner Kontrollstellen ermöglicht (HUBER, 2007: S.2; SCHMIDT u. HACCIIUS, 2008: S.486). Auch die erhöhte Transparenz durch die Veröffentlichung (Listung) aller für Drittlandskontrollen zugelassenen Zertifizierungsstellen wird als vorteilhaft beurteilt (HUBER, 2008a: S.4). Kritisiert wird, dass Akkreditierungsstellen nur „*mehrfährige Wiederbewertungen*“ der Tätigkeiten von Kontrollstellen vornehmen müssen (Art. 32, Absatz 2, Satz 3; SCHMIDT u. HACCIIUS, 2008: S.486). SCHMIDT und HACCIIUS (2008: S.486) rechnen daher nicht mit einer effektiven Überwachung der Drittlandstätigkeiten von einzelnen Kontrollstellen.

Ähnliches gilt in Bezug auf die Überwachung anerkannter Drittländer. Aus der Anforderung an die Drittländer, einen „*kurzen Jahresbericht*“ (Art. 33, Absatz 2, Satz 3) vorzulegen schließen SCHMIDT und HACCIIUS (2008: S.484 f.), dass dieser nicht genügend Informationen für eine Risikoeinschätzung (auf deren Basis die Überwachungsmaßnahmen festgelegt werden sollen) liefern wird. NEUENDORFF (2006: S.6) kritisiert, dass eine Überprüfung der Verhältnisse vor Ort vor der Aufnahme auf die Drittlandsliste nicht zwingend vorgeschrieben ist.

Es besteht durch die neue Drittlandsregelung eine Erleichterung für lokale Drittlandskontrollstellen, da sie sich aus eigener Initiative heraus anerkennen lassen können und nicht mehr auf ihre Regierungen (Drittlandsanerkennung) oder europäische Importeure angewiesen sind, um in der EU akzeptiert zu werden⁹. Auch für den Importeur besteht bei der Entscheidung für eine lokale Kontrollstelle kein Risiko mehr, da er nur noch ihre Listung überprüfen muss (HUBER, 2007: S.2).

⁹ Lokale Kontrollstellen in Drittländern haben nach HUBER (zit. in SCHLEENBECKER, 2008: S.2) gegenüber europäischen Kontrollstellen den Vorteil, dass einheimische Kontrolleure besser über die notwendigen sprachlichen, kulturellen, sozialen und klimatischen Kenntnisse verfügen und mit aus diesen Begebenheiten resultierenden Besonderheiten und Problemen besser umgehen können. Dies wirkt sich positiv auf die Kontrollqualität aus.

Gegen bessere Chancen für lokale Zertifizierungsstellen in Drittländern spricht, dass international tätige Zertifizierungsstellen die Verhältnisse bei der EU-Kommission genauer kennen und somit schneller eine Zulassung erhalten könnten (NEUENDORFF, zit. in SCHLEENBECKER, 2008: S.2).

Hinsichtlich der Gleichwertigkeitsbeurteilung liegen in der Literatur mehrere Kritikpunkte vor. SCHMIDT und HACCIUS (2008: S.481) meinen, dass die EU-Kommission Importe von Öko-Produkten aus Drittländern erleichtern möchte, indem sie „*mehr Spielraum schafft*“. Die Nennung der Öko-Leitlinien des Codex Alimentarius als Maßstab für die Gleichwertigkeitsprüfung (Art. 33, Absatz 3, Satz 2) wird als Herabsetzung des Anforderungsprofils beurteilt (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.481). Dasselbe gilt für die Tatsache, dass von den Erzeugnissen nicht die Gleichwertigkeit mit Titel II (Ziele und Grundsätze) der EU-Öko-Verordnung verlangt wird (Art. 33, Absatz 1, Buchstabe a), sondern nur mit den Titeln III (Produktionsvorschriften) und IV (Kennzeichnung). Das Resultat einer solchen Senkung der Anforderungen könnte sein, dass es zukünftig statt eines klaren Profils von Öko-Produkten zwei verschiedene Importqualitäten geben wird (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.484). NEUENDORFF (2006: S.6) kritisiert die „*Unschärfe der in Drittländern anzuwendenden Produktionsvorschriften*“. Neben der Gefährdung der Verbrauchersicherheit sieht er auch eine Wettbewerbsbenachteiligung für europäische Öko-Erzeuger, welche die EU-Öko-Verordnung konform umsetzen müssen (NEUENDORFF, 2006: S. 6).

Ein weiterer Handlungsspielraum bei der Gleichwertigkeitsprüfung ist durch ihre Offenheit in Bezug auf das anzuwendende Kontrollsystem gegeben. Es wird lediglich verlangt, dass die Kontrollen „*an Wirksamkeit*“ jenen des Titels V („Kontrollen“) gleichwertig sein müssen (Art. 33, Absatz 1, Buchstabe b). Strukturell kann das Kontrollsystem völlig von dem in der EU abweichen (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.481).

Kritisiert wird dabei, dass der Verordnungstext nicht festlegt, wie oft die Kontrollen durchzuführen sind, da der Begriff „*fortlaufend*“ (Art. 33, Absatz 1, Buchstabe b) juristisch nichts über die Häufigkeit aussagt (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.482). NEUENDORFF (2006: S.6) ist der Meinung, dass konkrete Optionen für die Ausgestaltung des Kontrollsystems in Drittländern festgelegt werden sollten.

Aus der Kritik an der Gleichwertigkeitsprüfung sollte nicht geschlossen werden, dass die Konformität mehr Verbrauchersicherheit bietet. Auch ihre Implementierung soll sorgfältig überprüft werden (NEUENDORFF, 2007a: S.2; HUBER, 2008a: S.7).

VAN BOXEM (2008) von der EU-Kommission verneint bei einem Vortrag auf der Biofachmesse 2008 die Frage, ob Konformität besser als Gleichwertigkeit sei. Dennoch finden sich in der Literatur Befürchtungen, dass die neue Drittlandsregelung zu einer Diskriminierung von gleichwertigen Erzeugnissen gegenüber konformen Erzeugnissen führen könnte.

Eine Ungleichbehandlung von Konformitäts- und Gleichwertigkeitsimporten liegt in Bezug auf die von den Kontrollstellen auszustellende „*Kontrollbescheinigung für das Erzeugnis*“ vor (Art. 33, Absatz 1, Satz 2). Während Erzeuger konformer Öko-Produkte lediglich in der Lage sein müssen die Kontrollbescheinigung jederzeit vorzuzeigen, muss bei gleichwertigen Erzeugnissen das Original der Bescheinigung bis zum Importeur in der EU mitgeliefert werden. Der mit dem Mitliefern verbundene Verwaltungsaufwand könnte dazu führen, dass sich Importeure bevorzugt für konforme Öko-Importware entscheiden könnten (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.468). VAN BOXEM (2008) begründete die Tatsache, dass für konforme Erzeugnisse keine Kontrollbescheinigung mitgeliefert werden muss, mit der Gleichbehandlung von Importwaren und Erzeugnissen aus der EU. Die IMO (2007: S.4) prognostiziert, dass die Mehrheit der Importe zukünftig durch Konformitätskontrollstellen zertifiziert werden wird. Dass hierfür keine Kontrollbescheinigungen mitgeliefert werden, wertet die IMO als „*wesentlichen Rückschlag für die Qualität und Rückverfolgbarkeit des EU-Öko-Kontrollsystems*“.

Einen direkten Anreiz für international tätige Kontrollstellen, sich für die Konformität listen zu lassen, stellt die Tatsache dar, dass sie dann weltweit tätig werden können, während Kontrollstellen, die Gleichwertigkeitsprüfungen anbieten nur außerhalb gelisteter Drittländer zertifizieren dürfen (Art. 33, Absatz 3, Satz 1). Dies verringert den Markt für letztere Kontrollstellen (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.282). Auch könnten die Verbraucher eine Konformitätszertifizierung für „*sicherer*“ und „*besser*“ halten (ebd.: S.465).

SCHMIDT und HACCIUS stellen die These auf, dass die Benachteiligung gleichwertiger Produkte eine Diskriminierung von Produkten aus Ländern mit wenig industriell geprägter Öko-Produktion und kleinbäuerlichen Strukturen bedeutet, da diese möglicherweise keine Konformitätszertifizierung erhalten können¹⁰.

2.3.3 Die Durchführungsbestimmungen

Die Durchführungsbestimmungen für Importe aus Drittländern werden derzeit von der EU-Kommission erarbeitet. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit liegt ein Entwurf vom 25.03.2008 vor (AGRI F5/ 25.03.2008). Diesem Entwurf zufolge müssen Konformitätskontrollstellen bei der Antragstellung unter anderem darlegen, wie sie die Titel II, III und IV der Verordnung 834/ 2007 im Drittland umsetzen wollen. Gleichwertige Drittländer und Gleichwertigkeitskontrollstellen müssen einen Vergleich ihrer Standards mit den Titeln III und IV der EU-Öko-Verordnung vornehmen. Für Gleichwertigkeits- und Konformitätskontrollstellen besteht eine Differenz hinsichtlich der Veröffentlichung der ersten Liste:

¹⁰ SCHMIDT und HACCIUS führen keine Erklärung dafür an, dass Produkte aus solchen Ländern keine Konformitätszertifizierung erhalten können. Wahrscheinlich gründet sich ihre Annahme auf die Anforderungen an behördliche Strukturen, oder auch auf die Notwendigkeit der gemeinsamen Gruppensertifizierung von Erzeugergemeinschaften.

Die Liste für Gleichwertigkeitskontrollstellen soll zwei Jahre vor der Liste mit Konformitätskontrollstellen veröffentlicht werden. In Anhang 3 (Hauptunterschiede der Durchführungsbestimmungen für a) anerkannte Drittländer, b) Kontrollstellen nach Gleichwertigkeit und c) Kontrollstellen nach Konformität gemäß des Arbeitsentwurfes der Durchführungsbestimmungen für Importe vom 25.03.2008.) werden die für die vorliegende Arbeit relevanten Inhalte des Entwurfes zusammenfassend dargestellt.

In der Literatur wird mehrfach erwähnt, dass die Beurteilung der neuen Drittlandsregelung der EU-Öko-Verordnung stark von den Durchführungsbestimmungen abhängt. Im Folgenden sollen Vorschläge an die EU-Kommission bezüglich der Ausgestaltung der Durchführungsbestimmungen zusammenfassend dargelegt werden¹¹:

- Mindestanforderungen an die Kompetenzen und Kenntnisse des Personals von Kontroll- und Akkreditierungsstellen (z.B. bei Akkreditierungsstellen Kenntnis der EU-Öko-Verordnung, bei Kontrollstellen darüber hinaus Kenntnisse der lokalen Landwirtschaft und der sozialen Bedingungen der Region) (HUBER, 2007: S.2; IFOAM, 2007: S.56);
- Genügend Personalkapazität für Überwachungstätigkeiten durch die EU-Kommission im Drittland (NEUENDORFF, 2007a: S.3; HUBER, 2007: S.2);
- Spezifizierung der Inhalte der Bewertungsberichte der Akkreditierungsstellen über Kontrollstellen (NEUENDORFF, 2007a: S.3);
- Risikobasierte Überwachung von Kontrollstellen (IFOAM, 2007: S.56);
- Beschwerdeverfahren über Kontrollstellen (ebd.);
- Entwicklung konkreter Instrumente mit transparenten Beurteilungskriterien zur Bewertung von Gleichwertigkeit (HUBER, 2008a: S.6, IFOAM, 2007: S. 56);
- Entwicklung konkreter Instrumente zur Beurteilung der Implementierung von Konformität (HUBER, 2008a, S.6, IFOAM, 2007: S. 56);
- Klar dokumentierte und transparente Verfahren und Kriterien für die Anerkennung von Kontrollstellen (IFOAM, ebd.);
- Unterstützung von Internen Kontrollsystemen (ICS) bei Erzeugergruppen (ebd.);
- Transparenz des Systems durch Dokumentation und öffentliche Zugänglichkeit der Bewertung gleichwertiger Standards und der Konformitätsimplementierung (ebd.)
- Aufstellung von Richtlinien für gleichwertige Standards unter Berücksichtigung folgender Fragen:
 - Wie sollen Vorschriften, die nicht in der EU-Verordnung 834/2007 vorkommen berücksichtigt werden (z.B. Verbrennung von Ernterückständen, Wasserqualität, Tierschutz)?
 - Was sind gleichwertige Maßnahmen und Kriterien in Bezug auf die Umsetzung der Saatgut Anforderungen in Drittländern? (ebd.)

¹¹ Im genannten Arbeitsentwurf finden diese Vorschläge keine Berücksichtigung.

2.4 Der Ökologische Landbau in Entwicklungsländern

Eine Darstellung des kleinbäuerlichen ökologischen Landbaus in Entwicklungsländern ist im Rahmen dieser Arbeit wichtig, um die Unterschiede zu EU-Ländern zu verdeutlichen und die darauf basierenden möglichen Auswirkungen auf die Verbrauchersicherheit beziehungsweise auf die Anwendbarkeit von Konformität und Gleichwertigkeit einschätzen zu können. Zunächst soll auf die Situation des Öko-Landbaus in Entwicklungsländern einschließlich der Besonderheiten bei der Zertifizierung eingegangen werden. Anschließend werden die Sicherheitsrisiken, die sich für zertifizierte Öko-Produkte aus Entwicklungsländern ergeben, dargestellt. Es folgen Aussagen zur bisherigen Anwendung der EU-Öko-Verordnung in Entwicklungsländern, sowie zu der Problematik, die mit der Verwendung westlicher Öko-Standards verbunden ist.

2.4.1 Rahmensituation

Der Agrarsektor ist in Entwicklungsländern ein wichtiger Exportbereich (ASCHEMANN, 2002: S.9). Häufig wird ein großer Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche ohne Einsatz von Agrochemikalien bewirtschaftet. Dies liegt zum Teil daran, dass noch traditionelle Anbaumethoden verwendet werden. Hinzu kommt, dass mineralische Dünger und Pestizide oftmals teuer und schwer zu erhalten sind (VOSSENAAR u. WYNEN, 2004: S.3; VOGL et al., 2005: S.6).

Zertifizierte ökologische Landwirtschaft in Entwicklungsländern impliziert in der Regel eine Exportorientierung, da eine Zertifizierung für heimische Märkte geringe Relevanz besitzt. Die Hauptimportmärkte liegen in Europa, den USA und Japan (KOTSCHI, o.J.: S.60).

Der ökologische Sektor ist in Entwicklungsländern mit durchschnittlich weniger als 0,1 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche noch sehr klein (VOSSENAAR u. WYNEN, 2004: S.3 u. S.14). Der zunehmende Absatz von Öko-Produkten in Industrieländern trägt jedoch zu einem schnellen Wachstum des Sektors bei (ALRØE u. KJELDEN, 2008: S.1).

Dabei liegt die Hauptmotivation für Erzeuger, Händler und Exporteure in dem wirtschaftlichen Gewinn, der sich durch die höheren Preise für Öko-Produkte gegenüber konventionellen Produkten ergibt (SCHLEENBECKER, 2008: S.2).

2.4.2 Zertifizierung

Die Zertifizierung liegt bislang noch häufig in der Hand von westlichen Zertifizierungsstellen, teilweise mit Zweigstellen in Drittländern und lokalem Personal. Im Rahmen von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit wurde in den letzten Jahren der Aufbau lokaler Zertifizierungsstellen stark gefördert (z.B. durch die GTZ und SIDA). In Lateinamerika haben sich mehrer lokale Zertifizierungsstellen etabliert, während in Afrika die Kontrolle und Zertifizierung im Öko-Landbau nach wie vor fast ausschließlich durch europäische und amerikanische Kontrollstellen durchgeführt wird.

Neben finanzieller Unterstützung helfen Organisationen aus westlichen Ländern auch beratend beim Aufbau von lokalen Kontrollstellen oder bei der Entwicklung gesetzlicher Standards. Das FiBL bietet beispielsweise auf seinen Internetseiten verschiedene Leistungen im Bereich Zertifizierung und Politikentwicklung für Entwicklungsländer an¹². Auf dem afrikanischen Kontinent gibt es inzwischen sieben Länder mit eigenen Öko-Gesetzgebungen, die mit Hilfe westlicher Beratung entwickelt worden sind (IFOAM, 2008: S.2).

Für Kleinbauern in Entwicklungsländern stellt die für den Export ihrer Produkte nötige Betriebszertifizierung eine erhebliche Hürde dar. Dabei spielen die komplizierten und hohen Anforderungen sowie die hohen Kosten eine Rolle (KOTSCHI, 2005: S.2; VOSSENAAR u. WYNEN, 2004: S.15-16). Wenn der Importmarkt noch nicht feststeht, oder mehrere Importmärkte anvisiert werden, ist eine Mehrfachzertifizierung gemäß den verschiedenen in den jeweiligen Zielländern geltenden Standards nötig. Dies bedeutet erhebliche zusätzliche Kosten und Aufwand (KOEKOEK, 2006: S.18). BARRETT et al. (2001: S.4 u. S.8) nennen des Weiteren die bürokratischen Pflichten, die mit dem Zertifizierungsprozess verbunden ist, als problematisch für kleinbäuerliche Erzeuger. KOTSCHI (o.J.: S.3) zufolge können sich nur "*Gunstbetriebe und Gunststandorte*" die zertifizierte ökologische Landwirtschaft leisten.

Neben den Zertifizierungskosten ist die Umstellungszeit eine große Bürde für Kleinbauern in Entwicklungsländern, da die Produkte währenddessen noch als konventionell vermarktet werden müssen, obwohl bereits ökologische Methoden angewendet werden. Letzteres kann anfangs höhere Produktionskosten bei niedrigeren Erträgen bedeuten (FAO, 2006: S.25).

BARRETT et al. (2001, S.4 f.) sind der Ansicht, dass die Zertifizierung für Kleinbauern zwar eine Hürde darstellt, diese aber durch Gruppensertifizierung, Spenden, Vertragsanbau und, falls möglich, durch die Nutzung lokaler statt internationaler Zertifizierungsstellen überwunden werden kann. Auch VAN ELZAKKER und LEJDENS (2000: S.9) halten Spenden für notwendig, um die Kosten für die Zertifizierung aufzubringen.

Für kleinbäuerliche Erzeugerzusammenschlüsse wurde eine Gruppensertifizierung auf Basis interner Kontrollsysteme (ICS) entwickelt. Dabei werden zunächst alle Erzeuger einer Gruppe durch interne Kontrolleure geprüft. Die externen Inspektoren der Kontrollstelle prüfen dann anhand einer repräsentativen Stichprobe die Effektivität des internen Kontrollsystems. Dadurch können die Kosten für die Zertifizierung gesenkt werden. Die internen Kontrollsysteme können bei richtiger Anwendung sehr effizient und sicher sein. Allerdings besteht das Risiko des Missbrauchs, wenn Richtlinienverstöße innerhalb der internen Kontrolle nicht sanktioniert werden (NEUENDORFF, 2007b: S.1).¹³

¹² URL: <http://www.fibl.org/international/portraet.php> [15.02.2008].

¹³ Die Gruppensertifizierung wurde bisher nur für Entwicklungsländer gestattet. Wie die Gruppensertifizierung nach der neuen Drittlandsregelung gehandhabt wird, steht noch nicht fest.

Nach KOTSCHI (o.J., S. 2-3) steigt die Nachfrage nach Öko-Produkten in Industrieländern weniger als das Angebotspotential in Entwicklungsländern. „*Deshalb müssen vor allem regionale, nationale und auch lokale Märkte aufgebaut werden*“. In einigen Entwicklungsländern entwickeln sich bereits Binnenmärkte für zertifizierte Öko-Produkte (VOSSENAAR u. WYNEN, 2004: S.79).

2.4.3 Sicherheitsrisiken

Die kleinbäuerliche zertifizierte ökologische Landwirtschaft weist Unterschiede zur ökologischen Landwirtschaft in der EU auf, die teilweise Sicherheitsrisiken darstellen. Teilumstellungen von Betrieben sind in Entwicklungsländern stark verbreitet (SCHLEENBERGER, 2008: S.4; KOTSCHI, 1998: S.14), wobei die Tierhaltung fast immer konventionell erfolgt (NEUENDORFF, 2007b: S.1). Die Teilumstellung stellt insofern ein Sicherheitsrisiko dar, als dass die Missbrauchschwelle aufgrund des einfachen Zugangs zu verbotenen Betriebsmitteln geringer sein kann (NEUENDORFF, zit. in SCHLEENBERGER, 2008: S.4). Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Kenntnisse über „*ökologische Alternativen*“ fehlen (ebd.).

Von verschiedenen Verfassern wird ein mangelndes Verständnis des Öko-Landbaus in Entwicklungsländern festgestellt. Die Anforderungen des ökologischen Landbaus werden als unklar wahrgenommen (COULIBALY u. LIU, 2006: S.4; NEUENDORFF, 2007b: S.1).

Die Komplexität der Vorschriften birgt nach ALRØE und KJELDEN (2006: S.2) die Gefahr von Irrtümern und Betrug. Ein Beratungssystem ist in der Regel nicht vorhanden (NEUENDORFF, 2007b: S.1; SCHULZ, 1998: S.5; ASCHEMANN, 2002: S.93–94). Oft herrscht das Missverständnis vor, dass ökologischer Landbau nur aus dem Verzicht auf Mineraldünger und Pflanzenschutzmitteln besteht (NEUENDORFF 2007b, S.1).

Des Weiteren liegen oft Defizite in Bezug auf verfügbare Betriebsmittel und Vermarktungsoptionen vor (SCHULZ, 1998: S.5). Staatliche Förderungen für Öko-Landbau gibt es in der Regel nicht (HOFFMANN et al., 2001: S.6), weshalb keine diesbezüglichen finanziellen Konsequenzen bei Verstößen gefürchtet werden müssen (VOSSENAAR u. WYNEN, 2004: S.14). Auch die mangelnde Dokumentation in Entwicklungsländern stellt ein Risiko für die Verbrauchersicherheit dar. Warenflussberechnungen auf Erzeugungs-, Verarbeitung- und Exportstufe mit anschließendem Abgleich der Ergebnisse, welcher einer „*wundersamen Bio-Vermehrung*“ vorbeugen soll, sind in Entwicklungsländern aufgrund fehlender Dokumente oft schwierig (NEUENDORFF, 2007b: S.2).

2.4.4 Anwendbarkeit der EU-Öko-Verordnung

Aufgrund der Tatsache, dass die EU-Öko-Verordnung für den europäischen Raum konzipiert wurde, sind einige in Entwicklungsländern relevante Aspekte nicht berücksichtigt worden (SCHULZ, 1998: S.4; NEUENDORFF, 2007a: S.2). Dazu gehören Angaben zur Wasserqualität, ein Verbot zur Abholzung von Primärwaldflächen für den Öko-Landbau, Umweltstandards für die Verarbeitung von Agrarrohstoffen (zum Beispiel hinsichtlich der Problematik der Gewässereutrophierung durch Nassschälung von Kaffee), Sozialstandards (SCHULZ, 1998: S.4) und der Einsatz besonderer Betriebsmittel, die zwar ökologisch vertretbar, aber in der EU nicht relevant sind (NEUENDORFF, 2007b: S.1).

NEUENDORFF (2006: S.4-5) nennt folgende Regelungen der EU-Öko-Verordnung Nr. 199/92, die in den meisten Drittländern nicht angewendet werden können: *„Regelungen zur Abgrenzung von ökologischen und konventionellen Betriebseinheiten (Anhang III „Besondere Vorschriften“ Teil A), die Saatgutregelung (VO (EG) Nr. 1452/2003), die Regelungen zur Verkürzung der Umstellungszeit (Anhang I Teil A Nr. 1.2), die Anforderungen an die Buchführung in landwirtschaftlichen Betrieben (Anhang III „Allgemeine Vorschriften“ Nr. 6), die Anforderungen an den Transport (Anhang III „Allgemeine Vorschriften“ Nr. 7), die Anforderungen an den Informationsaustausch zwischen Öko-Kontrollstellen (Artikel 9 Abs. 7 b)“*.

Auf der anderen Seite gibt es Aspekte in der EU-Öko-Verordnung, die in Entwicklungsländern keine Relevanz haben und nur eine zusätzliche Bürde für die Erzeuger darstellen. So werden bei der Umstellung eines konventionellen Betriebes drei Jahre Umstellungszeit gefordert. Diese Auflage ist in Situationen, wo seit jeher traditionelle Methoden ohne Chemieeinsatz angewendet wurden, nicht nötig (VAN ELZAKKER u. LEIJDENS, 2000: S.3).

Es gibt in der Literatur Hinweise dafür, dass die EU-Öko-Verordnung in Drittländern bislang nicht immer vorschriftsmäßig angewendet wurde (NEUENDORFF, zit. in SCHLEENBERGER, 2008: S.2). Dies gilt insbesondere in Bezug auf Entwicklungsländer, wo es nach SCHULZ (1998: S.1) in der Praxis zu unterschiedlichen Auslegungen der EU-Öko-Verordnung kommt, beispielsweise in Bezug auf die Lagerung nicht zugelassener Betriebsmittel oder den Einsatz von Hühnermist aus intensiver Bodenhaltung. Auch Verkürzungen von Umstellungszeiten kommen in Entwicklungsländern oft vor. Obwohl nicht nachweisbar ist, wie lange Erzeuger schon auf Pestizide und mineralischen Dünger verzichten, stimmen Kontrolleure in der Praxis einer Verkürzung der Umstellungszeit oft zu (ebd.). Dabei spielt die Nachfragesituation am Markt eine wichtige Rolle (NEUENDORFF, 2007b: S.1).

2.4.5 Westliche Standards versus lokale Anpassung

Aufgrund der Tatsache, dass die Zertifizierung eine westliche Idee ist, und dass westliche Märkte bedient werden, wird im Zusammenhang mit zertifizierter ökologischer Landwirtschaft in Entwicklungsländern manchmal von „Öko-Kolonialismus“ oder „Öko-Imperialismus“ gesprochen (HUBER, 2008b, CYSTER, 2000, zit. in BARRETT et al., 2001: S.8). Auch die Anbaumethoden werden bislang noch vornehmlich vom Westen bestimmt, da die Gleichwertigkeit mit den Anbaumethoden der Importländer eine Importvoraussetzung darstellt. KOTSCHI (o.J.: S.2-3) kritisiert, dass die IFOAM-Basisrichtlinien, die einen Konsens der internationalen Öko-Bewegung darstellen sollen, weitgehend nach den Werten und Normen der Märkte im Norden erarbeitet wurden. Durch *„die Wichtigkeit, welche der Feststellung der Konformität¹⁴ mit der EU-Verordnung eingeräumt wird“* ist die Gefahr der unreflektierten Übernahme der EU-Öko-Verordnung gegeben (SCHULZ, 1998: S.4). Dass die ökologische Landwirtschaft dem Diktat der EU-Öko-Verordnung folgt, beurteilt auch KOTSCHI (1998: S.14) als Schwäche. Nach VOGL et al. (2005: S.14) könnten nördliche Standards¹⁵ und Verfahrensweisen lokal angepasste umweltgerechte Praktiken, die auf indigenem Wissen basieren, verdrängen. Zudem passt das Regime von Inspektionen und Zertifizierung in einigen Ländern nicht in das Selbstverständnis der Erzeuger, was zu einer Ablehnung des gesamten Konzeptes der ökologischen Landwirtschaft führen kann (ebd.).

Es wird vorgeschlagen, statt der Übertragung westlicher Standards Initiativen im Süden anzuregen, standortangepasste Betrachtungsweisen und regionale Lösungen hinsichtlich Produktion, Standards, Zertifizierung und Vermarktung von Öko-Produkten zu entwickeln (Schulz, 1998: S.4; KOTSCHI, 2005: S.3). Als Beispiel für solche standortangepassten Betrachtungsweisen des Öko-Landbaus nennt SCHULZ (1998: S.4) eine lokale Initiative in Bolivien. Diese hat Öko-Richtlinien entworfen, welche unter anderem vorsehen, Dauerkulturen in Agroforstsysteme einzubetten, Auflagen zum Erosionsschutz zu machen und die Nutzung von Primärwaldflächen für landwirtschaftliche Zwecke nicht anzuerkennen.

¹⁴ SCHULZ (1998) verwendet den Begriff Konformität, meint aber Gleichwertigkeit, da die Quelle älter als die Novellierung der Drittlandsregelung ist. Dass er den Begriff Konformität verwendet, kann als Hinweis auf eine enge Auslegung der Gleichwertigkeit gedeutet werden.

¹⁵ Mit nördlichen Standards sind die Standards der wichtigen Importländer für Ökoprodukte gemeint. Das sind vor allem nördliche Industrieländer (USA, Japan, EU). Durch ihre Vorgaben beeinflussen sie die Gestaltung der Landwirtschaft in südlichen Erzeugerländern.

2.5 Schlussfolgerungen aus dem Literaturteil

Aus der Beschreibung der Situation in Entwicklungsländern einerseits und den Anforderungen der EU-Öko-Verordnung andererseits lässt sich folgern, dass eine konforme Anwendung der EU-Öko-Verordnung in Entwicklungsländern problematisch ist. Beispielhaft genannt seien die Zertifizierung von Kleinbauernkooperativen oder der Einsatz besonderer Betriebsmittel, die zwar öko-konform, aber nicht im Anhang der EU-Öko-Verordnung gelistet sind (NEUENDORFF, 2007b: S.2). Demnach würde eine Benachteiligung von gleichwertigen Drittlands-Öko-Produkten eine Diskriminierung von kleinbäuerlichen Erzeugern in Entwicklungsländern implizieren (SCHMIDT u. HACCIOUS, 2008: S.465). Es gibt mehrere Hinweise darauf, dass es zu einer Benachteiligung der Gleichwertigkeit kommen könnte. Dazu gehören die Vorteile, die sich bei der Konformität insbesondere für international tätige Kontrollstellen ergeben (vgl. Kap. 2.3.2).

Sollte die Konformität trotz der Hinweise auf Unzuverlässigkeit in Entwicklungsländern angewendet werden, würde dies ein Verbraucherrisiko darstellen. Darüber hinaus könnte sich eine konforme Anwendung der EU-Öko-Verordnung nachteilig für kleinbäuerliche Erzeuger auswirken. Die Kompliziertheit der Verordnung und die Dokumentationspflichten stellen eine Bürde da und könnten zu unbeabsichtigten Verstößen führen (vgl. Kap. 2.4.4).

Doch auch die Gleichwertigkeit birgt Risiken. Die Möglichkeit der Entwicklung gleichwertiger Öko-Standards durch lokale Kontrollstellen und Drittländer könnte zu einer Vielzahl an unterschiedlichen Standards führen, die mehr oder weniger den ursprünglichen Grundsätzen des Öko-Landbaus gerecht werden. Es gibt Hinweise darauf, dass zu niedrige Anforderungen an die Gleichwertigkeitsprüfung gestellt werden könnten, um Öko-Importe aus Drittländern zu erleichtern. Dadurch könnte es zu zwei Klassen von Drittlands-Öko-Produkten kommen, ohne dass dies für die Verbraucher erkennbar ist (vgl. Kap. 2.3.2)

Aus der Kritik an der Zertifizierung in Entwicklungsländern (vgl. Kap. 2.4.4) und dem Überwachungssystem der neuen Drittlandsregelung (vgl. Kap. 2.3.2) lässt sich ableiten, dass auch diesbezüglich Handlungsbedarf besteht.

Die Notwendigkeit einer internationalen Harmonisierung von Standards wurde erkannt (vgl. Kap. 2.2), jedoch wird der Codex Alimentarius als unzureichendes Kriterium für die Gleichwertigkeit angesehen (vgl. Kap. 2.3.2). Basierend auf den Argumenten für die Notwendigkeit lokal angepasster Standards (vgl. Kap. 2.2) stellt sich die Frage, wie genügend Verbrauchersicherheit und Umsetzbarkeit in Entwicklungsländern gewährleistet werden können.

Aus den genannten Schlussfolgerungen lassen sich Fragen ableiten, die als Grundlage für die Erstellung des Leitfadens für die Expertenbefragung dienen.

1. Vor- und Nachteile von Konformität und Gleichwertigkeit für die Verbrauchersicherheit

- 1.1 Welche Vor- und Nachteile hat die Konformität?
- 1.2 Welche Vor- und Nachteile hat die Gleichwertigkeit?
- 1.3 Wie wird die Gleichwertigkeit definiert und beurteilt? Besteht die Gefahr einer Verwässerung des Ökogedankens?
- 1.4 Wird es Unterschiede zwischen gleichwertigen und konformen Produkten geben? Sollten Verbraucher darüber informiert werden?
- 1.5 Gibt es innerhalb der Gleichwertigkeits-Option Sicherheitsunterschiede zwischen Drittländern und einzelnen anerkannten Kontrollstellen?
- 1.6 Welche Maßnahmen sind für genügend Verbrauchersicherheit erforderlich?

2. Vor- und Nachteile von Konformität und Gleichwertigkeit für Entwicklungsländer

- 2.1 Ist die konforme Anwendung der EU-Öko-Verordnung in Entwicklungsländern, überhaupt möglich? Was für Auswirkungen könnte sie auf Kleinbauern in Entwicklungsländern haben?
- 2.2 Wer sollte die Richtlinien für den ökologischen Landbau, die in Entwicklungsländern zur Anwendung kommen, definieren?
- 2.3 Kann es zu einer Benachteiligung gleichwertiger Produkte kommen? (Stellt dies eine Benachteiligung von Produkten aus Entwicklungsländern dar?)
- 2.4 Werden lokale Kontrollstellen durch die neue Regelung gefördert oder benachteiligt?
- 2.5 Welche Maßnahmen wären für funktionierende Kontrolle und Zertifizierung von ökologischer Landwirtschaft in Entwicklungsländern notwendig?
- 2.6 Sollte es einen globalen Standard oder viele lokale Standards geben?

3 Methodisches Vorgehen

Im Folgenden wird die methodische Vorgehensweise der Expertenbefragung dargestellt. Dabei wird zunächst das Erhebungsinstrument vorgestellt. Es folgen Angaben zur Erstellung des Interviewleitfadens sowie zur Auswahl der Interviewpartner. Anschließend wird die Vorgehensweise bei der Datenerhebung und bei der Datenauswertung beschrieben. Schließlich werden allgemeine Aussagen zur Aussagekraft der Daten, die mit dem Erhebungsinstrument in Zusammenhang stehen, getroffen.

3.1 Das Erhebungsinstrument

Die Expertenbefragung ist eine Methode aus der empirischen Sozialforschung, die qualitative Daten liefert. Sie dient der „*Teilhabe an exklusivem Expertenwissen*“ (BOGNER et al., 2005: S.37), das sonst für den Forscher nur schwer zugänglich wäre. Die Erhebung der Expertenmeinungen erfolgte in Form telefonischer teilstrukturierter Interviews. Diese Form des Interviews ist dadurch charakterisiert, dass sie sich nicht quantitativ auswerten lässt und an einen Leitfaden gebunden ist (BOGNER et al., 2005: S.17). Beim wenig strukturierten Interview ist die Gesprächsführung flexibel, was darauf beruht, dass der Befragende zwar bestimmte Ziele mit seinen Fragen verfolgt, aber „*in hohem Maße den Erfahrungsbereich des Befragten zu erkunden sucht*“ (ATTESLANDER, 2003: S.147).

Im vorliegenden Fall lässt sich das Erhebungsinstrument dem systematisierten Experteninterview nach BOGNER zuordnen, wobei auch Züge des explorativen Interviews vorhanden sind (BOGNER et al., 2005: S. 37). Der Leitfaden ist zwar ausdifferenziert, jedoch wird keine lückenlose Informationsgewinnung angestrebt, und der offene Charakter des Gesprächs mit der Möglichkeit für den Experten, weitere Aspekte anzusprechen, wird für wichtig erachtet. Der Erstellung des Leitfadens kommt beim Experteninterview eine wichtige Bedeutung zu. Bei Leitfadeninterviews werden „*einzelne Themenkomplexe, denen Nachfrage-Themen zugeordnet werden*“ entwickelt (FRIEBERTSHÄUSER 1997: S.376, zit. in MAYER 2004: S. 43).

3.2 Gestaltung des Interviewleitfadens

Die Erstellung des Leitfadens im Rahmen der vorliegenden Arbeit erfolgte in mehreren Schritten. Die Fragestellungen, die sich als Schlussfolgerungen aus dem theoretischen Teil der Arbeit ergaben (vgl. Kap. 2.5) bildeten die Basis für die Entwicklung des Leitfadens. Weitere Fragestellungen konnten aus den erarbeiteten Unterscheidungskriterien der Optionen Konformität und Gleichwertigkeit der neuen Drittlandsverordnung abgeleitet werden (vgl. Anhang 1 u. Anhang 2). Informationen aus informellen Gesprächen mit Experten (insbesondere mit Herrn Dr. Neuendorff, Frau Huber und Herr Dr. Banzhaf) während der Biofachmesse im Februar 2008 und während eines Kurses zu Zertifizierung und Kontrolle ökologischer Erzeugnisse des DiTSL im März 2008 halfen bei der Erarbeitung weiterer thematisch relevanter Aspekte.

Die sich ergebenden Fragen wurden in einem zweiten Schritt in möglichst neutrale und offene Fragen umgewandelt, um die gewünschten Auskünfte zu den zugrunde liegenden Fragestellungen zu erhalten, ohne bestimmte Antworten durch die Frage zu suggerieren. Anschließend wurden die Fragen entsprechenden Themenkomplexen zugeordnet. Im Interviewleitfaden wurde zwischen übergeordneten und untergeordneten Fragen unterschieden. Die übergeordneten Fragen dienen der Einführung in die entsprechenden Themenausschnitte, während die untergeordneten Fragen lediglich gestellt werden sollten, falls es zum Gesprächsverlauf passt.

Der Interviewleitfaden (vgl. Anhang 5) gliedert sich in „Einführung“, „Themenkomplex 1: Gleichwertigkeit“, „Themenkomplex 2: Konformität“, „Themenkomplex 3: Zusammenfassende und weiterführende Fragen“ und „Abschluss“. Nach dem vierten Interview wurde der Leitfaden auf Basis der gesammelten Interviewerfahrung leicht abgeändert (vgl. Anhang 6). Zum einen wurden Frageformulierungen verbessert, und zum anderen die Informationsgewinnung stärker auf bestimmte Aspekte fokussiert, welche vorher unzureichend beachtet oder aber sich als aus Expertensicht besonders wichtig herausgestellt haben.

Die Mehrheit der Fragen des Interviewleitfadens dient der (eingeschränkt) objektiven Beurteilung von Sachverhalten durch die Experten. Bei einigen Fragen geht es explizit um die persönliche Meinung der Experten, und schließlich gibt es Fragen, die die Experten auffordern, Beispiele zu nennen oder Vorschläge zu machen bzw. ihre Ideen einzubringen. Am Ende des Interviews werden die Experten gebeten kurz etwas zu ihrer Ausbildung, ihrem Beruf sowie ihrem Bezug zum Thema Zertifizierung im Öko-Landbau zu sagen.

3.3 Auswahl und Beschreibung der Experten

Es wurden 13 Experten per Email angeschrieben, von denen sich neun für ein Interview bereit erklärten. Drei dieser Experten hatten sich bereits während eines Kurses zu Zertifizierung beim DITSL ihre Zusage zu einem Interview gegeben (Frau Huber, Herr Dr. Neuendorff, Herr Dr. Banzhaf). Die übrigen Experten wurden zum Teil durch Herrn Dr. Neuendorff und Frau Huber vorgeschlagen¹⁶, zum Teil aufgrund ihrer Funktion (Geschäftsführer einer internationalen Zertifizierungsstelle) oder aber anhand ihrer Beiträge in der Literatur ausgewählt. Aus Zeitgründen konnte nur mit acht der Experten ein Interview durchgeführt werden. Davon wurden wiederum nur sieben Interviews in dieser Arbeit ausgewertet. Bei einem Interview mit einem Behördenvertreter wurde die Freigabe zur Verwendung des Interviews nicht erteilt.

¹⁶ Herr Benzing, Herr Grosch, Herr Dr. Klempt, Frau Krawinkel

Bei zwei der Interviewpartner handelt es sich um die Geschäftsführer der international tätigen Zertifizierungsstellen CERES bzw. BCS Ökogarantie mit Hauptsitz in Deutschland (Herr Grosch und Herr Benzing). Eine Expertin ist bei der lateinamerikanischen Zertifizierungsstelle BIOLATINA in deren Länderbüro in Peru tätig (Frau Krawinkel). Zwei weitere Experten sind Mitarbeiter der in Deutschland tätigen Zertifizierungsstelle GfRS (Herr Dr. Neuendorff und Herr Dr. Klempt), wobei Herr Dr. Klempt schwerpunktmäßig als Begutachter für Akkreditierungsstellen tätig ist, wie auch Herr Dr. Banzhaf. Herr Dr. Banzhaf ist darüber hinaus Geschäftsführer einer Beratungsfirma für Zertifizierung im Öko-Landbau. Davor war er für die Zertifizierungsstelle IMO und in der Entwicklungshilfe tätig. Genau wie Herr Neuendorff, Frau Huber und Herr Grosch hat er am Aufbau von Drittlandskontrollstellen und/ oder an der Entwicklung von Drittlandsgesetzgebungen beratend mitgewirkt. Frau Huber ist für das Forschungsinstitut für Biologischen Landbau, sowie für die Akkreditierungsstelle der IFOAM tätig. Zu ihren Aufgaben zählen Beratung im Bereich Gesetzgebung, Zertifizierung und Akkreditierung im Öko-Landbau im internationalen Bereich. Insbesondere Frau Huber und Herr Neuendorff sind politisch aktiv und erstellen unter anderem Stellungnahmen zur neuen EU-Öko-Verordnung für die IFOAM. Nähere Angaben zu den Interviews (Datum, Dauer) sind in Anhang 4 dargestellt.

Zu den Experten, die auf die Email-Anfrage nicht reagiert haben, gehören zwei weitere Geschäftsführer internationaler Zertifizierungsstellen, eine weitere international tätige Beraterin, sowie ein Mitarbeiter von AGRECOL. Frau Manon Haccius, Mitarbeiterin bei der Firma Alnatura und Mitverfasserin der juristischen Kommentierung der neuen EU-Öko-Verordnung (vgl. SCHMIDT u. HACCIOUS, 2008) hat einem Interview zugestimmt. Leider konnte dieses aus Zeitgründen nicht mehr stattfinden.

3.4 Datenerhebung und Datenauswertung

Die Interviews dauerten zwischen 25 und 62 Minuten, im Durchschnitt etwa 44 Minuten. Zwei Experten war der Leitfaden vor dem Interviewtermin bekannt, da sie um eine Zusendung gebeten hatten (GROSCH, NEUENDORFF). Je nach Ausführungen der Befragten wurden die Reihenfolge und Art der Fragestellung dem Gesprächsverlauf angepasst. Es bestand für die Experten die Möglichkeit Aspekte anzusprechen, die vorher nicht in Betracht gezogen worden waren.

Alle Gespräche wurden mit Hilfe eines digitalen Aufnahmegerätes aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Bei dem Interview mit Herrn Dr. Banzhaf (7. Interview) wurde stark vom Leitfaden abgewichen. Aufgrund der abweichenden Meinung BANZHAFs von den anderen Experten wurde eine Konfrontation mit Argumenten aus den vorhergehenden Interviews und der Literaturrecherche für sinnvoller befunden.

Die Begriffe Drittland und Entwicklungsland wurden teilweise von den Experten synonym verstanden beziehungsweise verwendet. Ähnlich wurde Gleichwertigkeit häufig automatisch mit lokalen Zertifizierungsstellen verknüpft.

Im Zuge der Transkription der Interviews wurden Sprechweise und umgangssprachliche Ausdrücke der Schriftsprache angepasst. Anschließend wurden die Aussagen der Experten verschiedenen Themenkomplexen zugeordnet. Es ergab sich eine von der Struktur des Interviewleitfadens abweichende Gliederung. In einem weiteren Schritt wurden die Aussagen innerhalb der Themenkomplexe sinnvoll geordnet. Diese Strukturierung bildete die Grundlage für die deskriptive Darstellung der Expertenaussagen im Ergebnisteil der vorliegenden Arbeit.

Aufgrund der geringen Anzahl der Interviewpartner, des Charakters der erhobenen Daten und der Tatsache, dass nicht jedem Experten alle Fragen gestellt wurden, ist keine quantitative Beurteilung möglich. Es ist daher auch zu beachten, dass die Nichtnennung eines Experten nicht bedeuten muss, dass er eine bestimmte Meinung nicht vertritt. Es kann stattdessen bedeuten, dass ihm die entsprechende Frage nicht gestellt wurde.

Die Experten sind stark auf die Thematik des Kontroll- und Überwachungssystems in Drittländern eingegangen. Aufgrund der Bedeutsamkeit der Thematik wurde ein entsprechendes Kapitel in die Ergebnisse aufgenommen. Auf die Darstellung der Unterschiede innerhalb der Gleichwertigkeitsoption (gleichwertige Kontrollstelle und gleichwertiges Drittland), nach welchen in den Experteninterviews gefragt wurde, wurde im Ergebnisteil verzichtet, da aufgrund des Umfangs der Thematik dieser Arbeit die Untergliederung innerhalb der Gleichwertigkeitsoption außer Acht gelassen werden soll. Auch die Ausführungen der Experten zu lokalen Kontrollstellen und den sich für sie eröffnenden Chancen durch die neue Drittlandsregelung werden nur sehr stark verkürzt in den Ergebnissen dargestellt. Diese Entscheidung beruht auf der Tatsache, dass keine klaren Aussagen zu dieser Thematik gewonnen werden konnten.

Aufgrund einer Ballung von sechs ähnlichen gegenüber der abweichenden Expertenmeinung von Herrn Banzhaf musste aus Gründen der Übersichtlichkeit die abweichende Expertenmeinung manchmal getrennt am jeweiligen Ende eines Ergebniskapitels dargestellt werden. Dadurch könnte der Eindruck entstehen, dass die Argumente der anderen Experten widerlegt werden sollen. Dies ist nicht beabsichtigt.

Mit dem Zusammenfassen der Aussagen der Interviewpartner geht ein Informationsverlust einher. Es wurde versucht, eine Gradwanderung zwischen Informationsverdichtung und Authentizität durch direkte Zitate zu vollführen.

3.5 Aussagekraft der Daten

Die folgenden Ausführungen dienen der allgemeinen Einschätzung der Aussagekraft von qualitativen Daten aus Experteninterviews. Nach BOGNER et al. (2005: S.16) ist die Betrachtung des Experten als einen Lieferanten objektiver Informationen grundsätzlich problematisch. BOGNER et al. (ebd.) bezeichnen diese Annahme als naiv und konstatieren, dass die Experteninterviews einen „*erhöhten Reflexionsbedarf aufweisen*“.

Beim teilstrukturierten Leitfadeninterview spielt der Befragende eine größere Rolle als beispielsweise bei einem standardisierten (Fragebogen-)Interview, da er aktiv an der Gestaltung der Gesprächssituation beteiligt ist (BOGNER et al., 2005: S.17; ATTESLANDER, 2003: S.157). Es kann zu Verzerrungseffekten kommen, welche ein Indiz für die grundsätzliche Unschärfe qualitativer Methoden sind. Darüber hinaus können die Daten aus Leitfadeninterviews nicht quantitativ ausgewertet werden, weshalb sie eine „*sehr begrenzte Reliabilität*“ aufweisen (BOGNER et al., 2005: S.17). Daher bezeichnen BOGNER et al. (2005: S.18) das Experteninterview als „*unreife Vorstufe zum eigentlichen Forschungsprozess*“.

Da es bei der vorliegenden Arbeit kein Beweis einer These angestrebt wird, erscheint der explorative Ansatz des Experteninterviews als ausreichend, oder sogar gut geeignet. Es wird angenommen, dass zwar jeder einzelne Experte seine subjektive Wahrnehmung der Sachverhalte darstellt, dass dies aber durch das Berücksichtigen mehrerer Experteninterviews in der Auswertung ausgeglichen wird.

Die Vorgehensweise bei der Auswahl der Experten, deren berufliche Hintergründe und daraus resultierende Interessen können ebenfalls Einfluss auf die Angaben im Interview haben. Diese Aspekte werden Kap. 5.5 (Einfluss des Forschungsprozesses auf die Aussagekraft der Ergebnisse) diskutiert.

4 Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse aus der Expertenbefragung erfolgt sortiert nach Themenschwerpunkten. Zunächst wird auf verschiedene Aspekte der Konformität und anschließend auf die Gleichwertigkeit eingegangen. Die Expertenaussagen zur kleinbäuerlichen Landwirtschaft in Entwicklungsländern werden im daran anschließenden Kapitel betrachtet. Schließlich wird auf Aspekte, die sich auf die das Überwachungssystem durch die EU-Kommission beziehen, eingegangen.

Einleitend sollen die von einigen Experten genannten Unterschiede der neuen gegenüber der alten Drittlandsimportregelung der EU-Öko-Verordnung dargestellt werden. Nach BANZHAF stellt die neue Drittlandsregelung nur eine „*Konsolidierung der aktuellen Situation und Festschreibung dessen, was eigentlich Realität ist*“ dar. Der einzige Unterschied sei, dass man die Unterscheidung konform und gleichwertig hinzugefügt hat. KRAWINKEL¹⁷ erklärt, dass auch bisher nach dem System ‚gleichwertig und konform‘ gearbeitet wurde, jedoch ohne dass es bislang in der Verordnung stand oder jemandem aufgefallen wäre.

„Biolatina arbeitet äquivalent und andere Kontrollstellen haben kein eigenes Reglement und arbeiten quasi compliant [deutsch: konform] und behaupten, sie würden alles 100% genau erfüllen. Das heißt die Regelung ändert gar nicht das System“.

Als wesentlicher Unterschied wird von einigen Experten der Wegfall der Einzelimportermächtigungen genannt¹⁸. NEUENDORFF sieht in der Abschaffung der Einzelimportermächtigungen den Wegfall einer „*handelshemmenden Barriere für Bioexporte aus Drittländern*“. Dadurch würde sich das Betrugsrisiko bei Importen erhöhen.

4.1 Konformität

Das folgende Kapitel umfasst die Experteneinschätzungen zur Umsetzbarkeit der Konformität in Drittländern sowie zur Verbrauchersicherheit konformer Drittlands-Öko-Produkte. Des Weiteren werden die Nachteile der Konformität, gegliedert in Nachteile für die Grundwerte des Öko-Landbaus sowie Nachteile für Kleinbauern in Entwicklungsländern, dargestellt.

¹⁷ Bei den Experten der mündlichen Befragung wird bei der Quellenangabe im Text nur der Name genannt. In Anhang 3 sind nähere Angaben zu den Interviews zu finden. Ab vier Namen erfolgt die Quellenangabe in der Fußnote, um die Lesbarkeit des Textes nicht zu beeinträchtigen.

¹⁸ BANZHAF, KLEMP, KRAWINKEL, NEUENDORFF

4.1.1 Umsetzbarkeit in Drittländern

Alle Experten halten die Umsetzbarkeit von Konformität, also die exakte Anwendung aller Bestimmungen der EU-Öko-Verordnung sowohl in Entwicklungsländern als auch in den meisten anderen Drittländern, für nicht gegeben. In diesem Zusammenhang werden Ausdrücke wie „*utopisch*“ (KRAWINKEL), „*ich kann mir nicht vorstellen wie*“, „*es passt einfach nicht*“ (GROSCH) und „*es geht einfach nicht*“ (HUBER) verwendet. Als Ausnahmen werden lediglich Länder wie Schweiz und Norwegen genannt, deren Produktionsbedingungen denen der EU im Wesentlichen gleichen (NEUENDORFF, HUBER, GROSCH). NEUENDORFF hält die Umsetzbarkeit auch bei Ländern wie Australien, Kanada und USA für nicht gegeben, weil man aufgrund der großen räumlichen Distanz nicht erwarten kann, dass diese Länder EU-Gesetze akzeptieren. Während sechs Experten die EU-Öko-Verordnung in ihrer Gesamtheit für nicht konform umsetzbar halten, differenziert BANZHAF zwischen administrativen und technischen Bereichen der EU-Öko-Verordnung¹⁹. Im Folgenden sollen zunächst die Ansichten der Mehrheit der Experten dargestellt werden. Anschließend wird auf die Meinung BANZHAFs eingegangen.

Die Experten begründen ihre Einschätzungen mit den stark von der EU abweichenden „*natürlichen, kulturellen und sozialen*“ (GROSCH), sowie administrativen Gegebenheiten (BANZHAF), die in Drittländern herrschen²⁰. KRAWINKEL verdeutlicht ihre Sichtweise folgendermaßen:

„Stellen Sie sich vor, die lateinamerikanischen Länder haben ein Reglement für den Öko-Landbau erstellt und die Europäer sollen das auf einmal erfüllen. Da stehen die Europäer erst mal dumm da, weil sie viele Sachen (...) nicht erfüllen können (...). Das gleiche gilt umgekehrt: Die EU-Region macht logischerweise auf ihren Anforderungen basierend eine Gesetzgebung. Die hat hier [in Lateinamerika] aber in einigen Fällen überhaupt keine Relevanz oder es herrschen ganz andere Grundvoraussetzungen“.

Die Nicht-Umsetzbarkeit der EU-Öko-Verordnung wird von den Experten anhand mehrerer Beispiele erläutert. So werden die in Entwicklungsländern oft fehlenden Behörden genannt, welche für bestimmte Entscheidungen zuständig sind²¹, wie beispielsweise die Gewährung bestimmter Ausnahmeregelungen²² (KLEMP) oder die An- und Aberkennung von Kontrollstellen (BANZHAF). An solchen Stellen muss in Drittländern anders verfahren werden.

¹⁹ Mit „technischen Aspekten“ meint BANZHAF diejenigen Angaben der EU-Öko-Verordnung, die bei einer Zertifizierung überprüft werden (Anbausystem, die erlaubten Betriebsmittel oder auch die Weiterverarbeitung), sowie die Kontrollabläufe. Mit „administrativen Aspekten“ bezieht sich Banzhaf auf die Angaben der EU-Öko-Verordnung, die sich auf behördliche Aufgaben, wie die Errichtung einer Internet-Saatgutdatenbank, beziehen. Diese Differenzierung wird von der Verfasserin als sinnvoll erachtet, und in den weiteren Ausführungen dieser Arbeit verwendet.

²⁰ BENZING, GROSCH, HUBER, KRAWINKEL, NEUENDORFF

²¹ BANZHAF, BENZING, HUBER, KLEMP

Dasselbe gilt für die nach EU-Öko-Verordnung vorgeschriebene Einrichtung einer nationalen Internetdatenbank für verfügbares Öko-Saatgut (BENZING, HUBER, KLEMP). „Wozu soll ich in einem Land, wo 90% der Bauern keinen Internetzugang haben, eine elektronische Saatgutdatenbank einrichten? Das ist einfach Unsinn“, meint HUBER. Zudem gibt es niemanden, der eine solche Datenbank aufbauen oder pflegen würde (BENZING).

Die genannten Beispiele lassen sich den administrativen Bereichen der EU-Öko-Verordnung zuordnen. Dass die Mehrheit der Experten die Konformität auch in Bezug auf technische Bereiche für nicht umsetzbar hält, wird im Folgenden deutlich.

„Der Unterschied [zwischen Konformität und Gleichwertigkeit] ist für mich, dass Konformität exakt das ist, was in der EU-Verordnung steht (...). Gleichwertigkeit ist etwas, das sich am gleichen orientiert, aber nicht identisch ist. Zum Beispiel hinsichtlich der Hilfsstoffe, (...) einer Fruchtfolge oder bestimmter Abläufe, weil diese unter anderen Boden- und Klimaverhältnissen einfach anders sein müssen“ (GROSCH).

So kann beispielsweise von einem Bananenbauern nicht verlangt werden, dass er überall Leguminosen anbaut, da diese im Schatten der Bananenstauden einfach nicht wachsen können (ebd.). Ein weiteres Beispiel sind Blattschneideameisen, die in Brasilien ein erhebliches Problem darstellen. Werden diese Ameisen nicht bekämpft, ist häufig kein Anbau mehr möglich. In der EU-Öko-Verordnung ist aber kein Betriebsmittel vorgesehen, welches in diesem Bereich einsetzbar wäre (KLEMP).

„Bei konformer Anwendung müsste man sagen: ‚(...) es wird 100% angewandt wie es ist, ich muss den Anhang 2b²³ zugrunde legen. Dieser hat ein bestimmtes Spektrum und alles außerhalb dieses Spektrums geht nicht‘“ (ebd.).²⁴

Weitere Regelungen, für die nach GROSCH eine lokale Anpassung erforderlich sind, sind der Viehbesatz, die Bodenbearbeitung und Aspekte beim Anbau bestimmter Kulturen.

KRAWINKEL erklärt die Nichterfüllbarkeit der Konformität unter anderem mit der unterschiedlichen Situation der Erzeuger: Demnach kann ein Kleinbauer in einem Drittland nicht genauso wie ein Erzeuger in der EU mit einer großen Fläche behandelt werden. *„Ein Kleinbauer hat hier [in Lateinamerika] nicht mehr als einen Hektar. Das ist ein ganz anderes System als bei einem europäischen Bauern“.*

²³ KLEMP bezieht sich auf die (frühere) Verordnung (EWG) Nr. 2092/91. In Anhang 2b dieser Verordnung sind alle für den ökologischen Landbau zugelassenen Pflanzenschutzmittel und anderen Mittel zur Bekämpfung von Schadorganismen aufgeführt. Nach Aussage von NEUERBURG, 2007 werden die Anhänge voraussichtlich in die neue Verordnung übernommen.

²⁴ Demgegenüber könnte man bei einer gleichwertigen Betrachtung nach Mitteln suchen, die qualitativ den Mitteln in Anhang 2b der EU-Öko-Verordnung entsprechen (KLEMP).

NEUENDORFF begründet die Nichtanwendbarkeit der EU-Öko-Verordnung in Drittländern unter anderem mit den dortigen Praktiken von Kontrollstellen:

„Da gibt es (...) keine unangekündigten Kontrollbesuche, es gibt selten Probenziehungen, die Kontrollstellen reden nicht mit einander, weil sie sich unglücklicherweise nicht in der Pflicht sehen, diesen [nach der Verordnung geforderten] Datenaustausch zu realisieren und so weiter“.

Aus dieser Situationsbeschreibung zieht NEUENDORFF den Schluss, dass man als konforme Kontrollstelle die „Dreistigkeit“ besitzen muss, den Verbrauchern zu verheimlichen, dass einige Aspekte der EU-Öko-Verordnung nicht so angewendet werden wie innerhalb der EU.

Trotz der genannten Indizien für eine Nicht-Umsetzbarkeit der EU-Öko-Verordnung in den meisten Drittländern gibt es laut KRAWINKEL und HUBER Kontrollstellen, die behaupten, dass sie in Drittländern exakt nach der EU-Verordnung zertifizieren und alle Regelungen 100%ig anwenden. Wenn man genauer nachfragt, gibt es aber doch Abweichungen (HUBER). *„Da wo behauptet wird man würde compliant [deutsch: konform] zertifizieren (...) stimmt es in den seltensten Fällen“* kritisiert HUBER und ruft zu einem ehrlichen Umgang mit dem Begriff Konformität auf. KRAWINKEL und GROSCH sind ähnlicher Ansicht. *„Da wird getrickst, man kriegt das nicht hin. Oder es wird etwas vergessen oder (...) vereinfacht“* (GROSCH). GROSCH fasst zusammen, dass er hoch misstrauisch wäre, wenn jemand von einem konformen System in einem Drittland spricht. Ihm ist *„die wirklich gut definierte und überwachte Gleichwertigkeit“* lieber.

Die Ansichten BANZHAFs weichen in Bezug auf die technischen Aspekte der Verordnung von denen der anderen Experten ab. Während er gleichwertige Regelungen im administrativen Bereich als unumgänglich betrachtet, hält er die konforme Anwendung der technischen Bestimmungen der EU-Öko-Verordnung, wie zugelassene Betriebsmittel und Anforderungen an Anbausysteme, für möglich und vorteilhaft.

„Es wird immer angemerkt, dass man dies [und jenes] im Drittland gleichwertig umsetzen muss, weil die klimatischen Bedingen anders wären, oder weil traditionell irgendetwas anders gemacht wird. Das sehe ich definitiv nicht so, weil die Variabilität von klimatischen Unterschieden beziehungsweise Traditionen in der Landwirtschaft (...) innerhalb der EU von Dänemark bis Portugal oder Griechenland mindestens genauso groß sind wie zwischen der EU und einem Drittland“ (BANZHAF).

Die EU-Öko-Verordnung bietet nach BANZHAF ausreichende Möglichkeiten, klimatische und andere Abweichungen in Drittländern innerhalb der konformen Umsetzung zu berücksichtigen. So sei die Anwendung von Pflanzenextrakten im Anhang 2 (zugelassene Betriebsmittel) der EU-Öko-Verordnung allgemein zugelassen und somit weltweit möglich²⁵.

²⁵ Diese Aussage bezieht sich auf die VO (EWG) Nr. 1991/92.

Auch jeder andere Hilfsstoff kann, unabhängig davon ob er in der EU oder anderswo verwendet wird, in den Anhang 2 aufgenommen werden (ebd.). Eine solche Vorgehensweise hat es bereits gegeben:

„Ein Beispiel ist Carbit in der Ananasblüteninduzierung. Ananas wird in der EU nicht angebaut (...). Das heißt es war ein reines Betriebsmittel, das nur im Ananasanbau vor allem in Westafrika eingesetzt wurde. Da hat man gesehen, dass die Regularien der EU-Verordnung ausreichen, um diesen Stoff Carbit in den Anhang 2 aufzunehmen. Das heißt ich kann diese Verordnung weltweit ‚eins zu eins‘ umsetzen, außer eben (...) die administrativen Dinge“ (ebd.).

BANZHAF argumentiert, dass die Aufnahme eines Betriebsmittels in den Anhang 2 vorteilhaft ist, da ein zugelassener Wirkstoff dann automatisch weltweit angewendet werden darf. Das daraufhin angesprochene Argument, dass von einem Erzeuger im Entwicklungsland die Beantragung einer Anerkennung eines benötigten Betriebsmittels (oder die Beantragung einer Ausnahmegenehmigung) bei der EU-Kommission aufgrund seines niedrigeren Wissens- oder Bildungsstandes nicht erwartet werden kann, lehnt BANZHAF als unverschämte und arrogante Sichtweise der westlichen Welt ab. Er führt an, dass ein Bauer in der EU das gleiche Problem hat, wenn er beispielsweise ein bestimmtes Pflanzenschutzmittel anwenden will und dieses zunächst anmelden muss. *„Ich sehe einfach den Unterschied nicht“*, sagt BANZHAF.

4.1.2 Verbrauchersicherheit

Die Verbrauchersicherheit konformer Öko-Erzeugnisse wurde von sechs von sieben Interviewpartnern entweder gleich hoch oder niedriger eingeschätzt als bei Gleichwertigkeit, je nach der Ursprungsregion des Produktes. Dabei sehen zwei Experten die Unterschiede zwischen Konformität und Gleichwertigkeit als gering beziehungsweise wenig bedeutend an (BENZING, GROSCH).

In der Schweiz beispielsweise sei Konformität durchaus realistisch und verbrauchersicher, in tropischen Ländern oder Entwicklungsländern hingegen sei es eine Täuschung der Verbraucher, wenn man behauptet, alle Forderungen der EU-Verordnung wirklich umzusetzen (HUBER, NEUENDORFF, KRAWINKEL). Folgendes Beispiel zeigt, dass sich Konformität nachteilig auf die Verbrauchersicherheit auswirken kann:

„Es ist Usus in der EU, dass für die Verkürzung von Umstellungszeiten Dokumente durch die Behörden angefordert werden. In der EU sind solche Dokumente sehr aussagekräftig. In vielen Ländern, insbesondere in Entwicklungsländern, bekomme ich jedes Papier, das ich haben will, wenn ich genug Geld auf den Tisch lege. Wenn ich dann die Anwendung genau gleich mache wie in der EU, würde ich mich auf Dokumente verlassen, die keinerlei Aussagekraft (...) haben“ (HUBER).

NEUENDORFF begründet seine Einschätzung, dass konforme Produkte unzuverlässiger sind, folgendermaßen:

„Wenn man [als Zertifizierungsstelle] damit anfängt, dem Verbraucher etwas vorzuspielen, was man eigentlich nicht anrichtet [im Sinne von umsetzt], dann ist das eine schlechte Ausgangssituation, um ein (...) Inspektions- und Zertifizierungssystem zu errichten, was dann ganz zuverlässig sein soll.“

Auch nach GROSCH ist die Verbrauchersicherheit bei Konformität *„möglicherweise eher niedriger (...), weil es unrealistisch ist“*. KLEMPPT sieht eine Einschränkung der Verbrauchersicherheit für den Fall, dass *„mit dem Begriff Konformität fahrlässig“* umgegangen wird, *„das heißt, wenn irgendwo vorgetäuscht wird, dass konform gearbeitet wird, es aber in der Tat nicht geleistet werden kann“*.

BANZHAF erklärt, dass Verbrauchersicherheit in Zusammenhang mit Transparenz steht, welche seiner Meinung nach nur bei Konformität (im technischen Bereich) gegeben ist. *„Transparenz ist nur dann gewährleistet, wenn der Konsument genau weiß, was (...) als Standard zu Grunde gelegt wird“* (BANZHAF). NEUENDORFF befürwortet ebenfalls eindeutige Vorschriften, sieht aber diesbezüglich nicht bei der Gleichwertigkeit, sondern bei der Konformitätsumsetzung Defizite.

„Offensichtlich verhandelt jede Kontrollstelle im Ausland ganz individuell, wie sie (...) was umsetzen möchte, und weicht in einzelnen Aspekten, vor allem im Verwaltungssystem, auch definitiv von Konformität ab. Ich vergleiche das immer gern mit einem türkischen Basar“ (ebd.).

NEUENDORFF erklärt dazu, dass bei der Konformität einzelne Passagen der Verordnung nicht angewendet werden, ohne dass diesbezügliche Regelungen bestehen. Dadurch sei der *„Wahrheitsgehalt der Öko-Produktion“* nicht mehr vorhanden. Er kritisiert des Weiteren, dass solche Abweichungen von der Verordnung durch die Zertifizierungsstellen nicht transparent gemacht werden. Ihm ist nur ein Fall bekannt, bei dem eine Zertifizierungsstelle auf ihrer Internetseite eine Abweichungsliste von der EU-Öko-Verordnung veröffentlicht hat.

NEUENDORFF, KLEMPPT und KRAWINKEL fordern, dass Konformitätsanträge intensiv geprüft und für Entwicklungsländer keine Konformitätszulassungen gegeben werden sollten.

„Mein Wunsch wäre, dass die EU so clever ist und sagt ‚Konformität schafft vielleicht die Schweiz, weil sie ist so ähnlich wie EU‘, dass sie aber für alle anderen die Bedingungen so hoch setzt, dass die Compliance [deutsch: Konformität] für nur sehr wenige erfüllbar ist. Dann sind wir mit der Äquivalenz [deutsch: Gleichwertigkeit]-Regelung absolut glücklich“ (KRAWINKEL).

KLEMPPT hat den Eindruck, dass die Problematik der Konformität in Entwicklungsländern *„bei der Kommission angekommen ist“* und es zu einer sorgfältigen Prüfung entsprechender Anträge kommen wird.

Auch BANZHAF und HUBER vermuten, dass es nur sehr wenige Konformitätszulassungen für Zertifizierungsstellen geben wird. Dies sei auch die Meinung eines Vertreters der EU-Kommission auf der Biofachmesse 2008 gewesen (BANZHAF)²⁶. NEUENDORFF vermutet hingegen, dass die EU-Kommission selber noch nicht weiß, wie viele und welche Kontrollstellen sie für welche Liste zulassen wird.

4.1.3 Nachteile

4.1.3.1 Nachteile für die Grundwerte des Öko-Landbaus

Bei der Frage nach Nachteilen der Konformität wurde eine Schwächung der Grundwerte des Öko-Landbaus, wie beispielsweise Nachhaltigkeit, angesprochen²⁷. Dies gilt sowohl für Drittländer, in denen die Konformität in der Realität nicht umsetzbar ist, als auch für solche, bei denen dies möglich wäre. So werden in der EU-Öko-Verordnung fehlende Aspekte gesehen, die in Drittländern relevant sein können, um die den Ökogedanken (vgl. Kap. 2.1) zu erhalten (ebd.).

„Es sind bestimmte Dinge in der EU-Verordnung nicht geregelt, weil sie [in Europa] in anderen Gesetzen geregelt sind, beispielsweise Tierschutz oder Wasserqualität oder das Verbrennen von Ernteresten. Das sind alles Sachen, die in der EU ganz eindeutig verboten sind. (...) Es sind Sachen, die bei den Drittlandskontrollen nicht berücksichtigt werden, wenn streng nach EU-Verordnung zertifiziert wird“ (HUBER).

Zu diesen unregulierten Aspekten gehört auch der verantwortungslose Umgang mit fossilem Wasser auf Öko-Betrieben in Saudi-Arabien, welches oftmals aus erheblicher Tiefe hochgepumpt werden muss (GROSCH, BENZING). Teilweise werden 40.000 Liter Wasser pro Hektar bei einer einzigen Beregnung verwendet, wobei zwei Drittel des Wassers sofort verdunsten (GROSCH).

„Ich kann in Saudi-Arabien möglicherweise sogar eine Konformität hinbekommen, indem ich bestimmte Hilfsstoffe einfliege. Das Geld haben die dafür, kein Problem, (...) aber das hat mit dem Grundgedanken des Öko-Landbaus nichts mehr zu tun (...). Eigentlich muss man in einem angepassten lokalen Öko-Standard vorschreiben, dass sie mit Tröpfchenbewässerung arbeiten“ (ebd.).

²⁶ BANZHAF nennt als wahrscheinliche Ursache, dass eine einzelne Zertifizierungsstelle die für die konforme Umsetzung der EU-Verordnung nötigen administrativen Bereiche nicht abdecken kann.

²⁷ BENZING, GROSCH, HUBER, KRAWINKEL

Des Weiteren ist der Erosionsschutz, welcher in den Ländern Mittelamerikas oder auch in Äthiopien von wesentlicher Bedeutung ist, durch die EU-Öko-Verordnung nicht vorgeschrieben (ebd.). Wenn bei Öko-Kontrollen auf Erosionsschutz geachtet wird, dann ist das nach GROSCH „*im juristischen Sinne nicht konform -es geht darüber hinaus*“²⁸. Ein weiteres Beispiel für eine Gefährdung des Ökogedankens bei Konformität ist die Möglichkeit in Brasilien Primärwald abzuholzen und auf den gerodeten Flächen Öko-Soja für den EU-Markt anzubauen (BENZING).

Aus den aufgeführten Beispielen schließen die Experten mehrheitlich, dass eine lokale Anpassung von Standards notwendig ist, um die Grundwerte des Öko-Landbaus zu erhalten²⁹. Auf die Frage, ob die ökologische Zielrichtung bei Konformität überhaupt noch vorhanden ist, antwortet GROSCH:

„Ich denke, konform reicht mir da nicht, und auch das Begriffspaar konform oder gleichwertig deckt nicht ab, was ich eigentlich meine. Da muss eine Definition des ökologischen Landbaus her, um dann zu sagen: 'und hier muss das so aussehen'“.

Nach GROSCH gilt die Problematik fehlender Aspekte in der EU-Verordnung für fast alle Drittländer. Er ist immer wieder auf Situationen gestoßen, wo Regelungen geschaffen werden mussten, um „*Gleichwertigkeit im Sinne der Idee der ökologischen Landwirtschaft*“ herbeizuführen. BANZHAF hingegen betont, dass er mit Ausnahme des Öko-Landbaus in der Wüste noch keine praktischen Beispiele gehört hat, bei denen dies zutrifft³⁰.

In Bezug auf das Argument des in der Verordnung fehlenden Erosionsschutzes sagt BANZHAF:

„In der Verordnung steht klar drin, dass man ein Anbausystem einführen muss, das nachhaltig wirtschaftet und das die Bodenfruchtbarkeit erhält beziehungsweise erhöht. Dies ist nur über Erosionsschutz möglich. Wenn ein Anbausystem die Bodenfruchtbarkeit nicht erhält oder verbessert, dann ist das zu unterlassen“.

²⁸ GROSCH fügt hinzu, dass Erosionsschutz nicht nur in Drittländern ökologisch relevant ist. Auch in der EU, vor allem in südlichen EU-Staaten, ist er wichtig. Daher sollte er explizit in die EU-Verordnung aufgenommen werden. „*Man versucht das alles mit dem Nachhaltigkeitsbegriff abzudecken, aber das sollte man deutlicher sagen*“ (ebd.).

²⁹ BENZING, GROSCH, HUBER, KRAWINKEL, NEUENDORFF

³⁰ BANZHAF nennt den Ökolandbau in der Wüste als einzige Situation, bei der die Anwendbarkeit der Konformität an Grenzen stößt, weil beispielsweise bei der Bewässerung mit fossilem Wasser keine Nachhaltigkeit garantiert werden könnte.

Sofern eine Produktionsmaßnahme der Bodenfruchtbarkeit abträglich ist, soll ein entsprechendes Verbot einfach in die EU-Öko-Verordnung aufgenommen werden (BANZHAF). In Bezug auf Brandrodung sagt BANZHAF, dass derzeit wissenschaftliche Untersuchungen stattfinden, die sich damit befassen, ob Brandrodung nicht in einigen Fällen doch, z.B. im Hinblick auf Hygienegesichtspunkte, Sinn macht.

4.1.3.2 Nachteile für Kleinbauern in Entwicklungsländern

Im Rahmen der Nachteile der Konformität wurde explizit nachgefragt, ob es Nachteile für Kleinbauern in Entwicklungsländern geben könnte. Während BANZHAF bei einer Anwendung der Konformität im technischen Bereich diesbezüglich keinerlei Nachteile sieht, wird diese Frage von den anderen Experten mehrheitlich als schwierig zu beantworten wahrgenommen. Dies begründet sich darin, dass sie die Konformität, wie bereits erläutert, in diesem Bezug für nicht umsetzbar halten. Würde die Konformität umgesetzt, könnten die Kleinbauern keine zertifizierte ökologische Landwirtschaft mehr betreiben (GROSCH, HUBER). Diese Ansicht wurde vor allem mit der Notwendigkeit der Gruppensertifizierung begründet³¹. Müsste jeder einzelne Erzeuger kontrolliert werden, würde dies zu einer unverhältnismäßigen finanziellen Belastung führen.

„Sie könnten in weiten Gebieten der Welt ökologischen Landbau vergessen, wenn eine gleichwertige Kontrolle von Gruppen nicht möglich wäre (...). (...) Dann müssten wir jeden mit seinem Drittel Hektar Amarant, Sesam, Kaffee, u.s.w. kontrollieren. Das kann niemand bezahlen. Selbst mit lokalen Institutionen wäre das nicht mehr bezahlbar“ (GROSCH).

Sechs Experten halten die Nichtkompatibilität der Gruppensertifizierung mit einer konformen Anwendung der EU-Öko-Verordnung für eine Tatsache. Im Gegensatz dazu bezeichnet BANZHAF diesen Umstand als eine Interpretations- beziehungsweise Rechtsfrage³².

„Die Art und Weise des Zertifizierungssystems ist in der Verordnung überhaupt nicht beschrieben. Die Gruppensertifizierung bezieht sich ja nur auf eine besondere Auslegung der Betriebseinheit. (...) Wenn man definiert, die Kleinbauernkooperative ist die Betriebseinheit, dann ist das genauso, wie wenn Sie einen deutschen Bauern kontrollieren und nicht jedes Jahr jedes Feld kontrollieren. (...) Dass das [diese Definition] nicht möglich ist, ist eine rechtliche Auslegung in der EU (...)“ (BANZHAF).

³¹ BENZING, GROSCH, HUBER, KRAWINKEL, NEUENDORFF

³² Durch die BLE wird bestätigt, dass es sich um eine politische Verhandlungsfrage handelt, ob die Gruppensertifizierung unter der Konformität angewendet werden darf. Es wird jedoch angenommen, dass dies nicht der Fall sein wird (BLE, mdl. Mittl., 2008).

HUBER nennt als weitere Problematik, dass es in Entwicklungsländern in der Regel sehr schwer oder sogar unmöglich ist, Öko-Saatgut zu erhalten³³.

„In der EU-Verordnung steht, dass nur in Ausnahmefällen konventionelles Saatgut verwendet werden darf. Da muss man einfach klar sehen, dass das in Entwicklungsländern Standard ist, weil einfach kein Öko-Saatgut zur Verfügung steht“ (HUBER).

NEUENDORFF sieht in der konformen Anwendung der Verordnung außerdem den Nachteil, dass keine klaren Regelungen für den Erzeuger vorhanden sind, weil der Verordnungstext mit unklaren Abweichungen angewendet werden würde (vgl. Kap. 4.1.1). Er ist der Ansicht, dass es für die Erzeuger sehr schwierig ist, sich den notwendigen Kenntnisstand anzueignen, weil sie nicht wissen können, welche Aspekte der Verordnung sie einhalten müssen und welche nicht. Auf ein weiteres Argument NEUENDORFFS gegen die Konformität, wonach die EU-Öko-Verordnung aufgrund sprachlicher Schwierigkeiten in weiten Teilen der Welt nicht verstanden würde, entgegnet BANZHAF:

„Wenn jemand in die EU exportieren will, dann kann er das nur machen, wenn er einer der EU-Sprachen mächtig ist, sonst geht das gar nicht. Daher ist das Argument wieder in die Kategorie Entwicklungshilfe einzustufen“.

4.2 Gleichwertigkeit

Im Folgenden werden zunächst die Vor- und Nachteile der Gleichwertigkeit aus Expertensicht dargestellt. Anschließend werden die Einschätzungen der Experten bezüglich der Frage, ob es durch die Gleichwertigkeit zu stark von der EU-Verordnung abweichenden Standards kommen könnte, ausgeführt. Es folgen die Expertenmeinungen zur Verbrauchersicherheit gleichwertiger Öko-Produkte. Anschließend werden die Meinungen der Experten zu einer potentiellen Benachteiligung der Gleichwertigkeit sowie zu der Frage, ob Verbraucher über die Unterscheidung zwischen konformen und gleichwertigen Produkten informiert werden sollten, dargelegt. Das Kapitel schließt mit der Darstellung von Vorschlägen bezüglich Maßnahmen für die Verbrauchersicherheit von gleichwertigen Drittlandsprodukten ab.

³³ Die Verfasserin nimmt an, dass HUBER die Schwierigkeit, Öko-Saatgut zu erhalten, insofern als Nachteil der Konformität in Entwicklungsländern sieht, als dass Ausnahmegenehmigungen für die Verwendung konventionellen Saatguts erwirkt werden müssten.

4.2.1 Vorteile der Gleichwertigkeit

Die Vorteile der Gleichwertigkeit ergeben sich teilweise indirekt bereits aus den genannten Nachteilen der Konformität (vgl. Kap. 4.1.3). So wird als Vorteil der Gleichwertigkeit genannt, dass lokale Verhältnisse in Drittländern berücksichtigt werden können. KLEMP argumentiert, dass aufgrund des großen Detailreichtums der EU-Öko-Verordnung in vielen Fällen ein gleichwertiges Verfahren *„mit weniger bürokratischem Aufwand effektiver“* sein kann. KRAWINKEL bezeichnet die Gleichwertigkeit als das *„wahrhaftigere System“* und GROSCH kommentiert: *„Konformität ist ja identisch, und die Gleichwertigkeit ist etwas viel vernünftigeres, weil's identisch fast nicht gibt in der Landwirtschaft“*.

Als einer der wichtigsten Vorteile in Bezug auf Entwicklungsländer wird die Option der Gruppensertifizierung auf Basis interner Kontrollsysteme gesehen³⁴, welche eine erhebliche Aufwands- und Kostenreduktion ermöglicht. KRAWINKEL sieht in den internen Kontrollsystemen zudem eine sinnvolle Möglichkeit, Verbrauchersicherheit auch ohne aufwändige Dokumentationsvorschriften für die Erzeuger zu gewährleisten. *„Solange das interne Kontrollsystem funktioniert und ich da den Warenfluss kontrollieren kann, reicht mir das auch“* (ebd.). KRAWINKEL betont diesbezüglich, dass die Gruppensertifizierung keinen Nachteil hinsichtlich der Kontrolleffektivität bedeutet. Als ein weiterer Vorteil der Gleichwertigkeit wird die Möglichkeit genannt, an einigen Stellen über die EU-Öko-Verordnung hinauszugehen, insbesondere wenn dies nötig ist, um die Grundwerte des Öko-Landbaus beziehungsweise die Verbrauchersicherheit zu gewährleisten. Dazu können Erosionsschutzmaßnahmen, Auflagen zur Wassernutzung oder Randstreifen gehören (GROSCH, BENZING).

„Wo zum Beispiel das Öko-Feld an ein konventionelles Feld grenzt, auf dem Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden, verlangen wir einen Randstreifen, auf dem entweder keine Kultur steht oder das Produkt dann konventionell vermarktet wird. Das kann man nicht aus der EU-Verordnung herauslesen und das wird auch in Deutschland nicht umgesetzt“ (BENZING).

Die Experten sehen des Weiteren die Möglichkeit des Einsatzes von Hilfsstoffen, die in der EU unbekannt sind, als vorteilhaft an³⁵. Nach GROSCH sind dies Stoffe, die *„als analog zu verstehen sind und auch so eingesetzt werden, weil sie von ihren Fremdwirkungen und von ihrer Toxizität her ganz ähnlich sind [wie erlaubte Hilfsstoffe in der EU]“*. BENZING nennt als Beispiel botanische Extrakte lokaler Pflanzenarten.

³⁴ BENZING, GROSCH, HUBER, KRAWINKEL

³⁵ BENZING, GROSCH, KLEMP, KRAWINKEL

4.2.2 Nachteile der Gleichwertigkeit

BANZHAF erläutert seine Kritik an der Gleichwertigkeit im technischen Bereich folgendermaßen:

„Wenn ich einen Standard mache, dann kann ich den doch nicht je nach Bedarf umändern. (...) Das Anbauverfahren, das ist das, was zertifiziert wird. Da kann ich doch nicht sagen, ich definiere das zwar, und sage was ich als Anbauverfahren möchte, (...) und sage dann: (...) Aber im Drittland kann man das gleichwertig anwenden“.

HUBER benennt einige Risiken der Gleichwertigkeit in Form offener Fragen:

„Wie stelle ich die Gleichwertigkeit fest? Wie beurteile ich, dass eine Maßnahme wirklich gleichwertig mit einer anderen Maßnahme ist? Da ist natürlich ein Risiko drin. Wer legt das fest? Was ist der Rahmen? Wo sind die Grenzen?“.

Dass es noch kein „*schlüssiges Konzept mit Kriterien und Verfahren*“ für die Beurteilung der Gleichwertigkeit gibt, kritisieren auch BENZING und BANZHAF. HUBER sieht eine gute Umsetzung des Verordnungstextes durch die EU-Kommission als Voraussetzung dafür, dass durch die Gleichwertigkeit keine Nachteile entstehen. KRAWINKEL, KLEMP und NEUENDORFF sehen keine Nachteile in der Gleichwertigkeit. Es wird jedoch ergänzt, dass dies nur unter der Voraussetzung „*klar und vernünftig*“ definierter und niedergelegter Richtlinien (NEUENDORFF) und unter Gewährleistung einer sorgsam Beurteilung der Gleichwertigkeit auf Basis eines, noch zu entwickelnden, einheitlichen Bewertungsschemas (KLEMP) gilt.

GROSCH führt als Nachteil an, dass auch die Gleichwertigkeit noch nicht genug Spielraum für lokale Anpassungen lässt, sondern man „*so sehr gebunden*“ ist und kulturelle Hintergründe zu wenig berücksichtigen kann.

„Für mich wäre es beispielsweise gleichwertig zu sagen, bei den kleinen Kaffeebauern in Äthiopien schauen wir uns nur 1% der Erzeuger an. Es würde mir aus Erfahrung (...) reichen dort alle zwei oder drei Jahre zu kontrollieren. Die Behörden verlangen von uns natürlich die 10% oder die Quadratwurzel [als Stichprobengröße für externe Kontrollen bei Gruppenzertifizierungen]“ (GROSCH).

Dass eine geringere Kontrollintensität und -frequenz bei den Kaffeebauern ausreichen würde, wird zum einen mit dem Mangel an finanziellen Mitteln bei den Erzeugern und zum anderen mit kulturellen und religiösen Hintergründen, aufgrund derer die Erzeuger keinerlei Dünger oder Spritzmittel im Kaffee einsetzen würden, begründet (ebd.).

NEUENDORFF nennt als denkbare Argumentation, dass durch die Gleichwertigkeit Nachteile für EU-Bio-Erzeuger entstehen könnten, weil diese die EU-Öko-Verordnung vollständig befolgen müssen, während die Drittlandserzeuger lediglich gleichwertige Bestimmungen einhalten müssen. Jedoch muss Gleichwertigkeit nicht unbedingt schwächer sein sondern es kann sich ebenso gut um schärfere Bestimmungen handeln (BENZING, NEUENDORFF).

„Ein Kleinbauer in einer Kooperative muss weniger dokumentieren, wird aber auf der anderen Seite neben der jährlichen Inspektion durch eine externe Kontrollstelle mehrmals im Jahr einer internen Kontrolle unterzogen. Das gibt es ja in Europa nicht. Damit hat der Kleinbauer eigentlich schärfere Bedingungen als der europäische Binnenmarkterzeuger“ (NEUENDORFF).

BANZHAF nennt folgenden Nachteil der Gleichwertigkeit im technischen Bereich: Wenn Hilfsmittel oder bestimmte Vorgehensweisen in einem bestimmten Land als gleichwertig zugelassen werden, dann werden sich die Erzeuger oder Zertifizierer in einem anderen Land fragen, wieso diese bei ihnen nicht zugelassen sind. Demnach wirft die Gleichwertigkeit viele Rechtsfragen auf *„die gar nicht zu klären sind“*. Des Weiteren ist bei gleichwertigem Einsatz von Betriebsmitteln, die nicht das Zulassungsverfahren der EU-Kommission durchlaufen haben, eine Kommunikation darüber *„was ein ökologisches landwirtschaftliches Produkt ist“*, nicht mehr möglich (ebd.). *„Da hebeln sie die ganze Verordnung aus, dann kann man die einfach vergessen“* (BANZHAF). Nach BANZHAF ist ein Standard ein Kommunikationsinstrument zwischen Marktteilnehmern. *„Wenn dieses Kommunikationsinstrument nicht eindeutig und transparent ist, dann taugt es nicht und dann hat es keinen Standardcharakter“* (ebd.).

BANZHAF betont, dass bisher bei Gleichwertigkeit keine Transparenz für die Verbraucher zu erkennen ist. Unklar sind beispielsweise die zugelassenen Pflanzenschutz- und Düngemittel, die Anforderungen an Anbausysteme und Umstellungszeiten sowie die Vorgaben für die Tierhaltung (ebd.).

An einer anderen Stelle erklärt BANZHAF, dass es sehr problematisch ist, innerhalb der EU von einem Verbraucher eine konkrete Antwort auf die Frage zu bekommen, ob er weiß, was *„bio gemäß EU-Bio-Verordnung“* ist. Wenn jetzt noch andere, gleichwertige Standards hinzukommen, weiß niemand mehr, *„was bio ist“*. Auf die Frage, ob die konforme Anwendung der EU-Öko-Verordnung ein Aufstülpen fremder Regelungen und dem *„Öko-Kolonialismus“* zuzuordnen ist, erklärt BANZHAF, dass einer solchen Behauptung ein Missverständnis über die Funktion eines Standards zugrunde liegt. Niemand sei dazu gezwungen, die EU-Öko-Verordnung anzuwenden.

„Wenn die EU einen Standard macht auf Basis der Erwartungen ihrer Verbraucher und auf der Basis ihrer jetzt bald seit 100 Jahren gewachsenen ökologischen Tradition, dann ist das ein Standard, den man der Welt zur Verfügung stellt und sagt: ‚Wenn ihr in die EU Öko-Waren verkaufen wollt, dann ist das unser Kommunikationsmittel. Wenn ihr sagt, das ist öko, dann wollen wir, dass das dem entspricht.‘ Nicht mehr und nicht weniger“ (ebd.).

Dies sei kein Öko-Kolonialismus, da ein Land, das ein anderes Verständnis von ‚öko‘ hat, unabhängig von der EU einen eigenen Standard entwerfen kann *„und sagen: ‚So, das ist unser öko‘“* und kann nach Märkten für seine Öko-Produkte suchen (ebd.).

BANZHAF vergleicht die Gleichwertigkeit mit den vielen verschiedenen Strömungen im Öko-Landbau, die es vor der Einführung der EU-Öko-Verordnung aufgrund der diversen Anbauverbände gegeben hat und die seiner Ansicht nach eine klare Definition eines Öko-Produktes verhindert haben. Werden nun durch die Gleichwertigkeit wieder vielfältige Interpretationen zugelassen, ist dies ein Rückschritt (BANZHAF).

4.2.3 Das Entstehen anderer Standards – ein Risiko?

Die Experten wurden gefragt, ob durch die Gleichwertigkeit Drittländer und einzelne Zertifizierungsstellen angeregt werden, stark von der EU abweichende Standards zu entwickeln und ob dies zu einer Verwässerung der Definition des Öko-Landbaus führen könnte. BANZHAF bejaht diese Fragen und bewertet dies als ein erhebliches Risiko für die Verbrauchersicherheit. Demgegenüber schätzt die Mehrheit der Experten die Möglichkeit, dass sich durch die Option der Gleichwertigkeit völlig andere Standards entwickeln können, als gering oder unrealistisch ein³⁶. Drittländer, die eine eigene Öko-Gesetzgebung geschaffen haben, haben sich zumeist stark an der EU-Verordnung orientiert beziehungsweise angelehnt (ebd.).

„Soweit ich weiß haben die jeweiligen Länder eigene nationale Gesetze entwickelt mit Riesenaufwand und Millionen Investitionen von Seiten der EU. (...) Jedoch haben sie die EU-Verordnung einfach im Wesentlichen kopiert und meistens noch etwas hinzugefügt, was ein Stück darüber hinausgeht“ (BENZING).

KRAWINKEL ist derselben Ansicht und bezieht sich auf ihre Erfahrungen in Peru, das gerade dabei ist, ein nationales Gesetz für den Öko-Landbau zu entwickeln. Sie hält es für sinnvoll, die EU-Öko-Verordnung als Grundlage zu verwenden:

„Wenn ich Peru wäre, würde ich die EU-Verordnung nehmen und einfach abpinnen und an den Stellen, wo es wirklich notwendig ist, ändern. Es macht keinen Sinn zu sagen, jedes einzelne Land muss sich eine komplett neue Verordnung ausdenken. Es ist ja nicht so, dass bei der EU-Verordnung jeder einzelne Punkt nicht in einer anderen Weise erfüllbar ist. Es gibt eine Richtlinie, ein Kriterium dazu, und die Frage ist, wie setze ich das um“ (ebd.).

Dabei seien bei der Gesetzgebung in Peru einige Anforderungen eher höher als in der EU-Öko-Verordnung (ebd.).

³⁶ BENZING, GROSCH, HUBER, KLEMP, KRAWINKEL

GROSCH sieht die Entwicklung eigener Gesetze für den Öko-Landbau für Drittländer als eine Chance:

„Die lokalen Standards will ich denen nicht nehmen. In vielen Ländern gibt es Anlass dazu, in die Öko-Standards noch andere Aspekte mit hineinzuschreiben, (...) z.B. soziale Aspekte, oder Aspekte des Landeigentums. (...) Zum Beispiel hat man bei Guatemala die traditionelle Bewirtschaftung mit hineingenommen“ (ebd.).

Ob die Gefahr einer Verwässerung des Ökogedankens durch andere Standards besteht, macht HUBER von der Beurteilung der Gleichwertigkeit durch die EU-Kommission abhängig. Auch andere Experten nennen Bedingungen, damit es nicht dazu kommt. So müsste es eine Harmonisierung der Kerninhalte geben (GROSCH), eine Ausrichtung *„an einer internationalen Referenz“*, Transparenz hinsichtlich der verwendeten Standards sowie ein Verständnis der Standards seitens der Erzeuger (NEUENDORFF). Unter diesen Voraussetzungen sieht NEUENDORFF bei Gleichwertigkeit weniger Aufweichungsgefahr für den Öko-Begriff als bei Konformität. Die derzeitige Situation bezüglich der Transparenz gleichwertiger Standards schätzt NEUENDORFF sehr positiv ein, da auf fast allen Internetseiten lokaler Zertifizierungsstellen nachgelesen werden kann, nach welchen Standards gearbeitet wird.

BENZING sieht eine Anlehnung anderer Standards an die EU-Öko-Verordnung als notwendige Voraussetzung für eine funktionierende Gleichwertigkeitsprüfung durch die EU-Kommission *„in einem überschaubaren Zeitrahmen“*.

„Wenn sich jemand um eine Zertifizierung nach der EU-Verordnung bemüht, dann weil er in die EU exportieren will. Das heißt, der Markt gibt sich seine Regeln. Das finde ich in Ordnung. Das ist nicht eine Fremdbestimmung, dass irgendwelche EU-Bürokraten den Bauern in Uganda sagen, wie Öko-Landbau geht, sondernd die Bauern in Uganda wollen ihren Kaffee nach Europa exportieren, also müssen sie sich auch an die Regeln halten, die von den EU-Behörden aufgestellt wurden. Das finde ich nichts Verwerfliches“ (ebd.).

Auch KRAWINKEL betrachtet die EU-Öko-Verordnung als *„gemeinsames Reglement“*, für das *„Umsetzungsdokumente“* in den jeweiligen Ländern geschaffen werden müssten. *„Und das ist für mich Äquivalenz. Es geht nicht darum, [völlig] neue Richtlinien in allen Ländern zu machen“ (ebd.).*

„Verschiedene Standards kann es gern geben, aber wenn die dann auf einen bestimmten Markt exportieren wollen und dann alles irgendwie darunter gefasst werden kann, ist das nicht mehr nachvollziehbar“ (ebd.).

Die Experten wurden des Weiteren gefragt, ob sie einen globalen Standard oder viele lokale Standards befürworten. Ihre Antworten waren relativ einheitlich. So waren sechs von sieben Experten der Ansicht, dass es einen weltweiten Standard nicht geben kann, da immer eine lokale Anpassung nötig ist. KRAWINKEL bezeichnet die Idee *„einen Standards für alle“* als Utopie, die *„wenn man korrekt arbeiten will“* nicht funktioniert.

Auch GROSCH ist der Ansicht, dass es „diese *große Einheitsverordnung für die Welt*“ nicht geben kann. „*Es würde auch dem ökologischen Gedanken widersprechen*“ (ebd.).

Die Begründung für diese mehrheitliche Meinung der Experten liegt in den genannten unterschiedlichen Begebenheiten auf der Welt, auf die ein einziger Standard nicht eingehen kann.

Als Beispiel für die Skurrilität, welche die versuchte Entwicklung eines einheitlichen globalen Standards annehmen kann, erzählt NEUENDORFF, dass das IFOAM-Akkreditierungsprogramm von den deutschen Anbauverbänden Bioland und Naturland die Aufnahme eines Brandrodungsverbotes in ihre privatrechtlichen Standards verlangt hat.

„*Das kann man natürlich verlangen, aber das schafft dann bei deutschen Biobauern Heiterkeitserfolge, weil die einfach keine Brandrodung realisieren*“ (ebd.).

Die Experten sind dennoch der Meinung, dass es einheitliche Grundsätze geben sollte, die als Basis für lokal angepasste Standards dienen. Diese werden als „*Mindeststandard*“ (HUBER), „*gleiche Grundsätze*“, „*gleiches Prinzip*“ (KRAWINKEL) und „*Referenz*“, nach der sich die lokalen Standards ausrichten sollen (NEUENDORFF), bezeichnet. HUBER ist der Meinung, dass die IFOAM-Basisrichtlinien einen solchen Mindeststandard bereits darstellen.

GROSCH antwortet auf die Frage, ob er die Harmonisierung oder die gegenseitige Anerkennung von Standards befürworte, dass er keinen Widerspruch zwischen den beiden Alternativen sieht.

„*Ich plädiere für eine Harmonisierung in allen wesentlichen Grundsätzen. Ich möchte aber Platz lassen für nationale, regionale, lokale Sonderregelungen, die nicht weicher sein sollen, aber die sich anpassen müssen an das, was da schon existiert. Man kann nicht auf die ganze Welt das gleiche Ding aufstülpen. Das zeigt ja auch der Ansatz von IFOAM. Die haben ja einen Standard [IFOAM Basisrichtlinien] gemacht und schreiben an ganz vielen Stellen ‚dieses muss im Lande angepasst werden‘ (...). (...) Aber wofür ich plädiere, dass ist eine (...) Harmonisierung und Anpassung der Standards in der Weise, dass es nicht so viele Handelshemmnisse gibt*“ (ebd.).

KLEMPPT, der als einziger Experte spontan „*einen globalen Standard mit gewisser Flexibilität*“ bevorzugt hat, wobei die Flexibilität die Anpassung an spezifische lokale Verhältnisse gewährleisten soll, begründet dies ähnlich:

„*Wenn man es schafft das in einem einheitlichen Standard zu machen, wäre das sicher die günstigere Variante, als sich in jedem Land der Welt irgendwas auszudenken und im einzelnen darüber zu verhandeln, wie denn das [Handeln zwischen Ländern] jetzt geht*“ (ebd.).

Als Beispiel nennt KLEMP die Schwierigkeiten beim Handel mit den USA, deren Standard der EU-Öko-Verordnung relativ ähnelt. Trotzdem liegt keine gegenseitige Anerkennung vor, so dass eine Doppelzertifizierung nötig ist, wenn ein Erzeuger in beide Märkte exportieren will. *„An dem Beispiel sieht man einfach, dass die andere Lösung [globaler Standard mit Flexibilität] wahrscheinlich die sinnvollere wäre“* (ebd.).

4.2.4 Einschätzungen der Verbrauchersicherheit

Mehrheitlich wird keine Gefährdung der Verbrauchersicherheit durch die Anwendung gleichwertiger Standards gesehen³⁷. Stattdessen werden die Überwachung und Effektivität von Drittlandskontrollen als entscheidende Kriterien für die Verbrauchersicherheit genannt³⁸. Nach BENZING ist es dem Verbraucher gleichgültig, ob jeder einzelne Kleinbauer von einem externen Inspektor kontrolliert wird oder nicht, oder *„ob Formular A oder B für die Kontrolle verwendet wurde.“* BANZHAF sieht die Verbrauchersicherheit gleichwertiger Produkte hingegen kritisch:

„Fragen Sie mal die Verbraucher, was sie unter gleichwertig verstehen. Die werden doch nicht sagen: 'Ja, dass da andere Dünge- oder Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden dürfen'. Das erwartet doch der Verbraucher nicht. Der erwartet natürlich, dass da auch nur die zugelassenen Betriebsmittel eingesetzt werden. Sonst kaufe ich das Produkt nicht mehr“.

Um Verbrauchersicherheit zu gewährleisten, sollten nach BANZHAF nur konforme Produkte nach EU-Verordnung zertifiziert werden dürfen³⁹. *„Ich kann nicht gleichwertige Produkte auch als konform bezeichnen und sagen, es ist auch öko und dann in Klammern 'aber doch ein bisschen anders'“* (ebd.).

In Bezug auf die Verbrauchersicherheit wurde bei den Experten teilweise explizit nachgefragt, wie sie die Fähigkeit beziehungsweise die Absichten der EU-Kommission, Gleichwertigkeitsfragen zu bewerten, einschätzen. Die Mehrheit der Experten befürchtet nicht, dass bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit durch die EU niedrigere Maßstäbe angelegt werden könnten, um beispielsweise dem Markt entgegenzukommen⁴⁰.

„Bei der Gleichwertigkeit mit der EU-Verordnung ist ganz einfach die EU-Verordnung der Mindeststandard, das ist ja klar formuliert. Auch wenn ich gleichwertig arbeite, darf ich nicht grundsätzlich unter die EU-Verordnung heruntergehen. Sondern ich muss sehen, wie ich bestimmte Vorgaben und Prinzipien mit anderen Mitteln umsetzen kann“ (HUBER).

³⁷ GROSCH, HUBER, KLEMP, KRAWINKEL, NEUENDORFF

³⁸ BENZING, GROSCH, HUBER, KRAWINKEL

³⁹ Die von BANZHAF befürwortete administrative Gleichwertigkeit hat seiner Ansicht nach keine Auswirkungen auf das Produkt, im Gegensatz zur Gleichwertigkeit im technischen Bereich, welche Gegenstand der Zertifizierung ist.

⁴⁰ GROSCH, HUBER, KLEMP, KRAWINKEL, NEUENDORFF

Beispielsweise muss man sich bei fehlender Saatgutdatenbank andere adäquate Mittel überlegen, um die Verwendung von Öko-Saatgut, wo immer dies möglich ist, sicherzustellen (HUBER). Auch GROSCH nimmt nicht an, dass die bei gleichwertigen Standards zu niedrige Maßstäbe verwendet werden könnten:

„Wirklich große Abweichungen nach unten (...) kann es nicht geben, sonst werden die sofort durchs Sieb fallen. Die werden nicht anerkannt. (...) Gleichwertigkeit, wenn sie denn von der EU festgestellt wird, muss in allen wesentlichen Punkten tatsächlich gleichwertig sein. Das heißt vielleicht nicht dieselbe Formulierung, vielleicht nicht unbedingt dieselbe Vorschrift, aber angepasst sinngemäß im Prinzip das Gleiche. Das heißt, wenn die EU sagt, Parallelproduktion darf es nicht geben, dann darf es die auch im Drittland nicht geben. (...) Ich möchte das [die Gleichwertigkeitsanerkennung niedrigerer Standards] auch für die Zukunft nicht hoffen. Ich sehe im Moment da nicht die Tendenz (...)“.

KLEMPPT begründet die Annahme, dass bei der Kommission keine Absicht besteht, zu niedrige Maßstäbe bei der Bewertung gleichwertiger Standards anzuwenden damit, dass die Kommission die neue Drittlandsregelung „nicht wirklich freiwillig“ gemacht, sondern vielmehr einem Druck durch die WTO nachgegeben hat.

Die Meinungen NEUENDORFFS und KLEMPPTS differieren hinsichtlich ihrer Einschätzung der Schwierigkeit der Gleichwertigkeitsbewertung. So ist diese nach NEUENDORFF einfach zu bewerkstelligen. Demnach muss das Drittland beziehungsweise die Kontrollstelle, welche Anerkennung ersucht, lediglich ihre Standards darlegen und erklären, wie deren Gleichwertigkeit gewährleistet werden soll. Dies kann nach NEUENDORFF mithilfe einer Vergleichstabelle geschehen, auf deren Grundlage ein Abgleich der Standards stattfindet.

„Das kann man ja relativ einfach machen, indem man einfach (...) jede Regelung der EG-Verordnung nimmt und sie in eine linke Spalte schreibt. Und in die rechte Spalte schreibt man: ‚bitte tragen sie ihre gleichwertige Regelung ein‘ oder im Falle der Konformität ‚bitte tragen sie ein, wie sie das im Drittland umzusetzen beabsichtigen‘“ (ebd.)⁴¹.

KLEMPPT hält die Gleichwertigkeitsbeurteilung für schwieriger und äußert Bedenken darüber, ob die Kommission ausreichend kompetent ist, solche Prüfungen sinnvoll durchzuführen. Er begründet dies mit der großen Anzahl zu prüfender Fälle, der geringen personellen Besetzung der Kommission sowie der Tatsache, dass derzeit noch unklar ist, wie eine Gleichwertigkeitsprüfung aussehen und wer sie durchführen wird.

„Die Kommission hat sich da eine Aufgabe an Land gezogen und die Mitgliedsstaaten ein bisschen rausgekickt und steht jetzt vor dem Problem, dass die Aufgabe wohl doch ein bisschen größer ist, als sie sich das vorgestellt haben“ (ebd.).

⁴¹ NEUENDORFF hält es für wichtig, dass nicht nur der Gleichwertigkeitsbeurteilung, sondern auch der Konformitätsbeurteilung intensive Beachtung geschenkt wird.

Dass die Öko-Richtlinien des Codex Alimentarius bei der Gleichwertigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind, sehen die Experten HUBER, GROSCH, NEUENDORFF und KLEMPPT als positiv an. HUBER bezeichnet sie als „gute Grundlage“ und „sinnvolles Instrument“.

„Diese Öko-Regelung hat sich an die IFOAM [-Basisrichtlinien] stark angelegt, insofern ist sie in Ordnung und eine gute Basis. (...) Man muss das natürlich auch wieder an vielen Stellen den Verhältnissen des Landes anpassen“ (GROSCH).

NEUENDORFF und KLEMPPT befürworten den Codex Alimentarius als grundlegenden Vergleichsmaßstab bei der Beurteilung von Gleichwertigkeit. NEUENDORFF begreift die Öko-Richtlinien des Codex Alimentarius als „weltweites Verständnis dessen, was Öko-Landbau ist“. Er räumt jedoch ein, dass nicht alle relevanten Aspekte im Codex Alimentarius erfasst sind, und erklärt, dass aus diesem Grund der IFOAM-Basisstandard mit Sicherheit ebenfalls bei der Gleichwertigkeitsbeurteilung herangezogen werden wird.

GROSCH ist der Meinung, dass es eine völlige Gleichheit bei Öko-Produkten in der Realität niemals geben kann.

„Es ist eben öko nicht gleich öko, das werden wir sowieso vermutlich nie erreichen. Es wird nicht nur zwei Klassen, sondern immer mehrere Klassen von öko geben, weil es Länder und Kulturen mit höherer und niedrigerer Sicherheit gibt“ (ebd.).

BANZHAF sieht im Gegensatz zu den anderen Experten eine Gleichwertigkeitsprüfung auf Basis des Codex Alimentarius als Risiko: *„(...) Da öffnet die Aussage, ich kann gemäß Codex Alimentarius produzieren, (...) Tor und Tür, so dass nicht mehr klar ist, was unter Öko-Anbau zu verstehen ist“* (ebd.).

4.2.5 Maßnahmen zu Gewährleistung der Verbrauchersicherheit

Die Experten wurden nach Maßnahmen für die Gewährleistung der Verbrauchersicherheit von gleichwertigen Produkten gefragt.

HUBER und BANZHAF nennen Transparenz seitens der EU-Kommission als wichtige Voraussetzung. *„Das heißt, dass da wo man mit Äquivalenz [Gleichwertigkeit] arbeitet, man genau definiert und offen legt, wo man Abweichungen oder andere Umsetzungen zulässt“* (HUBER). Die Experten halten es mehrheitlich für notwendig, klar zu definieren, was unter dem Begriff Gleichwertigkeit zu verstehen ist und wie die Gleichwertigkeitsbeurteilung durchgeführt werden sollte⁴². BANZHAF würde es darüber hinaus begrüßen, wenn die Gleichwertigkeit auf administrative Bereiche begrenzt werden würde. Würde die Gleichwertigkeit auch den technischen Bereich umfassen, müsste es einen zentralen wissenschaftlichen Ausschuss geben, der die Gleichwertigkeit bewertet.

⁴² GROSCH, HUBER, KLEMPPT, KRAWINKEL, NEUENDORFF

Diese Bewertungskriterien müssten zudem „*veröffentlicht und die Konsumenten darüber informiert*“ werden (BANZHAF). KLEMP, der wie NEUENDORFF davon ausgeht, dass die Gleichwertigkeitsbeurteilung auf Kommissionsebene sich auf Berichte von Akkreditierungsstellen stützen wird, hält es für wichtig, dass die Kommission ein Verfahren entwickelt, wie sie die Berichte der Akkreditierungsstellen inhaltlich durcharbeitet und „*sinnvoll bewertet*“.

Des Weiteren soll die Kommission sich mit dem Akkreditierungssystem näher befassen und Druck auf Akkreditierungsstellen hinsichtlich einer einheitlichen Vorgehensweise ausüben (KLEMP). BANZHAF, der selbst als Begutachter für Akkreditierungsstellen tätig ist, hält es für „*sehr schwierig*“, wenn diese die Gleichwertigkeit beurteilen sollen.

4.2.6 Ungleichbehandlung gleichwertiger und konformer Drittlandsprodukte

Die Frage, ob es zu einer Ungleichbehandlung von Drittlands-Öko-Produkten kommen könnte, wurde von den Experten automatisch auf eine Benachteiligung gleichwertiger Öko-Produkte gegenüber konformen Öko-Produkten bezogen. Ob es dazu kommen könnte, schätzen die Experten unterschiedlich ein.

Dabei können die Argumente den zwei Ebenen potentielle Benachteiligung durch die EU-Öko-Verordnung und potentielle Benachteiligung durch den Handel zugeordnet werden. GROSCH, HUBER, NEUENDORFF und BENZING sind der Ansicht, dass durch die EU-Öko-Verordnung keine Benachteiligung gleichwertiger Produkte vorliegt. KRAWINKEL sieht hingegen die zusätzliche Auflage, die beim Import gleichwertiger Produkte die Mitführung der Originalkontrollbescheinigung fordert, als benachteiligend an, da dies einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellt. NEUENDORFF stimmt zwar zu, dass die Mitlieferung der Originalkontrollbescheinigungen einen Mehraufwand für die nach Gleichwertigkeit tätigen Kontrollstellen in Drittländern bedeutet, sieht aber darin keine Diskriminierung. Vielmehr habe die Bescheinigung die Funktion zu gewährleisten, dass die jeweils importierte Warenpartie wirklich ‚bio‘ ist (ebd.). Auf die Frage, ob nicht dennoch insofern eine Benachteiligung vorliegt, als dass Konformitätskontrollstellen diese Auflage nicht haben, antwortet NEUENDORFF:

„Da tritt nun unglücklicherweise das in Erscheinung, was der juristische Dienst der Kommission sagt, nämlich dass wir bei Konformität aus Drittländern nur das verlangen dürfen, was wir im EU-Binnenmarkt von den Kontrollstellen auch verlangen“.

NEUENDORFF glaubt nicht, dass sich Händler, um weniger Aufwand zu haben, vermehrt für konforme Produkte entscheiden werden. Als Beleg für seine Annahme berichtet er von Öko-Importen in die USA: Bei US-amerikanischen Händlern ist es üblich, ein freiwilliges „*transaction certificate*“ zu verlangen, um mehr Sicherheit bei ihren Warenlieferungen zu haben.

Nach GROSCH und BENZING wird dem Handel die Unterscheidung zwischen konform oder gleichwertig unwichtig sein. In Einzelfällen kann es zwar Händler geben, die konforme Produkte bevorzugen, aber insgesamt ist eine Diskriminierung unrealistisch, zumal es konforme Produkte aus Drittländern kaum geben wird (GROSCH).

„Wir haben ja bisher auf dem Markt auch welche die sagen ‚wir sind noch besser‘. Das sind die Verbandswaren. Ich sehe wohl, dass es in Verbandskreisen und von manchen besonders motivierten Verbrauchern ein Heruntergucken auf ‚nur EU-bio‘ gibt, aber in der Auswirkung im Markt sehe ich nicht, dass es dabei wirklich zu einer Diskriminierung kommt, und so ähnlich stelle ich mir das bei Gleichwertigkeit [und Konformität] auch vor“ (ebd.).

Im Gegensatz dazu sehen KRAWINKEL und KLEMPPT durchaus die Gefahr, dass Importeure konforme Produkte bevorzugen könnten. Die Importeure könnten diese für besser halten, da sie im Gegensatz zu gleichwertigen Produkten 100%ig nach den Regeln der EU-Öko-Verordnung hergestellt worden sind. KLEMPPT nimmt an, dass sich Importeure mit Erfahrung im Biobereich, die die Situation in Produktionsländern kennen, eher für Produkte mit einer *„vernünftig durchgesetzten gleichwertigen Zertifizierung“* entscheiden werden, während Importeure, die sich nicht mit der Thematik befasst haben, vermehrt konforme Produkte bevorzugen könnten.

Sollte es zu einer Bevorzugung konformer Produkte im Handel kommen, würde dies dazu führen, dass *„man sich ziemlich starr auf die großen internationalen Zertifizierungsstellen festlegen“* wird (KLEMPPT)⁴³. Im Gegensatz zu KLEMPPT bewertet KRAWINKEL das Risiko einer Benachteiligung gleichwertiger Produkte durch den Handel als gering. Zwar haben Diskussionen auf der Biofachmesse gezeigt, dass *„Leute auf die Idee kommen zu sagen: ‚ja dann wollen wir natürlich nur noch konforme Produkte‘*“, ob es aber in der Realität tatsächlich dazu kommt, ist eine andere Frage (ebd.).

HUBER beschreibt die Konformitätsoption als *„schon sehr reizvoll“* für den Handel. Aber die Ankündigung der Kommission, dass sie bei der Konformität sehr streng prüfen wird, wird die Situation wieder relativieren, weil es dann kaum konforme Produkte auf dem Markt geben wird. Zudem ist im Entwurf der Durchführungsbestimmungen vorgesehen, dass zuerst die Gleichwertigkeitskontrollstellen und erst *„in der zweiten Runde“* die Konformitätskontrollstellen zugelassen werden (ebd.).

NEUENDORFF erklärt, dass er den Begriff Diskriminierung in Bezug auf gleichwertige Öko-Produkte stets auf die Verbraucher bezogen betrachtet. Da die Verbraucher nicht erkennen können, ob ein Produkt als gleichwertig oder als konform zertifiziert wurde, ist dies auch kein Kaufkriterium und folglich liegt *„ganz definitiv“* keine Diskriminierung vor (ebd.).

⁴³ KLEMPPT nimmt demzufolge an, dass internationale Kontrollstellen häufig konform zertifizieren werden.

Die Experten halten mehrheitlich eine Information von Verbrauchern über die Unterscheidung zwischen konformen und gleichwertigen Drittlands-Öko-Produkten nicht für sinnvoll⁴⁴. „*Ich glaube, da gibt es viel Wichtigeres*“ kommentiert GROSCH. HUBER antwortet auf diese Frage: „*Nein, (...). Man kann damit Stimmung machen, aber ich denke es geht da in Details hinein, wo es nicht mehr kommunizierbar wird*“.

BANZHAF hingegen hält es für essentiell, dass die einem Standard zugrunde liegenden Kriterien klar kommuniziert werden. Der Verbraucher muss informiert werden, durch welche Kriterien sich die Herstellung der Produkte unterscheidet.

„*Wenn die Marktteilnehmer nicht wissen, was hinter der Zertifizierung steckt, dann braucht man auch die Zertifizierung nicht. (...) Dann haben sie die gleiche Situation, wie wenn jedes Land sich einen eigenen Standard gibt, und wir freien Handel hätten (...)*“ (ebd.).

4.3 Öko-Zertifizierung in Entwicklungsländern

Die Einschätzungen der Experten bezüglich Konformität und Gleichwertigkeit beruhen wesentlich auf den unterschiedlichen Bedingungen, die in Drittländern gegenüber der EU herrschen. Insbesondere gilt dies für die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Im Folgenden sollen die sich aus den Angaben der Experten ergebenden Bedingungen, unter denen zertifizierter ökologischer Landbau in Entwicklungsländern stattfindet, dargestellt werden. Anschließend wird auf den Wissens- und Beratungsstand kleinbäuerlicher Erzeuger aus Expertensicht eingegangen. Es folgen die Ansichten der Experten hinsichtlich effektiver Kontrollen in Entwicklungsländern.

4.3.1 Einschätzungen der Hauptunterschiede zur EU

Als ein Hauptunterschied zwischen den Bedingungen für Öko-Landbau in Entwicklungsländern und der EU wird von einigen Experten genannt, dass zertifizierte ökologische Landwirtschaft gerade in Entwicklungsländern mehrheitlich von Kleinbauern auf sehr geringen Flächen betrieben wird (GROSCH, HUBER, KRAWINKEL).

⁴⁴ GROSCH, HUBER, KLEMP, KRAWINKEL, NEUENDORFF

Dadurch ist eine Gruppensertifizierung auf Basis eines internen Kontrollsystems (ICS) notwendig (ebd.). Die Bedingungen für den Aufbau eines ICS beschreibt BENZING folgendermaßen:

„Ihr müsst interne Richtlinien entwickeln, die für eure konkrete Situation zugeschnitten sind, (...) und das dann auch euren Leuten vermitteln. Und auch entsprechende Sanktionen festlegen: ‚Wenn wir bei einem Landwirt eine Herbizid-Flasche finden, dann passiert Folgendes. Wenn er sich nicht um Bodenerosion kümmert, dann wird er so und so sanktioniert‘ und so weiter. Diese internen Richtlinien werden dann von uns überprüft“⁴⁵.

Nach BANZHAF und KLEMPPT liegt der Hauptunterschied in der Motivation der Erzeuger, Öko-Landbau zu betreiben. Die „Öko-Anforderungen“ werden „von außen“ an die Erzeuger herangetragen, und die Motivation der Erzeuger liegt in den wirtschaftlichen Vorteilen. Daher fehlt häufig das „tiefere Verständnis, warum man sich das Leben so künstlich schwer macht“ (KLEMPPT). BANZHAF bezeichnet dies als „top-down-approach“.

„Der Markt fordert ‚wir wollen von euch öko‘. Und das, was in Europa, oder vor allem in Deutschland seit fast einem Jahrhundert gewachsen ist und von den Bauern ausging, geht dort eben vom Markt aus“ (ebd.).

Ein weiteres typisches Merkmal von Entwicklungsländern ist, dass in vielen Fällen traditionelle landwirtschaftliche Methoden angewendet werden, bei denen keine Gefahr eines unerlaubten Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln oder Düngern besteht (GROSCH, BENZING). Ein Beispiel hierfür sind die kleinbäuerlichen Kaffeeerzeuger in Äthiopien (ebd.).

„Selbst wenn sie Dünger und Spritzmittel geschenkt bekommen, werfen sie sie weg, geben sie zurück oder schenken sie einem anderen Bauern, der Mais hat oder so etwas. Sie werden es niemals in den Kaffee tun, denn den Kaffee schneidet man nicht mal, das hat etwas mit den Ahnen zu tun. (...) Fakt ist, dass die seit Jahrtausenden nichts gemacht haben [das dem Sinn des ökologischen Landbaus widerspräche] und etwas ökologischeres gibt es nicht“ (GROSCH).

⁴⁵ BENZING schlägt vor, die Gruppensertifizierung auch außerhalb von Entwicklungsländern zu ermöglichen. „In anderen Ländern gibt es genauso arme Kleinbauern wie in den offiziellen Entwicklungsländern“ (ebd.). Als Beispiel nennt er kleine Milcherzeuger in den Karpaten.

KRAWINKEL nennt als Unterschiede zur EU außerdem das Dokumentationssystem, die angebauten Pflanzen sowie die eingesetzten Betriebsmittel. Sie betont, dass der große Unterschied nicht darin läge, wie der Zertifizierer arbeitet, sondern „*wie der Bauer im Feld*“ arbeitet.

„Wenn ich zum Kleinbauern gehe, hat der einen Schuhkarton voller irgendwelcher Belege. (...) Ich kann den Kleinbauern hier [in Lateinamerika], der oft nicht lesen und schreiben kann, kaum dazu bringen, seine Sachen so aufzuschreiben wie ich das von Deutschland her kenne“ (KRAWINKEL).

BANZHAF wird während des Interviews mit dem Argument konfrontiert, dass die Dokumentationspflichten der EU-Öko-Verordnung auf Kleinbauern in Entwicklungsländern nicht übertragbar sind und daher die Notwendigkeit der Gleichwertigkeit besteht. Er reagiert empört:

„Das ist eine gnadenlose Unverschämtheit (...) und Arroganz der westlichen Welt gegenüber irgendwelchen Ländern, wo man denkt, die sind da alle blöd. (...) Natürlich finden sie in (...) Kleinbauernorganisationen Bauern, die nicht lesen und schreiben können (...). Aber die Organisation einer solchen Zertifizierung fordert doch sowieso immer, dass man ein internes Kontrollsystem braucht, bei dem dokumentiert wird, und bei dem irgendjemand innerhalb der Organisation da ist, der lesen und schreiben kann“.

Wenn eine Kleinbauernkooperative Öko-Produkte exportiert, dann ist jemand dabei, der eine Betriebsdokumentation aufstellen kann, welche den Anforderungen der EU-Öko-Verordnung entspricht (ebd.).

4.3.2 Einschätzungen des Wissens- und Beratungsstands von Kleinbauern

Nach einheitlicher Meinung aller Experten bestehen bei kleinbäuerlichen Erzeugern in Entwicklungsländern Mängel im Verständnis von Richtlinien und Grundsätzen des Öko-Landbaus. GROSCH verdeutlicht dies folgendermaßen:

„Wir haben mal am Anfang die Dummheit begangen, denen [den Erzeugern in einem Entwicklungsland] die Texte [der EU-Öko-Verordnung] einfach übersetzt zu geben und das hilft gar nicht. Die waren durchaus des Lesens mächtig, aber das muss ja auch hier schon ein Normalverbraucher dreimal lesen, bevor er es versteht. Das heißt, man muss da [in Entwicklungsländern] entsprechende Broschüren machen mit Bildchen und man muss das in Schulungsveranstaltungen vermitteln (...) und so weiter. (...) Das ist ein kultureller Prozess, ein Lernprozess, der Jahre dauert“.

Auch BENZING ist der Ansicht, dass in Entwicklungsländern allenfalls der Kooperativenvorstand oder, falls vorhanden, der verantwortliche Berater sich mit der EU-Öko-Verordnung oder dem angewandten Standard befasst. Die Erzeuger erhalten im besten Fall eine Schulung, die „*ein paar Grundsätze*“ zur konkreten Anbausituation beinhaltet. „*Ihr dürft erstens keinen Kunstdünger anwenden, zweitens keine Pestizide spritzen, drittens müsst ihr auf Bodenerosion aufpassen' und so weiter*“.

Beratungsstrukturen und Informationsmöglichkeiten fehlen laut aller Interviewpartner in Entwicklungsländern in der Regel. In der EU selbstverständliche Strukturen und Systeme sind dort nicht vorhanden (GROSCH). So gibt es in keinem lateinamerikanischen Land eine Organisation wie Bioland oder Naturland (KRAWINKEL). „*Es ist für Bauern viel schwieriger [auf Öko-Landbau] umzustellen, weil es viel weniger Informationen gibt wie bei uns [in der EU] (ebd.). In Kooperativen von manchmal mehreren tausend Kleinbauern wissen einige nicht, dass sie Öko-Bauern sind (KLEMP, GROSCH). Sie sind nur von „irgendeinem Abnehmer“ dazu gebracht worden, „das zu machen“ (GROSCH).*

GROSCH und BANZHAF sehen im geringen Wissens- und Beratungsstand das Hauptproblem des Öko-Landbaus in Entwicklungsländern.

„*Der [Abnehmer] stellt fest, die würden passen, und dann kauft er es denen ab und dann werden die kontrolliert und kommen da auch hin, aber die große Krux ist, dass die Bauern nicht genug wissen, und dass es auch keine Wissensvermittlung gibt*“ (BANZHAF).

Nach BANZHAF sind die mangelnden Kenntnisse Hauptursache für Verstöße gegen die Richtlinien. Seiner Erfahrung nach werden verbotene Pflanzenschutz- oder Düngemittel in der Regel nicht eingesetzt, weil der Betrieb aktiv betrügen will, sondern weil er keine Alternativen kennt.

„*Wenn der Betriebsleiter oder der Kleinbauer gewusst hätte, mit diesen Methoden kann ich meine Kultur durchbringen und kann Krankheiten und Schädlinge kontrollieren, kann Unkraut kontrollieren u.s.w., wenn er das Wissen gehabt hätte, wie er das ökologisch machen könnte, dann hätte er das auch gemacht. Aber er weiß es nicht, hat Angst um seine Kultur, um seine Ernte, um seine Existenz und geht deswegen in den nächsten Laden und kauft sich ein Spritzmittel*“ (ebd.).

BANZHAF ist der Meinung, dass die Gleichwertigkeit das Problem der fehlenden Beratung in Entwicklungsländern sogar noch verschärfen könnte, weil dabei „*noch viel individueller*“ beraten und auf lokale Begebenheiten eingegangen werden muss. „*Diese gleichwertige Bewertung kann ich ja nicht einfach in die Weltgeschichte setzen, sondern es muss ja auch beraten werden. Dadurch wird es ja nicht einfacher, sondern noch komplizierter*“ (ebd.).

Obwohl die Experten den zu geringen Wissensstand bei vielen Öko-Erzeugern vor allem in Entwicklungsländern bemängeln, halten sie es mehrheitlich nicht für notwendig, dass ein Erzeuger im Drittland den gesamten Standard, nach dem er zertifiziert wird, kennen muss (BENZING, KRAWINKEL, GROSCH, HUBER).

Dies wird damit begründet, dass ein sehr großer Teil der Inhalte der EU-Öko-Verordnung (oder gegebenenfalls eines anderen Standards) für die konkrete Situation eines Erzeugers bedeutungslos ist und daher eine entsprechende Kenntnis nicht notwendig ist (BENZING, HUBER). Ein Beispiel sind kleinbäuerliche Kaffeeerzeuger:

„Im Prinzip ist die Saatgutfrage irrelevant, da das in der Regel schon etablierte Plantagen sind. Die Frage nach Fruchtfolge ist irrelevant. Die Frage nach Leguminosen ist begrenzt relevant und so weiter. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ist in einigen Ländern nicht sehr relevant, z. B. in Äthiopien, weil es einfach in ganz Äthiopien keinen Kleinbauern gibt, der seine Kaffeebäume spritzt“ (BENZING).

Man muss sich auf das „Niveau des Landwirtes“ einlassen (HUBER).

„Man wird nicht verlangen können, dass er [der Landwirt] die 100 Seiten EU-Verordnung auswendig rezitieren kann⁴⁶. Wenn ich auf Entwicklungsländerniveau gehe, dann wird noch nicht einmal ein 10seitiges Dokument sinnvoll sein, aber es muss für ihn klar sein, er darf beispielsweise keine Spritz- und Düngemittel verwenden. Man muss einfach das Umfeld sehen in welchem der Landwirt arbeitet, und zugeschnitten auf dieses Umfeld muss der Bauer verstehen, was er darf und was er nicht darf“ (ebd.).

BENZING erklärt, dass Erzeugergruppen stets einheitliche Produktionssysteme haben, und dass es ausreicht, die für das jeweilige Produktionssystem relevanten Aspekte, zum Beispiel durch Schulungen, zu vermitteln. *„Das sind dann wirklich 10 Punkte, die man aufführen kann, aber dann war es das auch“* (ebd.).

NEUENDORFF antwortet zunächst, dass der Erzeuger selbstverständlich den Standard, nachdem er arbeitet, kennen muss, weil *„Irrtum vor Strafe nicht schützt“*. Auf Nachfrage spezifiziert NEUENDORFF, dass es ausreicht, wenn der Erzeuger die für seine Produktion relevanten Abschnitte kennt.

4.3.3 Maßnahmen für wirksame Kontrollen in Entwicklungsländern

Im folgenden Abschnitt wird auf Maßnahmen, die für verlässliche Kontrollen und Zertifizierungen explizit in Entwicklungsländern notwendig wären, eingegangen. HUBER und GROSCH nennen qualifizierte und verlässliche Zertifizierer als wichtigen Aspekt. HUBER schätzt, dass über 90% der Drittlandskontrollen für Importe in die EU von Europäern gemacht werden und beurteilt dies negativ. Ihrer Meinung nach ist es von zentraler Bedeutung für die Effektivität von Kontrollen, dass sie von gut ausgebildeten lokalen Inspektoren durchgeführt werden. Drei Experten halten lokale Zertifizierungsstellen in Bezug auf Öko-Kontrollen in Entwicklungsländern für geeigneter als europäische, weil diese die lokalen Begebenheiten besser kennen (HUBER, KRAWINKEL, KLEMPF).

⁴⁶ Diese Aussage bezieht sich entweder auf die ehemalige VO (EWG) Nr. 1991/92, oder auf die neue Verordnung (EG) Nr. 834/2007 einschließlich ihrer noch nicht fertig gestellten Durchführungsbestimmungen.

Zu ihren Vorteilen gehören Kenntnisse von Klima, Anbaubedingungen, sozioökonomischen und kulturellen Hintergründen, Landessprache und Verhaltensregeln, Präsenzfähigkeit sowie günstigere Preise.

Des Weiteren wird *„ein Kontrollsystem, das auf die regionalen Begebenheiten angepasst ist“* für wichtig empfunden (HUBER). Beispielsweise sollen in Ländern, in denen schriftliche Dokumente keinen Wert haben, andere Mittel eingesetzt werden, um Informationen zu verifizieren (ebd.). GROSCH und KLEMPPT halten die Überwachung der Zertifizierungsstellen für wichtig. Man soll insbesondere Hinweisen auf unsaubere Arbeitsweisen nachgehen und entsprechend *„durchgreifen“* (GROSCH). Eine intensive Dokumentenprüfung allein nützt nichts, sondern es muss *„mit einer hohen Anzahl von witness audits in verschiedensten Ländern“* die Arbeit der Zertifizierungsstellen überprüft werden (KLEMPPT).

Als weitere Maßnahme schlägt GROSCH vor, die Systeme der Zertifizierer einander anzupassen. Zum Beispiel ist ein einheitlicher Umgang mit Umstellungszeiten wichtig (ebd.).

„Umstellungszeiten bedeuten in der Praxis eine Menge Geld, das man hat oder nicht (...). Wenn man heute anfangen darf zu verkaufen, ist das besser als wenn ich drei Jahre warten muss. Deshalb spielen bestimmte Zertifizierer damit ungeheuer. Damit kann man Kunden an sich binden. All solche Spielchen werden getrieben. (...) alle Kontrollstellen sollten eigentlich den gleichen Sanktionskatalog haben müssen. Es gibt ein breites Feld von weicheren und strafferen. Und die Kunden laufen natürlich zu denen wo sie es leichter haben“ (ebd.).

BANZHAF und NEUENDORFF betonen verlangen, dass eine Zertifizierung erst dann stattfinden soll, wenn die nötigen Kenntnisse des Öko-Landbaus vom Erzeuger nachgewiesen worden sind. Nach NEUENDORFF soll dies durch klare, einfache Standards und eine Schulung sichergestellt werden. BANZHAF erklärt, dass in der EU-Öko-Verordnung festgelegt ist, dass bei der Erstkontrolle der Betrieb alle Maßnahmen, die er zur Umsetzung der Verordnung nutzt, darlegen muss. Dazu muss der Erzeuger entweder von selbst entsprechende Erfahrungen und Kenntnisse mitbringen, oder eine Beratung erhalten haben.

Des Weiteren sollen Kontrollen so gestaltet sein, dass sie bei den Erzeugern den Eindruck auslösen, dass der Verstoß gegen eine Regel ein Risiko darstellt (NEUENDORFF). Außerdem sind fortlaufende Verträge sowie *„unangekündigte und risikoorientierte Zusatzkontrollen“* wichtig (ebd.). Diese Kontrollen sollen wirklich *„an den Risikopunkten ansetzen“*.

„Wenn ich eine Betriebsteilung habe, wo sich der konventionelle Betriebsteil links und der Öko-Betriebsteil rechts befindet, dann soll in dem Fall nicht nur der Öko-Betriebsteil angeguckt werden, sondern auch der konventionelle Betriebsteil, um zu sehen, was eventuell vom konventionellen zum ökologischen Betriebsteil ‚herüberwandert‘ “ (ebd.).

KRAWINKEL erklärt, dass sie es als positiv sieht, dass sich alle Kontrollstellen einem Annerkennungsverfahren durch die EU-Kommission unterziehen müssen, bevor sie in Drittländern tätig werden dürfen.

4.4 Das Überwachungssystem der EU-Kommission

Einige Experten erwähnten während der Interviews mehrfach, dass nicht in erster Linie die Details eines Standards, sondern die Effektivität und Überwachung von Drittlandskontrollen für die Verbrauchersicherheit und die Gewährleistung der Grundwerte des Öko-Landbaus entscheidend sind⁴⁷. KRAWINKEL und HUBER betonen, dass internationale Kontrollstellen in jedem einzelnen Land überprüft werden sollten, in dem sie tätig sind. So hängt die Effektivität des Überwachungssystems unter anderem von den personellen und finanziellen Kapazitäten ab, die die EU zur Verfügung stellt⁴⁸.

„Der Verordnungstext ist sehr gut. Die Frage ist, wie er umgesetzt wird“, meint HUBER. Sowohl die Anzahl als auch die Qualifikation des Überwachungspersonals sind entscheidend. Die Überwachung auf die EU-Mitgliedsstaaten zu delegieren, wie die Kommission beabsichtigt, ist sinnvoll, aber *„es braucht von der EU eine qualifizierte Koordination, und das ist noch nicht ersichtlich“* (ebd.).

HUBER schlägt als allgemeine Sicherheitsmaßnahme vor, dass ein internationales Beschwerdeverfahren über Drittlandskontrollstellen eingeführt werden sollte, das eine Meldestelle und eine klare Vorgehensweise für Verdachtsmomente beinhaltet.

BANZHAF möchte keine Einschätzung über das Überwachungssystem geben, da noch nicht definiert ist, wie dieses gestaltet sein wird. Er vermutet jedoch, ebenso wie NEUENDORFF und KLEMP, dass die Hauptaufsicht über die Kontrollstellen in Drittländern wie bisher durch internationale Akkreditierungsstellen stattfinden wird. KLEMP hält es *„nicht für unrealistisch“*, dass die Überprüfung von in Drittländern tätigen Zertifizierungsstellen durch Akkreditierungsstellen in ausreichender Intensität stattfinden wird, da dies auch mit Risikovorbeugung zu tun hat.

“Ein Importeur, der mit einer ‚unsicheren Zertifizierung‘ irgendwoher Produkte bekommt, hat immer das Risiko, dass es Produktreklamationen gibt und er einen entsprechenden Schaden davon hat. Das heißt, die Importeure haben auch ein (...) Eigeninteresse daran, dass die Zertifizierung mit einer entsprechenden Intensität ihre eigene Arbeit sichert“ (ebd.).

Daher ist es wahrscheinlich, dass die Importeure auf eine intensive Vor-Ort-Überwachung dringen werden (ebd.).

⁴⁷ BENZING, GROSCH, HUBER, KLEMP

⁴⁸ BENZING, GROSCH, HUBER, KLEMP

BENZING hält die derzeitige Überwachung von Zertifizierungsstellen in Drittländern für unzureichend und befürchtet, dass es eine weitere Verschlechterung geben wird. Er begründet seine negative Einschätzung mit seinen bisherigen Erfahrungen, wonach Behörden auf Beschwerden bezüglich über Drittlandstätigkeiten von Kontrollstellen bestenfalls mit einem wiederholten Nachfragen nach Dokumenten reagierten. Auch KRAWINKEL, GROSCH und KLEMPT gehen nicht davon aus, dass die EU effektive Vor-Ort-Kontrollen in Drittländern durchführen wird.

„Solange keine Geldmittel bereit gestellt werden um ein System aufzubauen, bei dem es Leute gibt, die die Qualifizierung haben und auch wirklich in den Ländern gucken – das ist völlig utopisch, dass die EU das macht“ (KRAWINKEL).

Nach den Erfahrungen GROSCHS besitzen die Auditoren der EU-Kommission, die bisher in einigen Ländern Kontrollen durchgeführt haben, zu wenig Kompetenz und Landeserfahrung. Sie haben bei ihrem Kontrollbesuchen *„sehr merkwürdige Fragen gestellt“* und *“manches andererseits gar nicht gesehen“* (ebd.).

KLEMPT begründet seine Einschätzung, dass die EU nicht effektiv in Drittländern kontrollieren wird, neben dem fehlenden *„Expertenpool“* und den fehlenden Finanzen damit, dass bereits einige Länder ihr Missfallen darüber geäußert hätten, dass die EU-Kommission bei ihnen *„herumrennt und irgendetwas bewertet“*.

„China war das erste Land das gesagt hat, (...) ‚Vertreter der EU-Kommission haben bei uns nichts zu suchen‘. Die werden da einfach nicht reingelassen. Und China wird nicht das einzige Land bleiben, das so reagiert und sich da in seiner Selbstständigkeit beeinträchtigt fühlt“ (ebd.).

Daher ist es nach KLEMPT völlig unklar, wie die EU-Kommission eine Überwachung vor Ort in Drittländern umsetzen will. Neuendorff möchte keine Einschätzung der zukünftigen Überwachungstätigkeiten der EU-Kommission abgeben. Dies sei ein *„Blick in die Kristallkugel“*.

5 Diskussion

Im Folgenden sollen die Fragestellungen dieser Arbeit (vgl. Kap. 1) anhand der Ergebnisse diskutiert werden. Dabei ist ein Vergleich mit der Literatur nur teilweise möglich, da es Überschneidungen zwischen den im Literaturteil zitierten Personen und den Interviewpartnern gibt (GROSCH, HUBER, NEUENDORFF).

Grundsätzlich sei daraufhin gewiesen, dass die folgende Diskussion auf Annahmen und den Praxiserfahrungen der Experten basiert, da viele Details der Drittlandsregelung erst nach der Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen bekannt sein werden.

Zunächst werden die Vor- und Nachteile von Konformität beziehungsweise Gleichwertigkeit für die Verbrauchersicherheit und für die kleinbäuerliche ökologische Landwirtschaft in Entwicklungsländern getrennt diskutiert. Aus den beiden Diskussionen wird ein Fazit gezogen. Anschließend wird auf die weiterführende Frage, ob es einen globalen oder viele lokale Standards geben sollte, eingegangen. Schließlich wird der Einfluss des Forschungsprozesses auf die Aussagekraft der Ergebnisse diskutiert.

5.1 Verbrauchersicherheit

Die Verbrauchersicherheit bei Öko-Produkten stützt sich auf zwei Säulen. Zum einen basiert sie auf einer Produktion gemäß den Grundwerten des ökologischen Landbaus. Dabei muss der Standard, der einem Öko-Produkt zu Grunde liegt, transparent sein. Zum anderen basiert sie auf dem Ausschluss von Betrugsmöglichkeiten durch ein effektives Kontrollsystem vom Erzeuger bis zum Verbraucher (vgl. Kap. 2.1).

5.1.1 Vor- und Nachteile der Konformität

Die Expertenbefragung zeigt zwei wesentliche Kriterien auf, die für die Verbrauchersicherheit von Konformität relevant sind:

- Die Umsetzbarkeit und Verlässlichkeit der Konformität.
- Die Tauglichkeit der EU-Öko-Verordnung, die Grundwerte des ökologischen Landbaus bei konformer Umsetzung in Drittländern zu erfüllen.

Die Konformität bietet grundsätzlich gegenüber der Gleichwertigkeit den Vorteil, dass der zu Grunde liegende Standard (die EU-Öko-Verordnung) für alle Produkte gleich und somit transparent ist. Jedoch kann nach einstimmiger Ansicht der Experten eine wirkliche Konformität mit der EU-Öko-Verordnung in den meisten Drittländern nicht erreicht werden. Ursache dafür sind Mängel bei der Umsetzung, die auf von der EU abweichenden Bedingungen in den Drittländern beruhen. Unter anderem werden fehlende Behörden, Unmöglichkeit des Einrichtens einer Internetdatenbank, kleinbäuerliche Strukturen, anbausystemspezifische Aspekte und lokale Betriebsmittel genannt.

Dem Erfahrungshintergrund einiger Experten zufolge werden derzeit von Kontrollstellen, die behaupten, in Drittländern die EU-Öko-Verordnung konform anzuwenden, situationsbedingt Aspekte der Verordnung missachtet⁴⁹. Diese Aussage deckt sich mit SCHULZ (1998: S.1), der ebenfalls bemängelt, dass die EU-Öko-Verordnung bei der Zertifizierung in Drittländern teilweise willkürlich ausgelegt wird. In diesen Fällen ist die Verbrauchersicherheit nicht gewährleistet. Zudem sind Konformitätszertifizierungen in einigen Drittländern, insbesondere Entwicklungsländern aufgrund geringerer Dokumentenverlässlichkeit (HUBER, NEUENDORFF (2007b: S.2) nicht betrugssicher⁵⁰.

Selbst wenn die Umsetzbarkeit und Verlässlichkeit der Konformität gegeben wären, würden solche Drittlandsprodukte nicht unbedingt den Grundwerten des Öko-Landbaus entsprechen. Dies liegt daran, dass die EU-Öko-Verordnung für den europäischen Raum konzipiert wurde. Sowohl die Interviewpartner als auch die Literatur nennen Aspekte, die in der EU durch andere Gesetze geregelt sind und daher keine Erwähnung in der EU-Öko-Verordnung finden, wie bestimmte Umwelt- und Sozialstandards⁵¹. Häufig gibt es im Drittland kein entsprechendes Gesetz. Es müssten demnach auch alle anderen mit der landwirtschaftlichen Produktion in Zusammenhang stehenden EU-Gesetzgebungen auf Drittländer übertragen werden, um konforme Produkte zu erhalten. Hierin zeigt sich, dass die Konformität in der Realität wenig praktikabel ist. Doch auch bei einer hypothetischen Anwendung aller relevanten EU-Gesetze im Drittland würden nicht alle Anforderungen, die in Drittländern ökologisch relevant sind, erfüllt werden. Dies liegt daran, dass einige Anforderungen auch durch kein anderes EU-Gesetz abgedeckt werden, weil sie für das EU-Gebiet keine oder nur geringe Relevanz besitzen. Dazu gehört beispielsweise ein Verbot der Nutzung gerodeter Urwaldflächen, welche dem Ökogedanken eindeutig widerspricht.

Während die administrativen Anforderungen der EU-Öko-Verordnung nach einheitlicher Meinung der Experten aufgrund abweichender behördlicher Strukturen in Drittländern nicht konform umsetzbar sind, könnte die Anwendbarkeit der Konformität im technischen Bereich ermöglicht werden. BANZHAF schlägt vor, fehlende Aspekte, die für die technische Umsetzbarkeit in Drittländern relevant sind, in die EU-Öko-Verordnung aufzunehmen. Diese Möglichkeit würde Verbrauchern bessere Transparenz bieten als die Anerkennung gleichwertiger Standards. Jedes Öko-Produkt würde unabhängig von seiner Herkunft nach denselben technischen Bedingungen erzeugt werden. Im Folgenden wird diskutiert, ob eine solche Vorgehensweise realisierbar ist.

⁴⁹ GROSCH, HUBER, KRAWINKEL, NEUENDORFF

⁵⁰ Bei Gleichwertigkeit besteht hingegen die Möglichkeit, dass der gleichwertige Standard die geringe Dokumentenverlässlichkeit berücksichtigt und Kontrollmethoden beinhaltet, die an die gegebene Situation angepasst sind.

⁵¹ BENZING, GROSCH, HUBER, KRAWINKEL; SCHULZ, 1998: S.4; NEUENDORFF, 2007b: S.1.

Hinsichtlich einiger Aspekte wie Bewässerung und Erosionsschutz, scheint die Aufnahme entsprechenden Regelungen in die EU-Öko-Verordnung sinnvoll. Aufgrund einer möglichen Relevanz für das EU-Gebiet könnte sich dadurch eine Verbesserung der Verordnung hinsichtlich der ökologischen Grundwerte ergeben. Anforderungen wie das Verbot der Brandrodung oder der Verbrennung von Ernterückständen könnten trotz Überschneidungen mit anderen Gesetzen in die Verordnung aufgenommen werden. Selbiges gilt für Betriebsmittel. Alle Hilfsstoffe, die in anderen Ländern angewendet werden, müssen im Rahmen der Gleichwertigkeitsbeurteilung auf ihre ökologische Verträglichkeit geprüft werden. Daher wäre eine anschließende Aufnahme dieser Hilfsstoffe in die Liste zugelassener Hilfsstoffe der EU-Öko-Verordnung möglich. Wie BANZHAF berichtet gab es bisher mindestens einen Fall, bei dem ein außereuropäisches Betriebsmittel anerkannt wurde. Der Vorteil einer Aufnahme in die EU-Öko-Verordnung wäre, dass diese Betriebsmittel dann für den weltweiten Einsatz freigegeben wären anstatt nur für ein bestimmtes Drittland beziehungsweise eine bestimmte Kontrollstelle.

Gegen die Konformität im technischen Bereich spricht, dass es einer erheblichen Erweiterung oder Änderung der EU-Öko-Verordnung bedarf, um die Anwendbarkeit in allen Drittländern der Welt mit ihren stark voneinander abweichenden Anbaubedingungen zu ermöglichen. Daher muss abgewogen werden, ob die Akzeptanz anderer Standards als gleichwertig nicht eine einfachere und schnellere Verfahrensoption darstellt. Des Weiteren müsste entschieden werden, ob eine Aufnahme lokaler Besonderheiten und außereuropäischer Aspekte, wie beispielsweise Anforderungen an die Nassschälung von Kaffeebohnen (vgl. Kap. 2.4.4), in einer europäischen Verordnung gewünscht ist. Denn dadurch würde die EU-Öko-Verordnung ihren europäischen Charakter verlieren.

Von SCHMIDT und HACCIUS (2008: S.282 u. S.468) wird angeführt, dass sich viele Kontrollstellen für die Konformität entscheiden könnten, um ein weltweites Einsatzgebiet und weniger Verwaltungsaufwand zu haben (vgl. Kap. 2.3.3). Die IMO (2007: S.3) nimmt an, dass die Mehrheit der Importe zukünftig durch Konformitätskontrollstellen zertifiziert werden wird. Dies halten die befragten Experten mehrheitlich für unwahrscheinlich, da sie annehmen, dass die EU-Kommission Anträge auf Konformität sorgfältig prüfen wird. Dies würde, aufgrund der Nicht-Umsetzbarkeit in den meisten Drittländern, dazu führen, dass es nur sehr vereinzelt konforme Produkte geben wird.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Konformität in vielen Fällen aufgrund mangelnder Umsetzbarkeit ein Risiko für die Verbrauchersicherheit darstellt. Es ist zu hoffen, dass Konformitätszulassungen nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen. Eine konforme Anwendung der EU-Öko-Verordnung im technischen Bereich hingegen bietet langfristig die Möglichkeit eine hohe Verbrauchersicherheit zu gewährleisten. Voraussetzung für diese Option ist die Erweiterung der EU-Öko-Verordnung um alle in Drittländern relevanten Aspekte.

5.1.2 Vor- und Nachteile der Gleichwertigkeit

Ein wesentlicher Vorteil der Gleichwertigkeit besteht in der Anpassung von Standards an lokale Begebenheiten in Drittländern. Vielfach geht die Entwicklung gleichwertiger Standards mit der Etablierung lokaler Drittlandskontrollstellen einher. Diese können gegenüber europäischen Kontrollstellen eine höhere Kontrolleffektivität bieten (HUBER, KRAWINKEL, KLEMP) und sind somit vorteilhaft für die Verbrauchersicherheit von Drittlands-Öko-Produkten. Jedoch ist die Verbrauchersicherheit bei Gleichwertigkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen gegeben. Der Expertenbefragung zufolge sind die Gleichwertigkeitsprüfung sowie die Transparenz hinsichtlich der Beurteilungskriterien und der jeweiligen Standards relevant. Wenn die Bewertungsmaßstäbe für den Drittlandsstandard zu gering angelegt werden oder keine Transparenz gegeben ist, können sich Nachteile für die Verbrauchersicherheit ergeben. ALRØE und KJELDSEN (2006: S.1) befürchten, dass die Verbreitung des Öko-Landbaus weltweit auf Basis verschiedener Standards mit einer Verwässerung der ursprünglichen Grundwerte des Öko-Landbaus einhergeht. Die Bedenken der Mehrheit der interviewten Experten gegenüber der Gleichwertigkeit waren jedoch gering. Die Befürchtungen in der Literatur, dass eine Herabsetzung der Anforderungen durch die EU-Kommission angestrebt sein könnte (SCHMIDT u. HACCIUS, 2008: S.481) oder dass das Niveau anderer Standards nicht an das der EU-Öko-Verordnung heranreichen würde (SCHLEENBECKER, 2008: S.1) wurden durch sechs der befragten Experten nicht bestätigt. Sie gehen von einer strengen Dokumentenprüfung durch die EU-Kommission aus. Dies wird teilweise mit den Erfahrungen bezüglich der Anerkennung gleichwertiger Drittländer nach der aktuell angewendeten Drittlandsregelung begründet (GROSCH, NEUENDORFF). Außerdem sind nach Aussage der Expertenmehrheit⁵² bei gleichwertigen Standards lediglich Detailunterschiede zur EU-Öko-Verordnung gegeben, die zum Teil sogar strengere Anforderungen darstellen (KRAWINKEL, NEUENDORFF), z.B. Randstreifen zu konventionellen Feldern als Schutz vor Pestiziden (GROSCH).

Aus den Angaben der Experten wird deutlich, dass eine Verwässerung des Ökogedankens durch andere Standards nur deshalb für unrealistisch gehalten wird, weil sie mit hohen Ansprüchen bei der Gleichwertigkeitsprüfung rechnen und von einer starken Anlehnung anderer Standards an die EU-Öko-Verordnung ausgehen. Mehrere Aussagen (KLEMP, HUBER, IFOAM, 2007: S.56) lassen jedoch die Schlussfolgerung zu, dass die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Standards eine schwierige Aufgabe darstellt. Die Kompetenz der EU-Kommission bezüglich der Erfüllung dieser Aufgabe wird von KLEMP in Frage gestellt. BANZHAF, KLEMP und NEUENDORFF nehmen an, dass diese Aufgabe an einzelne Akkreditierungsstellen übertragen werden könnte. Doch bestünde dann das Risiko, dass diese Akkreditierungsstellen Standards unterschiedlich beurteilen und so keine Einheitlichkeit in der Bewertung gewährleistet ist (BANZHAF).

⁵² BENZING, GROSCH, HUBER, KLEMP, KRAWINKEL

Es ist nachvollziehbar, dass die Beurteilung von Gleichwertigkeit umso schwieriger und aufwändiger wird, je stärker sich ein Standard von der EU-Öko-Verordnung inhaltlich, strukturell und sprachlich unterscheidet. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass die interviewten Experten eine Anlehnung anderer Standards an den Codex Alimentarius oder die EU-Öko-Verordnung für wichtig erachten⁵³. NEUENDORFF ist überzeugt, dass auch der IFOAM-Basisstandard für die Gleichwertigkeitsprüfung herangezogen wird. Dieser Standard ist in der globalen Öko-Bewegung hoch angesehen (vgl. Kap. 2.2). Daher würde seine Berücksichtigung im Sinne des Ökogedanken mit Sicherheit vorteilhaft sein. Jedoch wird der IFOAM-Standard nicht in der EU-Öko-Verordnung erwähnt, weshalb tatsächlich nur darüber spekuliert werden kann, ob er berücksichtigt wird. Eine Möglichkeit, die Gleichwertigkeitsprüfung zu vereinfachen, ist die Beschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten für gleichwertige Standards. So schlägt NEUENDORFF (2006: S.6) vor, dass konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung des Kontrollsystems in Drittländern formuliert werden sollten. BANZHAF empfiehlt, die Gleichwertigkeit auf administrative Aspekte zu beschränken und bei technischen Aspekten Konformität anzuwenden (vgl. Kap. 5.1.1).

Die Experten halten es für wichtig für die Verbrauchersicherheit, dass die Gleichwertigkeit auf transparenten Kriterien basiert. Die Kritik BANZHAFs an der Gleichwertigkeit ist insofern berechtigt, als dass die Transparenz bei Gleichwertigkeit aufgrund der verschiedenen Standards, die verwendet werden können, nicht automatisch gegeben ist. Vielmehr muss sie durch entsprechende Kennzeichnung und Veröffentlichung der diversen Standards unter Aufwand hergestellt werden. Die Mehrheit der Experten ist jedoch der Meinung, dass die Verbraucher nicht über die Unterscheidung zwischen konformen und gleichwertigen Produkten aufgeklärt werden sollten. Folglich könnten sich die Verbraucher nicht über die jeweils zu Grunde liegenden gleichwertigen Standards informieren.

Ihre Ablehnung einer Verbraucherinformation über konforme und gleichwertige Drittlands-Öko-Produkte erklären die Experten damit, dass der Unterschied nicht klar vermittelt werden kann. Dahinter steht wahrscheinlich die Befürchtung, dass die Verbraucher gleichwertige Produkte unberechtigterweise für minderwertiger als konforme Produkte halten könnten. Diese Befürchtung scheint aufgrund der Komplexität der Thematik zumindest für die Mehrheit der Verbraucher, die nur gelegentlich Öko-Produkte kauft, berechtigt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Gleichwertigkeit nur bei sorgfältiger Implementierung genügend Verbrauchersicherheit gewährleistet. Durch hohe Anforderungen an die Produktionsvorschriften anderer Standards kann sichergestellt werden, dass kein Absinken des Niveaus von Öko-Produkten aus Drittländern stattfindet.

⁵³ GROSCH, HUBER, KLEMP, NEUENDORFF

Eine beabsichtigte Anerkennung zu niedriger Standards seitens der EU-Kommission wird als unwahrscheinlich gewertet.

Jedoch kann die Überprüfung der Gleichwertigkeit verschiedener Standards aufwändig und schwierig sein. Um eine Vereinfachung zu erzielen könnten die Gestaltungsfreiheiten für gleichwertige Standards eingegrenzt werden.

Ein Nachteil der Gleichwertigkeit besteht darin, dass Verbraucher nicht über den jeweiligen Standard, der einem gleichwertigen Drittlands-Produkt zu Grunde liegt, informiert sind.

5.2 Entwicklungsländer

Die Vor- und Nachteile der Gleichwertigkeit und Konformität in Bezug auf ökologischen Landbau in Entwicklungsländern können nur auf Basis der vor Ort herrschenden Bedingungen diskutiert werden. Neben den klimatischen, kulturellen und administrativen Voraussetzungen für ökologischen Landbau unterscheiden sich der Wissens- und Beratungsstand der Kleinbauern in Entwicklungsländern gegenüber den Gegebenheiten in der EU. Diesbezüglich bestätigen die Ergebnisse der Expertenbefragung (vgl. Kap. 4.3.2 u. 4.3.3) die Angaben in der Literatur (vgl. Kap. 2.4). Auch die Motivation mit dem Öko-Landbau zu beginnen wird als Unterscheidungsmerkmal genannt (BANZHAF, KLEMP; SCHLEENBECKER, 2008: S.2). Viele Ausführungen des folgenden Kapitels treffen nicht nur auf Entwicklungsländer, sondern auch auf andere Drittländer zu.

5.2.1 Vor- und Nachteile der Konformität

Eine Intention der vorliegenden Arbeit ist, die Auswirkungen der Konformität auf kleinbäuerliche Erzeuger in Entwicklungsländern zu ermitteln. Hintergrund dieser Zielsetzung ist einerseits die von SCHMIDT und HACCIOUS (2008: S.465) vertretene These, dass es zu einer Diskriminierung von Öko-Produkten aus Entwicklungsländern kommen könnte. Diese Diskriminierung würde darauf beruhen, dass Produkte aus Entwicklungsländern aufgrund der herrschenden Bedingungen „nur“ eine gleichwertige Zertifizierung erreichen können. Werden gleichwertige Produkte im Handel benachteiligt (vgl. Kap. 2.3.2 u. 4.2.6), wären demnach vor allem Produkte aus Entwicklungsländern betroffen. Andererseits liegt der Zielsetzung die Befürchtung zu Grunde, dass eine Anwendung von Konformität sich aus verschiedenen Gründen (Dokumentationspflichten, komplizierte Vorschriften, Fremdbestimmung) nachteilig für Kleinbauern auswirken könnte (vgl. Kap. 2.4).

Hinsichtlich der ersten These erklärten die Experten mehrheitlich, dass keine Diskriminierung gleichwertiger Produkte durch die Drittlandsregelung vorliegt. Auch eine Diskriminierung durch den Handel wurde mehrheitlich als unwahrscheinlich eingeschätzt.

Nur zwei Experten (KLEMP, KRAWINKEL) stimmen mit SCHMIDT und HACCIUS (2008: S.282 u. 468) überein, dass es zu einer Benachteiligung der Gleichwertigkeit kommen könnte. Es ist ersichtlich, dass der Handel nur die Wahl zwischen konformen und gleichwertigen Produkten hat, wenn die Menge an konformen Produkten relevant ist. Daher hängt die Gefahr einer Diskriminierung der Gleichwertigkeit vor allem davon ab, wie viele Konformitätszulassungen für Kontrollstellen es geben wird (vgl. Kap. 5.1.1).

Für die Entscheidung einer Kontrollstelle für die Gleichwertigkeit spricht, dass die entsprechende Liste zeitlich vor der Liste mit konformen Kontrollstellen veröffentlicht wird (vgl. Kap. 2.3.3).

Hinsichtlich der zweiten These sei zunächst gesagt, dass die befragten Experten mehrheitlich davon ausgehen, dass konforme Zertifizierungen aufgrund der Nicht-Zulassung der Gruppensertifizierung in Entwicklungsländern nicht stattfinden werden. Ob die Gruppensertifizierung im Rahmen der Konformität möglich sein wird ist jedoch eine bislang ungeklärte Rechtsfrage. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass eine Durchsetzung nicht der Fall sein wird (BLE, mdl. Mittl., 2008). Da zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit nicht ausgeschlossen werden kann, dass es zu Konformitätsanwendungen in Entwicklungsländern kommt, werden im Folgenden die Auswirkungen, die damit einhergehen würden, diskutiert.

Die aufwändigen Dokumentations- und Nachweispflichten der EU-Öko-Verordnung können als bürokratische Belastung für Entwicklungsländern angesehen werden (HACCIUS, 2005: S.6; KOTSCHI, 2005: S.3, BARRETT et al., 2001: S.8). Diese Auflagen würden vor dem Hintergrund der genannten geringen Verlässlichkeit von Nachweisen in Entwicklungsländern keinen Sicherheitsvorteil bieten. Sie würden daher eine nutzlose Arbeitsbelastung für Erzeuger oder Kooperationsvorstände bedeuten. Nach VOGL et al. (2005: S.17) werden durch unnötige Bürokratie erhebliche Kosten verursacht, die letztendlich von Erzeugern und Verbrauchern getragen werden müssen. Zu viele Auflagen, die nicht zu erfüllen sind, können Erzeugerinitiativen demoralisieren, was wiederum zu einer Ablehnung der ökologischen Landwirtschaft führen kann (VOGL et al., 2005: S.14). Eine weitere bürokratische Bürde könnte bei der Beantragung von Ausnahmegenehmigungen oder der Anerkennung von Betriebsmitteln liegen, da hierfür eine grundlegende Kenntnis der EU-Öko-Verordnung nötig ist. Aufgrund des von allen Experten als niedrig eingestuften Kenntnis- und Beratungsstands von Kleinbauern in Entwicklungsländern ist es jedoch wahrscheinlicher, dass es zu versehentlichen Verstößen kommt, als dass entsprechende Anträge an die EU-Kommission gestellt werden. Dieser Umstand muss jedoch nicht zwangsläufig als Nachteil der Konformität gewertet werden, sondern kann als Argument für eine bessere Beratung eingestuft werden.

Bei der Expertenbefragung wurde als weiterer Nachteil der Konformität genannt, dass sie (aufgrund des Verbots von Gruppensertifizierung) zu übermäßigen Kosten für Kleinbauern führen würde. Auch nach VOSSENAAR, WYNEN (2004: S.30) und BARRETT et al. (2001: S. 4) bedeuten die hohen Kosten für Kontrolle und Zertifizierung eine Benachteiligung für kleinbäuerliche Erzeuger in Entwicklungsländern.

Bei einer Ermöglichung der Gruppensertifizierung unter Konformität gäbe es weiterhin den erheblichen Kostenfaktor der Mehrfachzertifizierung (KOEKOEK, 2006: S.28, KLEMP). Aufgrund unterschiedlicher Anforderungen verschiedener Importländer gibt es Fälle, wo Erzeuger mehrere Standards erfüllen müssen. Dies gilt zum Beispiel, wenn der Importmarkt noch nicht feststeht.

Die Konfrontation mit mehreren westlichen Standards verstärkt die in Entwicklungsländern empfundene Unklarheit der Anforderungen des Öko-Landbaus (COULIBALY, 2006: S.4; NEUENDORFF, 2007b: S.1). Die Tatsache, dass es außer der EU noch andere Importmärkte mit eigenen Anforderungen gibt, spricht daher gegen eine konforme Anwendung der EU-Öko-Verordnung (auch im technischen Bereich). Die Anwendung einer fremden Regelung aus dem Westen könnte zudem dazu führen, dass keine Identifikation mit dem Öko-Landbau stattfindet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Anwendung von Konformität für Entwicklungsländer nachteilig wäre. Die hohen bürokratischen Anforderungen und die mit der Zertifizierung verbundenen Kosten stellen eine große Bürde für kleinbäuerliche Erzeuger dar. Dieser Druck wird bei der Notwendigkeit einer Mehrfachzertifizierung gemäß der Standards verschiedener Importländern noch verstärkt. Es ist jedoch sehr unwahrscheinlich, dass es Konformitätszertifizierungen in Entwicklungsländern geben wird.

5.2.2 Vor- und Nachteile der Gleichwertigkeit

Die Gleichwertigkeitsoption beinhaltet, dass jedes Drittland und jede einzelne Kontrollstelle einen eigenen Öko-Standard entwickeln kann, welcher unter noch zu bestimmenden Anforderungen als gleichwertig zur EU-Öko-Verordnung anerkannt werden kann. Die positiven oder negativen Auswirkungen eines solchen Standards könnten nur von Fall zu Fall beurteilt werden. Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile diskutiert, die sich allgemein durch die Ermöglichung eigener Standards für Entwicklungsländer ergeben.

Nach Meinung der Mehrheit der befragten Experten bietet die Option andere Standards als gleichwertig anzuerkennen erhebliche Vorteile für die ökologische Landwirtschaft in Entwicklungsländern, da lokale Begebenheiten berücksichtigt werden können (vgl. Kap. 4.2.1). Dazu gehören neben technischen Begebenheiten auch kulturelle und soziale Aspekte. Auch in der Literatur werden zahlreiche Vorteile einer lokalen Anpassung genannt (SCHULZ, 1998; KOTSCHI, 1998).

So kann die Entwicklung eigener Standards unter anderem einen Beitrag zur Entstehung eines Binnenmarktes für ökologische Produkte leisten (VOSSENAAR u. WYNEN, 2004: S.77). Darüber hinaus unterstützt sie Innovationen (VOGL et al. 2005: S.14), führt zu einer höheren Identifikation mit den Grundsätzen des Öko-Landbaus (VOGL et al., 2005: S.17; ALRØE u. KJELDSSEN, 2006: S.1) und fördert die Beteiligung an der Entwicklung ökologischer Landbausysteme (ALRØE u. KJELDSSEN, 2006: S.1). Aufgrund der genannten komplizierten bürokratischen Anforderungen der EU-Öko-Verordnung scheint es sinnvoller zu sein, sich mit der Gestaltung eigener Regelungen zu befassen, als sich mit den bürokratischen Anforderungen der EU-Öko-Verordnung auseinander zusetzen. Nach HACCIUS (2005: S.5) bindet eine komplizierte Regelung „*Sachverstand, Energie und Ideen*“ sowie „*Zeit, Kraft und Geld*“, „*weil stets neue Aspekte bedacht und befolgt sein wollen*“. Auch wächst mit der Komplexität einer Verordnung die Gefahr versehentlicher Verstöße (ebd.). Die Entwicklung eines eigenen Standards beinhaltet zumindest die Chance, eine Vereinfachung zu erzielen.

Durch die Expertenbefragung hat sich ergeben, dass für die Etablierung ökologischer Landwirtschaft in Entwicklungsländern ein Verständnis der Grundsätze und Anbaumethoden (BANZHAF, NEUENDORFF) und die Einbeziehung kultureller Begebenheiten (GROSCH) wichtig sind. Nach ALRØE, KJELDSSEN (2006: S.2) und VOGL et al. (2005: S.9) gibt es gerade in der Landwirtschaft der Entwicklungsländer traditionelle Techniken, lokales Wissen und ein Bewusstsein lokaler ökologischer Lösungen. Deren Berücksichtigung könnte einen lokalen Öko-Standard aufwerten.

KOTSCHI (o.J., S.2-3) und HACCIUS (2005: S.6) sind der Meinung, das gesetzliche Standards „*Spielraum für Entwicklung*“ beziehungsweise „*dem einzelnen Akteur Entfaltung*“ ermöglichen sollen. Des Weiteren müssen sie einfach sein und regionale Besonderheiten respektieren (HACCIUS, 2005: S.6). Diese Kriterien können nur durch lokale Standards erfüllt werden. Die umfassende Einbindung von Betroffenen in die Aushandlung der Standardkriterien wird als allgemeines Bewertungskriterium für Umwelt- und Sozialstandards genannt (MÜLLER u. SEURING, 2007: S.5). Daher sollte ein Standard in dem Land entwickelt werden, in dem er angewendet wird.

Aus den genannten Gründen ist es wünschenswert, dass Drittländer beziehungsweise Drittlandskontrollstellen eigene Standards entwickeln. Auch ist eine hohe Gestaltungsfreiheit in Bezug auf gleichwertige Standards wünschenswert. Dies würde der Umsetzbarkeit in Drittländern entgegenkommen. Genauso wie die ökologische Landwirtschaft in der EU einen langen Prozess durchlaufen hat, der letztendlich zu einer Annahme der ökologischen Landwirtschaft in der Bevölkerung führte, sollte diese Chance auch anderen Ländern gegeben werden.

Es gibt jedoch auch Nachteile der Gleichwertigkeit für Entwicklungsländer. Ein Nachteil besteht in den Kosten und dem Aufwand für die Gleichwertigkeitsbeurteilung. Ähnlich wie bei der Mehrfachzertifizierung muss ein Exportland, das mit mehreren Importländern Handel treibt, mehrere Gleichwertigkeitsanträge nach jeweils unterschiedlichen Kriterien erstellen. Damit sind wiederum Kosten verbunden. Nach HOFFMAN et al. (2001: S.6) spricht gegen die Umsetzung der Gleichwertigkeit auf staatlicher Ebene, dass es ein teures Unterfangen ist, einen Standard und ein Kontrollsystem aufzubauen, das in westlichen Ländern anerkannt wird. Dieses Argument ist nach der neuen Drittlandsregelung jedoch nur noch bedingt gültig, da auch einzelne Kontrollstellen einen eigenen Standard anerkennen lassen können. Letzteres ist vermutlich mit weniger Kosten verbunden.

So positiv die Vorteile der Entwicklung eigener Standards aus Perspektive des jeweiligen Landes sind, so wenig werden diese Vorteile in der Realität genutzt. Vielmehr berichten die Interviewpartner und KILCHER et al. (2006: S.1) von einer starken Anlehnung anderer Standards an die EU-Öko-Verordnung oder die US-amerikanische Öko-Verordnung. Lediglich Detailunterschiede sind zu verzeichnen. Aufgrund ihrer Exportorientierung berücksichtigen die meisten Erzeugerländer offenbar bereits beim Entwickeln von Standards die Anforderungen der Importländer.

Einzelne Beispiele zeigen, dass dies jedoch nicht immer zutrifft. Von SCHULZ (1998: S.4) wird eine lokale Initiative in Bolivien angeführt, die regionale Lösungen stark in ihren Standard eingebunden hat (vgl. Kap 2.4.5). GROSCH berichtet, dass bei der Entwicklung eigener Standards in Guatemala die Chance genutzt wurde traditionelle Anbauweisen zu berücksichtigen. Ob zukünftige Standards stärkere Abweichungen aufweisen werden, ist offen und hängt neben der Initiative im jeweiligen Drittland auch von den europäischen Bewertungskriterien für Gleichwertigkeit ab.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die lokale Anpassung von Standards in der ökologischen Landwirtschaft wichtig ist. Eine hohe Gestaltungsfreiheit für diese Standards sowie einfache Kriterien für die Gleichwertigkeitsbeurteilung würden den Entwicklungsländern entgegen kommen. Aufgrund der Exportorientierung und der damit einhergehenden Notwendigkeit eine Gleichwertigkeitsprüfung zu bestehen findet jedoch in der Praxis eine starke Anlehnung an die Standards der wichtigen Importländer statt.

5.3 Zusammenfassende Betrachtung

Es wurde dargelegt, dass die Konformität sowohl aus dem Blickwinkel der Verbrauchersicherheit, als auch aus Sicht der Entwicklungsländer negativ zu beurteilen ist. Daher muss eine sinnvolle Gestaltung der Gleichwertigkeit angestrebt werden. Sie muss sowohl der Verbrauchersicherheit in Europa, als auch den Anforderungen in Entwicklungsländern und anderen Exportländern gerecht werden. Dies stellt eine große Herausforderung dar. Hinsichtlich der Verbrauchersicherheit sind der Prozess der Gleichwertigkeitsbeurteilung und die Sicherstellung von Transparenz von großer Bedeutung. Eine Einschränkung der Gestaltungsfreiheiten für Gleichwertigkeit beziehungsweise eine starke Anlehnung an die EU-Öko-Verordnung oder den Codex Alimentarius würden die Gleichwertigkeitsbeurteilung vereinfachen und Verbrauchererwartungen entgegen kommen. Hierzu gehört auch die Möglichkeit einer konformen Anwendung der technischen Regelungen bei vorausgehender Erweiterung der EU-Öko-Verordnung.

Aus Sicht der Entwicklungsländer und dortiger Initiativen für Öko-Landbau sind die letztgenannten Möglichkeiten jedoch negativ zu beurteilen. Denn die Möglichkeiten für lokale Anpassung werden eingeschränkt. Dadurch vermindern sich die positiven Auswirkungen, die sich aus einem selbstentworfenen Standard für ein Land ergeben können. Ein eigener, der Kultur und Denkweise des Landes angepasster Öko-Standard ist nicht möglich. Es besteht daher die Notwendigkeit eines Kompromisses zwischen Verbrauchersicherheit durch Anlehnung an die EU-Öko-Verordnung und Gestaltungsfreiheit, um der Umsetzung in Entwicklungsländern (und anderen Drittländern) entgegen zu kommen.

In der Praxis sind sich die meisten Drittländer und lokalen Drittlandskontrollstellen beim Entwickeln ihrer Standards bewusst, dass diese strengen Gleichwertigkeitsprüfungen durch die Importländer unterworfen werden. Um es sich leichter zu machen, werden vielfach die Standards der wichtigsten Importmärkte fast identisch übernommen. Dadurch ergibt sich die Gefahr einer unreflektierten Übernahme westlicher Standards. Die Potentiale, die mit der Entwicklung eigener, angepasster Standards einhergehen werden zu wenig genutzt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die lokale Anpassung von Standards in der ökologischen Landwirtschaft wichtig ist. Eine hohe Gestaltungsfreiheit für diese Standards sowie niedrige Kriterien für die Gleichwertigkeitsbeurteilung würden der Umsetzbarkeit in Entwicklungsländern entgegen kommen. Jedoch wären dadurch der Aufwand und die Anforderungen an die Gleichwertigkeitsprüfung höher, da sonst die Verbrauchersicherheit gefährdet werden könnte. Aufgrund der strengen Anforderungen und der Exportorientierung findet jedoch in der Praxis eine starke Anlehnung an die Standards der wichtigen Importländer statt, so dass die Verbrauchersicherheit durch Gleichwertigkeit nicht beeinträchtigt ist.

5.4 Gleichwertigkeit versus Harmonisierung

Die Diskussion über Konformität oder Gleichwertigkeit spiegelt die grundsätzliche Frage wider, ob es einen weltweit einheitlich anzuwendenden Standard oder viele lokale Standards geben sollte. Ein weltweit einheitlicher Standard ist nicht möglich, jedoch erschwert die Notwendigkeit vielfacher Gleichwertigkeitsanerkennungen lokaler Standards den internationalen Handel von Öko-Produkten. Die Experten sehen die Lösung dieser Problematik darin, dass die lokalen Standards auf weltweit einheitlichen, möglichst einfachen Grundsätze basieren sollten. GROSCH bezeichnet dies als Notwendigkeit der „*Harmonisierung auf wesentliche Kerninhalte*“. Auf Basis dieser Kerninhalte sollte dann der weltweite Handel ermöglicht werden. Damit wäre für die Exportländer klar, welche Anforderungen sie erfüllen müssen, unabhängig von dem Land, in das sie importieren wollen. Auch der Nachteil der Gleichwertigkeit, dass Verbraucher nicht wissen, welcher Standard einem Produkt zu Grunde liegt, könnte so ausgeräumt werden. Den Verbrauchern müssten einfach die Grundsätze, die der ökologische Landbau weltweit erfüllt, vermittelt werden.

Die Entwicklung solcher gemeinsamen Grundsätze stellt eine große Herausforderung dar. Selbst in der Gruppe der befragten Experten gibt es verschiedene Tendenzen: Während einige für „viele Standards auf Basis eines Grundsatzes“ plädieren⁵⁴ stimmen andere für „einen Standard mit viel Flexibilität“ (KLEMP, auch: VOSSENAAR u. WYNEN, 2004: S. 57-58). Die Notwendigkeit der „*globalen Harmonisierung einerseits*“ und der „*lokalen Anpassungsfähigkeit andererseits*“ birgt auch nach VOGL et al. (2005: S. 5-6) ungelöste Probleme. So wird es für notwendig befunden einen kooperativen Dialog zwischen dem Norden und dem Süden zu entwickeln, der Forscher, Entwicklungshelfer, Erzeuger, Verbraucher und andere relevante Akteure einbezieht (ALRØE u. KRISTENSEN, 2006: S.10).

Ein mögliches Argument gegen die Entwicklung einheitlicher, einfacher Grundprinzipien ist die Tatsache, dass damit ein Absinken der Anforderungen an den ökologischen Landbau einhergehen könnte. Bei dem Prozess der Entwicklung der EU-Öko-Verordnung wurde auf Basis diverser privatrechtlicher Standards ein gemeinsamer Standard entwickelt. Vergleicht man dies mit der Entwicklung eines globalen Mindeststandards, so wird deutlich, dass aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen von ökologischer Landwirtschaft jeder Beteiligte an einem solchen Kompromiss Abstriche machen muss. Diese Abstriche können als Kosten einer weltweiten Vereinheitlichung von Grundprinzipien angesehen werden. Jedoch ist zu beachten, dass der Vergleich nicht völlig zutrifft, da die Grundprinzipien lediglich den gemeinsamen Nenner bilden sollen, auf dem verschiedene ausgestaltete Standards basieren. Nach WYNEN (2004: S.2) würde die Einführung globaler Grundsätze keine Nachteile für die Verbrauchersicherheit bedeuten:

⁵⁴ BENZING, GROSCH, HUBER, KRAWINKEL, NEUENDORFF

„Assuming that the existing standards and certification system in the exporting country are acceptable in meeting basic principles of organic agriculture, the extra costs of meeting different standards provide no or few extra benefits for producers or consumers, nor do they necessarily benefit public health, safety and the environment“.

Auf Basis gemeinsamer Grundprinzipien würde es zu verschiedenen Ausprägungen von ökologischer Landwirtschaft in verschiedenen Ländern kommen. Es ist denkbar, dass diese sich auch in der Strenge ihrer Anforderungen unterscheiden könnten. Sofern jedoch vereinbarte Grundprinzipien eingehalten werden, kann auch eine abgemilderte Version der ökologischen Landwirtschaft dem Umwelt- und Ressourcenschutz förderlich sein. Ein einfacher Grundstandard würde zudem das Verständnis des ökologischen Landbaus durch Erzeuger und Verbraucher erleichtern.

Mit den IFOAM Basisrichtlinien und dem Codex Alimentarius liegen bereits zwei Versuche vor, einheitliche Grundsätze für die ökologische Landwirtschaft zu entwerfen auf deren Basis lokal angepasste Standards entwickelt werden können. KOTSCHI (o.J., S. 2-3) kritisiert, dass die IFOAM-Basisrichtlinien weitgehend nach den Werten und Normen der Märkte im Norden erarbeitet worden sind. Ähnliche Bedenken gibt es in Bezug auf den Codex Alimentarius (FAO, zit. in TAPPESER et al., 1999: S.30; vgl. Kap. 2.2). Die International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture hat bereits mehrere ausführliche Studien zu der Komplexität der Thematik verfasst (vgl. Kap. 2.2), ohne zu einer Lösung zu gelangen. Daran zeigt sich die Schwierigkeit des Unterfangens, sich auf einheitliche Grundsätze zu einigen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die lokale Anpassung von Standards auf Basis weltweit einheitlicher Grundsätze sinnvoll ist, da sie das Handelshemmnis der Gleichwertigkeitsprüfung überwinden würde. Die Erschaffung solcher Grundsätze ist jedoch ein langwieriger und schwieriger Prozess, bei dem alle Beteiligten Kompromisse machen müssen.

5.5 Einfluss des Forschungsprozesses auf die Aussagekraft der Ergebnisse

Im Folgenden soll die Aussagekraft der Ergebnisse diskutiert werden. Dabei ist zunächst interessant, inwieweit die Angaben der sieben Interviewpartner repräsentativ für die Meinungsvielfalt unter Fachleuten im Öko-Sektor sind. Die Überschneidungen zwischen den Interviewpartnern und den im Literaturteil zitierten Personen weisen darauf hin, dass der Kreis der Experten, die sich mit der neuen Drittlandsregelung auseinandersetzen, relativ klein ist. HUBER berichtet, dass Stellungnahmen, die von IFOAM herausgegeben werden, teilweise von ihr und Herrn Neuendorff verfasst werden. Daraus kann geschlossen werden, dass es bei der Auswahl der Interviewpartner zumindest teilweise gelungen ist, die an der politischen Meinungsbildung zur neuen Drittlandsregelung in hohem Maße Beteiligten auszuwählen.

Dennoch stellt die geringe Anzahl von sieben Interviewpartnern, sowie die Beschränkung auf deutschsprachige Experten eine starke Eingrenzung dar. Auffällig ist eine Ballung von sechs Befürwortern der Gleichwertigkeit. Bei kurzen informellen Gesprächen im Anschluss an die Interviews äußerten sich drei Experten positiv überrascht, dass auch die anderen Interviewpartner die Konformität für nicht umsetzbar einschätzen. Sie hatten befürchtet, dass insbesondere Geschäftsführer internationaler Zertifizierungsstellen aufgrund wirtschaftlicher Interessen die Konformität unkritisch betrachten könnten⁵⁵. Dies hat sich bei den beiden interviewten Geschäftsführern internationaler Zertifizierungsstellen nicht bestätigt. Der einzige Gesprächspartner, der Konformität für wünschenswert hält (BANZHAF) ist nicht bei einer internationalen Zertifizierungsstelle tätig, so dass ihm keine Beeinflussung durch privatwirtschaftliche Interessen unterstellt werden kann.

Zwar wurde dargestellt, dass die ausgewählten Experten zum Teil erheblich zur politischen Meinungsbildung beitragen, dennoch sind die Ergebnisse aufgrund der geringen Erhebungsgröße nur ein kleiner Ausschnitt aus der herrschenden Meinungsvielfalt. Auf der Biofachmesse im Februar 2008 trafen sich neben politisch aktiven Meinungsführern eine Vielzahl von Vertretern des Handels und internationaler Zertifizierungsstellen. Daher weicht die dortige Debatte von der Expertenbefragung ab. Die Befürchtung, dass viele Zertifizierungsstellen keine Bedenken gegenüber der Konformität haben, kann daher dennoch zutreffen. Es wäre beispielsweise möglich, dass Zertifizierungsstellen in anderen EU-Ländern der Konformität weniger kritisch gegenüberstehen.

Eine mögliche Ursache für die große Übereinstimmung der Meinungen der Interviewpartner könnte in einem Austausch innerhalb einer kleinen Expertengruppe liegen. Ein weiterer Grund könnte in der Vorgehensweise bei der Auswahl der Interviewpartner begründet sein, nach der drei Interviewpartner durch Herrn Neuendorff vorgeschlagen wurden.

Nicht nur durch die geringe Zahl an Befragten und den Auswahlprozess sondern auch durch den Interviewprozess wird die Aussagekraft der Daten eingeschränkt. Aufgrund der geringen Erfahrung der Interviewerin kann es zu negativen Interviewereinflüssen gekommen sein. Die Notwendigkeit der Gesprächsführung des Experten zu folgen, führte teilweise dazu, dass einzelne Fragen außer Acht gelassen wurden. Das gewählte Erhebungsinstrument eignet sich nach Ansicht der Verfasserin gut, um einen Überblick über eine Thematik zu erhalten. So kann herausgefunden werden, welche Aspekte für den Interviewpartner relevant sind und welche nicht. Weniger gut eignet sich die Methode zur Beantwortung ganz bestimmter Fragestellungen, da den Interviewpartnern aufgrund der Offenheit des Gesprächsstils die Möglichkeit gegeben ist, ihre eigenen Schwerpunkte zu setzen.

⁵⁵ Ähnliche Befürchtungen wurden auf der internationalen Biofachmesse im Februar 2008 geäußert.

Die Außenwirkung, die sich durch eine Interviewsituation ergibt, kann ebenfalls Einfluss auf die Äußerungen der Experten haben. So ergaben sich teilweise Abweichungen zu vorhergehenden informellen Gesprächen, insbesondere in Bezug auf die Frage nach einer potentiellen Diskriminierung gleichwertiger Produkte. Ein Experte lehnte den Begriff Diskriminierung aus dem Bewusstsein heraus ab, dass dessen Verwendung den Sprachgebrauch unbeabsichtigt hinsichtlich einer negativen Sichtweise auf gleichwertige Produkte prägen könnte.

In Bezug auf die Aussagekraft der Ergebnisse ist weiterhin zu berücksichtigen, dass die Experten einen unterschiedlichen Erfahrungshintergrund besitzen, und beispielsweise mit dem Begriff Entwicklungsland völlig verschiedene Auslandserfahrungen assoziieren. Die in dieser Arbeit vorgenommenen Begriffsdefinitionen für Verbrauchersicherheit und Ökogedanke wurden den Interviewteilnehmern nicht vermittelt, weshalb ein unterschiedliches Verständnis dieser Begriffe vorliegen könnte. Des Weiteren bestanden Unterschiede in der Interpretation beziehungsweise des Verständnisses des Verordnungstextes. Zum Beispiel lagen unterschiedliche Sachkenntnisse hinsichtlich der Frage, ob die Gruppenzertifizierung innerhalb der Konformität anerkannt werden könnte oder nicht, vor.

Es ist darüber hinaus zu beachten, dass es sich bei den in den Interviews geäußerten Meinungen um Momentaufnahmen zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung handelt. Die Meinungsäußerungen beruhen teilweise auf Annahmen, die sich durch den endgültigen Entwurf der Durchführungsbestimmungen als nicht zutreffend erweisen könnten.

6 Schlussbetrachtung

Im Rahmen dieser Arbeit wurden die beiden Drittlandsimportoptionen Konformität und Gleichwertigkeit der neuen Drittlandsregelung der EU-Öko-Verordnung untersucht. Die Expertenbefragung hat ergeben, dass die Konformität in den meisten Drittländern kaum umsetzbar ist. Die Gleichwertigkeitsanerkennung verschiedener Standards stellt daher kurz- und mittelfristig die einzig sinnvolle Option dar. Langfristig ist die Entwicklung weltweit einheitlicher Grundsätze, auf denen lokal angepasste Standards basieren, wünschenswert. Sie würden Erleichterungen für den globalen Handel, sowie ein klares Verständnis von Öko-Landbau bei Erzeugern und Verbrauchern ermöglichen. In einen solchen Entwicklungsprozess müssten alle Beteiligten involviert werden.

Aufgrund der Tatsache, dass die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte Expertenbefragung nur einen kleinen Ausschnitt darstellt, würde ein breit angelegte Befragung, in die auch Akteure aus anderen Ländern eingebunden sind, weiteren Aufschluss über die Thematik bieten. Dabei sollte auch die Verteilung der Beteiligten in verschiedene Berufsgruppen (Händler, Importeure, Exporteure, Erzeuger, Politiker) berücksichtigt werden. Auch eine Betrachtung der Thematik aus Verbrauchersicht, aus Sicht der europäischen Öko-Erzeuger sowie aus Sicht der Akteure in Entwicklungsländern würde zu weiteren Erkenntnissen führen.

Der Prozess der Entwicklung der Durchführungsbestimmungen sollte aufgrund der erheblichen Auswirkungen seiner Ergebnisse, weiter verfolgt werden. Auch die Auswirkungen der Drittlandsregelung nach ihrer Implementierung sollten beobachtet und analysiert werden. Eine Beteiligung der Wissenschaft an der Erforschung von Handlungsmöglichkeiten, zum Beispiel hinsichtlich der Entwicklung globaler Grundsätze im Öko-Landbau, wäre wünschenswert.

Als Schlussbetrachtung soll des Weiteren festgehalten werden, dass aus Expertensicht an erster Stelle die Effektivität des Kontrollsystems für die Verbrauchersicherheit von Drittlands-Öko-Produkten entscheidend ist. Ein hoher Standard auf dem Papier nützt nichts, wenn das Kontroll- und Überwachungssystem nicht sicher ist. Aufgrund der Tatsache, dass ein Kontrollsystem nie 100%ige Sicherheit bieten kann stellt das Wissen um ökologische Anbaumethoden einen weiteren wichtigen Sicherheitsaspekt dar. Oftmals liegt die Ursache für Verstöße, insbesondere in Entwicklungsländern, in der mangelnden Kenntnis der Anforderungen. Daher kann die Beratung von Erzeugern hinsichtlich ökologischer Methoden als weiteres wesentliches Kriterium für die Verbrauchersicherheit angesehen werden. Diesbezüglich besteht in Entwicklungsländern ein erheblicher Handlungsbedarf.

Es ist positiv zu bewerten, dass es Diskussionen zur neuen Drittlandsregelung gibt. Die Entwicklung der Durchführungsbestimmungen wird mit Interesse verfolgt, und Vorschläge werden eingebracht. Bei den interviewten Experten ist ein Interesse daran erkennbar, dass die ursprünglichen Werte und Ziele des ökologischen Landbaus erhalten bleiben.

7 Literaturverzeichnis

- ALRØE, H.F. und KJELDSEN, C.:
„How to measure and regulate localness?“.
In: ANDREASEN, B. et al. (Hrsg):
“Organic farming and European rural development. Proceedings of the European Joint Organic Congress 30–31 May 2006, Odense, Denmark”.
S. 142–143.
Online im www unter URL: http://hugo.alroe.dk/files/Work/Alroe_and_Kjeldsen-2006-How_to_measure_and_regulate_localness.pdf.
[Stand: 20.04.2008]
- ALRØE, H.F und KRISTENSEN, E.S.:
„Organic Agriculture in a Global Perspective“.
In: WULFHORST, J.D. und HAUGESTAD, A.K. (Hrsg.):
„Building Sustainable Communities: Ecological Justice and Global Citizenship.
Amsterdam and New York, 2006.
S. 131 – 144.
Online im www unter URL: <http://orgprints.org/3855/01/3855.pdf>.
[Stand: 20.04.2008]
- ASCHEMANN, J.:
“Ökologischer Landbau und Umweltstandards aus Sicht der Entwicklungsländer:
Handelshemmnis und Handelschancen”.
Diplomarbeit, Universität Giessen, 2002.
Online im www unter URL: http://orgprints.org/3304/01/Aschemann_2002_oekologischer-landbau-umweltstandards-sicht-entw.pdf.
[Stand: 20.04.2008]
- ATTESLANDER, P.:
„Methoden der empirischen Sozialforschung“.
10. Auflage.
Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 2003.
- BARRETT, H.R., BROWNE, A.W., HARRIS, P.J.C. und CADORET, K.:
“Smallholder farmers and organic certification: Accessing the EU market from the developing world”.
In: Biological Agriculture and Horticulture/ Ausgabe 19(2), 2001.
S. 183 – 199.
- BOGNER, A. , LITTIG, B. und MENS, W.:
“Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung”.
2. Auflage.
VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.
- CODEx ALIMENTARIUS KOMMISSION:
“Guidelines for the Production, Processing, Marketing and Labelling of Organically Produced Foods”.
FAO, Rom, Italien (o.J.).
Online im www unter:
http://www.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG_032e.pdf
[Stand: 28.02.2008]
- COULIBALY, A. und LIU, P.:
“Guide pratique pour les producteurs et exportateurs de l’Afrique de l’Ouest.
Reglementations, Normes et Certification pour l’exportation de produits agricoles”.
Commodities and Trade Division, FAO
FAO, Rom, Italien, 2006.

- HACCIUS, Dr. M.:
"Von der Selbstverpflichtung zum Gesetz. Geschichte, Intention und Umsetzung der EU-Öko-Verordnung – eine kritische Würdigung".
Tagungsbeitrag zum Tag des Ökologischen Landbaus, Berlin, 28.01.2005.
- HERRMANN, G. A.:
„Certification“.
In: Development and State of Organic Agriculture, 2003.
S. 27 – 40.
Online im www unter URL:
<http://www.foodsecurity.gov.kh/docs/ENG/Part%202%20World%20Organic%20Agriculture%20Statistic.pdf>.
[Stand: 20.04.2008]
- HOFFMANN, U., Vossenaar, R. und Jah, V.:
„Organic food products: New trading opportunities for developing countries?“.
Entwurf, 2001.
Online im www unter URL: http://www.unctad.org/trade_env/docs/short-org-paper.doc.
[Stand: 20.04.2008]
- HUBER, B.:
"Weniger Bürokratie beim Import von Bio-Produkten".
In: Ökologie und Landbau, 142,2 / 2007.
S. 50 – 51.
- HUBER, B. (zit. als 2008a):
„The revised EU- Regulation. Implications for exports to Europe“, 2008.
Online im www unter URL: <http://orgprints.org/13180/>.
[Stand:12.03.2008]
- HUBER, B. (zit. als 2008b):
"Organic Legislation and Governmental Control Systems".
Power-Point-Vortrag beim DiTSL, Witzenhausen, März 2008.
- IFOAM EU Group (Hrsg.):
"Comments to the Implementing Rules on Import (Working document 16.11.2007)".
Positionspapier.
Brüssel, Belgien, 2007.
- IMO (Hrsg.):
"New Import Regulation (EC) No. 1991/2006 commented by IMO" (2007).
Online im www unter URL: http://www.imo.ch/imo_services_export_import_news_en.html.
[Stand: 09.04.2008]
- KILCHER, L., HUBER, B. und SCHMID, O.:
„Standards and Regulations“.
In: The World of Organic Agriculture 2006
S. 74 - 83
Online im www unter URL: <http://www.orgprints.org/10375>
[Stand: 15. Februar 2008]
- KOEKOEK, F. J.:
"Organic Exporter Guide; Hands-on help for organic exports from Africa".
EPOPA (Export Promotion of Organic Products from Africa).
Bennekom, Niederlande, 2006.
- KOTSCHI, J.:
"Die ökologische Landwirtschaft vom Mauerblümchen zum ‚mainstream‘: Wunschdenken oder konzeptionelles Rückgrat in der Entwicklungshilfe?".
Tagungsband zu AGRECOL-ZwischenErnte, Bonn, 6.-8. Oktober 1998.
S. 7 – 22.

- KOTSCHI, J.:
„Überregulierung im Öko-Landbau; Eine Herausforderung für die Bio-Bewegung“.
In: Ökologie und Landbau, 133, 1/ 2005.
S. 27 – 29.
- KOTSCHI, J. (o.J.):
„Ernährungssicherung und ökologische Landwirtschaft; Mehr Ökologie – weniger Hunger?“
In: politische ökologie 90
S. 59 – 61.
Online im www unter URL: http://www.agrecol.de/dokumente/1Kotschi_2004.pdf
[Stand: 28.02.2008]
- LE GUILLOU, G. und SCHARPÉ, A.:
„Ein Leitfaden zur EU-Gesetzgebung“.
Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
Belgien, 2001.
Online im www unter URL:
http://ec.europa.eu/agriculture/qual/organic/brochure/abio_de.pdf.
[Stand: 08.02.2008]
- MAYER, Prof. Dr. H. O.:
„Interview und schriftliche Befragung; Entwicklung, Durchführung und Auswertung“.
Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München, 2004.
- MICHAUD, J., WYNEN, E., BOWEN, D.:
„Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture“.
Band 1.
UNCTAD, FAO und IFOAM
Genf, Schweiz, 2004.
- MÜLLER, M. und SEURING, S.:
„Legitimität durch Umwelt- und Sozialstandards gegenüber Stakeholdern – eine vergleichende Analyse“.
In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 3/ 2007.
Deutscher Fachverlag GmbH
S. 257 – 285.
- NEUERBURG, W.:
„Die neue EG-Öko-Verordnung“
Online im www unter URL:
<http://www.oekolandbau.de/haendler/grundlagen/recht-und-richtlinien/die-neue-eg-oeko-verordnung/>
[Stand: 28.02.2008]
- NEUENDORFF, Dr. J.:
"Bewertung der Vorschläge zur Neugestaltung der Drittlandsregelung im Revisionsvorschlag der EU-Kommission zur Öko-Verordnung".
Stellungnahme an die EU-Kommission.
Gesellschaft für Ressourcenschutz, Göttingen, 2006.
Online im www unter URL:
<http://www.fibl.org/aktuell/monatsbild/2006/documents/positionspapier-kdk-drittland.pdf>
[Stand: 19.02.2008]
- NEUENDORFF, DR. J. (zit. als 2007a):
Stellungnahme der Konferenz der Kontrollstellen e.V. an die EU-Kommission, 2007.
Online im www unter URL: http://www.gfrs.de/vo-entwurf/kdk_positionspapier.pdf.
[Stand: 08.02.2008]
- NEUENDORFF, DR. J. (zit. als 2007b):
„EU-Importregelungen; Wie sicher sind Öko-Importe aus Drittländern?“.
In: Ökologie und Landbau; 143,3/ 2007.
S. 39 – 40.

- NOHLEN, D.:
"Lexikon Dritte Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen".
Rowohlt-Taschenbuch-Verlag, Reinbek bei Hamburg, 2000.
- SCHLEENBECKER, R.:
"Neue EU-Importregelung; Weniger Bürokratie oder Masse statt Klasse?".
In: Biohandel, Februar 2008.
S. 53 – 56.
- SCHMIDT, H. und HACCIUS, M.:
"EG-Verordnung ‚Ökologischer Landbau‘ - Eine juristische und agrarfachliche Kommentierung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007".
hpslex publishing, Freiburg im Breisgau, 2008.
- SCHULZ, B.:
"Auswirkungen der EU-Verordnung zum ökologischen Landbau auf die Entwicklung von Anbauverbänden in Lateinamerika".
AGRECOL-ZwischenErnte, Bonn, 6.-8. Oktober 1998.
S. 96 – 100.
Online im www unter URL: <http://www.agrecol.de/dokumente/1SCHULZ.pdf>
[Stand: 28.02.2008].
- TAPPESE, B., DETTE, B. und JUELICH, R.:
„Globalisierung in der Speisekammer“.
In „Landwirtschaft und Ernährung im internationalen Kontext“.
Report, Öko-Institut (1999).
Online im www unter URL: <http://orgprints.org/00000972>
[Stand: 20.04.2008]
- VAN BOXEM, H.:
"Importing into the EU - Council Regulation (EEC) No 1991/2006".
Tagungsbeitrag zur Messe BioFach, Nürnberg, 23.02.2008.
Zusammengestellt durch: HUBER, B.
Online im www unter URL: <http://orgprints.org/13239/>.
[Stand:12.03.2008]
- VAN ELZAKKER, B. und LEIJDENS, M.:
„Not aid but trade: Export of organic products from Africa“.
EPOPA 11/10/00, Agro Eco Consultancy, Niederlande, 2000.
- VOGL, R.C., KILCHER, L. und SCHMIDT, H.:
„Are Standards and Regulations of Organic Farming Moving Away from Small Farmers' Knowledge?".
In: Journal of Sustainable Agriculture: Vol 26(1), 2005.
Online im www unter URL: <http://www.haworthpress.com/web/JSA>.
[Stand:12.03.2008]
- VOSSENAAR, R. und WYNEN, E.:
"Trading Opportunities for organic good products from developing countries".
United Nations Publication, New York and Geneva, 2004.
Online im www unter URL: <http://orgprints.org/31113/01/UNCTADorganic2004.pdf>.
[Stand:20.04.2008]
- WYNEN, E.:
"Impact of organic guarantee systems on production and trade in organic products".
Discussion Paper for the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture, 2004.
Online im www unter URL: <http://orgprints.org/00003110>.
[Stand: 20.03.2008]
- YUSSEFI, M. und WILLE, H.:
„Fast 31 Millionen Öko-Hektar weltweit“.
In: Ökologie und Landbau, 142,2/ 2007.
S. 52 – 53.

8 Verzeichnis der Rechtsquellen

AGRI F5 – Working document (25.03.2008)

“DRAFT COMMISSION REGULATION of [date] laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 as regards the arrangements for imports of organic products from third countries”.

Online im www unter URL:

http://www.ifoam.org/about_ifoam/around_world/eu_group/PDF_Revision_Organic/Draft_impl_rules_import_MAR_2008.pdf.

[Stand: 05.06.2008]

„VERORDNUNG (EG) Nr. 834/2007 DES RATES vom 28. Juni 2007

über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91“

Online im www unter URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:189:0001:0023:DE:PDF>.

[Stand: 05.06.2008]

Mein herzlicher Dank gilt

Herrn Prof. Dr. Stefan A. Seuring und
Herrn Dipl. Ing. Agr. Christian Henschke
für die intensive und lehrreiche Betreuung.

Herrn Dr. Jochen Neuendorff von der Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH in Göttingen
für fachliche seine Hilfe.

Den Interviewpartnern
Herrn Dr. Jürgen Banzhaf,
Herrn Albrecht Benzing,
Herrn Peter Grosch,
Frau Beate Huber,
Herrn Dr. Ludger Klempt,
Frau Jutta Krawinkel,
Herrn Dr. Jochen Neuendorff.

Ines, Verena und Ute
für ihren Rat und ihre Unterstützung.

Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Arbeit eigenständig
und unter Benutzung der oben angegebenen Quellen angefertigt habe.

Witzenhausen, den 09. Juni 2008

Julia Jawtusch

9 Anhang

Anhang 1: Bedingungen der EU-Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/2007 für die Einfuhr von ökologischen Erzeugnissen aus Drittländern.

	Konformität	Gleichwertigkeit
Rechtsgrundlage	Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 32.	Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 33.
Vorschrift	Erzeugnis muss den Vorschriften aus Titel II, Titel III und Titel IV sowie den für die Produktion des Erzeugnisses geltenden Durchführungsbestimmungen genügen.	Erzeugnis muss nach Produktionsvorschriften produziert worden sein, die den Vorschriften der Titel III und IV gleichwertig sind. Die Leitlinien CAC/GL 32 des Codex Alimentarius müssen berücksichtigt werden.
Kontrolle	Alle Unternehmer sind der Kontrolle durch eine anerkannte Kontrollbehörde oder Kontrollstelle unterworfen worden.	Die Unternehmer müssen Kontrollmaßnahmen unterworfen worden sein die an Wirksamkeit denjenigen des Titels V gleichwertig sind und die fortlaufend und effektiv angewandt worden sind.
Kontrollbescheinigung	Kontrollstelle stellt Unternehmenszertifikat aus. Die betreffenden Unternehmer müssen den Einführern oder den nationalen Behörden das von der Kontrollstelle ausgestellte Zertifikat jederzeit vorlegen können.	Die zuständige Behörde, Kontrollbehörde oder Kontrollstelle muss eine partiebezogene Kontrollbescheinigung für das Erzeugnis erteilt haben. Das Original der Bescheinigung muss der Ware bis zum Betrieb des ersten Empfängers beigelegt sein. Der Einführer muss die Bescheinigung mindestens zwei Jahre lang für die Kontrollbehörde oder Kontrollstelle bereithalten.

Erklärung

Anhang 2: Bedingungen für die Anerkennung von Kontrollstellen und Drittländern für konforme beziehungsweise gleichwertige Zertifizierungen gemäß der EU-Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

	Konformität	Gleichwertigkeit	
	Das Produkt ist mit der EU_Öko-Verordnung konform. Liste mit Konformitäts-Kontrollstellen.	Das Produkt wurde nach Standards produziert, die der EU-Verordnung gleichwertig sind. Liste mit Gleichwertigkeits-Kontrollstellen.	Liste gleichwertiger Drittländer.
Rechtsgrundlage	Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 32	Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 33	Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 33
Wer wird anerkannt?	Die konform arbeitende Kontrollstelle.	Die gleichwertig arbeitende Kontrollstelle.	Das Drittland mit seiner Öko-Gesetzgebung.
Geltungsbereich der Anerkennung	Weltweit.	Länder, die nicht auf der Drittlandsliste stehen.	Das jeweilige Drittland.
Voraussetzungen Kontrollstelle/ Land	Akkreditierung nach ISO 65 durch Akkreditierungsstelle oder zuständige Behörde.	Akkreditierung (i.d.R. ISO 65, evt. IFOAM) (mehrjährige Wiederbewertungen durch Akkreditierungsstelle).	Nationales Gesetz für den ökologischen Landbau inklusive Produktionsregeln und Kontrollsystem (Behörden, Kontrollstellen).
Ablauf Anerkennung durch EU-Kommission	Antragstellung durch Kontrollstelle, Anforderung von Unterlagen durch EU. Kommission <u>kann</u> Sachverständige beauftragen, eine Prüfung vor Ort vorzunehmen.	Antragstellung durch Kontrollstelle. Anforderung von Unterlagen durch EU. Kommission <u>kann</u> Sachverständige beauftragen, eine Prüfung vor Ort vorzunehmen.	Antragstellung durch Regierung, Anforderung von Unterlagen durch EU. Kommission <u>kann</u> Sachverständige beauftragen, eine Prüfung vor Ort vorzunehmen.
Kontrolle durch EU-Kommission	1. Anerkannte Kontrollstelle muss Bewertungsberichte der Akkreditierungsstelle bzw. zuständigen Behörde zur Verfügung stellen. 2. Diese Bewertungsberichte sind Grundlage für regelmäßige Überprüfung der Anerkennung durch EU- Kommission. 3. Art der Überwachung anhand Risikobewertung.	1. Anerkannte Kontrollstelle muss Bewertungsberichte der Akkreditierungsstelle bzw. zuständigen Behörde zur Verfügung stellen. 2. Bewertungsberichte bilden Grundlage für eine regelmäßige Überprüfung der Annerkennung durch EU-Kommission. 3. Art der Überwachung anhand Risikobewertung.	1. Die anerkannten Drittländer müssen „kurze Jahresberichte“ über die Anwendung und Durchsetzung ihrer Kontrollmaßnahmen übermitteln. 2. Diese Jahresberichte bilden die Grundlage für eine „angemessene Überwachung“ durch die EU-Kommission. 3. Die Art der Überwachung anhand Risikobewertung.

Erklärung

Anhang 3: Hauptunterschiede der Durchführungsbestimmungen für a) anerkannte Drittländer, b) Kontrollstellen nach Gleichwertigkeit und c) Kontrollstellen nach Konformität (gemäß des Arbeitsentwurfes der Durchführungsbestimmungen für Importe vom 25.03.2008.

	Kontrollstelle nach Konformität	Kontrollstelle nach Gleichwertigkeit	Als gleichwertig anerkanntes Drittland
Angaben auf der jeweiligen Liste	Für Kontrollstellen nach Konformität bzw. Gleichwertigkeit identisch.	Für Kontrollstellen nach Konformität bzw. Gleichwertigkeit identisch.	U.a. die angewendeten Produktionsvorschriften.
Antragsdokumente	Technisches Dossier (u.a. Beschreibung der Implementierung der Titel II, III u. IV der Verordnung 834/2007.	Technisches Dossier (u.a. angewendete Produktionsstandards u. Kontrollsystem) inkl. detaillierter Vergleich mit Titeln III, IV u. V der EU-VO 834/2007.	Technisches Dossier (u.a. angewendete Produktionsstandards u. Kontrollsystem) inkl. detaillierter Vergleich mit Titeln III, IV u. V der EU-VO 834/2007.
Kontrolle durch Kommission	Kann vor Ort Überprüfungen durch unabhängige Experten oder EU-Beauftragte anordnen.	Kann vor Ort Überprüfungen durch unabhängige Experten oder EU-Beauftragte anordnen.	Kann vor Ort Überprüfungen durch unabhängige Experten oder EU-Beauftragte anordnen.
Jährliche Berichte	„Summary report“ (u.a. mit Akkreditierungsbericht u. Angaben zu Kontrollaktivitäten).	„Concise report“ (u.a. mit Akkreditierungsbericht, Aktualisierungen des technischen Dossiers, Beschreibung der Kontrollaktivitäten).	Aktualisierungen des technischen Dossiers und Angaben zu Kontrollaktivitäten der verantwortlichen Behörde.
Veröffentlichung der ersten Liste	Enthält nur Kontrollstellen, die ihren Antrag innerhalb von 36 Monaten nach Inkrafttreten der VO eingereicht haben.	Enthält nur Kontrollstellen, die ihren Antrag innerhalb von 12 Monaten nach Inkrafttreten der VO eingereicht haben.	-

Erklärung

Anhang 4: Angaben zu sieben Experteninterviews zur Drittlandsimportregelung.

Nr.	Name Interviewpartner	Datum	Dauer (Min.)	Beruf	Institution/ Tätigkeiten	Firma/
1	Albrecht Benzing	13. 4. 08	45	Agraringenieur	Geschäftsführer CERES GmbH (int. tätige Zertifizierungsstelle)	
2	Beate Huber	18. 4. 08	25	Agraringenieurin	FiBL (Beraterin für Gesetzgebung, Zertifizierung und Akkreditierung im Ökolandbau)	
3	Jutta Krawinkel	23. 4. 08	31	Agraringenieurin	BIOLATINA (Zertifizierungsstelle in Lateinamerika)	
4	Peter Grosch	25. 4. 08	55	Agraringenieur	BCS Öko-Garantie GmbH (int. tätige Zertifizierungsstelle)	
5	Dr. Jochen Neuendorff	7.5. 08	48	Agraringenieur	Geschäftsführer GfRS (in Deutschland tätige Zertifizierungsstelle)	
6	Dr. Ludger Klempt	9. 5. 08	47	Agraringenieur	Begutachter für Akkreditierungsstellen, Mitarbeiter GfRS	
7	Dr. Jürgen Banzhaf	9. 5. 08	62	Agraringenieur	Geschäftsführer PRECERT , Begutachter für Akkreditierungsstellen	

Anhang 5: Interviewleitfaden I (Interview 1 – 4)

<p>Briefing</p>	<p>Vorstellung Interviewerin, Erklärung zur Bachelorarbeit, Angaben zum Zeitrahmen des Interviews, Erlaubnis zum Aufnehmen erfragen, Vorstellung des Themas:</p> <p><i>In meiner Bachelorarbeit geht es um die neue Drittlandsregelung der EU-Öko-Verordnung. Ich möchte die Vor- und Nachteile der Konformität sowie der Gleichwertigkeit darstellen und dabei insbesondere auf zwei Aspekte eingehen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - die Umsetzbarkeit für die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Entwicklungsländern - die Verbrauchersicherheit <p><i>Im Rahmen dieser Bachelorarbeit befrage ich mehrere Experten zu ihren Einschätzungen. Im Folgenden würde ich Ihnen gern ein paar Fragen zu drei Themenkomplexen stellen: Beim ersten Themenkomplex geht es um die Gleichwertigkeit, beim zweiten um die Konformität und der Dritte beinhaltet weiterführende Fragestellungen.</i></p>
<p>Thematische Einführung</p>	<p><i>Die Importregelung der neuen EU-Öko-Verordnung wurde am 21.12.2006 veröffentlicht. Die Durchführungsbestimmungen liegen bislang nur als Entwurf vor. Grundsätzlich sieht die neue Regelung drei Möglichkeiten für die Zertifizierung in Drittländern vor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Durch ein als gleichwertig anerkanntes Drittland. - Durch eine anerkannte Kontrollstelle nach Gleichwertigkeit - Durch eine anerkannte Kontrollstelle nach Konformität <p><i>Die Konformität ist neu. Ich möchte mit Ihnen als erstes über die Gleichwertigkeit, die es schon in der alten Verordnung gab, sprechen.</i></p>
<p>Themenkomplex I: Gleichwertigkeit</p>	<p><i>Die EU-Verordnung sieht zwei Möglichkeiten vor, Drittlandsprodukte als gleichwertig zur Verordnung zu zertifizieren: Entweder ein ganzes Land mit einer Öko-Gesetzgebung ist anerkannt, oder eine einzelne Kontrollstelle.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Welche Vorteile sehen Sie bei der Zertifizierung nach Gleichwertigkeit? 2. Welche Nachteile sehen Sie bei der Zertifizierung nach Gleichwertigkeit? 3. Worin unterscheidet sich ihrer Meinung nach die Anerkennung von Drittländern von der Anerkennung einzelner Kontrollstellen? 4. Wie schätzen Sie die Umsetzbarkeit von Gleichwertigkeitszertifizierung in Bezug auf Entwicklungsländer ein? (Bitte begründen Sie ihre Einschätzung). 5. Wie schätzen Sie die Verbrauchersicherheit von gleichwertigen Öko-Produkten ein? (Bitte begründen Sie ihre Einschätzung).

<p>Themenkomplex II: Konformität</p>	<p><i>Neu an der Drittlandsregelung ist die Einführung der Möglichkeit, Produkte aus Drittländern „konform“, also genau nach den Vorgaben der EU-Öko-Verordnung zu zertifizieren.</i></p> <p>6. Welche Vorteile sehen Sie bei der Zertifizierung nach Konformität?</p> <p>7. Welche Nachteile sehen Sie bei der Zertifizierung nach Konformität?</p> <p>8. Wie schätzen Sie die Umsetzbarkeit der Konformitätszertifizierung in Bezug auf Entwicklungsländer ein? (Bitte begründen Sie ihre Einschätzung.)</p> <p>9. Wie schätzen Sie die Verbrauchersicherheit bei Konformitätszertifizierung in Entwicklungsländern ein? (Bitte begründen Sie ihre Einschätzung.) (I. Denken Sie, dass die Kontrollen in Entwicklungsländern funktionieren werden?)</p>
<p>Themenkomplex 3: Zusammenfassende und weiterführende Fragen</p>	<p>10. Denken Sie, dass es zwei Klassen von Ökoprodukten geben wird? Bitte begründen Sie ihre Einschätzung. (II. Handelt es sich um eine ungleiche Wahrnehmung, oder wird es wirkliche Qualitätsunterschiede geben?)</p> <p>11. Sollten Verbraucher Ihrer Meinung nach über den Unterschied informiert werden? (III. Sollte zum Beispiel auf dem Label „konform“ oder „gleichwertig“ stehen?)</p> <p>12. Was für Auswirkungen könnte die konforme Anwendung der EU-Verordnung auf Kleinbauern in Entwicklungsländern haben? (IV. Muss der Bauer den Standard kennen, nach dem er arbeitet?)</p> <p>13. Welche Maßnahmen sind ihrer Meinung nach nötig, damit wirksame Kontrolle und Zertifizierung in Entwicklungsländern stattfinden kann?</p> <p>14. Wie könnte Kleinbauern die EU-Verordnung vermittelt werden?</p> <p>15. Fallen Ihnen (noch mehr) Anforderungen ein, die in Drittländern relevant sind, in der EU-Verordnung aber nicht vorkommen? (z.B. Regelung der Nutzung von gerohdeten Urwaldflächen) (V. Ist dann der überhaupt Ökogedanke noch erhalten?)</p> <p>16. Welche Maßnahmen sind ihrer Meinung nach nötig, damit Gleichwertigkeit genügend Verbrauchersicherheit bietet? (VI. Ist der Codex Alimentarius eine ausreichende Grundlage dafür?)</p> <p>17. Sollte es einen globalen Standard geben oder viele lokale?)</p>
<p>Abschluss</p>	<p>18. Möchten Sie noch etwas hinzufügen?</p> <p><i>Bitte erzählen Sie kurz über ihren beruflichen Hintergrund und ihren Bezug zum Thema Öko-Zertifizierung.</i></p> <p><i>Vielen Dank, dass Sie sich für das Gespräch Zeit genommen haben.</i></p>

Anhang 6: Interviewleitfaden II (Interview 5 – 7)

<p>Briefing</p>	<p>Vorstellung Interviewerin, Erklärung zur Bachelorarbeit, Angaben zum Zeitrahmen des Interviews, Erlaubnis zum Aufnehmen erfragen, Vorstellung des Themas:</p> <p><i>In meiner Bachelorarbeit geht es um die neue Drittlandsregelung der EU-Öko-Verordnung. Ich möchte die Vor- und Nachteile der Konformität sowie der Gleichwertigkeit darstellen und dabei insbesondere auf zwei Aspekte eingehen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - die Umsetzbarkeit für die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Entwicklungsländern - die Verbrauchersicherheit <p><i>Im Rahmen dieser Bachelorarbeit befrage ich mehrere Experten zu ihren Einschätzungen. Im Folgenden würde ich Ihnen gern ein paar Fragen zu drei Themenkomplexen stellen: Beim ersten Themenkomplex geht es um die Gleichwertigkeit, beim zweiten um die Konformität und der Dritte beinhaltet weiterführende Fragestellungen.</i></p>
<p>Thematische Einführung</p>	<p><i>Die Importregelung der neuen EU-Öko-Verordnung wurde am 21.12.2006 veröffentlicht. Die Durchführungsbestimmungen liegen bislang nur als Entwurf vor. Grundsätzlich sieht die neue Regelung drei Möglichkeiten für die Zertifizierung in Drittländern vor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Durch ein als gleichwertig anerkanntes Drittland. - Durch eine anerkannte Kontrollstelle nach Gleichwertigkeit - Durch eine anerkannte Kontrollstelle nach Konformität <p><i>Die Konformität ist neu. Ich möchte mit Ihnen als erstes über die Gleichwertigkeit, die es schon in der alten Verordnung gab, sprechen.</i></p>
<p>Themenkomplex I: Gleichwertigkeit</p>	<p><i>Die EU-Verordnung sieht zwei Möglichkeiten vor, Drittlandsprodukte als gleichwertig zur Verordnung zu zertifizieren: Entweder ein ganzes Land mit einer Öko-Gesetzgebung ist anerkannt, oder eine einzelne Kontrollstelle.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie bei der Zertifizierung nach Gleichwertigkeit? 2. Worin unterscheidet sich ihrer Meinung nach die Anerkennung von Drittländern von der Anerkennung einzelner Kontrollstellen? 4. Wie schätzen Sie die Umsetzbarkeit von Gleichwertigkeitszertifizierung in Bezug auf Entwicklungsländer ein? (Bitte begründen Sie ihre Einschätzung). 5. Wie schätzen Sie die Verbrauchersicherheit von gleichwertigen Öko-Produkten ein? (Bitte begründen Sie ihre Einschätzung). 6. Kann es durch die Gleichwertigkeit zu stark abweichenden Standards kommen?

<p>Themenkomplex II: Konformität</p>	<p><i>Neu an der Drittlandsregelung ist die Einführung der Möglichkeit, Produkte aus Drittländern „konform“, also genau nach den Vorgaben der EU-Öko-Verordnung zu zertifizieren.</i></p> <p>7. Welche Vorteile sehen Sie bei der Zertifizierung nach Konformität?</p> <p>8. Wie schätzen Sie die Umsetzbarkeit der Konformitätszertifizierung in Bezug auf Entwicklungsländer ein? (Bitte begründen Sie ihre Einschätzung.)</p> <p>9. Wie schätzen Sie die Verbrauchersicherheit bei Konformitätszertifizierung in Entwicklungsländern ein? (Bitte begründen Sie ihre Einschätzung.) (I. Denken Sie, dass die Kontrollen in Entwicklungsländern funktionieren werden?)</p> <p>10. Glauben Sie, dass in Zukunft nach Konformität in Entwicklungsländern zertifiziert wird?</p> <p>11. Was halten Sie von solchen Produkten?</p>
<p>Themenkomplex 3: Zusammenfassende und weiterführende Fragen</p>	<p>12. Denken Sie, dass es zwei Klassen von Ökoprodukten geben wird? Bitte begründen Sie ihre Einschätzung.</p> <p>13. Sollten Verbraucher Ihrer Meinung nach über den Unterschied informiert werden?</p> <p>14. Was für Auswirkungen könnte die konforme Anwendung der EU-Verordnung auf Kleinbauern in Entwicklungsländern haben? (II. Gibt es Auswirkungen der neuen Drittlandsregelung auf Entwicklungsländer? III. Was sind die Hauptunterschiede der Bedingungen in Entwicklungsländern gegenüber der EU? IV. Sind lokale oder europäische Kontrollstellen besser geeignet? V. Haben lokale Zertifizierungsstellen durch die neue Drittlandsregelung bessere Chancen? VI. Wie wird die Zukunft aussehen (Konformität? Gleichwertigkeit?))</p> <p>15. Welche Maßnahmen sind ihrer Meinung nach nötig, damit wirksame Kontrolle und Zertifizierung in Entwicklungsländern stattfinden kann?</p> <p>16. Gibt es Aspekte, die in Drittländern relevant sind, in der EU-Verordnung aber nicht vorkommen? (Falls ja, welche?)</p> <p>17. Welche Maßnahmen sind ihrer Meinung nach nötig, damit Gleichwertigkeit“ genügend Verbrauchersicherheit bietet? (VII. Ist der Codex Alimentarius eine ausreichende Grundlage dafür?)</p> <p>18. Sollte es einen globalen Standard geben oder viele lokale?</p>
<p>Abschluss</p>	<p>19. Möchten Sie noch etwas hinzufügen?</p> <p><i>Bitte erzählen Sie kurz über ihren beruflichen Hintergrund und ihren Bezug zum Thema Öko-Zertifizierung.</i></p> <p><i>Vielen Dank, dass Sie sich für das Gespräch Zeit genommen haben.</i></p>