

Stakeholder-Partizipation und Stakeholder-Protest: Zur geplanten Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung

Christian Eichert, Alexander Zorn, Stephan Dabbert^{1,2}

Veröffentlicht in Agra-Europe 18/06, 02. Mai 2006

Einleitung

Kurz vor Weihnachten letzten Jahres hat die EU-Kommission den Entwurf einer neuen EU-Öko-Verordnung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Dieser Entwurf einer Verordnung, die die EU-Verordnung 2092/91 und deren Folgeverordnungen ersetzen soll, hat im Öko-Sektor – auch in Deutschland – erhebliche Kritik hervorgerufen. So spricht der Deutsche Bauernverband von einer „enormen Schwächung des Verbraucherschutzes“, die durch Bestimmungen des Entwurfs herbeigeführt werde. Der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) als Dachverband der ökologischen Erzeuger, Verarbeiter und Händler lehnt zusammen mit seinen Mitgliedern den vorliegenden Überarbeitungsentwurf grundsätzlich ab.

Bestätigt wurde die breite Ablehnung des Entwurfs zu einer neuen Verordnung bei einem Workshop im Rahmen des EU-Projektes ORGAP, der führende Repräsentanten des deutschen Öko-Sektors am 30. März 2006 in Berlin zusammenführte. Das Forschungs-Projekt ORGAP (Evaluation of the European Action Plan for Organic Food and Farming) ist insofern in Zusammenhang mit der neuen EU-Öko-Verordnung von besonderen Interesse als im Verordnungsentwurf explizit (und ungewöhnlich genug) auf dieses Projekt Bezug genommen wird: Seine Ergebnisse sollen in einem späteren Stadium bei der Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen zur Verordnung herangezogen werden. Der methodische Ansatz des Forschungsprojektes ORGAP betont sehr stark die Stakeholder-Integration. Daher erscheint es konsequent, dass die Teilnehmer an diesem Workshop die Anregung gaben, diesen Beitrag zu schreiben. Wir greifen Argumente aus dem Workshop auf, die uns besonders gewichtig erscheinen und stellen sie in einen konzeptionellen Rahmen. Konkrete Aussagen von Teilnehmern des nationalen ORGAP Workshops sollen die Debatte anregen und ergänzen; Zitate sind im Text kursiv hervorgehoben. Wir bedanken uns bei den Teilnehmern des Workshops; für den Inhalt dieses Beitrages sind jedoch nicht sie, sondern allein die Autoren verantwortlich.

Die vorgeschlagene Neufassung der EU-Öko-Verordnung ist eine konkrete Umsetzung des im Jahr 2004 beschlossenen Europäischen Aktionsplans für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau. Dort beziehen sich zahlreiche Aktionen auf diese Gesetzgebung, die definiert was unter ökologischem Landbau zu verstehen ist. Für den europäischen Öko-Sektor mit einem geschätzten jährlichem Umsatz von 10,5 bis 11 Milliarden € (für das Jahr 2003) ist die Bedeutung dieser Verordnung kaum zu überschätzen, stellt sie doch die entscheidende rechtliche Grundlage für Produktion, Verarbeitung und Handel dar. Insofern war es wenig überraschend, dass die EU-Kommission eine neue Verordnung vorlegen würde. Die Kritik aus dem Sektor bezieht sich im Wesentlichen auf das von der Kommission gewählte Verfahren und auf inhaltliche Kernpunkte der Verordnung.

¹ Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre, Universität Hohenheim (410a), 70593 Stuttgart.

² Die Erstellung dieses Manuskriptes wurde von der EU-Kommission im Rahmen des Projektes ORGAP (Evaluation of the European Action Plan for Organic Food and Farming; FP6, Specific Support Action, Vertrag Nummer 6591) unterstützt. Für den Inhalt sind allein die Autoren verantwortlich.

Um die Kritik an der neuen Verordnung besser einordnen zu können stellen wir sie in den Zusammenhang der Prinzipien des „Good Governance“ die die EU-Kommission als Maßstab für ihr eigenes Handeln entwickelt hat.

Prinzipien der Good Governance

Die EU-Kommission hat sich 2001 u.a. aufgrund der von ihr wahrgenommenen „Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern“ veranlasst gesehen, in einem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (EC 2001) Governance-Grundsätze festzuschreiben. Ziel der Governance-Reform ist, „die Politikgestaltung in der EU zu öffnen, damit die Menschen stärker einbezogen werden und die Verantwortlichkeiten klarer erkennbar sind“.³ Die Einbindung aller Akteure bzw. Stakeholder⁴ in den Rechtssetzungsprozess (Partizipation) ist ein wichtiger Grundsatz, zudem soll der Rechtssetzungsprozess beschleunigt werden. Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts soll flexibel gestaltet werden, um spezifischen regionalen Verhältnissen gerecht zu werden. Ein weiteres Ziel ist eine bessere Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, um die Funktion des Binnenmarktes und die Glaubwürdigkeit der Union zu stärken. Bevor die EU aktiv wird, sollte prinzipiell die Frage der Subsidiarität geklärt werden, also ob überhaupt gehandelt werden muss und wenn ja, ob dies auf Ebene der EU geschehen soll.

Die 5 Prinzipien der Good Governance der EU, die auch der Verankerung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dienen, lauten im Überblick:⁵

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

Untersucht man den Neuentwurf der EU-Öko-Verordnung und dessen Entwicklungsprozess hinsichtlich der Governance-Prinzipien der EU, so kann festgehalten werden, dass einige der im Weißbuch genannten Prinzipien Beachtung gefunden haben: Der Entwurf sollte sehr schnell – innerhalb eines halben Jahres – durchgesetzt werden und die Durchführung der Verordnung soll bei der Produktion ökologischer Lebensmittel flexibel regionalen und lokalen Besonderheiten angepasst werden. Durch eine europaweit einheitliche Kennzeichnung (entweder das EU-Logo oder alternativ eine Textmarke „EU-ökologisch“) will die Kommission einen funktionierenden Binnen-Ökomarkt sichern und den Handel mit Ökoprodukten erleichtern. Auf diesen Punkt gehen wir weiter unten ausführlich ein.

Betrachtet man den Rechtssetzungsprozess allerdings im Hinblick auf die Prinzipien Subsidiarität und Partizipation – die Einbindung der Akteure des Öko-Sektors –, so zeigt sich, dass diese Kriterien bisher zu wenig beachtet wurden. Während die Ausformulierung des Europäischen Aktionsplanes auf der Grundlage eines relativen breiten Konsultationsprozesses erfol-

³ EC (2001) S. 10.

⁴ Der EU-Sprachführer definiert ‚Stakeholder‘ als „Personen oder Organisationen, die ein Interesse an EU-Rechtsvorschriften und politischen Beschlüssen haben oder davon betroffen sind. Für die Europäische Kommission ist es wichtig, so viele ‚Stakeholder‘ wie möglich anzuhören, bevor sie neue Rechtsvorschriften oder politische Initiativen vorschlägt“ EU-Sprachführer (2006).

⁵ EC (2001)

ge, wurden bei der Umsetzung dieses Planes die Stakeholder kaum eingebunden. Der Entwurf wurde weitestgehend ohne direkte Konsultationen der Verbände des Öko-Sektors entwickelt.⁶ Dieser Umstand schlägt sich in der – bislang – kurzen Verfahrensdauer nieder und ist sicher eine der Ursachen für die vehemente Kritik die der EU-Kommission entgegenschlägt. Außerdem sieht der neue Entwurf zentrale Befugnisse bei der Umsetzung der Verordnung zukünftig in der Verantwortung der Kommission. Hier bemängelt der Sektor dass auch in Zukunft unzureichende Partizipationsmöglichkeiten bei der Entwicklung der für die alltägliche Praxis zentralen Durchführungsbestimmungen gegeben sein werden. (Über die Ausgestaltung dieser Durchführungsbestimmungen liegen derzeit offiziell noch keinerlei detaillierte Informationen vor.)

Vor dem Hintergrund des Good Governance sind die Prinzipien der Subsidiarität und der Stakeholder-Integration bei der Überarbeitung der Verordnung noch nicht hinreichend berücksichtigt. Daher werden diese Prinzipien im Hinblick auf die Überarbeitung im Folgenden noch einmal diskutiert und mögliche Lösungswege aufgezeigt.

Subsidiaritätsprinzip und EU-Öko-Verordnung

Seit Bestehen der Europäischen Union und ihrer Vorläufer ist das Subsidiaritätsprinzip in den Statuten implizit oder explizit enthalten.⁷ Es besagt, dass Entscheidungen auf einer möglichst „bürgernahen“ Ebene zu treffen sind. Die grundlegende Frage vor jeder politischen Aktion auf Gemeinschaftsebene ist, ob ein gemeinschaftliches Vorgehen angesichts nationaler, regionaler oder lokaler Handlungsmöglichkeiten überhaupt gerechtfertigt ist. Das Subsidiaritätsprinzip verpflichtet die EU damit sowohl zur Aktivität wie auch zur Selbstbeschränkung und stellt die Entscheidungsträger damit vor eine doppelte Aufgabe (Andersen und Woyke 2003).

Die bisherige EU-Öko-Verordnung gilt in allen Mitgliedstaaten allgemein und unmittelbar, d.h. die Regelung der gesetzlichen Grundlage für den ökologischen Landbau erfolgt auf gemeinschaftlicher Ebene. In anderen Feldern der Ökolandbau-Politik hingegen beschränkt sich die Kommission auf die Rahmensetzung und lässt den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum für eigene Aktivitäten. Dies hat dazu geführt, dass einzelne Mitgliedsstaaten und Regionen wichtige Akteure im Feld der Ökolandbau-Politik geworden sind, etwa indem sie nationale und regionale Aktionspläne zur Förderung des Ökologischen Landbaus aufgelegt haben. Aufgrund der Erfolge einiger dieser Aktionspläne (etwa in Dänemark oder durch das Bundesprogramm ökologischer Landbau in Deutschland) wurde der Wunsch nach einem Europäischen Aktionsplan laut, der die bereits bestehenden nationalen Aktivitäten ergänzen und mit diesen zusammenwirken soll.

Große Teile des Europäischen Aktionsplanes betreffen die Regelungen der EU-Öko-Verordnung. Dies ist dadurch erklärbar, dass die EU-Öko-Verordnung im direkten Zuständigkeitsbereich der Kommission liegt.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedsstaaten (in Deutschland in Folge der föderalen Struktur: die Bundesländer) für die Auslegung und den Vollzug bestimmter Aufgaben der EU-Öko-Verordnung wie der Kontrolle, zuständig. Diese Aufgabenteilung kann durch

⁶ Einziger Ansatz zur Partizipation des Sektors ist der im September 2005 von der Kommission kurzfristig veröffentlichte Fragenkatalog zur Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung, der den Verbänden eine dreiwöchige Frist zur Beantwortung einräumte.

⁷ Das Subsidiaritätsprinzip ist im Vertrag von Maastricht verankert (Protokoll zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Details der Anwendung sind im "Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" festgeschrieben. EC (2004).

ungleiche Auslegungen der EU-Öko-Verordnung zu unterschiedlichen Bedingungen für den Öko-Sektor führen.

Die derzeit gültige Verordnung ermöglicht es, mit Hilfe einer über dem europäischen Niveau liegenden nationalen Zertifizierung sich gegenüber ausländischen Wettbewerbern abzusetzen. So ist etwa in Großbritannien der Standard der Soil Association, einer privaten Label-Organisation der faktisch gültige Standard am Markt, was für Ökoproduzenten aus anderen Ländern, die lediglich nach der EU-Verordnung produzieren, Schwierigkeiten bereiten kann, nach Großbritannien zu exportieren.

Es ist damit offensichtlich, dass Subsidiarität bei den genannten Beispielen zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Die Frage in der gegenwärtigen Diskussion scheint jedoch zu sein, ob die Rücknahme der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips die richtige Antwort auf erschwerten Marktzugang ist.

Stakeholder-Einbindung und EU-Öko-Verordnung

Verschiedene Mitgliedstaaten (als jeweilige Ratsvorsitzende) aber auch die Kommission haben im Laufe der fünfjährigen Entwicklungsgeschichte des Europäischen Aktionsplans für den ökologischen Landbau Anstrengungen unternommen, den Öko-Sektor und die Öffentlichkeit mit einzubeziehen. Dass auch zahlreiche Anregungen auf den Konferenzen in Baden bei Wien 1999 und Kopenhagen 2001 sowie aus der bei der EU-Kommission angesiedelten Expertengruppe nicht aufgenommen wurden steht dieser Aussage nicht entgegen. Grundsätzlich war der Prozess hin zu einem gesamteuropäischen Aktionsplan durch den häufigen Austausch von Ideen und Kenntnissen mit den Sektorbeteiligten geprägt.

Dieser von der Anlage her partizipative Prozess besitzt gerade im Politikbereich Ökologischer Landbau tiefere Bedeutung, da der Sektor historisch staatsfern entstanden, organisiert und institutionalisiert war. Getragen wurde diese Entwicklung maßgeblich von einer sozialen Bewegung, die sich in vielen Fällen als Teil der Umweltbewegung verstand. Damit war wirtschaftliches Handeln oft auch umweltpolitisch motiviert. Erst Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts wurde der Ökologische Landbau in einigen Ländern seitens der Politik rechtlich definiert. Seit Einführung der EU-Verordnung im Jahre 1991 besitzt er eine „europäische Dimension“. Damit wechselte die Definitionsmacht über das, was ökologischer Landbau ist, in die Hand von Politik und Administration. Im Verlaufe der Entwicklung hatte allerdings der Sektor maßgeblichen Einfluss bei den häufigen Weiterentwicklungen der Verordnung.

Ganz offensichtlich ist es seit 1991 so, dass im Rahmen der Weiterentwicklung der bisherigen EU-Öko-Verordnung staatliches Handeln und nichtstaatliche Initiativen miteinander sinnvoll verknüpft wurden. Zwar gab es manche Kritik im Detail, aber grundsätzlich hatten sich Sektor und Politik auf einen konstruktiven Zusammenarbeitsprozess eingelassen, der von beiden Seiten akzeptiert wurde.

Die Diskussion um die neue Verordnung für den Ökologischen Landbau wirft allerdings die Frage auf, ob die Kommission ihrem eigenen Anspruch nach einer „gemeinsamen Anstrengung“ von Politik und Sektor gerecht wird oder ob tendenziell eine Abkopplung von der Bewegung des Ökologischen Landbaus erfolgt.

Eine tief greifende Veränderung des Zusammenwirkens zwischen EU-Kommission und dem Sektor ist sicher das Ausgliedern der bisherigen Anhänge der EU-Öko-Verordnung in Durchführungsbestimmungen. In diesen Anhängen sind die zahlreichen Einzelheiten geregelt, die

ganz praktisch definieren, was ökologischen Landbau eigentlich ausmacht. Diese Einzelheiten konnten bisher nur verändert werden, wenn die gesamte Verordnung verändert wurde. Dies Verfahren ist einerseits nicht sehr flexibel (aber doch flexibel genug, um zahlreiche Änderungen in der Vergangenheit zu ermöglichen), andererseits setzt es jede Änderung dem gesamten politischen Prozess und der öffentlichen Diskussion aus. Nach dem Entwurf der neuen Verordnung sollen diese Einzelheiten des ökologischen Landbaus in Durchführungsbestimmungen ihren Platz finden, die von der Kommission ohne Einschaltung des Rates erlassen werden können. Damit geht der potenzielle Einfluss des Sektors auf die konkreten Inhalte deutlich zurück. Hier findet mehr als nur eine Verwaltungsvereinfachung statt, vielmehr verschieben sich die Gewichte in der Frage, was Ökolandbau eigentlich ausmacht, deutlich zu Gunsten der EU-Kommission. Einige Akteure des Sektors haben diese Veränderungen in das drastische Bild gefasst, der Sektor werde entmündigt, ihm „*werde sein Kind weggenommen*“. Mit anderen Worten wird hier aus Sicht vieler Stakeholder durch Ausschalten des privaten Sektors eine staatliche Fremdbestimmung eingeleitet.

Aus Sicht mancher Akteure im Sektor entsteht dieses Bild auch dadurch, dass die EU-Kommission die Durchführungsbestimmungen bisher nicht zur öffentlichen Diskussion vorgelegt hat. Zudem fehlte eine klare Information der Öffentlichkeit, welche Bereiche in welcher Weise überarbeitet werden sollten sowie ein klarer Zeitplan, der eine genügende Konsultation des privaten Sektors vorsieht. Dies vermittelt einigen Beteiligten den Eindruck, dass sie zwar formal angehört werden, sie aber von dem politischen Prozess abgekoppelt sind. „*Für den Sektor wird ein Sandkasten zur Beschäftigung mit sich selbst aufgestellt; im Hintergrund werden seitens der EU bzw. der Kommission andere Ziele verfolgt*“.

Manche Diskutanten unterstellen folglich, dass die EU-Kommission mit der Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung Ziele verfolgt, die mit den im europäischen Aktionsplan für den ökologischen Landbau proklamierten Zielen („Nachhaltiges Wachstum des Öko-Sektors“) nicht übereinstimmen: sie sehen die „*Marktlastigkeit des aktuellen Entwurfes*“ als Resultat einer erfolgreichen Lobbyarbeit des konventionellen Lebensmittelhandels. Befürchtet wird von diesen Diskutanten die Aufweichung bestehender Normen und der Verlust ihrer ideellen Werte. Außerdem wurde die Befürchtung geäußert, dass die Ausarbeitung des Entwurfs durch einen „*Streit um Zuständigkeiten*“ zwischen Europäischen Behörden (Generaldirektion Landwirtschaft und Generaldirektion Verbraucherschutz und Gesundheit) „*überlagert*“ und in der Folge der Öko-Sektor geschwächt wird.

Die Entwicklung des Öko-Sektors baut auf der Arbeit der Verbände auf. Die Autoren sehen die Gefahr, dass die Bedeutung der Verbände als Träger der Werte und Ideen bei einer Realisierung des aktuellen Entwurfs gemindert würde und damit der Ökolandbau einen Teil seiner Identität verlieren würde.

Um eine erfolgreiche Stakeholder-Integration zu gewährleisten, sollte seitens der Kommission im Rahmen einer Situationsanalyse zunächst die Frage geklärt werden, wer die Beteiligten und Betroffenen des Sektors Ökologischer Landbau sind. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob die vermehrt in den Markt eintretenden discountorientierten Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft als Teil der Bewegung zu sehen sind oder ob sich eine Sektorbeteiligung an anderen Ausprägungen (Teilnahme an der Debatte, Einsatz für die Entwicklung des Sektors o.Ä.) ablesen lässt. Aus Sicht der Autoren ist es für die Debatte notwendig, die spezifische Struktur des Öko-Sektors anzuerkennen. Die Kommission sollte ihr Verständnis bezüglich der relevanten Stakeholder offen kommunizieren. Eine gleichberechtigte Berücksichtigung aller Akteure bei der Formulierung politischer Ziele ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik für den Ökolandbau. Ansätze für eine Eingrenzung der Stakeholder liefert das EU-Forschungsprojekt „Organic Revision“ (2006).

Es zeichnet sich ab, dass die österreichische Regierung als Ratsvorsitzende – vermutlich unter dem Eindruck der Proteste – von dem ursprünglichen Plan abgerückt ist, während ihrer derzeitigen Ratspräsidentschaft (bis Ende Juni 2006) den Neuentwurf zu beschließen. Geplant ist in der Ratsarbeitsgruppe, bis Ende Juni in zwei weiteren Sitzungen den überarbeiteten Entwurf zu diskutieren (v.a. „Grundsätze und Grundregeln“). Dieser soll soweit gebracht werden, dass in der zweiten Jahreshälfte unter der finnischen Ratspräsidentschaft weiter daran gearbeitet werden kann. Diese aktuelle Entwicklung kann folglich als Chance für die Sektorbeteiligten gesehen werden, sich an einem konstruktiven Prozess zur Überarbeitung oder Neugestaltung von vielfach kritisierten Punkten der EU-Öko-Verordnung zu beteiligen.

Einbindung des Öko-Landbaus in die allgemeine Futter- und Lebensmittelkontrolle (VO 882/2004)

Die Öko-Zertifizierung nach EU-Verordnung ist ein eigenständiger Zertifizierungsbereich, der sich erst Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts von den Anbauverbänden des ökologischen Landbaus abgelöst hat. Da allerdings die Anbau-Verbände auch weiterhin selber nach eigenen Richtlinien (die über die Anforderungen der EU-Verordnung hinausgehen) zertifizieren, bestehen für den verbandsgebundenen Teil des Öko-Sektors (der in Deutschland 2004 knapp 70 % der Öko-Fläche ausmachte) organisatorisch enge Beziehungen zwischen der Kontrolle nach EU-Verordnung und der Kontrolle nach privaten Verbandsrichtlinien. Bei der Kontrolle nach der EU-Verordnung wurde bisher einem Public-Private-Partnership-Ansatz (PPP) gefolgt: Die öffentliche Verwaltung beauftragt (meist privatwirtschaftlich tätige) Zertifizierungsunternehmen mit der Kontrolle ökologisch produzierender oder verarbeitender Betriebe.

Die „doppelte“ Zertifizierung, die in diesem System für einen Großteil der Betriebe durchgeführt wird, kann damit erklärt werden, dass die zusätzliche Zertifizierung nach privatwirtschaftlichen Richtlinien die Möglichkeit eröffnet, den Öko-Markt über Marken wie Demeter und Bioland weiter zu segmentieren. Dies kann für diese Marken verbesserte Vermarktungschancen beinhalten, da sie sich als Premium-Öko-Produkte positionieren können. Zum anderen bietet es auch den Vorteil, dass bei etwaigen Skandalen, die nur bestimmte Teile des Öko-Marktes betreffen, eine klarere Kommunikation zum Verbraucher über nicht betroffene Teile möglich ist. Von Bedeutung ist darüber hinaus, dass auch die Zertifizierung nach der EU-Verordnung bisher nicht Teil der allgemeinen staatlichen Lebensmittelaufsicht war.

Seit Anfang 2006 regelt die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 die Einbindung des Ökologischen Landbaus in die allgemeine Lebens- und Futtermittelkontrolle. Die Struktur der bestehenden Verordnung (EG) Nr. 882/2004 birgt für die aktuell in den meisten EU-Ländern bestehende Aufgabenverteilung (PPP) erhebliche Risiken. Noch ist nicht vollständig klar, wie die Einbindung des Öko-Sektors in diese Verordnung erfolgen soll. Ein Modell sieht vor, dass die Öko-zertifizierung dem System der staatlichen Futter- und Lebensmittelkontrolle eingegliedert wird. Dies würde bedeuten, dass die bisherige Aufgaben-Aufteilung zwischen staatlicher Kontrolle und privatwirtschaftlicher Durchführung nicht mehr fortbestehen würde; es käme zu einem Paradigmenwechsel (Gerber 2006). Möglicherweise kann die derzeit praktizierte Arbeitsteilung zwischen privaten Kontrollstellen und staatlicher Aufsicht aber auch unter der Verordnung 882/2004 fortbestehen. Immerhin ist vorgesehen (Artikel 63, Abs 2), dass zur Berücksichtigung des besonderen Charakters der Verordnungen für den ökologischen Landbau spezifische Maßnahmen erlassen werden können, „in denen die erforderlichen Abweichungen von den Bestimmungen der vorliegenden Verordnung und die erforderlichen Anpassungen an diese Bestimmungen vorgesehen werden“, d.h. es gibt die Möglichkeit eine Sonderregelung für den ökologischen Landbau zu etablieren.

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

Kennzeichnung und Information

Der neue Verordnungsentwurf schlägt ausdrücklich vor, auf dem Etikett „die Angabe eines einfachen standardisierten Textfragments **EU-ÖKOLOGISCH** bzw. **EU-BIOLOGISCH** verbindlich zu machen.“ Von dieser Anforderung wird nur abgewichen, wenn das Erzeugnis, das EU-Öko-Logo („Ähre“) trägt oder es zwar ein Öko-Produkt ist, nicht jedoch aus der Europäischen Gemeinschaft stammt. Dieser Vorschlag liegt nahe an dem, was Richter (2004) als Kennzeichnung vorgeschlagen hat und lässt sich auch aus Beiträgen der Konferenz in Kopenhagen 2001 ableiten. Im Unterschied zum deutschen Biosiegel wäre diese Art der Kennzeichnung nicht freiwillig und nur auf die aus der EU stammenden Erzeugnisse beschränkt. Diese für den Konsumenten wesentlich „trockenere“ Kennzeichnung würde weniger Gefahr als das Biosiegel bergen, sich zu einer eigenen Marke zu entwickeln.

Für sich genommen hätte diese minimale Kennzeichnung auf europäischer Ebene sicher keine Proteststürme hervorgerufen. Zwar besteht eine offensichtliche Ungleichbehandlung in der Kennzeichnung zwischen den aus der EU stammenden Produkten und den importierten Öko-Produkten, die als Äquivalent zertifiziert sind. Dieser Punkt wird jedoch in der Debatte kaum aufgebracht.

Besonders gravierend ist für die Sektorbeteiligten diese einheitliche Kennzeichnung im Zusammenhang mit den in der Verordnung vorgesehenen Regelungen im Hinblick auf private Logos und Konformitätszeichen. Die Kommission formuliert ausdrücklich das Ziel „den Spielraum für private Logos und Konformitätszeichen weiter (zu) reduzieren.“ Dieses Ziel wird insbesondere durch zwei Arten von Maßnahmen verfolgt.

Zum Einen enthält der Entwurf der Verordnung Vorschriften, die es gegenüber der derzeitigen Situation wesentlich erschweren, eine differenzierte Premiumpositionierung eines bestimmten Öko-Segments zu erreichen. Ausdrücklich soll es verboten werden herauszustellen, dass ein bestimmtes Bündel von Standards – etwa eines Anbauverbands – besser, strenger oder höherwertiger als dasjenige der allgemeinen Standards sei.

Zum Anderen enthält der Verordnungsentwurf Vorschriften, die den Zugang zu privaten Logos und Konformitätszeichen für solche Produkte, die gleichwertige Standards erfüllen, erleichtern. Hier hat die Kommission ganz offensichtlich Fälle wie die Soil Association in England im Auge, die etwa nach eigenen Angaben 80% des englischen Marktes zertifiziert und in ihren Richtlinien einige sehr spezifische Vorschriften macht, die von EU-Produzenten in anderen Mitgliedsstaaten häufig nicht erfüllt werden. In einem solchen Fall müsste in Zukunft die Soil Association nachweisen, dass der Standard für das zu importierende Produkt nicht dem Soil Association Standard entspräche. Da das Logo der Soil Association privatwirtschaftliches Eigentum ist, ist dies ein zumindest ungewöhnlicher Ansatz der Kommission.

Nimmt man die drei Elemente

- Kennzeichnungspflicht mit dem Textfragment EU-ÖKOLOGISCH,
- Erschwerung der Positionierung von „Premium-Öko“ sowie
- erleichterter Zugang zu privaten Logos

zusammen, lässt sich ein Teil des Proteststurms des privatwirtschaftlichen Öko-Sektors verstehen. Insgesamt würde dies eine Minderung des Wertes bestehender Öko-Verbandszeichen und Logos bedeuten, in die zum Teil seit Jahrzehnten beträchtliche Anstrengungen investiert wurden.

Unklar bleibt auch das Verhältnis der geplanten EU-Kennzeichnungspolitik etwa zum deutschen Biosiegel. Die Art der Einführung und der Erfolg des deutschen Biosiegels wird von der Kommission als beispielhaft für eine positive Maßnahme zur Belebung des Öko-Markts angesehen. Trotzdem würde das deutsche Biosiegel mit Einführung der neuen Kennzeichnungspflicht inhaltlich eigentlich überflüssig werden. Trotzdem ist nicht zu erwarten, dass das Biosiegel, das mittlerweile auf einem Drittel des europäischen Öko-Marktes sehr gut etabliert ist, verschwinden würde; dazu ist es beim Verbraucher einfach zu gut bekannt. Es ist nicht erkennbar, dass es von Seiten der EU-Kommission zu dieser Problematik im Vorfeld der Erstellung des Entwurfs der neuen Verordnung Überlegungen gegeben hat.

Der Verordnungsentwurf beschreibt als ein Hauptanliegen, „auf dem Binnenmarkt die handelsbehindernde Wirkung einer mehrfachen Zertifizierung durch öffentliche und private Stellen zu verringern.“ Tatsächlich lassen sich ja etwa in England (oder in Schweden) Öko-Produkte praktisch nur dann verkaufen, wenn sie unter dem Siegel der Soil Association (bzw. der KRAV, der dominierenden Kontrollorganisation in Schweden) angeboten werden. Um dies zu erreichen, ist für viele ausländische Produkte eine weitere Zertifizierung notwendig. Die marktbeherrschende Stellung z. B. der Soil Association geht jedoch auf geschicktes Marketing ihres Logos und auf das Verbraucherverhalten zurück. Es handelt sich also nicht um ein Handelshemmnis, sondern um das Ergebnis von Handlungen eines sehr erfolgreichen Marktteilnehmers. Diesen Marktteilnehmer dadurch zu bestrafen, dass jedermann, der behauptet seine Richtlinien zu erfüllen, Zugang zu dem Logo erhält, scheint fragwürdig. Das von der Kommission gewählte Mittel, den Zugang – etwa zu dem Logo der Soil Association – zu erleichtern und die Beweislast, dass die Standards der Soil Association nicht erfüllt sind, bei der Soil Association abzulagern, erscheint in diesem Zusammenhang als eine unangemessene Vorgehensweise. Zwar ist es wahr, dass im Falle Großbritanniens (und ähnliches gilt für Dänemark und Schweden) der Markteintritt durch die faktische Dominanz eines weithin bekannten Logos sehr erschwert ist, aber dies erscheint für sich genommen noch kein ausreichender Grund für die geplanten Schritte der EU-Kommission, die deswegen auch von KRAV (2006) als „konfiskatorisch“ bezeichnet werden.

Eine einheitliche Kennzeichnung durch eine Bezeichnung „EU-ÖKOLOGISCH“ ließe sich unserer Überzeugung nach rechtfertigen (vgl. auch Dabbert et al. 2001). Dies würde sicher zu einer gewissen Erleichterung des Handels führen. Ob die Auswirkungen auf eine Ausweitung des Gesamtmarktes den doch recht positiven Erfahrungen in Deutschland entsprechen würden, ist nicht sicher. Schließlich ist z. T. in anderen EU-Ländern die Zersplitterung des Öko-Marktes weniger weit fortgeschritten als sie es in Deutschland im Jahr 2001 war. Auf Grund der mittlerweile gemachten Erfahrungen mit der Gefahr der „emotionalen Aufladung“ des deutschen Biosiegels zur Marke und der unmittelbaren Konkurrenz, in die der Staat dabei mit privaten Markeninhabern treten kann, sollte darauf geachtet werden, dass dieses Textfragment als sachliche, unemotionale Kennzeichnung genutzt wird. Die Freiheit, private Öko-Standards und Öko-Marken zu entwickeln, die über dem gesetzlichen Mindestmaß liegen, sollte nicht eingeschränkt werden.

Fazit

Unter dem Strich lässt sich festhalten, dass durch den Kommissions-Entwurf keine staatliche Fremdbestimmung durch Ausschalten des Öko-Sektors stattgefunden hat. Vielmehr zeigen sich – auch als Ergebnis der Proteste – aktuell positive Ansätze für eine gemeinsame Anstrengung, den Ökolandbau voranzubringen (Stakeholder-Meeting am 27.03. in Brüssel, Kommunikation mit dem Sektor). So hat die Kommission in einem intern kursierenden überarbeiteten Entwurf der Öko-Verordnung bereits einige der von den Sektorbeteiligten vorgebrachten Verbesserungsvorschläge berücksichtigt. Zudem zeichnet sich ab, dass Kommission und Rat sich für die weitere Ausarbeitung mehr Zeit nehmen werden, was die Chancen der Stakeholder-Partizipation weiter erhöht.

Als handlungsleitende Prinzipien sollten Subsidiarität und Public-Private-Partnership in der weiteren Entwicklung besondere Bedeutung beigemessen werden. Das europäische Modell für die Regulierung des Öko-Sektors mit beträchtlichem Staatseinfluss ist schließlich nur eine denkbare Variante. Australien und Kanada sind Beispiele, in denen sich der Staat viel stärker zurückhält und auf privatwirtschaftliche Lösungen setzt. International geht der Trend bei der Regulierung des Öko-Sektors zu mehr Subsidiarität. Diesem Trend sollte sich Europa nicht verschließen und in diesem Sinne sein Modell der Regulierung des Öko-Sektors weiterentwickeln.

Literaturverzeichnis

- Andersen, Uwe, Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., aktual. Aufl. Opladen: Leske+Budrich 2003. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003. <http://www.bpb.de/wissen/06701398267020876160471336933330,0,0,Subsidiarität%E4t.html#art0> (Abruf 7.4.2006).
- Dabbert, Stephan, Raffaele Zanolì und Nic Lampkin (2001): Proceedings – Organic Food and Farming. Towards Partnership and Action in Europe. S. 149-161. The Danish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, Copenhagen.
- EC (2001): Europäisches Regieren – ein Weissbuch. http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf, abgerufen am 10.04.2006.
- EC (2004): Amtsblatt der Europäischen Union C 310/207 vom 16.12.2004. „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“.
- EU-Sprachführer (2006): http://europa.eu.int/abc/eurojargon/index_de.htm. (Abruf am 10.04.2006.)
- Gerber, Alexander (2005): Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die ökologische/ biologische Erzeugung und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen vom Dezember 2005. BÖLW, Berlin. http://www.fibl.net/aktuell/monatsbild/2006/documents/Stellungnahme_Revision_E_U-Oeko-VO_060201.pdf (Abruf 7.4.2006).
- IFOAM EU (2006): Position Paper on the “Proposal for a Council Regulation on organic production and labelling of organic products” vom 27.02.2006. http://www.ifoam.org/about_ifoam/around_world/eu_group/pdfs/IFOAMEU_Revision_on_positionpaper_27.02.2006.pdf (Abruf 10.4.2006).
- KRAV (2006): KRAV's response to request for comments on the Proposal for regulation on organic production and labelling of organic products. Uppsala, 7.2.2006. http://arkiv.krav.se/arkiv/internationellt/answereeg2092_91.pdf (Abruf am 7.4.2006).
- Organic Revision (2006): Recommendations for the revision of the Council regulation on organic production. Veröffentlichung auf der Projekthomepage vom 30.03.2006. <http://www.organic-revision.org/dissim/reg/index.html#Anchor-Differen-52706> (Abruf 7.4.2006).
- Richter, Toralf (2004): Are the organic consumer labels conveying the right message? European Hearing on Organic Food and Farming - Towards a European Action Plan. http://orgprints.org/2657/01/richter-2004-action-plan-publikation_powerpoint.pdf (Abruf 10.04.2006).