



**Überprüfung der bestehenden Gesetze im Hinblick
auf potenzielle Hemmnisse für die erfolgreiche
Weiterentwicklung der Verarbeitung
ökologischer Erzeugnisse**

Herausgeberin:

Geschäftsstelle Bundesprogramm Ökologischer Landbau
in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)
Ferdinand-Lassalle-Straße 1-5, 53175 Bonn

Tel.: +49 228 6845-280 (Zentrale)

Fax: +49 228 6845-787

E-Mail: geschaeftsstelle-oekolandbau@ble.de

Internet: www.bundesprogramm-oekolandbau.de

Finanziert vom Bundesministerium für
Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau

Auftragnehmer:

Öko-Institut e.V.

Dieses Dokument ist über <http://forschung.oekolandbau.de> verfügbar.



Überprüfung der bestehenden Gesetze im Hinblick auf potenzielle Hemmnisse für die erfolgreiche Weiterentwicklung der Verarbeitung ökologischer Erzeugnisse

Endbericht

Fördernummer: 514-43.60/02OE335

Betreuerin bei der BLE: Dr. Michaela Filipini

Im Auftrag der
**Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE),
Ferdinand-Lassalle-Str. 1-5, 53175 Bonn**

Darmstadt & Freiburg, den 05. Januar 2004

 **Öko-Institut e.V.**

Institut für Angewandte Ökologie • Institute for Applied Ecology • Institut d'écologie appliquée

**Geschäftsstelle
Freiburg**

Postfach 62 26
D-79038 Freiburg
Tel.: 07 61 / 45 29 5-0
Fax: 07 61 / 45 54-37

**Büro
Darmstadt**

Elisabethenstr. 55-57
D-64283 Darmstadt
Tel.: 0 61 51 / 81 91-0
Fax: 0 61 51 / 81 91-33

**Büro
Berlin**

Novalisstr. 10
D-10115 Berlin
Tel.: 0 30 / 28 04 86-80
Fax: 0 30 / 28 04 86-88

Überprüfung der bestehenden Gesetze im Hinblick auf potenzielle Hemmnisse für die erfolgreiche Weiterentwicklung der Verarbeitung ökologischer Erzeugnisse

Endbericht

Autoren:

RA Andreas Hermann LL.M., Darmstadt

Dipl.-Biol. Ruth Brauner, Freiburg

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Methodik und Darstellung	5
3	Hemmnisse und Lösungsvorschläge	6
3.1	Produktgruppenübergreifende Hemmnisse	6
3.1.1	Kennzeichnungs- und Kenntlichmachungsvorschriften	6
3.1.2	Hygienefragen (HACCP-Konzept)	6
3.2	Vorschriften der EU-Öko-Verordnung	10
3.2.1	Anhang VI der EU-Öko-Verordnung	11
3.2.1.1	Das Verfahren der Neuzulassung von Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffen	13
3.2.1.2	Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs (Anhang VI Teil A EU- Öko-VO)	14
3.2.1.3	Verarbeitungshilfsstoffe (Anhang VI Teil B EU-Öko-VO)	18
3.2.1.4	Konventionelle landwirtschaftliche Zutaten (Anhang VI C EU-Öko- VO)	19
3.2.1.5	Die Führung des Anhangs VI Teil C als Hemmnis?	21
3.2.2	Amtl. Lebensmittelüberwachung und Kontrollstellen	22
3.2.2.1	Das Kontrollsystem der Öko-Kontrollstellen	22
3.2.2.2	Die Amtliche Lebensmittelüberwachung	23
3.2.2.3	Regelmäßige Kontrollen der Öko-Kontrollstellen und amtl. Lebensmittelüberwachung	25
3.2.2.4	Die Kontrollkosten aufgrund von Öko-Kontrollen	27
3.2.3	Hemmnisse bei der Verwendung von Öko- Kennzeichnungen	28
3.3	Produktgruppen	29
3.3.1	Brot und Backwaren	29
3.3.2	Fleisch und Fleischerzeugnisse	29
3.3.2.1	Bauliche Anforderungen an handwerkliche Betriebe	30
3.3.2.2	Zugelassene und registrierte Betriebe	32
3.3.2.3	Hemmnisse durch BSE	34
	Warmfleischverarbeitungsverfahren	35
	Ermöglichung der Warmfleischverarbeitung	37
	Entsorgungskosten für Risikomaterial	37
3.3.2.4	Verwendung von Nitritpökelsalz	38
3.3.2.5	Vorschlag zur Beseitigung des Hemmnisses	40
3.3.3	Milch und Milcherzeugnisse	40
3.3.3.1	Milchreinigung	41
3.3.3.2	Frischmilchherstellung	43
3.3.3.3	Käseerzeugnisse	44
3.3.3.3.1	Bauliche Voraussetzungen	44
3.3.3.3.2	Reifegestelle	45
3.3.3.3.3	Pasteurisierung	47
3.3.3.3.4	Auslegungsspielraum	50
3.3.3.3.5	Bestehende Ausnahmeregelungen	50
3.3.3.4	Vorschläge zur Verminderung der Hemmnisse	53

3.3.4	Säuglingsnahrung.....	55
3.3.5	Getränke und Brauereierzeugnisse.....	56
3.3.6	Fisch- und Fischereierzeugnisse.....	57
3.3.7	Süßwaren	59
3.3.8	Tee/Gewürze/Öle	59
3.3.9	Gemüse und Obst.....	59
3.3.10	Convenience-Lebensmittel	59
3.3.11	Teigwaren.....	60
4	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	61
4.1	Hemmnisse durch die EU-Öko-Verordnung	61
4.1.1	Verfahren der Neuzulassung von Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffen in die Teile A und B des Anhangs VI EU-Öko-Verordnung.....	61
4.1.2	Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs (Anhang VI Teil A EU-Öko-VO).....	61
4.1.3	Konventionelle landwirtschaftliche Zutaten (Anhang VI C EU-Öko-VO).....	62
4.2	Verbesserung des Zusammenwirkens von amtlicher Lebensmittelüberwachung und Öko-Kontrollstellen	62
4.3	Hemmnisse im Produktbereich Fleisch und Fleischerzeugnisse	64
4.3.1	Bauliche Anforderungen an zugelassene Betriebe.....	64
4.3.2	Hemmnisse durch die BSE-Regelungen.....	64
4.3.3	Zugelassene und registrierte Betriebe.....	65
4.3.4	Nitritpökelsalz.....	66
4.4	Hemmnisse im Produktbereich Milch und Milcherzeugnisse.....	66
4.5	Hemmnisse bei der Herstellung von Säuglingsnahrung	67
5	Soll/Ist-Vergleich der Projekt-Ziele und Darstellung des Projektverlaufs.....	69
5.1	Soll/Ist-Vergleich der Projekt-Ziele.....	69
5.2	Darstellung des Projektverlaufs.....	71
6	Weiterer Handlungs- und Forschungsbedarf	74
7	Ausblick	75
8	Literatur	76
9	Anhänge:	78
9.1	Anhang I: Auswertung der Fragebögen	78
9.1.1	Angaben zum Unternehmen	78
9.1.2	Produktgruppenübergreifende Fragen	79
9.1.3	Frage zu Hygienevorschriften	81
9.1.4	Kennzeichnungs- und Kenntlichmachungsvorschriften	83
9.1.5	Fragen im Zusammenhang mit Vorschriften für den ökologischen Landbau	84

9.1.6	Produktgruppenspezifische Fragen	90
9.1.6.1	Fleisch und Fleischerzeugnisse	90
9.1.6.2	Süßwaren	91
9.1.6.3	Milch- und Milcherzeugnisse	92
9.1.6.4	Convenience-Lebensmittel	92
9.1.6.5	Fisch- und Fischerzeugnisse, Krusten, Schalen- und Weichtiere	93
9.1.6.6	Säfte, Getränke und Bierzeugnisse	93
9.1.6.7	Obst und Gemüse	94
9.1.6.8	Brot- und Backwaren	94
9.1.7	Weitere Anmerkungen zu rechtlichen Hemmnissen, die nicht vom Fragebogen erfragt wurden	94
9.2	Anhang II: Der Fragebogen	96
9.3	Anhang III: Unternehmen, an die ein Fragebogen verschickt wurde	104

1 Einleitung

Die Lebensmittelproduktion in der OECD und in anderen Ländern hat sich in den letzten 30 bis 40 Jahren zu einem hochindustrialisierten Prozess entwickelt. Die damit einhergehende Entfremdung der VerbraucherInnen von ihren Lebensmitteln und die mit der industriellen Lebensmittelherstellung verbundenen Fehlentwicklungen waren mit ein Grund für den seit langem stetig ansteigenden Anteil des ökologischen Landbaus an der Agrarproduktion. Mit der sogenannten „Agrarwende“, dem Wechsel in der Agrarpolitik hin zu einem ökologischen Landbau, soll der Anteil des ökologischen Landbaus in Deutschland auf 20 % gesteigert werden. Welche rechtlichen Hemmnisse bei der ökologischen Lebensmittelverarbeitung diesem Ziel entgegenstehen können, ist Untersuchungsgegenstand dieses Gutachtens. Dazu sollen die rechtlichen Hemmnisse im Bereich der Hygiene-, Kennzeichnungs- und Herstellungsverfahren ökologischer Lebensmittel analysiert und Lösungsvorschläge für die identifizierten Probleme unterbreitet werden. Es werden sowohl die konventionellen Vorschriften als auch die ökologischen Regelungen der EU-Öko-Verordnung 2092/91/EWG überprüft. Die Untersuchung behält dabei im Auge, dass bei der angestrebten Steigerung des Marktanteils ökologischer Lebensmittel, durch die Steigerung der Produktionsmengen, aber auch bei der Erweiterung der Produktpalette, einerseits die Lebensmittelsicherheit und andererseits die Erwartungen der VerbraucherInnen an ökologische Lebensmittel in Ausgleich zu bringen sind. Dies gilt um so mehr, als das Vertrauen der VerbraucherInnen in ökologische Lebensmittel gegenüber den konventionellen Lebensmitteln ein ausschlaggebender Kauffaktor ist. Das Vertrauen der VerbraucherInnen in die durch die Vorgaben der EG-Öko-VO definierte Qualität von Öko-Produkten ist zu schützen. Dieses ist eine wesentliche Grundlage für die weitere Ausdehnung des ökologischen Landbaus in Deutschland.

2 Methodik und Darstellung

In diesem Gutachten werden die Vorschriften zu Hygiene-, Kennzeichnungs- und Herstellungsverfahren ökologischer Lebensmittel auf bestehende oder potenzielle rechtliche Hemmnisse für eine weitere Entwicklung und Ausdehnung der ökologischen Lebensmittelwirtschaft analysiert. Die Hemmnisse wurden durch Literaturrecherche, eine Befragung von ökologischen Lebensmittelherstellern mittels Fragebogen¹ und durch Interviews mit ökologischen Herstellern ermittelt. Anschließend wurde ein Workshop durchgeführt, in dem ausgewählte Hemmnisse aus dem Bereich der Milch und Milcherzeugnisse sowie Fragen des Zusammenwirkens von amtlicher Lebensmittelüberwachung und der Öko-Kontrollstellen bei der Überwachungstätigkeit diskutiert wurden. Ebenso wurden die Lösungsvorschläge für die ausgewählten Hemmnisse kritisch beleuchtet. Die Ergebnisse sind in den Endbericht eingegangen.

Ein Schwerpunkt der Hemmnisanalyse liegt auf der Hypothese, dass sich die rechtlichen Kriterien für die Lebensmittelverarbeitung im Wesentlichen an den Bedürfnissen von großen Verarbeitungseinheiten orientieren. Diese Standards und Anforderungen werden häufig im Eins-zu-Eins-Maßstab auf kleinere Verarbeitungseinheiten und auch regionale Anbieter übertragen. In diesem Fall kann es zu strukturellen Benachteiligungen von kleinen und mittleren (ökologischen) Unternehmen kommen, da diese sich die für große Betriebe notwendigen hohen technischen Hygienestandards häufig aufgrund hoher Investitionen nicht leisten können. Betroffen sind nicht ausschließlich die ökologisch produzierenden Betriebe, sondern alle kleinen und handwerklich arbeitenden Betriebe. Da es sich jedoch gerade bei ökologischen Produzenten sehr oft um solche handwerklichen, kleinen Betriebe handelt, kann hier die regionale ökologische Produktion betroffen sein.

Bei der Darstellung der Hemmnisse wird unterschieden zwischen produktübergreifenden und produktgruppenspezifischen Hemmnissen. Da nicht nur in den konventionellen Lebensmittelvorschriften Hemmnisse für die Weiterentwicklung der ökologischen Lebensmittelverarbeitung liegen können, sondern auch in den Regelungen für die ökologische Verarbeitung der Anbauverbände und der EU-Öko-Verordnung, werden diese ebenso untersucht. Analysiert werden allerdings nur Hemmnisse, die in der EU-Öko-Verordnung begründet sein können.

Die Ergebnisse dieser Analyse und Verbesserungsvorschläge sind in diesem Endbericht zusammengefasst.

¹ Siehe Anhänge 9.1 und 9.2.

3 Hemmnisse und Lösungsvorschläge

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Hemmnisanalyse sowie mögliche Lösungsvorschläge zum Abbau der Hemmnisse vorgestellt.

3.1 Produktgruppenübergreifende Hemmnisse

3.1.1 Kennzeichnungs- und Kenntlichmachungsvorschriften

Unter diesem Punkt werden die konventionellen Kennzeichnungs- und Kenntlichmachungsvorschriften untersucht.² Dabei steht die Los-Kennzeichnungs-Verordnung (LKV)³ im Mittelpunkt. Nach dieser Vorschrift dürfen Lebensmittel nur unter Angabe des jeweiligen Loses in Verkehr gebracht werden. Von dieser Verpflichtung bestehen Ausnahmen, z.B. für Lebensmittel, die lose an die VerbraucherInnen abgegeben werden. Die Los-Kennzeichnungs-Verordnung bereitet keine Probleme. Bestehende Ausnahmen von der Los-Kennzeichnungs-Verordnung, z.B. wenn ein Mindesthaltbarkeitsdatum angegeben wird, werden fast einstimmig als ausreichend angesehen.⁴

3.1.2 Hygienefragen (HACCP-Konzept)

Die Anwendung des HACCP-Konzepts erweist sich nach der Umfrage bei zahlreichen, insbesondere kleinen handwerklichen Betrieben als ein Hemmnis. Das HACCP-Konzept wurde in Europa erstmals durch Übernahme aus den Codex-Alimentarius-Prinzipien⁵ mit der Richtlinie 93/43/EWG über Lebensmittelhygiene eingeführt. Das Konzept wird zudem in zahlreichen vertikalen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs vorgeschrieben, z.B. der Richtlinie 77/99/EWG für Fleischerzeugnisse oder der Richtlinie 91/493/EWG über Fischereierzeugnisse. In Deutschland wurde die Richtlinie 93/43/EWG u.a. durch die Lebensmittelhygieneverordnung umgesetzt. Die vertikalen produktbezogenen Vorschriften der EU wurden durch die jeweiligen Verordnungen ins deutsche Recht überführt, z.B. durch die Fleischhygiene-Verordnung. Das HACCP-Konzept beinhaltet nach Art. 3 der Richtlinie 93/94/EWG, dass jedes Lebensmittelunternehmen die Qualitätssicherung seiner Lebensmittel nach den folgenden Grundsätzen zu gewährleisten hat:

- Analyse der potenziellen *Risiken für Lebensmittel* in den Prozessen eines Lebensmittelunternehmens,

² Weitere Kennzeichnungsvorschriften für ökologische Lebensmittel werden in den Kapiteln 3.2.3 und 3.2.1.4 untersucht.

³ Los-Kennzeichnungs-Verordnung (LKV) vom 23.06.1993, BGBl. I, S. 1022.

⁴ Siehe auch die Auswertung des Fragebogens: Anhang 9.1.

⁵ FAO/WHO Codex Alimentarius Commission: Hazard analysis and critical control point (HACCP) system and guidelines for its application. Annex to CAP/RCP 1-1969, Rev. (1997) in Food Hygiene Basic Texts.

- Identifizierung der Punkte in diesen Prozessen, an denen Risiken für Lebensmittel auftreten können,
- Festlegung, welche dieser Punkte für die Lebensmittelsicherheit kritisch sind,
- Festlegung und Durchführung *wirksamer Prüf- und Überwachungsverfahren* für diese kritischen Punkte und
- Überprüfung der Gefährdungsanalyse für Lebensmittel, der kritischen Kontrollpunkte und der Prüf- und Überwachungsverfahren in regelmäßigen Abständen und bei jeder Änderung der Prozesse in dem Lebensmittelunternehmen.

Durch Fehler bei der deutschen Übersetzung der Richtlinie 93/43/EWG wurde das Ziel des HACCP-Konzept (Hazard Analysis and Critical Control Points) falsch interpretiert. So wurde der Begriff „Hazard“ als Risiko für den Verderb von Lebensmitteln oder deren Qualität interpretiert. Nach dem HACCP-Konzept sollen aber die Gefahren für die Gesundheit der VerbraucherInnen durch die Lebensmittelherstellung analysiert werden und kein Qualitätssicherungssystem errichtet werden. Der Begriff „Control“ wurde fälschlicher Weise als „kontrollieren“ übersetzt. „Control“ heißt aber „unter Kontrolle bringen, etwas beherrschen“. „Control Procedures“ i.S.d. HACCP-Konzepts sind deshalb nicht als Prüfverfahren, mit stichprobenartigen Laboruntersuchungen von Lebensmitteln zu verstehen, sondern als produkt- und produktionsspezifische, prozessorientierte präventive Maßnahmen. Das Auftreten von möglichen Gesundheitsgefahren soll wirksam präventiv verhindert werden.⁶

Die Umsetzung der Richtlinie 93/43/EWG in die deutsche Lebensmittelhygiene-Verordnung (LMHV) enthält diese Übersetzungsfehler nicht mehr. Dennoch finden sich auch in Deutschland in der Praxis Auswirkungen der übersetzungsbedingten Fehlentwicklungen in Leitfäden zur Umsetzung des HACCP-Konzepts⁷ und betriebseigenen Hygienekonzepten.⁸ Durch die Fehlinterpretation entsteht ein nicht beabsichtigter Kontrollmehraufwand für die Unternehmen, der zu Hemmnissen führen kann.

Unterschiede für eine differenzierte Anwendung des HACCP-Konzepts je nach Unternehmensgröße lassen sich wie folgt beschreiben:

In Großbetrieben kann im Gegensatz zu Kleinbetrieben der Überblick über die vielen zerstückelten Prozessabschnitte nicht in einer Hand liegen. Zudem sind die Verarbeitungsketten länger. Es arbeiten mehr angelernte Mitarbeiter, denen ein

⁶ Vgl. Untermann, F., Betriebseigene Kontrollen in § 4 Abs. 1 LMHV sowie in den produktspezifischen vertikalen Vorschriften und ihre Beziehungen zum HACCP-System des Codex-Alimentarius, ZLR 1999, S. 287, 288.

⁷ Vgl. unter der Rubrik Ernährung (HACCP-Konzept) in: <http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de>.

⁸ Untermann, F., a.a.O., S. 288.

umfassendes Wissen über Hintergründe und Zusammenhänge fehlt und die nur „nach Vorschrift“ arbeiten. Diese Bedingungen liegen in handwerklichen Kleinbetrieben nicht vor. Das HACPP-Konzept ist deshalb den MitarbeiterInnen in handwerklichen Betrieben oft schwer zu vermitteln. Es wird von den MitarbeiterInnen „als zusätzlicher Verwaltungsaufwand für eine Dokumentation, die sowieso keiner überprüfen kann“, aufgefasst, während die Verarbeitungsprozesse durch den einfachen Überblick in einem kleinen Betrieb sowieso leicht ‚unter Kontrolle gehalten werden können‘.

Ein großes Hemmnis im Umgang mit HACCP ist die vermeintliche Pflicht, alle Schritte dokumentieren zu müssen. Eine solche Pflicht besteht bislang nach der Lebensmittelhygiene-Verordnung nicht;⁹ kann sich aber als zweckmäßig erweisen. Kommt es zu einem Gerichtsverfahren wegen Produkthaftung, gilt die Umkehr der Beweislast. Die HerstellerInnen müssen nachweisen, dass sie den Fehler nicht verursacht haben. Wurden „Produktionsschritte“ nicht dokumentiert, fällt es schwer nachzuweisen, dass die Verursachung für den Produktfehler nicht bei der Herstellung lag. Deshalb ist eine Dokumentation zu den Lebensmittelhygiene-Maßnahmen unbedingt anzuraten.¹⁰

Ein Ziegen- und Kuhmilch-Käse produzierender Direktvermarkter beschreibt ein Problem mit dem HACCP-Konzept folgendermaßen: Wenn bei großen Betrieben Infektionen auftreten, ist eine breite Produktion lahmgelegt und es sind weite Bevölkerungsteile betroffen. Um diese Effekte zu vermeiden entstand das HACCP-Konzept, das zum Standard wurde. Zur sogenannten Rechtsgleichheit wird das Konzept auch auf kleine Betriebe übertragen, wo es jedoch unzweckmäßig sein kann. Denn während selbst verhältnismäßig kleine industrielle Molkereien beispielsweise Milchleitungen miteinander Länge von 50 Kilometern haben, beträgt die Milchleitung in einem handwerklichen Betrieb beispielsweise 25 Meter. Für entsprechende kleine Einrichtungen sind ganz andere Hygienekonzepte ausreichend, als für Milchleitungen von 50 oder mehr Kilometern. Daher wäre zu prüfen, ob für Betriebe mit kurzen Wegen wie beispielsweise handwerklichen Betrieben und Direktvermarktern ein HACCP vorgeschrieben sein sollte.¹¹ Wenn HACCP für alle Betriebe gleich angewendet wird, besteht die Gefahr, dass immer mehr Direktverarbeiter die Produktion aufgeben und nur die industrielle, überregionale Produktion erhalten bleibt. Eine umweltschonende Regionalvermarktung würde damit unrealistischer.¹²

Diese Probleme müssen nicht auftreten, da die Lebensmittelhygiene-Verordnung auf die einzelnen Lebensmittel und Betriebe in Abhängigkeit vom Gefährdungspotenzial

⁹ Qualitätssicherung und HACCP bei Lebensmitteln, Forderungen erfüllen mit vertretbarem Aufwand, H.-J. Kopp, S.40.

¹⁰ „Kritische Lenkungspunkte“ in der Hofverarbeitung, T. Dews und L. Schmitt, Bioland, Heft 2/2000, S. 42.

¹¹ G. Hannig, Hofverarbeiter, mündliche Mitteilung, Dezember 2002.

¹² G. Hannig, Hofverarbeiter, mündliche Mitteilung, Dezember 2002

und den betrieblichen Verhältnissen angewendet werden soll.¹³ Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist Rechnung zu tragen, d.h. die Anforderungen an einen Direktvermarkter sind andere als die für einen großen Lebensmittelkonzern. Aber in der Überwachungspraxis können die Maßstäbe für größere Unternehmen auf kleinere Unternehmen übertragen werden, insbesondere so lange ein individueller HACCP-Leitfaden für das betreffende Unternehmen fehlt.

Die Anwendung des HACCP-Konzepts auf kleinere Unternehmen, ist insbesondere im Hinblick auf die Verordnungsvorschläge der EU zur Änderung der Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs und die Ausdehnung des HACCP-Konzepts auf alle Lebensmittelhersteller zu überprüfen.

Die EU-Kommission hat auf der Grundlage des Weißbuches zur Lebensmittelsicherheit¹⁴ ein Maßnahmenpaket von vier Verordnungen vorgeschlagen, das zur Zeit noch beraten wird und im Jahr 2003 verabschiedet werden könnte.¹⁵ Dazu zählen eine Verordnung über die Lebensmittelhygiene¹⁶, eine Verordnung mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs¹⁷, eine Verordnung mit Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs¹⁸ sowie eine Verordnung mit tierseuchenrechtlichen Vorschriften für das Herstellen und Inverkehrbringen von Lebensmitteln tierischen Ursprungs und ihre Einfuhr aus Drittländern¹⁹. Die Verordnungen enthalten die folgenden Schlüsselmaßnahmen zur Umsetzung des Konzepts „vom Erzeuger zum Verbraucher“:

- Einführung eines Systems „Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte“ (Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP) für alle Betreiber von Lebensmittelunternehmen. Anhand dieses Systems können die Betreiber feststellen, welche Verarbeitungsschritte für die Lebensmittelsicherheit maßgebend sind und daraufhin geeignete Sicherheitsverfahren festlegen, durchführen, einhalten und überprüfen;

¹³ Vgl die Interpretation der Landesstelle für landwirtschaftliche Marktkunde Schwäbisch-Gemünd: <http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/la/lel/llm/meb/kap716.htm> .

¹⁴ Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit vom 12. Januar 2000, KOM 1999 (179).

¹⁵ Vgl.: http://www.europa.eu.int/comm/food/fs/intro/hygiene_de.html .

¹⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene, KOM (2000) 438 endg. - 2000/0178(COD), von der Kommission vorgelegt am 14. Juli 2000.

¹⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, KOM (2000) 438 endg. - 2000/0179(COD), von der Kommission vorgelegt am 14. Juli 2000.

¹⁸ Vorschlag fuer eine Verordnung des Europaeischen Parlaments und des Rates mit Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von Lebensmitteln tierischen Ursprung KOM (2000) 438 endg. - 2000/0180 (COD), Amtsblatt Nr. C 365 E vom 19.12.2000, S. 102.

¹⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit tierseuchenrechtlichen Vorschriften für das Herstellen und Inverkehrbringen von Lebensmitteln tierischen Ursprungs und ihre Einfuhr aus Drittländern, Kom (2000) 438 endg.- 2000/181 (COD), von der Kommission vorgelegt am 14. Juli 2000, Amtsblatt Nr. C 365 E vom 19.12.2000, S. 123.

- Registrierungs- oder Zulassungspflicht für bestimmte Lebensmittelbetriebe;
- Ausarbeitung von Leitfäden für gute Hygienepraxis und für die Anwendung der HACCP-Prinzipien durch Lebensmittelunternehmen;
- Sonderregelungen sollen sicherstellen, dass die besondere Situation von traditionellen Herstellungsmethoden sowie von Lebensmitteln, die in abgelegenen Gebieten (Hochgebirge, abgelegene Inseln) hergestellt werden, angemessen berücksichtigt wird.

Mit den Verordnungsvorschlägen sollen die detaillierten und komplexen Hygienevorschriften der Richtlinie 93/43/EWG über Lebensmittelhygiene und der zahlreichen sektoralen Richtlinien, die Aspekte der Lebensmittelhygiene, tierseuchenrechtlicher Fragen beim Inverkehrbringen und der amtlichen Überwachung berühren, zusammengefasst, vereinheitlicht und vereinfacht werden. Es soll eine einzige, transparente Hygienepolitik entstehen, die alle Lebensmittel und alle Lebensmittelhersteller vom Erzeuger bis zum Verbraucher abdeckt und zugleich wirksame Instrumente für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und die Bewältigung etwaiger künftiger Lebensmittelkrisen bereitstellt.

Vom Anwendungsbereich der neuen Verordnungs-Vorschläge ausgenommen sind:

- die Primärproduktion für den privaten Gebrauch,
- die direkte Lieferung von Primärprodukten in geringen Mengen, durch die ErzeugerInnen an die EndverbraucherInnen oder an lokale HändlerInnen, die unmittelbar die EndverbraucherInnen bedienen,
- die direkte Lieferung geringer Mengen Fleisch von im Betrieb geschlachtetem Geflügel, Kaninchen und Hasen durch die ErzeugerInnen an die EndverbraucherInnen oder lokale HändlerInnen.

Die im Rahmen dieses Gutachtens befragten Unternehmen lehnten das HACCP-Konzept nicht generell ab, aber eine große Zahl forderte eine Anpassung auf die Unternehmensgröße. Die Anpassung könnte durch eine flexible Regelung der Eigenkontrolle in kleinen handwerklichen Betrieben erfolgen.

3.2 Vorschriften der EU-Öko-Verordnung

Die EU-Öko-Landbauverordnung enthält teilweise detaillierte Bestimmungen für die Verarbeitung von ökologischen Lebensmitteln, die mit dem Hinweis auf den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung in den Verkehr gebracht werden. Die Vorschriften der EU-Öko-Verordnung gelten unmittelbar in Deutschland und bedürfen keiner Vorschriften zur Umsetzung. Daneben bestehen auch weiterhin die meist strengeren Verarbeitungsrichtlinien fort, die sich auf freiwilliger Basis in Verbänden und ähnlichen Vereinigungen zusammengefasste

ErzeugerInnen von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln gegeben haben.²⁰ Die folgende Analyse bezieht sich auf Hemmnisse, die durch die EU-Öko-Verordnung begründet werden.

Hinzuweisen ist auf Schnittstellen zu weiteren Forschungsprojekten im Rahmen des Bundesprogramms ökologischer Landbau, wie z.B. zu den Projekten „Entwicklung von Beurteilungsverfahren für Betriebs- und Hilfsstoffe in der ökologischen Produktion im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit den Prinzipien des ökologischen Landbaus“ und „Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle nach EU-Verordnung 2092/91/EWG und Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Zertifizierungs- und Kontrollsysteme im Bereich des ökologischen Landbaus“.

3.2.1 Anhang VI der EU-Öko-Verordnung

Für die Herstellung von ökologischen Lebensmitteln schreibt Art. 2 der Verordnung Nr. 207/93/EWG - durch die der Anhang VI in die EU-Öko-Verordnung eingeführt wurde - vor, dass ein anspruchsvollerer Standard als bei herkömmlichen Lebensmitteln in Bezug auf den Natur-Charakter zu erfüllen ist. Durch die EU-Öko-Verordnung werden zwar bestimmte Herstellungsverfahren weder bevorzugt noch verboten. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass nach dem Verständnis der VerbraucherInnen ökologische Lebensmittel im Wesentlichen aus naturbelassenen Zutaten bestehen müssen. Andere Stoffe dürfen nur verwendet werden, wenn sie in den Positivlisten des Anhangs VI als Zutaten (Teil A), Verarbeitungshilfsstoffe (Teil B) oder als konventionelle landwirtschaftliche Zutaten (Teil C) aufgeführt sind. Die Aufnahme in Teil A und B des Anhangs VI setzt voraus, dass die Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe für herkömmlich verarbeitete und vorzugsweise in der Natur vorkommende Lebensmittel zugelassen sind und die ökologischen Lebensmittel ohne diese Stoffe nachweislich nicht herzustellen oder haltbar zu machen sind.²¹

Die Teile A, B und C des Anhangs VI der EU-Öko-Verordnung umfassen Zusatzstoffe (Teil A), Verarbeitungshilfsstoffe (Teil B) und Zutaten (Teil C), die bei der Herstellung von Lebensmitteln verwendet werden dürfen, die im wesentlichen aus einer oder mehreren in Artikel 1 Abs. 1 lit. b der EU-Öko-Verordnung genannten Zutaten pflanzlichen Ursprungs bestehen. Der Anwendungsbereich des Anhangs VI ist danach auf Lebensmittel beschränkt, die im Wesentlichen aus Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs bestehen. Für ökologische Lebensmittel tierischen Ursprungs wird an einer Ergänzung der Teile A und B des Anhang VI EU-Öko-Verordnung gearbeitet.²² Da nur die Teile A und B ergänzt werden sollen, kann vermutet werden, dass der Anhang VI Teil C bereits jetzt für tierische Lebensmittel gilt. In Deutschland gibt es im Gegensatz zu anderen EU-Staaten (z.B. Österreich

²⁰ Vgl die Richtlinien der Anbauverbände: z.B. Demeter, Bioland, Biopark, Biokreis, GÄA und Naturland.

²¹ Vgl. Art. 2 Verordnung 207/93/EWG vom 29.01.1993, Abl der EG Nr. L 25, S. 5; Richtlinie 89/107/EWG, ABl. der EG Nr. L 40 vom 11. 2. 1989, S. 27.

²² Vgl. Entwurfsfassung (AGRI/4575/2001) zur Erweiterung des Anhangs VI A.

und Dänemark) keine gesonderten staatlichen Vorschriften für ökologische Lebensmittel tierischen Ursprungs. Es existieren aber Verarbeitungsvorschriften der Anbauverbände. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hält die entsprechenden Vorschriften der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Landbau (AGÖL)²³, ergänzt um die Stoffe, die der allgemeinen Verbrauchererwartung an Öko-Lebensmittel entsprechen, bis zur Ergänzung des Anhangs VI für anwendbar. In der Entwurfsfassung der Ergänzung für Lebensmittel tierischen Ursprungs zu Teil A des Anhangs VI wurde nur eine kleine Liste zur Neuaufnahme vorgeschlagen. Dies schien vielen Mitgliedstaaten der EU nicht ausreichend, da wichtige Zusatzstoffe wie z.B. Trinatriumcitrat (E 331 iii) fehlten.²⁴ Bei dem in der Entwurfsfassung gelisteten Natriumnitrat (E 250), das gesundheitlich bedenklich ist, ist umstritten, ob es aufgenommen werden sollte und wenn ja unter welchen Beschränkungen. Die Hemmnisse, die im Zusammenhang mit der Herstellung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs bestehen, werden unten in den entsprechenden Teilen A und B des Anhangs VI behandelt.

Nach zehn Jahren EU-Öko-Verordnung hat sich der Kreis der HerstellerInnen von Bio-Produkten sehr geändert. Der ursprüngliche Kreis der Bio-Produkte aus der Hofverarbeitung, Bäckerei, Wochenmarkt und Naturkostläden hat sich auf die gesamte Lebensmittelwirtschaft ausgedehnt. Durch die Weiterentwicklung des Marktes für ökologische Lebensmittel sind auch mehr Herstellungsverfahren betroffen. Dies könnte dazu führen, dass auch die Liste der Zusätze und Hilfsstoffe, ohne die ökologische Lebensmittel nicht hergestellt werden können, erweitert werden müsste. Der Ausschluss bestimmter nichtlandwirtschaftlicher Zutaten, Zusatzstoffen oder Hilfsstoffen im Anhang VI A und B der EU-Öko-Verordnung bzw. das Verfahren zur Neuaufnahme von Stoffen kann zu Hemmnissen bei der Weiterentwicklung der Verarbeitung von ökologischen Lebensmitteln führen. Diesen Frage soll im Folgenden nachgegangen werden. Dazu werden die Hintergründe für die Aufnahme bestimmter Stoffe in den Anhang VI dargestellt. Ob und/oder mit welchen Einschränkungen Stoffe, die Hemmnisse bei der Verarbeitung von ökologischen Lebensmitteln begründen, allerdings in den Anhang VI aufgenommen werden sollen, wird nicht abschließend beurteilt. Die Beantwortung dieser Frage ist dem ebenfalls im Rahmen des Bundesprogramms ökologischer Landbau durchgeführten Forschungsvorhaben „Entwicklung von Beurteilungsverfahren für Betriebs- und Hilfsstoffe in der ökologischen Produktion im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit den Prinzipien des ökologischen Landbaus“ vorbehalten. Hinzuweisen ist darauf, dass die Kommission bereits 1992 im Scofield-Diskussionspapier die Voraussetzungen beschrieben hat unter denen Stoffe in Anhang VI A und B aufgenommen werden können.

²³ Die AGÖL hat sich mittlerweile aufgelöst. An ihre Stelle ist der Bundesverband Ökologischer Landwirtschaft (BÖLW) getreten.

²⁴ Rathke, K.D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 373.

Im Rahmen der EU-Öko-Verordnung wird der Einsatz von Verpackungsmitteln für die Lebensmittel nicht geregelt. Damit im Zusammenhang stehende Hemmnisse werden in diesem Gutachten nicht bearbeitet.

3.2.1.1 Das Verfahren der Neuzulassung von Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffen

Im Folgenden sollen Hemmnisse bei dem Verfahren zur Aufnahme von Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffen in die Teile A und B des Anhangs VI erläutert werden.²⁵

Das Antragsverfahren zur Aufnahme von Zusatz- oder Verarbeitungshilfsstoffen ist für die HerstellerInnen ein langwieriger Weg, da sie zunächst national und EU-weit diese Anforderungen überprüfen lassen müssen. Der Weg sieht üblicherweise wie folgt aus:²⁶

- Antragstellung bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) mit einer ausführlichen Begründung der Notwendigkeit und dem Aufzeigen fehlender Herstellungsalternativen;
- Befragung der betroffenen deutschen Wirtschaftskreise und Öko-Verbände durch die BLE;
- Besteht eine nationale Einigkeit über die Notwendigkeit wird das Ersuchen durch das BMVEL in Brüssel vorgebracht;
- Die Mitgliedstaaten werden durch die Kommission befragt;
- Wird der Aufnahmeantrag von einer Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten befürwortet, ändert die Kommission den Anhang VI der EU-Öko-Verordnung.

Dieser Weg dauert in der Regel länger als ein Jahr. Eine kurzfristige Einplanung von Zusatz- und Hilfsstoffen, die noch nicht in Anhang VI gelistet sind, macht für die HerstellerInnen keinen Sinn. Will ein konventioneller Herstellungsbetrieb ein konventionelles Produkt auf Öko-Produktion umstellen oder eine ökologischer Hersteller seine ökologische Produktpalette erweitern, sind dazu nicht unwesentliche Vorplanungen nötig. Während sämtliche konventionellen Herstellungsprozesse in der Regel auf unbeschränkte Verfügbarkeit der für die Landwirtschaft allgemein zugelassenen technischen Hilfsstoffe und Zusatzstoffe (z. B. mit stabilisierenden, emulgierenden, trennenden, aromatisierenden, wasserbindenden oder konservierenden Eigenschaften) abgestimmt sind, kann die Beschränkung dieser Stoffe durch den Anhang VI der EU-Öko-Verordnung die Entwicklung neuer Herstellungsverfahren erfordern, insbesondere für die industrielle Herstellung ökologischer Lebensmittel.

²⁵ Die Hemmnisse beim Verfahren der Zulassung konventioneller landwirtschaftlicher Zutaten in den Anhang VI werden unten:3.2.1.4 behandelt.

²⁶ Vgl. Rathke, K.D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 300.

Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Zusatz- und Hilfsstoffen in Anhang VI Teil A und B ist zu Bedenken, ob nicht Unterschiede zwischen großen Mengen und kleinsten Mengen gemacht werden sollten. So musste z.B. Isopropanol, das in sehr geringen Mengen als Hilfsstoff im Kristallisationsprozess bei der Zuckerherstellung eingesetzt wird – und als Hilfsstoff sofort wieder verdampft –, das oben genannte komplizierte Antragsverfahren durchlaufen.²⁷

Trotz des langwierigen Verfahrens zur Aufnahme von Zusatzstoffen lehnten es alle in Rahmen des Gutachtens befragten HerstellerInnen ab, dass kleinste Mengen an Zusatz- und Hilfsstoffen bei der Herstellung ökologischer Lebensmittel verwendet werden dürfen, ohne dass sie in den Anhängen VI A und B der EU-Öko-Verordnung gelistet sind. Den Vorteilen einer Ausnahmeregelung bei der Listung von Kleinstmengen steht die Gefahr gegenüber, dass das Profil der EU-Öko-Verordnung „verwaschen“ wird. Sollte das Aufnahmeverfahren, im Gegensatz zu den Ergebnissen dieses Gutachtens, ein ernsthaftes Hemmnis für die Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus sein, so wäre eine Lösung sicherlich in der Änderung der EU-Öko-Verordnung zu suchen. Wesentlicher Aspekt bei dieser vorwiegend politischen Frage ist, ob durch zu viele Ausnahmeverfahren die Glaubwürdigkeit der ökologischen Lebensmittelherstellung als alternative Herstellungsverfahren leidet und damit ein wesentliches Kaufmotiv der Verbraucher gefährdet wird.

3.2.1.2 Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs (Anhang VI Teil A EU-Öko-VO)

Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs sind gem. Nr. 3 der Einleitung zu Anhang VI der EU-Öko-Verordnung Zutaten, die nicht zu den Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs, mindestens aber zu einer der folgenden Kategorien gehören:

- 3.1. Lebensmittelzusatzstoffe einschließlich Träger dieser Stoffe gemäß den Definitionen in den Nummern 5 und 6 der Einleitung zu Anhang VI. Also Stoffe gemäß der Definition in Artikel 1 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 89/107/EWG, die unter diese Richtlinie oder die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 89/107/EWG genannte Globalrichtlinie fallen. Des Weiteren zählen dazu Trägerstoffe, die dazu dienen, einen Lebensmittelzusatzstoff zu lösen, zu verdünnen, zu dispergieren oder physikalisch zu verändern, ohne seine technologische Funktion zu beeinflussen, um seine Handhabung, An- oder Verwendung zu erleichtern.
- 3.2. Aromen gemäß der Definition in Nummer 7, also Stoffe und Erzeugnisse gemäß Artikel 1 Abs. 2 lit. b Ziffer i und lit. c der Richtlinie 88/388/EWG,²⁸

²⁷ Vgl. Rathke, K.-D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 368.

²⁸ Richtlinie des Rates vom 22. Juni 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aromen zur Verwendung in Lebensmitteln und über Ausgangsstoffe für ihre Herstellung, ABl. der EG Nr. L 184 vom 15.7.1988, S. 61.

die gem. Art. 9 Abs.1 lit. d und Abs. 2 der Richtlinie als natürliche Aromastoffe oder als Aromaextrakt gekennzeichnet sind,

- 3.3. Wasser und Salz,
- 3.4. Mikroorganismen, Kulturen, sowie
- 3.5. Mineralien (einschließlich Spurenelemente) und Vitamine.

Lebensmittelzusatzstoffe

Die möglichst natürliche Zusammensetzung der ökologischen Lebensmittel gemäß der EU-Öko-Verordnung gebietet, dass chemisch-synthetische Zusatzstoffe, die nur „kosmetische“ Wirkung haben, wie Farbstoffe, Geschmacksverstärker oder Süßungsmittel nicht in ökologischen Lebensmitteln enthalten sein dürfen. Auch die Anwendung von Konservierungsstoffen und Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffe, die der Erleichterung, u.a. industrieller Herstellungsprozesse dienen, sind fast alle ausgeschlossen. Für die Herstellung ist aber ein Grundgerüst an überwiegend natürlichen Säuerungsmitteln, Verdickungsmittel, Backtriebmittel, Binde- oder Trennmittel sowie Antioxidantien (z.B. Ascorbinsäure) erlaubt.

Probleme bereitet der Ausschluss von Tocopherolen (E 307 ff.). Tocopherole sind Antioxidantien, die zur Stabilisierung von empfindlichen Speiseölen verwendet werden. Zwar sind tocopherolhaltige Extrakte (E 306) erlaubt, aber sichere Rohstoffquellen für stark tocopherolhaltige Extrakte sind so gut wie nicht verfügbar, wenn es um den Anwendungsausschluss von Gentechnik geht. Zudem sind die stabilisierende Wirkung und der Standardisierungsgrad der Tocopherole gegenüber den Extrakten günstiger.²⁹ Das Verbot von Tocopherol bei der Herstellung ökologischer Speiseöle wird von zwei größeren befragten ökologischen Hersteller jedoch nicht als Hemmnis gesehen.

Als Hemmnis wird von einem Hersteller das Fehlen der Zuckeraustauschstoffe (Sorbitol, Mannitol, Maltitol und Xylitol) im Anhang VI Teil A gesehen. Bei der Herstellung von Nahrungsergänzungsmitteln werden die Wirkstoffe in Weichkapseln eingeschlossen, die bei konventioneller Herstellung aus Gelatine bestehen. Da Vegetarier aus Überzeugungsgründen keine Kapseln aus tierischer Gelatine essen, ist ein pflanzliche Alternative notwendig. Für die Herstellung der Weichkapseln auf pflanzlicher Grundlage als Alternative zu den klassischen Gelatineweichkapseln sind die Zuckeraustauschstoffe (Sorbitol, Mannitol, Maltitol und Xylitol) zum Elastizitätserhalt der Kapseln notwendig. Die Erzeugung dieser pflanzlichen Alternative ist nur möglich, wenn die vorgenannten Stoffe auch für ökologische Produkte als Zusatzstoffe akzeptiert werden.³⁰

Natürliche Aromen und Aromaextrakte

²⁹ Rathke, K.-D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 376.

³⁰ Auskunft von Frau Weiss im Dezember 2002, Abteilung Forschung & Entwicklung Produktentwicklung bei der SALUS-Haus GmbH & Co. KG.

Natürliche Aromen und Aromaextrakte, die in Öko-Lebensmitteln verwendet werden, dürfen gem. der Aromarichtlinie 88/388/EWG durch folgende Verfahren hergestellt werden:

- physikalische Verfahren, wie z.B. destillieren (mit Lösemitteln) und extrahieren (mit Lösemitteln),
- enzymatische Verfahren,
- mikrobiologische Verfahren,
- herkömmliche Lebensmittelzubereitungsverfahren, wie z.B. Trocknen, Rösten und Fermentieren.

Durch die EU-Öko-Verordnung wird der Einsatz von nach der Aromaverordnung zugelassenen Lösungsmitteln und Trägerstoffe nicht beschränkt.

Hemmnisse könnten im Zusammenhang mit der Bescheinigung der Nichtanwendung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) oder GVO-Derivaten bei der Herstellung von Lösungsmitteln und Trägerstoffen sowie bei der Gewinnung der Aromen durch enzymatische bzw. mikrobiologische Verfahren auftreten. Das GVO-Verbot ergibt sich aus Art. 5 der EU-Öko-Verordnung. Vielfach wird Maltodextrin als Trägerstoff verwendet. Über die Enzyme zur Herstellung der Maltodextrin wird jedoch typischerweise keine Aussage getroffen.³¹ Die deutschen Anbauverbände schreiben deshalb ihren Mitgliedern prioritär die Verwendung von ökologischen Lebensmitteln als Aromaträger oder ökologische Aromaextrakte vor und nur sekundär werden konventionelle Aromaextrakte nach der Öko-Verordnung und der Aromarichtlinie zugelassen.³² Letztere sind wohl in der Übergangszeit notwendig, da es eine Zeit dauert, bis Öko-Aromen oder Aromaextrakte zur Verfügung stehen. Dies gilt insbesondere zur Vermeidung von Engpässen bei der Aromatisierung von Tee und Fruchtzubereitungen. Entsprechende Hemmnisse wurden jedoch bei den Befragungen nie benannt.

Wasser und Salz

Sowohl Wasser als auch Salz stammen nicht aus ökologischem Landbau. Anhang VI regelt, dass das Salz (hauptsächlich Natrium- oder Kaliumchlorid) verwendet werden darf, das auch allgemein bei der Lebensmittelverarbeitung verwendet wird. Anfängliche unterschiedliche Auffassungen zu dem Begriff „allgemein verwendetes Salz“ sind mittlerweile dahingehend gelöst worden, dass dies nur ein in dem jeweiligen Staat typisches Produkt sein kann. In Deutschland ist deshalb jodiertes Speisesalz zu verwenden. Die „dänische Öko-Verordnung“ untersagt hingegen die Anreicherung von Speisesalz mit Jod. Hemmnisse bei der Verwendung von jodiertem Speisesalz sind in Deutschland nicht bekannt. Die erwähnte Regelung

³¹ Rathke, K.-D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., *Ökologischer Landbau und Bioprodukte*, 2002, S. 378.

³² AGÖL-Prioritätenliste bei der Verwendung aromatisierender Zusätze.

könnte jedoch Hemmnisse bei dem Export in andere Länder, z.B. Dänemark, bereiten.

Innerhalb der EU wird für Wasser die Trinkwasserdefinition der Trinkwasserrichtlinie angewendet. Probleme entstehen bei der Gleichwertigkeit zu importierten Produkten aus dem Nicht-EU-Ausland, in denen z.B. Waschwässer für Gemüse und Obst aufbereitet oder angereichert werden, die lediglich dem Vor-Ort-Standard für Trinkwasser entsprechen.

Da im Rahmen dieses Gutachtens nur Hemmnisse deutscher Unternehmen auf dem nationalen Markt untersucht werden, wird diesen beiden oben genannten Fragen nicht weiter nachgegangen.³³

Kulturen von Mikroorganismen

Kulturen von Mikroorganismen (z.B. Milchsäurebakterien) müssen normalerweise gem. A.4 des Anhangs VI Teil A EU-Öko-Verordnung in der Lebensmittelherstellung verwendet werden und dürfen keine GVO sein. Ein Problem kann der Nachweis der Gentechnikfreiheit sein. So kann z.B. die zur Herstellung von Ascorbinsäure verwendete Kohlenstoffquelle (Glucose) aus gentechnisch verändertem Mais oder Zuckerrüben gewonnen werden. Hemmnisse bestanden unmittelbar nach der Einführung des Gentechnikverbotes mit der Verordnung 1804/99 EG im August 1999. Kein Hersteller von Ascorbinsäure konnte die „Ohne-Gentechnik“-Bescheinigung vorlegen.³⁴ Seit 2001 bescheinigen große Hersteller von Ascorbinsäure für den gesamten Entstehungsweg des Produkts, dass die Kohlenstoffquelle nicht aus gentechnisch modifizierten Ausgangsstoffen stammt und das in den Herstellungs- und Verarbeitungsschritten keine GVO eingesetzt werden.³⁵

Mineralien (einschließlich Spurenelementen) und Vitamine

Mineralien (einschließlich Spurenelementen), Vitamine, Aminosäuren und andere Stickstoffverbindungen sind gem. A.5 Anhang VI Teil A nur insoweit zulässig, als ihre Verwendung in den sie enthaltenden Lebensmitteln gesetzlich vorgeschrieben sind.³⁶

Rauch

Nicht explizit in Anhang VI Teil A aufgenommen wurde „Rauch“. Das Räuchern von Tofu, Fisch und Fleisch sowie anderen Öko-Produkten ist ein traditionelles Zubereitungsverfahren. Da man sich nicht einigen konnte, ob Rauch zu den

³³ Vgl. das Forschungsvorhaben „Erstellung einer Übersicht über die rechtlichen Regelungen zum Ökologischen Landbau relevanter Im- und Exportländer im Vergleich zu den europaweit und den in den verschiedenen europäischen Ländern geltenden und angewendeten Regelungen (inkl. rechtlicher und freiwilliger Vereinbarungen der Wirtschaft) unter besonderer Berücksichtigung des Import- und Exports“.

³⁴ Rathke, K.-D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 381.

³⁵ Vgl. dazu die Leitlinien zum Vollzug der EU-Öko-Verordnung der Arbeitsgemeinschaft der Länderaufsichtsbehörden vom 6.04.2001.

³⁶ Im Zusammenhang mit der Vitaminisierung von Säuglingsnahrung siehe unten: 3.3.4.

Zusatzstoffen zählt, wurde es in die allgemeinen Grundsätze des Anhangs VI aufgenommen. Nach den allgemeinen Grundsätzen darf „unbeschadet der Bezugnahme auf Zutaten gemäß den Teilen A und C oder auf Verarbeitungshilfsstoffe gemäß Teil B ein Verarbeitungsverfahren, beispielsweise das Räuchern, eine Zutat oder ein Verarbeitungshilfsstoff nur gemäß den einschlägigen gemeinschaftlichen und/oder einzelstaatlichen, dem Vertrag entsprechenden Rechtsvorschriften oder, falls solche Vorschriften nicht bestehen, unter Einhaltung der Regeln der guten fachlichen Herstellungspraxis für Lebensmittel angewendet bzw. zugesetzt werden.“³⁷ Auf dieser Grundlage muss die Anwendung von Rauch in Deutschland „aus naturbelassenem Holz“ erfolgen. Weder in der Umfrage noch in den Gesprächen mit den Unternehmen erwies sich dies als ein Hemmnis.

3.2.1.3 Verarbeitungshilfsstoffe (Anhang VI Teil B EU-Öko-VO)

Die Verarbeitungshilfsstoffe (technische Hilfsstoffe) und sonstige Erzeugnisse, die bei der Verarbeitung ökologisch hergestellter Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs ausschließlich verwendet werden dürfen, beziehen sich ausschließlich auf die Komponenten aus ökologischer Landwirtschaft. Die Herstellung der konventionellen landwirtschaftlichen Bestandteile des Anhang VI Teil C brauchen nicht auf die Erfüllung der Voraussetzungen des Anhangs VI Teil B überprüft werden. Lediglich das Verbot, gentechnisch veränderte Organismen einzusetzen und das Verbot der Behandlung mit ionisierenden Strahlen müssen auch die in Anhang C gelisteten Zutaten aus konventioneller Erzeugung bzw. deren gleichgestellte Ausnahmegenehmigungen einhalten.

Verarbeitungshilfsstoffe sind Stoffe gemäß der Definition in Artikel 1 Abs. 3 lit. a der Richtlinie 89/107/EWG³⁸. Es handelt sich bei den in Anhang VI B gelisteten Stoffen im Wesentlichen um Lösungsmittel (Wasser, Alkohol), Filterstoffe, Trennmittel, Fällungs- und Koagulationsmittel ergänzt durch die für die Zuckerherstellung erforderlichen Hilfsstoffe (Schwefelsäure, Natriumhydroxyd, Natriumcarbonat, Isopropanol). Von Bedeutung sind die ebenfalls zugelassenen Enzyme und Kulturen von Mikroorganismen, soweit sie nicht gentechnisch verändert sind und „normalerweise in der Lebensmittelherstellung verwendet“ werden.

Bislang sind – von der Zuckerindustrie abgesehen³⁹ - noch keine größeren Anliegen an die Kommission herangetragen worden, Anhang VI B umfangreich zu ergänzen oder zu kürzen.⁴⁰ Diese Aussage deckt sich auch mit dem Ergebnis der Fragebogenerhebung und der Befragung der Unternehmen. Allerdings ergab die

³⁷ ABl. der EG Nr. L 157 vom 24.06.1988, S. 28.

³⁸ Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen vom 21. Dezember 1988, ABl. der EG Nr. L 40 vom 11. 2. 1989, S. 27.

³⁹ Siehe unten.

⁴⁰ Rathke, K.D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 385.

Umfrage, dass die Entwicklung von neuen Verarbeitungsverfahren gefordert wird und deren Förderung vorangetrieben werden sollte.

3.2.1.4 Konventionelle landwirtschaftliche Zutaten (Anhang VI C EU-Öko-VO)

Hemmnisse für die Verarbeitung ökologischer Erzeugnisse können in der beschränkten Verfügbarkeit von landwirtschaftlichen Zutaten liegen. Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs, die nach Auffassung der Kommission nicht oder nicht ausreichend verfügbar sind und auch nicht in erforderlicher Menge aus Drittstaaten gem. Art. 11 EU-Öko-Verordnung importiert werden können, sind in Anhang VI C aufgelistet. Diese Zutaten können aus konventioneller Landwirtschaft stammen und bis zu 5 % der landwirtschaftlichen Zutaten eines Bio-Produktes ausmachen (bzw. bis zu 30 % bei zutatenbezogener Auslobung gem. Art. 5 Abs. 5 lit. a EU-Öko-Verordnung). Der Teil C ist unterteilt in „Unverarbeitete pflanzliche Erzeugnisse“ (C.1), „Pflanzliche Erzeugnisse, die unter Einsatz der Verfahren gem. Punkt 2 lit. b der Einleitung des Anhangs hergestellt werden“ (C.2) und „Tierische Erzeugnisse“ (C.3). Als Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs dürfen nach Anhang VI C auch hoch prozessierte Produkte, wie z.B. Gelatine, Stärke oder Zucker in Lebensmitteln enthalten sein. Die Ausnahmeregelungen des Anhangs VI C sind jedoch für manche Zutaten zeitlich beschränkt, so darf z.B. Rübenzucker aus konventionellem Anbau nur bis zum 1.04.2003 oder Naturdärme nur bis zum 1.04.2004 verwendet werden. Die landwirtschaftlichen Produkte des Anhangs VI C dürfen jedoch nicht als Lebensmittelzusatzstoffe oder Aromen einstuftbar sein.

Der Rückgriff auf konventionelle landwirtschaftliche Zutaten ist jedoch nicht nur von der mengenmäßigen Verfügbarkeit entsprechender Produkte in ökologischer Qualität abhängig, sondern auch von der Zulassung zur Herstellung nötiger Hilfsstoffe in Anhang VI B EU-Öko-Verordnung. So war die Herstellung von Öko-Zucker früher nicht möglich, da die notwendigen Hilfsstoffe Natriumhydroxid und Schwefelsäure nicht in Anhang VI B gelistet waren. Ähnliche Probleme bestehen zur Zeit noch für Hersteller von Gelatine (Anhang VI C) und von Pektin (Anhang VI A).⁴¹

Die Führung der Positivliste selbst und der Antrag auf Ausnahme für konventionelle landwirtschaftliche Zutaten könnten Hemmnisse für die Weiterentwicklung der Verarbeitung bilden. Das Verfahren für Ausnahmeanträge richtet sich nach Art. 3 Abs. 1 EU-Verordnung (EWG) 207/93.⁴² Der Hersteller muss einen Ausnahmeantrag auf befristete Zulassung einer landwirtschaftlichen Zutat bei seiner zuständigen Überwachungsbehörde stellen. Die ausnahmsweise Zulassung geschieht zunächst für drei Monate und kann maximal um drei mal sieben Monate (insgesamt 24 Monate) verlängert werden. Gem. Art. 3 Abs. 6 Verordnung EWG/207/93 kann die

⁴¹ Rathke, K.-D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 388.

⁴² Vom 29.01.1993, ABl. der EG Nr. L 25, S.5.

konventionelle landwirtschaftliche Zutat nach der dritten Verlängerung nur dann verwendet werden, wenn der Mitgliedstaat mit der dritten Verlängerung ein Antrag auf Aufnahme der Zutat in Anhang VI Teil C einreicht. Solange ein Beschluss zur Aufnahme in Anhang VI Teil C noch nicht vorliegt, kann der Mitgliedstaat die Zulassung weitere Male um jeweils sieben Monate verlängern. Über diesen Weg werden vor allem seltene Gewürze wie z.B. Pfeilwurz oder Muskatnuss genehmigt, aber auch eine Fertiggewürzmischung für „Frische Bratwurst mit Zitrone“ oder Trockenmilchfette. Weiterhin besteht die Möglichkeit, eine Ausnahme zu erteilen, wenn in die Spezifikation aufgrund des Herstellungsprozesses oder des Verwendungszwecks besondere Anforderungen aufgenommen werden müssen. Dies war z.B. der Fall für Tomatenpulver „sonnengetrocknet“, schwarzer Pfeffer, zerkleinert, mit einer Korngröße von 800 bis 2300 Mikron oder „Frühlingsrollen-Teigfladen, sehr dünn und elastisch“.⁴³

Als eine konventionelle landwirtschaftliche Zutat, die in Anhang VI C aufgenommen werden sollte, wurde Safran genannt. Probleme könnten auch entstehen, wenn die Ausnahme für Rübenzucker aus konventionellem Anbau nicht verlängert wird. Dabei handelt es sich nicht vorwiegend um ein rechtliches Hemmnis, sondern um die Frage, ob die Ernteergebnisse die Nachfrage nach ökologischem Rübenzucker befriedigen können.

In der Produktgruppe „Tee, Gewürze, Öle“ wurde in der Befragung die Aufnahme von Kartoffelstärke sowie von Bierhefe und Agar-Agar gefordert. Agar-Agar (E 406) ist in der Liste nach Teil A Anhang VI enthalten und als Lebensmittelzusatzstoff einzustufen. Eine Aufnahme in den Anhang VI Teil C ist deshalb ausgeschlossen. Kartoffelstärke ist hingegen weder in Teil A noch in Teil C enthalten. In Anhang VI Teil C findet sich unter C.2.2 die Gruppe von „Zucker, Stärken und sonstiger Erzeugnisse aus Getreide und Knollen“. Dazu zählen „Reis- und Wachsmaisstärke, nicht chemisch verändert“. Nicht chemisch veränderte Kartoffelstärke wäre deshalb auch zu den nichtlandwirtschaftlichen Zutaten zu zählen.

Ein Spezialfall ist Bio-Hefe und damit auch Bierhefe. Zur Zeit ist konventionelle Hefe nach den derzeitigen gesetzlichen Vorschriften in Öko-Produkten einsetzbar jedoch nicht in Anhang VI Teil C aufgeführt. Die bei der Herstellung von konventioneller Hefe verwendeten Substrate können aus gentechnisch veränderten Lebensmitteln stammen. Diese sind aber nach den Vorschriften von Anbauverbänden verboten. Im Augenblick bemühen sich deshalb Hefe-Hersteller, Hefe mit Substraten aus ökologischem Landbau zu vermehren und als Bio-Hefe anzubieten. Noch wird die Verwendung von Bio-Hefe bei der Herstellung von Öko-Lebensmitteln aber vom Gesetzgeber nicht als ausschließlich zu verwendende Hefe eingestuft. Für die Übergangszeit könnte konventionelle Hefe, insbesondere Bierhefe, in Anhang VI Teil C aufgenommen werden.

⁴³ Rathke, K.-D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 372.

3.2.1.5 Die Führung des Anhangs VI Teil C als Hemmnis?

Die Ausnahmegenehmigung für ein konventionelles landwirtschaftliches Produkt kann jederzeit widerrufen werden, wenn das ökologische Produkt nach der Behördenauffassung in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung steht. Dies bedeutet, dass das Produkt irgendwo in der Europäischen Union erhältlich sein muss. Schon bei der Beantragung der Ausnahmegenehmigung muss gem. Art. 3 Abs. 6 Verordnung EWG/207/93 der Hersteller die erforderlichen Kontakte zu den übrigen Lieferanten in der Gemeinschaft herstellen, um sich zu vergewissern, dass die betreffende Zutat mit den geforderten Qualitätsmerkmalen nicht verfügbar ist. Der Nachweis, dass das Produkt nicht aus einem dritten Land bezogen werden kann, ist für den Hersteller mit großem Aufwand verbunden. Sollte die Verwendbarkeit der Zutat aus Sicht des Unternehmens nicht gegeben sein und die Behörde bzw. Kontrollstelle aufgrund entgegenstehender Auffassung die Genehmigung widerrufen, steht eine Auseinandersetzung mit der Behörde an. Bei einem Widerruf treten für den Hersteller folgende Schwierigkeiten auf:

- Er muss das irgendwo in Europa zu beziehende Produkt neu bemustern und einkaufen,
- Stabilitäts- und Herstelltests durchführen,
- die konventionelle Komponente ersetzen,
- das Etikett ändern (Sternchen oder Bio-Hinweis bei der Zutat anbringen) und
- ggf. Restbestände der konventionellen Komponente verwerfen.

Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist eine Liste von nicht verfügbaren Zutaten als Verordnungsteil VI C festzuschreiben und auf Dauer mit hohem Aufwand zu pflegen, bzw. das Verfahren der Ausnahmeanträge zu betreiben. Denn ohnehin muss bei der Zutatenliste auf dem Lebensmittel der (die) konventionelle(n) Bestandteil(e) angegeben werden. Der Grundsatz von Klarheit und Wahrheit bei den verwendeten Zutaten wird auch ohne die Positivliste gewahrt. Nach Befragungen von Konsumenten ökologischer Lebensmittel weiß zwar ein großer Teil, dass es die 95%-Regel gibt und das bis zu 5 % der Zutaten aus konventioneller Erzeugung stammen dürfen; fast niemand erwartet jedoch, dass diese 5 % durch eine Positivliste beschränkt sind.⁴⁴ Die Mehrzahl der befragten Unternehmen hielt die Positivliste in Anhang VI C für notwendig, damit die Transparenz und Klarstellung der erlaubten konventionellen landwirtschaftlichen Zutaten und der Ausnahmecharakter gewahrt bleiben. Eine Änderung des Verfahrens zur Ausnahmegenehmigung bzw. der Aufnahme in Anhang VI C wurde von keinem der befragten Unternehmen für nötig gehalten.

⁴⁴ Rathke, K.D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002, S. 389.

3.2.2 Amtl. Lebensmittelüberwachung und Kontrollstellen

Als ein starkes Hemmnis wird von den Befragten ökologischen Herstellern im Zusammenhang mit der Überwachungstätigkeit die mangelnde Abstimmung zwischen den Lebensmittelüberwachungsbehörden und den Öko-Kontrollstellen genannt.⁴⁵ Fast die Hälfte der befragten Unternehmen sahen Vereinfachungs- und Vereinheitlichungsmöglichkeiten für die Lebensmittelüberwachung und die Kontrollen der Anbauverbände. Angeführt wird u.a. der Zeitaufwand im Unternehmen für die Vor- und Nachbereitung der i.d.R. jährlichen Routinekontrollen durch sowohl die amtliche Lebensmittelüberwachung als auch die Öko-Kontrollstellen. In diesem Fall wird ein Zusammenwirken der beiden Kontrollen, z.B. durch einen gemeinsamen Kontrollbesuch im Unternehmen angedacht. Dadurch würde der Zeitaufwand in den Unternehmen vermindert. Als Vereinfachungs- und Vereinheitlichungsmöglichkeiten wurden einheitliche Kontrollunterlagen/Datenerfassungsformulare genannt. Zur Vermeidung von Mehrarbeit für die Unternehmen sollten die amtlichen Überwachungsbehörden, die von einer Behörde erhobenen Daten, untereinander anerkennen oder zumindest eine einheitliche Datenerfassung für sich überschneidende Kontrollinhalte vorsehen. Wichtig ist auch eine bessere Zusammenarbeit und der schnellere Datenaustausch zwischen den amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden.

Im Folgenden werden zunächst beide Kontrollsysteme kurz vorgestellt. Anschließend werden mögliche Schnittstellen zwischen der amtlichen Lebensmittelkontrolle und den Öko-Kontrollstellen aufgezeigt und es wird geprüft, ob an diesen Schnittstellen eine verbesserte Zusammenarbeit möglich ist.

3.2.2.1 Das Kontrollsystem der Öko-Kontrollstellen

Mit der EU-Öko-Verordnung wurde europaweit ein Kontrollverfahren für ökologische landwirtschaftliche Betriebe sowie für Verarbeitungs- und Importunternehmen von Öko-Lebensmitteln eingeführt. Soll für Produkte eine Öko-Auslobung nach EU-Öko-Verordnung erfolgen, muss nach Artikeln 8, 9 und 10 zusätzlich das nach der EU-Öko-VO vorgesehene Kontrollsystem und -verfahren durchgeführt werden. Entsprechend der EU-Öko-Verordnung können die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie das Kontrollverfahren allein durch staatliche Stellen oder als staatlich überwachttes privates System durchführen wollen. In Deutschland findet die letztgenannte Form Anwendung. Auf Grund der föderalen

⁴⁵ Die Verbesserung der Abstimmung fordert im Zusammenhang mit dem Nitrofen-Geschehen auch die Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Öko-Kontrollstellen“: Vgl. den Bericht der ad-hoc-Arbeitsgruppe "Öko-Kontrollstellen" im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Referat 515, Az.: 515-0058-4/3) vom 05.08.2002 über Maßnahmen zur Intensivierung und Verbesserung des Kontrollsystems im ökologischen Landbau im Zusammenhang mit dem Nitrofen-,Skandal' im Sommer 2002.

Struktur sind in Deutschland 16 Überwachungsbehörden in den Ländern für derzeit 22 am Markt tätige und zugelassene Kontrollstellen zuständig.⁴⁶

Die privaten Kontrollstellen überprüfen und überwachen vor Ort die Einhaltung der EU-Öko-Verordnung. Zwischen dem kontrollunterworfenen Betrieb bzw. dem Unternehmen und der Kontrollstelle wird ein Kontrollvertrag geschlossen. Betriebe bzw. Unternehmen verpflichten sich so, die EG-Öko-VO einzuhalten und stimmen dem Standardkontrollprogramm der Kontrollstelle zu. Landwirtschaftliche Betriebe sowie Verarbeitungs- und Importunternehmen werden mindestens einmal jährlich - bei Bedarf auch öfter - von ihrer Kontrollstelle geprüft. Die Inspektion ist vorrangig eine Verfahrenskontrolle, die im Einzelfall durch Elemente der Endproduktkontrolle ergänzt wird. Stichprobenartig und auf jeden Fall bei begründetem Verdacht werden jedoch auch Rückstandsanalysen durchgeführt.⁴⁷

Die Mindestkontrollanforderungen für landwirtschaftliche Betriebe, Aufbereitung und Einführung sind in Anhang III der EU-Öko-Verordnung beschrieben.

Die Überwachungsbehörden sind für die Zulassung der privaten Kontrollstellen und die Überprüfung der Wirksamkeit der Kontrolle sowie ggf. für den Entzug der Zulassung zuständig. Im Rahmen einer Ad-hoc Länder-Arbeitsgemeinschaft zur Verordnung 2092/91 über den Ökologischen Landbau (Ad-hoc-LÖK) haben die Überwachungsbehörden in der Vergangenheit interne Verwaltungsvorschriften für die Durchführung des Kontrollsystems und -verfahrens vereinbart. Diese beschreiben detailliert, was durch die Kontrollstellen überprüft werden soll.

3.2.2.2 Die Amtliche Lebensmittelüberwachung

Neben den Kontrollen im Hinblick auf die Einhaltung der ökologischen Vorschriften werden Öko-Produkte wie konventionelle Erzeugnisse nach den allgemein geltenden Vorschriften des Lebensmittelrechts und durch die dort vorgesehenen Kontrollmechanismen überprüft. Die amtliche Lebensmittelüberwachung ist in Deutschland grundsätzliche Angelegenheit der Länder (vgl. Art. 83 Grundgesetz). Die Länder regeln sowohl die Zuständigkeit für die im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG)⁴⁸ vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen (§ 40 Abs. 1 LMBG) als auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 Grundgesetz). Zur Einrichtung der Behörden gehört die gesamte Organisation der Lebensmittelüberwachung in sachlicher und personeller Hinsicht,

⁴⁶ Vgl. die Liste der privaten Kontrollstellen gem. Art. 15 der Verordnung (EWG) 2092/91, Abl der EG Nr. C 305/4 vom 22.10.1999.

⁴⁷ Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Öko-Kontrollstellen“ s.o.:FN45.

⁴⁸ Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen, in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.09.1997, BGBl. I, S. 2296, zuletzt geändert durch Art. 9 § 1 Gesetz zur Neuordnung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.08.2002, BGBl. I, S. 3082, 3098 und Art. 2 Gesetz zur Änderung futtermittelrechtlicher Vorschriften sowie zur Änderung sonstiger Gesetze vom 8.08.2002, BGBl. I, S. 3116.

wie z.B. die Errichtung von Untersuchungsanstalten oder die Ausbildung von Lebensmittelsachverständigen.

Die praktische Durchführung der Lebensmittelüberwachung obliegt den Unteren Verwaltungsbehörden. Dabei sind die Zuständigkeiten in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich verteilt. Die Überwachungsmaßnahmen sind zumeist den Gewerbeaufsichtsämtern, Wirtschaftskontrolldiensten oder Marktämtern zugeteilt, die vorwiegend auf kommunaler Ebene (Städte, Gemeinden und Landkreisen) gebildet sind.⁴⁹ Die Lebensmittelüberwachungsbehörden müssen sich durch regelmäßige Maßnahmen davon überzeugen, dass von allen am Verkehr mit Lebensmitteln Beteiligten die lebensmittelrechtlichen Vorschriften eingehalten werden (§ 41 Abs. 1 LMBG). Dies erfordert entsprechend fachlich ausgebildetes Personal (§ 41 Abs. 2 LMBG). So sind z.B. für die Entnahme einer Probe tiefgefrorener Lebensmittel und deren Transport unter den erforderlichen Bedingungen zum Labor besondere Kenntnisse notwendig. Ebenso für die Durchführung von Analysen durch wissenschaftliche Sachverständige, wie Veterinäre, Lebensmittelchemiker oder Amtsärzte.⁵⁰ Dabei werden die Anforderungen an nicht wissenschaftlich ausgebildete Personen, die in der Lebensmittelüberwachung beschäftigt sind, in der Lebensmittelkontrolleur-Verordnung⁵¹ geregelt.

Zur Ausführung der Lebensmittelüberwachung stehen den zuständigen Behörden eine Reihe von Befugnissen zu. Zwei wichtige Überwachungsmaßnahmen sind:

- Betriebskontrollen (§ 41 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 LMBG) und
- Überprüfung von Proben (§ 42 LMBG)

Im Rahmen der Kontrolltätigkeit sind die Überwachungspersonen befugt, geschäftliche Aufzeichnungen, Frachtbriefe, Unterlagen über die bei der Herstellung von Lebensmitteln verwendeten Stoffe sowie Herstellungsbeschreibungen einzusehen oder davon Abschriften oder Auszüge zu fertigen (§ 41 Abs. 3 Nr. 3 LMBG). Ferner ist die zuständige Behörde berechtigt, Proben nach ihrer Auswahl zum Zwecke der Untersuchung zu fordern und zu entnehmen. Es sind zwei Gründe für die Probennahme zu unterscheiden⁵²:

- Planproben, die nach einem von der Lebensmittelüberwachungsbehörde ausgearbeiteten Probenplan routinemäßig gezogen werden, um eine regelmäßige Kontrolle der im Verkehr befindlichen Erzeugnisse zu gewährleisten und

⁴⁹ Lips, P., Wegweiser durch das Lebensmittelrecht, S. 115.

⁵⁰ Lips, P., Wegweiser durch das Lebensmittelrecht, S. 116.

⁵¹ Verordnung über die fachlichen Anforderungen an die in der Lebensmittelüberwachung tätigen nicht wissenschaftlich ausgebildeten Personen vom 16.06.1977, BGBl. I, S. 1002.

⁵² Lips, P., Wegweiser durch das Lebensmittelrecht, S. 118.

- Verdachtsproben, die dann gezogen werden, wenn sich beispielsweise ein Verbraucher über die Qualität eines Lebensmittels beschwert oder aus einem anderen Grund der Verdacht besteht, dass ein Lebensmittel lebensmittelrechtlichen Vorschriften nicht entspricht.

Die von der Überwachung betroffenen Personen haben Duldungs- und Mitwirkungspflichten (§ 43 LMBG). So haben die betroffenen Personen die Pflicht, die Überwachungspersonen bei der Durchführung der Überwachungsmaßnahmen zu unterstützen, z.B. indem sie die wesentlichen Geschäftsunterlagen bereithalten oder den Produktionsprozess unterbrechen, wenn dies für die Kontrolle notwendig ist.

3.2.2.3 Regelmäßige Kontrollen der Öko-Kontrollstellen und amtl. Lebensmittelüberwachung

Zwischen der amtlichen Lebensmittelüberwachung und den Öko-Kontrollstellen besteht als nennenswerte Schnittstelle die regelmäßigen Kontrollen der Öko-Kontrollstellen und amtl. Lebensmittelüberwachung bei den Unternehmen.

Bei der regelmäßigen Kontrolle der Hersteller überprüft die amtliche Lebensmittelüberwachungsbehörde (§ 41 Abs. 3 Nr. 3 und 4 LMBG) anhand der Geschäfts- und Datenträger sowie durch Auskunft der Hersteller die:

- die Rezeptur,
- die Unterlagen über den Herstellungsprozess (z.B. Spezifikation der Lieferanten, Wareneingangskontrolle oder die Zwischenlagerung der fertiggestellten Lebensmittel).

Diese Kontrollinhalte werden auch durch die Öko-Kontrollstellen gem. Anhang III EU-Öko-Verordnung geprüft. Denkbar wären deshalb gemeinsame Prüfungsaudits der amtlichen Kontrollstellen und der Öko-Kontrollstellen oder die gegenseitige Anerkennung der Untersuchungsergebnisse bzw. ein Datenaustausch.

Gemeinsame Prüfungsaudits hätten jedoch nur geringe Synergieeffekte, da die Kontrollen der Öko-Kontrollstellen häufiger erfolgen als die der Lebensmittelkontrolle. Außerdem würde eine gemeinsame Kontrolle einen hohen Koordinationsaufwand erfordern.⁵³ Zudem erfolgen die Planproben der Lebensmittelüberwachungsbehörden getrennt von dem Kontrollbesuch durch die Lebensmittelbehörde. Nicht zu vergessen ist, dass die Untersuchungsrichtungen beider Kontrollen in verschiedene Richtungen gehen. Während bei der amtlichen Lebensmittelkontrolle vorwiegend eine Schadstoffrückstandskontrolle stattfindet ist Schwerpunkt der Öko-Kontrollen die Einhaltung der Vorgaben an den Herstellungsprozess.

⁵³ Mündliche Auskunft von Herrn D. Rohrdanz, Mitglied der Länderarbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau, bestätigt durch Herrn M. Rombach, Vertreter der Konferenz der Kontrollstellen e.V. auf dem Workshop „Rechtliche Hemmnisse bei der Verarbeitung ökologischer Lebensmittel“ am 10.03.2003 in Frankfurt.

Weiterhin wäre an einen Austausch der bei den Kontrollen erlangten Daten zwischen den Öko-Kontrollstellen und der amtlichen Lebensmittelüberwachung zu denken. So könnten sich überschneidende Kontrollinhalte ausgetauscht werden oder doppelte Kontrollen von ökologischen Unternehmen vermieden werden. Denkbar wäre auch, dass die Öko-Kontrollstellen Zugang zu bestimmten Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden erhalten, um neben der Prozesskontrolle auch eine Produktkontrolle durchzuführen. So wurde beispielsweise in der Schweiz im Rahmen der Lebensmittelkontrolle Schwankungen im Milchfettgehalt über ein Jahr lang dokumentiert. Durch den Milchfettgehalt lassen sich Hinweise auf Verdünnungen der Milch ziehen.⁵⁴

Der Zugriff auf Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung durch die Öko-Kontrollstellen wäre ohne größere technische Probleme möglich, z.B. in Nordrhein-Westfalen durch das Informations- und Kommunikationssystem Lebensmittelüberwachung (ILM)⁵⁵. Allerdings müsste zuerst eine Rechtsgrundlage für den Datenaustausch geschaffen werden. Schon bislang werden Unregelmäßigkeiten, die im Rahmen der Lebensmittelkontrolle festgestellt werden, an die Öko-Kontrollstellen weitergeleitet. Es können jedoch nicht alle Erkenntnisse automatisch weitergeleitet werden.⁵⁶

Im Hinblick auf die Vermeidung der doppelten Kontrolle ist jedoch zu bedenken, dass es sich bei den im Rahmen der Lebensmittelüberwachung untersuchten Proben nur um Stichproben handelt, deren repräsentative Aussagekraft für das untersuchte Unternehmen fragwürdig ist. Zudem sind die von der Lebensmittelüberwachung erhobenen Daten nicht einem bestimmten Typ von Lebensmitteln, z.B. Öko-Lebensmitteln zuzuordnen. Unter diesen Aspekten und bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Untersuchungsrichtung beider „Kontrolltypen“ erscheint ein Datenaustausch nur in wenigen Fällen, z.B. der Kontrolle des Milchfettgehalts sinnvoll.

Um das Zusammenwirken der Öko-Kontrollstellen mit der amtlichen Lebensmittelüberwachung zu verbessern, wäre ein intensiverer persönlicher Austausch und gegenseitige Informationsveranstaltungen hilfreich. So weist Herr D. Rohrdanz weist daraufhin, dass die Länderarbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau drei bis vier Sitzungen pro Jahr abhält, zu denen Vertreter der Öko-Kontrollstellen und der Verbände eingeladen sind. Neben dem Austausch auf höherer Arbeitsebene ist aber auch ein Austausch auf der Ebene der KontrolleurInnen für das gegenseitige Verständnis der Arbeitsweise hilfreich. Durch das Verständnis der gegenseitigen Arbeitsweise und persönliche Arbeitskontakte können auftretende

⁵⁴ Mündliche Auskunft von Frau S. Alexander, IMO Schweiz auf dem Workshop „Rechtliche Hemmnisse bei der Verarbeitung ökologischer Lebensmittel“ am 10.03.2003 in Frankfurt.

⁵⁵ <http://www.munlv.nrw.de/sites/arbetsbereiche/verbrauerschutz/lebensmittelueberwachung.html> .

⁵⁶ Mündliche Auskunft von Herrn R. Kamphausen, MUNLR NRW auf dem Workshop „Rechtliche Hemmnisse bei der Verarbeitung ökologischer Lebensmittel“ am 10.03.2003 in Frankfurt.

Probleme bei der Kontrolle von Unternehmen unter Umständen schneller gelöst werden. Frau S. Alexander vom Institut für Marktökologie (IMO Schweiz) weist im Workshop darauf hin, dass in der Schweiz eine Reihe von Informations- und Schulungsveranstaltungen für die KontrolleurInnen durchgeführt werden.

3.2.2.4 Die Kontrollkosten aufgrund von Öko-Kontrollen

Keine Hemmnisse können in der Regel bei den Kosten identifiziert werden, die den ökologischen Unternehmen durch die Kontrollen der privaten Kontrollstellen entstehen. Für die Mehrheit der befragten Hersteller stellte die Kostenbelastung durch die Kontrollkosten mit max. 1 % der Produktionskosten oder des Produktpreises kein Hemmnis dar. Der Kontrollaufwand für die Jahresinspektion bei einem handwerklichen Betrieb liegt bei einigen Stunden, so dass die Kontrollstellen für Prüfung, Berichtswesen, Verwaltung und Ausstellen von Zertifikaten handwerklichen Betrieben pauschale jährliche Kosten von 300,- bis 600,- Euro in Rechnung stellen. Bei industriellen Herstellern wird regelmäßig nach Aufwand abgerechnet. Die Tagessätze liegen bei 600,- bis 700,- Euro.⁵⁷ Zwei kleine Unternehmen gaben die Kontrollkosten mit 4 % bzw. 2 % des Produktpreises an und bewerteten damit die Kontrollkosten für ihr Unternehmen als zu hoch.

Potenzielle Hemmnisse

Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Öko-Kontrollstellen“ schlägt vor dem Hintergrund der Nitrofen-Problematik aber auch anderer aufgedeckter Betrugsfälle vor, Maßnahmen zur Intensivierung und Stärkung des EU-Kontrollsystems im ökologischen Landbau zu ergreifen.⁵⁸ Diese Intensivierung der Kontrollmaßnahmen könnte zur Steigerung der Kostenbelastung für die ökologischen Hersteller führen. Eine Intensivierung der Kontrollmaßnahmen durch die Kontrollstellen und letztlich auch der Überwachungsaufgaben durch die Behörden ist mit einer Erhöhung der Personal- und Sachkosten und damit der Kontrollkosten verbunden. Die Kosten für die im Rahmen der Umsetzung der EU-Öko-Verordnung durchzuführenden Aufgaben wie Zulassung und Überwachung von Kontrollstellen, Erteilung von Ausnahmegenehmigungen und weitere Verwaltungsaufgaben werden in einigen Ländern von der öffentlichen Verwaltung getragen, in anderen Ländern werden für diese Aufgaben Gebühren erhoben. Aus einer durch die Intensivierung der Kontrollen ausgelösten Erhöhung der Kostenstruktur resultiert die Weitergabe der Kosten an die kontrollierten Unternehmen. Dieses führt zwangsläufig zu niedrigeren Erlösen oder einer Verteuerung der Produkte und schwächt letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Öko-Produktion.

Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Öko-Kontrollstellen“ kommt zu dem Ergebnis, „dass im privaten Bereich eine weitere Kostensteigerung kaum tragbar erscheint“.⁵⁹ Im

⁵⁷ Rathke, K.D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., *Ökologischer Landbau und Bioprodukte*, 2002, S. 346.

⁵⁸ Vgl. Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Öko-Kontrollstellen“, s.o: FN 45.

⁵⁹ Vgl. FN 45.

öffentlichen Bereich erfordern die angestrebten Maßnahmen entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere aber weitere Personalkapazitäten. Ob diese durch z.B. Umschichtungen bei den zuständigen Behörden geschaffen werden können, wird von der Arbeitsgruppe offen gelassen. Es wird aber darauf hingewiesen, dass bereits in erheblichem Maße Überbelastungen vorhanden sind. Daraus resultiert, dass vielerorts die notwendigen und geforderten Aufgaben nicht mehr in angemessenem Maße erfüllbar sind.⁶⁰

3.2.3 Hemmnisse bei der Verwendung von Öko-Kennzeichnungen

Bei den Voraussetzungen zur Verwendung und Gestaltung des Bio-Siegels⁶¹ traten bei den befragten Unternehmen keine Probleme auf. Ein Befragter verwendet drei Siegel: das seines Anbauverbandes, das Öko-Siegel und ein regionales Siegel. Dieser Befragte sieht ein Problem darin, dass die Verbraucher durch zu viele „Öko-Siegel“ verwirrt werden. Die Einführung weiterer „Öko-Siegel“ wird abgelehnt, u.a. auch deshalb, weil bei den Unternehmen höhere Kosten für die Änderung der Etiketten anfallen.

Mit der Einführung des Bio-Siegels wird von zwei Befragten eine gesunkene Verbrauchernachfrage nach Produkten mit dem Siegel der deutschen Anbauverbände, z.B. Bioland und Demeter festgestellt. Die Unterschiede zwischen Produkten, die die anspruchsvolleren Anforderungen der Anbauverbände einhalten, und den Produkten mit Bio-Siegel nach EU-Öko-Verordnung 2092/91/EWG werde durch die Einführung des Bio-Siegels verwischt.

Die Problematik unterschiedlicher Maßstäbe für die Herstellung von Öko-Produkten ist jedoch kein vordringlich rechtliches Problem, sondern eine politische Frage. Die Politik muss den Maßstab für die weitere Entwicklung der ökologischen Landwirtschaft vorgeben. Niedrige Standards für die ökologische Lebensmittelerzeugung in der EU-Öko-Verordnung könnten zu einem schnelleren Wachstum des Markts für Öko-Produkte, insbesondere im Bereich des ökologischen und konventionellen Lebensmitteleinzelhandels führen. Gleichzeitig besteht jedoch zum einen die Gefahr, dass die innovativen Unternehmen, die für die Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus wichtig sind, vom Markt verdrängt werden. Zum anderen kann durch zu niedrige Verarbeitungsstandards das Profil der ökologischen Lebensmittelwirtschaft verwässern bzw. die alternative Lebensmittelerzeugung durch die Konsumenten in Frage gestellt werden. Dies könnte einen Rückgang der Nachfrage zur Folge haben.

⁶⁰ Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Öko-Kontrollstellen“: s.o. FN 45.

⁶¹ Vgl. die Verordnung zur Gestaltung und Anwendung des Öko-Kennzeichens vom 26.02.2002, BGBl. I, S. 589.

3.3 Produktgruppen

Die folgenden Abschnitte behandeln die produktspezifischen rechtlichen Hemmnisse bei der Verarbeitung von ökologischen Lebensmittel unterteilt nach den Produktgruppen.

3.3.1 Brot und Backwaren

In der Produktgruppe „Brot und Backwaren“ konnten keine produktspezifischen Hemmnisse im Untersuchungsbereich ermittelt werden. Die befragten Unternehmen sahen in den produktspezifischen Vorschriften sowie der Verkehrsauffassung für die Herstellung von Brot und Backwaren keine Hemmnisse.⁶² Es konnten aber produktübergreifende Probleme bei der Anwendung des HACCP-Konzepts festgestellt werden, die gerade kleine Bäckereien betreffen. Diese Problematik trifft auch kleinere handwerkliche Betriebe aus anderen Produktgruppen und wird unter Hygienefragen (HACCP-Konzept) behandelt (siehe oben: 3.1.2).

3.3.2 Fleisch und Fleischerzeugnisse

Die Bedeutung der traditionellen handwerklichen Fleischverarbeitung für die Fleischwirtschaft im Vergleich zur industriellen Verarbeitung verdeutlicht die Tatsache, dass im Jahr 2000 knapp die Hälfte des Gesamtwertes für Fleisch und Fleischerzeugnisse vom Fleischerhandwerk erwirtschaftet wurde.⁶³ Bei den ökologisch fleischverarbeitenden Betrieben handelt es sich vorwiegend um solche kleinen und mittelgroßen handwerklich arbeitende Betriebe.

Durch das Gewerberecht wird insbesondere die Wirtschaftlichkeit der direktvermarktenden landwirtschaftlichen Betriebe beeinträchtigt.⁶⁴ So fordert z.B. die Handwerksordnung einen formalen Befähigungsnachweis (Meisterbrief) für die Ausübung des Fleischerhandwerks (§ 1 i.V.m. Anlage A Handwerksordnung).⁶⁵ Dies hat zur Folge, dass landwirtschaftliche Betriebe einen Meister einstellen müssen und diesen mindestens zu 30 % an Gewinn und Verlust des Betriebs beteiligen müssen. Die Betriebe umgehen diese praxisferne Regelung regelmäßig oder lassen die Weiterverarbeitung der Fleischwaren von eingetragenen Handwerksbetrieben in Lohn erledigen.⁶⁶ Die Meisterprüfung als eine Zugangsvoraussetzung für die

⁶² Mündliche Mitteilung von Herrn K. Schweisfurth am 30.08.02, Herrmannsdorfer Landwerkstätten; Auskunft von Herrn Leichtfuß, Produktionsleiter bei der Bio-Bäckerei Kaiser, November 2002.

⁶³ Rechtliche Hemmnisse: Fleischverarbeitung/ -vermarktung durch Landwirte und Metzger, TAB-Brief Nr. 22/ Juni 2002, S. 14.

⁶⁴ Siehe dazu näher: Fink-Keßler, A./ Müller, H.-J./ Poppinga, O., Qualitätsprogramme für die landwirtschaftliche Erzeugung – am Beispiel Fleisch, Studie im Auftrag des Deutschen Bundestages, 2002.

⁶⁵ Gesetz zur Ordnung des Handwerks (HwO) vom 17. September 1953, BGBl I, S. 1953, neugefasst durch Bekanntmachung vom 24. 9.1998, BGBl. I, S. 3074, zuletzt geändert durch Art. 13 Gesetz v. 10.11.2001 BGBl. I, S. 2992. Maßgaben aufgrund EinigVtr vgl. HwO Anhang EV.

⁶⁶ Vgl.: Rechtliche Hemmnisse: Fleischverarbeitung/ -vermarktung durch Landwirte und Metzger, FN53, S. 14.

Ausübung des Fleischerberufes wird dennoch auch in der zur Zeit anstehenden Novellierung der Handwerksordnung beibehalten.⁶⁷

Die in dieser Studie im Vordergrund stehenden hygienerechtlichen Vorschriften beinhalten weitere rechtliche Hemmnisse für Metzgereibetriebe und fleischvermarktende landwirtschaftliche Betriebe.⁶⁸ So wird der rechtliche Rahmen für die Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung von Fleisch und Fleischerzeugnissen vorwiegend durch die europarechtlichen Regelungen gesetzt. Die EG-Vorgaben gelten entweder direkt als EG-Verordnungen in Deutschland oder werden im Fall von EG-Richtlinien durch die Fleisch- und Geflügelfleischhygienegesetz und ihre Umsetzungsverordnungen in Deutschland umgesetzt. Dabei haben die Lebensmittelhygiene-Vorschriften vorwiegend die Risiken der zunehmend international agierenden, stark arbeitsteilig ausdifferenzierten Fleischwirtschaft und industriellen Fleischverarbeitung im Auge.⁶⁹ Obwohl die Probleme der arbeitsteiligen Produktionsbedingungen und die Maßstäbe für die industrielle Risikovorsorge nicht ohne weiteres auf die für die handwerklichen Metzgereibetriebe und fleischvermarktenden landwirtschaftlichen Betriebe zutreffen, werden viele Hygienevorschriften mehr oder weniger unverändert auch für diese Betriebe angewendet.

3.3.2.1 Bauliche Anforderungen an handwerkliche Betriebe

Die Fleischhygieneverordnung⁷⁰ schreibt als Anforderung an das Gewinnen, Zubereiten und Behandeln von Fleisch in zugelassenen Betrieben vor, dass Fleisch im Schlachtraum nicht zerlegt werden darf (§ 10 a Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 Kapitel IV Nr. 2 FIHV). Zwar sieht Anlage 2 Kapitel IV Nr. 5 FIHV Ausnahmen von der Forderung getrennter Schlacht- und Zerlegeräume bei Betrieben vor, die ausschließlich für den eigenen Bedarf schlachten und zerlegen. Diese Übergangsregelung gilt aber nur, wenn die Schlachträume in den Betrieben zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung schon bestanden. Die Forderung getrennter Schlacht- und Zerlegeräume wirkt sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit der handwerklichen Metzgereibetriebe aus, die eine Zulassung gem. § 10 a FIHV beantragen wollen. Da diese Betriebe häufig nicht über getrennte Räume verfügen, bedeutet die Errichtung von weiteren Räumen bzw. die Errichtung von komplett neuen Schlachtungs- und Zerlegungsräumen eine große finanzielle Belastung. Für handwerkliche Betriebe sind getrennte Schlacht- und Zerlegeräume im Gegensatz zur

⁶⁷ http://www.fleischwirtschaft.de/nachrichten/berufsorganisation/pages/show_prl?params=recent%3D1%26type%3D2&id=3406.

⁶⁸ Vgl. zu weiteren gewerberechtlichen Hemmnissen die Studie von Fink-Keßler, A./ Müller, H.-J./ Poppinga, O., Qualitätsprogramme für die landwirtschaftliche Erzeugung – am Beispiel Fleisch, FN 64.

⁶⁹ Vgl. Rechtliche Hemmnisse: Fleischverarbeitung/ -vermarktung durch Landwirte und Metzger, FN53, S. 14.

⁷⁰ Verordnung über die hygienischen Anforderungen und amtlichen Untersuchungen beim Verkehr mit Fleisch (Fleischhygiene-Verordnung – FIHV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 2001, BGBl. I, S. 1366, zuletzt geändert durch Art. 9 § 15 Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.08.2002, BGBl. I, S. 3802, S. 3101.

industriellen Verarbeitung aber auch insofern nicht zwingend erforderlich, als bei der handwerklichen Arbeit zwischen Schlachten und Zerlegen ein zeitlicher Abstand ist. Wenn der Raum zwischen den beiden Arbeitsgängen gründlich gereinigt wird, kann auch in einem Raum gearbeitet werden.⁷¹ Die oben erwähnte Ausnahmeregelung in Kapitel IV Anlage 2 Nr. 5 FIHV schreibt für die Schlachtung und Zerlegung in einem Raum vor, dass

„Die Zerlegung nicht zeitgleich mit Schlachtungen und nur nach besonders gründlicher Reinigung und Desinfektion zu erfolgen hat.“

Diese Vorgaben würden auch für nach Inkrafttreten der FIHV errichtete Schlachträume in handwerklichen Betrieben ausreichen, ohne dass hygienische Risiken zu befürchten sind.⁷² Die FIHV sieht für die handwerklichen Betriebe jedoch abgesehen von der Übergangsvorschrift prinzipiell keine Ausnahmen vor, sondern misst alle gem. § 10 a FIHV zugelassenen Betriebe an den Hygienemaßgaben einer industriellen Produktion.

Das Problem tritt verschärft bei der Erzeugung von Geflügelfleisch auf, da dort neben getrennten Räumen für das Schlachten und Zerlegen noch ein dritter Raum für das Verarbeiten und zusätzlich zwei Räume für das Kühlen vorhanden sein müssen (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 2 Kapitel III Nr. 1 GFIHG⁷³). Durch diese hohen Anforderungen wird die Schwelle für den Einstieg in die Direktvermarktung von Geflügelfleisch so hoch gelegt, dass es nur wenig Geflügelfleisch aus alternativen Haltungssystemen gibt.⁷⁴

Die baulichen Anforderungen an kleinere registrierte Betriebe sollten überdacht werden. Ein erster Schritt könnte es sein, die in Anlage 2 Kapitel IV Nr. 5 FIHV erlaubte Ausnahme von der Forderung getrennter Schlacht- und Zerlegeräume auf alle Betriebe anzuwenden, die ausschließlich für den eigenen Bedarf schlachten und zerlegen

⁷¹ Vgl. Rechtliche Hemmnisse: Fleischverarbeitung/ -vermarktung durch Landwirte und Metzger, FN 53, S. 14, 15.

⁷² So wohl auch: Rechtliche Hemmnisse: Fleischverarbeitung/ -vermarktung durch Landwirte und Metzger, FN 53, S. 14, 15.

⁷³ Geflügelfleischhygienegesetz (GFIHG) vom 17.07.1996, BGBl. I, S. 991, zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Änderung des Fleischhygienegesetzes, des Geflügelfleischhygienegesetzes und des Tierseuchengesetzes vom 7.03.2002, BGBl. I, S. 1046 und Art. 9 § 3 Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.08.2002, BGBl. I, S. 3802, S. 3099.

⁷⁴ Vgl. Rechtliche Hemmnisse: Fleischverarbeitung/ -vermarktung durch Landwirte und Metzger, FN 53, S. 14, 15.

3.3.2.2 Zugelassene und registrierte Betriebe

Durch die EG-Frischfleischrichtlinie von 1991⁷⁵ wurden zwei Kategorien von Schlacht- und Zerlegebetrieben eingeführt⁷⁶:

- registrierte Betriebe mit einer Schlachtmenge von wöchentlich nicht mehr als 20 Großvieheinheiten (GV) und jährlich nicht mehr als 1000 GV (§ 11 a Abs. 3 Nr. 1 FIHV), Zerlegungsbetriebe mit einer wöchentlichen Produktion an entbeintem Fleisch von bis zu 5 Tonnen (§ 11 a Abs. 3 Nr. 2 FIHV) sowie Verarbeitungsbetriebe, die aus frischem Fleisch von wöchentlich bis zu 20 GV oder jährlich bis zu 1000 GV Fleischerzeugnisse zubereiten (§ 11 a Abs. 3 Nr. 3 FIHV)
- zugelassene Betriebe (§ 11 FIHV), die mehr als 20 GV wöchentlich oder 1000 GV jährlich schlachten, zerlegen oder verarbeiten.

Das Inverkehrbringen von Fleisch aus registrierten Betrieben ist dabei eine Ausnahme von der grundsätzlich durch das EG-Recht vorgegebenen Verpflichtung, das Inverkehrbringen nur aus zugelassenen Betrieben (umgesetzt in § 6 Abs. 2 FIHG⁷⁷) zu gestatten. Diese Ausnahme beruht auf Art. 4 der Richtlinie 64/433/EWG⁷⁸. Eine Registrierung als Betrieb ist für handwerkliche Schlacht- und Zerlegebetriebe sowie Direktvermarkter (Tierhalter mit angeschlossenem Schlacht- und Zerlegebetrieb) vorgeschrieben.⁷⁹ Hintergrund der EG-Zulassung für die Betriebe war die Überlegung, dass nur dann, wenn überall innerhalb der EG gleich Hygieneanforderungen sowohl an die bauliche Gestaltung der Betriebe als auch an den Betriebsablauf gestellt werden, es zu einem europäischen Binnenmarkt im Bereich der Fleischwirtschaft kommen kann, bei dem regelmäßige Grenzkontrollen überflüssig sind.⁸⁰

Durch die starre Produktionsgrenze von 20 GV wöchentlich für die handwerklichen Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe sowie die Einschränkung, ihre Ware nur im Inland in Verkehr bringen zu dürfen, wird die Auslastung dieser Betriebe und damit ihre Wirtschaftlichkeit eingeschränkt.⁸¹

Die geringfügig erlaubten Überschreitungen der Produktionsgrenzwerte in § 11 a Abs. 4 FIHV für Schlachtbetriebe, die von mindestens zwei Wirtschaftsbeteiligten

⁷⁵ Richtlinie 64/433/EWG des Rates vom 24.06.1964 über die gesundheitlichen Bedingungen für die Gewinnung und das Inverkehrbringen von frischem Fleisch in der aktualisierten Fassung vom 29.07.1991 (Richtlinie 91/497/EWG), ABl. Nr. L 268 vom 24.09.1991, S. 69.

⁷⁶ In Deutschland wurden die Anforderungen der Frischfleischrichtlinie in § 10 a und § 11 a FIHV umgesetzt.

⁷⁷ Fleischhygienegesetz (FIHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.07.1993, BGBl. I, S. 1189 zuletzt geändert durch Art. 9 § 2 Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.08.2002, BGBl. I, S. 3082, S. 3098.

⁷⁸ S.o.: FN 75.

⁷⁹ Vgl. dazu die Amtliche Begründung, Bundesrats-Drucksache 841/96, zu Buchstabe c (Absätze 3 bis 5).

⁸⁰ Vgl. <http://bundesfachverbandfleisch.de/eg-zulassung/eg-zulassung.html>.

⁸¹ Vgl. Fink-Kessler, A., Vorschriften behindern regionale Fleischvermarktung, Bauernstimme 10/2002, S. 13. Siehe auch die Frage 20 der Umfrage in Anhang I.

genutzt werden, und die Ausnahmen in Abs. 5 für Betriebe, die glaubhaft dartun, dass sie eine Zulassung nach § 11 FIHV anstreben, führen zu keiner wesentlichen Verbesserung der Situation.

Die Voraussetzungen für die einzuhaltenden Hygienestandards sind bei zugelassenen und registrierten Betrieben weitestgehend gleich.⁸² In den baulichen Anforderungen unterscheiden sich zugelassene von registrierten Betrieben. Beantragen die handwerklichen Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe eine Zulassung nach § 6 FIHG, müssen sie die Hygienemaßstäbe für industriell arbeitende Betriebe erfüllen (§ 11 FIHV). Zwar sieht Art. 9 Richtlinie 77/99/EWG⁸³ bei der baulichen Ausstattung von Betrieben, die weder industriell strukturiert sind noch eine industrielle Produktion erreichen, Ausnahme vor. Die Mitgliedstaaten können aber nur geringfügige Ausnahmen für die folgenden Bereiche erlassen:

- bei den Besonderen Vorschriften für Fleischerzeugnisse (Anhang B Kapitel I),
- in Bezug auf die Anforderungen an Wasserhähne (Anhang A Kapitel I, Nr.2 lit. g),
- Schränke statt Umkleieräume vorzusehen (Anhang A Kapitel I, Nr.11) und
- bei den Anforderungen an Räume für die Lagerung der Ausgangsstoffe und der Endprodukte (Anhang A Kapitel I), wobei jedoch mindestens zur Verfügung stehen müssen: jeweils ein Raum oder eine Vorrichtung für die - gegebenenfalls gekühlte - Lagerung der Ausgangs- bzw. Endprodukte, sofern eine solche Lagerung erfolgt.

Die oben dargestellten baulichen Anforderungen an die Hygiene sind ein wesentlicher Grund dafür, dass der Trend zu vorwiegend großen Schlachtbetrieben geht. Handwerkliche (ökologische) Betriebe müssen sich in der Folge an die großen industriellen Schlachthöfe wenden, wenn sie ökologisch erzeugtes Schlachtfleisch weiterverarbeiten wollen. Dabei treffen sie auf folgende Probleme:

- Große Schlachthöfe nehmen ungern Einzeltiere in den Schlachtprozess auf.
- Es kann unklar sein, ob die Betriebe wirklich das Fleisch des selbst abgelieferten Tieres zurückbekommt. Ein Vertauschen ist jedoch für ökologisch produzierende Betriebe unakzeptabel.⁸⁴

⁸² Vgl. Rechtliche Hemmnisse: Fleischverarbeitung/ -vermarktung durch Landwirte und Metzger, FN 53, S. 14, 15.

⁸³ Richtlinie 77/99/EWG des Rates vom 21.12.1997 zur Regelung gesundheitlicher Fragen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen, ABl. Nr. L 26 vom 31.01.77, S. 85, geändert durch Richtlinie 92/5/EWG des Rates vom 10.02.1992 zur Änderung und Aktualisierung der Richtlinie 77/99/EWG zur Regelung gesundheitlicher Fragen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen sowie zur Änderung der Richtlinie 64/433/EWG, ABl. Nr. L 268 vom 14.09.1992, S. 35.

⁸⁴ Auskunft von Herrn Schweisfurth am 30.08.02, Herrmannsdorfer Landwerkstätten, Glonn.

- Weite Transportwege zum nächsten Schlachthof sind ein zusätzlicher Kostenfaktor für den Produzenten. Vor allem stellt der Transport aber einen hohen Stressfaktor für die Tiere dar (selbst ein Transport über 25 km kann schon Stress verursachen). Abgesehen von Tierschutzaspekten hat dieser Stress auch starke Auswirkungen auf die Fleischqualität.⁸⁵

Zur Beseitigung der Hemmnisse für registrierte Betriebe sollten die Produktionsgrenzwerte erhöht und flexibilisiert werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf potenzielle Hemmnisse für kleine handwerkliche Betriebe durch den Verordnungs-Vorschlag 2000/0179 (COD)⁸⁶ über Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs hinzuweisen. Im Gegensatz zu der bisherigen Unterscheidung in registrierte und zugelassene Betriebe sieht der Vorschlag bislang vor, dass jede Herstellung tierischer Produkte einer Zulassung durch die zuständige Behörde bedarf. Jeder zugelassene Betrieb erhält eine Zulassungsnummer. Die LebensmittelherstellerIn muss die Lebensmittel mit einer ovalen Genusstauglichkeitskennzeichnung versehen, aus der auch die Zulassungsnummer zu entnehmen ist. Für Fleisch heißt dies, dass die Schlachtkörper eine Genusstauglichkeitskennzeichnung tragen müssen, die von der amtlichen TierarztIn oder unter ihrer/seiner Aufsicht angebracht wird. Durch diese Maßnahmen kommen auf die kleineren und mittleren (ökologische) Betriebe erhebliche Mehrkosten zu, z.B. für die tierärztliche Aufsicht.

Im Vordergrund der Bemühungen in kleinen und mittleren handwerklichen Betrieben ebenso wie in großen industriellen Betrieben sollte die Lebensmittelsicherheit stehen. Die anzuwendenden Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, sollten für den jeweiligen Unternehmenstyp zugeschnitten sein. Diese Prioritätensetzung liegt auch dem Verordnungs-Vorschlag KOM (2000) 438 endg. über Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs zugrunde. Welche Maßnahmen, neben den allgemeinen hygienischen Anforderungen, zum Erreichen der Lebensmittelsicherheit in der handwerklichen Fleisch- und Fleischerzeugnisproduktion notwendig sind, muss Schwerpunkt der zukünftigen Diskussion sein.

3.3.2.3 Hemmnisse durch BSE

Die große Zahl von EG-rechtlichen Entscheidungen und Vorschriften⁸⁷, die durch die BSE-Krise veranlasst wurden, hat zu Hemmnissen bei der Fleischverarbeitung in den ökologischen Betrieben geführt.

⁸⁵ Auskunft von Herrn Hannig, Hofverarbeiter, Dezember 2002.

⁸⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs 2000/0179 (COD) vom 14.07.2000, KOM (2000) 438 endg., S. 47.

⁸⁷ Vgl. nur die Auflistung in Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V., In Sachen Lebensmittel, Das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht – Eine Zwischenbilanz zum 31.12.2002, 17. Januar 2003.

Warmfleischverarbeitungsverfahren

Durch die Verordnung (EG) Nr. 999/2001⁸⁸ wird die in selbstschlachtenden Metzgereien⁸⁹ zum Teil praktizierte Warmfleischverarbeitung von Rindfleisch stark eingeschränkt. Bei der Warmfleischverarbeitung werden die Knochen unmittelbar nach dem Enthäuten bzw. Brühen der geschlachteten Rinder, Kälber und Schweinen aus dem noch warmen Fleisch ausgelöst. Das gewonnene Fleisch wird noch warm zu Halbfertig- und Fertigerzeugnissen weiterverarbeitet. Durch die Warmfleischverarbeitung kann bei der Verarbeitung auf Zusatzstoffe verzichtet werden. Ein weiterer Vorteil gegenüber den arbeitsteiligen Herstellungsverfahren ist, dass das Fleisch aufgrund der kurzen Wege zwischen Schlachten, Zerlegen und Weiterverarbeiten bakteriell wenig belastet ist.

Problematisch ist, dass nach Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang III Kapitel A Nr. 6.1 der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 das Genusstauglichkeitskennzeichen am Schlachtkörper erst dann angebracht werden darf, wenn das negative Ergebnis des BSE-Schnelltests vorliegt. Mit der Genusstauglichkeitskennzeichnung wird der Abschluss der amtlichen Fleischuntersuchung und die gesundheitliche Unbedenklichkeit des Fleisches bestätigt. Die BSE-Schnelltests dauern i.d.R. acht Stunden. Nach acht Stunden sind aber die postmortalen Reaktionsabläufe im Schlachtfleisch so weit fortgeschritten, dass eine Warmfleischverarbeitung nicht mehr möglich ist.

Die Mitgliedstaaten können Ausnahmen von dieser Regelung gem. Art. 6 in Verbindung mit Anhang III Kapitel A Nr. 6.2 der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 erlassen. Voraussetzung für eine Ausnahme ist, dass es

„im Schlachthof ein amtliches System gibt, das sicherstellt, dass keine Teile untersuchter Tiere mit Genusstauglichkeitskennzeichnung den Schlachthof verlassen, ehe ein negatives Ergebnis des Schnelltests vorliegt.“

Schon die Formulierung der Nr. 6.2 zeigt, dass der europäische Gesetzgeber von einer arbeitsteiligen Fleischverarbeitung ausgeht. Die Möglichkeit, dass Fleisch im selben Betrieb geschlachtet, zerlegt und verarbeitet wird, ist in der Ausnahmeregelung nicht ausdrücklich vorgesehen. Der Warmfleischverarbeitung in einem selbstschlachtenden Betrieb, in dem das Schlachten, Zerlegen und Verarbeiten

⁸⁸ Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.05.2001 mit Vorschriften zur Verhütung Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien, ABl. der EG Nr. L 147 vom 31.05.2001, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1494/2002 der Kommission vom 21.08.2002 zur Änderung der Anhänge III, VII und XI der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Überwachung der bovinen spongiformen Enzephalopathie, der Tilgung der transmissiblen spongiformen Enzephalopathie, der Entfernung spezifizierten Risikomaterials sowie der Regeln für die Einfuhr von lebenden Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs, ABl. der EG Nr. L 225 vom 22.08.2002, S. 3.

⁸⁹ Die Warmfleischverarbeitung wird u.a. von den Herrmannsdorfer Landwerkstätten und von den Chiemgauer Naturschfleischwaren angewendet.

unmittelbar aufeinanderfolgende Verarbeitungsschritte unter einem Dach darstellen, wird diese Regelung nicht gerecht.

Von der Ausnahmeregelung in Nr. 6.2 wird in Deutschland für die Warmfleischverarbeitung kein Gebrauch gemacht. Argumentiert wird, dass die Weiterverarbeitung in einer selbstschlachtenden Metzgerei mit dem „Verlassen des Schlachthofes“ gleichzusetzen ist, denn in einem Schlachtbetrieb ist weder das Zerlegen noch die Verarbeitung von frischem Fleisch zulässig.⁹⁰ Die Weiterverarbeitung von Schlachtfleisch kann nach der Nr. 6.1 aber nur geschehen, wenn der BSE-Schnelltest abgeschlossen und das Genusstauglichkeitskennzeichen erteilt worden ist. Ziel der Verordnung Nr. 999/2001 ist es, u.a. zu verhindern, dass Fleisch bzw. daraus hergestellte Produkte vor Eingang des Testergebnisses in den Verkehr kommen. Unter „Inverkehrbringen“ definiert Art. 3 Abs. 1 lit. d der Verordnung Nr. 999/2001:

„jede Tätigkeit, die zum Ziel hat, unter diese Verordnung fallende lebende Tiere oder tierische Erzeugnisse an Dritte in der Gemeinschaft zu verkaufen oder anderweitig gegen Bezahlung oder kostenlos an Dritte abzugeben oder zur späteren Lieferung an Dritte in der Gemeinschaft zu lagern;“

Zum Inverkehrbringen gehört danach das Abgeben von Fleisch in die Verfügungsgewalt eines anderen. Diese Begriffsdefinition verwendet auch das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz in § 7. Voraussetzung für das Inverkehrbringen von Fleisch ist nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 FIHG, dass es nach § 6 Abs. 1 Satz 1 FIHV als tauglich oder untauglich nach Brauchbarmachung beurteilt und nach § 6 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Anlage 1 Kapitel V Nr. 1 bis 4 gekennzeichnet ist. Die Genusstauglichkeit des Fleisches muss also bis zum Inverkehrbringen feststehen, um den mit den fleischhygienerechtlichen Vorschriften bezweckten Schutz des Verbrauchers zu erreichen.⁹¹ In einer selbstschlachtenden Metzgerei wird das geschlachtete Fleisch jedoch nicht an Dritte, z.B. andere Wirtschaftsbeteiligte abgeben, sondern vom gleichen Wirtschaftsbeteiligten weiterverarbeitet. Ein Inverkehrbringen unterbleibt also zunächst. Der am Wortlaut klebenden Auslegung, dass mit dem „Verlassen des Schlachthofes“ eine weitere Verarbeitung ausgeschlossen sei, widerspricht der Schutzzweck der hygienerechtlichen Vorschriften. Für die Weiterverarbeitung von Schlachtfleisch in einer selbstschlachtenden Metzgerei, z.B. zum Zweck der Warmfleischverarbeitung, ohne dass die Ergebnisse des BSE-Schnelltests vorliegen, lässt sich eine mit dem Verbraucherschutz vereinbare Lösung finden. Ein Lösungsweg soll im nächsten Abschnitt erläutert werden.

⁹⁰ Vgl. die Schreiben von Herrn B. Kühnle, BMVEL vom 26.11.2001 und von Herrn Dr. Hans-H. Grove, Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz vom 31.07.2001 an Herrn Karl Schweissfurth, Herrmannsdorfer Landwerkstätten.

⁹¹ Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Kommentar, § 10 FIHV, Rn. 11.

Weitere Folge der BSE-Verordnung ist, dass die Metzgereien keine über 24 Monate alten Rinder schlachten, denn zur Zeit kann mit den BSE-Schnelltests nur BSE bei Rindern nachgewiesen werden, die älter als 24 Monate sind. Ältere Tiere haben aber oftmals ein ausgereifteres und damit qualitativ besseres Fleisch. Die BSE-Verordnung kann damit indirekt zu Qualitätsminderungen der Produkte führen.⁹²

Ermöglichung der Warmfleischverarbeitung

Um die Warmfleischverarbeitung zu ermöglichen, könnte die Ausnahmemöglichkeiten in Art. 6 in Verbindung mit Anhang III Kapitel A Nr. 6.2 der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 genutzt werden. Die Ausnahmenvorschrift ermöglicht eine Genusstauglichkeitskennzeichnung bevor ein negatives Ergebnis des Schnelltests vorliegt, wenn im Schlachthof ein amtliches System existiert, das sicherstellt, dass keine Teile untersuchter Tiere mit Genusstauglichkeitskennzeichnung den Schlachthof verlassen, ehe ein negatives Ergebnis des Schnelltests vorliegt. Diese Ausnahmeregelung kann nach Sinn und Zweck so ausgelegt werden, dass in selbstschlachtenden Metzgereien kein Warmfleischprodukt in Verkehr gebracht wird, bevor ein negatives Ergebnis des BSE-Tests vorliegt. Dazu könnten die Warmfleischprodukte in dem betreffenden Betrieb so lange gesperrt werden bis die Freigabe aufgrund eine negativen BSE-Tests vorliegt. Als amtliches System, dass die Rückverfolgbarkeit des betreffenden Produkts zu dem geschlachteten Rind noch in der selbstschlachtenden Metzgerei gewährleistet, könnten die Unterlagen für die Rindfleischetikettierung dienen. Die Produkte wären solange getrennt aufzubewahren und nicht in Verkehr zu bringen, bis ein negativer BSE-Test vorliegt. Der Verbraucherschutz wäre so gewährleistet. Ferner ist bei der Sicherheit des amtlichen Systems zu berücksichtigen, dass in handwerklichen Betrieben auch eine soziale Kontrolle stattfindet, da mangelnde Sorgfalt sich unmittelbar auf die Existenz des Betriebs auswirkt.⁹³

Entsorgungskosten für Risikomaterial

Nach der BSE-Verordnung muss das Risikomaterial (Kopf, Rückenmark, Darm) entfernt und gesondert entsorgt werden (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anhang V Nummern 2,3,4 und 8 Verordnung Nr. 999/2001). In mittleren und kleinen ökologischen Betrieben können die Entsorgungskosten für das Risikomaterial von 100 € nur auf eine geringere Anzahl von Schlachttieren umgelegt werden, so wird in kleinen Betrieben pro Schlachttag regelmäßig nur ein Tier geschlachtet. Dadurch verteuern sich die Schlachtkosten enorm.⁹⁴

⁹² Fink-Kessler, A., Vorschriften behindern regionale Fleischvermarktung, Bauernstimme 10/2002, S. 13.

⁹³ Vgl. Rechtliche Hemmnisse: Fleischverarbeitung/ -vermarktung durch Landwirte und Metzger, FN 53, S. 14, 15.

⁹⁴ Fink-Kessler, A., Vorschriften behindern regionale Fleischvermarktung, Bauernstimme 10/2002, S. 13, Auskunft von Herrn Karl Schweisfurth am 30.08.02, Herrmannsdorfer Landwerkstätten, Glonn.

Der Ursprung der BSE-Krise beruht auf den Tierfütterungsmethoden der konventionellen Landwirtschaft. Es wäre deshalb zu überdenken, ob ökologische Schlachtbetriebe von den Folgekosten einer verfehlten konventionellen Landwirtschaft nicht freigestellt werden sollten. Denkbar wären Zuschüsse zu den Entsorgungskosten für BSE-Risikomaterial bei kleinen und mittleren ökologischen Schlachtbetrieben.

3.3.2.4 Verwendung von Nitritpökelsalz⁹⁵

Der Einsatz von Nitritpökelsalz in der Fleischverarbeitung ist stark umstritten. Dies liegt daran, dass unter bestimmten Bedingungen (hoher Nitritgehalt, ein niedriger pH-Wert; hohe Temperaturen sind förderlich) durch eine Reaktion von sekundären Aminen (Eiweißstoffe; Käse ist beispielsweise aminreich, aber Amine sind auch in anderen Lebensmitteln enthalten) und dem Nitrit Nitrosamine entstehen können. Nitrosamine sind stark karzinogen, d.h. sie haben eine krebsauslösende Wirkung. Ferner wirken Nitrite gefäßerweiternd und blutdrucksenkend. In höheren Dosierungen können sie sogar zu akuten Vergiftungserscheinungen führen (Mangel an Blutfarbstoff Hämoglobin). Besonders gefährdet sind Säuglinge (Gefahr der Blausucht), die eine nitritarme Kost erhalten sollten.

Nitritpökelsalz wird eingesetzt, da Nitrit gegen Bakterien und vor allem gegen den Botulinus-Erreger (*Clostridium botulinus*) wirkt. Beim Pökeln wird darüber hinaus mittels Nitritpökelsalz der chemisch wenig stabile Muskelfarbstoff Myoglobin in eine stabilere Form umgewandelt (Umröten). Das Umröten ist aus produktionstechnischer oder hygienischer Sicht nicht notwendig, sondern stellt lediglich eine farbliche Schönung dar. Des Weiteren bildet sich beim Pökeln ein typisches Aroma.

Auch bei Fleischerzeugnissen des ökologischen Landbaus ist der Zusatz von Nitritpökelsalz in geringen Mengen gesetzlich erlaubt. Die AGÖL hat den Einsatz 1999 erlaubt. Auch Biokreis und Biopark erlauben die Zugabe. Von einigen Verbänden (Bioland, Demeter u. a.) wird der Einsatz von Nitritpökelsalz jedoch strikt abgelehnt und ist in den jeweiligen Verbandsrichtlinien ausgeschlossen. Das Demeter-Leitbild Lebensmittelverarbeitung beispielsweise verlangt, dass ein zugesetzter Stoff unabdingbar sein muss, eine Herstellung des Produktes ohne den Zusatzstoff also gar nicht möglich wäre. Legt man den Maßstab des Demeter-Leitbildes an, ist das bei Nitritpökelsalz nicht der Fall. Andere merken jedoch an, dass dies nur für luftgetrocknetes Fleisch gilt, dass die Herstellung von gebrühten und gekochten Fleischerzeugnissen ohne Nitritpökelsalz jedoch problematisch ist.⁹⁶

Als Alternative für Nitritpökelsalz ist zum Teil rot-fermentierter Reis (in Taiwan, Südchina, den Philippinen und auf Java „Angkak“ genannt) im Gespräch. Rot-

⁹⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen unter 3.2.1.

⁹⁶ Mündliche Auskunft von Herrn Müller im Dezember 2002.

fermentierter Reis wird aus gewöhnlichem Reis gewonnen, indem er mit ausgewählten Schimmelpilzstämmen der Gattung *Monascus* (vorzugsweise *Monascus purpureus*) beimpft und fermentiert wird. Er wird als rotes Mehl angeboten. Rot-fermentierter Reis wird seit Jahrtausenden in Asien als natürlicher Farbstoff verwendet. Darüber hinaus wirkt das Reisextrakt deutlich bakteriostatisch gegenüber zahlreichen Bakterienarten, die Lebensmittelvergiftungen oder Verderb verursachen. Das Extrakt hemmt also das Wachstum von Bakterien und kann somit auch als Konservierungsmittel eingesetzt werden.⁹⁷ In Asien ist der rot-fermentierte Reis nicht nur als Lebensmittel, sondern auch als traditionelles Heilmittel gegen Infektionen bekannt. Ebenso wie Nitritpökelsalz weist der rot-fermentierte Reis aufgrund von Enzymen (wie Amylasen, Proteasen, Lipasen) und Stoffwechselprodukten (wie Glutaminsäure, flüchtigen Aromastoffe, reduzierende Zucker, Milchsäure, Ethanol etc.) auch würzende Eigenschaften auf.

Im Gegensatz zu Nitrit wird rot-fermentierter Reis von Leistner (1994) als toxikologisch unbedenklicher eingestuft. Anders lautende Stimmen beurteilen jedoch die Sicherheit von Rotschimmelreis wegen des potentiellen Citriningehalts als zweifelhaft. Bei der Beurteilung der möglichen Gesundheitsgefahren von rot-fermentiertem Reis ist zu beachten, dass dieser zahlreiche nicht-färbende und bisher nicht untersuchte Stoffe enthält. Bei der Untersuchung von *Monascus purpureus* bildete sich auf Reismedium im Laboransatz 1000 mg/kg des Mykotoxins Citrinin. Allerdings enthielt Rotschimmelreis aus dem Handel weniger Citrinin (<50 mg/kg).⁹⁸

Während in asiatischen Ländern rotes Reismehl sowie Extrakte daraus in Lebensmitteln eingesetzt werden, handelt es sich in Deutschland dabei um einen nicht zugelassenen Lebensmittelfarbstoff.⁹⁹ Es wird angeführt, die Zugabe von rot-fermentiertem Reis widerspreche der Verkehrsauffassung. Begründet wird diese Einstufung mit dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim aus dem Jahre 1995¹⁰⁰, in dem der Einsatz von rot-fermentiertem Reismehl als Zusatzstoff bewertet wird. Diese Wertung basiert auf der bis zum Jahresende 1995 geltenden Definition eines Zusatzstoffes gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG). Auf der Grundlage dieses Urteils wird auch heute noch das Verbot von rot-fermentiertem Reis begründet. Diese Rechtsauffassung ist jedoch umstritten¹⁰¹, da spätestens ab 1996 durch die unvollständig erfolgte Umsetzung der Einzelrichtlinie 94/36/EG¹⁰² zur

⁹⁷ Leistner, Die ernährungsphysiologische Bedeutung von Angkak, Fleischwirtschaft 74 (7) 1994, S. 774 ff.

⁹⁸ Wild, Rotschimmelreis: Inhaltsstoffe und Anwendung in Fleischerzeugnissen; Wild 2002.

⁹⁹ Mandt 2002.

¹⁰⁰ ZLR 1995, S. 694 ff.

¹⁰¹ Vgl dazu das rechtliche Gutachten zur Einstufung von rot-fermentiertem Reis unter: <http://www.allok.com>.

¹⁰² Richtlinie vom 30. Juni 1994, über Farbstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen.

Globalrichtlinie 89/107/EWG¹⁰³ rot-fermentierter Reis als Lebensmittel mit färbenden Eigenschaften eingestuft werden kann. Die Richtlinie 94/36/EG regelt den Einsatz von Farbstoffen in Lebensmitteln. Gem. Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie sind

„Farbstoffe Stoffe, die einem Lebensmittel Farbe geben oder die Farbe in einem Lebensmittel wiederherstellen; hierzu gehören natürliche Bestandteile von Lebensmitteln sowie natürliche Ausgangsstoffe, die normalerweise weder als Lebensmittel noch als charakteristische Lebensmittelzutat verwendet werden“.

Nach Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie werden aber Stoffe wie Paprika, Kurkuma und Safran nicht als Farbstoff im Sinne von Art. 1 Abs. 2 behandelt. Dies könnte auch für rot-fermentierten Reis gelten. Der für die Einstufung der Stoffe in die Richtlinie 94/36/EG zuständige Lebensmittelausschuss hat 1998 die Aufnahme von rot-fermentiertem Reis abgelehnt, da es sich um einen zulassungsbedürftigen Zusatzstoff handele. Es ist jedoch zu vermuten, dass keine umfassende Unterrichtung über die Eigenschaften von rot-fermentiertem Reis stattfand.¹⁰⁴

3.3.2.5 Vorschlag zur Beseitigung des Hemmnisses

Die Anerkennung von rot-fermentiertem Reis sollte aufgrund der zahlreichen positiven Bewertungen (Zusammenstellung in Leistner 1994) weiter untersucht werden. So könnte rot-fermentierter Reis als Zutat bei Deklaration - um Verbrauchertäuschung zu vermeiden - frei einsetzbar sein.¹⁰⁵

Als kurzfristige Lösung des Hemmnisses des Mangels an einem umrötenden und bakteriostatischen Stoff anstelle von Nitritpökelsalz könnte der Einsatz von rot-fermentiertem Reis durch eine Ausnahmegenehmigung gem. § 37 LMBG erreicht werden. Langfristig bietet sich die Aufnahme in Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 94/36/EG an.

3.3.3 Milch und Milcherzeugnisse

In diesem Kapitel werden die Hemmnisse bei der Verarbeitung von Frischmilch und Milcherzeugnissen durch Hygienevorschriften untersucht. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die Probleme für handwerkliche Verarbeitungsbetriebe,

¹⁰³ Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen, ABl. der EG Nr. L 40 vom 11. Februar 1989, S. 27.

¹⁰⁴ Vgl. Kleine Anfrage des Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 13/10653.

¹⁰⁵ Mandt 2002.

wie beispielsweise Hofverarbeiter. Die vorgestellten Hemmnisse und möglichen Lösungen wurden auch auf einem Workshop im Rahmen des Projektes diskutiert.¹⁰⁶

3.3.3.1 Milchreinigung

Nach § 14 Abs. 1 Satz 1, Anlage 6 Nr. 1.2 sowie Anlage 7 Nr. 3.4 der deutschen Milchverordnung¹⁰⁷ dürfen für die Reinigung der Milch von milchfremden Bestandteilen sowie für die Entkeimung von Milch nur Zentrifugen verwendet werden. Andere Reinigungseinrichtungen dürfen nur verwendet werden, wenn sie die gleiche Wirkung aufweisen (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Milchverordnung). Die vergleichbaren Reinigungseinrichtungen werden durch die Prüfrichtlinien des Instituts für Verfahrenstechnik der Bundesanstalt für Milchforschung Kiel und des Instituts für Lebensmittelverfahrenstechnik des Forschungszentrums für Milch und Lebensmittel, Weihenstephan, Technische Universität festgelegt (§ 14 Abs. 1 Satz 3 Milchverordnung).

Um die Milch zu reinigen, werden in großen Betrieben in der Regel Zentrifugen eingesetzt. Zentrifugen wurden insbesondere in der industriellen Milchproduktion zunächst zum Abtrennen von Fett aus der Milch eingesetzt, um einerseits den Fettanteil und andererseits fettreduzierte Produkte zu erhalten. Heute ist das Ziel des Zentrifugierens auch, makroskopische Fremdkörper aus der Milch zu entfernen. Der Aufreinigungsgrad derzeit in der industriellen Produktion verwendeter Zentrifugen überschreitet jedoch oft den zur ausschließlichen Reinigung notwendigen Grad. Durch den hohen Reinigungsgrad der Zentrifugen werden zum Teil selbst Bestandteile der Milch (z. B. Eiweiß) mit dem Zentrifugenschlamm entfernt.¹⁰⁸

Auch milchverarbeitende Betriebe, die nicht nach § 20 Abs. 1 Nr. 3 Milchverordnung von der zuständigen Lebensmittelbehörde zugelassen sind (z. B. Hofverarbeitungsbetriebe), müssen die Vorgaben für Zentrifugen oder entsprechende Einrichtungen erfüllen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der letzte Stand der Technik immer der Standard sein muss, wenn mit anderen Methoden die Milchhygiene ebenso gewährleistet werden kann. Wenn kleine Betriebe jeden technischen Fortschritt bei industriellen Verarbeitungsprozessen in ihre Produktion integrieren wollten, wären die Kosten für sie unverhältnismäßig höher. Denn den Kosten für die technischen Einrichtungen steht eine geringere Produktionsmenge als in Großbetrieben gegenüber.

¹⁰⁶ Bei allen nachfolgend diskutierten Hemmnissen und Vorschlägen für eine modifizierte Vorgehensweise ist selbstverständlich, dass Alternativen nur akzeptabel sein können, wenn Lebensmittelhygiene und Lebensmittelsicherheit gewährleistet sind. Dieses grundsätzliche Ziel liegt allen Überlegungen zu Grunde.

¹⁰⁷ Verordnung über Hygiene- und Qualitätsanforderungen an Milch und Erzeugnisse auf Milchbasis (Milchverordnung), in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juli 2000, BGBl. I, S. 1178, geändert durch Art. 9 § 10 des Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.08.2002, BGBl. I, S. 3082, 3100.

¹⁰⁸ Mündliche Auskunft von Herrn Marc Albrecht-Seidel, Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau, Januar 2003.

Kleinere, handwerkliche Betriebe (mit jährlichen Milchverarbeitungsmengen bis zu wenigen 100.000 Litern) trennen in der Regel keinen Fettanteil von der Milch ab. Zu diesem Zweck benötigen sie somit keine Zentrifugen. Zum Zwecke der Milchreinigung von Fremdkörpern werden überwiegend Filter eingesetzt, da diese kostengünstiger sind und damit die Produktion rentabler ist. Dabei muss nach der deutschen Milchverordnung der Reinigungsgrad der Filter die gleiche Reinigungswirkung wie die Zentrifugen aufweisen (s.o., § 14 Abs. 1 Satz 2 Milchverordnung). Typgeprüfte Filter mit einer gleichwertigen Reinigungswirkung wie Zentrifugen haben jedoch einen sehr hohen Preis.¹⁰⁹ Dieser hohe Preis wird von Seiten der ökologischen Hersteller als ein Hemmnis gesehen, zumal die Reinigungswirkung der Zentrifugen und der vergleichbaren Filter von Seiten der ökologischen Käsehersteller als unnötig hoch eingestuft wird (s. o.).¹¹⁰ Dieser Bewertung wird von staatlichen Untersuchungsstellen teilweise widersprochen. Vom Staatlichen Untersuchungsamt Hessen wird ferner darauf hingewiesen, dass einige Bundesländer im Erzeugerbereich Milchfilterschläuche aus Wirrfaservliesstoff tolerieren, sofern eine gleichwertige Mindestporen-Nenngröße und Standzeit angegeben beziehungsweise spezifiziert werden kann und keine Sammelmilch beziehungsweise fremde Milch verwendet wird.¹¹¹ Die Kosten für diese Filter sind nicht so hoch. Aus dieser Aussage wird deutlich, dass die Genehmigungspraxis in den Bundesländern unterschiedlich sein kann.

Bei der Betrachtung der Vorgaben zur Milchreinigung nach der deutschen Milchverordnung ist zu beachten, dass die genannten hohen Anforderungen von der Richtlinie 92/46/EWG¹¹² nicht ausdrücklich so vorgeschrieben werden. Die Richtlinie verlangt:

„gegebenenfalls Zentrifugen oder andere Ausrüstungen zur physikalischen Reinigung von Milch“ (Anhang B Kapitel V e)

Ziel ist nach der Richtlinie die physikalische Reinigung der Milch. Zu diesem Zweck können *gegebenenfalls* Zentrifugen eingesetzt werden. Werden andere Ausrüstungen eingesetzt, verlangt die EU-Richtlinie im Gegensatz zur deutschen Milchverordnung nicht ausdrücklich, dass sie die gleiche Reinigungsleistung wie eine Zentrifuge erreichen müssen.

¹⁰⁹ Schriftliche Auskunft von Herrn Arno Schwab, Technischer Sachverständiger beim Staatlichen Untersuchungsamt Hessen, 5.03.2003.

¹¹⁰ Mündliche Auskunft von Herrn Marc Albrecht-Seidel, Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau, Januar 2003.

¹¹¹ Schriftliche Auskunft von Herrn Arno Schwab, Technischer Sachverständiger beim Staatlichen Untersuchungsamt Hessen, 5.03.2003.

¹¹² Richtlinie 92/46/EWG des Rates vom 16.06.1992 mit Hygienevorschriften für die Herstellung und Vermarktung von Rohmilch, wärmebehandelter Milch und Erzeugnisse auf Milchbasis, ABl. Nr. L 268 vom 14.09.1992, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie 94/71/EWG des Rates vom 13.12.1994 zur Änderung der der Richtlinie 92/46/EWG mit Hygienevorschriften für die Herstellung und Vermarktung von Rohmilch, wärmebehandelter Milch und Erzeugnisse auf Milchbasis, ABl. Nr. L 368 vom 31.12.1994, S. 33.

Betrieben, die Erzeugnisse auf Milchbasis herstellen und deren Erzeugung auf eine jährlich verarbeitete Milchmenge von 2.000.000 Liter begrenzt ist, können darüber hinaus nach §19 Absatz 5 der Milchverordnung Ausnahmen unter anderem von den Anforderungen der Anlage 7 Nr. 3 Milchverordnung ermöglicht werden.

3.3.3.2 Frischmilchherstellung

Bei der Frischmilchherstellung ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an die Hygiene je nach der Produktionsform. Milch für die industrielle Weiterverarbeitung wird zunächst beim Produzenten gelagert, dann in der Regel weit (zum Teil über Hunderte von Kilometern) transportiert und durchläuft lange Produktionswege. Vom Melken bis zur Abfüllung rahmen auch aufgrund der umfangreichen Arbeitsprozesse und des Transports die in der Milch enthaltenen Fetttröpfchen zumeist auf. Dieses Fett kann nicht mehr in die Milch eingeschüttelt werden. Um dieses Aufrahmen zu verhindern beziehungsweise zu verzögern, wird eine Homogenisierung (Verringerung und Vereinheitlichung des Milchfetttröpfchendurchmessers) im industriellen Prozess als notwendig erachtet. Weitere Ziele der Homogenisierung sind:

- die Milch für Säuglinge leichter verdaulich zu machen,¹¹³
- eine Geschmacksverbesserung,
- eine höhere Weißkraft,
- eine Erhöhung der Viskosität und
- ein anderes Trinkgefühl

zu erreichen.

Das Homogenisieren dient also in erster Linie ästhetischen Gesichtspunkten. Gleichzeitig gibt es aber Hinweise, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Konsum homogenisierter Milch und der Allergiebildung oder Allergiebereitschaft bei Menschen gibt.¹¹⁴ Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass die durch das Homogenisieren stark verkleinerten Fettkügelchen der Milch durch die Darmwand diffundieren und unverdaut ins Blut gelangen können.¹¹⁵

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass es zwar keine rechtliche Verpflichtung gibt, die Milch zu homogenisieren, wenn sie in den Verkehr gebracht werden soll. Insofern bestehen auch keine rechtlichen Hemmnisse, wenn ein Hersteller auf die Homogenisierung von Milch verzichten möchte. § 10 Milchverordnung enthält lediglich die Erlaubnis, dass Milch homogenisiert werden darf. Aus

¹¹³ Zipfel, W., Rathke, K.-D., Lebensmittelrecht, Loseblatt-Kommentar, Band IV, § 10 Milchverordnung Rn 3, Stand November 2002.

¹¹⁴ Dylla, R. & Beck, A. (2001) Trägt die Homogenisierung zur Allergie gegen Kuhmilch bei?, Lebendige Erde 4/2001, S. 22-24.

¹¹⁵ <http://www.kueche-genuss.de/nalk05d.htm>.

Vorsichtsgründen wäre es aber sinnvoll, nur dort zu homogenisieren, wo es unbedingt als notwendig erachtet wird. Dies ist in der direkten und handwerklichen Produktion nicht der Fall.¹¹⁶

3.3.3.3 Käseerzeugnisse

Käsereien benötigen in Deutschland unabhängig von der verarbeiteten Milchmenge eine Zulassung durch die zuständige Behörde (§ 20 Abs. 1 Nr. 3 Milchverordnung). Als Zulassungsvoraussetzung müssen die käseverarbeitenden Betriebe die strukturellen Anforderungen an Räume und Ausrüstungen sowie bestimmte Hygieneanforderungen an Räume, Ausrüstungen und Personal sowie an das Produkt gemäß der deutschen Milchverordnung erfüllen. Für die Frischkäseproduktion werden zentrale Vorgaben durch die EU-Richtlinie 92/46/EWG und die technischen Detailregelungen in ihren Anhängen gemacht. Die EU-Richtlinie lässt jedoch den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Vorgaben einigen Spielraum. Hemmnisse treten teilweise durch die Umsetzung der EU-Verordnung in die deutsche Milchverordnung und zum Teil bei der Auslegung der deutschen Milchverordnung durch die zuständigen Behörden in den Bundesländern auf. Die deutsche Milchverordnung ist mit ihren Vorgaben an die Verfahrenstechnik und den Anforderungen an die Milch in erster Linie auf die milchverarbeitende Industrie abgestimmt. Sie berücksichtigt daher nicht immer, dass teilweise Verfahrenstechniken für handwerkliche Betriebe und deren hygienische Produktion nicht notwendig und kaum realisierbar sind.

3.3.3.3.1 Bauliche Voraussetzungen

In Anlage 7 Nr. 1.6 Milchverordnung wird für zugelassene Verarbeitungsbetriebe gefordert:

„Wer als zugelassener Betrieb Lebensmittel herstellt, welche Milch oder Erzeugnisse auf Milchbasis sowie andere Zutaten enthalten, die nicht wärmebehandelt oder auf andere Weise mit gleichwertiger Wirkung behandelt wurden, müssen diese Zutaten getrennt von Milch und Erzeugnissen auf Milchbasis lagern, um eine gegenseitige Kontamination zu vermeiden und in hierfür geeigneten Räumen be- und verarbeiten.“

Durch die Vorschrift soll erreicht werden, dass Rohmilch und pasteurisierte Milch nicht vermischt werden und dadurch Kontaminationen vermieden werden.

Das Getrennthaltungsgebot wird jedoch von amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden auch so ausgelegt, dass kleine Betriebe Rohmilch und pasteurisierte Milch in verschiedenen Räumen verarbeiten und lagern müssen, um eine Kreuzkontamination zu vermeiden. Dies kann dazu führen, dass

¹¹⁶ Auskunft von Herrn Hannig, Hofverarbeiter, Dezember 2002.

von den Käseherstellern für jedes Produkt und jeden Produktionsschritt ein eigener Raum verlangt wird, was für kleine Betriebe kaum machbar ist. Können die Betriebe der Forderung nicht nachkommen müssen sie ihre Produktpalette einschränken.

Die EG-Richtlinie 92/46/EWG zu den Hygienevorschriften für Erzeugnisse auf Milchbasis schreibt als allgemeine Anforderung für die Verarbeitungsbetriebe vor, dass:

„Die Erzeugung von wärmebehandelter Milch bzw. die Herstellung von Erzeugnissen auf Milchbasis, die für die anderen Erzeugnisse im Sinne dieser Richtlinie die Gefahr der Kontamination mit sich bringen kann, muss in einem deutlich abgetrennten Arbeitsbereich durchgeführt werden;“ (Anhang B, Kapitel 1)

Nach der EU-Richtlinie werden also nur deutlich abgetrennte Arbeitsbereiche vorgegeben. Diese Voraussetzung würde beispielsweise auch durch Trennwände zwischen den Arbeitsbereichen erfüllt werden. Ein eigener Raum ist jedenfalls nicht ausdrücklich gefordert.

Hemmnisse treten auch bei der Genehmigungspraxis für die Beschaffenheit der Wände in den Verarbeitungs- und Reiferäumen auf. Nach Anlage 7 Nr. 1.1.2 der deutschen Milchverordnung müssen bei Räumen, in denen Erzeugnisse auf Milchbasis hergestellt oder behandelt werden:

„die Wände glatt, fest, undurchlässig, und mit einem hellen, abwaschfesten Belag oder Anstrich versehen sein, sofern die Milch oder die Erzeugnisse auf Milchbasis nicht in hermetisch geschlossenen Transportbehältnissen gelagert werden.“¹¹⁷

In der Genehmigungspraxis der amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden wird zum Teil eine komplette Kachelung der Reife- und/oder Produktionsräume gefordert. Bei der Käsereifung ist eine komplette Kachelung der Reiferäume jedoch für die Atmosphäre zur Käsereifung abträglich, während offenporige, „atmende“ Wände sich positiv auf die Qualität auswirken und den Abzug von Feuchtigkeit ermöglichen. Zudem bestehe keine fachliche Notwendigkeit für die komplette Kachelung.¹¹⁸

3.3.3.3.2 Reifegestelle

Bei der traditionellen Käseproduktion von allen Käsen mit Rindenbildung wurde der Käse zur Reifung auf ungehobelten Holzbrettern (ungehobelt, damit die

¹¹⁷ Vgl. die inhaltsgleiche Vorgabe in Anhang B Nr. 2 lit. b der Richtlinie 92/46/EWG, a.a.O.

¹¹⁸ Mündliche Auskunft von Herrn Marc Albrecht-Seidel, Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau, Januar 2003.

Auflagefläche nicht völlig unter Sauerstoffabschluss gerät) gelagert. Nach Anlage 7 Nr. 1.5 der Milchverordnung muss

„die Oberfläche der Geräte und Gegenstände, die mit Milch oder Erzeugnissen auf Milchbasis in Berührung kommt, ... aus korrosionsbeständigem Material bestehen, das glatt, leicht zu reinigen und zu desinfizieren ist.

Die Geräte und Gegenstände dürfen nur so verwendet werden, dass von ihnen keine Stoffe auf Milch oder Erzeugnisse auf Milchbasis übergehen können, ausgenommen gesundheitlich, geruchlich und geschmacklich unbedenkliche Anteile, die technisch unvermeidbar sind.“¹¹⁹

Die Milchverordnung schreibt kein bestimmtes Material als Reifeunterlage vor. Vielfach verlangen die zuständigen Behörden jedoch von den Käsereien, dass der Käse (ausgenommen Rotschmierkäse) zur Reifung nicht auf Holz gelagert werden darf, um Verunreinigungen durch das Holz auszuschließen. Wissenschaftliche Vergleichsuntersuchungen zur Gefahr der Verunreinigung bei einer Lagerung auf Holz oder Plastik liegen allerdings noch nicht vor.¹²⁰ Diese Genehmigungspraxis verursacht in kleinen Betrieben hohe Kosten für die Neuanschaffung von Reifegestellen beispielsweise aus Edelstahl (Edelstahl-Holm-Gestelle),¹²¹ welche jedoch nur für Weichkäse sinnvoll eingesetzt werden (können). Eine weitere Lagerungsmöglichkeit sind Unterlagen aus Plastik, z.B. für die Lagerung von Schnittkäse auf Auflageflächen mit Aussparungen, um keine flächige Auflagefläche. Plastik ist in der industriellen Produktion leicht zu reinigen (maschinell), hat allerdings den Nachteil gegenüber Holz, dass es auf die Dauer durch Beschädigungen rau wird und damit Raum für Keime bietet.

Die Lagerung auf Holz hat Vorteile: Harze und andere Inhaltsstoffe des Holzes wirken antibakteriell. Ferner ist Holz ein atmungsaktives Material, das das Abziehen von Feuchtigkeit ermöglicht. Falls Käse auf Auflageflächen lagert, die nicht atmungsaktiv sind, wird der Käse an der Auflagefläche schnell matschig. Entsprechende Stellen liefern Angriffspunkte für Bakterien. Wenn Holzbretter regelmäßig gereinigt werden, sind sie äußerst hygienisch und gegebenenfalls auftretende Bakterien werden von den Inhaltsstoffen des Holzes abgetötet. In vielen anderen Materialien hingegen (z.B. Plastik, s.o.) können Ritzen auftreten, in denen sich trotz Reinigung Bakterien sammeln können.¹²²

¹¹⁹ Vgl. die inhaltsgleiche Vorgabe in Anhang B Nr. 6 der Richtlinie 92/46/EWG, a.a.O.

¹²⁰ Mündliche Auskunft von Herrn Marc Albrecht-Seidel, Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau, Mai 2003.

¹²¹ Mündliche Mitteilung von Herrn Bichlmaier und Herrn Schweisfurth am 30.08.02, Herrmannsdorfer Landwerkstätten, Glonn.

¹²² Mündliche Mitteilung von Herrn Hannig, Hofverarbeiter, Dezember 2002.

Im Staatlichen Untersuchungsamt Hessen wird in Abstimmung mit anderen Behörden davon ausgegangen, dass Holz gegebenenfalls eine geeignete und hygienische Auflagefläche darstellen kann. Diese Bewertung scheint jedoch bundesweit zum Teil nicht von allen zuständigen Veterinären geteilt zu werden beziehungsweise nicht bekannt zu sein. Der Interpretationsspielraum der Milchverordnung, welche Materialien nach Anlage 7 Nr. 1.5 der Milchverordnung als geeignet angesehen werden können, scheint somit unterschiedlich bewertet und genutzt zu werden.

3.3.3.3 Pasteurisierung

In Deutschland ist aus hygienischen und bakteriellen Gründen vorgeschrieben, dass Erzeugnisse auf Milchbasis nur aus wärmebehandelter Werkmilch hergestellt werden dürfen (§ 6 Abs. 1, Satz 1 Milchverordnung). Das heißt die Milch, aus der die meisten Käse produziert werden, muss mindestens pasteurisiert sein. Für den direkten Verkauf ab Hof sowie für Rohmilchkäse mit einer Reifezeit von mindestens 60 Tagen gelten Ausnahmen. Auch zur Herstellung von Frischkäse und Sauermilchkäse darf in Deutschland nur Käseemilch verwendet werden, die einem Pasteurisierungsverfahren nach § 4 Abs. 5 in Verbindung mit Anlage 6 Nr. 2.1 Milchverordnung unterzogen wurde (§ 3 Abs. 3 Käseverordnung¹²³). Ausgenommen ist jedoch Rohmilch-Weichkäse.¹²⁴

Die Pasteurisierung erfolgt ab Chargen von circa 500 Litern pro Tag in der Regel mittels Durchlaufpasteurisierung durch Kurzzeiterhitzung. Für kleine handwerkliche Betriebe lohnt sich eine entsprechende technische Einrichtung nicht. Hier wird mittels Chargenpasteurisierung in Kesseln und Dauererhitzung gearbeitet. Dabei entstehen beispielsweise für die Produktion von 100g Frischkäse zusätzliche Kosten von circa 0,10 bis 0,15 Cent.¹²⁵

In der Richtlinie 92/46/EWG ist nicht vorgeschrieben, dass Erzeugnisse auf Milchbasis nur aus pasteurisierter Milch hergestellt werden müssen. Art. 7 lit. a Nr. 9 Richtlinie 92/46/EWG schreibt vor, dass Erzeugnisse auf Milchbasis während der Herstellung entweder einer Wärmebehandlung unterzogen, aus wärmebehandelten Erzeugnissen gewonnen oder Gegenstand von Hygienevorschriften sind, die zur Erfüllung der Hygienegarantiekriterien für alle Endprodukte ausreichen. Unter anderem Frankreich und Belgien haben die EU-Richtlinie 92/46/EWG anders in nationales Recht umgesetzt, als Deutschland. In französischen Betrieben dürfen Erzeugnisse auf Milchbasis (z. B. Frischkäse und Dickmilch) auch aus Rohmilch

¹²³ Käseverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.04.1986, BGBl I, S. 412, zuletzt geändert durch Art. 8 der Verordnung zur Neuordnung lebensmittelrechtlicher Vorschriften über Zusatzstoffe vom 29.01.1998, BGBl. I, S. 230, 294.

¹²⁴ Mündliche Auskunft von Herrn Marc Albrecht-Seidel, Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau, Mai 2003.

¹²⁵ Mündliche Mitteilung von Herrn Ripberger, Hofverarbeiter, Dezember 2002.

hergestellt und frei vermarktet werden.¹²⁶ Da im Zuge der Warenverkehrsfreiheit in der EU diese Produkte auch in Deutschland in Verkehr gebracht werden dürfen, sind die deutschen Produzenten bei der Herstellung dieser Produkte benachteiligt. Einerseits, da sie Rohmilchkäse aus deutscher Produktion aufgrund der Käseverordnung nicht über Zwischenhändler auf den Markt bringen dürfen und andererseits, da ihnen die zusätzlichen, nicht unerheblichen (s. o.) Kosten für die Pasteurisierung bei jeglicher Käseproduktion entstehen. Ihnen bleibt nur die Möglichkeit, die Produktion ins Ausland zu verlegen, wenn sie wie die Nachbarn unpasteurisierte Milch verarbeiten und die Produkte frei vermarkten wollen

Die deutsche Milchverordnung beinhaltet keine Vorgaben zur Gesamtdauer des Pasteurisierungsprozesses (Für den Dauererhitzungsprozess/Chargenpasteurisierung, der in kleinen Betrieben die Regel ist (s.o.) fordert sie eine Heißhaltezeit von 30 bis 32 Minuten bei +62 bis +65°C). Dennoch wurden in der Vergangenheit bereits teilweise Anforderungen an die Gesamtdauer des Pasteurisierungsprozesses gestellt.¹²⁷ Seit Anfang 2003 gilt bei Konsummilch nach der Richtlinie des Erhitzerausschusses ‚Typenprüfung von Dauererhitzern für Milch‘ eine Gesamtprozessdauer von maximal 120 Minuten.¹²⁸ Um diese Anforderungen (Heißhaltezeit von 30 bis 32 Minuten bei Gesamtdauer von max. 120 Minuten) gewährleisten zu können, bedarf es nun zum Pasteurisieren neben Einrichtungen zum Erhitzen und Heißhalten auch zusätzlicher technischer Einrichtungen zum Rückkühlen (d.h. ein zusätzlicher Kostenfaktor insbesondere bei der Chargenpasteurisierung). Allerdings war eine entsprechende Einrichtung zum Rückkühlen auch bislang zweckmäßig, um den von der Milchverordnung vorgegebenen nur kurzen zeitlichen Spielraum (2 Min.) zwischen der minimalen (30 Min.) und der maximalen Heißhaltedauer (32 Min.) nicht zu überschreiten.

Konsummilch, für die nun die Gesamtprozessdauer festgelegt wurde, ist gereinigte Milch, die dazu bestimmt ist, an Verbraucher abgegeben zu werden. Für die Käseproduktion wird nicht Konsummilch, sondern wärmebehandelte Milch verwendet. Das bedeutet, dass es bislang keine Vorgaben gibt, wie lange die Gesamtprozessdauer des Pasteurisierens von Milch für die Käseproduktion sein sollte. Es bleibt abzuwarten, ob nun in der Praxis der Genehmigung diese Unterscheidung zwischen den detaillierteren Verfahrensbedingungen an Konsummilch und dem weiteren Vorgehensspielraum bei wärmebehandelter Milch für die Weiterverarbeitung Beachtung findet.

Nach Anlage 7 Nr. 3.5 der deutschen Milchverordnung muss der Temperaturverlauf während der Pasteurisierung mittels eines Temperaturmess- und Aufzeichnungsgeräts aufgezeichnet werden. Nach Anhang B Kapitel V lit. f Richtlinie

¹²⁶ Mündliche Mitteilung von Herrn Ripberger, Hofverarbeiter, Dezember 2002.

¹²⁷ Mündliche Mitteilung von Herrn Ripberger, Hofverarbeiter, Dezember 2002.

¹²⁸ Schriftliche Auskunft von Herrn Arno Schwab, Technischer Sachverständiger beim Staatlichen Untersuchungsamt Hessen, 5.03.2003.

Kontrollverfahren für die Wirksamkeit der Einrichtung.

Die zuständige Behörde kann jedoch andere Einrichtungen zulassen, die gleichwertige Leistungen mit denselben Hygienegarantien bieten.“

Aufgrund des Druckformats der deutschen Verordnung bleibt unklar, ob sich der letzte Absatz in Ziff 3.5.5 wie in der Richtlinie 92/46/EWG auf alle unter 3.5 genannten Ausstattungsgeräte für eine Einrichtung zur Wärmebehandlung bezieht oder ob diese Ausnahme nur für die Einrichtungen der letzten beiden Ziff. 3.5.4 und 3.5.5 (Schutzeinrichtung gegen Vermischung und zugehöriges Aufzeichnungsgerät oder Kontrollverfahren) und nicht für die Temperaturmess- und Aufzeichnungsgeräte gilt.

Bei der gebotenen richtlinienkonformen Auslegung bietet die deutsche Milchverordnung ebenso wie die EU-Richtlinie den zuständigen Behörden die Möglichkeit, bei der Zulassung auch alternative Einrichtungen zu genehmigen, solange eine gleichbleibende Hygiene garantiert ist. Dem lief zumindest teilweise in der Vergangenheit die deutsche Auslegungspraxis der Gesetze entgegen, wenn zwingend automatische Temperaturlaufzeichnungsgeräte gefordert wurden.¹³⁰

3.3.3.3.4 Auslegungsspielraum

Aus der Zusammenstellung in den obigen Kapiteln wird deutlich, dass die zuständigen Behörden bei der Zulassung von Käsereien bei den nachfolgenden Anforderungen einen Auslegungsspielraum haben:

- bei der Milchreinigung (Anlage 7 Nr. 3.4 Milchverordnung),
- zu baulichen Anforderungen (Anlage 7 Nr. 1.1.2 und Nr. 1.6 Milchverordnung),
- zu den Reifegestellen (Anlage 7 Nr. 1.5 Milchverordnung) und
- bei den Einrichtungen zur Pasteurisierung (Anhang B Kapitel V lit. f Richtlinie 92/46/EWG).

3.3.3.3.5 Bestehende Ausnahmeregelungen

Im Folgenden wird nun darüber hinausgehend betrachtet, inwieweit die identifizierten Hemmnisse durch bereits im Gesetz bestehende Ausnahmeregelungen beseitigt werden können.

¹³⁰ Mündliche Mitteilung von Herrn Ripberger, Hofverarbeiter, Dezember 2002

Hofverarbeitungsbetriebe

Von der Zulassungspflicht für milchverarbeitende Betriebe gem. § 20 Abs. 1 Nr. 3 Milchverordnung ausgenommen sind gem. § 20 Abs. 2 Milchverordnung nur Betriebe:

1. die ausschließlich im eigenen Erzeugerbetrieb gewonnene Rohmilch
2. an Ort und Stelle be- oder verarbeiten (sogenannte Hofverarbeitung).

Wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, dürfen Betriebe auch ohne Zulassung ihre gesamten Produkte unmittelbar, d.h. im gleichen Betrieb an den Verbraucher abgeben. Unter den beiden oben genannten Voraussetzungen ist dem Betrieb auch ein mittelbarer Vertrieb, d.h. über den Handel gestattet. Der mittelbare Vertrieb gilt jedoch nur für wärmebehandelte Milch gem. Anlage 6 Nr. 2 Milchverordnung, Butter, Hart-, Schnitt-, halbfester Schnitt- und Weichkäse.¹³¹

Zur Zeit scheint bei den amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden zum Teil eine Tendenz zu bestehen, kleinere (ökologische) Hersteller von Milchprodukten in der „Hofverarbeitungsschiene“ (Art. 20 Abs. 2 Milchverordnung) zu halten. Die Zulassung der Betriebe unter der Berücksichtigung von Ausnahmemöglichkeiten gem. § 19 Milchverordnung und damit eine Expansion der Betriebe sowie eine Erweiterung der Produktpalette der Betriebe werden dadurch verhindert.¹³²

Ausnahmemöglichkeiten nach § 19 Milchverordnung

§ 19 Milchverordnung sieht für die Herstellung von Milch und Milcherzeugnissen zahlreiche Ausnahmemöglichkeiten vor:

Käse mit Reifezeit über 60 Tage

Für die Herstellung von Käse mit einer Reifezeit von mindestens 60 Tagen kann die zuständige Behörde Ausnahmen hinsichtlich der Anforderungen an die Betriebe zulassen (§ 19 Abs. 3 Milchverordnung). So sind Ausnahmen von den Anforderungen an den Höchstgehalt von Keimen in der Rohmilch möglich (§ 19 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. Anlage 4 Nr. 1 bis 3 Milchverordnung). Weiterhin können von den baulichen Anforderungen an die Verarbeitungsbetriebe Ausnahmen zugelassen werden (§ 19 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. Anlage 7 Milchverordnung). In der Milchverordnung werden jedoch keine konkreten Regelungen für den Rahmen der möglichen Ausnahmen vorgegeben.

Traditionelle Erzeugnisse auf Milchbasis

Sollten Vorschriften der Milchverordnung die Herstellungsverfahren von traditionellen Erzeugnissen auf Milchbasis beeinträchtigen, kann die Behörde nach

¹³¹ Zipfel, W., Rathke, K.-D., Lebensmittelrecht, Loseblatt-Kommentar, Band IV, § 20 Milchverordnung Rn 5, Stand November 2002.

¹³² Mündliche Auskunft von Herrn Marc Albrecht-Seidel, Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau, Januar 2003.

§ 19 Abs. 4 Milchverordnung Ausnahmen zulassen. Ausnahmen können hinsichtlich der Art der Materialien, aus denen die spezifischen Vorrichtungen und Arbeitsgeräte für die Zubereitung bestehen, der Umhüllung und Verpackung der Erzeugnisse sowie der Reiferäume und -keller erlassen werden. Allerdings besteht diese Ausnahmemöglichkeit in Deutschland nur für 53 bestimmte Käsearten, die abschließend im Anhang der Entscheidung 96/536/EG¹³³ aufgeführt sind.

Zulassung von milchverarbeitenden Betrieben mit einer jährlich verarbeiteten Milchmenge bis zu 2.000.000 Litern

Bei der Zulassung von milchverarbeitenden Betrieben mit einer Verarbeitungsmenge von unter 2 Millionen Litern Milch pro Jahr ermöglicht § 19 Abs. 5 Milchverordnung Ausnahmen von den in Anlage 7 Nr. 1 und Nr. 3 Milchverordnung vorgegebenen Anforderungen an Be- und Verarbeitungsbetriebe sowie der betriebseigenen Kontrollen und Nachweise (§ 16 Milchverordnung). Diese Ausnahmen wurden durch die Umsetzung der Entscheidung 95/165/EG in die Milchverordnung aufgenommen. Mit Hilfe der Ausnahmemöglichkeiten soll der Vielfalt von Erzeugnissen auf Milchbasis und deren Herstellungsverfahren Rechnung getragen werden.¹³⁴ Bei der Gewährung der Ausnahmen darf allerdings die Hygiene und Genusstauglichkeit des Erzeugnisses nicht beeinträchtigt werden.¹³⁵

Von diesen Ausnahmemöglichkeiten und dem im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Auslegungsspielraum machen nach den vorliegenden Recherchen jedoch nicht alle Behörden gleichermaßen Gebrauch, so dass die Wettbewerbsbedingungen je nach Standort unterschiedlich sein können. Zum Teil müssen beispielsweise auch kleine handwerkliche Betriebe der Kuhmilchverarbeitung mit häufig nur 100.000 bis 300.000 Litern/a oder der Ziegenmilchverarbeitung mit sehr viel geringeren Milchmengen alle Vorgaben der Milchverordnung berücksichtigen.¹³⁶ Die Problematik der unterschiedlichen Auslegungspraxis scheint daraus zu erwachsen, dass alle Ausnahmeregelungen nur Ausnahmemöglichkeiten sind. Diese Möglichkeiten werden offensichtlich in unterschiedlichem Maße genutzt.¹³⁷

¹³³ Entscheidung 96/536/EG der Kommission vom 29.07.1996 zur Festlegung des Verzeichnisses der Milcherzeugnisse, für die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 92/46/EWG Einzelausnahmen oder allgemeine Ausnahmen gewähren können, sowie der Art der Ausnahmeregelung für die Herstellung dieser Erzeugnisse, ABl Nr. L 230 vom 11.09.1996, S. 12.

¹³⁴ Erwägungsgründe zur Entscheidung 95/165/EG der Kommission vom 4.05.1995 zur Festsetzung einheitlicher Kriterien für die Gewährung von Ausnahmen für Betriebe, die Erzeugnisse auf Milchbasis herstellen, ABl. Nr. L 108, vom 13.05.1995, S. 84.

¹³⁵ Art. 2 Satz 2 der Entscheidung 95/165/EG der Kommission, a.a.O.

¹³⁶ Mündliche Mitteilung von Herrn Ripberger, Hofverarbeiter, Dezember 2002.

¹³⁷ Mündliche Auskunft von Herrn Marc Albrecht-Seidel, Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau, Mai 2003.

3.3.3.4 Vorschläge zur Verminderung der Hemmnisse

Ein wesentliches Hemmnis für Betriebe, die Milch und Milcherzeugnisse herstellen, besteht in der uneinheitlichen Ausschöpfung von Auslegungsspielräumen und der Gewährung von Ausnahmemöglichkeiten, welche die Milchverordnung den zuständigen Behörden eröffnet. Hemmnisse bei den hygienischen Anforderungen für Betriebe, die eine Zulassung gem. § 20 Abs. 1 Milchverordnung beantragen wollen, können dadurch vermindert werden, dass die zuständigen Behörden die Anforderungen an die Zulassung von Betrieben im Vorfeld der Beantragung klarer formulieren. Dies betrifft z.B. die beabsichtigte Durchführung von Neu- und Umbaumaßnahmen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass größere Unternehmen in der Regel über Verordnungen besser informiert sind als kleinere Unternehmen. Diese Tatsache führt häufig zu Kommunikationsschwierigkeiten zwischen kleinen Betrieben und den Behörden über den einzuhaltenden Hygienestandard. Hier könnte die Arbeit der Herstellerverbände weiterhelfen. Sie könnten auf der Basis ihres reichen Erfahrungsschatzes vermehrt Hilfestellung für die kleinen Betriebe bieten.

Durch eine über den derzeitigen Stand hinausgehende Festschreibung der möglichen Hygienevorrichtungen in der Milchverordnung können die Hemmnisse nicht wirksam vermindert werden. Dadurch würde der erwünschte Ermessensspielraum der Genehmigungsbehörden zu stark eingeschränkt. Dieser Ermessensspielraum ist aber gerade bei den sehr verschiedenen Voraussetzungen in den Ver- und Bearbeitungsbetrieben notwendig.

Um die Unsicherheiten bei den Herstellern und den zuständigen Behörden in der Auslegung von Normen und der Gewährung von Ausnahmemöglichkeiten zu vermindern, sollte ein Hygieneleitfaden erarbeitet werden. Dieser könnte eine möglichst große Palette von Hygienemaßnahmen enthalten, durch die bei zuzulassenden und nicht zulassungspflichtigen Unternehmen die Lebensmittelsicherheit gewährleistet wird. Eine solcher Leitfaden könnte z.B. von der Länderarbeitsgemeinschaft „Gesundheitlicher Verbraucherschutz“ (LAGV) erarbeitet werden.¹³⁸ Die im März 2002 eingerichtete LAGV beabsichtigt, sich mit den bestehenden verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten der EU-Verordnungen im Bereich der Milcherzeugnisse zu beschäftigen mit dem Ziel eines gleichartigen Vollzugs der EU-Verordnungen. Ein solcher Prozess ist uneingeschränkt zu unterstützen. Die Länderarbeitsgemeinschaft könnte in ihren Beratungen auch auf die Erfahrungen und Vergleichsmöglichkeiten von überregionalen Herstellerverbänden zurückgreifen.

¹³⁸ Auskunft von Herrn Kamphausen, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, NRW, auf dem Workshop „Rechtliche Hemmnisse bei der Verarbeitung ökologischer Lebensmittel“ am 10.03.2003 in Frankfurt.

Die Arbeit an einer einheitlichen Auslegung der in den EU-Verordnungen geforderten Hygienemaßnahmen, sollte schon jetzt in die zur Zeit andauernden Arbeiten der Bundesregierung zur Neuregelung des Lebensmittelrechts in einem „Lebensmittelgesetzbuch“ einfließen. Ein wesentlicher Bestandteil der Neuregelung sind auch die hygienerechtlichen Lebensmittelvorschriften. Anlass für die Neuregelung ist die EU-Basisverordnung Lebensmittelrecht.¹³⁹ Die am 1.02.2002 in Kraft getretene Basis-Verordnung bildet das neue Fundament des europäischen Lebensmittelrechts sowie seiner Durchführung und Kontrolle. In Folge der unmittelbaren Rechtswirkung der Verordnung in Deutschland müssen obsolet werdende Regelungen angepasst werden. Dies betrifft vor allem Regelungen des LMBG, wie Definitionen und grundlegende Anforderungen an Lebensmittel sowie zu Verantwortlichkeiten und Pflichten der LebensmittelunternehmerInnen. Neben der Basis-Verordnung sind weitere Verordnungsvorschläge noch im Gesetzgebungsverfahren, so auch ein Vorschlag für spezifische Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs 2000/0179 (COD)¹⁴⁰. Wesentliche Grundrichtung des neuen europäischen Lebensmittelrechts ist der Blick weg von detaillierten Vorgaben für Hygienemaßnahme hin zu dem Ziel die Lebensmittelsicherheit für die Verbraucher sicher zu stellen.

Über die Probleme beim Verwaltungsvollzug hinaus können Hemmnisse durch die folgenden Änderungen oder Klarstellungen in den bestehenden Rechtsvorschriften erreicht werden:

- die Ausnahmen für den mittelbaren Vertrieb von Milcherzeugnissen aus der Hofverarbeitung gem. § 20 Abs. 2 Milchverordnung sollten über die wärmebehandelte Milch gem. Anlage 6 Nr. 2 Milchverordnung Butter, Hart-, Schnitt-, halbfester Schnitt- und Weichkäse hinaus auf alle Milcherzeugnisse ausgedehnt werden, unter der Voraussetzung, dass die hygienischen Bedingungen gewahrt sind.
- Bei der deutschen Milchverordnung sollte klargestellt und an die zuständigen Behörden kommuniziert werden, ob der letzte Satz des Punktes 3.5 der Anlage 7: „Die zuständige Behörde kann jedoch andere Einrichtungen zulassen, die gleichwertige Leistungen mit denselben Hygienegarantien bieten.“ für den gesamten Punkt 3.5 angewendet werden kann.

¹³⁹ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. der EG Nr. L 31 vom 01.02.2002, S. 1.

¹⁴⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs 2000/0179 (COD) vom 14.07.2000, KOM (2000) 438 endg., S. 47.

- Änderungsbedarf in der deutschen Umsetzung der Richtlinie 92/46/EWG: um Wettbewerbsgleichheit mit anderen EG-Staaten zu gewährleisten, sollte der Vertrieb von Frischkäse aus Rohmilch auch aus deutscher Produktion erlaubt werden.

3.3.4 Säuglingsnahrung

In der EU-Richtlinie 96/5/EG¹⁴¹ zur Säuglings- und Kleinkinderbeikost, die in der Diätverordnung¹⁴² in deutsches Recht umgesetzt wurde, sind für Breie, Säfte und Gläschenkost bestimmte Mindestgehalte an Vitaminen und Mineralstoffen sowie Höchstgehalte an Fetten und Kohlenhydraten vorgeschrieben. Als Beikost werden Lebensmittel außer Milch bezeichnet, die den besonderen Ernährungsanforderungen gesunder Säuglinge und Kleinkinder (also im Alter bis zu drei Jahren) entsprechen und die zur Ernährung von Säuglingen während der Entwöhnungsperiode und zur Ernährung von Säuglingen und Kleinkindern während der allmählichen Umstellung auf normale Kost bestimmt sind (vgl. § 1 Abs. 3 Diätverordnung). Zur Beikost gehört z. B. Gemüse-, Obst- oder Getreidebrei, Säfte oder Zwiebacken und Keksen. Für eine Vielzahl von Produkten wird ein genau definierter Vitamingehalt angegeben. Die Richtlinie gibt für die Beikost auch grob vor, wie unterschiedliche Typen von Mahlzeiten zusammengesetzt sein müssen.

Die Richtwerte der EU-Richtlinie wurden allerdings so hoch festgelegt, dass nun viele Produkte für Säuglinge künstlich vitaminisiert werden müssen, um die Werte einzuhalten.

Für Hersteller konventioneller Säuglings- und Kleinkindernahrung ist diese Regelung unproblematisch, da dort der Zusatz von synthetischen Vitaminen schon üblich ist. Hersteller ökologischer Säuglings- und Kleinkindernahrung sind jedoch durch die Richtlinie stark betroffen. Selbst nährstoffreiche Vollkornbreie und Gemüsesäfte können die neuesten Richtwerte nicht einhalten und müssen deshalb künstlich vitaminisiert werden. Eine solche künstliche Vitaminanreicherung entspricht jedoch nicht dem Verständnis vollwertiger, gesunder Nahrungsmittel in der biologischen Nahrungsmittelproduktion. Die Anreicherung wird für diese Produzenten um so unverständlicher, da manche Grenzwerte fehlerhaft überhöht festgelegt wurden. So verlangt die EU-Richtlinie für Vitamin B1 für Getreidebeikost eine Mindestdichte von 100 µg Vitamin B1/100 kcal (vgl. Nr. 6.1 Anlage 19 zu § 14 d Abs. 4 Diätverordnung). Kersting¹⁴³ vermutet, dass dieser Wert aus einer britischen

¹⁴¹ Richtlinie 96/5/EG der Kommission vom 16.02.1996 über Getreidebeikost und andere Beikost für Säuglinge und Kleinkinder, Abl. Nr. L 49 vom 28.02.1996, S. 17, zuletzt geändert durch Richtlinie 1999/39/EG der Kommission vom 6.05.1999 zur Änderung der Richtlinie 96/5/EG, Abl. Nr. L 124 vom 18.05.1999, S. 8.

¹⁴² Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung), in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.08.1988, BGBl. I, S. 1713, zuletzt geändert durch 11. Änderungsverordnung vom 17.06.2002 (Banz, S. 13449) und Art. 9 § 4 Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.08.2002, BGBl. I, S. 3082, 3099.

¹⁴³ Kersting 2000.

Nährwerttabelle übernommen wurde, wo für „brown wheat flour“ 93 µg Vitamin B1/100 kcal angegeben werden. Allerdings wurde die für das reine, trockene, unverarbeitete Getreidemehl geltende Dichte scheinbar in die Richtlinie übernommen, ohne zu berücksichtigen, dass die Werte in der EU-Richtlinie für verarbeitetes Getreide, nämlich den verzehrfertigen Brei gegeben werden. Für den Brei muss das Getreide jedoch mit Milch, das natürlicherweise weniger Vitamin B1 als Getreide enthält, vermischt werden. Damit wird der Vitamin B1-Gehalt in verzehrfertigem Brei automatisch niedriger als in trockenem Vollkorngetreide ohne Milch. Es ist zu vermuten, dass die Verfasser der Richtlinie sicherstellen wollten, dass ausschließlich Vollkorngetreide für Säuglingsnahrung verwendet wird, den Prozess der Zubereitung haben sie jedoch scheinbar aus den Augen verloren. Somit muss nun kommerziellen Getreideprodukten für Säuglinge vermutlich entgegen der ursprünglichen Intention generell Vitamin B1 zugesetzt werden. Das Forschungsinstitut für Kinderernährung (FKE) geht davon aus, dass aus ernährungsphysiologischer Sicht die per Gesetz verordnete Anreicherung mit Vitamin B1 völlig unnötig ist.¹⁴⁴

Ähnlich sieht es bei der Anreicherung von Obst- und Gemüsesäften mit Vitamin C aus. Nach der EU-Richtlinie müssen Gemüse- und Obstsaft generell einen Vitamin-C-Gehalt von mindestens 25 mg/ 100 ml aufweisen. Dies bedeutet, dass den meisten Säften Vitamin C zugesetzt werden muss und Kersting erwartet, dass reiner Karottensaft, der von Natur aus wenig Vitamin C aber viel Beta-Carotin beziehungsweise Vitamin A enthält, in Zukunft als Säuglingsnahrungsmittel nicht mehr erhältlich sein dürfte. Und dies obwohl eine Studie (Donald-Studie) zeigt, dass die Zufuhr der meisten Vitamine bei Säuglingen heute weit über den Empfehlungen liegt.¹⁴⁵

Die Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau und der Bundesverband Naturkost Naturwaren lehnen (lehnten) (1999) die Verwendung künstlicher Vitamine ab. Da aber ab dem 1.07.2002 der Handel mit Erzeugnissen, die nicht der Richtlinie 96/5/EG entsprechen verboten ist, haben sie ihren Mitgliedern den Einsatz von Vitaminzusätzen im Bereich der Säuglings- und Kleinkinderbeikost erlaubt.¹⁴⁶ Eine Änderung der Rechtslage erfordert die Änderung der entsprechenden EG-Richtlinie.

3.3.5 Getränke und Brauereierzeugnisse

Bei der Herstellung von Biererzeugnissen konnten keine produktspezifischen Hemmnisse, z.B. durch das Biergesetz¹⁴⁷ ermittelt werden.¹⁴⁸ Die nach den

¹⁴⁴ Vgl. WDR 1999.

¹⁴⁵ Kersting o. J.

¹⁴⁶ Vgl.: <http://www.naturkost.de/99sk/sk9910e2.htm>.

¹⁴⁷ Vorläufiges Biergesetz vom 23.07.1993, BGBl. I, S. 1399, zuletzt geändert am 23.10.2001, BGBl. I, S. 2782.

¹⁴⁸ Auskunft von Herrn Weydringer, 22.10.2002, Mitinhaber der Familienbrauerei Rother Bräu in Hausen/Rhoen; Auskunft von Herrn Böhm im Oktober 2002, Mälzer und Qualitätsbeauftragter der Firma Neumarkter Lammsbräu, Neumarkt.

Verbandsrichtlinien der Anbauverbände erlaubten Filtermaterialien zur Biererzeugung reichen nach den Ergebnissen der Umfrage aus.

Ökologische Fruchtsäfte werden regelmäßig als Direktsäfte angeboten. Bei der Steigerung der Absatzmengen für ökologische Fruchtsäfte kommt es notwendigerweise zu längeren Transportwegen in der Herstellungskette und damit verbunden ökologischen Problemen (mehr Verkehr aufgrund größerem Transportvolumen). Es könnte deshalb überlegt werden, ob und wie der Einsatz von Fruchtsaftkonzentraten in der Herstellung möglich ist.¹⁴⁹ Hierbei sind insbesondere die Leitsätze des deutschen Lebensmittelhandbuchs zu Fruchtsaft und die Fruchtsaft-Verordnung¹⁵⁰ sowie die Verarbeitungsrichtlinien der Verbände zu überprüfen. Dem Einsatz von Fruchtsaftkonzentrat stehen jedoch keine rechtlichen Hemmnisse entgegen. Vielmehr handelt es sich bei der Frage Direktsaft oder Fruchtsaftkonzentrat um ein Nachfrageproblem.

3.3.6 Fisch- und Fischereierzeugnisse

Die Verarbeitung von ökologischen Erzeugnisse aus wildem Seefisch (z.B. Lachs oder Kabeljau) spielt in Deutschland keine große Rolle, da dieser bereits verarbeitet importiert wird.¹⁵¹ Gleiches gilt für die Schalen- und Weichtiere.

Eine größere Bedeutung hat die Herstellung von ökologischen Lebensmitteln aus Süßwasserfischen. Bei der Herstellung von Fischereierzeugnissen in Deutschland ist insbesondere die Fischhygiene-Verordnung¹⁵², das Fischetikettierungsgesetz¹⁵³ und die Fischetikettierungsverordnung¹⁵⁴ zu berücksichtigen.

Gem. § 1 Abs. 3 Fischhygiene-Verordnung findet die Verordnung keine Anwendung auf:

1. das Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Fischereierezeugnissen im Einzelhandel,
2. Fischereierzeugnisse, die von handwerksmäßig strukturierten Betrieben, Fischern und Teichwirten in geringen Mengen und in der Regel an den

¹⁴⁹ Auskunft von Frau Meier-Plöger, Hochschule Kassel/Witzenhausen, 25. Oktober 2002.

¹⁵⁰ BGBl I. S. 193, zuletzt geändert durch VO vom 14.10.1999, BGBl. I, S. 2053.

¹⁵¹ Auskunft von Alice Virmont, Dezember 2002, Geschäftsinhaberin der Firma „wild-onlywild“ (<http://www.wild-onlywild.com>), die ihre Fischerzeugnisse in Irland herstellen lässt und importiert.

¹⁵² Verordnung über die hygienischen Anforderungen an Fischereierzeugnisse und lebende Muscheln (Fischhygiene-Verordnung – FischHV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2000, BGBl. I, S. 819, geändert durch Art. 9 § 14 Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.08.2002, BGBl. I, S. 3082, 3100.

¹⁵³ Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Fischen und Fischerzeugnissen (FischEtikettG) vom 1.08.2002, BGBl. I, S. 2980.

¹⁵⁴ Verordnung zur Durchführung des Fischetikettierungsgesetzes (Fischetikettierungsverordnung – FischEtikettV) vom 15.08.2002, BGBl. I, S. 3363.

Einzelhandel oder direkt an den Verbraucher im Sinne des § 6 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes abgegeben werden.

Trotz dieser generellen Ausnahme vom Anwendungsbereich, finden die § 4 Abs. 2 bis 6, § 6, § 9 Abs. 2 bis 4 und § 16 Fischhygiene-Verordnung auch auf diese Fischereierzeugnisse Anwendung.

Die oben genannten Regelungen betreffen:

- Das Herstellen und Behandeln von Fischereierzeugnissen (§ 4 Abs. 2 bis 6)¹⁵⁵:
 - o Die Fischereierzeugnisse müssen unverzüglich nach dem Fang oder dem Herstellen unter Einhaltung der Anforderungen der Anlage 1 Kapitel 6 Nr. 4 bis 8 gelagert oder befördert werden (§ 4 Abs. 4 Satz 1). Dies betrifft die Kühltemperaturen, für frische und tiefgekühlte Fischereierzeugnisse, die Kontamination durch andere Erzeugnisse und die Anforderungen an den Transportmittel und –fahrzeuge.
 - o Fische oder Teile davon sind durch Sichtkontrolle auf lebende oder tote Nematoden zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu entfernen und nicht in Verkehr zu bringen (§ 4 Abs. 5).
 - o Herausgenommene Eingeweide mit Ausnahmen von Rogen, Milch oder Leber oder nematodenhaltige Teile sind von zur Verwendung als Lebensmittel bestimmten Fischen oder sonstigen Fischerzeugnissen oder Teilen davon so getrennt zu halten, dass diese nicht nachteilig beeinflussen können (§ 4 Abs. 6).
- Herstellung und Behandlung von Tieren aus Aquakulturen (§ 6):
 - o Tiere aus Aquakulturen dürfen nur unter hygienisch einwandfreien Bedingungen geschlachtet und behandelt werden. Nach dem Schlachten sind sie unverzüglich auszunehmen oder zu kühlen oder tiefzugefrieren.
- Kennzeichnung von Fischereierzeugnissen (§ 9 Abs. 2 bis 4):
 - o Zu beachten sind die Lebensmittelkennzeichnungsverordnung und aufgetaute bearbeitete Fischereierzeugnisse, die zur Abgabe an den Verbraucher bestimmt sind, müssen mit dem Hinweis „aufgetaut“ gekennzeichnet werden. Die Kennzeichnung des Versandlandes oder die Veterinärkontrollnummer sind nicht anzubringen.
- Inverkehrbringungsverbote (§ 16)¹⁵⁶:

¹⁵⁵ Aufgeführt werden nur solche Absätze, die für Süßwasserfische von Belang sind.

¹⁵⁶ Aufgeführt werden nur solche Verbote, die für Süßwasserfische von Belang sind.

- für giftige Fische (§ 16 Abs. 1 Nr. 1),
- Das Verbot des § 16 Abs. 1 Nr. 4 lit. d Fische in Verkehr zu bringen, ohne dass sie einem Behandlungsverfahren gegen Nematoden, wie Tiefgefrieren, Hitzbehandlung, Salzen oder Marinieren (siehe Anlage 1 Nr. 5 FischHV) unterzogen wurden, gilt nicht für Süßwasserfische.

Im Rahmen der Untersuchungen konnten keine rechtlichen Hemmnisse für die Verarbeitung von Fisch aus ökologischer Bewirtschaftung ermittelt werden. Dies kann insbesondere daran liegen, dass es sich bei den ökologischen Fischbetrieben um kleinere handwerkliche Betriebe handelt, die gem. § 1 Abs. 3 FischHV nur sehr eingeschränkt hygienerechtlichen Anforderungen unterworfen sind.

3.3.7 Süßwaren

Bei der Herstellung von Süßwaren konnten keine produktspezifischen Hemmnisse ermittelt werden.¹⁵⁷

3.3.8 Tee/Gewürze/Öle

Bei der Herstellung von Lebensmittelölen kann das Verbot von Tocopherolen ein Hemmnis sein. Diese Problematik wurde oben unter 3.2.1.2 behandelt. Weitere produktspezifische Hemmnisse bei der Herstellung von Tees, Gewürzen und Ölen konnten nicht ermittelt werden.¹⁵⁸

3.3.9 Gemüse und Obst

Bei den Konservierungs- und Verarbeitungsverfahren für Gemüse- und Obsterzeugnisse konnten keine produktspezifischen Hemmnisse ermittelt werden.¹⁵⁹

3.3.10 Convenience-Lebensmittel

Produktspezifische Probleme treten bei der Herstellung von Weichkapseln auf pflanzlicher Basis für Nahrungsergänzungsmittel auf.¹⁶⁰ Dieses Problem wird oben bei Lebensmittelzusatzstoffen in Kapitel 3.2.1.2 behandelt.

Probleme im Zusammenhang mit Extrudern und Extruderzusatzstoffen bei der Formgebung von Produkten, z.B. von Cornflakes oder Tofu-Produkten konnten nicht ermittelt werden. Bei einem befragten Unternehmen erfolgte die Herstellung von Cornflakes durch Walzentrocknung. Ein Unternehmen, das Tofu-Produkte herstellt, verwendet keine Extruder zur Formgebung für die Produkte.

¹⁵⁷ Auskunft von Frau Borges, November 2002, Qualitätssicherung bei der Firma Naturata eG, Grünsfeld.

¹⁵⁸ Auskunft von Frau Weis, Dezember 2002, Abteilung Forschung & Entwicklung Produktentwicklung bei SALUS-Haus GmbH & Co. KG.

¹⁵⁹ Auskunft von Frau Borges, November 2002, Qualitätssicherung bei der Firma Naturata eG, Grünsfeld.

¹⁶⁰ Auskunft von Frau Weiss Dezember 2002, Abteilung Forschung & Entwicklung Produktentwicklung bei SALUS-Haus GmbH & Co. KG.

Bei Convenience-Lebensmitteln, wie z.B. Suppen, Instantprodukten, Mixprodukten & Basismischungen und Süßspeisen ergaben die Untersuchungen keine produktspezifischen Hemmnisse. Dies deckt sich auch mit der Auskunft eines Herstellers mit ökologischen Produktparten¹⁶¹ und einem ökologischen Hersteller für Convenience-Lebensmittel¹⁶². Bei der Herstellung von Tiefkühlkost konnten ebenfalls keine produktspezifischen Hemmnisse identifiziert werden.¹⁶³

3.3.11 Teigwaren

Bei der Herstellung von Teigwaren stehen rechtliche Regelungen, wie z.B. der Verordnung über Teigwaren¹⁶⁴ im Bereich Hygiene, Zusatzstoffe und Zutaten sowie Verarbeitungsverfahren einer Weiterentwicklung der ökologischen Verarbeitung nicht im Weg.¹⁶⁵

¹⁶¹ Auskunft von Frau Schmitz, Leiterin der Produktentwicklung, Luithlen Werke GmbH & Co KG Nahrungsmittel in Andernach.

¹⁶² Frau Borges, Qualitätssicherung bei der Firma Naturata eG, Grünsfeld.

¹⁶³ Auskunft der Firma BioFreeze GmbH vom 22.10.2002, Bremerhaven, einem ökologischen Tochterunternehmen eines großen Herstellers für Tiefkühlkost, der Frosta AG.

¹⁶⁴ Vom 12.12.1934, in der Fassung 17.12.1956 BGBl. I, S.944, zuletzt geändert am 29.01.1998, BGBl. I, S.230.

¹⁶⁵ Auskunft von Herrn Hierl, 3. Dezember 2002, Geschäftsführer der Hierl Naturkost GmbH Co KG. Auskunft von Frau Borges, November 2002, Qualitätssicherung bei der Firma Naturata eG, Grünsfeld.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Hemmnisse bei der Herstellung von ökologischen Lebensmitteln und Möglichkeiten zur Verminderung der Hemmnisse werden im Folgenden nochmals zusammengefasst.

4.1 Hemmnisse durch die EU-Öko-Verordnung

4.1.1 Verfahren der Neuzulassung von Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffen in die Teile A und B des Anhangs VI EU-Öko-Verordnung

Das Verfahren der Neuzulassung von Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffen in die Teile A und B des Anhangs VI EU-Öko-Verordnung ist für die HerstellerInnen ein langwieriger Weg. Dieser Weg dauert in der Regel länger als ein Jahr. Eine kurzfristige Einplanung von Zusatz- und Hilfsstoffen, die noch nicht in Anhang VI gelistet sind, macht deshalb für die HerstellerInnen keinen Sinn. Will ein konventioneller Herstellungsbetrieb ein konventionelles Produkt auf Ökoproduktion umstellen oder eine ökologischer Hersteller seine ökologische Produktpalette erweitern, sind dazu nicht unwesentliche Vorplanungen nötig. Trotz des langwierigen Verfahrens sahen alle befragten Hersteller darin kein Hemmnis und lehnten es ab, dass kleinste Mengen an Zusatz- und Hilfsstoffen bei der Herstellung ökologischer Lebensmittel verwendet werden dürfen, ohne dass sie in den Anhängen VI A und B der EU-Öko-Verordnung gelistet sind. Sie befürchteten, dass das Profil der EU-Öko-Verordnung „verwaschen“ wird.

Sollte das Aufnahmeverfahren, im Gegensatz zu den Ergebnissen dieses Gutachtens, ein ernsthaftes Hemmnis für die Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus sein, so wäre eine Lösung sicherlich in der Änderung der EU-Öko-Verordnung zu suchen. Wesentlicher Aspekt bei dieser vorwiegend politischen Frage ist, ob durch zu viele Ausnahmeverfahren die Glaubwürdigkeit der ökologischen Lebensmittelherstellung als alternative Herstellungsverfahren leidet und damit ein wesentliches Kaufmotiv der Verbraucher gefährdet wird.

4.1.2 Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs (Anhang VI Teil A EU-Öko-VO)

Bei Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs kann der Ausschluss von Tocopherolen (E 307 ff.) zu Hemmnissen führen. Tocopherole sind Antioxidantien, die zur Stabilisierung von empfindlichen Speiseölen verwendet werden. Zwar sind tocopherolhaltige Extrakte (E 306) erlaubt, aber sichere Rohstoffquellen für stark tocopherolhaltige Extrakte sind so gut wie nicht verfügbar, wenn es um den Anwendungsausschluss von Gentechnik geht. Zudem sind die stabilisierende Wirkung und der Standardisierungsgrad der Tocopherole gegenüber den Extrakten

günstiger. Das Verbot von Tocopherol bei der Herstellung ökologischer Speiseöle wird von zwei größeren befragten ökologischen Hersteller jedoch nicht als Hemmnis gesehen

Als Hemmnis wird das Fehlen der Zuckeraustauschstoffe (Sorbitol, Mannitol, Maltitol und Xylitol) in Anhang VI A bewertet, da diese für eine gelatinefreie Herstellung von Weichkapseln für Nahrungsergänzungsmitteln benötigt werden.

Bei der Herstellung von natürliche Aromen und Aromaextrakten können Hemmnisse im Zusammenhang mit der Bescheinigung der Nichtanwendung von GVO oder GVO-Derivaten bei der Herstellung von Lösungsmitteln und Trägerstoffen sowie bei der Gewinnung der Aromen durch enzymatische bzw. mikrobiologische Verfahren auftreten. Vielfach wird Maltodextrose als Trägerstoff verwendet. Über die Enzyme zur Herstellung der Maltodextrose wird jedoch typischerweise keine Aussage getroffen. Die deutschen Anbauverbände schreiben deshalb ihren Mitgliedern prioritär die Verwendung von ökologischen Lebensmitteln als Aromaträger oder ökologische Aromaextrakte vor und nur sekundär werden konventionelle Aromaextrakte nach der Öko-Verordnung und der Aromarichtlinie zugelassen. Letztere sind wohl in der Übergangszeit notwendig, da es eine Zeit dauert bis Öko-Aromen oder Aromaextrakte zur Verfügung stehen. Dies gilt insbesondere zur Vermeidung von Engpässen bei der Aromatisierung von Tee und Fruchtzubereitungen.

4.1.3 Konventionelle landwirtschaftliche Zutaten (Anhang VI C EU-Öko-VO)

Zur Beseitigung von Hemmnissen wurde von einigen Herstellern die Aufnahme von konventionellen landwirtschaftlichen Zutaten in den Anhang VI C EU-Öko-Verordnung gefordert. Dies betrifft: Safran, Kartoffelstärke, Bierhefe und Agar-Agar. Außerdem könnte in Abhängigkeit vom Ernteergebnis für ökologische Zuckerrüben im Jahr 2002, die Verlängerung der Ausnahmeregelung für Rübenzucker aus konventionellem Anbau notwendig sein.

4.2 Verbesserung des Zusammenwirkens von amtlicher Lebensmittelüberwachung und Öko-Kontrollstellen

Als ein Hemmnis wird von den Befragten ökologischen Herstellern im Zusammenhang mit der Überwachungstätigkeit die mangelnde Abstimmung zwischen den Lebensmittelüberwachungsbehörden und den Öko-Kontrollstellen genannt. Angeführt wird u.a. der Zeitaufwand im Unternehmen für die Vor- und Nachbereitung der Routinekontrollen durch sowohl die amtliche Lebensmittelüberwachung als auch die Öko-Kontrollstellen. In diesem Fall wird ein Zusammenwirken der beiden Kontrollen, z.B. durch eine gemeinsamen Kontrollbesuch im Unternehmen angedacht.

Zwar bestehen Schnittstellen zwischen den regelmäßigen Kontrollen der Hersteller durch die amtliche Lebensmittelüberwachungsbehörde und die Öko-Kontrollstellen bei der Rezeptur und den Unterlagen über den Herstellungsprozess. Denkbar wären deshalb gemeinsame Prüfungsaudits der amtlichen Kontrollstellen und der Öko-Kontrollstellen oder die gegenseitige Anerkennung der Untersuchungsergebnisse bzw. ein Datenaustausch. Gemeinsame Prüfungsaudits hätten jedoch nur geringe Synergieeffekte, da die Kontrollen der Öko-Kontrollstellen häufiger als die der Lebensmittelkontrolle erfolgen. Außerdem würde eine gemeinsame Kontrolle einen hohen Koordinationsaufwand erfordern. Zudem erfolgen die Planproben der Lebensmittelüberwachungsbehörden getrennt von dem Kontrollbesuch durch die Lebensmittelbehörde. Nicht zu vergessen ist, dass die Untersuchungsrichtungen beider Kontrollen in verschiedene Richtungen gehen. Während bei der amtlichen Lebensmittelkontrolle vorwiegend eine Schadstoffrückstandskontrolle stattfindet ist Schwerpunkt der Öko-Kontrollen die Einhaltung der Vorgaben an den Herstellungsprozess.

Weiterhin wäre an einen Austausch der bei den Kontrollen erlangten Daten zwischen den Öko-Kontrollstellen und der amtlichen Lebensmittelüberwachung zu denken. So könnten sich überschneidende Kontrollinhalte ausgetauscht werden und doppelte Kontrollen von ökologischen Unternehmen vermieden werden. Denkbar wäre auch, dass die Öko-Kontrollstellen Zugang zu bestimmten Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden erhalten, um neben der Prozesskontrolle auch eine Produktkontrolle durchzuführen.

Der Zugriff auf Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung durch die Öko-Kontrollstellen wäre ohne größere technische Probleme möglich. Allerdings müsste zuerst eine Rechtsgrundlage für den Datenaustausch geschaffen werden. Im Hinblick auf die Vermeidung der doppelten Kontrolle ist jedoch zu bedenken, dass es sich bei den im Rahmen der Lebensmittelüberwachung untersuchten Proben nur um Stichproben handelt, deren repräsentative Aussagekraft für das untersuchte Unternehmen fragwürdig ist. Ein Datenaustausch erscheint nur in wenigen Fällen, z.B. der Kontrolle des Milchfettgehalts sinnvoll.

Um das Zusammenwirken der Öko-Kontrollstellen mit der amtlichen Lebensmittelüberwachung zu verbessern, wäre ein intensiverer persönlicher Austausch und gegenseitige Informationsveranstaltungen hilfreich. Durch das Verständnis der gegenseitigen Arbeitsweise und persönliche Arbeitskontakte können auftretende Probleme bei der Kontrolle von Unternehmen unter Umständen schneller gelöst werden.

4.3 Hemmnisse im Produktbereich Fleisch und Fleischerzeugnisse

4.3.1 Bauliche Anforderungen an zugelassene Betriebe

Die Fleischhygieneverordnung schreibt als Anforderung an das Gewinnen, Zubereiten und Behandeln von Fleisch in zugelassenen Betrieben vor, dass Fleisch im Schlachtraum nicht zerlegt werden darf (§ 10 a Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 Kapitel IV Nr. 2 FIHV). Diese Anforderung wirkt sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit der handwerklichen Metzgereibetriebe aus, die eine Zulassung gem. § 10 a FIHV beantragen wollen. Da diese Betriebe häufig nicht über getrennte Räume verfügen, müssen sie teure Umbauarbeiten vornehmen. Die baulichen Anforderungen an kleinere registrierte Betriebe sollten überdacht werden. Ein erster Schritt könnte es sein, die in Anlage 2 Kapitel IV Nr. 5 FIHV erlaubte Ausnahme von der Forderung getrennter Schlacht- und Zerlegeräume auf alle Betriebe anzuwenden, die ausschließlich für den eigenen Bedarf schlachten und zerlegen

4.3.2 Hemmnisse durch die BSE-Regelungen

Die große Zahl von EG-rechtlichen Entscheidungen und Vorschriften, die durch die BSE-Krise veranlasst wurden, hat zu Hemmnissen bei der Fleischverarbeitung in den ökologischen Betrieben geführt.

Nach der BSE-Verordnung muss das Risikomaterial (Kopf, Rückenmark, Darm) entfernt und gesondert entsorgt werden. Dies führt in mittleren und kleinen ökologischen Betrieben gegenüber Großbetrieben zu einer unverhältnismäßigen Verteuerung der Schlachtkosten. Über Zuschüsse bei den Entsorgungskosten für BSE-Risikomaterial in kleinen und mittleren ökologischen Schlachtbetrieben sollte nachgedacht werden.

Durch die Verordnung (EG) Nr. 999/2001 wird die in selbstschlachtenden Metzgereien zum Teil praktizierte Warmfleischverarbeitung von Rindfleisch stark eingeschränkt. Problematisch ist, dass nach Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang III Kapitel A Nr. 6.1 der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 das Genusstauglichkeitskennzeichen am Schlachtkörper erst dann angebracht werden darf, wenn das negative Ergebnis des BSE-Schnelltests vorliegt. Bis das Ergebnis vorliegt, sind aber die postmortalen Reaktionsabläufe im Schlachtfleisch so weit fortgeschritten, dass eine Warmfleischverarbeitung nicht mehr möglich ist.

Um die Warmfleischverarbeitung zu ermöglichen, könnte die Ausnahmemöglichkeiten in Art. 6 in Verbindung mit Anhang III Kapitel A Nr. 6.2 der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 genutzt werden. Die Ausnahmenvorschrift ermöglicht eine Genusstauglichkeitskennzeichnung bevor ein negatives Ergebnis des Schnelltests vorliegt, wenn im Schlachthof ein amtliches System existiert, das sicherstellt, dass keine Teile untersuchter Tiere mit

Genusstauglichkeitskennzeichnung den Schlachthof verlassen, ehe ein negatives Ergebnis des Schnelltests vorliegt. Dazu könnten die Warmfleischprodukte in dem betreffenden Betrieb so lange gesperrt werden bis die Freigabe aufgrund einer negativen BSE-Tests vorliegt. Als amtliches System, das die Rückverfolgbarkeit des betreffenden Produkts zu dem geschlachteten Rind noch in der selbstschlachtenden Metzgerei gewährleistet, könnten die Unterlagen für die Rindfleischetikettierung dienen.

4.3.3 Zugelassene und registrierte Betriebe

Nach dem Fleischhygienegesetz darf Fleisch grundsätzlich nur von zugelassenen Schlacht- oder Zerlegebetrieben in Verkehr gebracht werden. Ausnahmen gelten für registrierte Schlachtbetriebe mit einer Schlachtmenge von wöchentlich nicht mehr als 20 Großvieheinheiten (GV), Zerlegungsbetriebe mit einer wöchentlichen Produktion an entbeintem Fleisch von bis zu 5 Tonnen sowie Verarbeitungsbetriebe, die aus frischem Fleisch von wöchentlich bis zu 20 GV oder jährlich bis zu 1000 GV Fleischerzeugnisse zubereiten. Eine Registrierung als Betrieb bedürfen handwerkliche Schlacht- und Zerlegebetriebe sowie Direktvermarkter (Tierhalter mit angeschlossenen Schlacht- und Zerlegebetrieb). Durch die starre Produktionsgrenze von 20 GV wöchentlich für die handwerklichen Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe sowie die Einschränkung, ihre Ware nur im Inland in Verkehr bringen zu dürfen, wird die Auslastung dieser Betriebe und damit ihre Wirtschaftlichkeit eingeschränkt.

Ein Hemmnis besteht in den baulichen Anforderungen an registrierte Betriebe. Beantragen die handwerklichen Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe eine Zulassung, müssen sie die Hygienemaßstäbe für industriell arbeitende Betriebe erfüllen (§ 11 FIV). Art. 9 Richtlinie 77/99/EWG sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bei der baulichen Ausstattung von Betrieben, die weder industriell strukturiert sind noch eine industrielle Produktion erreichen, geringfügige Ausnahme zulassen können.

Die baulichen Anforderungen an die Hygiene sind ein wesentlicher Grund dafür, dass der Trend zu vorwiegend großen Schlachtbetrieben geht. Handwerkliche (ökologische) Betriebe müssen sich in der Folge an die großen industriellen Schlachthöfe wenden, wenn sie ökologisch erzeugtes Schlachtfleisch weiterverarbeiten wollen.

Zur Beseitigung der Hemmnisse für registrierte Betriebe sollten die Produktionsgrenzwerte erhöht werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf potenzielle Hemmnisse für kleine handwerkliche Betriebe durch den Verordnungsvorschlag 2000/0179 (COD)¹⁶⁶ über Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs hinzuweisen. Der Vorschlag sieht vor, dass zukünftig Betriebe eine Zulassung durch die zuständige Behörde brauchen, wenn sie tierische Produkte in

¹⁶⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs 2000/0179 (COD) vom 14.07.2000, KOM (2000) 438 endg., S. 47.

Verkehr bringen wollen. Für Fleisch ist ferner vorgesehen, dass die Schlachtkörper eine Genusstauglichkeitskennzeichnung tragen müssen, die von der amtlichen TierärztIn oder unter seiner/ihrer Aufsicht angebracht wird. Durch diese Maßnahmen kommen auf die kleineren und mittleren (ökologische) Betriebe erhebliche Mehrkosten zu, z.B. für die tierärztliche Aufsicht.

4.3.4 Nitritpökelsalz

Die Anerkennung von rot-fermentiertem Reis als Ersatz für Nitritpökelsalz sollte aufgrund der zahlreichen positiven Bewertungen weiter untersucht werden. So könnte rot-fermentierter Reis als Zutat frei einsetzbar sein. Dazu müsste der rot-fermentierte Reis in die Richtlinie 94/36/EG als zulässige Zutat aufgenommen werden.

4.4 Hemmnisse im Produktbereich Milch und Milcherzeugnisse

Ein wesentliches Hemmnis für Betriebe, die Milch und Milcherzeugnisse herstellen, besteht in der uneinheitlichen Ausschöpfung von Auslegungsspielräumen und der Gewährung von Ausnahmemöglichkeiten, welche die Milchverordnung den zuständigen Behörden eröffnet. Hemmnisse bestehen:

- bei der Milchreinigung (Anlage 7 Nr. 3.4 Milchverordnung),
- zu baulichen Anforderungen (Anlage 7 Nr. 1.1.2 und Nr. 1.6 Milchverordnung),
- zu den Reifegestellen (Anlage 7 Nr. 1.5 Milchverordnung) und
- bei den Einrichtungen zur Pasteurisierung (Anhang B Kapitel V lit. f Richtlinie 92/46/EWG).

Um die Unsicherheiten bei den Herstellern und den zuständigen Behörden in der Auslegung von Normen und der Gewährung von Ausnahmemöglichkeiten zu vermindern, sollte ein Hygieneleitfaden erarbeitet werden. Dieser könnte eine möglichst große Palette von Hygienemaßnahmen enthalten, durch die bei zuzulassenden und nicht zulassungspflichtigen Unternehmen die Lebensmittelsicherheit gewährleistet wird.

Bei den amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden scheint zum Teil eine Tendenz zu bestehen, kleinere (ökologische) Hersteller von Milchprodukten in der „Hofverarbeitungsschiene“ (Art. 20 Abs. 2 Milchverordnung) zu „halten“. Die Zulassung der Betriebe z.B. unter der Berücksichtigung von Ausnahmemöglichkeiten gem. § 19 Milchverordnung und damit eine Expansion der Betriebe sowie eine Erweiterung der Produktpalette der Betriebe werden dadurch verhindert.

Hemmnisse bei den hygienischen Anforderungen für Betriebe, die eine Zulassung gem. § 20 Abs. 1 Milchverordnung beantragen wollen, könnten dadurch vermindert werden, dass die zuständigen Behörden die Anforderungen an die Zulassung von Betrieben im Vorfeld der Beantragung klarer formulieren.

Über die Fragen des Verwaltungsvollzugs hinaus können Hemmnisse durch die folgenden Änderungen oder Klarstellungen in Rechtsvorschriften erreicht werden:

- die Ausnahmen für den mittelbaren Vertrieb von Milcherzeugnissen aus der Hofverarbeitung gem. § 20 Abs. 2 Milchverordnung sollten über die wärmbehandelte Milch gem. Anlage 6 Nr. 2 Milchverordnung Butter, Hart-, Schnitt-, halbfester Schnitt- und Weichkäse hinaus auf alle Milcherzeugnisse ausgedehnt werden, unter der Voraussetzung, dass die hygienischen Bedingungen gewahrt sind.
- Bei der deutschen Milchverordnung sollte klargestellt und an die zuständigen Behörden kommuniziert werden, ob der letzte Satz des Punktes 3.5 der Anlage 7: „Die zuständige Behörde kann jedoch andere Einrichtungen zulassen, die gleichwertige Leistungen mit denselben Hygienegarantien bieten.“ für den gesamten Punkt 3.5 angewendet werden kann.
- Änderungsbedarf in der deutschen Umsetzung der Richtlinie 92/46/EWG: um Wettbewerbsgleichheit mit anderen EU-Mitgliedstaaten (z.B. Frankreich) zu gewährleisten, sollte der Vertrieb von Frischkäse aus Rohmilch auch aus deutscher Produktion erlaubt werden.

4.5 Hemmnisse bei der Herstellung von Säuglingsnahrung

In der EU-Richtlinie 96/5/EG¹⁶⁷ zur Säuglings- und Kleinkinderbeikost, die in der Diätverordnung¹⁶⁸ in deutsches Recht umgesetzt wurde, sind für Breie, Säfte und Gläschenkost bestimmte Mindestgehalte an Vitaminen vorgeschrieben. Die Richtwerte der EU-Richtlinie wurden allerdings so hoch festgelegt, dass nun viele Produkte für Säuglinge künstlich vitaminisiert werden müssen, um die Werte einzuhalten. Selbst nährstoffreiche Vollkornbreie und Gemüsesäfte können die neuesten Richtwert nicht einhalten und müssen deshalb künstlich vitaminisiert werden. Eine solche künstliche Vitaminanreicherung entspricht jedoch nicht dem Verständnis vollwertiger, gesunder Nahrungsmittel in der biologischen Nahrungsmittelproduktion. Die Anreicherung wird für diese Produzenten um so unverständlicher da

¹⁶⁷ Richtlinie 96/5/EG der Kommission vom 16.02.1996 über Getreidebeikost und andere Beikost für Säuglinge und Kleinkinder, Abl. Nr. L 49 vom 28.02.1996, S. 17, zuletzt geändert durch Richtlinie 1999/39/EG der Kommission vom 6.05.1999 zur Änderung der Richtlinie 96/5/EG, Abl. Nr. L 124 vom 18.05.1999, S. 8.

¹⁶⁸ Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung), in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.08.1988, BGBl. I, S. 1713, zuletzt geändert durch 11. Änderungsverordnung vom 17.06.2002 (Banz, S. 13449) und Art. 9 § 4 Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.08.2002, BGBl. I, S. 3082, 3099.

manche Grenzwerte fehlerhaft überhöht festgelegt wurden. Als Folge muss Getreidebeikost für Säuglinge und Kleinkinder Vitamin B1 zugesetzt werden. Weiterhin werden in der Richtlinie Mindestgehalte für Vitamin C in Obst- und Gemüsesäften vorgeschrieben. Auch in diesem Fall muss den meisten Säften Vitamin C zugesetzt werden, damit der Mindestgehalt erreicht wird.

Zwar lehnen die Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau und der Bundesverband Naturkost Naturwaren die Verwendung künstlicher Vitamine ab. Da aber ab dem 1.07.2002 der Handel mit Erzeugnissen, die nicht der Richtlinie 96/5/EG entsprechen verboten ist, haben sie ihren Mitgliedern den Einsatz von Vitaminzusätzen im Bereich der Säuglings- und Kleinkinderbeikost erlaubt. Eine Änderung der Rechtslage durch Änderung der entsprechenden EG-Richtlinie ist dringend zu empfehlen.

5 Soll/Ist-Vergleich der Projekt-Ziele und Darstellung des Projektverlaufs

5.1 Soll/Ist-Vergleich der Projekt-Ziele

Die beiden wesentlichen Gesamtziele des Projekts sind:

- Existierende und potenzielle rechtliche Hemmnisse für die Weiterentwicklung bei der Verarbeitung von ökologischen Tier- und Pflanzenerzeugnissen in 10 Produktgruppen zu identifizieren und
- Vorschläge zum Abbau der rechtlichen Hemmnisse in ausgewählten Produktbereichen zu erarbeiten.

Bei der Analyse der rechtlichen Hemmnisse wurden Regelungen, die für die Verarbeitung ökologischer Lebensmittel (Tier- und Pflanzenprodukte) auf der Ebene des Internationalen Rechts, EU-Rechts und vor allem des nationalen Rechts anzuwenden sind, berücksichtigt. Untersucht wurden Regelungen für die Produktions- und Arbeitsabläufe, die Lebensmittelqualität (Produktqualität), die Lebensmittelkennzeichnung sowie rechtliche Vorgaben der ökologischen Lebensmittelerzeugung, die einer Weiterentwicklung der Verarbeitung im Wege stehen. Zu den untersuchten Produktgruppen gehören: Fleisch- und Fleischerzeugnisse, Brot- und Backwaren, Milch- und Milcherzeugnisse, Fisch- und Fischereierzeugnisse, Säfte/Getränke und Brauereierzeugnisse, Babynahrung, Tee/Gewürze und Öle, Süßwaren, Gemüse und Obst, Teigwaren und Convenience Food.

Als Ergebnis der Arbeit konnten zahlreiche - oftmals auch erhebliche - rechtliche Hemmnisse für die Verarbeitung ökologischer Lebensmittel in drei Produktgruppen identifiziert werden (s.o.: Kap.3.3 zu den Einzelheiten). Zu diesen Produktgruppen und den besonderen Problemen zählen:

- Fleisch und Fleischerzeugnisse

Hemmnisse sind insbesondere durch die BSE-Verordnung (EG) Nr. 999/2001 geschaffen worden. So führen die Entsorgungskosten für Risikomaterial in mittleren und kleinen ökologischen Betrieben gegenüber Großbetrieben zu einer unverhältnismäßigen Verteuerung der Schlachtkosten. Zudem wird durch die Verordnung (EG) Nr. 999/2001 die in selbstschlachtenden Metzgereien zum Teil praktizierte Warmfleischverarbeitung von Rindfleisch stark eingeschränkt.

- Milch und Milcherzeugnisse

Ein wesentliches Hemmnis für Betriebe, die Milch und Milcherzeugnisse herstellen, besteht in der uneinheitlichen Ausschöpfung von Auslegungsspielräumen und der Gewährung von Ausnahmemöglichkeiten,

welche die Milchverordnung den zuständigen Behörden eröffnet, z.B. bei den Methoden zur Milchreinigung, den baulichen Anforderungen, das Material der Auflageflächen bei Reifegestellen und die Verfahren zur Pasteurisierung.

- Säuglingsnahrung

Bei der Herstellung von Säuglings- und Kleinkinderbeikost sind in der EU-Richtlinie 96/5/EG, die in der Diätverordnung in deutsches Recht umgesetzt wurde, für Breie, Säfte, etc. bestimmte Mindestgehalte an Vitaminen vorgeschrieben. Die Richtwerte der EU-Richtlinie wurden allerdings fehlerhaft so hoch festgelegt, dass nun viele ökologische Produkte für Säuglinge künstlich vitaminisiert werden müssen, um die Werte einzuhalten.

In den anderen untersuchten Produktgruppen konnten keine für die ökologische Lebensmittelverarbeitung relevanten Hemmnisse festgestellt werden. Weder eine Literaturrecherche, die Umfrage mit Hilfe des Fragebogens¹⁶⁹ noch Experteninterviews¹⁷⁰ mit den Unternehmen förderten rechtliche Hemmnisse zu Tage. Statt, wie ursprünglich beabsichtigt, in jeder Produktgruppe die Hintergründe für ein Hemmnis darzustellen und einen Vorschlag zum Abbau eines wichtigen Hemmnisses zu machen, konzentriert sich deshalb die Bearbeitung auf die Produktgruppen, in denen zahlreiche Hemmnisse festgestellt wurden.

Bei den produktgruppenübergreifenden Hemmnissen wurden vor allem die Anhänge VI Teil A, B und C sowie das Aufnahmeverfahren in Teil A und B der EU-Öko-Verordnung 2092/91/EWG näher untersucht. Hemmnisse bestanden hier vor allem darin, dass bestimmte Zutaten nicht in den Anhängen der Öko-Verordnung aufgeführt sind, so z.B. Zuckeraustauschstoffe, die für die gelatinefreie Herstellung von Weichkapseln gebraucht werden.¹⁷¹

Als ein generelles Problem der Weiterverarbeitung von ökologischen Lebensmitteln wurde die Verbesserung des Zusammenwirkens von amtlicher Lebensmittelüberwachung und Öko-Kontrollstellen identifiziert. Bei der Überwachung von ökologischen LebensmittelherstellerInnen wird u.a. der Zeitaufwand im Unternehmen für die Vor- und Nachbereitung der Routinekontrollen durch sowohl die amtliche Lebensmittelüberwachung als auch die Öko-Kontrollstellen als Hemmnis genannt.¹⁷²

Auf einem Workshop am 10. März 2003 wurden die identifizierten Hemmnisse und ihre Hintergründe im Bereich der Fleisch- und Fleischerzeugnisse, Milch- und Milcherzeugnisse sowie das Zusammenwirken von amtlicher Lebensmittelüberwachung und Öko-Kontrollstellen behandelt. Die erarbeiteten Vorschläge zur Beseitigung der Restriktionen wurden ebenfalls zur Diskussion

¹⁶⁹ Siehe auch Anhang 9.1 der Studie.

¹⁷⁰ Siehe dazu unten: Darstellung des Projektverlaufs.

¹⁷¹ Siehe dazu oben: Kap. 3.2.

¹⁷² Siehe dazu oben: Kap. 3.2.2.

gestellt. An dem Workshop nahmen VertreterInnen der zuständigen Länderministerien, Aufsichtsbehörden, des BMVEL, der ökologischen Anbauverbände sowie der Interessenvertretungen der ökologischen Lebensmittelverarbeitung teil. Die Ergebnisse dieses Workshops, insbesondere die Bewertung der Lösungsvorschläge wurden in der Studie berücksichtigt. Weiterhin wurden die Herrmannsdorfer Landwerkstätten bei der Bearbeitung von Lösungsvorschlägen in Produktgruppen, die für sie von Bedeutung sind, einbezogen.

5.2 Darstellung des Projektverlaufs

Zum Anfang des Projekts im September 2002 wurde eine umfassende Literaturrecherche der rechtlichen Hemmnisse bei der Produktion von ökologischen Lebensmitteln durchgeführt. Es zeigte sich, dass bislang nur vereinzelte Probleme u.a. in Fachzeitschriften der ökologischen Anbauverbände (z.B. die Vitaminierung von Säuglingsnahrung) thematisiert werden.

Für die zu untersuchenden Produktgruppen wurden deshalb die produktgruppenspezifischen und die -übergreifenden europäischen und nationalen Rechtsvorschriften systematisch zusammengestellt. In den einzelnen Produktgruppen wurden mögliche Regelungen auf tatsächliche und potentielle Hemmnisse untersucht. Neben dieser Rechtsanalyse wurden Telefoninterviews mit ExpertInnen und UnternehmensvertreterInnen geführt (z.B. GeschäftsführerInnen und Qualitätsbeauftragte der Unternehmen). Ziel war es stichprobenartig zum einen durch offene Befragung mögliche noch nicht erkannte Hemmnisse zu eroieren und zum anderen Regelungen, die bei der Rechtsanalyse als mögliches Hemmnis identifiziert wurden, auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen. Die Telefoninterviews wurden mit folgenden Unternehmen durchgeführt:

- Brot- und Backwaren: Firma Kaiser,
- Fleisch- und Fleischerzeugnisse: Chiemgauer Naturfleischwaren,
- Milch- und Milcherzeugnisse: Upländer Bauernmolkerei, Andechser Molkerei, Herr Godehard Hannig und Herrn Ripberger (beides Hofverarbeiter),
- Getränke und Brauereierzeugnissen: Rother Bräu, Neumarkter Lammsbräu und Voelkel GmbH,
- Fisch- und Fischereierzeugnisse: „Wild only Wild“
- Süßwaren: Naturata eG
- Tee/Gewürze/Öle: Salus Haus GmbH & Co. KG und Naturata eG,
- Gemüse und Obst: Firma Naturata eG
- Convenience Lebensmittel: BioFreeze GmbH, Luithlen Werke GmbH Co. KG, Naturata eG,

- Teigwaren: Hierl Naturkost.

Es wurden auch ExpertInnen aus Forschungseinrichtungen, wie z.B. Frau Meier-Plöger von der Hochschule Kassel/Witzenhausen oder Marc Albrecht-Seidel vom Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau sowie VertreterInnen der Anbauverbände (Naturland, Bioland) in Telefoninterviews befragt.

Ende September wurden Probleme im Bereich der Produktgruppen Fleisch- und Fleischerzeugnisse, Milch- und Milcherzeugnisse, Brot- und Backwaren sowie Biererzeugnisse vor Ort bei den Herrmannsdorfer Landwerkstätten in Glonn mit Herrn Schweisfurth (Geschäftsinhaber) und Herrn Bichlmaier (Qualitätsbeauftragter) erörtert.

Die rechtliche Analyse und die Befragungen mittels Telefoninterviews ergaben, dass rechtliche Hemmnisse bei der Herstellung ökologischer Erzeugnisse, insbesondere bei den Herstellungsverfahren und den Hygienevorschriften in den folgenden Produktgruppen existieren: Fleisch- und Fleischerzeugnisse, Milch- und Milcherzeugnisse sowie bei der Säuglingsnahrung. In den anderen Produktbereichen konnten keine Hindernisse ermittelt werden.

In der Folge wurde ein zehneitiger Fragebogen erstellt (s.u.: Anhang 9.2), mit dem Ziel weitere Hemmnisse zu erfragen und die Relevanz der bislang ermittelten Hemmnisse zu bestätigen. Insgesamt über 50 Hersteller ökologischer Produkte wurden für den Versand des Fragebogens in den jeweiligen Produktgruppen (z.B. Fleisch und Fleischerzeugnisse, Süßwaren, etc.) ermittelt und angeschrieben. Der Versand des Fragebogens wurde Anfang November vorgenommen.

Die Ergebnisse der Umfrage mittels Fragebogen (s.u.: Anhang 9.1) bestätigten die bisherigen Ergebnisse der Literaturrecherche, Rechtsanalyse und der Telefoninterviews: Die Schwerpunkte der rechtlichen Hemmnisse bei der Herstellung liegen in den Produktgruppen Fleisch- und Fleischerzeugnisse sowie Milch- und Milcherzeugnisse.

In einem mehrstündigen Gespräch im Frühjahr 2003 in Fulda mit Alexander Beck, Vertreter des Arbeitskreises Ökologischer Lebensmittelhersteller (AÖL) wurden rechtliche Hemmnisse bei der Herstellung ökologischer Lebensmittel und ihre Hintergründe erörtert. Die AÖL ist ein Zusammenschluss von mittelständischen Unternehmen aus verschiedenen Bereichen der Lebensmittelherstellung, u.a. der Firma Hipp¹⁷³ (Säuglingsnahrung), Andechser Molkerei (Milch- und Milcherzeugnisse), Neumarkter Lammsbräu (Biererzeugnisse) und Tegut

¹⁷³ Statt eines Vororttermins in seiner Firma bat uns Herr Klaus Hipp mit Herrn Beck als dem Vertreter seiner Firma in diesen Angelegenheiten zu sprechen.

(Lebensmitteleinzelhandel).¹⁷⁴ Hemmnisse in anderen Produktgruppen als den bereits oben erwähnten konnten nicht ermittelt werden.

In der Folge wurden für die Produktgruppen Fleisch- und Fleischerzeugnisse, Milch- und Milcherzeugnisse sowie Säuglingsnahrung Vorschläge zum Abbau der Hemmnisse erarbeitet. In die Überlegungen zum Abbau der Hemmnisse wurden auch die von Herrn Schweisfurth (Herrmannsdorfer Landwerkstätten) gemachten Vorschläge einbezogen. Weiterhin wurden Vorschläge erarbeitet für den Abbau der produktgruppenübergreifende Hemmnisse, wie z.B. dem Zusammenwirken der Kontrollstellen und der amtlichen Lebensmittelüberwachung oder der EU-Öko-Landbauverordnung.

Auf einem Workshop am 10. März 2003 in Frankfurt wurden die ermittelten Hemmnisse und Lösungsvorschläge erörtert (s.o.: Kap. 5.1). Die Ergebnisse des Workshops wurden bei der abschließenden Hemmnisanalyse und den erarbeiteten Vorschlägen im Schlussbericht berücksichtigt.

¹⁷⁴ Siehe: <http://www.lammsbraeu.de/zisch/umwelt/aoel.html>.

6 Weiterer Handlungs- und Forschungsbedarf

Weiterer Forschungsbedarf, der sich aus den Gesprächen mit den Unternehmen und im Workshop ergeben hat, besteht für:

- den Bereich der ökologischen **Backtriebmittel**. Während bei der Fermentierung im großindustriellen Bereich Fortschritte erzielt werden konnten, gibt es für kleinere Betriebe wenig Alternativen (so muss z.B. die Anwendung von gentechnisch veränderten Hefen ersetzt werden).
- den **Zusatzstoffbereich** (so bestehen z.B. Problem Labenzyme in ausreichender Menge ohne Anwendung von gentechnischen Methoden zu bekommen).
- **den Sensorik-Bereich** (so. z.B. Erfassung von Qualitätsschwankungen, z.B. Schwankungen im Milchfettgehalt).
- Welche Alternativen gibt es zur Homogenisierung von Milch und wie kann ein Absetzen von Fett auf der Milch vermieden werden? Forschungsbedarf zu schonenderem Transport und schonenderen Verarbeitung!
- Bei der Herstellung von **entcoffiniertem Bio-Kaffee und von Bio-Diät-Ware**.
- Zur Vermeidung von Betrugsfällen die Einrichtung einer Datenbank für, z.B. Bio-Rohstoffe, etc. Probleme: durch viele Zwischenhändler würde die Rückverfolgbarkeit erschwert. In Frankreich gab es Versuche für die Kontrolle von großen Rohstoffmengen, Tracer-Bio-Versuch. Es ist zu klären, mit welchen Mitteln eine regionale Produktion und Vermarktung gestärkt und gesichert werden kann.

Handlungsbedarf besteht im Vorfeld der Verabschiedung/Begleitung und Mitgestaltung der neuen EU-Hygienevorschriften. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen an handwerkliche (ökologische) Betriebe im Bereich der Herstellung von Milch- und Milcherzeugnissen sowie von Fleisch- und Fleischerzeugnissen.

7 Ausblick

Die am 1.02.2002 in Kraft getretene Basis-Verordnung Lebensmittelrecht¹⁷⁵ bildet das neue Fundament des europäischen Lebensmittelrechts sowie seiner Durchführung und Kontrolle. In Folge der unmittelbaren Rechtswirkung der Verordnung in Deutschland müssen obsolet werdende Regelungen angepasst werden. Dies betrifft vor allem Regelungen des LMBG, wie Definitionen und grundlegende Anforderungen an Lebensmittel sowie zu Verantwortlichkeiten und Pflichten der LebensmittelunternehmerInnen. Aus Anlass der neuen europäischen Lebensmittelvorschriften arbeitet die Bundesregierung an einer Neuregelung des deutschen Lebensmittelrechts, die in ein „Lebensmittelgesetzbuch“ münden soll. Ein wesentlicher Bestandteil der Rechtsänderungen sind auch die hygienerechtlichen Lebensmittelvorschriften.

Neben der Basis-Verordnung sind weitere Verordnungsvorschläge noch im Gesetzgebungsverfahren, so auch ein Vorschlag für spezifische Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs 2000/0179 (COD)¹⁷⁶. Wesentliche Grundrichtung des neuen europäischen Lebensmittelrechts ist der Blick weg von detaillierten Vorgaben für Hygienemaßnahme hin zu dem Ziel die Lebensmittelsicherheit für die Verbraucher sicher zu stellen. Insbesondere bei der noch im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Verordnung zu Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs sollte sichergestellt werden, dass die speziellen Bedürfnisse der (ökologisch produzierenden) handwerklichen Betriebe berücksichtigt werden.

Um eine weitere Ökologisierung der Landwirtschaft zu erreichen, sollte generell bei der Neugestaltung der europäischen und deutschen Hygienevorschriften für die Lebensmittelerzeugung noch verstärkter regionale Märkte und die Erzeugung regionaler Produkte Berücksichtigung finden.

¹⁷⁵ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. der EG Nr. L 31 vom 01.02.2002, S. 1.

¹⁷⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs 2000/0179 (COD) vom 14.07.2000, KOM (2000) 438 endg., S. 47.

8 Literatur

- BMVEL 2002 Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Öko-Kontrollstellen" im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (Referat 515, Az.: 515-0058-4/3), Bericht über Maßnahmen zur Intensivierung und Verbesserung des Kontrollsystems im ökologischen Landbau im Zusammenhang mit dem Nitrofen-,Skandal', 2002
- Dews/Schmitt 2000 Dews, T. und Schmitt, L., Kritische Lenkungspunkte“ in der Hofverarbeitung, Bioland, Heft 2/2000, S.42
- Dylla/Beck 2001 Dylla, R., Beck, A., Trägt die Homogenisierung zur Allergie gegen Kuhmilch bei?, Lebendige Erde 4/2001, S. 22-24
- FAO/WHO 1997 Codex Alimentarius Commission, Hazard analysis and critical control point (HACCP) system and guidelines for its application. Annex to CAP/RCP 1-1969, Rev. (1997) in Food Hygiene Basic Texts
- Fink-Kessler 2002 Fink-Kessler, A., Vorschriften behindern regionale Fleischvermarktung, Bauernstimme 10/2002
- Fink-Keßler/
Müller/
Poppinga 2002 Fink-Keßler, A., Müller, H.-J., Poppinga, O., Qualitätsprogramme für die landwirtschaftliche Erzeugung – am Beispiel Fleisch, Studie im Auftrag des Deutschen Bundestages, 2002
- Kersting 2000 Die Lebensmittelgesetzgebung der EG und die Kinderernährung in Deutschland, Teil 2: Richtlinien über Beikost. Ernährungs-Umschau 47 (2000), 5: 437-441
- Kersting o. J. Das Online-Familienhandbuch, www.familienhandbuch.de, darin: Beikost: Die gesunde Ernährung im 1. Lebensjahr. Von Mathilde Kersting, ohne Jahresangabe
- Kopp, H.-J., o.J. Kopp, H.-J., Qualitätssicherung und HACCP bei Lebensmitteln, Forderungen erfüllen mit vertretbarem Aufwand, S.40.
- Leistner 1994 Leistner, Die ernährungsphysiologische Bedeutung von Angkak, Fleischwirtschaft 74 (7) 1994, S. 774 ff
- Lips, P. Wegweiser durch das Lebensmittelrecht, 4. Auflage 1993
- Mandt 2002 Monascus-Produkte: traditionelle chinesische Lebensmittel mit hohem Potential. Monascus Journal, Vol. 1, Nr. 1: 7-8.
- Rathke/Kopp/
Weitbrecht 2002 Rathke, K.D./Kopp, H.-J./Weitbrecht, B., Ökologischer Landbau und Bioprodukte, 2002.
- Untermann 1999 Untermann, F., Betriebseigene Kontrollen in § 4 Abs. 1 LMHV sowie in den produktspezifischen vertikalen Vorschriften und ihre Beziehungen zum HACCP-System des Codex-Alimentarius, ZLR 1999, S. 287, 288.
- WDR 1999 Babykost – Neue EU-Beikost-Richtlinie in der Kritik. WDR-Sendung vom 30 August 1999 von Claudia Wolters.
http://www.wdr.de/tv/service/kostprobe/kp_sarchiv/1999/08/30_2.html
- Wild 2002 Wild, D., Rotschimmelreis: Inhaltsstoffe und Anwendung in Fleischerzeugnissen, Bundesanstalt für Fleischforschung, Kulmbach
- Wild 2002 New Monascus Metabolite Isolated from Red Yeast Rice (Angkak, Red Koji), Journal of Agricultural and Food Chemistry 2002, 50, S.3999.

Zipfel/Rathke Zipfel, W., Rathke, K.-D., Lebensmittelrecht, Loseblatt-Kommentar, München
2002, Stand: Juli 2002

9 Anhänge:

9.1 Anhang I: Auswertung der Fragebögen

Im Rahmen des Projekts wurde ein Fragebogen entwickelt und an 80 ökologisch produzierende Betriebe der Lebensmittelherstellung aus zehn Produktgruppen (s.u.) verschickt. Geantwortet haben 15 Hersteller aus den unterschiedlichsten Produktgruppen. Aufgrund der Rücklaufquote kann aus der Umfrage kein repräsentatives Meinungsbild abgeleitet werden. Aus der Umfrage lassen sich aber zahlreiche Hinweise auf Hemmnisse erkennen, die in die weitere Bearbeitung aufgenommen wurden und zu weiteren Recherchen geführt haben.

Die Ergebnisse der Umfrage, insbesondere für das Projekt weiterführende Anmerkungen der Hersteller werden im Folgenden wiedergegeben:

9.1.1 Angaben zum Unternehmen

Beteiligt haben sich vorwiegend kleine Unternehmen (1-29 MitarbeiterInnen). Die Rückmeldungen verteilen sich wie folgt:

Unternehmensart und -größe	Fragebogenrücklauf
Kleines ökologisches Unternehmen (1-29):	9
Mittleres ökologisches Unternehmen (30-149):	3
Großes ökologisches Unternehmen (>150):	1
Unternehmen mit ökologischer Lebensmittelsparte	2

Die Ergebnisse der Umfrage stammen aus folgenden Produktbereichen:

Produktgruppe	Fragebogenrücklauf
Fleisch- und Fleischerzeugnisse	3
Süßwaren	1
Milch und Milcherzeugnisse	2
Convenience-Lebensmittel	3
Fisch- und Fischerzeugnisse	0
Säfte, Getränke und Bierzeugnisse	2
Obst und Gemüseverarbeitung	1
Tee, Gewürze und Öle	3
Teigwaren	2

Brot und Backwaren	2
--------------------	---

9.1.2 Produktgruppenübergreifende Fragen

In diesem Abschnitt wurde nach rechtlichen Hemmnissen gefragt, die sich in allen Produktgruppen auswirken können. Die Ergebnisse zu den einzelnen Fragen sehen wie folgt aus:

Frage 3:

Erschweren bestehende und Ihrer Meinung nach ggf. überzogene und/oder modifizierbare rechtliche Regelungen Ihre aktuellen Herstellungsprozesse?

Nein	Ja
14	1

Frage 4:

Gibt es rechtliche Hemmnisse für die mengenmäßige Ausdehnung der bestehenden Produktpalette?

Nein	Ja	Unbeantwortet
13	1	1

Frage 5:

Gibt es rechtliche Hemmnisse für die Einführung von neuen Produkten?

Nein	Ja	Unbeantwortet
11	2	2

Als Gründe für Hemmnisse werden genannt:

- die technischen Anforderungen an zugelassene Milch-Erhitzungsanlagen zur Abfüllung von Frischmilch,
- EG-Fleisch-Hygieneverordnung, da diese in der Regel auf Industriebetriebe abstellen

Frage 6:

Handelt es sich bei den von Ihnen identifizierten Hemmnissen um solche, die insbesondere die ökologische Lebensmittelherstellung oder eine spezielle Produktionsform oder Betriebsgröße betreffen?

Nein	Ja	Unbeantwortet
10	2	3

Bei den zwei ökologischen Betrieben, die sich (als ökologisch produzierende Betriebe) durch rechtliche Hemmnisse beeinträchtigt sahen, handelt es sich um einen kleinen Hofbetrieb für Schafmilch-Spezialitäten und ein mittelgroßes ökologisches Unternehmen für Fleisch- und Fleischerzeugnisse.

Frage 7:

Ist die Verkehrsauffassung zur Zusammensetzung, Eigenschaft oder verkehrsüblichen Bezeichnung der von Ihnen bereits hergestellten Lebensmittel oder bei der Erweiterung der Produktpalette ein Hemmnis?

Nein	Ja	Unbeantwortet
12	1	2

Im Produktbereich Fleisch- und Fleischerzeugnisse antwortete ein Unternehmen, dass aufgrund der Verkehrsauffassung die Verwendung von Nitritpökelsalz als verkehrsübliche Herstellungsart gilt. Ökologische Produkte ohne Nitritpökelsalz entsprächen nicht der Verkehrsauffassung.

Frage 8:

Die Hersteller von Lebensmitteln müssen die lebensmittelrechtlichen Normen sorgfältig einhalten. Dazu muss der Hersteller sich Kenntnis von den einschlägigen Vorschriften verschaffen, an seine Mitarbeiter weitergeben und die Kenntnisse auch auf dem neusten Stand halten. Wie hoch schätzen Sie den dazu nötigen Aufwand für Ihr Unternehmen ein?

sehr gering	Gering	Mittel	hoch	sehr hoch
	3	4	5	3

Nach Angaben der befragten Unternehmen liegt der Aufwand, den sie betreiben müssen, um sich bei den relevanten lebensmittelrechtlichen Normen immer auf dem

neuesten Stand zu halten und diesen auch ihren MitarbeiterInnen zu vermitteln, deutlich im oberen Spektrum der Skala.

Bei den Unternehmen, die einen hohen und sehr hohen Aufwand angeben, handelt es sich um drei mittelgroße Unternehmen (Produktgruppen: „Tee, Gewürze, Öle,“ Fleisch- und Fleischerzeugnisse sowie Convenience-Lebensmittel) und fünf kleine Unternehmen (Produktgruppen: 2x Säfte, Bier, 2x Teigwaren, Milch und Milchprodukte (Schafmilchspezialitäten), Obst- und Gemüseverarbeitung sowie Süßwaren).

Bei den Unternehmen mit einem mittleren Verwaltungsaufwand fällt auf, dass gerade die zwei konventionellen Unternehmen mit ökologischer Lebensmittelparte dazu zählen (Produktgruppen: Fleisch- und Fleischerzeugnisse, Convenience-Produkte). Die beiden anderen Unternehmen mit mittlerem Verwaltungsaufwand sind ein großes ökologisches Unternehmen der Produktgruppe „Tee, Gewürze, Öl“ und ein kleines ökologisches Unternehmen für Backwaren.

Einen geringen Verwaltungsaufwand gaben drei kleinere Unternehmen aus den Produktgruppen „Fleisch- und Fleischerzeugnisse“ (Schafprodukte), „Brot und Backwaren“ sowie „Milch- und Milcherzeugnisse“ an.

Eine generelle Aussage über den Aufwand für die Unternehmen allein in Abhängigkeit von der Größe des Unternehmens lässt sich aus den Ergebnissen der Umfrage nicht ableiten. Die Höhe des Aufwandes ist wohl in Abhängigkeit von der Produktgruppe **und** der Größe des Unternehmens zu sehen.

9.1.3 Frage zu Hygienevorschriften

Auch hier handelt es sich um produktgruppenübergreifende Fragen nämlich aus dem Bereich der Hygienevorschriften.

Frage 9:

Wer Lebensmittel herstellt, behandelt oder in Verkehr bringt, muss aufgrund der Lebensmittelhygieneverordnung (LMHV) durch betriebseigene Kontrollen potenziellen Gefahren und daraus resultierenden Risiken für die Gesundheit der VerbraucherInnen vorbeugen, die durch nicht akzeptable biologische, chemische oder physikalische Beschaffenheit des Lebensmittels entstehen können (HACCP-Konzept).

Frage 9.1: *Sollten bestimmte Betriebsformen/-größen von der Verpflichtung zu einem HACCP-Konzept ausgenommen sein?*

Nein	Ja	Unbeantwortet
------	----	---------------

10	4	1
----	---	---

Von den zehn Unternehmen, die sich gegen eine Befreiung vom HACCP-Konzept für bestimmte Betriebsformen/-größen ausgesprochen haben, handelt es sich um ein großes ökologisches Unternehmen, drei mittelgroße ökologische Unternehmen, vier kleine ökologische Unternehmen und zwei Unternehmen mit ökologischer Lebensmittelparte. Als Gründe für die ausnahmslose Verpflichtung zur Einführung eines HACCP-Konzept wird angeführt, dass es die Basis für sichere Verarbeitungsprozesse ist und die Unternehmen sich durch das HACCP-Konzept der Problematik bewusst werden. Nach der Einführung des Konzepts würden durch die Standardisierung immense Arbeitserleichterung eintreten. Es wird aber auch angemerkt, dass das Konzept auf die Größe des Unternehmens angepasst werden sollte. Zudem sollten die Konsequenzen des HACCP-Konzepts überdacht werden, da manche Punkte „sinnlos und entnervend“ seien.

Für Ausnahmen von der Anwendung vom HACCP-Konzept sprachen sich vier kleine Unternehmen, insbesondere Hofverarbeiter aus. Bei der Betriebsgröße von Unternehmen, die befreit werden sollten, werden unterschiedliche Zahlen genannt: bis zu drei, fünf oder zwanzig MitarbeiterInnen. Begründet wird die Befreiung mit dem unverhältnismäßigen Aufwand für kleine Unternehmen und der ohnehin stattfindenden staatlichen Kontrolle.

Frage 9.2: *Gibt es durch die Einführung des HACCP-Konzepts in Ihrem Unternehmen Erleichterung von Seiten der amtlichen Lebensmittelüberwachung (z.B. Anzahl der Kontrollen?)*

Nein	Ja	Unbeantwortet
10	2	3

Bei der überwiegenden Anzahl der befragten Unternehmen, die ein HACCP-Konzept eingeführt hatten, gab es keine Erleichterungen bei der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Die Begründungen reichen von schon bisher geringen Kontrollen (1 bis 2 mal im Jahr) über weiterhin fällige Routineproben beim Auftreten von aktuellen Problemen bei Gewürzen bis zu der Auffassung, dass Biobetriebe ohnehin sehr häufig kontrolliert werden. In der Produktgruppe Milch und Milcherzeugnisse wird in einem Fall sogar eine Zunahme der Belastung festgestellt. Da im Handel weniger Gegenproben gezogen werden, hat sich die Anzahl der Proben im produzierenden Betrieb erhöht, d.h. in diesem Fall hatte der milchverarbeitende Betrieb mehr Proben auf eigene Rechnung durchzuführen.

Für zwei Unternehmen traten nach der Einführung des Konzepts Erleichterungen bei der Lebensmittelüberwachung auf: Durch die standardisierte Datenerfassung wurde der Aufwand für die Kontrollen auf ein Minimum reduziert und die Vertrauensbasis zur amtlichen Lebensmittelüberwachung hatte sich verbessert.

Frage 10:

Durch die Einführung der Lebensmittelhygieneverordnung sind viele konkrete Hygieneregeln zugunsten von allgemein formulierten Hygienevorschriften (z.B. „geeignet“, „ausreichend“) weggefallen. Ergeben sich durch diese Änderungen nunmehr Probleme bei der Einhaltung von Hygienevorschriften?

Nein	Ja	Unbeantwortet
13	0	2

Die Einführung von allgemein formulierten Hygienevorschriften (z.B. „geeignete“ oder „ausreichende“ Maßnahmen) hat zu keinen neuen Problemen bei der Einhaltung von Hygienevorschriften geführt.

9.1.4 Kennzeichnungs- und Kenntlichmachungsvorschriften

Frage 11:

Lebensmittel dürfen nach der Los-Kennzeichnungs-Verordnung (LKV) nur unter Angabe des jeweiligen Loses in Verkehr gebracht werden. Von dieser Verpflichtung bestehen Ausnahmen, z.B. für Lebensmittel, die lose an den Verbraucher abgegeben werden.

11.1 *Bereitet die Los-Kennzeichnungs-Verordnung Probleme?*

Nein	Ja	Unbeantwortet
14	1	0

Die Los-Kennzeichnungs-Verordnung bereitet überwiegend keine Probleme. Als Problem wird gesehen, dass kleinere EDV-Systeme nicht damit zurecht kommen.

11.2 *Ausnahmen von der LKV bestehen, z.B. wenn ein Mindesthaltbarkeitsdatum angegeben wird. Sollten weitere Ausnahmen von Los-Kennzeichnungs-Verordnung gemacht werden?*

Nein	Ja	Unbeantwortet
------	----	---------------

12	1	2
----	---	---

Die bestehenden Ausnahmen von der Los-Kennzeichnungs-Verordnung, z.B. wenn ein Mindesthaltbarkeitsdatum angegeben wird, werden fast einstimmig als ausreichend angesehen. In einem Fall wird eine Ausnahme von der Los-Kennzeichnungsverordnung für offene Ware gefordert.

9.1.5 Fragen im Zusammenhang mit Vorschriften für den ökologischen Landbau

Frage 12:

Gibt es Probleme bei der Verwendung des Bio-Siegels gem. dem Gesetz zur Einführung und Verwendung eines Kennzeichens für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus sowie der Verordnung zur Kennzeichnung und Gestaltung des Öko-Kennzeichens?

Nein	Ja	Unbeantwortet
13	2	0

Bei den Voraussetzungen zur Verwendung und der Gestaltung des Bio-Siegels traten bei den befragten Unternehmen keine Probleme auf. Ein Befragter verwendet drei Siegel, das seines Anbauverbandes, das Öko-Siegel und ein regionales Siegel. Dieser Befragte sieht ein Problem darin, dass die Verbraucher durch zu viele „Öko-Siegel“ verwirrt werden. Die Einführung weiterer „Öko-Siegel“ wird abgelehnt, u.a. auch deshalb weil bei den Unternehmen höhere Kosten für die Einführung/Änderung der Etiketten anfallen.

Mit der Einführung des Bio-Siegels wird von zwei Befragten eine gesunkene Verbrauchernachfrage nach Produkten mit den Siegeln der deutschen Anbauverbände, z.B. Bioland und Demeter festgestellt. Die Unterschiede zwischen Produkten, die die anspruchsvolleren Anforderungen der Anbauverbände einhalten, und den Produkten mit Bio-Siegel nach EU-Öko-Verordnung 2092/91/EWG würden durch die Einführung des Bio-Siegels verwischt.

Frage 13:

Durch die Weiterentwicklung des Marktes für ökologische Lebensmittel werden auch mehr Herstellungsverfahren betroffen. Dies führt dazu, dass auch die Liste der Zusätze und Hilfsstoffe, ohne die Lebensmittel nicht hergestellt werden können, eventuell erweitert werden muss.

13.1 Gibt es nichtlandwirtschaftliche Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe, die in den Anhang VI A und B der Öko-V 2092/91/EWG aufgenommen werden sollten, damit die Herstellung oder Haltbarmachung eines ökologischen Lebensmittels möglich wird?

Nein	Ja	Unbeantwortet
10	3	2

Für zehn Betriebe reicht die derzeitige Liste der nichtlandwirtschaftlichen Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe gem. Anhang VI A und B der EU-Öko-Verordnung aus. Es wird aber von Unternehmen aus dem Bereich „Fleisch- und Fleischerzeugnisse“ und „Brot und Backwaren“, die Entwicklung neuer Produktionsverfahren gefordert.

Zwei Unternehmen aus dem Produktbereich „Fleisch und Fleischerzeugnisse“ möchten, dass rot-fermentierter Reis in die Anhänge aufgenommen wird, um damit ihre Fleischprodukte röten zu können. Für die Herstellung von Nahrungsergänzungsmitteln (Gelatineweichkapseln) wird die Aufnahme der Stoffe „Sorbitol, Xylitol, Mannitol und Maltitol“ gefordert. In der Produktgruppe „Tee, Gewürze, Öle“ wird die Aufnahme von Kartoffelstärke und Glycerol Monostearat sowie von Bierhefe und Agar-Agar gefordert.

13.2 Sollte für die Anwendung von kleinsten Mengen an Zusatz- und Hilfsstoffen eine Ausnahme von der Listung in Anhang VI A und B in die Öko-V 2092/91/EWG aufgenommen werden?

Nein	Ja	Unbeantwortet
15	0	0

Einhellig lehnten alle Befragten es ab, dass kleinste Mengen an Zusatz- und Hilfsstoffen bei der Herstellung ökologischer Lebensmittel verwendet werden dürfen, ohne dass sie in den Anhängen VI A und B der EU-Öko-Verordnung gelistet sind. In einem Fall wird angemerkt, dass dadurch das Profil der EG-Öko-Verordnung noch mehr „verwaschen“ würde.

13.3 Bei der Verwendung von nichtlandwirtschaftlichen Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffen, die nach der Öko-V 2092/91/EWG zugelassen sind, sind auch die „konventionellen“ gesetzlichen Regelungen für diese Zutaten/Stoffe zu berücksichtigen. Behindern die „konventionellen“ Regelungen die Herstellung oder Haltbarmachung eines ökologischen Lebensmittels?

Nein	Ja	Unbeantwortet
12	1	2

Ziel dieser Frage war es herauszufinden, ob die konventionellen Regelungen für Zutaten/Stoffe, die neben Regelungen der EU-Öko-Verordnung für Zutaten und Zusatzstoffe zu berücksichtigen sind, ökologische Herstellungsverfahren oder Verfahren zur Haltbarmachung beeinträchtigen. Bis auf ein Unternehmen wurde eine Beeinträchtigung durch konventionelle Regelungen von allen verneint. Ein fleischverarbeitendes Unternehmen sah ein Hemmnis darin, dass zur Rötung von Fleischprodukten, z.B. Brühwürsten üblicher Weise Nitritpökelsalz verwendet wird. Die Verwendung von rot-fermentiertem Reis zur Rötung hingegen nicht der Verkehrsauffassung entspricht.

Frage 14:

In Anhang VI C der EU-Öko-Verordnung 2092/91/EWG sind Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs i. S. v. Art. 5 Abs. 4 aufgelistet, die nicht ökologisch erzeugt wurden und bei der Herstellung verwendet werden dürfen. Für die Aufnahme in die Positivliste ist ein Verfahren mit Ausnahmeanträgen nötig. Allerdings muss ohnehin bei der Zutatenliste auf dem Lebensmittel der (die) konventionelle(n) Bestandteil(e) angegeben werden.

14.1 Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit der Positivliste in Anhang VI C?

Nötig	Unnötig	Unbeantwortet
9	3	3

Als Gründe für die Notwendigkeit einer Positivliste wurde angeführt:

- nicht alle Stoffe sind in kontrolliert biologischer Qualität vorhanden,
- es sollte sich bei den Stoffen der Positivliste um Ausnahmen handeln,
- im Vorfeld sollte geklärt sein, welche Zutat bei der Herstellung verwendet werden darf,
- Transparenz der verwendeten Zutaten,
- für die Neuentwicklung von Produkten,
- Die Positivliste gebe die Rechtfertigung für die Existenz der Richtlinienkommission.

Mit der Begründung, dass generell keine konventionell erzeugten Zutaten in Öko-Lebensmitteln enthalten sein sollten, lehnten drei Unternehmen aus dem Produktbereich „Fleisch und Fleischerzeugnisse“ eine Positivliste ab.

14.2 Welche Zutaten sollten in den Anhang VI C aufgenommen werden oder bei welchen Zutaten sollte die Beschränkung des Aufnahmezeitraums verlängert werden?

Ein Unternehmen sprach sich dafür aus, dass für konventionell erzeugten Rübenzucker der bis zum 1. April 2003 befristete Aufnahmezeitraum verlängert wird. Ein Unternehmen aus dem Produktbereich „Tee, Gewürze, Öle“ sah ein Hindernis darin, dass Safran im Anhang VI C der EU-Öko-Verordnung fehlt. Die anderen Unternehmen machten keine Angaben.

14.3 Sollte das Aufnahmeverfahren geändert werden? Welche Art von Änderungen schlagen Sie vor?

Änderung	Keine Änderung	Unbeantwortet
0	1	14

Kein Unternehmen sprach sich für eine Änderung des Aufnahmeverfahren bei Anhang VI C EU-Öko-Verordnung aus, wobei die hohe Anzahl der unbeantworteten Fragebögen auffällt. Ein Unternehmen sprach sich ausdrücklich für eine Beibehaltung des derzeitigen Aufnahmeverfahrens aus. Keines der befragten Unternehmen sah demnach im Aufnahmeverfahren ein Hindernis für die erfolgreiche Weiterentwicklung der Verarbeitung von ökologischen Lebensmitteln.

Frage 15:

Gibt es Vereinfachungs- oder Vereinheitlichungsmöglichkeiten bei den Kontrollen durch die Öko-Kontrollstellen und die staatlichen Überwachungsbehörden wie die Lebensmittelüberwachungsbehörden (z.B. unnötige Doppelprüfung)?

Nein	Ja	Unbeantwortet
8	6	2

Fast die Hälfte der befragten Unternehmen sah Vereinfachungs- und Vereinheitlichungsmöglichkeiten für die Lebensmittelüberwachung und die Kontrollen der Anbauverbände. Als Vereinfachungs- und Vereinheitlichungsmöglichkeiten werden von mehreren Unternehmen einheitliche Kontrollunterlagen/Datenerfassungsformulare gefordert. Zur Vermeidung von Mehrarbeit für die Unternehmen sollten die amtlichen Überwachungsbehörden die von einer Behörde erhobenen Daten untereinander anerkennen oder zumindest eine einheitliche Datenerfassung für sich überschneidende Kontrollinhalte vorsehen. Ebenfalls mehrmals genannt wird die bessere Zusammenarbeit und der schnellere Datenaustausch zwischen den amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden und den Herstellern (teilweise dauere es neun Monate bis eine Beanstandung das Unternehmen erreicht). Als Hindernis wird die uneinheitliche Auslegung von Gesetzen und Verordnungen durch die amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden gesehen. Es sollte auch EU-weit geklärt werden, ab welchen Grenzwerten z.B. für Pestizide und gentechnisch veränderte Organismen (GVO) gehandelt werden muss. Ein Unternehmen schlägt vor, dass die Kontrollen durch den Anbauverband auch die staatlichen Kontrollen umfassen könnte. Jedenfalls sollten amtliche Lebensmittelüberwachung und die Kontrollstellen der Anbauverbände enger zusammenarbeiten. Schließlich wird das Fehlen einer einheitlichen Vergabe von Ermächtigungen zum Import als Hemmnis gesehen.

Frage 16:

Die Kosten für Kontrollen im Rahmen der Öko-Verordnung 2092/91/EWG werden von den Kontrollstellen an die kontrollierten Unternehmen weitergegeben. Wie hoch ist bei Ihnen der Anteil der Kontrollkosten an den Gesamtkosten bzw. am Preis der Produkte?

Bei den meisten befragten Unternehmen (von kleinen bis großen Unternehmen) lagen der Kostenanteil für Kontrollen, die nach EU-Öko-Verordnung nötig sind, bei weniger als 1 % der Produktionskosten oder des Produktpreises. Die Kostenhöhe von bis zu 1% wurde von diesen Unternehmen nicht als zu hoch beanstandet. Zwei kleine Unternehmen gaben die Kontrollkosten mit 4 % bzw. 2 % des Produktpreises an und bewerteten damit die Kontrollkosten für kleine Unternehmen als zu hoch.

Frage 17:

Gibt es über die bestehenden Regelungen hinaus zusätzlichen Handlungsbedarf bei der Regulierung der ökologischen Lebensmittelherstellung? Entstehen Ihnen beispielsweise Nachteile, weil Sie bestimmte Grundsätze der ökologischen

Produktion ohne zugehörige Vorschriften einhalten, während sich andere Produzenten entsprechende Kosten sparen?

Nein	Ja	Unbeantwortet
2	5	8

Mehrmals wurde als Hemmnis angesprochen, dass die Anforderungen an die Lebensmittelherstellung nach der EU-Öko-Verordnung weniger hoch sind, als in Richtlinien der deutschen Anbauverbände. Bei der Einhaltung der Verarbeitungsrichtlinien der deutschen Anbauverbände würden höhere Kosten für die Lebensmittelhersteller entstehen, die weder vom Handel noch vom Verbraucher honoriert würden.

Zwei Unternehmen aus dem Produktbereich „Fleisch und Fleischerzeugnisse“ sahen eine Hemmnis darin, dass sie auf der einen Seite für „Verfehlungen“ der konventionellen Lebensmittelproduktion mit Auflagen belegt werden (BSE-Tests), als kleine ökologische Schlachthöfe aber keine Förderung zum Ausgleich für diese zusätzliche Belastung erhalten. Zudem sahen sich diese beiden Unternehmen durch die BSE-Tests bei der Anwendung des Warmbrätverfahren zur Wurstherstellung behindert.

Schließlich wurde in einem Fall eine höhere Transparenz der Handelswege für ökologische Rohwaren gefordert. Die Herkunft und die Transportkette für ökologische Rohwaren sollten dokumentiert werden.

Frage 18:

Fordern Kontrollstellen (z.B. Lebensmittelüberwachungsbehörde) von Ihrem Unternehmen, dass für Ihre Lebensmittel die völlige Schadstofffreiheit nachgewiesen wird?

Nein	Ja	Unbeantwortet
12	2	1

Bei der überwiegenden Anzahl der befragten Unternehmen forderten die Kontrollstellen keine völlige Schadstofffreiheit für ökologische Lebensmittel. Zwei ökologische Unternehmen berichteten von verschärften Anforderungen der Überwachungsbehörden im Gegensatz zu konventionellen Herstellern. Die Forderung nach höheren Anforderungen an die Schadstofffreiheit ökologischer

Lebensmittel wird als zunehmender „Trend“ bezeichnet. Ein Unternehmen aus Bayern gab an, dass die amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörde unterhalb des Rückstandswert von 0,1 mg Nitrofen, wie er für konventionelle Hersteller angewendet wird, den Verkauf der Ware aufgrund minimalster Spuren von Nitrofen untersagt hatte.

9.1.6 Produktgruppenspezifische Fragen

Der folgende Teil des Fragebogens bezog sich auf produktgruppenspezifische Probleme der Hersteller. Die Antworten wurden dementsprechend nur von den darin tätigen Unternehmen beantwortet.

9.1.6.1 Fleisch und Fleischerzeugnisse

Frage 19:

Nach der Europäischen „BSE“-Verordnung 999/2001 darf am Schlachtkörper erst dann ein Genusstauglichkeitskennzeichen angebracht werden, wenn ein negatives Ergebnis des BSE-Schnelltests vorliegt.

Treten Probleme bei der Fleischverarbeitung auf, weil Sie erst auf das BSE-Testergebnis warten müssen?

Nein	Ja	Unbeantwortet
1	2	0

Bei zwei Unternehmen traten Behinderungen bei der Herstellung von Wurstwaren durch die BSE-Schnelltest auf. In beiden Unternehmen wird das Warmbrätverfahren angewendet, d.h. das Schlachtfleisch wird noch warm verarbeitet. Beim Warmbrätverfahren kann ohne Zusatz von Phosphat gearbeitet werden.

Frage 20:

Nach der EU-Frischfleischrichtlinie werden zwei Kategorien von Schlacht- und Zerlegebetrieben unterschieden. Registrierte Betriebe mit einer Schlachtmenge von weniger als 20 Großvieh“einheiten“ und zugelassene Betriebe.

20.1 Werden Sie durch die Grenze von 20 Großvieh“einheiten“ in Ihrer Auslastung beeinträchtigt? Welche alternative Regelung fordern Sie?

Nach Angaben von zwei Unternehmen muss die Grenze von 20 Großvieh“einheiten“ heraufgesetzt werden, da dies für mittelständische Unternehmen zu kleine Mengen sind.

20.2 *Im Augenblick wird auf der EU-Ebene diskutiert, ob es künftig nur noch zugelassene Betriebe geben soll. Welche Forderungen hätten Sie in diesem Fall für Ihr Unternehmen?*

Zwei Unternehmen sind der Meinung, dass es für diesen Fall Ausnahmen geben muss. Ausnahmen von der sogenannten „Zulassung“ soll es für qualitativ und hygienisch unbeanstandet arbeitende oder Klein- und Mittelbetrieb, die nicht industriell produzieren, geben.

Frage 21:

Bestehen Hemmnisse bei den speziellen Hygienevorschriften für Fleisch-, Milch-, Fisch-, Ei- und Geflügelprodukten?

Nein	Ja	Unbeantwortet
2	1	0

Hemmnisse durch die speziellen Hygienevorschriften für Fleischprodukte werden in den hohen Analysekosten aufgrund der Hackfleisch- und Fleischhygieneverordnung gesehen. Kleine und mittlere EU-zugelassene Schlachtbetriebe haben die gleichen Analysekosten wie große Betriebe, aber im Gegensatz zu großen Betrieben werden kleinere Chargen analysiert.

9.1.6.2 Süßwaren

Frage 22:

Zur Fruchtaufbereitung werden Enzyme eingesetzt. Da beim Einsatz von Enzymen die Gefahr besteht, dass sie mit gentechnisch veränderten Mikroorganismen hergestellt sind, verbieten manche Verbandsrichtlinien den Einsatz von Enzymen. Ist der Verzicht auf gentechnikfrei produzierte Enzyme für Ihre Lebensmittelherstellung ein Problem?

Nein	Ja	Unbeantwortet
4	0	0

Für alle antwortenden Unternehmen aus den Produktbereichen „Süßwaren“ und „Brot und Backwaren“ ist der Verzicht auf gentechnikfreie Enzyme bei der Herstellung von Süßwaren kein Problem.

9.1.6.3 Milch- und Milcherzeugnisse

Frage 23:

Durch die Milch-, Käseverordnung u.a. Vorschriften werden höhere Anforderungen an die Herstellung von Milchprodukten gestellt.

Treten bei der Herstellung von Rohmilchprodukten (z.B. Rohmilchkäse) rechtliche Hindernisse auf?

Nein	Ja	Unbeantwortet
2	0	0

Beide befragten Unternehmen hatten keine Probleme bei der Herstellung von Rohmilchprodukten. Diese Ergebnis hat allerdings nur eingeschränkte Aussagekraft, da im einen Unternehmen Schafsmilchkäse und im anderen Unternehmen gar kein Rohmilchkäse hergestellt wird.

9.1.6.4 Convenience-Lebensmittel

Frage 24:

Treten beim Einsatz von Extrudern und Extruderzusatzstoffen rechtliche Probleme auf?

Nein	Ja	Unbeantwortet
3	0	0

In allen drei befragten Unternehmen aus den Produktbereichen „Convenience-Lebensmittel“ und „Brot und Backwaren“ stellte der Einsatz von Extrudern und Extruderzusatzstoffen kein Hemmnis dar. Bei zwei Unternehmen aus dem Bereich Convenience-Lebensmittel werden generell keine Extruder eingesetzt (z.B. bei der

Herstellung von Tofu-Produkten). In einem weiteren Unternehmen ist der Einsatz von Extrudern nur bei der Herstellung von Cornflakes denkbar; diese werden aber im betreffenden Unternehmen traditionell gewalzt.

9.1.6.5 Fisch- und Fischerzeugnisse, Krusten, Schalen- und Weichtiere

Frage 25:

Beinhaltet die Verordnung über die hygienischen Anforderungen an Fischereierzeugnisse und lebende Muscheln rechtliche Hemmnisse bei der Weiterverarbeitung dieser Produkte?

Aus dieser Produktgruppe gingen keine beantworteten Fragebögen ein.¹⁷⁷

9.1.6.6 Säfte, Getränke und Bierzeugnisse

Frage 26:

Bei der Herstellung von alkoholischen Getränken ist nach den Verbandsrichtlinien nur bestimmtes Filtermaterial erlaubt. Reichen die derzeit erlaubten Filtermaterialien aus?

Nein	Ja	Unbeantwortet
0	2	0

Für beide befragten Brauereien reichen die nach ihren Verbandsrichtlinien erlaubten Filtermaterialien für die Herstellung von Bierzeugnissen aus.

Frage 27:

Welche rechtlichen Hindernisse treten bei der Herstellung von ökologischen Fruchtsäften aus Konzentrat auf?

Hier gab es keine Antworten, da keines der antwortenden Unternehmen Fruchtsäfte herstellt.

¹⁷⁷ Siehe dazu unten 3.3.6.

9.1.6.7 Obst und Gemüse

Frage 28:

Gibt es rechtliche Hindernisse für die ökologische Weiterverarbeitung von Gemüse und Obst (Herstellungsverfahren/Konservierungsverfahren)?

Nein	Ja	Unbeantwortet
1	0	0

Rechtliche Hindernisse für die ökologische Weiterverarbeitung von Gemüse und Obst wurden keine festgestellt.

9.1.6.8 Brot- und Backwaren

Frage 29:

Stellen Regelungen bei der Herstellung von Brot und feinen Backwaren (z.B. bei der Verwendung von Cremes) ein Problem dar?

Nein	Ja	Unbeantwortet
2	0	0

Die befragten Bäckereien sahen keine Hemmnisse durch produktspezifische Regelungen für die Weiterentwicklung der Herstellung von Brot und Backwaren.

9.1.7 Weitere Anmerkungen zu rechtlichen Hemmnissen, die nicht vom Fragebogen erfragt wurden

Im Folgenden werden Anmerkungen wiedergegeben, die die Hersteller im weiteren Kontext mit dem Fragebogen gemacht haben. Teilweise können die Antworten als Betonung eines besonderen Hemmnisses oder als grundsätzliche Anliegen betrachtet werden:

Durch die Einführung des Bio-Siegels werde vorrangig die „konventionell-industrielle“ Verarbeitungsschiene gefördert, da sich das Bio-Siegel an der EU-Öko-Verordnung orientiert. Die EU-Verordnung regelt aber im Vergleich zu den Verarbeitungsrichtlinien der Anbauverbände zu wenig die Verarbeitungsqualität.

Der Bürokratieaufwand für kleine Betriebe wird als unverhältnismäßig empfunden. Die Anzahl erforderlicher Genehmigungen, Behördenschwerfälligkeit und

Formalisten würden deutlich zunehmen. Möglichkeiten für Erleichterungen für die Unternehmen bei der Fremdüberwachung werden in der Zusammenarbeit von Kontrollstellen und der amtlichen Lebensmittelüberwachung gesehen.

Die Förderung der Bio-Verarbeitung sei schlechter geworden, so sei die Finanzierung von Projekten schwieriger geworden.

Im Produktbereich „Fleisch- und Fleischerzeugnisse“ wird betont, dass der Einsatz von rot-fermentiertem Reis als Alternative zu Nitritpökelsalz, z.B. bei der Produktion von Brühwurst wünschenswert ist. Der rot-fermentierte Reis werde in Asien eingesetzt und seine Verwendung in Deutschland habe lediglich die „Nitrit-Lobby“ verhindert.

9.2 Anhang II: Der Fragebogen

I. Angaben zum Unternehmen

1. **Wir sind ein:**

- Kleines ökologisches Unternehmen (1-29 MitarbeiterInnen)
- Mittleres ökologisches Unternehmen (30-149 MitarbeiterInnen)
- Großes ökologisches Unternehmen (150 und mehr MitarbeiterInnen)
- Unternehmen mit ökologischer Lebensmittelsparte

2. **Wir sind in den folgenden Produktbereichen tätig (Schwerpunkte sind folgende Produktarten):**

- Brot- und Backwaren:
- Teigwaren:
- Fleisch und Fleischerzeugnisse:
- Milch und Milcherzeugnisse:
- Fisch, Fischerzeugnisse, Schalen- und Weichtiere:
- Obst- und Gemüseverarbeitung:
- Süßwaren:
- Tee, Gewürze, Öle:
- Säfte, Getränke und Biererzeugnisse:
- Convenience-Lebensmittel:

II. Produktgruppenübergreifende Fragen

3. **Erschweren bestehende und Ihrer Meinung nach ggf. überzogene und/oder modifizierbare rechtliche Regelungen Ihre aktuellen Herstellungsprozesse?**

- Nein
- Ja, Hemmnisse durch folgende Regelungen:

4. **Gibt es rechtliche Hemmnisse für die mengenmäßige Ausdehnung der bestehenden Produktpalette?**

- Nein

Ja, Hemmnisse durch folgende Regelungen:

5. **Gibt es rechtliche Hemmnisse für die Einführung von neuen Produkten?**

Nein, weil:

Ja, Hemmnisse durch folgende Regelungen:

6. **Handelt es sich bei den von Ihnen identifizierten Hemmnissen um solche, die insbesondere die ökologische Lebensmittelherstellung oder eine spezielle Produktionsform oder Betriebsgröße betreffen?**

Nein

Wenn ja,

○ Welche der oben genannten Hemmnisse sind dies?

○ Welche Produktionsformen sind besonders betroffen?

7. **Ist die Verkehrsauffassung zur Zusammensetzung, Eigenschaft oder verkehrsüblichen Bezeichnung der von Ihnen bereits hergestellten Lebensmittel oder bei der Erweiterung der Produktpalette ein Hemmnis?**

Nein

Ja, weil

bestimmte Zutaten im Lebensmittel nicht enthalten sein dürfen

Andere Gründe:

8. **Die Hersteller von Lebensmitteln müssen die lebensmittelrechtlichen Normen sorgfältig einhalten. Dazu muss der Hersteller sich Kenntnis von den einschlägigen Vorschriften verschaffen, an seine Mitarbeiter weitergeben und die Kenntnisse auch auf dem neusten Stand halten. Wie hoch schätzen Sie den dazu nötigen Aufwand für Ihr Unternehmen ein?**

sehr gering	gering	mittel	hoch	sehr hoch
<input type="checkbox"/>				

III. Hygienevorschriften

9. **Wer Lebensmittel herstellt, behandelt oder in Verkehr bringt, muss aufgrund der Lebensmittelhygieneverordnung (LMHV) durch betriebseigene Kontrollen**

potenziellen Gefahren und daraus resultierenden Risiken für die Gesundheit der VerbraucherInnen vorbeugen, die durch nicht akzeptable biologische, chemische oder physikalische Beschaffenheit des Lebensmittels entstehen können (HACCP-Konzept).

9.1 Sollten bestimmte Betriebsformen/-größen von der Verpflichtung zu einem HACCP-Konzept ausgenommen sein?

Nein, weil:

Ja, folgende Betriebe, weil:

9.2 Gibt es durch die Einführung des HACCP-Konzepts in Ihrem Unternehmen Erleichterung von Seiten der amtlichen Lebensmittelüberwachung (z.B. Anzahl der Kontrollen?)

Nein, weil:

Ja, folgende Erleichterungen:

10. Durch die Einführung der Lebensmittelhygieneverordnung sind viele konkrete Hygieneregeln zugunsten von allgemein formulierten Hygienevorschriften (z.B. „geeignet“, „ausreichend“) weggefallen. Ergeben sich durch diese Änderungen nunmehr Probleme bei der Einhaltung von Hygienevorschriften?

Nein, weil:

Ja, weil:

IV. Kennzeichnungs- und Kenntlichmachungsvorschriften

11. Lebensmittel dürfen nach der Los-Kennzeichnungs-Verordnung (LKV) nur unter Angabe des jeweiligen Loses in Verkehr gebracht werden. Von dieser Verpflichtung bestehen Ausnahmen, z.B. für Lebensmittel, die lose an den Verbraucher abgegeben werden.

11.1 Bereitet die Los-Kennzeichnungs-Verordnung Probleme?

Nein

Ja, weil:

11.2 Ausnahmen von der LKV bestehen, z.B. wenn ein Mindesthaltbarkeitsdatum angegeben wird. Sollten weitere Ausnahmen von Los-Kennzeichnungs-Verordnung gemacht werden?

Nein

Ja, für:

V. Fragen im Zusammenhang mit Vorschriften für den ökologischen Landbau

12. Gibt es Probleme bei der Verwendung des Bio-Siegels gem. dem Gesetz zur Einführung und Verwendung eines Kennzeichens für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus sowie der Verordnung zur Kennzeichnung und Gestaltung des Öko-Kennzeichens?

Nein

Ja, folgende Probleme:

13. Durch die Weiterentwicklung des Marktes für ökologische Lebensmittel werden auch mehr Herstellungsverfahren betroffen. Dies führt dazu, dass auch die Liste der Zusätze und Hilfsstoffe, ohne die Lebensmittel nicht hergestellt werden können, eventuell erweitert werden muss.

13.1 Gibt es nichtlandwirtschaftliche Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe, die in den Anhang VI A und B der Öko-V 2092/91/EWG aufgenommen werden sollten, damit die Herstellung oder Haltbarmachung eines ökologischen Lebensmittels möglich wird?

Nein, die derzeitige Stoffliste reicht aus.

Nein, es sollten neue Produktionsverfahren entwickelt werden.

Ja, und zwar folgende Stoffe (für folgendes Verfahren):

13.2 Sollte für die Anwendung von kleinsten Mengen an Zusatz- und Hilfsstoffen eine Ausnahme von der Listung in Anhang VI A und B in die Öko-V 2092/91/EWG aufgenommen werden?

Nein

Ja, und zwar für folgende Stoffe:

13.3 Bei der Verwendung von nichtlandwirtschaftlichen Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffen, die nach der Öko-V 2092/91/EWG zugelassen sind, sind auch die „konventionellen“ gesetzlichen Regelungen für diese Zutaten/Stoffe zu

berücksichtigen. Behindern die „konventionellen“ Regelungen die Herstellung oder Haltbarmachung eines ökologischen Lebensmittels?

Nein

Ja, und zwar folgende Regelungen:

14. In Anhang VI C der Öko-V 2092/91/EWG sind Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs i.S.v. Art. 5 Abs. 4 aufgelistet, die nicht ökologisch erzeugt wurden und bei der Herstellung verwendet werden dürfen. Für die Aufnahme in die Positivliste ist ein Verfahren mit Ausnahmeanträgen nötig. Allerdings muss ohnehin bei der Zutatenliste auf dem Lebensmittel der (die) konventionelle(n) Bestandteil(e) angegeben werden.

14.1 Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit der Positivliste in Anhang VI C?

Nötig, weil:

Unnötig, weil:

14.2 Welche Zutaten sollten in den Anhang VI C aufgenommen werden oder bei welchen Zutaten sollte die Beschränkung des Aufnahmezeitraums verlängert werden?

14.3 Sollte das Aufnahmeverfahren geändert werden? Welche Art von Änderungen schlagen Sie vor?

15. Gibt es Vereinfachungs- oder Vereinheitlichungsmöglichkeiten bei den Kontrollen durch die Öko-Kontrollstellen und die staatlichen Überwachungsbehörden wie die Lebensmittelüberwachungsbehörden (z.B. unnötige Doppelprüfung)?

Nein

Ja, bei:

16. Die Kosten für Kontrollen im Rahmen der Öko-Verordnung 2092/91/EWG werden von den Kontrollstellen an die kontrollierten Unternehmen weitergegeben. Wie hoch ist bei Ihnen der Anteil der Kontrollkosten an den Gesamtkosten bzw. am Preis der Produkte ?

Kontrollkosten machen

% der Produktionskosten und/oder

% des Produktpreises aus.

17. Gibt es über die bestehenden Regelungen hinaus zusätzlichen Handlungsbedarf bei der Regulierung der ökologischen Lebensmittelherstellung? Entstehen Ihnen beispielsweise Nachteile, weil Sie bestimmte Grundsätze der ökologischen Produktion ohne zugehörige Vorschriften einhalten, während sich andere Produzenten entsprechende Kosten sparen?

18. Fordern Kontrollstellen (z.B. Lebensmittelüberwachungsbehörde) von Ihrem Unternehmen, dass für Ihre Lebensmittel die völlige Schadstofffreiheit nachgewiesen wird?

Nein

Ja, und zwar bei folgenden Lebensmitteln oder Zutaten:

Fleisch- und Fleischerzeugnisse

19. Nach der Europäischen „BSE“-Verordnung 999/2001 darf am Schlachtkörper erst dann ein Genusstauglichkeitskennzeichen angebracht werden, wenn ein negatives Ergebnis des BSE-Schnelltests vorliegt.

Treten Probleme bei der Fleischverarbeitung auf, weil Sie erst auf das BSE-Testergebnis warten müssen?

Nein

Ja, weil:

20. Nach der EU-Frischfleischrichtlinie werden zwei Kategorien von Schlacht- und Zerlegebetrieben unterschieden. Registrierte Betriebe mit einer Schlachtmenge von weniger als 20 Großvieh“einheiten“ und zugelassene Betriebe.

20.1 Werden Sie durch die Grenze von 20 Großvieh“einheiten“ in Ihrer Auslastung beeinträchtigt? Welche alternative Regelung fordern Sie?

20.2 Im Augenblick wird auf der EU-Ebene diskutiert, ob es künftig nur noch zugelassene Betriebe geben soll. Welche Forderungen hätten Sie in diesem Fall für Ihr Unternehmen?

21. Bestehen Hemmnisse bei den speziellen Hygienevorschriften für Fleisch-, Milch-, Fisch-, Ei- und Geflügelprodukten?

Nein

Ja, folgende:

Süßwaren

22. Zur Fruchtaufbereitung werden Enzyme eingesetzt. Da beim Einsatz von Enzymen die Gefahr besteht, dass sie mit gentechnisch veränderten Mikroorganismen hergestellt sind, verbieten manche Verbandsrichtlinien den Einsatz von Enzymen. Ist der Verzicht auf gentechnikfrei produzierte Enzyme für Ihre Lebensmittelherstellung ein Problem?

Nein

Ja, weil:

Milch und Milcherzeugnisse

23. Durch die Milch-, Käseverordnung u.a. Vorschriften werden höhere Anforderungen an die Herstellung von Milchprodukten gestellt.

Treten bei der Herstellung von Rohmilchprodukten (z.B. Rohmilchkäse) rechtliche Hindernisse auf?

Nein

Ja, weil:

Convenience-Lebensmittel

24. Treten beim Einsatz von Extrudern und Extruderzusatzstoffen rechtliche Probleme auf?

Nein, weil:

Ja, weil:

Fisch und Fischerzeugnisse, Krusten, Schalen und Weichtiere

25. Beinhaltet die Verordnung über die hygienischen Anforderungen an Fischereierzeugnisse und lebende Muscheln rechtliche Hemmnisse bei der Weiterverarbeitung dieser Produkte?

Nein

Ja, weil:

Säfte, Getränke und Biererzeugnisse

26. Bei der Herstellung von alkoholischen Getränken ist nach den Verbandsrichtlinien nur bestimmtes Filtermaterial erlaubt. Reichen die derzeit erlaubten Filtermaterialien aus?

Ja

Nein, folgende Filtermaterialien sind notwendig:

27. Welche rechtlichen Hindernisse treten bei der Herstellung von ökologischen Fruchtsäften aus Konzentrat auf?

Obst und Gemüse

28. Gibt es rechtliche Hindernisse für die ökologische Weiterverarbeitung von Gemüse und Obst (Herstellungsverfahren/Konservierungsverfahren)?

Nein

Ja, folgende:

Brot und Backwaren

29. Stellen Regelungen bei der Herstellung von Brot und feinen Backwaren (z.B. bei der Verwendung von Cremes) ein Problem dar?

Nein

Ja, folgende:

Haben Sie weitere Anmerkungen zu rechtlichen Hemmnissen, die nicht vom Fragebogen abgefragt wurden?

9.3 Anhang III: Unternehmen, an die ein Fragebogen verschickt wurde

Aus Datenschutzgründen werden die Namen und Adressen an der Umfrage beteiligter Unternehmen nicht im Einzelnen veröffentlicht. Daher ist Kapitel 93. (Anhang III) in dieser Version des Abschlussberichts nicht enthalten.

[Anm. d. Red. der Datenbank Organic Eprints]