

**Stakeholder-Partizipation:
Zum Überarbeitungsprozess der EU-Öko-Verordnung**

**Stakeholder participation:
On the revision process of the EU Organic regulation**

A. Zorn¹, C. Eichert¹ und S. Dabbert^{1,2}

Keywords: development of organic agriculture, guidelines and control, participation

Schlagwörter: Entwicklung Ökolandbau, Richtlinien und Kontrolle, Partizipation

Abstract:

This paper analyses the revision process of the EU Organic Regulation (EC) No. 2092/91. The first version of the revision of EU organic regulation was largely developed without direct consultations with organic sector associations. This is certainly one of the reasons for the vehement criticism confronting the EU Commission in spring 2006. The concept of good governance can be helpful to judge the revision process from a broader perspective. In light of good governance, the principle of stakeholder involvement in the revision of the regulation has not always been adequately considered. From the authors point of view this principle should be a key principle in the further revisions.

Einleitung und Zielsetzung:

Im Herbst 2005 hat die EU-Kommission den Entwurf einer neuen EU-Öko-Verordnung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der erste Entwurf der neuen Verordnung, die die EU-Verordnung 2092/91 und deren Folgeverordnungen ersetzen soll, hat im Öko-Sektor – auch in Deutschland – erhebliche Kritik hervorgerufen. Für den europäischen Öko-Sektor mit einem geschätzten jährlichem Umsatz von 10,5 bis 11 Milliarden € (für das Jahr 2003) ist die Bedeutung dieser Verordnung kaum zu überschätzen, stellt sie doch die entscheidende rechtliche Grundlage für Produktion, Verarbeitung und Handel dar.

Methoden:

Ausgangspunkt des vorliegenden Papiers war ein Workshop im Rahmen des EU-Projektes ORGAP, der führende Repräsentanten des deutschen Ökosektors im März 2006 in Berlin zusammen führte. Ziel des Workshops war es u. a., die Synergien und Konflikte zwischen nationalem und dem Europäischen Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau zu diskutieren. Die breite und durchgehende Ablehnung der Revision der EU-Öko-Verordnung durch den deutschen Öko-Sektor war Anlass, den Prozess der Erstellung der EU-Öko-Verordnung vor dem Hintergrund der Prinzipien des Good Governance, die die EU-Kommission als Maßstab für eigenes Handeln entwickelt hat, zu beleuchten. Methodisch stellen wir auf der Grundlage der Analyse verschiedener Dokumente, der o. g. Workshop-Ergebnisse sowie der Beobachtung wichtiger Ereignisse (z.B. Stakeholder-Konferenz im März 2006 in Brüssel) den Entwicklungsprozess der EU-Öko-Verordnung dar und kontras-

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

²Dieser Beitrag basiert in Teilen auf EICHERT et al. (2006): Stakeholder-Partizipation und Stakeholder-Protest: Zur geplanten Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung. In: Agra-Europe, Heft 18/2006 und ZORN et al. (2006): Stakeholder participation and stakeholder protest: On the planned revision of the EU Organic regulation. In: Posterpräsentation Joint Organic Congress, Odense.

tieren diesen mit den Maßstäben, die die EU sich selbst für Good Governance gesetzt hat.

Ergebnisse und Diskussion:

Die EU-Kommission hat sich 2001 u.a. aufgrund der von ihr wahrgenommenen „Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern“ veranlasst gesehen, in einem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (EC 2001) Governance-Grundsätze festzuschreiben. Die Einbindung aller Akteure bzw. Stakeholder in den Rechtssetzungsprozess (Partizipation) ist dabei ein wichtiger Grundsatz.

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

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

Betrachtet man den Rechtssetzungsprozess im Hinblick auf das Prinzip Partizipation – die Einbindung der Akteure des Öko-Sektors –, so zeigt sich, dass dieses Kriterium zu Beginn des hier betrachteten politischen Prozesses wenig beachtet wurde. Dieser Umstand ist gewiss eine der Ursachen für die vehemente Kritik die der EU-Kommission Anfang des Jahres 2006 entgegenschlug.

Eine praktikable Einordnung der unterschiedlichen Ebenen der Einbindung von Bürgern bzw. Stakeholdern in politische Prozesse gibt die OECD (2001). Diese unterscheidet zunächst zwischen Information als einseitiger und der Konsultation als wechselseitiger Beziehung. Die weiteste Einbindung erfolgt bei der aktiven Beteiligung der Betroffenen in einer gleichberechtigten, partnerschaftlichen Beziehung.

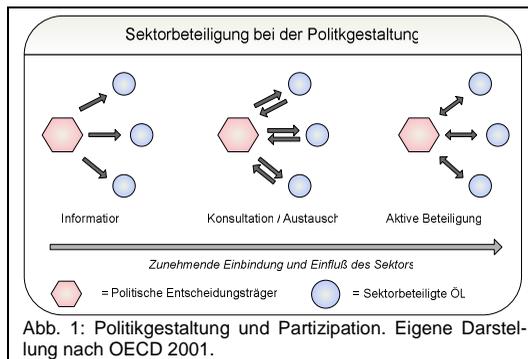


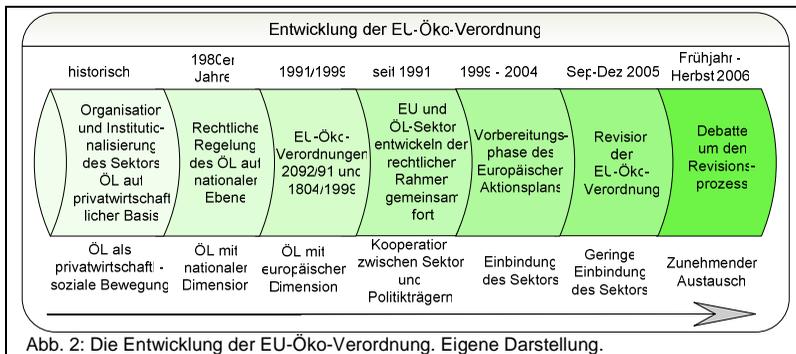
Abb. 1: Politikgestaltung und Partizipation. Eigene Darstellung nach OECD 2001.

Stakeholder-Einbindung und EU-Öko-Verordnung

Die vorgeschlagene Neufassung der EU-Öko-Verordnung ist eine konkrete Umsetzung des im Jahr 2004 beschlossenen Europäischen Aktionsplans für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau. Die Ausformulierung des Europäischen Aktionsplanes erfolgte auf der Grundlage einer aktiven Beteiligung des Sektors und der allgemeinen Öffentlichkeit. Der Prozess hin zu einem gesamteuropäischen Aktionsplan war folglich durch den häufigen Austausch von Ideen und Kenntnissen mit den Sektorbeteiligten geprägt.

Dieser von der Anlage her partizipative Prozess besitzt gerade im Politikbereich Ökologischer Landbau tiefere Bedeutung, da der Sektor historisch staatsfern entstanden, organisiert und institutionalisiert war.

Seit Einführung der EU-Verordnung im Jahre 1991 besitzt der Ökologische Landbau eine „europäische Dimension“. Damit wechselte die Definitionsmacht über das, was ökologischer Landbau ist, in die Hand von Politik und Administration. Im Verlaufe der Entwicklung hatte allerdings der Sektor maßgeblichen Einfluss bei den häufigen Weiterentwicklungen der Verordnung. Ganz offensichtlich ist es seit 1991 so, dass im Rahmen der Weiterentwicklung der bisherigen EU-Öko-Verordnung staatliches Handeln und nichtstaatliche Initiativen miteinander sinnvoll verknüpft wurden. Zwar gab es manche Kritik im Detail, aber grundsätzlich hatten sich Sektor und Politik auf einen konstruktiven Zusammenarbeitsprozess eingelassen, der von beiden Seiten akzeptiert wurde.



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

In dem 2004 beschlossenen Europäischen Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau beziehen sich zahlreiche Aktionen auf die Gesetzgebung, die definiert was unter ökologischem Landbau zu verstehen ist. Daher sehen wir diesen Punkt als Ausgangspunkt des aktuellen Politikprozesses an. Im September 2005 wurde ein Arbeitsdokument zur neuen EU-Öko-Verordnung veröffentlicht mit der Bitte an die Mitgliedsländer und die Interessenvertreter, dieses innerhalb von drei Wochen zu kommentieren. Im Dezember 2005 wurde bereits der erste Entwurf der neuen Verordnung vorgestellt.

In der Folgezeit der Entwurfsveröffentlichung entwickelte sich breite Kritik (IFOAM 2006). Auf Initiative der IFOAM-EU-Gruppe und den Berichterstattern des Europäischen Parlaments für die Revision (M. H. Aubert) bzw. für die Kennzeichnung und Kontrolle ökologischer Produkte (F. W. Graefe zu Baringdorf) fand Ende März 2006 in Brüssel eine Stakeholder-Konferenz statt, bei der sich ein Vertreter der Kommission der Diskussion um die Revision der EU-Öko-Verordnung stellte.

In der Folge entwickelte die österreichische Ratspräsidentschaft einen ersten überarbeiteten Entwurf mit leichten Veränderungen und im Juni gemeinsam mit der nachfolgenden finnischen Präsidentschaft einen zweiten überarbeiteten Entwurf. Die Entwicklung der neuen EU-Öko-Verordnung ist in Tab. 1 übersichtlich dargestellt.

Tab. 1: Revision der EU-Öko-Verordnung: Zentrale Schritte des Politikprozesses.

Verlauf	Inhaltliche Entwicklung
06/2004	Vorstellung des Europäischen Aktionsplans für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau mit der Absicht, die EU-Öko-Verordnung zu überarbeiten
09/2005	Kommission veröffentlicht Arbeitsdokument der neuen Verordnung mit der Bitte um Kommentierung
12/2005	Kommission veröffentlicht den Entwurf der überarbeiteten Verordnung (KOM(2005)671)
01/2006	Absicht der österreichischen Ratspräsidentschaft, den Entwurf innerhalb von 6 Monaten zu verabschieden
03/2006	Konferenz mit Sektorbeteiligten in Brüssel auf Einladung von EP-Berichterstattem und der IFOAM-EU-Gruppe
04/2006	Österreichische Präsidentschaft veröffentlicht überarbeiteten (2.) Entwurf
06/2006	Österreichische Präsidentschaft präsentiert gemeinsam mit der nachfolgenden finnischen Präsidentschaft einen neuen (3.) Entwurf der EU-Öko-Verordnung
09-11/2006	Wiederaufnahme von Treffen der Ratsarbeitsgruppe Wunsch der finnischen Ratspräsidentschaft, bis November 2006 eine Einigung zu erzielen

Zieht man die Definition und Grundsätze der OECD (2001) zur Stakeholder-Einbindung heran, kann man die Entwicklung des EU-Aktionsplans als partnerschaftliche Zusammenarbeit ansehen. Die darauf folgende Umsetzung des Aktionsplanes und die Gestaltung der neuen EU-Öko-Verordnung war zunächst ein Prozess, der die Einbindung der Betroffenen weniger stark verfolgte. Zwischenzeitig hat sich die Politik von der schnellen Verabschiedung der neuen Verordnung distanziert und setzt auf verstärkte Kommunikation und eine bessere Einbindung der Sektorbeteiligten.

Schlussfolgerungen:

Unter dem Strich lässt sich festhalten, dass durch den Kommissions-Entwurf keine staatliche Fremdbestimmung durch Ausschalten des Öko-Sektors stattgefunden hat. Vielmehr zeigen sich – auch als Ergebnis der Proteste und der erfolgreichen Interessenvertretung – positive Ansätze für eine gemeinsame Anstrengung, den Ökolandbau voranzubringen. Belege sind das Stakeholder-Meeting im März 2006 in Brüssel, die Überarbeitungen des ersten Verordnungsentwurfes, mehrere Besprechungen der EU Generaldirektion Landwirtschaft mit Vertretern des privaten Sektors und auch der veränderte Zeitplan, der die verstärkte Einbindung der Beteiligten ermöglicht.

Literatur:

EC (2001): Europäisches Regieren – ein Weissbuch. http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf, (Abruf 10.04.2006).

OECD (2001): Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF#search=%22oecd%202001%20citizens%20as%20partners%22> (Abruf 10.04.2006).

IFOAM (2006): IFOAM Rundbrief Nr. 13, Extra-Ausgabe, Juli 2006. http://www.gfrs.de/vo-entwurf/ifoam_eu_revision_newsletter2006-07.pdf#search=%22lena%20wietheger%22, (Abruf 09.10.2006).