

Mehr Transparenz am Markt?

Die neue EU-Verordnung für tierische Öko-Produkte

von Jochen Neuendorf

Bibliographische Angaben am Ende des Dokuments. Das Dokument ist im Internet unter <http://orgprints.org/00001944/> verfügbar.

Am 24. August 2000 traten die neuen Regelungen für die ökologische tierische Erzeugung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel (EG-Öko-VO) in Kraft. So wurde ein oftmals kritisiertes Mangel behoben, da die Kennzeichnung tierischer Öko-Produkte bislang nicht geregelt war. Bisher galt die Verordnung nur für unverarbeitete pflanzliche Erzeugnisse und für überwiegend aus pflanzlichen Zutaten bestehende, verarbeitete Lebensmittel aus Ökologischem Landbau.

Die Ergänzungs-Verordnung (EG) Nr. 1804/99 zur Einbeziehung der tierischen Erzeugung in den Geltungsbereich der EG-Öko-VO beinhaltet auch ein umfassendes Verbot des Einsatzes der Gentechnik im Ökologischen Landbau, das sofort nach der Veröffentlichung am 24. August 1999 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften rechtswirksam wurde. Die EG-Öko-VO soll u.a. Verbraucherinnen und Verbraucher vor Irreführung schützen und einen lautereren Wettbewerb zwischen den Herstellern von Öko-Produkten gewährleisten. Nachfolgend soll analysiert werden, inwieweit die neuen Rahmenregelungen für tierische Öko-Produkte diesen Zielsetzungen Rechnung tragen.

Was regelt die Ergänzungs-Verordnung für tierische Öko-Produkte?

Die VO (EG) Nr. 1804/99 enthält sehr detaillierte Bestimmungen für die landwirtschaftliche Erzeugung von tierischen Öko-Produkten. Für Verarbeitungs- und Importunternehmen wurden die schon für pflanzliche Erzeugnisse geltenden Regelungen dagegen im Wesentlichen auch auf tierische Produkte erweitert.

Es wird in der Verordnung ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Öko-Tierhaltung integraler Bestandteil von ökologisch wirtschaftenden Betrieben ist. Allerdings ist es auch erlaubt, im Öko-Betrieb Tiere konventionell zu halten, sofern es sich um eine abgegrenzte "Produktionseinheit" und um unterschiedliche Tierarten handelt. Eine gleichzeitige Haltung von konventionellen Milchkühen und Öko-Mutterkühen wäre also nicht zulässig, das Weiterbetreiben einer konventionellen Mastschweineerzeugung dagegen schon, wenn auf dem Betrieb keine Öko-Schweine aufgezogen werden. Durch die Förderungsprogramme der Bundesländer für den Ökologischen Landbau

werden solche "Betriebsteilungen" jedoch glücklicherweise weitgehend ausgeschlossen, da die Förderung eine Gesamtbetriebsumstellung voraussetzt.

Anhang I.B. der EG-Öko-VO enthält die Grundregeln für die ökologische tierische Erzeugung in landwirtschaftlichen Betrieben. Er legt die Mindestanforderungen für die ökologische tierische Erzeugung von Rindern, Equiden, Schafen, Ziegen, Schweinen und Geflügel fest. Die ökologische Erzeugung von Nagetieren (z.B. Kaninchen) oder Schalenwild (z.B. Damwild) wird dagegen künftig nach "von den Mitgliedsstaaten akzeptierten oder anerkannten Standards" erfolgen. Die Aquakultur fällt nicht unter den Anwendungsbereich der EG-Öko-Verordnung. Der Anhang I.B. regelt zum Beispiel:

- die Umstellungszeiten für Tiere,
- den Tierzukauf,
- die Fütterung,
- die Haltungsbedingungen sowie
- Transport und Schlachtung.

Die Regelungen sind sehr detailliert und sollen einen Zukauf konventioneller Produktionsmittel nur unter restriktiv gefassten Bedingungen zulassen.

Für Verarbeitungs- und Importunternehmen gilt seit dem 24. August 2000 im Wesentlichen, dass die selben Bedingungen, die bislang auf pflanzliche Öko-Produkte angewendet wurden, auch für tierische Erzeugnisse gelten. Wesentliche Teile des Anhang VI der EG-Öko-VO, in dem die für die Verarbeitung zulässigen Stoffe aufgeführt sind, gelten für tierische Produkte jedoch noch nicht. Für die Verarbeitung von Lebensmitteln, die überwiegend aus tierischen Zutaten bestehen, sind die Bedingungen des Anhang VI Teil A (Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs) und des Anhang VI Teil B (Verarbeitungshilfsstoffe und sonstige Erzeugnisse) noch nicht anwendbar. Nach der Verordnung (EG) Nr. 1804/99 müssen stattdessen die einzelstaatlichen Vorschriften eingehalten werden. Da es in Deutschland im Gegensatz zu Österreich und Dänemark keine einzelstaatliche Regelung gab, wird seitens der zuständigen Behörden die Auffassung vertreten, dass in der Verarbeitung lediglich die allgemein geltenden lebensmittelrechtlichen Anforderungen Anwendung finden. Mithin sind also für die Verarbeitung von tierischen Öko-Produkten alle Stoffe zugelassen, die auch im konventionellen Bereich eingesetzt werden dürfen. Eine Ausnahme bildet lediglich Anhang VI Teil C, in dem die konventionell erzeugten landwirtschaftlichen Zutaten, die gemäß den Bedingungen des Artikel 5 (3) und (5a) der EG-Öko-VO in aufbereiteten ökologisch erzeugten Lebensmitteln verwendet werden dürfen, gelistet sind. Er gilt auch für Lebensmittel, die überwiegend aus tierischen Zutaten hergestellt wurden.

Die nach Anhang III der EG-Öko-VO vorgesehenen Kontrollmaßnahmen werden künftig auch die Bereiche der ökologischen tierischen Produktion, die durch die Verordnung geregelt wurden, umfassen. Die nach der EG-Öko-VO zugelassenen Kontrollstellen haben ihr Standardkontrollprogramm an die neuen Regelungen angepasst und ihr Personal im Hinblick auf die geänderten Anforderungen der EG-Öko-VO geschult. Die neuen Regelungen werden so in der täglichen Inspektionspraxis umgesetzt.

Alles klar für die Öko-Betriebe?

Die EG-Öko-Verordnung ist ein Rahmengesetz für den Ökologischen Landbau. Mit Hilfe der Verordnung sollten europaweit Mindestbedingungen festgeschrieben werden, die in allen Mitgliedsstaaten erfüllt werden müssen (SATTLER, 1993).

Die Regelungen für pflanzliche Öko-Produkte tragen diesem Umstand Rechnung, indem ein gewisser Spielraum für notwendige Anpassungen an die unterschiedlichen Bedingungen in den EU-Mitgliedsstaaten verbleibt. Die in der Verordnung niedergelegten Anforderungen sind einfach und klar und orientieren sich im Wesentlichen an den international anerkannten Bedingungen für den Ökologischen Landbau.

Mit der Einführung der Regelungen für die tierische Erzeugung hat sich diese Situation grundlegend geändert. Die Ergänzungs-Verordnung enthält für Öko-Betriebe eine Vielzahl von Einzelregelungen, die nunmehr nach Integration der neuen Bedingungen für tierische Öko-Produkte in den Grundtext der Verordnung ein Gesamtwerk von rund 70 Textseiten entstehen ließ. Hier muß kritisch angemerkt werden, dass die EG-Öko-Verordnung in der jetzt vorliegenden Fassung für Landwirtinnen und Landwirte kaum noch verständlich ist. Lobenswert sind in diesem Zusammenhang die Bemühungen einzelner deutscher Bundesländer, den Öko-Betrieben die neuen Regelungen in Form von Erläuterungsheften in einfacher Form nahe zu bringen - auf der anderen Seite ist es jedoch nicht sinnvoll, neue Betätigungsfelder für Beratung und Kontrollstellen zu erfinden. Richtlinien müssen durch die landwirtschaftliche Praxis verstanden und umgesetzt werden können.

Des Weiteren sind verschiedene Regelungen der Ergänzungsverordnung praxisfern. Hier sind zum Beispiel das nach bisheriger Interpretation der Überwachungsbehörden bestehende Verbot eines ausschließlichen Einsatzes von Öko-Milchaustauschern oder die in der Verordnung niedergelegte Anmeldeverpflichtung der Betriebe an die Kontrollstelle bei einer Verwendung von Tierarzneimitteln anzuführen.

Die Ergänzungs-Verordnung legt in Anhang I.B. Nr. 4.5. fest, dass die "Ernährung von jungen Säugetieren auf der Grundlage von natürlicher Milch erfolgen muß". In Deutschland haben sich die Überwachungsbehörden weitgehend darauf festgelegt, dass dies einen Ausschluß eines alleinigen Einsatzes von Milchaustauschern, auch wenn dieser aus ökologischer Erzeugung stammt, bedeutet. Hier ergeben sich erhebliche Probleme, zum Beispiel für schaf- und ziegenhaltende Betriebe.

Die Umsetzung der in Anhang I.B. Nr. 5.6 der EG-Öko-VO niedergelegten, umfassenden Anmeldeverpflichtung bei einem Einsatz von Tierarzneimitteln befindet sich noch in der Diskussion. Die deutschen Kontrollstellen setzen sich dafür ein,

dass Erzeugungsbetriebe den Kontrollstellen zunächst lediglich die gängige Behandlungspraxis beschreiben müssen. Diese befinden darüber, ob diese Praxis verordnungskonform ist. Ferner ist vorzusehen, dass die Betriebe unaufgefordert Abweichungen von dieser Praxis mitteilen. Dies ist notwendig, da bei einem wiederholten Einsatz von Tierarzneimitteln unter Umständen die Tiere die Umstellungszeit erneut durchlaufen müssen oder eine Öko-Vermarktung sogar unzulässig wird.

Ein weiteres Beispiel für die Detailverliebtheit und Praxisfremdheit der neuen Regelungen für die tierische Produktion ist der mit der Ergänzungs-Verordnung eingefügte Anhang II C. In diesem Anhang sind diejenigen konventionellen Futtermittel gelistet, die nach Auffassung der EU-Mitgliedsstaaten nicht in ausreichendem Maße in Öko-Qualität verfügbar sind und daher im Rahmen der festgelegten Zukaufsgrenzen aus konventioneller Erzeugung in den Öko-Betrieb eingeführt werden dürfen. Hier ist auffällig, dass eine Vielzahl von Futtermitteln, die in Deutschland nach den Richtlinien der AGÖL-Mitgliedsverbände nur in Öko-Qualität bezogen werden dürfen, aufgeführt sind. Die Verordnung enthält jedoch keinerlei Regelungen, mit deren Hilfe die Futtermittelliste des Anhang II C an die unterschiedliche regionale Verfügbarkeit von Öko-Futtermitteln in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten angepasst werden kann. So wird es nicht möglich sein, für die deutschen Betriebe die Liste einzuschränken. EG-Öko-Betriebe werden so künftig in bestimmtem Umfang konventionelles Getreide zur Verfütterung zukaufen können, obwohl diese Ware in ausreichendem Maße in Öko-Qualität verfügbar wäre.

Auf der anderen Seite sind in Anhang II C Nr. 1 neben den erlaubten konventionellen Futtermitteln auch zulässige physikalische Aufbereitungen genannt. Warum nun Öko-Betriebe "Weizen in Form von Körnern, Futtermehl, Kleie, Kleber, Kleber-Grießkleie und Keimen", Triticale dagegen nur "in Form von Körnern" konventionell beziehen dürfen, bleibt auch Experten verborgen.

Flexible Anpassung durch Ausnahmeregelungen?

Die Regelungen der Ergänzungsverordnung (EG) Nr. 1804/99 enthalten eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen. Hierdurch sollte wohl eine Anpassung der Einzelregelungen an die sehr unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen für die ökologische tierische Erzeugung in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten ermöglicht werden. Die Ausnahmeregelungen betreffen die Bereiche der Umstellung, der Tierherkunft, der Fütterung,

der Krankheitsvorsorge, der tierärztlichen Behandlung und der Tierhaltung, mithin also alle wesentlichen Regelungsbereiche der Ergänzungs-Verordnung. Erfreulicherweise konnte in Deutschland Einigkeit erzielt werden, dass weitgehend die zugelassenen Kontrollstellen für die Erteilung solcher Ausnahmegenehmigungen zuständig sein werden.

Problematisch sind in diesem Zusammenhang jedoch die Regelungen des neuen Anhang I.B. Nr. 8.5.1. Sie legen fest, unter welchen Bedingungen die Mitgliedsstaaten Ausnahmen von den engen Vorgaben der EG-Öko-VO für den Weidegang und Auslauf von Öko-Tieren, für den Zugang von Wassergeflügel zu fließenden Gewässern, den Anforderungen für Stallungen von Öko-Geflügel und den in Anhang VIII festgeschriebenen Mindeststall- und Mindestauslaufflächen für alle Tierarten zulassen können. Voraussetzung ist immer, dass die Stallgebäude vor der Veröffentlichung der neuen Regelungen für tierische Öko-Produkte errichtet wurden und auf jeden Fall die einzelstaatlichen Vorgaben, die vor Inkrafttreten der neuen Bedingungen galten, eingehalten werden. Die Laufzeit solcher Ausnahmen ist auf maximal zehn Jahre begrenzt. Die Ausnahmegenehmigungen können jedoch nur durch die zuständigen Behörden in den EU-Mitgliedsstaaten erteilt werden.

Da für Deutschland angenommen wird, dass eine hohe Zahl von Öko-Betrieben Ausnahmen nach Anhang I.B. Nr. 8.5.1 in Anspruch nehmen muss, haben sich zahlreiche deutsche Bundesländer dazu entschlossen, die Ausnahmen nach Anhang I.B. Nr. 8.5.1 auf dem Wege von Allgemeinverfügungen zu regeln. Mit Hilfe einer solchen Allgemeinverfügung kann allen denjenigen betroffenen Öko-Betrieben, die die in der EG-Öko-VO genannten Anforderungen einhalten, gleichzeitig eine Genehmigung erteilt werden und den Kontrollstellen bestimmte Aufgaben zugewiesen werden.

Einzelne deutsche Bundesländer werden jedoch solche Allgemeinverfügungen nicht erlassen, so dass dort ein zeitraubendes und sehr aufwendiges behördliches Genehmigungsprozedere zu befürchten ist. Zudem ist schon jetzt deutlich, dass die Regelungen der Allgemeinverfügungen in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich sein werden und so Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Öko-Betrieben in Deutschland entstehen werden.

Auswirkungen der neuen Regelungen

Die neuen Regelungen für die ökologische tierische Erzeugung führen dazu, dass die EG-Öko-

Verordnung den Charakter einer "Rahmengesetzgebung" verloren hat. Sie ziehen einen nicht unerheblichen Anpassungsbedarf der Richtlinien der AGÖL-Mitgliedsverbände nach sich.

Das wahrscheinlich mit der Festlegung zahlreicher Einzeldetails verfolgte Ziel, Interpretationsspielräume auszuräumen und eine harmonisierte Umsetzung der Verordnung sicherzustellen, wurde weitgehend verfehlt, da die Regelungen Einfachheit und Klarheit vermissen lassen. Die unterschiedliche Umsetzungspraxis der Überwachungsbehörden und Kontrollstellen in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten belegt dies schon jetzt. Ein Beispiel hierfür ist der Zukauf von konventionellen, männlichen Kälbern zur Mast, der in Österreich auch zur Bestandeseergänzung als zulässig betrachtet wird, in Deutschland jedoch nicht. Zudem werden sich in Zukunft Fälle häufen, in denen Öko-Betriebe schon aus purem Unverständnis der neuen Regelungen Verstöße gegen die EG-Öko-Verordnung begehen. Die Umstellungsbereitschaft von Neubetrieben wird sinken, da einzelne, scharf gefasste Bedingungen gerade für diese Betriebe sehr restriktiv wirken. Ein Beispiel hierfür ist die begrenzte Einsetzbarkeit von Umstellungsfuttermitteln nach Inkrafttreten der neuen Bedingungen.

Die neuen Regelungen für tierische Öko-Produkte ermöglichen es landwirtschaftlichen Betrieben sowie Verarbeitungs- und Importunternehmen erstmals, ohne Zugehörigkeit zu einem AGÖL-Mitgliedsverband tierische Erzeugnisse auf einer gesetzlichen Grundlage am Markt als Ökoprodukte auszuloben.

Zentrale Elemente der ökologischen tierischen Erzeugung, wie sie in Deutschland bislang anerkannter Standard war, sind jedoch durch die EG-Öko-Verordnung (noch) völlig unzureichend geregelt. So war zum Beispiel die Möglichkeit, in einem Öko-Betrieb konventionelle tierische Pro-

duktionseinheiten weiter zu führen, bislang nicht denkbar. Die EG-Öko-Verordnung schreibt auch nicht eindeutig fest, welche Mindestanteile von Öko-Futter im eigenen Betrieb erzeugt werden müssen. So wird einer fortschreitenden "Betriebs-spezialisierung" von Öko-Betrieben Vorschub geleistet und dem Leitbild des integralen "Betriebsorganismus" im Ökologischen Landbau Schaden zugefügt.

Diese als kritisch zu bewertenden Punkte werden es ermöglichen, dass künftig Marktteilnehmer durch strengere Richtlinienvorgaben im Bereich der ökologischen tierischen Produktion versuchen werden, sich von den Vorgaben der EG-Verordnung über den Ökologischen Landbau abzuheben. Folge ist eine Aufsplitterung des Gesamtmarktes durch die "Einhegung" kleiner Teilmärkte mit Hilfe strengerer privater Anforderungen für die ökologische tierische Erzeugung. Verbraucherinnen und Verbraucher werden durch die Diskussion verunsichert werden. Obwohl eine solche Vorgehensweise auf Grund der beschriebenen Mängel der EG-Öko-Verordnung nur verständlich ist, wird so ein wichtiges Ziel der EG-Öko-Verordnung konterkariert: den Verbraucherschutz sicherzustellen und so die Märkte auch für tierische Öko-Produkte weiter zu entwickeln.

Autor

Dr. Jochen Neuendorff, GfRS Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH, Prinzenstr. 4, D-37073 Göttingen

Bibliographische Angaben zu diesem Dokument:

Neuendorff, Jochen (2001) Mehr Transparenz am Markt? Die neue EU-Verordnung für tierische Öko-Produkte. [More transparency at the market? The new EU regulation for organic animal products], in AgrarBündnis, AG Land- und Regionalentwicklung, Universität Gesamthochschule Kassel, Hrsg. Der kritische Agrarbericht, Seite(n) 314-317. Jahrbuch. ABL Verlag, Hamm.

Das Dokument ist in der Datenbank „Organic Eprints“ archiviert und kann im Internet unter <http://orgprints.org/00001944/> abgerufen werden.