

# **Die ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung: Ein Beitrag zum Schutz vor Betrug im Ökolandbau?**

Jochen Neuendorff und Achim Spiller<sup>1</sup>

Stellungnahme, veröffentlicht in Agra Europe März 2011

## **Einleitung**

Ökologische Lebensmittel sind im Wesentlichen durch Besonderheiten im Herstellungsprozess charakterisiert. Diese spezifischen Prozesseigenschaften sind für die Nachfrager, d. h. den Endverbraucher, aber auch gewerbliche Kunden in Handel und Industrie, Vertrauenseigenschaften, da eine Kontrolle am Endprodukt nicht mehr möglich ist. Aus vielen Befragungen ist bekannt, dass die Verlässlichkeit der Öko-Qualität innerhalb der Bioproduktion ein zentrales Kriterium für den Erfolg des Biomarktes ist. Skandale, z. B. durch das Einschleusen von konventioneller Ware oder durch die Missachtung von Vorschriften zum Pestizideinsatz, gefährden die Glaubwürdigkeit des Marktsegmentes entscheidend. Entsprechend wichtig ist die Ausgestaltung von wirksamen Kontrollstrukturen zur Verhinderung von Missbrauch. Welche Schäden ein nicht aufgedeckter Betrugsfall anrichten kann, hat im konventionellen Markt der Dioxin-Fall am Jahresanfang 2011 deutlich gezeigt.

## **Europäische Rechtsvorschriften zum Öko-Landbau**

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist der Ökologische Landbau seit 1991 gesetzlich geregelt. Die EU-Regelungen legen europaweit die Anforderungen für landwirtschaftliche Betriebe, für Verarbeitungsunternehmen, für Händler und für Importeure von Öko-Lebens- und Futtermitteln fest, wenn diese landwirtschaftliche Erzeugnisse unter Bezugnahme auf den Ökologischen Landbau kennzeichnen wollen.

Öko-Produkte müssen zunächst wie konventionelle Erzeugnisse die allgemein geltenden Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelrechtes erfüllen und werden durch die dort

---

<sup>1</sup> Dr. Jochen Neuendorff, Geschäftsführer der Gesellschaft für Ressourcenschutz Göttingen, eines der führenden deutschen Zertifizierungsunternehmen mit langjähriger Erfahrung im Biomarkt; Prof. Dr. Achim Spiller, Lehrstuhl für Lebensmittel- und Agrarmarketing, langjährige Forschungsarbeiten zu Zertifizierungssystemen im Agribusiness und Mitglied im wissenschaftlichen Beirat Agrarpolitik des BMELV.

vorgesehenen Kontrollmechanismen überprüft (z. B. Lebensmittelüberwachung, Futtermittelkontrolle). Nur dann, wenn eine Öko-Auslobung erfolgen soll, muss zusätzlich das nach EG-Öko-VO vorgesehene Kontrollsystem und -verfahren durchgeführt werden. Diese Kontrolle ist im Gegensatz zu Kontrollsystemen im konventionellen Landbau nicht auf freiwilliger, privatrechtlicher Grundlage organisiert, sondern gesetzlich vorgeschrieben.

Die erste EG-Öko-Verordnung (VO (EWG) Nr. 2092/91) wurde am 1. Januar 2009 im Zuge einer EU-Novelle durch ein komplexes neues Regelwerk, die EU-Rechtsvorschriften zum Ökologischen Landbau, abgelöst. Diese EU-Rechtsvorschriften bestehen nun aus einer EG-Öko-Basisverordnung (VO (EG) Nr. 834/2007) und zwei Verordnungen mit Durchführungsbestimmungen. Eine der Durchführungsverordnungen gilt für den EU-Binnenmarkt (VO (EG) Nr. 889/2008), die andere regelt Importe aus Drittländern (VO (EG) Nr. 889/2008). Parallel zu dieser Überarbeitung auf europäischer Ebene wurden in Deutschland 2008 verschiedene nationale gesetzliche Regelungen, unter anderem das Öko-Landbaugesetz, an die neue europäische Rechtslage angepasst.

### **Umsetzung der europäischen Vorgaben zum Öko-Kontrollsystem in Deutschland**

In der Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten, so auch in Deutschland, werden die nach der EG-Öko-VO vorgesehenen Kontrollen von privaten Öko-Kontrollstellen durchgeführt, die ihrerseits von einer Akkreditierungsstelle und von Behörden zugelassen und überwacht werden. Jede in Deutschland tätige Öko-Kontrollstelle bedarf einer Akkreditierung und zudem einer behördlichen Zulassung.

In Deutschland sind für die Akkreditierung die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkKS), für die Zulassung die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und für die Überwachung 15 Öko-Länderbehörden zuständig. Das Öko-Landbau-Gesetz (ÖLG) schreibt fest, dass die Zulassung von Öko-Kontrollstellen von der BLE durchgeführt wird, während die Länder für die nachfolgende Überwachung der Öko-Kontrollstellen verantwortlich sind.

Die BLE hat in Abstimmung mit den Öko-Behörden der Bundesländer im Rahmen der Länderarbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau („LÖK“) Verwaltungsvorgaben für die Durchführung des Kontrollsystems und -verfahrens vereinbart („BLE-Leitlinien“). Bislang legen die EU-Rechtsvorschriften zum Ökologischen Landbau und präzisierend die BLE-Leitlinien fest, welche Rahmenbedingungen von den Öko-Kontrollstellen zu beachten sind (z. B. Mindest-

qualifikation des Personals, Berichtspflichten). Von den Vorgaben dieser Leitlinien konnte bisher dann abgewichen werden, wenn dies sinnvoll erschien, beispielsweise um die Effektivität und Effizienz im Kontrollverfahren für Öko-Erzeugnisse zu gewährleisten. Die BLE-Leitlinien sollen nun durch eine „ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung“ des BMELV abgelöst werden.

Vor diesem Hintergrund geht es im weiteren Teil dieses Beitrags um die Frage, ob die neue ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung ein sinnvoller Beitrag zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Bio-Kontrolle ist.

### **Bewertung der ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung**

Die grundlegenden Thesen der folgenden Ausführungen lauten:

1. Der zunehmende Detaillierungsgrad der gesetzlichen Regelungen zum Ökologischen Landbau schafft entgegen der Erwartung nicht weniger, sondern mehr Interpretationsspielräume. Zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe müssen ausgelegt werden.
2. Die zunehmend detaillierten, sehr komplexen Vorgaben können zudem dazu führen, dass Wirtschaftsbeteiligte und Öko-Kontrollstellen aus ihrer Eigenverantwortung und Haftung entlassen werden – nämlich dem korrekten und zuverlässigen Einhalten der gesetzlichen Vorgaben (Wirtschaftsbeteiligte) bzw. der Durchführung eines effektiven Kontrollverfahrens (Öko-Kontrollstellen).
3. Vor diesem Hintergrund ist zu überdenken, ob nicht weniger Detailregulierung auf der einen Seite und ein stärkerer Ausbau von Haftungs- und Reputationsmechanismen auf der anderen Seite ein zielführenderer Weg zu einer verlässlichen Öko-Kontrolle sein könnte.

### **Detailregulierung und die zersplitterte deutsche Überwachungslandschaft**

Der Entwurf der neuen ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung enthält viele Detailregelungen, die als behördliche Vorgaben direkt in das Tagesgeschäft von Öko-Kontrollstellen eingreifen. Die Behörden können, wenn sie es für erforderlich halten, die gesamte im Kontrollverfahren zu verwendende Dokumentation vorschreiben, egal, wie praxistauglich eine solche Dokumentation sein mag.

Bei der Akkreditierung, Zulassung und Überwachung von deutschen Öko-Kontrollstellen sind zudem in Deutschland aktuell insgesamt 16 Bundes- und Landesbehörden sowie die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkKS) als beliehene Stelle aktiv.

Mit dem seit dem 1. Januar 2010 geltenden deutschen „Gesetz über die Akkreditierungsstelle“ sollte eine Entbürokratisierung erreicht werden, indem Begutachtungen und Überwachungen von Kontrollstellen durch eine gesetzlich festgeschriebene Kooperation zwischen DAkKS und Öko-Behörden gekoppelt und nicht mehr unabhängig voneinander durchgeführt werden. Wegen der Aufteilung der Zulassungs- und Überwachungsverantwortlichkeit für Öko-Kontrollstellen auf die BLE und die Länderbehörden wurde bei den deutschen Öko-Kontrollstellen jedoch genau das Gegenteil erreicht: Seit 2010 wird die Überwachung der Öko-Kontrollstellen nicht nur, wie bisher, von den Öko-Landesbehörden, sondern zusätzlich noch durch die BLE, im Auftrag der DAkKS, durchgeführt. Die Überwachung könnte jedoch inhaltlich wesentlich besser durch die langjährig erfahrenen Länderbehörden realisiert werden. Doppelarbeit würde vermieden. Die Überwachung sollte nicht nur die Festlegungen in den Qualitätssicherungshandbüchern und ihre formale Umsetzung prüfen, sondern auch ein sachgerechtes Vorgehen bei Routinekontrollen und in kritischen Fällen sicherstellen. Daher ist es notwendig, dass auch die Überwacher der Öko-Kontrollstellen Sachkompetenz besitzen. Sie sollten über mindestens die gleiche Grundqualifikation wie die Kontrolleure und das Führungspersonal der Öko-Kontrollstellen verfügen. Dies ist zurzeit nur in Ausnahmefällen der Fall. Die Sachkompetenz wird in der Regel erst durch die Überwachungstätigkeit erworben.

### **Detailvorgaben oder Eigenverantwortung für die Prüfungsqualität**

Unabhängig von den o. g. Kritikpunkten an der Ausgestaltung der Verordnung ist auch grundsätzlich zu hinterfragen, ob der eingeschlagene Weg zielführend ist. Auf den ersten Blick klingt es zwar plausibel, dass eine Verordnung, die Detailvorgaben für die Arbeit der Zertifizierungsstellen definiert, zu besseren Prüfungsergebnissen führt. Es gibt aber zwei neuere ökonomische Forschungsrichtungen, die Zweifel an diesem Vorgehen aufkommen lassen.

In der modernen Prüfungstheorie, die sich insbesondere mit der Wirtschaftsprüfung beschäftigt, wird verstärkt diskutiert, dass Detailvorgaben zur Prüfungsdurchführung den Prüfer auf die Abarbeitung von Checklisten ausrichten, statt dass dieser sich eigenständige Ge-

danken um die möglichen Schwachpunkte und Gefährdungen macht („Checklist Governance“). Ein Prüfer, der die in den Verordnungen festgelegten Prüfpunkte „abarbeitet“, ist ja gerade dadurch auf der sicheren Seite. Er kann im Zweifel, d. h. auch dann, wenn er einen Betrug übersehen hat, nachweisen, dass er alle vorgeschriebenen Gesichtspunkte beachtet hat.

Um die Problematik einer Detailregulierung und -überwachung der Prüfungsschritte zu illustrieren, lohnt es sich, einen kurzen Blick auf einen alternativen Ansatz zu werfen. Dabei würde in einer Generalklausel geregelt, dass es in der Verantwortung des Prüfers liegt, risikoorientiert mit Blick auf die möglichen Problemfelder des Einzelfalls das Unternehmen zu kontrollieren. Kommt es dann zu Betrugsfällen, wäre es Aufgabe der Öko-Kontrollstelle, sich durch Nachweis der zielgerichteten Prüfung zu exkulpieren. Mit dieser Verantwortung für die risikoorientierte Ausgestaltung der Prüfung wird die Motivation der Öko-Kontrollstellen gestärkt, da ihre Kompetenz einbezogen wird und ihr Gestaltungsspielraum steigt. Umgekehrt führt eine Detailregulierung der Arbeit möglicherweise zu Demotivation und bürokratischer Arbeitsauffassung.

Diese Erfahrungen aus der Prüfungstheorie werden durch Ergebnisse der wirtschaftspsychologischen Forschung verstärkt, in denen auf einen möglichen Verdrängungseffekt verwiesen wird, bei dem intrinsische Motivation durch extrinsische Anreize verdrängt wird. Personen, die intrinsisch für eine Sache motiviert sind, werden möglicherweise demotiviert, wenn sie zu stark überwacht bzw. durch Detailvorgaben angeleitet werden und dadurch wahrnehmen, dass ihrer Arbeitsauffassung und ihrer ethischen Haltung („Prüfmotivation“) misstraut wird.

### **Haftung und Reputation statt Detailüberwachung**

Was wäre eine Alternative zu den geplanten Regelungen der ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung? In der Forschung zur Prüfungsqualität werden zwei Ansatzpunkte herausgearbeitet:

1. Haftung
2. Reputation

Haftung bedeutet, nicht die Detailarbeit einer Kontrollstelle bewerten zu wollen, sondern outputorientiert an der tatsächlichen (Minder-)Leistung anzusetzen. Bisher ist die Haftungs-

drohung eher theoretischer Natur. Wenn eine bestimmte Kontrollstelle einen Betrugsfall nicht erkennt, folgen nicht etwa Konsequenzen für diese Öko-Kontrollstelle, sondern formelle Vorgaben für alle Öko-Kontrollstellen.

Noch einfacher umzusetzen als eine Änderung der Haftungsregelung für Öko-Kontrollstellen wäre eine Stärkung des Reputationsmechanismus. Reputation bedeutet, dass auf dem Markt (d. h. insbesondere bei den gewerblichen Kunden) bekannt wird, welche Kontrollstellen gut arbeiten und welche weniger verlässlich sind. Es ist der abnehmenden Hand in Industrie und Einzelhandel keineswegs gleichgültig, wie groß die Verlässlichkeit ihrer Bio-Lieferanten ist. Diesbezüglich hat gerade das Marktwachstum in den letzten Jahren zu massiven Befürchtungen geführt. Allerdings liegen den Abnehmern heute vielfach keine verlässlichen Informationen über die Prüfqualität der einzelnen Zertifizierungsunternehmen vor.

Hier setzt der Reputationsmechanismus an. Es geht z. B. darum, „Schlechtleistungen“ aufzudecken, indem mangelhaft arbeitende Stellen genannt werden. Umgekehrt und vielleicht noch motivierender wäre es, Kontrollstellen positiv hervorzuheben, die Missbrauchsfälle erfolgreich und frühzeitig aufgedeckt haben.

### **Erforderliche Weiterentwicklung des Kontrollverfahrens zur Betrugsprävention**

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass der vorliegende, umfangreiche Entwurf einer ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung vielleicht noch nicht in allen Punkten ausgereift ist. Über die grundsätzliche Strategie, die hinter dieser Verordnung steckt, ist bisher fast gar nicht diskutiert worden. Der vorliegende Beitrag will diese Diskussion anregen.

Einige Vorschläge für eine effektivere Ausgestaltung des Kontrollverfahrens wurden 2010 und 2011 in einer übergreifenden Arbeitsgruppe von BLE, Länderbehörden, Öko-Kontrollstellen und dem Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) erarbeitet. Aufbauend auf der gemeinsamen Zieldefinition einer effektiven Prävention von schwerwiegenden Verstößen und von Betrug im Bereich von Öko-Produkten wurden deutsche und europäische Betrugsfälle ausgewertet und Maßnahmen zur Optimierung des Kontrollverfahrens abgeleitet. Die Arbeitsgruppe entwickelte ein verbessertes Instrumentarium zur Betrugsentdeckung. Dies wird durch besondere Kontrollmaßnahmen, die streng risikoorientiert in Problembetrieben und -Unternehmen Anwendung finden sollen, ermöglicht. Zu den Kontrollinstrumenten gehören zusätzliche Verfahrensschritte bei der Prüfung der Vollständigkeit der

vorgelegten Betriebsbeschreibung (z. B. Datenabgleich mit Registrierungs-, Zulassungs- und Überwachungsbehörden), Verfahren zur Detailprüfung der Buchführung (z. B. Vollständigkeit der Unterlagen, Auswertung von Jahresabschlüssen), Verfahren zur intensiven, ggf. mehrfachen Überprüfung kritischer Kontrollpunkte (z. B. Wareneingang, Reinigungsmaßnahmen) und Verfahren zur Verbesserung der Transparenz nach außen (z. B. Internetdatenbank für Bio-Zertifikate).

## **Fazit**

Insgesamt ist es sicherlich sinnvoll, das Öko-Kontrollverfahren kontinuierlich weiter zu entwickeln. Die Verlässlichkeit der Zertifizierung ist für die Funktionsfähigkeit des Marktes bei Vertrauenseigenschaften zentral – und dies nicht nur bei Bioprodukten. Insofern ist das Vorhaben des Gesetzgebers im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings ist die Strategie des Verordnungsgebers, die hinter der ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung steht, zu hinterfragen.

Die von den Kontrollstellen angewandten Kontrollinstrumente sind stetig zu überprüfen und an die Risikolage anzupassen. Sie sollten schon aus diesem Grund nicht mit Detailvorgaben, die der Praxis möglicherweise nicht gerecht werden, in Gesetzen und Verordnungen verankert werden. Aufgabe der BLE und der zuständigen Öko-Landesbehörden sollte es vielmehr sein, eng abgestimmt

- ein einheitliches Mindestniveau der Kontrollen bei geringstmöglicher Bürokratiebelastung sicherzustellen,
- das Innovationspotential der privaten Öko-Kontrollstellen zu fördern und
- den Reputationsmechanismus auf dem Prüfungsmarkt zu stärken.

Zur Herstellung eines einheitlichen Mindestniveaus der Kontrollen wäre eine Behebung des Problems der zersplitterten behördlichen Zuständigkeiten in Deutschland wichtig. Überwachungspersonal der Öko-Behörden muss ausreichend qualifiziert sein. Von behördlichen Detailvorgaben für das Mikromanagement innerhalb der Öko-Kontrollstellen sollte dagegen zugunsten einer Stärkung von Haftungs- und insbesondere Reputationsgesichtspunkten Abstand genommen werden. Innovationen im Öko-Kontrollverfahren können durch Bürokratieentlastung, risikoorientierte und kontrollstellenspezifische Intensität des behördlichen Überwachungsverfahrens oder auch durch die Veröffentlichung der behördlichen Überwa-

chungsergebnisse, beispielsweise in Form eines Rankings von Öko-Kontrollstellen, erreicht werden.