

Eine Verordnung – unterschiedliche Umsetzung: Risiko oder Chance?

Otto Schmid, Forschungsinstitut für biologischen Landbau, Frick

Zusammenfassung

Die praktische Umsetzung der EG Bio/Öko-Verordnung 2092/91 (EG Öko-VO) in den EU-Mitgliedstaaten ist - nach bald 15 Jahren - in einzelnen Bereichen immer noch sehr unterschiedlich und dies erst recht mit dem Beitritt der neuen Länder zur EU. Angesichts des unterschiedlichen Entwicklungsstandes des biologischen/ökologischen Landbaus in den verschiedenen Ländern ist eine unterschiedliche Umsetzung auch nicht erstaunlich. Sollen wir deshalb nicht besser von Umsetzungsunterschieden statt von Umsetzungsproblemen sprechen? Die Frage ist, wann sind Umsetzungsunterschiede durchaus sinnvoll und wann werden sie zum Problem? Unterschiede in der Umsetzung haben nicht immer mit der EG Öko-VO zu tun, sondern einerseits oft mit den verschiedenen ökonomischen, soziokulturellen Rahmenbedingungen für den ökologischen Landbau und andererseits mit den jeweiligen Klima- und Bodenbedingungen. Beispiele dazu sind die verschiedenen regionaltypischen (traditionellen) Betriebstypen (Wanderweide im Mittelmeerraum, Alpbewirtschaftung). Ein anderes Beispiel ist die bisherige unterschiedliche allgemeine Betriebsmittelzulassung in einzelnen Ländern (Neembaum-Extrakt ist etwa in verschiedenen Ländern wie F und UK nicht zugelassen).

Im direkten Zusammenhang mit der EG Öko-VO hingegen tragen meiner Ansicht nach die folgenden Situationen zu Unterschieden in der Umsetzung bei:

1. Im tierischen Bereich, der durch die Verordnung 1804/99 geregelt wird, wurde ausdrücklich den Mitgliedstaaten zugestanden, abweichende strengere Regelungen zu erlassen. Unterschiede zeigen sich vor allem bei der Regelung des konventionellen Futterzukaufes, beim Tierzukauf, bei den Stalldefinitionen (etwa bei den neuen Hühnerhaltungssystemen, zum Teil auch als Folge eines Übersetzungsfehlers bei der französischen Version), bei den Auslaufvorschriften (z.B. für die Endmast, für ältere Bullen/Stiere) und bei den maximalen Besatzzahlen (Quelle: EU SAFO Netzwerk-Projekt zur Tierhaltung im ökologischen Landbau, www.safonetwork.org). Auch darf nicht vergessen werden, dass zum Zeitpunkt der Einführung der Verordnung zur ökologischen Tierhaltung die Vorschriften in privaten Bio-Richtlinien bezüglich Tierwohls noch wenig entwickelt waren.
2. Dann gibt es Bereiche, die in der EG Öko-VO gar nicht geregelt sind, wie die Fischzucht, die Weinbereitung, der Non-Food Bereich wie Textilien und leider immer noch nicht der Anhang 6 für die tierischen Verarbeitungsprodukte.
3. Zudem gibt es Bereiche, die wenig konkret geregelt sind und deshalb durch nationale Kontroll- und Zertifizierungsstellen interpretiert werden müssen oder in privaten Richtlinien geregelt werden. Beispiele dazu sind etwa die Verwendung „angepasster“ Rassen und Sorten, oder andere schwammige Definitionen wie der Verzicht auf Hofdünger aus industrieller Tierhaltung („Factory farming“ versus extensive Tierhaltung), Maximum an Weidegang, nicht systematisches Enthornen, usw. - was schwierig zu kontrollieren ist.
4. Ferner gibt es Bereiche, welche nur durch relativ gewichtige und vielfach private Vorleistungen umgesetzt werden können, wie etwa die Schaffung von Saatgutdatenbanken oder Betriebsmittellisten. In der Praxis finden wir bei den Saatgutdatenbanken eine grosse Spannweite von nicht existent bis sehr gut ausgebauten Informations-Entscheidungssystemen (wie etwa die transnationale Datenbank www.organicXseeds.com). Erschwerend kommt dann noch dazu, dass die nationalen Kontrollstellen die Handhabung der Ausnahmegewilligungen bei ihren Kunden, den zu kontrollierenden Betrieben, sehr unterschiedlich gemacht wird: Nur wenige Länder haben bisher einen Annex für Arten respektive Unterarten mit genügendem länderbezogenem Biosaatgut-Angebot erstellt (wie z.B. NL und CH).
5. Und schlussendlich gibt es Bereiche, bei denen in einzelnen Ländern aus Rücksicht auf starke Interessen von Bevölkerungs- oder Interessengruppen (Tierschutz- oder von Konsumentenorganisationen) eine strengere Regelung vorgenommen wurde. Beispiele dazu sind die Nichtverwendung von Kupfer in den Niederlanden oder der Widerstand der dänischen Konsumentenorganisationen gegen die Zulassung von Nitrit in Fleischwaren oder in der Schweiz und in Grossbritannien die temporäre Nichtverwendung von Tierkörpermehlen als

Düngemittel während der BSE-Krise. Dabei gelten dann solche Einschränkungen oft für die ganze nationale Landwirtschaft, z.B. strengere Tierschutzauflagen (Schweden: kein Kuhtrainer im Stall)

Grundsätzlich ist die Frage, ob eine unterschiedliche Umsetzung als Problem/Risiko oder nicht auch als Chance angesehen werden muss. Wünschenswert wäre, dass der Biolandbau sich wieder stärker an seinen wesentlichen Zielen und Grundwerten orientiert. Die Diskussionen über die Grundprinzipien des biologischen Landbaus, die nun von der IFOAM und im Rahmen des laufenden EU-Forschungsprojektes „Organic-Revision“ geführt werden, zeigen dies deutlich. Dies würde auch eine stärkere regional angepasste Umsetzung bedeuten. Der Begriff standortangepasste oder standortgemässe Landwirtschaft wurde dazu früher verwendet.

Grössere Probleme bei unterschiedlicher länderspezifischer/regionaler Umsetzung der EG Öko-VO treten erst in den folgenden drei Fällen auf:

- a. wenn Unsicherheiten und Misstrauen bei den VerbraucherInnen entstehen, dass Bio nicht mehr Bio ist. Wo die Diskrepanz zwischen den Erwartungen (oder nostalgischen Bildern von der Bio-Landwirtschaft) der VerbraucherInnen und der Realität zu gross wird, kann dies zu schwerwiegenden Imageproblemen für Bioprodukte und den Biolandbau führen, insbesondere wenn es zu einer vereinfachten Darstellung in der Presse kommt. Im Unterschied zu früher wird heute der Biolandbau viel stärker an seinem eigenen Anspruch gemessen. Das bedeutet nicht, dass es nachvollziehbare Differenzierungen innerhalb des Biolandbaus geben kann, solange dies immer noch als Bio in seiner Ganzheitlichkeit wahrgenommen wird und es nicht zu einem Label-Salat führt (z.B. Demeterlabel neben anderem Biolabel).
- b. wenn Wettbewerbsverzerrungen entstehen, die zu deutlichen Kosten-Vorteilen respektive - Nachteilen führen, etwa wenn statt Bio- billigeres konventionelles Saatgut verwendet (Unterschiede bei der Erteilen von Ausnahmegewilligungen) oder statt Biofutter konventionelle Futterkomponenten verwendet werden (Unterhöhlen des Verfügbarkeits-Prinzips). Zweifelsohne verschärft sich bei steigenden Absatzproblemen und grösserem Kostendruck auch der Wettbewerb und damit auch die Gefahr von Missbräuchen.
- c. Wenn für Produzenten und Verarbeiter in der Umsetzung der EG Öko-VO keine klare Linie erkennbar ist, Fristen immer wieder verlängert werden und Rechtsunsicherheit besteht. Dies kann zu willkürlichen Kontrollentscheiden führen oder die Akteure demotivieren (z.B. BioSaatgutproduzenten, die wieder aussteigen oder die Datenbank gar nicht benutzen).

In der folgenden Tabelle 1 wird versucht eine Abschätzung des Risikos eines Imageproblems bei den Konsumenten oder das Risiko eine Wettbewerbsverzerrung zu schaffen. Dabei wird ersichtlich, dass derzeit grössere Unterschiede in folgenden Bereichen sind:

- Saatgut (relevant für die Produzenten, da Mehrkosten durch Biosaatgut auf den Endverkaufspreis 2-8 % des Endverkaufspreises, Wettbewerbsproblem)
- Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (bedingt durch allgemeine Zulassungspraxis, schafft Wettbewerbsproblem)
- Futtezukauf von konventionellem Futter (Wettbewerbsproblem)
- Fehlende Regelung tierische Verarbeitung (Imageproblem und Wettbewerbsproblem)
- Separierung Futtermühlen (Wettbewerbsproblem)
- Unterschiedliche Handhabung von Rückstands- und Kontaminationsproblemen (Verbraucher-Image-Problem).

Was ist zu tun? In jedem Fall ist eine sorgfältige Analyse vorzunehmen, welcher Natur die Probleme sind und wie diese zu anzupacken sind. In den meisten Fällen sind solche Probleme nicht mit noch mehr Vorschriften zu lösen, sondern durch mehr Transparenz sowie mehr Beratung und Forschung, z.B. wie im Rahmen des EU-Projektes Organic-Revision. In diesem werden ab diesem Jahr genauere Studien über die Umsetzung der Bio-Saatgut- und Futtermittelregelung gemacht. Weiter wird an der Schaffung einer Datenbank über die verschiedenen europäischen und internationalen Biolandbau-Richtlinien gearbeitet (Testversion im Netz, www.organic-revision.org). Gerade eine bessere Transparenz über die Auslegung der EG Öko-VO und die Anforderungen privater Biolandbau-Richtlinien/Label kann helfen, Unterschiede besser zu verstehen und auch zu akzeptieren. Diese baut auf den Erfahrungen eines deutschen BÖL-Projektes auf, der Homepage www.oekoregelungen.de. Diese europäische Datenbank, die auch im Europäischen Biolandbau-Aktionsplan erwähnt wird, wird die Möglichkeit bieten, Erläuterungen zur nationalen Umsetzung, Kommentare, Vergleiche sowie Links zu Hintergrundartikeln zur EG Öko-VO zu geben.

Klarere Entscheidungskriterien für die verschiedenen Bereiche, wie sie z.B. für die Zulassung von Dünger- und Pflanzenschutzmitteln in den Codex-Alimentarius-Richtlinien für biologisch/ökologisch

erzeugte Produkte entwickelt wurden, wären sinnvoll. Solche Kriterien werden nun im Rahmen eines anderen EU-Projektes zur Harmonisierung der Hilfsstoff-Zulassung für Entscheidungsträger erarbeitet (www.organicinputs.org). Die Länder oder Akteurguppen können dabei mit einer in Ausarbeitung befindlichen Matrix nachweisen, dass sie die gesetzten Kriterien erfüllen können. Ähnlich wären auch klarere Kriterien im Tierbereich denkbar, welche eine selbstverantwortliche standortangepasste und tiergerechte Tierhaltung, charakterisieren.

Die Beispiele zeigen, dass eine Reihe der kritischen Probleme sich mittelfristig lösen lassen wie die Saatgut- und Futtermittelfrage. Zur Verbesserung der Situation braucht es aber unterstützende europäische oder nationale Forschungsprojekte und Studien. So ist es für eine kleine biologische innovative Pflanzenschutz- oder Tierbehandlungs-Firma kaum mögliche, alle die erforderlichen Zulassungs-Dossiers zu finanzieren. Eine der grössten Herausforderungen ist die Harmonisierung der Kontroll- und Zertifizierung im Falle von zukünftigen Rückstands- und GVO-Kontaminationsproblemen. Abweichende Auslegungen und eine ungenügende Zusammenarbeit in diesem für die Verbraucher sehr sensiblen Bereich können grosse Schäden für die ganze Bio-Branche verursachen.

Zusammenfassend ist zu betonen, dass es neben den unterstützenden Projekten nicht primär noch mehr Vorschriften braucht sondern bessere regelmässige Kommunikation und mehr Transparenz. Gerade bei heiklen Bereichen wäre eine klarere und realistischere Linie der EU Kommission bei den Zielvorgaben und Überprüfung der Umsetzung erwünscht. Eine Regional angepasste Biolandwirtschaft, die sich wieder an ihren Grundwerten orientiert und eine harmonisierte Umsetzung der Bio-EU-Verordnung müssen sich längerfristig nicht widersprechen. Gleichwertigkeit und nicht Gleichschaltung sollte das Ziel sein.

Tab. 1 **Übersicht über wichtigsten Unterschiede in der Umsetzung und Konsequenzen**

BEREICH	Unterschiede in der Umsetzung der EG ÖKO/BIO-Verordnung	Grad der Abweichung	Risiko Image bei Konsumenten	Wettwerbsverzerrung
Umstellung	Definition Betriebseinheit, etc	x	-	x
Kennzeichnung	Herkunft, Verarbeitungsverfahren	x	x	
PFLANZENBAU				
Saatgut/vegetatives Vermehrungsmaterial	Grosse Unterschiede zwischen Länder-Datenbanken sowie Praxis der Ausnahmegewilligungen, z.T. Länder mit Annex-Artenliste mit genügend Bio-Saatgut, Nichtmitmachen/Ausstieg einzelner Saatgutfirmen	xx	-	xx
Spezialkulturen	Einschränkungen beim Torfeinsatz, Substratverwendung und bei gedecktem Anbau (Heizung)	x	x	x
	Bodenbedeckung mehrjährige Kulturen	x	-	x
- Pflanzenschutzmittel	Kupfereinsatz (z.T. national und in privaten Richtlinien stärkerer eingeschränkt)	x	x	x
	Mittelzulassung sehr unterschiedlich (Unterschiede meistens in der allgemeinen nationalen Zulassung begründet; Neem ist in einigen Ländern grundsätzlich nicht zugelassen).	xx	x	x
TIERHALTUNG				
Haltungssysteme	Definition Hühnerställe (Frankreich: keine Volière Mehretagen-Ställe)	xx	-	x
	Auslauf für Endmast (in einzelnen Ländern Pflicht, anderswo nicht)	x	x	x
Fütterung	Umsetzung Biofutter-Regelung (Verfügbarkeitsnachweis)	xx	x	xx

	Zugelassene Futterkomponenten (z.B. Vitamine, synthetische Aminosäuren)	x	x	x
Tierzukauf/Zucht	Regelung Zukauf von Tieren unterschiedlich (z.B. kein konv. Tierzukauf für Mast)	x	x	x
Tierbehandlung/ Tiermedizin	Wartefristen nach Medikamenten-Einsatz Zootecnische Massnahmen (z.B. Kastration bei Schweinen)	x x	x x	x x
VERARBEITUNG				
Zusatzstoffe	Tierische Produkte-Verarbeitung unregelt	xx	xx	xx
Verarbeitungsmethoden	Ungenaue Definitionen (z.B. Ionenaustauscher) Verarbeitungsmethoden (Rekonstitution)*	x	-	x
KONTROLLE				
Rückstandsrisiken (Pestizide, GVO)	Separierung Futtermühlen	xx	x	xx
	Handhabung Aberkennung bei Rückstandsproblemen	xx	xx	xx

xx = gross x = gering

Quellen: abgeleitet von (Zwischen)-Ergebnissen aus EU-Projekten OMIaRD, SAFO und QLIF, Organic Inputs und Organic-Revision)

* in einzelnen privaten Richtlinien eingeschränkt