

Entwicklung eines stufenübergreifenden Qualitätssicherungssystems für die ökologische Ernährungswirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Kommunikations- und Organisationsstrukturen

Development of quality assurance system for the ecological food sector with special consideration of communicational and organisational structures

FKZ: 02OE645

Projektnehmer:

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V. (BÖLW)

Marienstraße 19, 10117 Berlin

Tel.: +49 30 28482-300

Fax: +49 30 28482-309

E-Mail: info@boelw.de

Internet: <http://www.boelw.de>

Autoren:

Prinz zu Löwenstein, Felix; Gerber, Alexander; Röhrig, Peter; Fiddicke, Ulrike; Pohl, Christian

Gefördert vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau (BÖL)



Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft

**„Entwicklung eines stufenübergreifenden
Qualitätssicherungssystems für die
ökologische Ernährungswirtschaft unter besonderer
Berücksichtigung der Kommunikations- und
Organisationsstrukturen“**

Abschlussbericht

Projektlaufzeit	1.11.02 bis zum 29.2.04
Zuwendungsempfänger:	Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) e.V. Marienstraße 19/20, 10117 Berlin Tel: 030 / 284 82 300, Fax: 030 / 284 82 309 E-Mail: info@boelw.de
Projektnummer	02OE645
Projektleitung	Dr. Felix Prinz zu Löwenstein
Projektkoordination	Werner Witting, bis 31.5.03 Dr. Alexander Gerber ab 1.9.03
Fachreferent Landwirtschaft	Peter Röhrig, Dipl.-Ing. agr.
Fachreferent Verarbeitung	Ulrike Fiddicke, Dipl. oec. troph., MPH
Fachreferent Handel	Christian Pohl, Dipl.-Ing. agr.
Projektsekretariat	Kim Adam

Das Projekt wurde gefördert im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau aus Mitteln des BMVEL.

Inhaltsverzeichnis

1	PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG	8
1.1	Stand des Wissens	8
1.2	Zielsetzung	12
2	METHODISCHES VORGEHEN	16
2.1	Projekthalte	16
2.2	Projektstruktur	16
2.3	Projektablauf	20
2.4	Vorgehen bei der Ergebnisdarstellung	22
3.	ORGANISATIONS- UND KOMMUNIKATIONSSTRUKTUREN IN DER ÖKOLOGISCHEN LEBENSMITTELWIRTSCHAFT	23
3.1	Problemstellung	23
3.2	Zielsetzung	23
3.3	Methodisches Vorgehen	24
3.4	Ergebnisse	25
3.4.1	Der Erzeugerbereich	26
3.4.2	Handel und Verarbeitung	28
3.4.3	Die Struktur von Verbänden der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft im Einzelnen	29
3.4.4	Akteure und Akteursgruppen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft	33
3.4.5	Schlüsselakteure	34
3.4.6	Informationsweitergabe und Kommunikationsmittel	34
3.4.7	Einbindung in Kommunikationsnetzwerke	35
3.4.8	Lücken in den Organisations- und Kommunikationsstrukturen und deren Verbesserungen	35
3.4.9	Anforderungen an die verbandsübergreifende Zusammenarbeit	37
3.5	Prozessbeschreibung	39
3.5	Diskussion und Schlussfolgerungen	39
4	KONTAMINATION ÖKOLOGISCHER PRODUKTE MIT PFLANZENSCHUTZMITTELN	42
4.1	Problemstellung	42
4.2	Zielsetzung	43
4.3	Methodisches Vorgehen	44

4.4 Ergebnisse	45
4.4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen	45
4.4.2 Handlungsansätze zur Reduktion des Rückständigeintrages im Bereich der Erzeugung ökologischer Lebensmittel	49
4.4.3 Handlungsansätze zur Reduktion des Rückständigeintrages im Bereich der Verarbeitung ökologischer Lebensmittel	51
4.4.4 Weitere Ergebnisse	52
4.5 Prozessbeschreibung	55
4.6 Kooperation mit anderen Projekten	58
4.7 Diskussion und Schlussfolgerung	59
5 GENTECHNIK UND ÖKOLOGISCHE LEBENSMITTELWIRTSCHAFT	62
5.1 Problembeschreibung	62
5.2 Zielsetzung	63
5.3 Methodisches Vorgehen	63
5.4 Ergebnisse	64
5.5 Prozessbeschreibung	67
5.6 Diskussion und Schlussfolgerungen	72
6 WARENRÜCKVERFOLGBARKEIT UND HERKUNFTSSICHERUNG	74
6.1 Problemstellung	74
6.2 Zielsetzung	75
6.3 Methodisches Vorgehen	76
6.4 Ergebnisse	77
6.4.1 Handlungsempfehlung zur Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung	77
6.4.2 Schwachstellenanalyse	78
6.4.3 Rechtliche Rahmenbedingungen	79
6.4.4 Überblick über bestehende Rückverfolgbarkeitssysteme	80
6.4.5 Anforderungskriterien an ein Warenrückverfolgbarkeitssystem	81
6.5 Prozessbeschreibung	82
6.6 Innovative Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft	88
6.7 Kooperation mit anderen Projekten	90
6.8 Diskussion und Schlussfolgerung	90
7. KRISENMANAGEMENT UND KOMMUNIKATIONSSTRATEGIE	92

7.1 Problemstellung	92
7.2 Zielsetzung	93
7.3 Methodisches Vorgehen	93
7.4 Der Krisenplan	94
7.4.1 Geltungsbereich	95
7.4.2 Grundannahmen	96
7.4.3 Eintritt der Krise und Etablierung eines Krisenstabs	96
7.4.4 Aufgaben des Krisenstabs	97
7.4.5 Krisentypen und Reaktionszeit	99
7.4.6 Intranet als Kommunikationsplattform	99
7.5 Das Kommunikationskonzept	99
7.6 Prozessbeschreibung	100
7.7 Diskussion	102
7.8 Schlussfolgerungen	104
8 DISKUSSION UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	105
9 ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT	110
10 LITERATURVERZEICHNIS	112

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.2-1: Projektstruktur	16
Abbildung 3.4-1: Berufsständische Organisation der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft	26
Abbildung 3.4-2: Ökologisch bewirtschaftete Flächen und Zahl der Ökolandbaubetriebe 2002	27
Abbildung 4.4.1-1: Fliessschema zu Entstehungsvoraussetzungen von Schadensersatzansprüchen	48
Abbildung 5.4-1: Internetpräsentation www.keine-gentechnik.de in Kooperation mit dem Ökolandbauportal	65
Abbildung 5.4-2: Workshop „Öko-Landbau und grüne Gentechnik - Konzeptentwicklung für die Öffentlichkeitsarbeit“	67
Abbildung 7.1-1: Schema des Krisenplans	99

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.3-1: Geplante und realisierte Vorhaben im Projektablauf	20
Tabelle 2.3-2: Treffen in den Projektbereichen	22
Tabelle 3.4.3-1: Betriebszahlen und Flächen der Verbände des Ökologischen Landbaus in Deutschland (Stand 01.01.2004)	30
Tabelle 4.4.2-1: Beispiele für Kontaminationsquellen und Schutzmaßnahmen.	50
Tabelle 4.4.3-1: Auszug aus einer Checkliste zur Guten Ökologischen Herstellungspraxis	52
Tabelle 5.5-1: Geplante und realisierte Projektvorhaben	70

Abkürzungsverzeichnis

AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.
AGÖL	Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau e.V.
AoeL	Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller e.V.
BDP	Bund deutscher Pflanzenzüchter e.V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLL	Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V.
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNN Herstellung und Handel	Bundesverband Naturkost Naturwaren Herstellung und Handel e.V.
BNN Einzelhandel	Bundesverband Naturkost Naturwaren Einzelhandel e.V.
BÖL	Bundesprogramm Ökologischer Landbau
BÖLW	Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V.
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz e.V.
CCG	Centrale für Coorganisation GmbH
DBV	Deutscher Bauernverband e.V.
DEHOGA	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband
DLG	Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft e.V.
EAN	Europäische Artikelnummer
EU	Europäische Union
EG	Europäische Gemeinschaft
FiBL	Forschungsinstitut für Biologischen Landbau
FÖKO	Fördergemeinschaft Ökologischer Obstbau e.V.
GFP	Gute fachliche Praxis
GÖHP	Gute Ökologische Herstellungspraxis
GVO	Gentechnisch veränderte Organismen
IFOAM	International Foundation for Agricultural Movement
KdK	Konferenz der Kontrollstellen
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NGO	Non-Governmental Organization
ÖL	Ökologischer Landbau

ÖLW	Ökologische Lebensmittelwirtschaft
PDV	Produktschap Diervoeder (holländischer Marktverband für Tierfutter)
PSM	Pflanzenschutzmittel
QS	Qualitätssicherung
„QS“	Qualität und Sicherheit GmbH, QS-Siegel
refo	Bundesfachverband Deutscher Reformhäuser
SÖL	Stiftung Ökologie und Landbau
UBA	Umweltbundesamt
VO	Verordnung
WRV	Warenrückverfolgbarkeit
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH

1 Problemstellung und Zielsetzung

1.1 Stand des Wissens¹

Jahrzehntlang fand der Ökologische Landbau in einem „Raum“ statt, in dem sich von ihrer Sache überzeugte Bauern, Lebensmittelverarbeiter, Naturkosthändler und Verbraucher von der „normalen“ Umwelt abgrenzten, eine eigene Infrastruktur aufbauten und damit unter sich blieben. Betriebswirtschaftliche Erwägungen, Gewinnstreben und Lebenshaltungskosten bildeten ein untergeordnetes Teilnahme-Motiv der Produzenten und Konsumenten, im Vordergrund stand die Überzeugung, im Sinne von Gesundheit, Naturschutz und sozialer Verantwortung richtig zu handeln.

In den 90er Jahren setzte in ganz Europa ein starkes Wachstum der Betriebszahlen und der Flächen im Ökologischen Landbau ein. Es wurde durch die Einführung von Flächenförderung für Umstellungsbetriebe, aber auch durch eine zunehmende Marktnachfrage ausgelöst. Neue Absatzkanäle, insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel, wurden erschlossen. Auch Landwirte stellten vermehrt aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus um, ohne weitergehendes Interesse am ideologischen Überbau des Ökologischen Landbaus zu zeigen. Die Strukturen der ehemals exotischen Wirtschaftsform passten sich in Teilen der „konventionellen“ Land- und Lebensmittelwirtschaft an. Im Zuge dieser Entwicklung stellten sich neue Probleme ein. Eine ausführliche Darstellung dieser Wandlung des Wissenssystems des Ökologischen Landbaus findet sich bei GERBER et al. (1996). Eine detaillierte Beschreibung der Geschichte des Ökolandbaus findet sich bei VOGT (2000).

Die gestiegene Marktbedeutung und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Chancen haben Akteure auf den Plan gerufen, die sich bislang mit dem Ökologischen Landbau nicht auseinandergesetzt haben und bei denen idealistische Beweggründe keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Gleichzeitig ist der Ökolandbau Gegenstand eines verstärkten gesellschaftlichen und politischen Interesses geworden. Einen besonderen Impuls erhielt er dadurch, dass ihm durch die derzeit amtierende Bundesregierung eine politische Leitbildfunktion zugewiesen wurde. Das politische Interesse an der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft ist zwar immer noch vorwiegend wohlwollend, wird aber auch zunehmend kritischer, insbesondere dort, wo die Interessen des Ökolandbaus mit denen einer politischen Richtung verknüpft gesehen werden. Durch die enge Verknüpfung des Images und der Glaubwürdigkeit des Ökolandbaus mit Politikinteressen und Diskussionen in der

¹ Eine Besonderheit des Projekts ist seine Praxisnähe. Eingebunden wurden die Akteure der Branche zur Problemanalyse und Lösungserarbeitung. Daher greift das Projekt in erheblichem Maße auf nicht verschriftlichte Wissensformen zurück. In diesem Kontext entstand auch die Beschreibung des Wissensstandes. Die Bezugnahme auf den Erfahrungswissensschatz der Akteure lässt die gewöhnliche Form der Darstellung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse mit ihrem Bezug auf Literaturquellen und Experimentaldaten in den Hintergrund treten.

Öffentlichkeit, ist die gesamte Branche auf eine harte Probe gestellt: Zur Abhängigkeit von der Marktnachfrage ist die Politikabhängigkeit hinzugekommen.

Das gestiegene öffentliche Interesse an der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft und das damit verbundene genauere und kritischere Hinsehen stellt die Glaubwürdigkeit und damit die Voraussetzung für den Markterfolg auf eine harte Probe. Öffentlich lautstark diskutierte Defizite des Ökolandbaus können das Vertrauen der Verbraucher schnell erschüttern.

In Folge der Lebensmittelskandale in den letzten Jahren und veränderter gesetzlicher Rahmenbedingungen ist die gesamte Lebensmittelwirtschaft gefordert, immer stringendere Qualitätssicherungssysteme einzurichten und die Herkunft ihrer Produkte lückenlos bis zu den ersten Produktionsschritten rückverfolgbar zu machen. Da die Ökologische Lebensmittelwirtschaft besonders hohe Ansprüche an die Qualität hat und gleichzeitig einen höheren Preis erzielt, kommt der Qualitätssicherung eine besondere Bedeutung zu. Einerseits, weil diese besondere Qualität tatsächlich erreicht und sichergestellt werden muss, andererseits, weil durch mögliche Betrugsfälle die Glaubwürdigkeit des Ökologischen Landbaus gefährdet ist.

Die Qualitätssicherung, die von den Marktteilnehmern betrieben wird, erfüllt die gesetzlichen Standards. In unterschiedlichem Maße wurden darüber hinaus Systeme etabliert, die über den allgemeinen Standards liegen. Einerseits können hohe Qualitätszusagen und weit entwickelte Systeme zu deren Absicherung als Verkaufsargument auch in der Abgrenzung von anderen Marktteilnehmern verwendet werden. Andererseits schlägt ein Skandal stets auf den gesamten Sektor durch. Deshalb ist ein Mindestmaß an gemeinsamer Qualitätssicherung, verbunden mit entsprechenden Standards, unabdingbar.

Für die übergreifende Verbesserung der Qualitätssicherung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft werden folgende Bereiche als besonders relevant erachtet:

- Pflanzenschutzmittelkontaminationen in Ökoprodukten,
- Ökologische Lebensmittel und Gentechnik,
- Rückverfolgbarkeit und Warenflusskontrolle,
- Krisenmanagement.

Pflanzenschutzmittelkontaminationen in Öko-Produkten

Im Umgang mit Kontaminationen in Öko-Lebensmitteln bestehen noch immer große Unsicherheiten. Zum einen aufgrund der Verbrauchererwartung der absoluten Rückstandsfreiheit, aber auch aufgrund unterschiedlicher Auffassungen, wie ein Rückstandsfund u. a. rechtlich zu bewerten ist.

Je genauer die Analytik in den Laboren wird und je detaillierter und frequenter Öko-Produkte untersucht werden, desto mehr wird offenbar, dass durch die ubiquitäre Verbrei-

tung von chemisch-synthetischen Wirkstoffen, wie sie in der konventionellen Landwirtschaft eingesetzt werden, auch Öko-Produkte Spuren dieser Stoffe aufweisen.

Einige Landeskontrollbehörden und Untersuchungsämter neigen dazu, diese Analyseergebnisse heranzuziehen, um daran festzumachen, ob ein Produkt als Bio-Produkt gehandelt werden darf oder nicht, z. T. ohne die nötige Berücksichtigung des prozessorientierten Qualitätsbegriffs des Ökolandbaus. Dadurch, dass auch kleinste gefundene Spuren verfolgt und kommuniziert werden, entsteht für die direkt Betroffenen und die Branche insgesamt ein unangemessener Schaden.

Gelingt es nicht, transparente und praxisnahe Regelungen für ein bundesweit einheitliches Vorgehen bei der Beurteilung von Rückstandswerten zu finden, droht eine Lähmung des gesamten Öko-Marktes.

Im Kontext der Rückstandsproblematik geht es auch um die *Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen* für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft. Hier sind besonders die im Anhang III Nr. 9 der EU-Öko-Verordnung niedergelegten Kontrollvorschriften zu nennen, die einer Kommentierung bedürfen. Diese muss den Verordnungstext so auslegen, dass ein effizienter und wirkungsvoller Umgang mit Verdachtsfällen gewährleistet wird.

Ökologische Lebensmittel und Gentechnik

Ein vergleichbares und dennoch anders gelagertes Problem stellt die zunehmende Bedrohung dar, dass auch Ökoprodukte mit gentechnisch veränderten Organismen kontaminiert werden. Erste Fälle im Bereich von Soja-Bestandteilen in Futtermitteln sind bereits aufgetreten. Zudem fallen bereits jetzt erhebliche Mehrkosten für die betriebliche Qualitätssicherung der Gentechnikfreiheit bei Importen von Mais- und Soja-Produkten an. Sollte auch in Europa der flächenhafte Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen Einzug halten, werden sich diese Probleme schnell potenzieren. Von der Ökobranchen wurden bisher keine Konzepte entwickelt, wie mit dieser aktuellen Bedrohung umzugehen ist. Weder bei einzelnen Verbänden noch übergreifend.

Rückverfolgbarkeit und Warenflusskontrolle

Nicht nur durch die Etablierung eines neuen Systems zur Qualitätssicherung in der konventionellen Landwirtschaft (QS GmbH) und der Verschärfung der EU-Regelungen für die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln die alsbald in Kraft treten, entsteht für den Ökolandbau die Notwendigkeit, die eigenen Qualitätssicherungssysteme weiterzuentwickeln. Auch die Erfahrung mit Betrugsfällen, in denen Zertifikate gefälscht und in großen Mengen konventionell erzeugtes Getreide zu Ökogetreide umdeklariert wurde, machen deutlich, dass hier Handlungsbedarf besteht. Es muss in Zukunft möglich sein, so schwer zu erkennende Betrugsdelikte, wie das Austauschen von ökologisch erzeugtem Getreide minderere Backqualität durch konventionell erzeugtes Getreide hoher Backqualität, zu ver-

hindern. Eine effiziente Warenflusskontrolle und Herkunftssicherung ermöglicht nicht nur die Vermeidung von Betrugsfällen, sondern hilft auch beim Auffinden von Kontaminationsquellen. Die angespannte Marktlage erfordert, dass die Kosten und der Aufwand für die Warenflusskontrolle möglichst niedrig gehalten werden. Bestehende Bemühungen bei der Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung neuer Systeme der Marktteilnehmer müssen dabei berücksichtigt werden.

Krisenmanagement

Die unzureichenden Kommunikations- und Organisationsstrukturen der Branche wurden auch nach der bisher schwersten Herausforderung, die die Ökologische Lebensmittelwirtschaft zu bestehen hatte, den Vorgängen im Zusammenhang mit der Verseuchung von Ökogetreide mit Nitrofen in der Lagerhalle von Malchin, immer wieder vor neue Herausforderungen gestellt. Beispiele aus jüngerer Vergangenheit sind:

- Verseuchtes Futter, das zwar konventioneller Herkunft und Bestimmung war, dessen Hersteller in Belgien aber zufällig den Namen eines Deutschen Öko-Verbandes trug,
- Chlormequat-Rückstände in konventionellem und in Öko-Speisegetreide (Ökotest-Studie),
- Dioxinfunde in Öko-Futtermitteln.

Jede dieser Situationen hat deutlich werden lassen, dass die Branche noch nicht ausreichend Vorsorge getroffen hat. Es fehlt an Konzepten für eine Krisenkommunikation. Zwar sind in der Nachbereitung des Nitrofenskandals die Kommunikationspflichten zwischen Wirtschaft, Kontrollstellen und Behörden klarer beschrieben worden, dennoch gibt es weiterhin große Unsicherheiten bei den Wirtschaftsbeteiligten, wie eine Kommunikation solcher Problemfälle innerhalb der Branche und mit der Öffentlichkeit aussehen soll.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Austausch wichtiger und sensibler Informationen voraussetzt, dass zwischen den Beteiligten ein gewisses Vertrauen herrscht, was aber nicht durchweg der Fall ist. Der Aufbau verlässlicher Strukturen und transparenter Abläufe kann hier einen Beitrag leisten.

Jeder Lebensmittelskandal im Bereich der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft hat Folgen für deren Image beim Verbraucher. Die Frage, wie mit Informationen gegenüber der Öffentlichkeit umgegangen wird und ob es eine Diskrepanz zwischen den vermittelten Bildern und der Realität gibt, hat unmittelbaren Einfluss auf dieses Image und damit auf die Bereitschaft der Verbraucher, den Ökologischen Landbau durch ihre Kaufentscheidung zu unterstützen und auf die Bereitschaft der Politik, sich für seine Anliegen einzusetzen. Hier mangelt es an Konzepten, wie mit Öffentlichkeit umzugehen ist und auf welche Weise sich der Ökologische Landbau nach außen darstellen soll. Hierzu gab es bisher keine Verständigung zwischen den Akteuren. Entsprechende Konzepte zu diesen Fragen existieren nicht.

Erschwerend kommt hinzu, dass im Zuge der Ausdifferenzierung der Branche die Vorstellungen darüber, was Öko-Qualität ausmacht zunehmend divergieren.

1.2 Zielsetzung

Ziel des Vorhabens ist es, umsetzbare Konzepte für die Weiterentwicklung der Qualitätssicherung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zu erarbeiten. Dabei soll die gesamte Wertschöpfungskette einbezogen werden.

Ziel ist die enge Einbindung der Akteure der Branche im Rahmen des Projektes, sowohl bei der Konkretisierung der Fragestellung als auch bei der Lösungserarbeitung. Dazu sollen geeignete Kommunikationsstrukturen geschaffen werden. Dies soll die Gewähr geben, dass die erarbeiteten Konzepte große Aktualität und Anwendungsreife besitzen und damit von den Akteuren umgesetzt werden können.

Es wird eine Analyse der Kommunikations- und Organisationsstrukturen der Branche vorgenommen. Die Ergebnisse dieser Analyse fließen in die Projektumsetzung ein, um die zu erarbeiteten Konzepte darauf ausrichten zu können und die erfolgreiche Implementierung der Ergebnisse nach Projektende bestmöglich vorbereiten zu können.

Der Austausch mit anderen Projekten des Bundesprogramms Ökologischer Landbau, die verwandte Fragestellungen bearbeiten, soll gewährleisten, dass Wissenslücken erkannt, Doppelarbeit vermieden und der Wissenstransfer unterstützt wird.

Die Teilziele des Projektes

Die Verbesserung der Qualitätssicherung hängt in hohem Maße von einer Verbesserung der Kommunikations- und Organisationsstrukturen innerhalb der Branche ab. Andererseits ist es wesentlich, dass der rechtliche Rahmen geklärt und weiterentwickelt wird. Beides ist notwendig, um Konzepte zur Verbesserung der Qualitätssicherung innerhalb der Branche erarbeiten zu können.

Im Einzelnen ergeben sich daraus folgende Teilziele und Fragestellungen:

Organisations- und Kommunikationsstrukturen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft

- Analyse der bestehenden Organisations- und Kommunikationsstrukturen innerhalb der Branche,

- Aufdeckung von Lücken und Schwachstellen,
- Vorschläge zur Schließung der Lücken und Schwachstellen und Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Systeme.

Pflanzenschutzmittelkontaminationen in Öko-Lebensmitteln

- Die Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen, um Unsicherheiten zu klären, und somit den Akteuren einen berechenbareren Wirtschaftsrahmen zu geben.
- Die Kommentierung der im Anhang III Nr. 9 der EU-Öko-Verordnung niedergelegten Kontrollvorschriften zur Etablierung eines bundesweit einheitlichen Umgangs mit Rückstandsfunden. Die Empfehlungen für die Kontrollvorschriften sollen dabei so gestaltet sein, dass die Umsetzung des Ökologischen Landbaus nicht unmöglich gemacht wird, z. B. durch übermäßigen bürokratischen Aufwand, sondern tatsächlich die Effizienz der Kontrolle verbessern.
- Erarbeitung praxisnaher Vorschläge für die Vermeidung von Rückstandseinträgen (Kontaminationen) in die ökologische Erzeugung und Verarbeitung. Als Basis dafür werden Schwachstellenanalysen vorgenommen. Hierbei werden die Schnittstellen mit der konventionellen Landwirtschaft besonders berücksichtigt. Hierdurch soll ein Beitrag zur Verringerung der Rückstandseinträge in Öko-Produkten auf allen Stufen der Wertschöpfungskette geleistet werden.
- Die Ergebnisse der Projekte 02OE369 und 02OE370 des BÖL sollten, soweit sinnvoll, in die Projektbearbeitung einfließen. Sie endeten zum 31.01.2003.

Ökologischer Landbau und Gentechnik

- Erarbeitung von Vorschlägen zur Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen, die einen nachhaltigen Schutz der ökologischen Erzeugung ermöglichen sollen.
- Durch gentechnisch veränderte Organismen verursachte Rechtsunsicherheiten für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft sollen aufgearbeitet und geklärt werden.
- Als Form der Krisenprävention werden Vorschläge erarbeitet, wie das Vorhandensein unvermeidbarer oder zufälliger geringer Kontaminationen von Ökoprodukten mit manipulierten Organismen oder deren Derivaten den Käufern dieser Produkte vermittelt werden kann.
- Stärkung der Kompetenzen zum Thema Gentechnik innerhalb der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft.
- Der Austausch mit dem BÖL-Projekt 02OE072: „Praktikabilität des Kontrollverfahrens zum GVO-Verbot“.

Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung

- Erarbeitung von Vorschlägen für ein stufenübergreifendes Qualitätssicherungssystem, das von Verbänden und Unternehmen aufgegriffen und umgesetzt werden kann.
- Durchführung einer produktgruppenspezifischen Schwachstellenanalyse und Recherche bestehender Risikobereiche in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft.
- Die Recherche gesetzlicher und privatrechtlicher Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Ausgestaltung von Maßnahmen zur Warenrückverfolgbarkeit haben können, speziell der Artikel 18 der EU-Basisverordnung 178/2002.
- Analyse bestehender Warenrückverfolgbarkeitssysteme im In- und Ausland und die Prüfung von Synergieeffekten oder Nutzungspotenzialen in der deutschen Ökobranche.
- Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zur praktischen Umsetzung von Warenrückverfolgbarkeits- und Herkunftssicherungsmaßnahmen in Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft.
- Es sollte einen Austausch mit dem BÖL-Projekt 02OE215: „Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle nach VO (EG) 2092/91 und Einarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Zertifizierungs- und Kontrollsysteme im Bereich des Ökologischen Landbaus“ gegeben.

Krisenmanagementsystem

- Erarbeitung von Grundlagen für die sachgerechte, effiziente Verbraucheransprache in Krisenfällen und zur Krisenprophylaxe.
- Erarbeitung eines Konzepts für den kommunikativen Teil des Krisenmanagements.
- Abstimmung des Konzepts mit Akteuren der Branche.

Austausch mit anderen Projekten

Der im Projektverlauf durchgeführte Austausch mit anderen Projekten des Bundesprogramms Ökologischer Landbau diente dem Ziel, an bereits Erarbeitetes anzuknüpfen, soweit dies thematisch sinnvoll und vom Stand der bereits vorliegenden Ergebnisse geeignet ist.

Die Zielgruppen des Vorhabens sind:

- Verbände und Vereinigungen des Ökologischen Landbaus (Handel, Erzeugung, Verarbeitung); auch nicht verbandsgebundene Erzeuger, Händler, Verarbeiter sollen einbezogen werden.
- private und staatliche Kontrollinstanzen
- für den Ökologischen Landbau zuständige staatliche Stellen auf nationaler und europäischer Ebene.

2 Methodisches Vorgehen

2.1 Projektinhalte

Das Projekt hatte seine Schwerpunkte in den Bereichen Entwicklung, Erprobung und Wissenstransfer. Entwickelt wurden in erster Linie Konzepte zur Verbesserung der Qualitätssicherung. Die mit dem Projekt geschaffenen Strukturen der Organisation und Kommunikation wurden erprobt. Der Wissenstransfer erfolgte in zwei Richtungen: zum einen wurden die Ergebnisse in der Branche verbreitet und damit die Voraussetzung zur Anwendung der entwickelten Konzepte geschaffen. Zum anderen wurden dadurch praxisnahe Problemanalysen ermöglicht.

2.2 Projektstruktur

Die Konzeptentwicklung zur Weiterentwicklung der Qualitätssicherungssysteme und rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgte in den Projektbereichen: Gentechnik, Rückstände/Kontaminationen, Warenrückverfolgbarkeit/Herkunftssicherung und Krisenmanagement. Die Struktur des Projektes ist in Abbildung 2.2–1 dargestellt.

Das methodische Vorgehen zur Lösungserarbeitung war in den Bereichen Gentechnik, Rückstände und Warenrückverfolgbarkeit ähnlich:

- Fachgruppen dienten der fundierten Problemanalyse und Diskussion der Konzepte,
- Fachgutachten wurden an Branchenvertreter zur Erarbeitung von Konzepten vergeben,
- Rechtsgutachten dienten der Hinzuziehung anwaltlicher Kompetenz, sofern sie bei den Akteuren der Branche nicht vorhanden war,
- Workshops dienten zur breiteren Diskussion der Fachthemen und zum Wissenstransfer

Das Thema Organisations- und Kommunikationsstrukturen wurde als übergreifender Bereich bearbeitet. Grundlage der Analyse waren vor allem Expertengespräche und Interviews.

Eine dritte Art des Vorgehens lag darin, einzelverbandlich realisierte Maßnahmen mit Vorbildcharakter zur Verbesserung der Qualitätssicherung auch anderen Akteuren der Branche zugänglich zu machen. Dazu wurden alle Verbände der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft angefragt, eigene Konzepte zur Verfügung zu stellen und so umzuarbeiten, dass eine Übertragbarkeit gewährleistet ist. Die Ergebnisse wurden in das Kapitel Waren-

rückverfolgbarkeit eingearbeitet, da sie thematisch hier anzusiedeln sind. Das Krisenmanagementsystem entstand in ähnlicher Weise.

Die **Fachgruppen** waren mit den jeweiligen Experten aus Verbänden und Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft besetzt. Sie waren stufenübergreifend mit Vertretern aus Erzeugung, Verarbeitung und Handel sowie Forschung und Kontrollstellen besetzt. Die Fachgruppentreffen dienten einerseits der Problemanalyse. Andererseits bestand ihre Aufgabe in der Erarbeitung von Materialien und Konzepten für den Wissenstransfer in die Branche oder als Grundlage für die Materialerstellung. Ausarbeitungen und Gutachten der einzelnen Fachgruppenmitglieder oder anderer Experten wurden bei den Fachgruppentreffen eingehend diskutiert. Sie waren auch in die Vor- und Nachbereitung der Workshops eingebunden. Ein großer Teil der Fachgruppenarbeit geschah dezentral. Die Fachgruppentreffen dienten auch der Herstellung eines einheitlichen Wissensstandes und dem Wissenstransfer unter den Beteiligten. Um die Fachausschüsse zu besetzen, wurden alle Verbände der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft angeschrieben, mit dem Angebot und der Bitte Experten zur Mitarbeit zu entsenden. Allen Vorschlägen aus den Verbänden wurde entsprochen. Vorgeschlagen wurden auch freiberufliche Experten, Wissenschaftler und Vertreter von Kontrollstellen.

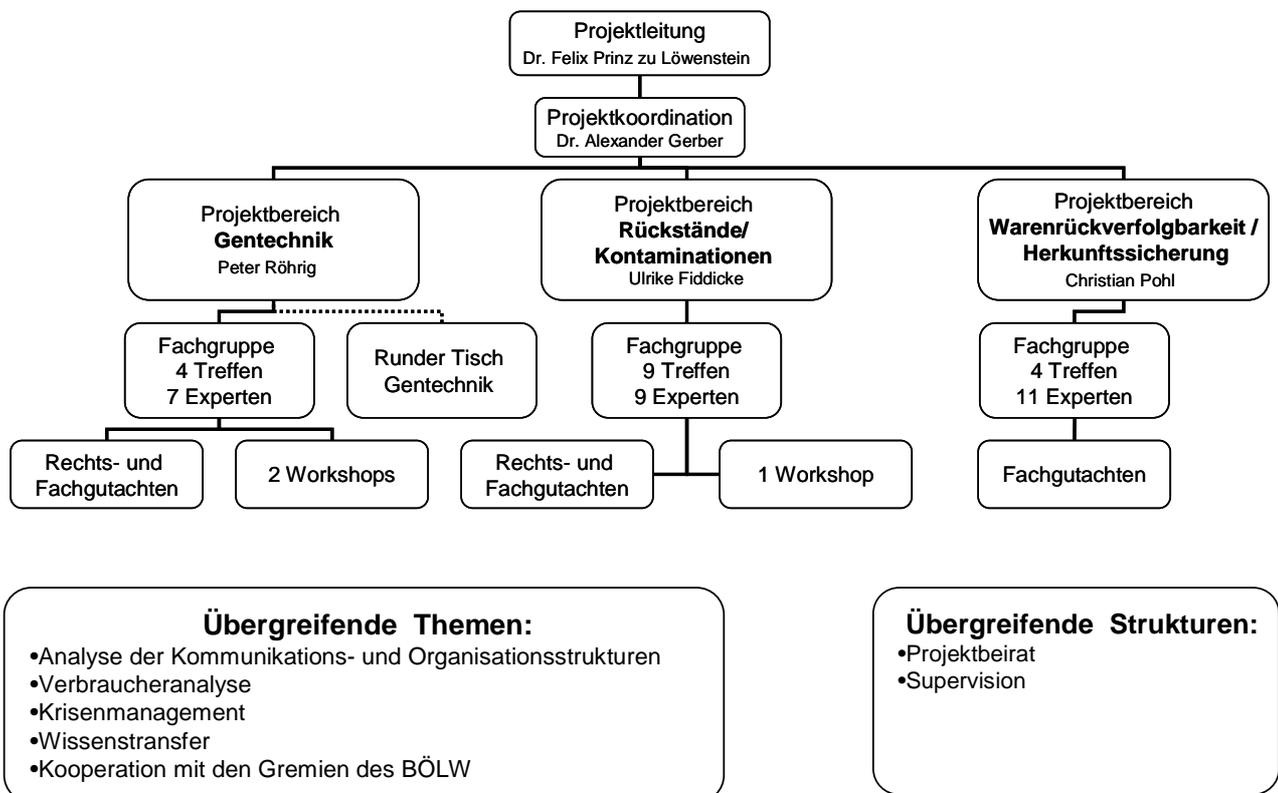


Abbildung 2.2-1: Projektstruktur

Im Bereich Gentechnik waren neben der Fachgruppe weitere Fachleute eingebunden, die sich im Rahmen des „Runden Tisches Gentechnik“ trafen. Diese Gentechnikexperten anderer gentechnikkritischer Organisationen wurden in die Diskussion der Konzepte zur Sicherung der gentechnikfreien Landwirtschaft eingebunden. Der Austausch mit diesen Experten stand vor dem Hintergrund, dass innerhalb der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft eine geringe Expertise auf Fachebene zur Gentechnik vorhanden ist.

In den **Workshops** wurden die in den Fachgruppen erarbeiteten Konzepte vorgestellt und mit Vertretern der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft diskutiert. Ziel war es, Probleme zu analysieren, den Wissenstransfer in die Branche herzustellen und die erarbeiteten Konzepte zu implementieren. Die Notwendigkeit für die Durchführung von Workshops ergab sich in jedem Projektbereich in unterschiedlichem Maße. Die Workshops wurden professionell moderiert.

Über die Workshops hinaus wurden alle Projektergebnisse auch in Fach- und Entscheidungsgremien des BÖLW eingespeist. Sie wurden dort diskutiert, einige der Konzepte wurden von den Gremien ausdrücklich empfohlen. Dadurch konnten neben den Fachleuten der Branche auch Schlüsselpersonen auf Entscheidungsebene einbezogen werden. Durch die Diskussion von Projektergebnissen in diesen Gremien, die nicht direkt zur Projektstruktur gehörten, fand ein Wissenstransfer mit der Zielgruppe statt. Damit wurden Aufgaben erfüllt, die ursprünglich den geplanten Workshops zugeordnet waren.

Auch die **Abschlusstagung** hatte Workshopcharakter. Neben der Vorstellung der Projektergebnisse stand die Diskussion erarbeiteter Konzepte im Mittelpunkt der Tagung.

Das in den Fachgruppen nicht oder wenig vorhandene Wissen zu rechtlichen Fragen wurde über die Vergabe von **Rechtsgutachten** eingeholt.

Ein bedeutender Teil der Konzept- und Lösungserarbeitung wurde durch Experten der Fachgruppen oder andere Spezialisten in Form von **Fachgutachten** erbracht. Das vorhandene Wissen konnte so optimal zur Lösungserarbeitung genutzt werden. Durch die angefertigten Fachgutachten konnten umfangreiche Recherchen, inhaltliche Ausarbeitungen und Vorbereitungen zu Projektergebnissen realisiert werden. In einigen Fällen wurden durch Fachgutachten fertige Projektergebnisse erbracht. Die Vergabe von Fachgutachten erfolgte durch Werkverträge.

Ein wissenschaftlicher **Projektbeirat** begleitete über den gesamten Zeitraum hinweg den Fortgang des Projekts. Vier Treffen dienten der Diskussion des Projektfortschritts und der Projektergebnisse. Im Ergebnis wurden Korrekturen an Teilzielen und Abläufen vorgenommen.

Mitglieder des Beirats:

- Prof. Dr. Stephan Dabbert (Universität Hohenheim)
- Dr. Peter Henning Feindt (Universität Hamburg)

- Prof. Dr. Uwe Jens Nagel (Humboldt-Universität zu Berlin)
- Dr. Rainer Oppermann (FAL Braunschweig, Institut für Ökologischen Landbau Trendhorst)
- Prof. Dr. Achim Spiller (Georg-August Universität Göttingen)

Prof. Dr. Nagel stand darüber hinaus dem Projektteam bei methodischen Fragen zur Projektdurchführung beratend zur Seite, um sicherzustellen, dass das Projekt nach wissenschaftlichen Kriterien durchgeführt wird. Durch regelmäßige Treffen und telefonische Kontakte wurden insbesondere Fragen zur Durchführung der Analyse der Kommunikations- und Organisationsstrukturen thematisiert.

Das Projektteam war in der besonderen Situation, sowohl als Forscher als auch Akteur in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft tätig zu sein. Regelmäßige **Supervisionssitzungen** reflektierten diese Situation, um damit verbundene Probleme, die die erfolgreiche Durchführung des Projektes gefährdeten, auszuräumen.

Die Mitarbeit der Akteure bei Fachgruppentreffen, wenn nötig auch bei deren Vor- und Nachbereitung und bei zwei der Workshops wurde über das Projekt vergütet. Bei den Fachgruppentreffen wurde eine Aufwandsentschädigung von 250 € brutto gezahlt² sowie die Reisekosten erstattet. Der Ort für die Treffen wurde so gewählt, dass An- und Abreise der Experten an einem Tag möglich war und ein insgesamt möglichst geringer Fahrkostenaufwand entstand. Bei Fach- und Rechtsgutachten wurden jeweils übliche Honorare gezahlt.

² Für Freiberufler liegt die Vergütung damit weit unterhalb normaler Honorarsätze, auch bei Angestellten werden damit nicht die vollen Arbeitgeberkosten erstattet. Damit wurde stets auch ein Eigenanteil in sehr unterschiedlicher Höhe von Akteuren eingebracht.

2.3 Projektablauf

Der transdisziplinäre Ansatz des Projektes setzte eine besondere Flexibilität bei Zieldefinition und Methodenwahl voraus, um auf Entwicklungen und Erkenntnisse eingehen zu können, die sich aus der Zusammenarbeit mit den Akteuren ergeben. Dieser wurde in enger Absprache mit dem Auftraggeber genutzt. In nachfolgender Tabelle 2.3-1 sind die ursprünglich geplanten Vorhaben den realisierten gegenübergestellt. Ein detaillierter Soll-/Ist-Vergleich ist zudem im Anhang dargestellt.

Tabelle 2.3-1: Geplante und realisierte Vorhaben im Projektablauf

	2002		2003												2004	
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2
Geplant																
Workshops	☼	☼	☼ ☼	☼	☼	☼	☼ ☼	☼	☼							
Fachgruppentreffen	☼	☼	☼													
Analyse der Ist-Situation	☼	☼	☼	☼	☼											
Wissenschaftlicher Beirat		☼			☼				☼			☼				
Abschlussstagung													☼			
Realisiert																
Workshops					☼		☼								☼	☼
Fachgruppentreffen		☼ ☼	☼	☼ ☼	☼ ☼	☼ ☼	☼ ☼	☼				☼ ☼	☼			
Analyse der Ist-Situation		☼	☼	☼	☼	☼	☼	☼	☼	☼	☼	☼	☼	☼		
Wissenschaftlicher Beirat			☼			☼			☼				☼			
Supervision							☼	☼			☼			☼	☼	☼
Abschlussstagung																☼
Analyse der Ist-Situation			☼	☼	☼		☼ ☼									
Rechtsgutachten	☼								☼		☼ ☼		☼	☼ ☼	☼	☼
Fachgutachten						☼ ☼	☼	☼ ☼		☼	☼	☼		☼ ☼ ☼	☼	☼ ☼

Zu Beginn des Projektes wurden die Fachgruppen initiiert. Dabei bewährte sich die stufenübergreifende Besetzung. Daher wurde auf die ursprünglich geplanten Fachgruppen zu Handel, Verarbeitung und Erzeugung verzichtet.

Die Dynamik der Problemanalyse, Wissenserarbeitung und Diskussion der Konzepte in den Fachgruppen machte deutlich, dass diese Arbeit wesentlich umfanglicher stattfinden musste als vermutet. Die Steigerung der Fachgruppentreffen von geplanten drei Treffen auf realisierte 15 geschah zu lasten der Workshops. Von den geplanten 12 Workshops wurden drei realisiert.

Die Ziele und Aufgaben der nicht durchgeführten Workshops wurden durch die Fachgruppenarbeit und Fachgutachten realisiert. Ausnahme ist das Thema „Teilbetriebsumstellungen“, das für einen Workshop vorgesehen war. Aufgrund des Arbeitsumfangs der übrigen Projektgebiete und der Einzelstellung des Themas konnte es, trotz seiner Aktualität, nicht bearbeitet werden.

Die geplanten Workshops zu Kommunikationsthemen fanden ebenfalls nicht statt. Grund war die Einschätzung des Projektteams, dass die Schlüsselakteure nicht in genügender Zahl diese Veranstaltungen besucht hätten. Die Treffen hätten mit Gremiensitzungen des BÖLW konkurriert. Die Gremien des BÖLW waren in die Kommunikationsflüsse stets eingebunden und somit über die Inhalte und den Ablauf des Projektes informiert. Ein weiterer wesentlicher Grund war die positive Bewertung der durch das Projekt geschaffenen Kommunikationswege und -plattformen. Diese wirkten vertrauensbildend und reduzierten damit die Notwendigkeit, das Kommunikationsthema gesondert zu behandeln.

Konfliktären Situationen in Fachgruppen wurden in Einzelfällen durch die Hinzuziehung einer externen Moderation begegnet.

Inhalte und Titel der Workshops wurden dem Erkenntnisgewinn aus der Fachgruppenarbeit angepasst. Der Wissenstransfer stand hierbei im Mittelpunkt. Die Fachreferenten hatten Leitungs- und Moderationsfunktion in den Fachgruppen inne. In die inhaltliche Vorbereitung waren auch die Experten der Branche eingebunden.

In Tabelle 2.3-2 ist die Zahl der Veranstaltungen in den Projektbereichen aufgeführt.

Die Projektsupervision startete mit Verzögerung im Mai 2003. Grund waren Unklarheiten bei der Beschreibung des Arbeitsauftrags an den Supervisor. Dies wurde zwischen Beirat, der BLE als Auftraggeber und dem Projektteam geklärt. Die Supervision fand in einem Rhythmus von ca. 6 - 8 Wochen statt. Aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen Projektteam und der ersten Supervisorin über die Art der Themenbearbeitung wurde nach einigen Sitzungen ein Wechsel notwendig.

Tabelle 2.3-2: Treffen in den Projektbereichen

	Fachgruppentreffen	Workshops
Rückstände	9	1
Gentechnik	4	2
Rückverfolgbarkeit	4	2 ³
Krisenmanagement	0	1 ⁴

Durch einen Personalwechsel in der Geschäftsführung des BÖLW war die Stelle des Projektkoordinators im Juli und August nicht besetzt. Die anfallenden Arbeiten wurden vom übrigen Projektteam übernommen.

Die Rechts- und Fachgutachten wurden nach Vorbereitung durch das Projektteam vor ihrer Vergabe mit der BLE abgestimmt. Grundlage der Themenwahl waren das Projektziel und die Problemanalyse im Rahmen der Fachgruppenarbeit. Alle Änderungen des Projektplans wurden mit der BLE und ggf. dem Projektbeirat abgestimmt.

2.4 Vorgehen bei der Ergebnisdarstellung

Das Projektdesign erforderte eine große Flexibilität bei der Wahl der Methoden und Gestaltung des Projektablaufes. Um die Änderungen im Projektablauf transparent und nachvollziehbar zu machen und Rückschlüsse zum realisierten Ablauf zu gestatten, erfolgt bei der folgenden Darstellung der Projektergebnisse zu jedem inhaltlichen Schwerpunkt eine Beschreibung des Projektprozesses. Grundlage dafür sind auch die Protokolle, die zu jedem Treffen im Rahmen des Projektes angefertigt wurden.

Die Auswertung der Projektergebnisse im Rahmen der Prozessbeschreibung erfolgt für jeden Projektbereich einzeln. Dabei werden die Stichworte Rahmenbedingungen, Vergabe der Gutachten, Charakterisierung des Themas, wirtschafts- und marktpolitische Eigeninteressen der eingebundenen Experten und der Prozess der Meinungsbildung aufgegriffen.

³ Eingehende Diskussion des erarbeiteten Konzepts auf der Abschlusstagung im Rahmen einer Arbeitsgruppe und auf einem separaten Workshop.

⁴ Eingehende Diskussion des erarbeiteten Konzepts auf der Abschlusstagung im Rahmen einer Arbeitsgruppe

3. Organisations- und Kommunikationsstrukturen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft

3.1 Problemstellung

Die Ausweitung des Biomarktes der letzten Jahre stellt neue Anforderungen an die Ökologische Lebensmittelwirtschaft. Während zahlreiche neue Akteure hinzugekommen sind, haben sich zwischen 2001 und 2002 übergeordnete Strukturen des privatrechtlich gewachsenen und organisierten Ökologischen Landbaus zunehmend aufgelöst. Dies hatte zur Folge, dass übergeordnete Fragestellungen nicht oder nur sehr eingeschränkt von der Branche bearbeitet und vollzogen wurden. Mit der Gründung des BÖLW im Jahre 2002 wurde eine neue Plattform geschaffen, die das Potential hat, diesen Defiziten begegnen zu können.

Um die Qualitätssicherung in der Branche entwickeln zu können, bedarf es der Kenntnis ihrer derzeitigen Strukturen. Bisher waren die Organisationsstrukturen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft jedoch kein Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.

3.2 Zielsetzung

Ziel dieses Projektbereiches ist es, die bestehenden Kommunikations- und Organisationsstrukturen innerhalb der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zu analysieren. Folgendes soll in diesem Zusammenhang erfasst werden:

- Welche Organisationen gibt es? Welche Akteure und Akteursgruppen repräsentieren sie? Wer sind Schlüsselakteure? Wo gibt es Lücken in den Organisationsstrukturen? An welchen Stellen können diese Strukturen verbessert werden?
- Die Ist-Analyse der Kommunikation allgemein: Wie sind die Akteure oder Akteursgruppen in bestehende Kommunikations-Netzwerke eingebunden? Wie erfolgt der Informationsfluss? Wie und mit welchen Mitteln werden Informationen ausgetauscht? Wo gibt es Lücken in den Kommunikationsstrukturen? An welchen Stellen können diese Strukturen verbessert werden?
- Organisation und Kommunikation in speziellen Situationen: Fragen zum Thema Qualitätssicherungssysteme im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement. Wie erfolgt die derzeitige Krisenkommunikation?

3.3 Methodisches Vorgehen

Für die Bearbeitung der Fragestellung wurden vier Formen des Zugriffs auf Informationen genutzt:

- Recherche im Internet und Zeitschriften,
- Leitfadengestützte Expertengespräche,
- Teilnehmende Beobachtung bei Veranstaltungen,
- Informelle Gespräche.

Alle genannten Verfahren wurden parallel durchgeführt. Zeitschriften- und Internetrecherche sowie die informellen Gespräche dienten vorrangig zur Erarbeitung der Organisationsstruktur, die Expertengespräche und teilnehmenden Beobachtungen dagegen der Informationsbeschaffung für die Bereiche Akteure / Schlüsselakteure / Kommunikationsflüsse.

Das Vorgehen im Einzelnen

Soweit möglich, wurden die Informationen zu den Organisationsstrukturen per Internet- und Literaturrecherchen erfasst. Die für die einzelnen Verbände und Organisationen zusammengestellten Ergebnisse wurden diesen mit der Bitte zugesandt, ggf. erforderliche Korrekturen einzufügen. Diese erfolgten teils schriftlich und teils im Gespräch. Alle neun Befragten antworteten auf die Anfrage. Angesprochen wurden, wenn vorhanden, die für Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Mitarbeiter, ansonsten die Geschäftsführer.

Die Expertengespräche dienten schwerpunktmäßig der Erfassung der Kommunikationsstrukturen und der Schlüsselakteure sowie der Validierung und Vertiefung der bei den Internetrecherchen gesammelten Informationen. Dazu wurde ein Interviewleitfaden erarbeitet, der situativ angepasst wurde (siehe Anhang). Zur Auswertung wurde anhand der Fragestellungen dieses Projektteils ein Kategoriensystem gebildet (siehe Anhang).

Bei der Auswahl der Experten für die Interviews waren folgende Gesichtspunkte von Bedeutung: Schlüsselperson, erwarteter Wissensgewinn bezogen auf bereits vorliegende Erkenntnisse und Zugriffsmöglichkeit.

Die Interviewpartner wurden zuerst telefonisch auf das Anliegen hin angesprochen. Alle potentiellen Gesprächspartner konnten für eine Zusage zum Interview gewonnen werden. Die Gespräche wurden in der BÖLW-Geschäftsstelle, im Büro der Interviewpartner, auf einer Messe oder per Telefon durchgeführt. Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend wörtlich transkribiert.

Die Auswertung der Interviews erfolgte anhand eines Kategoriensystems (siehe Anhang). Es wurde anhand der Ausgangsfragestellung erarbeitet.

In die Ergebnisse sind darüber hinaus Beobachtungen von Veranstaltungen und Treffen eingeflossen.

In die Auswertung flossen auch Erkenntnisse aus Expertengesprächen ein, denen der Leitfaden zwar zugrunde lag, aber nicht direkt im Gespräch angewendet wurde. Dies betrifft acht Gespräche mit Spitzenfunktionären und Unternehmenschefs der Branche. Grundlage der Auswertung sind hier Gedächtnisprotokolle.

3.4 Ergebnisse

Durch das Festschreiben gesetzlicher Regelungen für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft ist eine Verbandszugehörigkeit für Öko-Produzenten keine Markzugangsvoraussetzung mehr und ist daher entbehrlich geworden. Zahlreiche Wirtschaftsbeteiligte der Öko-Branche nutzen dies und sind somit nicht in die Interessenvertretung der Branche eingebunden.

Diese Entwicklung setzte in Deutschland mit dem Inkrafttreten der EU-Verordnung zum Ökologischen Landbau ein und hat in den letzten Jahren weiter angehalten. Während dieser Wandel anfangs vor allem bei den Landwirten auszumachen war, zählen zunehmend auch große Unternehmen der konventionellen Lebensmittelwirtschaft und des Handels zu der Gruppe von Akteuren, die nicht oder nur eingeschränkt in die berufsständische Vertretung der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft eingebunden sind. Diese Unternehmen zeichnen sich häufig dadurch aus, dass sie ‚Öko‘ nur als ein Segment ihrer Aktivitäten verstehen.

Während sich bis in die neunziger Jahre hinein die Akteure der Branche als „der Ökologische Landbau“ verstanden haben und jeder Teilnehmer sich in einem hohen Maß für die Entwicklung der gesamten Wertschöpfungskette verantwortlich fühlten, hat der Ausweitungs- und Differenzierungsprozess der letzten Jahre zu mehr Anonymität geführt. Am Markt setzen sich zu Zeiten des Angebotsüberhangs verstärkt die Interessen des Handels zu Lasten der Landwirte durch. Dadurch kommt es auch zu verschärften Auseinandersetzungen innerhalb der Branche (z. B. Milchstreik 2003).

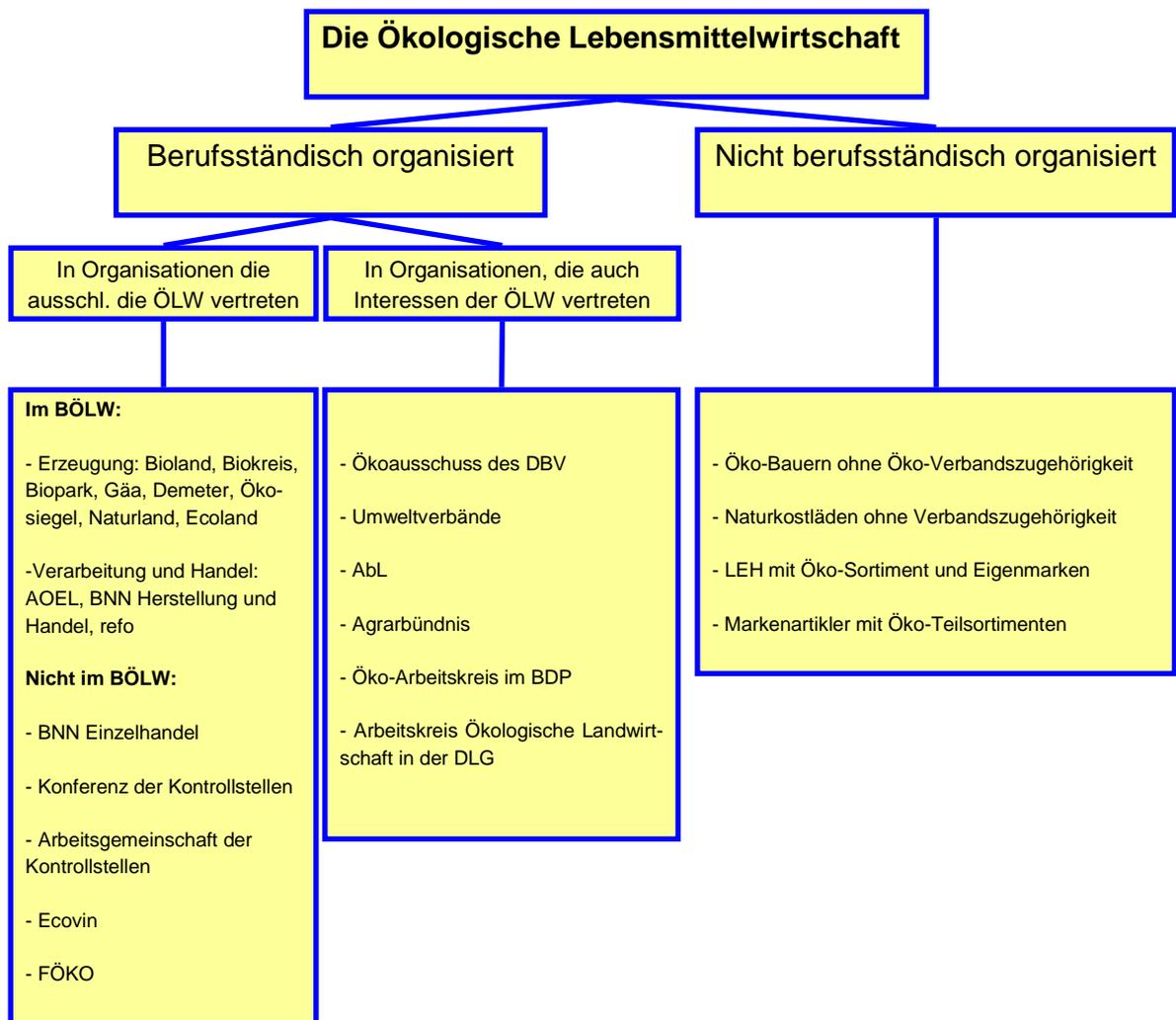


Abbildung 3.4-1: Organisation der Akteure der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft

3.4.1 Der Erzeugerbereich

Knapp 60 % aller Ökolandwirte gehören derzeit einem der Verbände an. Diese Betriebe haben eine überdurchschnittliche Flächenausstattung (siehe Abbildung 3.4-2) (BMVEL 2004, BÖLW 2004). Erfahrungen aus Österreich zeigen, dass Rück-Umsteller nur zu einem sehr geringen Anteil verbandlich gebunden sind. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass bei den in Verbänden organisierten Landwirten die Zahl der ausschließlich gewinnorientierten Umsteller geringer ist als bei den nicht organisierten Landwirten.

Vor allem Neu-Umsteller verzichten häufiger auf eine Verbandszugehörigkeit. Sehr selten wird jedoch auf eine einmal erworbene Verbandszugehörigkeit verzichtet, um dann weiter auf gesetzlichem Öko-Niveau zu wirtschaften.

2002 wurden 696.978 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche von 15.626 Betrieben ökologisch bewirtschaftet (BMVEL 2004). Auch in Folgejahren verzeichnen die Verbände einen Zuwachs an Betrieben und Flächen (BÖLW 2004).

An alle Erzeugerverbände sind auch Verarbeitungsunternehmen durch Lizenzverträge gebunden. Sie nutzen die Zeichen dieser Verbände und gehen Verpflichtungen ein über die Präferenz für die Rohware aus den entsprechenden Verbandsbetrieben. Ebenso sind sie verpflichtet, die Verarbeitungsrichtlinien der jeweiligen Verbände einzuhalten.

Landwirte aus den einzelnen Verbänden haben sich zu Erzeugergemeinschaften bzw. Genossenschaften zusammengeschlossen, über die sie ihre Rohware erfassen und vermarkten. Viele Landwirte treten als Direktvermarkter auf und nutzen als solche die Zeichen ihrer Verbände.

Alle Erzeugerverbände sind Mitglied des BÖLW, der die spezifischen berufsständischen Interessen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft auf Bundesebene vertritt.

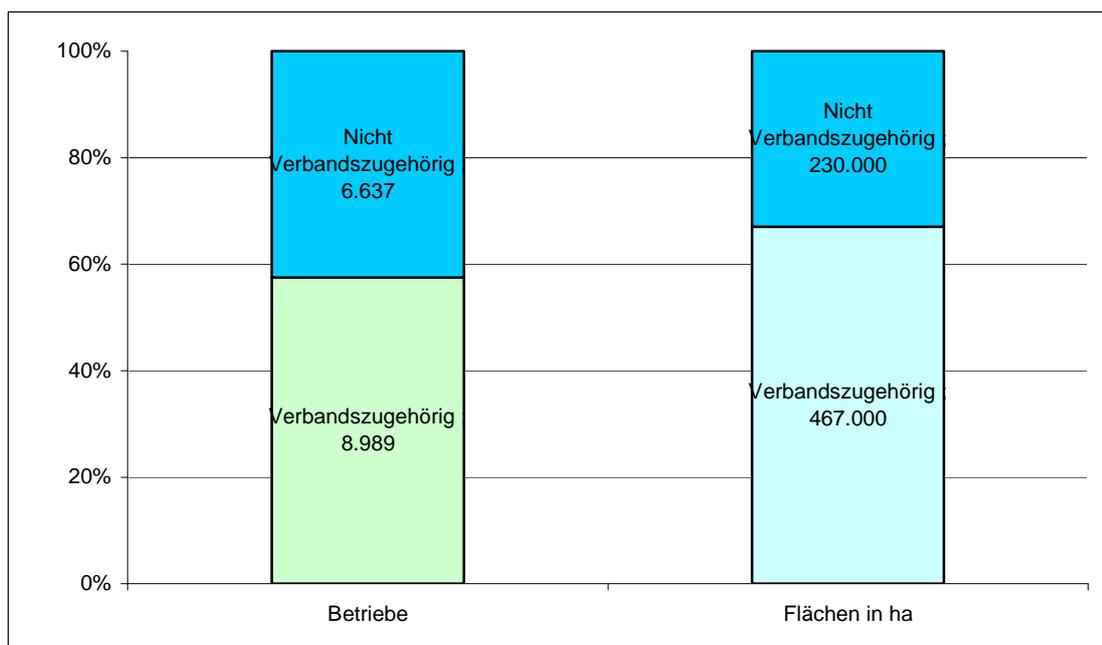


Abbildung 3.4-2: Ökologisch bewirtschaftete Flächen und Zahl der deutschen Ökolandbaubetriebe 2002 (BMVEL 2004)

Auch die **Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft** (AbL) vertritt u.a. die Interessen der bäuerlichen biologischen Landwirtschaft öffentlich. Ca. 70 % der in der AbL organisierten Landwirte sind Biobauern. Diese wiederum sind zum Teil zusätzlich in einem Öko-Anbauverband organisiert.

Auch der **Deutsche Bauernverband** (DBV) befasst sich mit der Ökologischen Landwirtschaft. Im DBV und in seinen Landesvereinigungen ist jeweils ein Arbeitskreis zum Thema Ökolandbau eingerichtet. Es ist zu vermuten, dass nicht alle Arbeitskreise tatsächlich

aktiv sind. In dem Öko-Ausschuss des DBV auf Bundesebene sitzen ausschließlich Vertreter, die ebenfalls einem Öko-Verband zugehörig sind. Es ist nicht zu erkennen, dass Ökobauern, die keinem Anbauverband angehören (sog. „EU-Bauern“) im DBV ihre spezifischen Interessen bündeln und aktiv vertreten. Es ist zu vermuten, dass ein großer Teil der Öko-Bauern Mitglied im DBV ist.

Im **Agrarbündnis** sind Verbände der Agraropposition vereint. Neben der AbL sind dies Umweltverbände, Organisationen aus der Entwicklungshilfe und einige Bio-Anbauverbände. Auch diese Vereinigung bezieht Stellung für die Interessen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft, vor allem durch die Herausgabe des Kritischen Agrarberichts (bspw. AGRARBÜNDNIS 2003).

Anliegen der Ökologischen Landwirtschaft werden auch von den **Umweltverbänden** wie NABU oder BUND vertreten. Diese sehen in ihm die am meisten geeignete Wirtschaftsform, Umweltschutzanliegen zu realisieren. Insbesondere bei Forderungen an die Agrarpolitik oder in der Diskussion um die Agro-Gentechnik gibt es weitgehende Meinungsähnlichkeit mit den Verbänden der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft.

In fast allen Bundesländern gibt es Zusammenschlüsse der regional tätigen Erzeugerverbände, die so ihre gemeinsamen Interessen gegenüber der jeweiligen Landesregierung und der zugehörigen Ämter und Behörden vertreten. Die Art der Zusammenschlüsse reicht von nicht formalisierten losen Vereinigungen bis hin zu eigenständigen Vereinen mit Angestellten.

3.4.2 Handel und Verarbeitung

Der Bereich Handel und Verarbeitung von Öko-Lebensmitteln wird durch die Vereinigungen **Bundesverband Naturkost Naturwaren Herstellung und Handel (BNN)**, den **Bundesverband Naturkost Naturwaren Einzelhandel** und die **Association ökologischer Lebensmittel Hersteller (AoeL)** vertreten. Wie auch bei der Erzeugung wird von diesen Verbänden nur ein Teil der Unternehmen repräsentiert. Die Öko-Großhändler, die im BNN Herstellung und Handel organisiert sind, wiesen ihren Umsatz 2002 mit knapp 500 Mio. € aus. Der Gesamtumsatz der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft wird von der ZMP für 2002 auf knapp 3 Mrd. € geschätzt (BNN-HERSTELLUNG UND HANDEL 2004, BÖLW 2004). Die AoeL gibt den Jahresumsatz der bei ihr organisierten Unternehmen mit 670 Mio € an.

Die Reformwarenhersteller sind im Verband der Reformwarenhersteller (VRH) organisiert. Bei den Reformwarenherstellern sind über die Markenzeichennutzung alle spezifischen Produzenten in die Organisation eingebunden. Bei den Reformwarenprodukten wird ein möglichst hoher Anteil an Erzeugnissen mit Öko-Kennzeichnung angestrebt.

In Bezug auf ökologische Produktionsschienen sind (konventionelle) Markenartikler, Handelsmarkenbetreiber sowie Verpackungs- und Abfüllunternehmen meistens nicht in eine spezifisch ökologische Interessenvertretung eingebunden. Teilweise ist eine indirekte Einbindung durch die Nutzung von Markenzeichen der Erzeugerverbände gegeben. Diese Unternehmen führen Öko-Produkte nur als eine unter anderen Produktgruppen. Alle Unternehmen dieser Gruppe gleichen sich darin, dass ihre wirtschaftliche Abhängigkeit von Öko-Produkten gering ist, da sie nur einen Teil ihrer Aktivitäten auf diese Produktionsschiene verwenden.

Der geringste Organisationsgrad ist im Bereich des Naturkost Einzelhandels zu finden. Von den ca. 2.200 Naturkostläden ist lediglich ein Sechstel (ca. 350) im BNN Einzelhandel organisiert. Bei den Reformhäusern sind über die Markenzeichennutzung alle ca. 2.700 Einzelhändler in verbandliche Strukturen eingebunden. Bio-Supermärkte, die im Einzelhandelsbereich ein überdurchschnittliches Wachstum aufweisen, sind zu einem geringen Teil in die Organisationsstrukturen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft eingebunden.

3.4.3 Die Struktur von Verbänden der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft im Einzelnen

Während die Verbände des Handels und der Verarbeitung durch das Profil ihrer Mitglieder relativ klar voneinander abzugrenzen sind, ist dies bei den **Erzeugerverbänden** nicht der Fall. Sie können auch als miteinander konkurrierende Warenzeichengruppen mit großen Unterschieden bei Profil, Größe und regionalen Schwerpunkten, Organisationsstruktur und Selbstverständnis verstanden werden. Eine Besonderheit ist, dass die Verbände auch öffentlichkeitswirksam politisch sehr aktiv sind, was bei gewerblichen Verbundgruppen in anderen Wirtschaftsbereichen so nicht vorzufinden ist.

Die große Heterogenität der Organisationsstrukturen der Erzeugervereinigungen wird in der Auflistung weiter unten deutlich. Die einzelverbandsspezifischen Ergebnisse der Erhebung sind im Anhang aufgeführt. Alle Verbände sind als Vereine organisiert, die teilweise als gemeinnützig anerkannt sind. Für wirtschaftliche Aktivitäten wie Erzeugergemeinschaften bestehen jeweils gesonderte Rechtskörper (GmbH, Genossenschaft, GbR).

In Tabelle 3.4.3-1 sind alle deutschen Erzeugerverbände aufgeführt.

Tabelle 3.4.3-1: Betriebszahlen und Flächen der Verbände des Ökologischen Landbaus in Deutschland (Stand 01.01.2004)

Verband	Mitglieder	Bewirtschaftete Fläche	Gründungs-jahr	Besonderheit
Bioland	4.498	181.257 ha	1971	größter Verband
Biokreis	569	13.550 ha	1979	Regionaler Schwerpunkt in Bayern, zunehmende Präsenz in weiteren Bundesländern
Biopark	659	133.409 ha	1991	sehr flächenstark, Schwerpunkt in Nord-Ostdeutschland
Demeter	1.327	51.991 ha	1924	Besonderer geisteswissenschaftlich begründeter Qualitätsanspruch, ältester Anbauverband
Ecoland	18	1.250 ha	1988	Regional im Hohenloher Land tätig, besonders Schweinehaltung
ECOVIN	200	950 ha	1985	Weinbau, in allen Deutschen Anbauregionen aktiv
GÄA	517	50.116 ha	1989	regionaler Schwerpunkt in Ostdeutschland, v.a. in Sachsen
Naturland	1.802	81.819 ha ⁵	1982	Auch Waldzertifizierung, international 35.000 Mitglieder (v.a. Kaffee, Tee etc.)
Ökosiegel	18	912 ha	1990	regional tätig in Niedersachsen, Auflösung des Verbandes 2004
Gesamt (1.1.2003)	9.566 (8.989)	515.254 ha (467.097) ha		

Die meisten Verbände sind sowohl regional als auch überregional organisiert: Die Verbände mit einem auf alle Bundesländer ausgedehnten Aktionsfeld sind Bioland, Naturland und Demeter.

Die überregionalen Strukturen der Erzeugerverbände weisen folgendes Spektrum auf:

Mitglieder: In der Regel sind die Mitglieder landwirtschaftliche Betriebe. Sie haben ihre Mitgliedschaft beim Bundesverband, gehören aber einer Landes- oder Regionalgliederung an. Wenn Landwirte in der regionalen Struktur Mitglied sind, so sind die regionalen Vereinigungen Mitglied der überregionalen Struktur. In einigen Erzeugerverbänden sind auch Verbraucher Mitglied.

⁵ zusätzlich 54.318 ha Waldfläche in Deutschland

Vorstand: hauptamtlich oder ehrenamtlich 1-17 Personen z. T. mit Beirat bzw. Aufsichtsrat

Entscheidungs- und Kontrollgremien: Delegiertenversammlung oder Hauptversammlung aller Mitglieder oder Vertreter der Regionalvereinigungen (teilweise Kombination möglich)

Bundesgeschäftsstellen: bis zu 15 Mitarbeiter

Aufgaben der überregionalen Struktur:

- Förderung und Weiterentwicklung des Ökologischen Landbaus
- Vertretung politischer Interessen auf Bundesebene, Werbung, Öffentlichkeitsarbeit, Herausgabe der Mitgliederzeitschrift
- Mitgliederbetreuung
- Betreuung der Landes- und Regionalverbände
- Weiterentwicklung der Richtlinien
- Vergabe, Schutz und Förderung des Markenzeichens (Lizenz)
- Qualitätssicherung, Organisation von Facharbeitskreisen
- Fortbildung

Über die Vereinsarbeit hinausgehend wurden von den Vereinigungen unterschiedliche Strukturen für die genannten Aufgaben geschaffen. Um das Spektrum deutlich zu machen, sei folgendes genannt:

- bis zu 17 Erzeugergemeinschaften / Vermarktungsgesellschaften je Verband, z. T. auch im Ausland.
- Aufgaben, die an Markt- oder Erzeugergenossenschaften abgegeben wurden: Erfassung, Qualitätssicherung, Disposition, Verarbeitung, Logistik und Beratung
- Beratungsringe
- Auslagerung der Zeichenverwaltung in eine GmbH
- eigener Verlag (Verbandszeitschrift und Bücher)
- Auslagerung des Marketings in eine GmbH
- eigene Forschungsaktivitäten
- Niederlassungen in anderen EU-Ländern und in Übersee

Die Vermarktungsorganisationen der Verbände vermarkten nicht nur Waren der eigenen Mitglieder. Soll Ware unter einem jeweils anderen Verbandszeichen vermarktet werden,

muss sie rezertifiziert werden, um sicher zu stellen, dass sie die geltenden Standards des Siegels erfüllt, unter dem sie weiter vermarktet werden soll. Teilweise werden unterschiedliche Preise für Verbandsware und Nichtverbandsware gezahlt.

Die Verbände sind bei verschiedenen Organisationen⁶ akkreditiert und dürfen nach deren Richtlinien zertifizieren. Dies ist von Bedeutung, wenn es um den Zugang zu Märkten geht, die nur bestimmte Zertifizierungen zulassen.

Bundesweit agierende Erzeugerverbände haben untergeordnete regionale Strukturen mit vier bis elf Regionalvereinigungen. Hier ist zumeist die Mitgliederbetreuung, die Beratung und Fortbildung der Landwirte und Verarbeiter angesiedelt. Ebenso besteht eine enge Verbindung zu den rechtlich selbständigen Erzeugergemeinschaften oder anderen Vermarktungseinrichtungen. Die politische Interessenvertretung auf Landesebene erfolgt ebenso von hier aus.

Die Anerkennungskommissionen, die aufgrund der Berichte der Kontrollstelle und teilweise auch nach Betriebsbesichtigungen durch Kollegen die Zertifizierung aussprechen (oder verweigern) arbeiten zum Teil zentral, zum Teil auf Ebene der regionalen Strukturen.

Organisationsform ist auch auf regionaler Ebene der eingetragene Verein. Dieser betreibt eine Geschäftsstelle, die mit bis zu 30 Mitarbeitern besetzt sein kann. Die Schätzung der Gesamtzahl der Mitarbeiter in den Verbänden des Ökologischen Landbaus kann hier nicht erfolgen, u. a. ist die Zuordnung und Finanzierung des Personals sehr unterschiedlich.

Nur die größeren, mitgliederstarken Verbände haben eine Personalstärke und entsprechend qualifizierte Mitarbeiter, die es grundsätzlich ermöglicht, die Breite der Fachfragen im Ökologischen Landbau zu bearbeiten und damit eine innovative Weiterentwicklung der Richtlinien und der Qualitätssicherung zu betreiben.

Im Bereich **Verarbeitung und Handel** von Ökoprodukten ist eine geringere Zahl an Akteuren zu verzeichnen als auf Seiten der landwirtschaftlichen Erzeugung. Dies spiegelt sich auch in den Verbandsstrukturen wieder. AoEL und BNN Herstellung und Handel vertreten ausschließlich die Interessen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft bei Verarbeitung und Handel. Während die AoEL vor allem größere Lebensmittelverarbeiter repräsentiert, vertritt der BNN Herstellung und Handel in erster Linie Unternehmen der traditionellen Naturkostbranche, wie z. B. den Naturkostgroßhandel und Naturkosthersteller.

BNN Herstellung und Handel und BNN Einzelhandel bildeten früher einen gemeinsamen Verband. Heute vertritt der BNN Einzelhandel selbstständig ca. 350 der ca. 2200 bestehenden Naturkosteinzehändler. Es gibt keine weitere Vereinigung, die sich den spezifischen Interessen des Naturkosteinzehandels annimmt.

⁶ Bspw. IFOAM, NOP (USA)

Alle Naturkosteinzelhändler sind über ihre Großhändler, die überwiegend im BNN Herstellung und Handel organisiert sind, in gewissem Umfang an das Kommunikationsnetzwerk der Branche angebunden.

Die **Öko-Kontrollstellen** sind in zwei Vereinigungen organisiert, zum einen in der Konferenz der Kontrollstellen (KdK, 18 Mitglieder) und zum anderen in der Arbeitsgemeinschaft der Kontrollstellen (5 Mitglieder). Die Kontrollstellen kontrollieren sowohl im Auftrag der Landesbehörden nach der EU-Öko-Verordnung, mitunter auch nach den jeweiligen Verbandsrichtlinien, sofern Sie dafür zertifiziert wurden.

3.4.4 Akteure und Akteursgruppen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft

Die Akteure der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft sind *primär* Unternehmer aus Landwirtschaft, Verarbeitung, Handel und Einzelhandel. Die Mitarbeiter in den jeweiligen Verbänden, den übergeordneten Zusammenschlüssen auf Landes- und Bundesebene und den Kontrollstellen können als *sekundärer* Bereich beschrieben werden. In einem *tertiären* Bereich befinden sich Dienstleister, Forschungseinrichtungen, Stiftungen und Mitarbeiter staatlicher Institutionen, die sich mit der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft befassen und dadurch in einem engen Verhältnis zu diesem Wirtschaftszweig stehen. Auch hier gibt es Verbände zur Interessenvertretung und Verbesserung des kollegialen Austauschs. Allerdings ist der Organisationsgrad dieser Verbände geringer als im primären bzw. sekundären Bereich.

Zur Bündelung ihrer spezifischen Interessen haben sich Teile der Unternehmen und Erzeugerbetriebe der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft in Verbänden zusammengeschlossen. Durch die staatliche Regelung des ökologischen Landbaus in der EU-Bio-Verordnung ist die Mitgliedschaft in einem Anbauverband nicht mehr zwingend erforderlich. Ein zunehmender Anteil an Neuumstellern wirtschaftet deshalb nach den EU-Richtlinien und tritt keinem der Verbände mehr bei. Diese Betriebe sparen sich zum Teil erhebliche Mitgliedsbeiträge, Zeichennutzungs-Gebühren und zusätzliche Einschränkungen durch die privatrechtlichen Richtlinien der Verbände. Andererseits verzichten sie so auf eine politische Vertretung ihrer Interessen, eine fachliche Beratung durch verbandseigene Berater, organisierten Austausch mit Berufskollegen und besonders auf eine Vermarktung ihrer Erzeugnisse durch Erzeugergemeinschaften.

Die politische Interessenvertretung für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft wird aus diesem Grund von den traditionellen Verbänden dieses Wirtschaftszweiges wahrgenommen. Diese sind, bis auf wenige Ausnahmen, im Spitzenverband des Sektors, dem BÖLW, organisiert.

3.4.5 Schlüsselakteure

Als wesentliche Indikatoren für Schlüsselakteure sind wirtschaftliche Potenz des Unternehmens oder Verbandes und die Stellung der jeweiligen Personen zu nennen. Darüber hinaus sind auch Engagement, Know-how und persönliche Verbindungen bei einzelnen Fragen von Bedeutung. Vertreter von Vereinigungen mit regionalem Schwerpunkt wie bspw. Biopark in Mecklenburg-Vorpommern und Gäa in Sachsen sind in ihren jeweiligen Schwerpunktländern Schlüsselakteure. Überregional sind es Vertreter der großen Verbände. Im Bereich der Erzeugerverbände ist die Zahl der Mitglieder von größerer Bedeutung als die repräsentierte Fläche auf die Stellung innerhalb der Branche.

Auf Verbandsebene sind Vorstände und Geschäftsführer die Schlüsselakteure. Weitere Schlüsselakteure bei Fachfragen sind auch die jeweiligen Experten in den Verbänden.

Schlüsselakteure sind auch besonders engagierte Unternehmer und Landwirte, auch ohne Mandatsträger zu sein.

Weitere Schlüsselakteure sind Vertreter des tertiären Bereichs, die die Meinungsbildung innerhalb der Branche und deren Interessenvertretung maßgeblich beeinflussen. Dies sind besonders engagierte und kompetente Einzelpersonlichkeiten aus der Forschung und Stiftungen, die in besonderem Maße den Ökologischen Landbau fördern.

3.4.6 Informationsweitergabe und Kommunikationsmittel

Zentrales Medium der Informationsweitergabe ist für die Branche die E-Mail. Abgesehen von Landwirten und Einzelhändlern ist dieses Medium bei Handels- und Verarbeitungsunternehmen sowie den Akteuren im sekundären und tertiären Bereich voll etabliert. Die Schlüsselakteure agieren gewohnt und selbstständig mit diesem Medium. Landwirte⁷ und Einzelhändler haben nur zum Teil einen Internetzugang. Hier sind Verbandszeitschriften (vor allem bei den Erzeugern) und werbefinanzierte Informationsdienste (vor allem bei den Einzelhändlern) Mittel der Informationsweitergabe. Genutzt werden auch Faxnachrichten. Die Ausstattung mit Faxgeräten ist im primären Bereich nahezu komplett gegeben. Es gibt keine zentralen Verteiler, die in der Lage sind, kurzfristig alle Bio-Einzelhändler und Öko-Landwirte zu erreichen.

⁷ Im Jahr 2000 hatten 25 % der 80.000 größeren landwirtschaftlichen Betriebe einen Internetanschluss (AGRIBUSINESS, 2000). Mittlerweile sind es ca. 80 % aller landwirtschaftlichen Betriebe.

Wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch, findet die Informationsweitergabe auch auf Messen, Tagungen, Weiterbildungsveranstaltungen, bei Telefonaten und informellen Gesprächen statt.

Für den Austausch zwischen den Landwirten gibt es – oft in regelmäßigen Abständen - verbandsspezifische regionale Treffen zu wechselnden Fachthemen.

Themen- und zielgruppenspezifisch zusammengestellte E-Mail-Verteiler sorgen bei Routineabläufen für den Informationsfluss. Sie sind ausgerichtet an den spezifischen Strukturen der Branche. Dabei ist die Informationspolitik der Verbände verschieden. Es ist sowohl ein zentralistisches als auch ein dezentralisiertes Umgehen mit Informationen vorzufinden. Von Seiten der Verbände werden Verbraucher überwiegend schriftlich angesprochen. Die Internetangebote für diese Zielgruppe sind unterschiedlich stark ausgebaut.

3.4.7 Einbindung in Kommunikationsnetzwerke

Die Kommunikationsnetzwerke sind an den Organisationsstrukturen der Branche ausgerichtet. Diese sind:

- auf EU- und internationaler Ebene in erster Linie die IFOAM. In Gründung befindet sich ein Europäischer Verband der Naturkost Einzelhändler. Ferner gibt es ein „European Office of organic processors and distributors“ in Brüssel.
- auf nationaler Ebene der BÖLW
- in fast allen Bundesländern Verbände der Anbauverbände, die hier die Interessen des Ökologischen Landbaus vertreten.
- regional und überregional die Verbände.

Mit der Auflösung der AGÖL in den Jahren 2001 und 2002 brachen auch übergreifende Kommunikationsnetzwerke zusammen. Es war eine Aufgabe des hier beschriebenen Projektes, überverbandlich neue Kommunikationsstrukturen und -plattformen auf Fachebene aufzubauen.

3.4.8 Lücken in den Organisations- und Kommunikationsstrukturen und deren Verbesserungen

In der sehr heterogenen und unzureichenden Verbandstruktur auf der einen Seite und den sehr knappen zur Verfügung stehenden Ressourcen auf der anderen Seite liegen die Hauptgründe für die bestehenden Mängel in der Organisations- und Kommunikationsstruktur der Branche.

Die Facharbeit innerhalb der Branche ist auf wenige Personen in einigen Verbänden verteilt. Dieser kleine Personenkreis ist für sehr weit gefächerte Themengebiete zuständig. Das hat zur Folge, dass nur die dringlichsten Aufgaben erledigt werden können und nur geringe Ressourcen für proaktives Agieren vorhanden sind. Gleichzeitig kommt ein großer Teil der Expertise auch den nicht organisierten Akteuren der Branche zugute, obwohl diese keinen Beitrag leisten, die dafür notwendigen Strukturen zu finanzieren. Ihre Einbindung in Verbände würde das Reaktions- und Entwicklungsvermögen der Branche erhöhen.

Für die Weiterentwicklung der Qualitätssicherung stehen den Verbänden zwei Instrumente zur Verfügung. Zum einen können durch Richtlinien und die Überprüfung ihrer Einhaltung durch die obligatorischen Verbandskontrollen bestimmte Standards durchgesetzt werden. Zum anderen besitzen die Verbände mit ihren Zeitschriften, Mitteilungsblättern und Beratungsnetzwerken Instrumente, um ihre Unternehmen und Betriebe zu informieren und zu motivieren, bestimmte QS-Maßnahmen anzuwenden. Da Richtlinienveränderungen von den Mitgliedern der Verbände votiert werden, kommt verbandsintern der Kommunikation besondere Bedeutung zu, um ein entsprechendes Commitment zu schaffen.

Über die Verbandsrichtlinien und Kommunikation der Verbände mit ihren Mitgliedern können insbesondere bei den Erzeugern Standards durchgesetzt werden, die die Qualität und die Qualitätssicherung von Bioprodukten verbessern und Defizite der EU-Öko-Verordnung, wie bspw. die Möglichkeit der Teilbetriebsumstellung, ausgleichen.

Zum Zeitpunkt der Gründung des BÖLW fehlten formelle Strukturen für den Austausch zwischen den Akteuren der Branche sowohl auf Fachebene als auch auf Leitungsebene.

Die Befragungsergebnisse lassen keine abschließende Einschätzung zu, wie die Kommunikation der Verbände mit ihren Mitgliedsunternehmen und Landwirten zu bewerten ist. Auf jeden Fall kommt den Verbänden große Bedeutung zu, wenn es darum geht, die Akzeptanz für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und deren Sicherung zu schaffen, die über die gesetzlichen Standards hinausgehen (vgl. Teilprojekt „100 % Bio-Fütterung“ im Materialband).

Die Frage der Krisenkommunikation wird im Kapitel 7 erläutert.

3.4.9 Anforderungen an die verbandsübergreifende Zusammenarbeit

Neben den Leitfaden-Interviews wurden für die Analyse der Ist-Situation auch Experten-gespräche mit den Vertretern der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft ausgewertet, die nicht ausschließlich unter dem expliziten Vorzeichen eines Interviews standen. Sie gaben vor allem Aufschluss über die jeweilige Verbandssituation, über die Anforderungen der Akteure an die Verbandslandschaft, über die Form verbandsübergreifender Zusammenarbeit und über die Aufgaben des BÖLW. Dabei zeigte sich, dass es ein sehr heterogenes Meinungsbild zu diesen Fragen gibt.

In der langjährigen Entwicklung der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft haben sich Konstellationen und Befindlichkeiten zwischen den Akteuren gebildet, die erheblichen Einfluss darauf haben, welche Strukturmodelle umsetzbar sind:

- Die Experten waren sich in dem grundsätzlichen Punkt einig, dass die Vielfalt der Verbandslandschaft in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft Ausdruck von Geschichte und unterschiedlichen Identitäten ist. Deshalb werden Fusionen – jedenfalls zwischen den großen Verbänden - von den meisten Befragten derzeit nicht für möglich gehalten. Sehr wohl wird aber die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und Angleichung von Standards als dringend notwendig gesehen.
- Die eigene Rolle und die Möglichkeiten gemeinsamer Aufgabenerledigung werden von den Vertretern der einzelnen Verbänden ebenfalls unterschiedlich beurteilt. Größere Verbände mit marktbedeutenden Markenzeichen sind in der Lage, beispielsweise umfassend Dienstleistungen und politische Aufgaben wahrzunehmen und nutzen dies zur Profilierung. Sie haben nur geringes Interesse an der Abgabe von Kompetenzen, verbandsübergreifenden Dienstleistungen oder der politischen Vertretung.
- Die Vertreter kleinerer Verbände und Unternehmensvertreter aus Handel und Verarbeitung sehen für sich und für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft insgesamt einen großen Nutzen in einer starken Interessensvertretung und in der Auslagerung und Bündelung bestimmter verbandsübergreifender Dienstleistungen.

Dementsprechend unterschiedlich sind auch die Erwartungen an den BÖLW. Die einen sehen ihn als Dachverband, der im Wesentlichen zwei Aufgaben hat: Er soll dort, wo dies unvermeidlich ist, gemeinsame Interessen vertreten. Dies ist z.B. unstrittig bei der Abgabe von Stellungnahmen zu aktuellen gesetzlichen Entwicklungen. Zweitens soll der Dachverband die Arbeit in den Mitgliedsverbänden stärken bspw. durch die Akquise von Mitteln, mit denen diese eigene Projekte durchführen können.

Die anderen hingegen sehen eine starke politische und auch öffentlichkeitswirksame Vertretung der gesamten Branche als zentrale Aufgabe eines starken Dachverbands. Seine zweite wichtige Aufgabe sei die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit zur verbandsübergreifen-

den Darstellung der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft und ihrer wichtigen Themen. Dies soll der übergreifenden Imagepflege von Bio-Produkten und der sachlichen – da von wirtschaftlichen Interessen Einzelner losgelösten – Information des Verbrauchers dienen. Die dritte Aufgabe wäre nach Ansicht der Experten die Erbringung von Dienstleistungen für die Mitglieder. Hierunter kann auch die Akquise von Mitteln für die Mitglieder fallen; ebenso aber auch die Durchführung von Projekten zu verbandsübergreifenden Themen oder die Erstellung bestimmter Informationsmaterialien oder Bildungsangebote. Insgesamt ist dies ein weites Feld und hängt in seiner Ausgestaltung eng mit den verfügbaren Ressourcen zusammen.

Dieser Wunsch nach einer starken Rolle des BÖLW gründet auf der Annahme, dass die Ökologische Lebensmittelbranche als insgesamt kleiner Sektor der Lebensmittelwirtschaft seine Kräfte stark bündeln muss und eine starke gemeinsame Interessensvertretung braucht, um in der Lage zu sein, die Branche bedeutsam voranzubringen. Die Mitgliedsgruppe mit dieser Ansicht sieht sich durch die bisherigen Erfahrungen mit dem BÖLW in dieser Meinung bestätigt.

Offen diskutiert wird die Frage der Mitgliedschaften. Das betrifft zum einen die Frage, ob der BÖLW ein Verband der Verbände bleiben soll, oder ob er auch Einzelmitgliedschaften zulässt. In der Beurteilung dieser Frage spielen selbstverständlich Eigeninteressen der Bestandessicherung von bestehenden Mitgliedsverbänden eine zentrale Rolle. Dann geht es um die Frage, inwiefern Unternehmen, die nur ein Teilsortiment in Bioqualität haben, als Mitglieder aufgenommen werden sollen. Mit der Mitgliederstruktur hängt auch die Frage der Finanzierung des Verbandes und der dadurch vorhandenen Ressourcen zusammen. Das Mindestmaß an notwendigen Ressourcen und als die unverzichtbare Kernaufgabe wird die politische Lobbyarbeit und Interessensvertretung gesehen.

Die Mitglieder des BÖLW befinden sich, sowohl was die Aufgaben und das Selbstverständnis des BÖLW als auch was die Mitgliederfrage angeht, in einem Prozess der Verständigung, der demnächst in einem Workshop fortgesetzt wird und dort zu Beschlussempfehlungen führen soll.

3.5 Prozessbeschreibung

Das Konzept des Projektes sah vor, in den ersten Wochen nach Projektstart die Analyse der Kommunikations- und Organisationsstrukturen abzuschließen. Dazu waren ursprünglich 25 Experteninterviews vorgesehen.

Ebenfalls zu Beginn des Projektes wurde mit der Initiierung der Fachgruppen die Arbeit an den anderen Themenfeldern begonnen.

Im Verlauf der ersten Projektwochen wurde deutlich, dass die Arbeit an den Themenfeldern sehr erfolgreich und damit auch arbeitsintensiv anlief. Das Projektteam kam in dieser Zeit zu der Einschätzung, dass gerade die Fachgruppenarbeit eine entscheidende Verbesserung der Kommunikationsstrukturen darstellt und daher wesentlich für die erfolgreiche Durchführung des Projektes sei. Auch konnte davon ausgegangen werden, durch eine erfolgreiche Fachgruppenarbeit die Akzeptanz des Projektes in der Branche zu erhöhen.

Zugunsten dieses Prozesses, der zur Erreichung der Projektziele nicht gefährdet werden sollte, wurde das Vorgehen im Bereich Kommunikations- und Organisationsstrukturen in Absprache mit dem Projektbeirat so angepasst, wie es im Ziel- und Methodenteil beschrieben wird.

Dass es nur wenige und überlastete Schlüsselakteure gibt, diese aber bereits im Rahmen von Bundesprogrammaktivitäten sehr oft Gegenstand von Befragungen waren und hier eine gewisse „Befragungsmüdigkeit“ zu erwarten war, sprach ebenfalls gegen das ursprünglich geplante Vorgehen.

3.5 Diskussion und Schlussfolgerungen

Auf allen Stufen der Wertschöpfung der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft existieren Organisationen und Interessenvertretungen. Ein großer Teil dieser Organisationen hat sich 2002 in einem Dachverband, dem BÖLW, zusammengeschlossen.

Auf Ebene der Landwirte, Händler und Verarbeiter ist ein bedeutender Teil der Unternehmen nicht in die öko-spezifische Vertretung eingebunden. Ihre Zahl steigt stärker als die Zahl der Mitglieder in den Öko-Verbänden.

Besonders Verarbeiter und Händler, die `Öko` nur als Teilbereich ihrer unternehmerischen Aktivitäten betreiben, zeigen geringe Bereitschaft zu einer Verbandsmitgliedschaft oder

zur Nutzung eines Verbandszeichens, was auch durch die mit einer Verbandsmitgliedschaft verbundenen hohen Kosten zu erklären ist.

Die Organisationsformen im Erzeugerbereich sind geprägt durch große Vielfalt, Heterogenität und Konkurrenz. Nur die größeren Verbände mit einem entsprechenden Beitragsaufkommen sind in der Lage, aus eigener Kraft die Weiterentwicklung der Qualitätssicherung und des Krisenmanagements in ihren Organisationen zu betreiben. Kleineren Verbänden kann dies nur über Kooperationen oder dem Aufgreifen von bestehenden Konzepten gelingen.

Die Verbesserung der Qualitätssicherung ist in den Verbänden nur eine Aufgabe unter vielen. Nur größere Verbände haben dafür eigene Mitarbeiter, die jeweils für sehr große Bereiche zuständig sind. In den nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Ressourcen wird ein wesentlicher Engpass zur stetigen Verbesserung der Qualitätssicherung und -Standards gesehen. Daher kommt Kooperation zwischen den Akteuren besondere Bedeutung zu, um Synergien nutzen zu können. Die Konkurrenzsituation der Beteiligten und das unterschiedliche Maß an Input, was geleistet wird, verhindert dieses gemeinsame Vorgehen zumeist. Das hier beschriebene Projekt hat einen Weg aufgezeigt, wie dennoch die Entwicklung der gesamten Branche ermöglicht werden kann.

Die Kommunikationsstrukturen in der Branche sind an den Organisationsstrukturen ausgerichtet. Als Informationsmedium wird bei größeren Unternehmen und in den Verbänden hauptsächlich E-Mail und Internet genutzt. Bei Landwirten und Einzelhändlern sind papiergebundene Formen des Informationsaustausches üblich, da nur ein Teil dieser Gruppe Internetzugang hat. Nicht verbandsgebundene Unternehmen sind nicht direkt in die Informationsflüsse der Branche eingebunden.

Durch den unvollständigen Organisationsgrad bei Landwirten und Einzelhändlern erreichen die etablierten Kommunikationswege stets nur einen Teil der Akteure. Dies schwächt die Branche in Krisenfällen, da hier die Informationsflüsse zu den Einzelhändlern und von den Landwirten nicht gegeben sind. Es macht Krisen schwerer zu handhaben. Auch in der Vielfalt und Heterogenität der Strukturen liegt begründet, dass es nicht möglich ist, alle Unternehmen der Branche im Krisenfall kurzfristig zu informieren.

Das Fehlen einer übergreifenden Struktur in den zwei Jahren vor der Gründung des BÖLW hat dazu geführt, dass kein umfassender Austausch zwischen den Verbänden der Branche stattgefunden hat. Problematisch wirkte dies aus folgenden Gründen:

- Der Einfluss der Branche auf ihre Rahmenbedingungen, wie sie bspw. in der EU-Öko-Verordnung festgeschrieben sind sank.
- Der Austausch unter den wenigen Fachleuten der Branche zu übergreifenden Themen stockte. Dadurch kam es zu Doppelarbeit und einer insgesamt geringeren Effizienz. Hinzu kam der von den Akteuren beschriebene Ressourcenmangel, der es nicht erlaubte, alle als notwendig erkannten Themen adäquat zu bearbeiten.

Verbunden mit dem Aufbau neuer Kommunikations- und Organisationsstrukturen, die diese Defizite beheben können, sind die Erwartungen an den jungen Verband. Sie sind ebenso heterogen wie die Struktur der Mitglieder. Hier befindet sich die Branche in einem Klärungsprozess.

Das hier beschriebene Projekt schuf überverbandlich neue Kommunikationsstrukturen auf Fachebene, die von den Akteuren der Branche angenommen wurden. Aus eigener Kraft ist die Branche derzeit nicht in der Lage, sie in dieser Form fortzuführen, wenngleich die Notwendigkeit dazu gesehen wird.

Neben dem Aufbau einer gemeinsamen Plattform der bestehenden Verbände ist es eine große Herausforderung für die privatrechtlich organisierte Ökologische Lebensmittelwirtschaft, potentielle Mitglieder in die Organisationsstrukturen einzubinden. Geschieht dies nicht, ist es möglich, dass zunehmend andere Organisationen, die nicht ausschließlich die Interessen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft vertreten, sich offensiver Öko-Themen annehmen. Dennoch ist es so, dass die wichtigsten und motiviertesten Akteure in die Strukturen eingebunden sind

Durch die Nichteinbindung zahlreicher Landwirte in die Verbände ist es eine besondere Herausforderung für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft, branchenweit höhere Qualitätsstandards durchzusetzen. Dies kann nur durch Änderungen der EU-Öko-Verordnung erreicht werden.

Ein wesentlicher Schlüssel für die Verbesserung der Qualitätssicherung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft liegt in der Stärkung der verbandsübergreifenden Facharbeit. Hier können Synergien geschaffen und die geringe Zahl der Akteure entlastet werden. Fundament auf eine fundierte Facharbeit, die begleitet sein muss von Maßnahmen des Wissenstransfers in Richtung Entscheidungsträger als auch in Richtung Unternehmen, können die Standards der Branche angehoben werden.

Durch die Stärkung des Know-how in den Verbänden und von Vermarktungswegen, die Verbandswaren nachfragen, können die Erzeugerverbände attraktiver gemacht werden für nichtverbandsgebundene Landwirte. Durch ihr Wachstum werden sie auch in die Lage versetzt, Fragen der Qualitätssicherung und des Krisenmanagements intensiver zu bearbeiten.

Die bestehenden Konfliktpotentiale innerhalb der Wertschöpfungskette können durch Strukturen abgemildert werden, die es erlauben, die jeweiligen Probleme bereits auf Fachebene zu diskutieren und zu klären und somit dazu beitragen, das Verständnis für die jeweils anderen Standpunkte zu entwickeln. Dies wirkt vertrauensbildend innerhalb der Branche und bereitet sachlich fundierte Entscheidungen auf verbandspolitischer Ebene vor.

4 Kontamination ökologischer Produkte mit Pflanzenschutzmitteln

4.1 Problemstellung

Im Ökologischen Landbau ist die Verwendung chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel (PSM), wie sie in der konventionellen Landwirtschaft verwendet werden, verboten. Bei Analysen von Öko-Lebensmitteln werden dennoch in Einzelfällen Kontaminationen mit PSM gefunden, was immer wieder Anlass zur Diskussion gibt. Untersuchungen haben ergeben, dass Bio-Produkte weitaus geringere Belastungen mit chemisch-synthetischen PSM aufweisen als konventionelle Produkte (VELIMIROV, A; MÜLLER, W., 2003). Durchschnittlich 95 % der Bio-Produkte sind rückstandsfrei (CUVA-Stuttgart, 2003). Die Ursachen für die Belastung der restlichen 5 % können vielfältig sein. Entweder können sie ein Hinweis auf Schwachstellen im Prozess der Wertschöpfung oder auf Betrug, z. B. durch Umdeklaration konventioneller Ware sein. Diese verschiedenen Ursachen haben in letzter Zeit zu unterschiedlichen Interpretationen von Rückstandsfunden bei einzelnen Landeskontrollbehörden geführt, z. T. musste Ware mit Rückstandswerten im Spurenbereich vom Markt genommen werden.

Die EU-Öko-Verordnung ist, wie der Ökologische Landbau in seinem Selbstverständnis, auf den Prozess der Erzeugung ausgerichtet, dieser ist maßgeblich für die Kennzeichnung. Danach dürfen Rückstandsanalysen nicht über die Zertifizierung eines Produktes als Bio-Produkt entscheiden, solange nicht die Werte der Rückstandshöchstmengen-Verordnung überschritten sind oder Betrug die Ursache für die Belastung ist. Kontrollbehörden und Lebensmitteluntersuchungsbehörden bemessen die Qualität eines Produktes maßgeblich mittels Einzelanalysen erwünschter und unerwünschter Inhaltsstoffe, z. T. ohne die Ursachen für die Rückstandswerte zu berücksichtigen. Durch die Kommunikation von Beanstandungen von Bio-Produkten mit Werten weit unterhalb der Rückstandshöchstmengen-Verordnung in die Öffentlichkeit entsteht für die direkt Betroffenen und die Branche insgesamt ein unangemessener Schaden. Die unterschiedliche Interpretation der EU-Öko-Verordnung in den einzelnen Bundesländern führt zu Wettbewerbsverzerrungen und unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Das zeigt die Notwendigkeit für eine bundesweite Angleichung und damit Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und einen sichereren wirtschaftlichen Rahmen für den Ökologischen Landbau.

Da die Ursachen einer Rückstandsbelastung von Bio-Produkten auch ein Hinweis auf Schwachstellen im Prozess der Wertschöpfung sein können, ist es notwendig, Schwachstellen in der Produktion und Verarbeitung von Bio-Produkten aufzudecken und für die Praxis Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Eine weitere Minimierung von Kontaminationen ist ein Beitrag zur Verbesserung der Produktqualität und damit, bei entsprechender Kommunikation, zur Erhöhung des Verbrauchervertrauens.

Das Thema Rückstände und Kontaminationen wurde bisher in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft nicht als Problem der gesamten Wertschöpfungskette behandelt. Die Lebensmittelkandale der Bio-Branche standen so gut wie immer im Zusammenhang mit Rückständen von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln.

4.2 Zielsetzung

Ziel dieses Projektbereiches war es, den Erzeugern und Verarbeitern von ökologischen Lebensmitteln durch die Überprüfung rechtlicher Rahmenbedingungen einen sichereren Wirtschaftsrahmen zu geben. Die Überarbeitung der im Anhang III Nr. 9 der EU-Öko-Verordnung niedergelegten Kontrollvorschriften sollte in einer Kommentierung resultieren, die für einen bundesweit einheitlichen Umgang mit Rückstandsfunden hilfreich wäre. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Empfehlungen für die Kontrollvorschriften die Umsetzung des Ökologischen Landbaus nicht z. B. durch übermäßigen bürokratischen Aufwand eher unmöglich machen würden, sondern tatsächlich die Effizienz der Kontrolle verbessern.

Neben der Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen war es ein weiteres Ziel, praxisnahe Vorschläge für die Vermeidung von Rückstandseinträgen (Kontaminationen) bei der Erzeugung und Verarbeitung ökologischer Lebensmittel zu erarbeiten. Das sollte auf der Basis von Schwachstellenanalysen für den Eintrag von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln aus dem konventionellen Bereich in die Kette der ökologischen Lebensmittelproduktion und Verarbeitung geschehen. Im Rahmen dieses Projektes erfolgte diese Analyse durch die Prüfung bisher vorhandener Literatur und aufgrund der Erfahrung der Fachgruppenmitglieder. Eine Prüfung vor Ort in den Betrieben konnte nicht erfolgen.

Mit Hilfe der Schwachstellenanalyse und daraus abgeleiteten Empfehlungen zur Minimierung des Pflanzenschutzmitteleintrags bei der Erzeugung und Verarbeitung ökologischer Lebensmittel soll ein Beitrag zur Qualitätsverbesserung in Bezug auf den Rückstandsgehalt biologischer Produkte und der stufenübergreifenden Qualitätssicherung geleistet werden.

4.3 Methodisches Vorgehen

Um die Probleme des Ökologischen Landbaus mit Rückständen bzw. Kontaminationen von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln zunächst einmal zu benennen und im Anschluss daran an die Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten gehen zu können, wurde im Dezember 2002 eine Gruppe von zunächst sieben Experten der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft gegründet. Die Mitglieder waren bereits lange mit dem Problem der Rückstände beschäftigt, bisher aber ohne den organisatorischen Rahmen für eine zielgerichtete Zusammenarbeit. Die Fachgruppe bildeten Dr. Alexander Beck (AoeL), Dr. Jochen Leopold (Forschungsring, Demeter), Rolf Mäder (FiBL Deutschland), Dr. Sylvia Mahnke-Plesker (BNN Herstellung und Handel), Alexander Maier (Firma Hipp), Martin Rombach (KdK) und Gerald Wehde (Bioland Mitte). Im September 2003 kamen noch zwei weitere Experten, Jörg Große-Lochtmann (Naturland Marktgesellschaft) und Hans-Jürgen Wedemeyer (neufarm) hinzu. In dieser Fachgruppe waren somit Erzeugung, Verarbeitung, Handel, Kontrolle und Forschung vertreten. Die Fachgruppe traf sich von Dezember 2002 bis Oktober 2003 insgesamt 9 Mal, in unterschiedlicher Besetzung.

Aufgabe der Fachgruppe war es, Fachgutachten vorzubereiten und zu diskutieren, die gesteckten Ziele zu überprüfen und den Erfordernissen und Möglichkeiten anzupassen sowie einen Workshop vor- und nachzubereiten. Zur Wissensangleichung innerhalb der Fachgruppe wurden vertiefende Referate der entsprechenden Experten gehalten.

Notwendige Fachgutachten wurden nach Möglichkeit innerhalb der Fachgruppe vergeben. Zum Teil war die Verpflichtung externer Gutachter notwendig. Externe Gutachter wurden zumeist aufgrund von Empfehlungen aus der Fachgruppe ausgewählt. Die Organisation und Moderation der Treffen und die Führung der Fachgruppe lag bei der zuständigen Projektverantwortlichen.

Um die Themen der Fachgruppe mit einem größeren Kreis von Experten diskutieren und vertiefen zu können und um nicht in der Fachgruppe vertretene Verbände und weitere Akteure des Ökologischen Landbaus und angrenzender Bereiche einzubinden, wurde im März 2003 ein zweitägiger Workshop veranstaltet. Hierbei wurden vier Themenbereiche aufgegriffen, die sich als wesentliche Schwerpunkte in den vorangegangenen Fachgruppentreffen herausgestellt hatten. Diese Themen (Rechtliche Rahmenbedingungen durch Anhang III Nr. 9, Gute Fachliche Praxis der Erzeugung und der Verarbeitung ökologischer Produkte und die Verbrauchererwartung hinsichtlich der Rückstandsbelastung) wurden zunächst durch Referenten aus der Fachgruppe in einem Übersichtsreferat kurz vorgestellt und anschließend in Arbeitsgruppen mit insgesamt 25 Teilnehmern aus den Verbänden und weiteren Experten diskutiert. In einer gemeinsamen Plenumsdiskussion wurde das weitere Vorgehen mit diesen unterschiedlichen Themen herausgearbeitet.

Die Weiterführung und Nachbereitung der Workshopthemen erfolgte in der Fachgruppe, aufgeteilt auf verschiedene Treffen. Weitere Workshops wurden nicht veranstaltet.

Am Ende der Diskussion über ein Thema (z. T. waren hierzu mehrere Arbeitsgänge notwendig, schriftliche und telefonische Abstimmungen) stand entweder ein fertiges Gutachten oder ein gemeinsamer Entwurf der Fachgruppe. Handelte es sich dabei um ein Thema, das auch im Namen des BÖLW veröffentlicht werden sollte (z.B. die Kommentierung von Anhang III Nr. 9), wurde der gemeinsame Entwurf mit den Gremien des BÖLW abgestimmt.

4.4 Ergebnisse

4.4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Rechtliche Rahmenbedingungen für den Ökologischen Landbau haben einerseits einen stufenübergreifenden Charakter - d. h. sie beeinflussen sowohl die Erzeugung als auch die Verarbeitung und den Handel - und sind andererseits eine wesentliche Voraussetzung für die Kommunikation mit den Behörden. Da es gerade in letzter Zeit in Bezug auf die Handhabung von Rückstandsfunden chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel in Bio-Lebensmitteln durch einzelne Landesbehörden erhebliche Probleme gab, stand für die Fachgruppe zunächst die Erstellung eines Entwurfes für eine „**Kommentierung von Anhang III Nr. 9 der EU-Öko-Verordnung**“ (s. Materialband 1.1) im Vordergrund ihrer Arbeit.

Der Anhang III Nr. 9 der EU-Öko-Verordnung beschreibt die Mindestkontrollanforderungen für Verarbeitungsunternehmen. Er beinhaltet, dass ein Unternehmen bereits bei einem Verdacht, dass ein zu verarbeitendes Produkt nicht verordnungskonform sein könnte, unverzüglich die zuständige Kontrollstelle zu benachrichtigen hat und die betroffenen Produkte nicht mehr als Bio-Produkte gehandelt oder weiterverarbeitet werden dürfen. Dazu sind entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Eine Weiterverarbeitung ist erst dann möglich, wenn die Zweifel an der Nicht-Verordnungskonformität ausgeräumt sind. Das bedeutet für die Unternehmen einen besonderen Härtefall, da im Anhang III Nr. 9 nicht erklärt wird, was ein Verdacht ist und durch was er ausgelöst werden kann. Gerade in Bezug auf Kontaminationen hat sich das als problematisch erwiesen, da von einzelnen Landesbehörden der BNN-Orientierungswert von 0,01 mg/kg als einzuhaltender Grenzwert für konventionelle Pflanzenschutzmittelrückstände für Bio-Produkte angesetzt und Ware ab diesem Wert gesperrt wurde, obwohl es dafür keine rechtliche Handhabung gab. Beim Orientierungswert handelt es sich um eine privatwirtschaftliche Vereinbarung zwischen den Mitgliedern des BNN Herstellung und Handel, die Ware bzw. Produkte mit Rückstandswerten oberhalb dieses Wertes einschließlich eines Streubereiches von 60 % zunächst nicht weiter vermarkten, sondern die Ware sperren und zunächst die Ursache für diese Werte suchen. Eine Freigabe der Ware erfolgt in Abhängigkeit von diesem Untersuchungsergebnis.

Ein weiterer Schwachpunkt des Anhang III Nr. 9 ist, dass die Ware erst wieder verarbeitet werden darf, wenn die Zweifel ausgeräumt sind. Bisher ist hierfür keine zeitliche Begrenzung angegeben, was unter Umständen langwierige Ursachenuntersuchungen zur Folge haben kann. Es hat Fälle gegeben, bei denen nach mehr als einem halben Jahr die Ursache einer Kontamination noch immer nicht geklärt war. Da die Ware die ganze Zeit gesperrt blieb, gab es neben dem finanziellen Verlust auch einen enormen Image- bzw. Vertrauensverlust für den betroffenen Unternehmer und damit auch eine Existenzgefährdung.

Nach der Diskussion der Entwürfe für die Kommentierung von Anhang III Nr. 9 in der Fachgruppe und auf dem Workshop enthält die endgültige Kommentierung jeweils eine Erläuterung auslegbarer Begriffe (Beispiel: „Auffassung“ bedeutet „sichere Erkenntnis haben“). Desweiteren werden Anhaltspunkte für Verdachtsmomente gegeben (z. B. Aussehen, Etikettenreste, Unterschreitung von üblichen Marktpreisen, Feststellung von Rückstandswerten etc.). Die Kommentierung hebt die Bedeutung der Unternehmen hervor. Zunächst sollen sie intensive interne Recherchen durchführen können. Die unverzügliche Meldung an die zuständige Kontrollstelle muss erst innerhalb von maximal 2 Wochen erfolgen, wenn aussagekräftige Beweise vorliegen. Für die Ausräumung der Zweifel muss auch die Kontrollstelle ihr umfassendes Fachwissen zur Verfügung stellen und möglichst rasch zu einer Aufklärung kommen. Hierfür soll die Kontrollstelle eine Frist festlegen, die im Rahmen von 2-3 Wochen liegt, um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Das Fachwissen der Kontrollstelle ist wichtig, damit, wie z. T. geschehen, Produkte mit Rückstandswerten nicht sofort als Nicht-Bio abgewertet werden, sondern auf jeden Fall zunächst eine Ursachenforschung erfolgt. So kann vermieden werden, dass Waren, die durch Abdrift oder Bodenverunreinigungen mit Pflanzenschutzmitteln kontaminiert wurden, ihren Bio-Status aberkannt bekommen, solange die Werte noch unterhalb der Rückstandshöchstmengen-Verordnung liegen. Die EU-Öko-Verordnung legt als Basis für die Vergabe des Bio-Status den Prozess der Herstellung zugrunde und keine analytischen Werte außer denjenigen der Rückstandshöchstmengen-Verordnung. Werte wie der BNN-Orientierungswert oder der analytische Nullwert haben daher keine rechtliche Bedeutung für die Beurteilung des Bio-Status. Auf der Basis von Monitoring-Analysen, die ergaben, dass durchschnittlich 95 % der Bio-Produkte rückstandsfrei sind (CUVA-Stuttgart, 2003), haben manche Länderbehörden den BNN-Orientierungswert zur Grundlage ihrer Beurteilung genommen. Sie nahmen Warensperren davon ausgehend vor, dass die Überschreitung dieses Wertes ein Hinweis auf Betrug ist und bei Überschreitung dieses Wertes der Verdacht auf Irreführung des Verbrauchers nahe liegt (§ 17 LMBG). Ohne Ursachenrecherche ist diese Schlussfolgerung rechtlich nicht abgesichert.

Mit der vorgelegten Kommentierung sollte diese Rechtspraxis korrigiert, und es sollten Vorschläge für die Behörden vorgelegt werden, die diese beim sachgerechten Umgang mit den Fragen unterstützen.

Die Kommentierung wurde innerhalb des BÖLW abgestimmt und den BÖLW-Mitgliedern und auch den für die Kontrolle ökologischer Produkte zuständigen Landesbehörden zugesandt. Eine englische und französische Übersetzung wurde aufgrund der EU-weiten Gel-

tung der EU-Öko-Verordnung vorgelegt und der Artikel 14-Kommission der EU und der EU-IFOAM-Group zur Verfügung gestellt. Eine Rückmeldung dieser beiden Gremien erfolgte insofern, dass die Dokumente angekommen seien und bei entsprechenden Beratungen zu Rate gezogen würden.

Ein weiteres Schwerpunktthema im Bereich der rechtlichen Regelungen war das **Haftungsrecht**. Im „*Rechtsgutachten zur Haftungsfrage bez. Kontamination von Bio-Erzeugnissen mit nicht nach EU-VO 2092/91 zulässigen Pflanzenschutz- und Lagerschutzmitteln*“ (s. Materialband 1.6) wird erläutert, wie die Haftung in dem Fall geregelt ist, wenn durch Abdrift konventioneller Pflanzenschutzmittel auf Bio-Felder dem Landwirt ein Schaden entsteht. Hintergrund sind die verstärkten Kontrollen von Bio-Produkten und die zunehmende Bedeutung der Analysen auf Pflanzenschutzmittelrückstände für die Beurteilung des Bio-Status seitens der Behörden. Ein Schaden entsteht z. B. dann, wenn der Bio-Status der Ware aberkannt wird und die Ware nicht mehr als Bio-Ware vermarktet werden kann. Bereits bestehende Rechtsvorschriften hierzu, die im einzelnen Fall zur Durchsetzung des Rechtsanspruchs ggf. notwendigen Schritte, die Beweispflicht und die Kostenträgerschaft waren Inhalte des Rechtsgutachtens.

Das Gutachten ergab, dass nach zwei Arten von Schadensersatzansprüchen zu unterscheiden ist. Je nach Voraussetzungen kann ein verschuldensunabhängiger Ausgleichsanspruch nach § 906 Abs. 2 BGB oder aber ein Schadensersatzanspruch nach § 823 I BGB bestehen. Zwecks leichteren Verständnisses und zur Vereinfachung des Wissenstransfers zu den Landwirten wurde ein Flussdiagramm „*Fliesschema zu Entstehungsvoraussetzungen von Schadensersatzansprüchen von Bio-Bauern*“ (s. unten und Materialband 1.7) entwickelt.

Dieses Flussdiagramm verdeutlicht die verschiedenen Voraussetzungen, die zur Erfüllung des Schadensersatzanspruches bzw. des Ausgleichsanspruches gegeben sein müssen.

Desweiteren stellte das Rechtsgutachten dar, dass jeweils der klagende (Bio-)Bauer beweispflichtig ist.

Um notwendige Maßnahmen zur Beweissicherung den Landwirten einfach an die Hand geben zu können, wurde ein Merkblatt mit Verhaltensregeln (wie Fotografien und Aufzeichnungen) erstellt, an denen sich der Landwirt im Schadensfall durch Abdrift zur Sicherung seiner Schadensersatzansprüche orientieren kann (s. Materialband 1.8).

Ferner enthält das Rechtsgutachten auch Hinweise für eine Vertragsgestaltung zwischen Landwirten und dem Landhandel, der für Getreidetrocknung oder ähnliche Aufgaben als Unterauftragnehmer herangezogen wird. Dieser muss in Bezug auf die Qualitätssicherung und Kontaminationsvermeidung in die Pflicht genommen werden.

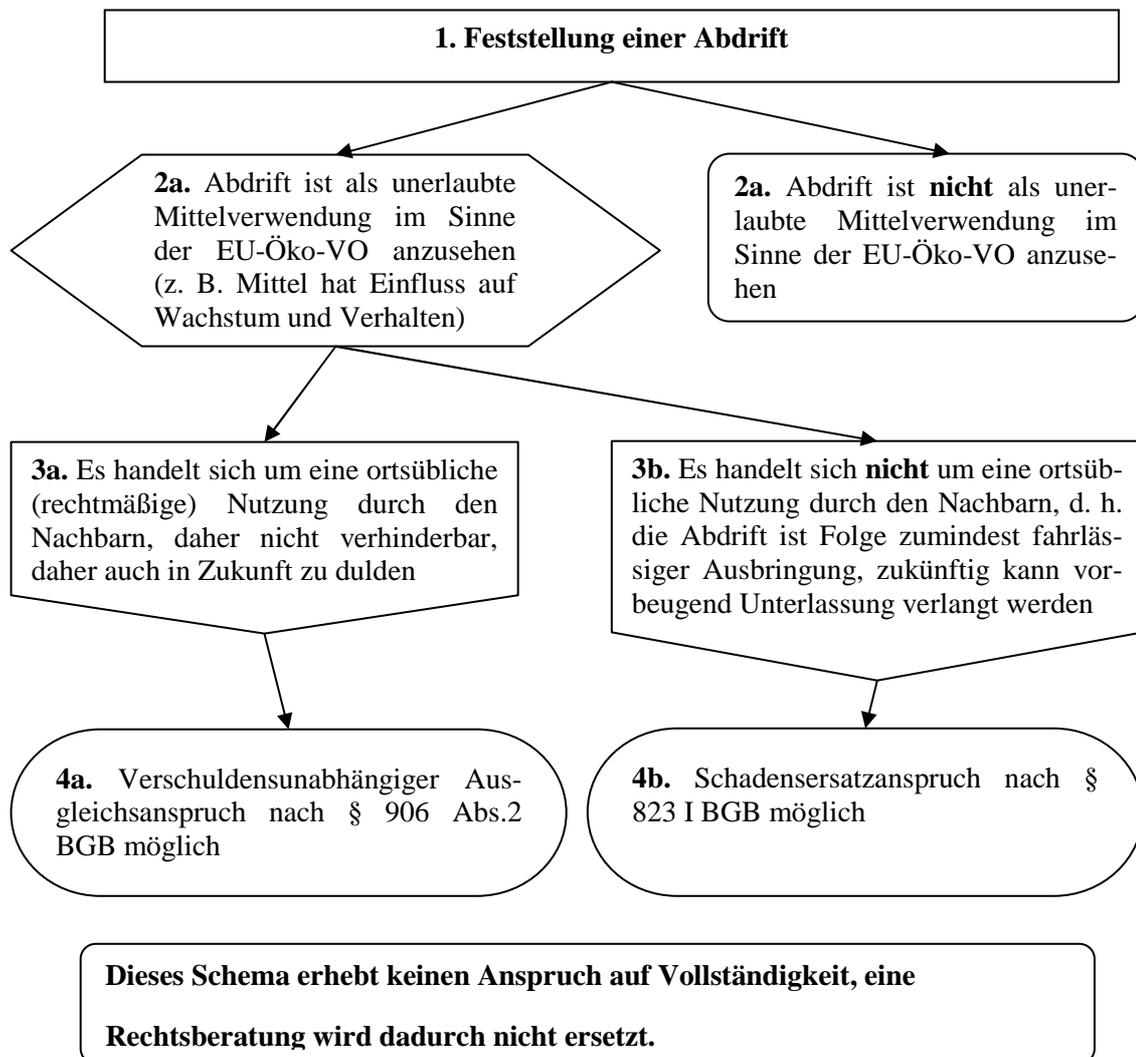


Abbildung 4.4.1-1: Fliessschema zu Entstehungsvoraussetzungen von Schadensersatzansprüchen

Das Rechtsgutachten machte deutlich, dass für die Durchsetzung etwaiger Schadensersatzansprüche die bisherigen Rechtsmittel auf dem Nachbarschaftsrecht des BGB fußen. Dieses könnte eine Gefahr für ein gutes nachbarschaftliches Verhältnis zwischen konventionell und ökologisch wirtschaftenden Landwirten sein. Deswegen war es von Interesse zu erfahren, wie die derzeitige Rechtspraxis tatsächlich aussieht. Es wurde ein weiteres Rechtsgutachten zur „Ermittlung von Präzedenzfällen zu Schadensersatzklagen von Bio-Bauern gegenüber z.B. dem Landhandel oder konventionellen Bauern“ (s. Materialband 1.8) in Auftrag gegeben. Dieses zeigte, dass nur fünf Fälle, die diesem Bereich zugeordnet werden können, in Deutschland bis September 2003 verhandelt worden sind. Es ist zu vermuten, dass die meisten Schadensfälle von den Versicherungen abgewickelt werden und somit nicht vor Gericht gelangen.

Auch wenn die Vermeidung von Rechtsstreiten das Ziel jeden Wirtschaftens ist, muss für den Rechtsfall vorgesorgt werden. Die Bekanntgabe der eigenen ökologischen Bewirtschaftung ist wichtig, um im Falle von Schadensersatzforderungen darlegen zu können,

dass die konventionellen Nachbarn über die ökologische Bewirtschaftung und die somit notwendige Rücksichtnahme informiert waren. Dieses kann durch eine Anzeige im Gemeindeblatt oder andere örtliche Medien erfolgen. Um ganz sicher zu gehen, dass die konventionellen Nachbarn auch tatsächlich wissen, dass bestimmte Flurstücke ökologisch bewirtschaftet werden und dieses eine besondere Rücksichtnahme erfordert, ist eine direkte schriftliche Information an die konventionellen Nachbarn empfehlenswert. Daher wurde ein Entwurf für einen „*Nachbarschaftsbrief für konventionelle Nachbarn*“ (s. Materialband 1.5, Bestandteil des Gutachtens zur Guten Fachlichen Praxis II) erarbeitet und rechtsanwaltlich geprüft. Dieser Brief enthält neben einer Aufzählung der Flurstücke den Hinweis auf die geforderte besondere Rücksichtnahme. Dieses betrifft vor allem auch die Anwendung und Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln in der Nähe ökologischer Felder und die Bitte, nur bei günstiger Witterung und mit entsprechendem Abstand die Pflanzenschutzmittel auszubringen bzw. auf alternative Verfahren zurück zu greifen. Auch auf mögliche finanzielle Schäden bei Aberkennung des Bio-Status der Ware wird hingewiesen. Da dieser Brief als Handlungsoption zur Verringerung des Schadstoffeintrags angesehen werden kann, ist er als Anhang einer Checkliste für die Weitergabe an Bio-Bauern vorgesehen.

4.4.2 Handlungsansätze zur Reduktion des Rückständigeintrages im Bereich der Erzeugung ökologischer Lebensmittel

Mit der *„Beschreibung der Guten Fachlichen Praxis (GFP) in der Erzeugung von Bio-Lebensmitteln“* (s. Materialband 1.4) werden Landwirten Empfehlungen gegeben, wie sie Kontaminationen von Öko-Produkten bspw. mit Rückständen von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln reduzieren können. Es wird damit eine Richtschnur gegeben, auf welche Problembereiche besonders zu achten ist und welche Maßnahmen als zumutbar angesehen werden können. Aus der Beschreibung der ‘Guten Fachlichen Praxis’ im Ökolandbau wird deutlich, dass die gesetzlichen Vorgaben (EU-Öko-VO 2092/91) und die Richtlinien der Ökolandbauverbände wesentlich umfassender sind als die der konventionellen Landwirtschaft, u.a. sind regelmäßige Kontrollen Pflicht. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass keine Notwendigkeit besteht, weitere Vorgaben zu erstellen, stattdessen soll verstärkt auf die Umsetzung der bestehenden Vorgaben geachtet werden. Dadurch können eventuell bestehende Lücken für einen Schadstoffeintrag geschlossen werden.

Für die Erarbeitung von Handlungsoptionen, die darstellen sollen, was die Ökologische Lebensmittelwirtschaft selbst tun kann, um den Eintrag von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren, wurde eine Problemanalyse durchgeführt (s. Anhang 2.1 „An welchen Stellen in der Kette Erzeugung – Handel bzw. Dienstleistung - Verarbeitung kann es zum Eintrag von Schadstoffen kommen?“). Sie ergab, dass es im Bereich der Lebensmittelerzeugung zahlreiche Lücken für den Eintrag von chemisch-synthetischen Pflan-

zenschutzmitteln geben kann. Tabelle 4.4.2-1 gibt einen Überblick über mögliche Eintrittspfade und fasst mögliche Vorkehrungsmaßnahmen kurz zusammen. In dem Gutachten „*Gute fachliche Praxis in der Erzeugung von Bio-Lebensmitteln*“ sind diese ausführlich in Form einer Checkliste für die Erzeuger dargestellt. Dieses soll den Wissenstransfer zu den Landwirten erleichtern und ihnen eine Hilfestellung in der Praxis sein.

Tabelle 4.4.2-1: Beispiele für Kontaminationsquellen und Schutzmaßnahmen.

Kontaminationsquellen	Beispiele für Vorkehrungen
Altlasten im Boden	Bodenuntersuchung
Abdrift von Pflanzenschutzmitteln	‘Nachbarschaftsbrief‘ an konventionell wirtschaftende Nachbarn geben
Andere Arten des Eintrags aus der Landwirtschaft (Beregnungswasser, Hangabfluss, ...)	Analyse von Beregnungswasser
Eintrag aus Industrie, Verkehr (Immissionen)	Anbau in unmittelbarer Nähe zu verkehrsreichen Straßen meiden. Wenn zumutbar, Anlegen von Schutzhecken.
Schadstoffbelastung von Düngemitteln (z. B. Cadmium in Phosphatdüngern, Schwermetalle in Grüngutkomposten, etc.)	Bei Zukauf von Rohphosphatdünger Cadmiumgehalt erfragen
Vom Erzeuger selbst verursachte Belastungen (unsachgemäße Anwendung von Pflanzenschutzmitteln; unsachgemäße Lagerung von Erzeugnissen)	Anwendung der PSM genau dokumentieren (Ort/Kultur, Menge, Zeitpunkt)
Transport von Erzeugnissen (Vermischung)	Möglichst direkter Transport vom Feld zum Verarbeitungsbetrieb und möglichst mit erfahrenen, bewährten Transporteuren. Ausschließen, dass es bei Be-, Um- und Abladevorgängen zu Durchmischungen mit konventioneller Ware oder zu Verunreinigungen kommt
Mitbenutzung von Maschinen, Geräten aus konv. Erzeugung	Anforderungen für z. B. Reinigung von Erntemaschinen und Transportfahrzeugen schriftlich fixieren
Verwendung ungeeigneter Betriebsmittel	Bei Zukauf: Konventionelle Stoffe auf Kompatibilität mit der Verordnung/Richtlinie prüfen, ggf. bei Kontrollstelle/Verband/Berater nachfragen

4.4.3 Handlungsansätze zur Reduktion des Rückständigeintrages im Bereich der Verarbeitung ökologischer Lebensmittel

Aufbauend auf die Diskussion auf dem Workshop im März 2003 wurden Leitlinien für die `Gute fachliche Praxis der Herstellung von Bio-Produkten` erarbeitet. Ziel war es, gesetzlich vorgeschriebene Regelungen ebenso darzustellen wie darüber hinausgehende Empfehlungen („muss“ und „soll“ Kategorien).

Die Leitlinien sollen insbesondere als Hilfe für Umsteller und Neueinsteiger in die Ökologische Lebensmittelwirtschaft dienen. Auf sie aufbauend können in der Kundenkommunikation Qualitätsmerkmale hervorgehoben werden und damit Argumente für die Vermarktung der Produkte insbesondere für eine Listung im Einzelhandel herausgearbeitet werden. Werden die Leitlinien angewendet, können sie zur Versachlichung von Grenzwertdiskussionen dienen.

Zur Erstellung dieser Leitlinien wurden zwei Gutachten angefertigt. Die *„Beschreibung der Guten ökologischen Herstellungspraxis unter besonderer Berücksichtigung der Trennungspraxis“*, (s. Materialband 1.2) befasst sich mit der Schließung von Schwachstellen für den Eintrag von Rückständen durch eine verbesserte Trennungspraxis bei parallelverarbeitenden Betrieben (konventionelle und ökologische Produkte). Es hebt die Bedeutung von klar zeitlich oder räumlich getrennten Produktionsabläufen in ökologischer und konventioneller Produktion hervor. Angefangen vom Einkauf über die Lagerung, die Produktion, Verpackung bis hin zum Transport.

Das Gutachten *„Beschreibung der Guten ökologischen Herstellungspraxis“*, (s. Materialband 1.3). gibt eine umfassende Beschreibung der Anforderungen an ein Unternehmen, das ökologische Lebensmittel verarbeitet. Dargestellt werden folgende kritische Punkte:

- Unternehmenspolitik
- Organisation, Kompetenzen und Verantwortung
- Marketing
- Technische Anforderungen
- Dokumentationspflichten
- Qualitätsmanagement
- Trennungspraxis
- Zusammenarbeit mit Lieferanten und Kunden
- Umweltmanagement
- Kennzeichnung und Werbung
- Mitarbeiterqualifikation

Das Gutachten enthält eine Checkliste, die den Wissenstransfer zu den Unternehmen erleichtern und diesen eine Hilfestellung bei der praktischen Anwendung der Empfehlungen geben soll.. Die Bedeutung der Trennungspraxis wurde ebenfalls berücksichtigt. Die Tabelle 4.4.3-1 stellt einige Aspekte der Checkliste für die Verarbeitungsunternehmen vor.

Tabelle 4.4.3-1: Auszug aus einer Checkliste zur Guten Ökologischen Herstellungspraxis (GÖHP)

<p>Vorlieferanten Klärung, ob Lieferanten dem Kontrollverfahren unterliegen; Audit im Lieferantenbetrieb. Vertragliche Vereinbarung mit Detailregelungen zu möglichen Schwachstellen, Lieferantenbewertungen entwickeln.</p>
<p>Transport Sicherstellen, dass die Spediteure über die Anforderungen für die Bio-Ware in Kenntnis sind. Anforderungen für z. B. Reinigung schriftlich fixieren. Ausschließen, dass es bei Be-, Um- und Abladeprozessen zu Vermischungen mit konventioneller Ware oder zu Verunreinigungen kommt.</p>
<p>Vorbereitung des Lagers Lagerstätten müssen grundsätzlich für ökologische Lebensmittel geeignet sein. Risiken von Verunreinigungen müssen minimiert werden und ein ökologisches Schädlingsmanagement muss ausführbar sein. Vor Einlagerung von Öko-Lebensmitteln eine effektive Reinigung durchführen. Wirksamkeit der Reinigung muss dokumentiert werden. Zu treffende Maßnahmen bei erster Einlagerung von Öko-Ware muss mit der Kontrollstelle abgestimmt werden.</p>
<p>Vermischungsminimierung Abläufe, bei denen Vermischungen auftreten können bzw. nicht vollkommen ausgeschlossen werden können, müssen genau bekannt sein. An diesen Abläufen muss eine Minimierungsstrategie erprobt und festgeschrieben werden. Diese ist mit der Kontrollstelle abzustimmen. Die Maßnahmen zur Vermischungsminimierung sind in Arbeitsvorschriften umzusetzen.</p>
<p>Prozessbeschreibung Die Herstellungsprozesse der ökologischen Ware müssen detailliert beschrieben sein. Es muss klar beschrieben sein, welche besonderen Aspekte bei der ökologischen Produktion beachtet werden müssen. Die Trennungspraxis der Warenströme muss für den gesamten Ablauf genau beschrieben sein. Alle relevanten Informationen sollten im Organisationshandbuch dargestellt sein. Kenntlichmachung von konv. und ökologischen Waren in der Dokumentation.</p>
<p>Produktionsablauf Kenntlichmachung in der Produktion („Öko läuft“). Kenntlichmachung von Zutaten und Halberzeugnissen. Produktionsaufzeichnungen zur Rückverfolgbarkeit. Kenntlichmachung von konv. und ökologischen Waren in der Dokumentation.</p>

Die im Bereich der Erzeugung und der Verarbeitung erstellten Gutachten sollen dazu beitragen, die Qualität von biologisch erzeugten Lebensmitteln in Bezug auf geringere Rückstandswerte von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln weiter zu verbessern.

4.4.4 Weitere Ergebnisse

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen wurden noch weitere Themen, die die gesamte Wertschöpfungskette betreffen, im Rahmen des Projektbereichs bearbeitet.

Hierzu gehört die Diskussion um die Einführung einer **Datenbank** mit Daten von **Rückstandsanalysen**. Mit Hilfe der Datenbank soll eine sachgerechtere Beurteilung von Rückstandsfunden ermöglicht werden als es mit fixen Grenzwerten möglich ist. Grundlage ist die Diskussion um fixe Grenzwerte für die Beurteilung von Kontaminationen. Zum Teil

gibt es regional eine höhere Bodenbelastung oder ein höheres natürliches Vorkommen (z. B. von anorganischem Gesamtbromid). Um Warensperren aufgrund bisher noch nicht bekannter höherer örtlicher Werte auszuschließen, könnte eine Datenbank Aufschluss über natürliche Konzentrationen vieler Substanzen geben. Daher sollte diese anonymisierte Datenbank Daten von bisher ermittelten und im Rahmen eines Monitorings noch zu ermittelnden Rückstandsdaten enthalten. Die Daten sollten an einer zentralen Stelle gesammelt und für statistische Aufbereitungen genutzt werden. Die Auswertung dieser Daten sollte Aufschluss über die durchschnittliche Belastung bestimmter Produkte aus bestimmten Gegenden geben, um als Grundlage für die Beurteilung einer gefundenen Kontamination eines Bio-Produktes dienen zu können. Die Diskussion um pauschale Grenzwerte könnte so beendet werden. Als beispielhaft kann eine beim FiBL-Schweiz existierende Datenbank gelten. Einen weiteren Ansatzpunkt bietet das im Jahr 2003 begonnenen Monitoring von Obst und Gemüse des BNN Herstellung und Handel, das ebenfalls mit einer Datenbank arbeitet. Die Erfahrungen des FiBL und des BNN mit den Datenbanken zeigt, dass die Handhabbarkeit von großen Datenmengen ein bedeutendes technisches Problem darstellt. In einer Diskussion mit den Datenbankverwaltern wurden die technischen Probleme und der zeitliche Aufwand deutlich. Daraus resultierte, dass dieses Arbeitsfeld im vorliegenden Projekt nicht weiter verfolgt werden kann.

Ein weiteres Ergebnis dieses Projektbereiches war die Auseinandersetzung mit dem BNN-Orientierungswert. Zwischen Erzeugern von Ökolebensmitteln sowie den Verarbeitern und Händlern gibt es unterschiedliche Auffassungen über die Beurteilung von Rückstandsfunden unterhalb des gesetzlichen Grenzwertes in Bio-Produkten. Die pauschale Anwendung des **Orientierungswertes**⁸ des BNN Herstellung und Handel, der von immer mehr verarbeitenden Unternehmen angewandt wird, führt dazu, dass Erzeugnisse mit über 0,01 mg/kg Rückständen von Pflanzen- und Lagerschutzmittel kaum mehr als Ökowerk verkäuflich sind. Verschärft hat sich diese Auseinandersetzung dadurch, dass einige Landeskontrollbehörden den BNN-Orientierungswert als festen Grenzwert behandeln und die Ökoqualität bei Überschreitungen anzweifeln. Einen gesonderten gesetzlich festgelegten Grenzwert für Bio-Produkte gibt es tatsächlich nicht. Sowohl für konventionelle als auch für ökologische Produkte gelten die Werte der Rückstandshöchstmengen-Verordnung, die deutlich über dem Orientierungswert liegen.

Die Erzeuger stellt der Orientierungswert dann vor Probleme, wenn die Kontamination der Erzeugnisse eine Folge von Abdrift oder Bodenbelastungen ist und sie unverschuldet ihre Produkte nicht mehr als Bio-Ware verkaufen können. Die Erzeuger berufen sich auf die Vorgaben der EU-Öko-VO. Dabei wird der Prozess der Erzeugung der Öko-Qualität zu Grunde gelegt und nicht ein bestimmter Parameter der Produktqualität, wie bspw. die Freiheit von Rückstandswerten. Die Verfechter des Orientierungswertes sehen in dessen Nutzung die Möglichkeit der Profilierung am Markt. Überschreitungen des Wertes (bzw. die

⁸ Siehe auch Kapitel 4.4.1 „Rechtliche Rahmenbedingungen“

Überschreitung eines 60 % Streubereiches des Orientierungswertes) werden in den Unternehmen für die weitere Verbesserung der betrieblichen Qualitätssicherung genutzt.

Der Umgang einiger Landesbehörden mit dem Orientierungswert wird von allen Stufen der Wertschöpfungskette kritisiert. Ein von der Fachgruppe erarbeitetes Positionspapier zum Orientierungswert für die Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft, Verbände und zuständigen Behörden, das eine auch für die Erzeuger akzeptable Handhabung des Orientierungswertes beschreibt, fand aufgrund des weitergehenden Diskussionsbedarfs innerhalb des Projektzeitraums keinen Konsens unter den Beteiligten.

Das Papier macht deutlich, dass der Orientierungswert für die Verbesserung der betrieblichen Qualitätssicherung gut geeignet ist, aber nur für Warenströme zwischen BNN-Mitgliedern Verbindlichkeitscharakter besitzt. Die Diskussionen über einen spezielle Grenz- und Orientierungswert für Öko-Produkte werden mittlerweile auch von Verbänden auf europäischer Ebene geführt.

Ein weiteres Thema des Projektbereichs war die Klärung der **Erwartung der Verbraucher zur Rückstandsbelastung** biologischer Lebensmittel. Ein Kommunikationswissenschaftler wurde damit beauftragt, unter dem Titel „*Beispielhafte Entwicklung einer Kommunikationsstrategie für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft auf Basis der Analyse von Verbrauchererwartung, Verbraucherwissen und Zielgruppen*“ (s. Materialband) die existierenden Umfragen und Analysen zur Verbrauchereinstellung und zum Verbraucherwissen zu Bio-Produkten und speziell zur Rückstandsfrage zusammenzutragen und auszuwerten. Das Gutachten zeigt auf, dass bei Verbraucherumfragen und Studien keine gezielten Fragen zur Erwartung der Verbraucher zu Rückstandsgehalten in Bio-Lebensmitteln gestellt wurden. Das Verbraucherwissen über Bio-Produkte allgemein wird als sehr gering eingeschätzt. Daraus folgt, dass spezielle Fragestellungen in dem Bereich zurzeit nicht angebracht sind. Die Verbraucher müssten zunächst mit grundlegenden Informationen versorgt werden.

Bearbeitet wurde auch die Fragestellung, inwieweit die Anwender chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel zu einer Reduktion der Rückstandseinträge bewegt werden können. Möglich ist einerseits die Verschärfung von Anwendungsvorschriften für den Pflanzenschutzmitteleinsatz und andererseits die Änderung des Haftungsrechts sowie der Einrichtung eines Haftungsfonds. Da diese Themen nicht originär ökologische sind, wurden sie nicht vertiefend bearbeitet.

Ein wesentlicher Aspekt des vorliegenden Projektes ist der **Wissenstransfer**. Dieser Transfer geschah auf mehreren Ebenen:

- Unter den Teilnehmern der Fachgruppe, die ihren Wissensstand zu den behandelten Themen gegenseitig austauschten.

- Zwischen Fach- und Führungsebene innerhalb der Branche dadurch, dass die bearbeiteten Fachthemen auch in den Gremien⁹ des BÖLW vorgestellt und diskutiert wurden.
- Durch die Workshops und die Abschlusstagung der Fachöffentlichkeit.
- Durch die Veröffentlichung von Ergebnissen und Projektberichten in Branchen-Zeitschriften und im Internet.

Neben dem Transfer selbst erarbeiteten Wissens wurden auch Ergebnisse von Kooperationsprojekten berücksichtigt.

4.5 Prozessbeschreibung

Der Rahmen

Die in diesem Projektbereich erzielten Ergebnisse gründen sich vor allem auf die intensive Fachgruppenarbeit. Die Mitglieder der Fachgruppe können als fachlich sehr kompetent beschrieben werden. Die Arbeit des Kreises lässt sich als professionell, tolerant und sachlich beschreiben. Die Beteiligten kennen sich aus Arbeitszusammenhängen bereits seit langem, was den Arbeitsprozess positiv beeinflusste.

Die Fachgruppe dieses Projektbereichs hat sich innerhalb der Projektlaufzeit regelmäßig getroffen, dieses war für die Bearbeitung der zahlreichen Themenstränge der Fachgruppe notwendig. Die Mitgliederanzahl der Fachgruppe war mit 7-9 Personen hoch und entsprach fast der ursprünglich für einen Workshop vorgesehenen Teilnehmerzahl von 8-10. Zudem waren die ganze Wertschöpfungskette und zahlreiche Verbände in der Fachgruppe repräsentiert, was eine breite Basis der Diskussion ermöglichte, wie sie vor diesem Projekt nicht gegeben war.

Zielorientiert und stringent wurden mögliche Lösungen erarbeitet. Zu keinem Zeitpunkt gab es einen thematischen Leerlauf. Aufgrund der hohen Fachkompetenz der Fachgruppenmitglieder wurden fast alle notwendigen Gutachten von den Beteiligten selbst erstellt. Ausnahmen stellten drei rechtsanwaltliche Gutachten dar.

Die Leitung und Moderation der Treffen erfolgte überwiegend durch die Fachgruppenleiterin. Ausnahme bildete die Moderation eines Treffens zum BNN-Orientierungswert durch den BÖLW-Geschäftsführer. Weitgehend neutral konnte er das spannungsreiche Thema begleiten. Ein kleinerer Dissens bei der Kommentierung des Anhang III Nr. 9 konnten oh-

⁹ In den Gremien des BÖLW, wie Vorstand, Kuratorium und Mitgliederversammlung, sind die Führungskräfte von Unternehmen und Verbänden der Branche vertreten.

ne externe Moderation ausgeräumt werden. Alle übrigen Themen wurden im Konsens bearbeitet.

Nach den ersten drei von neun Fachgruppentreffen fand ein zweitägiger Workshop in Fulda statt. Sowohl für die Fachgruppentreffen als auch für den Workshop konnte eine Aufwandsentschädigung und Reisekostenerstattung gezahlt werden.

Die in der Fachgruppe behandelten Themen standen nicht im Mittelpunkt einer breiten, über Fachkreise hinausgehenden Öffentlichkeit. Doch waren bzw. sind sie für eine gut funktionierende Ökologische Lebensmittelwirtschaft wesentlich und haben Einfluss auf die Existenzsicherung einzelner Betriebe.

Die Ziele

Die im Projektantrag beschriebenen Ziele:

- Analyse des Verhältnisses von Prozesskontrolle im Ökologischen Landbau, staatlicher Lebensmittelüberwachung und betrieblicher Qualitätskontrolle. Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen aufgrund einer Schwachstellenanalyse
- Analyse der Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von chemisch-analytischen Verfahren im Rahmen der Prozesskontrolle
- Kommentierung des Anhangs III Nr. 9 der EU VO 2092/91 unter Einbeziehung der Kontrolle der aus Drittländern eingeführten Waren
- Bewertung von Hilfs- und Betriebsmitteln sowie von Zusatzstoffen soll aus Sicht der verschiedenen Beteiligten an der Wertschöpfungskette und vor dem Hintergrund der Prinzipien des Ökologischen Landbaus vorgenommen werden
- Kooperation mit themenverwandten Projekten des Bundesprogramms Ökolandbau und
- Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen,

wurden in der ersten Sitzung des Fachausschusses konkretisiert und gewichtet. Für die erste Arbeitetappe wurde die Beseitigung der Rechtsunsicherheit (Stichwort unterschiedliche Auslegung des Anhang III Nr. 9 der EU-Öko-VO) beschrieben. Daneben sollte die Frage der Haftung im Falle von Pflanzenschutzmitteleinträgen von konventionellen Feldern geklärt werden. In diesem Zusammenhang wurde auch die Errichtung einer Datenbank für Rückstandsanalysen als wichtiges Ziel gesehen.

Die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für Verarbeiter und Erzeuger zur Verbesserung der Qualitätssicherung sollte in einem zweiten Schritt erfolgen.

Die Realisierung und Modifizierung der Ziele

Für die Erarbeitung der **Kommentierung von Anhang III Nr. 9** wurde zunächst ein Meinungsbild in einer Workshoparbeitsgruppe erstellt. Anschließend wurde ein Entwurf erar-

beitet, zu dem Stellungnahmen von Experten eingeholt wurden. Die Stellungnahmen wurden nach einem intensiven schriftlichen Prozess der Meinungsbildung abschließend auf einem eigens dafür angesetzten Treffen der Fachgruppe diskutiert und eingearbeitet. Darüber hinaus wurde es den Gremien des BÖLW vorgelegt, aus diesem Kreis kamen keine weiteren Änderungsvorschläge. Die abgestimmte Kommentierung wurde den zuständigen Behörden zugeleitet.

Das Ziel Haftungsfragen zu klären, wurde durch die Erstellung eines entsprechenden Rechtsgutachtens in kurzer Zeit erreicht. Das Ergebnis war allerdings Anlass für weitere Zielsetzungen in diesem Bereich. Die Diskussionen in der Fachgruppe führten zu dem Schluss, dass nicht nur die Rechte der Bio-Bauern, sondern auch deren Pflichten geklärt werden müssen, dass größere Klarheit darüber bestehen muss, inwieweit Gerichtsverhandlungen in diesem Bereich geführt wurden und wie die rechtliche Situation allgemeinverständlich aufgearbeitet werden kann. Die genannten Ziele wurden mit Hilfe weiterer Rechtsgutachten realisiert.

Die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für Verarbeiter und Erzeuger zur Verbesserung der Qualitätssicherung erfolgte mittels Fachgutachten durch Experten der Fachgruppe. Zur Diskussion und Abstimmung der Ergebnisse wurde die Fachgruppe geteilt, so dass die Vertreter der Erzeugung sich diesem Bereich zuwandten und die Vertreter der Verarbeiter sich dem ihren. Die Abstimmung der Ergebnisse verlief komplikationslos.

Die Diskussion zu den Rechten und Pflichten der Bio-Bauern brachte auch ein seit Jahren eher unterschwellig „diskutiertes“ Thema auf die Tagesordnung: den im Mai 2001 vom BNN Herstellung und Handel eingeführten Orientierungswert. Angeregt wurde es zunächst auf dem Workshop aus der Diskussion der Erzeuger-Arbeitsgruppe. Von dort rückte es in den Fokus der Fachgruppe. Ein halbes Jahr später fand ein eigenes Treffen zu diesem Thema statt. Es wurde zunächst der Entwurf einer fachlichen Stellungnahme erarbeitet. Da es sich um ein konfliktreiches Thema handelte, wurde ein unabhängiger Moderator bei den Treffen hinzu gezogen. An dem Treffen nahm außer den Fachgruppenmitgliedern auch die Geschäftsführerin des BNN Herstellung und Handel teil. Das Treffen wurde zum gegenseitigen Austausch der Argumente genutzt und mit einer Einigung darüber beendet, dass eine gemeinsame Position formuliert und in den einzelnen Verbandsmedien veröffentlicht werden sollte. Eine endgültige Fassung eines gemeinsamen Papiers konnte allerdings aufgrund neu aufgetretenen Diskussionsbedarfs während der Projektlaufzeit nicht mehr realisiert werden.

Die Moderation war notwendig, weil es bei der Diskussion nicht um klare Fakten oder die Vereinfachung der Kommunikation mit den Behörden ging, sondern um den Qualitätsbegriff als solchen. Es handelt sich um kein sachlich abzuarbeitendes Thema. Jede Meinung kann richtig sein. Da es um grundsätzliche Prinzipien geht, benötigt dieses Thema mehr Zeit als ihm im Rahmen dieses Projektes zur Verfügung stand. Auf der fachlichen Ebene war zwar ein Kompromiss in Sicht, aber da hierbei auch politische Sichtweisen eine Rolle spielen, konnte sich die fachliche Ebene nicht durchsetzen. Das Thema wurde nicht zu

Ende diskutiert. Es wird angestrebt, das Thema weiter im Rahmen des BÖLW zu bearbeiten.

Im Zuge der Fachgruppenarbeit wurde ein weiteres Ziel formuliert: die Errichtung einer Datenbank für Rückstandsanalysen. Es bestand Einigkeit in dem Wunsch nach einer differenzierten Beurteilung von Rückstandsfunden. In der hierfür zur Verfügung stehenden Zeit wurde versucht, einen Überblick über die vorhandene Datenbank in der Schweiz zu bekommen und gemeinsam mit anderen Datenbankanwendern die technischen Möglichkeiten zu diskutieren. Es ging zentral um Wissenserarbeitung und das Ausloten von Kooperationsmöglichkeiten. Ein konkretes Ergebnis aus diesem Bereich liegt nicht vor, die weitergehende Bearbeitung hat die Möglichkeiten des Projektes gesprengt. Der Prozess um die Datenbank innerhalb der Fachgruppe kann als einfach und reibungslos bezeichnet werden.

Von den ursprünglich im Projektantrag vorgesehenen drei Workshops zur Thematik Qualitätssicherung wurde nur der zu „Rückstände in Ökolebensmitteln“ durchgeführt. Der zweite zu „Prozesskontrolle, Lebensmittelüberwachung und betriebliche Qualitätskontrolle“ wurde durch die Erarbeitung der `Fachgutachten zur Guten Fachlichen Praxis der Erzeugung und Verarbeitung` thematisch bearbeitet. Da diese Gutachten keinen Diskussionsbedarf auslösten und in der Fachgruppe kein Bedarf für dieses Workshopthema gesehen wurde, fand dieser Workshop nicht statt. Der dritte vorgesehene Workshop zu „Entwicklung eines Systems zur Warenrückverfolgbarkeit von Lebensmitteln ökologischer Erzeugung“ war Anlass zur Gründung einer eigenständigen Fachgruppe „Warenrückverfolgbarkeit“ (siehe Kapitel 6).

4.6 Kooperation mit anderen Projekten

Die im Projektantrag genannte Zusammenarbeit mit anderen BÖL-Projekten führte im Projektbereich „Kontamination“ besonders zum Austausch mit drei Kooperationsprojekten.

Zwei Projekte (02OE369: „Entwicklung von Beurteilungsverfahren für Betriebs- und Hilfsstoffe in der ökologischen Produktion im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Ökologischen Landbaus“ und 02OE370: „Entwicklung eines Beurteilungssystems für die Zulassung von technischen Zutaten, Lebensmittelzusatzstoffen und Hilfsstoffen als nicht landwirtschaftliche Zutat in Bio-Erzeugnissen (Anhang VI der EU-Verordnung 2092/91) und erste Anwendung“) endeten bereits zum 31.01.2003. Der Austausch musste sich daher auf die Teilnahme an einem (Abschluss-)Workshop (Projekt 02OE370) und auf den Austausch von Materialien beschränken. Beide Projekte hatten keine direkten Berührungspunkte mit dem Thema Kontaminationen, so dass der geringe Austausch nicht von Schaden war.

Für die Weiterentwicklung Qualitätssicherung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft insgesamt sind diese Projekte jedoch wesentlich. Aufgrund der spezifischen Themen gibt es keine Überschneidungen mit anderen Themen. Die Veröffentlichung beider Berichte erfolgte über die vorgeschriebenen Wege hinaus, z. B. wurde der Endbericht des Projektes 02OE370 auf der BioFach 2004 in einem Workshop vorgestellt. Eine Fortsetzung der Arbeiten ist in gemeinsamen Folgeprojekten geplant.

Von der Gesellschaft für Ressourcenschutz wurde ein weiteres Kooperationsprojekt durchgeführt, das sich auf die Schwachstellen in der Kontrolle (02OE215: „Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle nach EU-VO 2092/91 und Einarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Zertifizierungs- und Kontrollsysteme im Bereich des Ökologischen Landbaus“) bezieht. Projektende war der 31.08.2003. Mit diesem Projekt ergab sich eine engere Zusammenarbeit. Kooperiert wurde in Form mehrerer Seminarbesuche, der Weiterleitung von Ergebnissen an den Projektbereich „Warenrückverfolgbarkeit“ und ein Gutachten zur guten ökologischen Herstellungspraxis. Dieses Projekt versucht u.a. über die Vermeidung von Betrugsfällen einen Eintrittspfad für Rückstände von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln zu minimieren.

4.7 Diskussion und Schlussfolgerung

Mit der Erarbeitung der **Kommentierung des Anhang III Nr. 9** der EU-Öko-VO wurde eine von der Branche getragene und praktikable Auslegung des Rechtstextes vorgelegt. Sie wurde den zuständigen Behörden übergeben. Wird die Interpretation von den Länderbehörden, die für deren verbindliche Auslegung verantwortlich sind, tatsächlich genutzt, besteht die Chance, dass die sonst gegebene unterschiedliche Handhabung in den einzelnen Bundesländern minimiert wird, was eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen wäre. Da bisher keine Rückmeldungen der Landesbehörden vorliegen, kann der Erfolg des Vorhabens nicht abschließend beurteilt werden.

Das Papier, welches auch ins Englische und Französische übertragen wurde, wurde auch zu Diskussionen über die Bewertung von Rückstandsfunden in Ökoprodukten auf europäischer Ebene herangezogen.

Meldungen über ungerechtfertigte Warensperren durch Landeskontrollstellen sind seit Versendung der Interpretation nicht mehr bekannt geworden.

Die **rechtlichen Rahmenbedingungen**, insbesondere bei Haftungsfragen, konnten aufgearbeitet und geklärt werden. Der so erarbeitete neue Kenntnisstand wurde auch in leicht verständliche Merkblätter und Schemata für die Landwirte umgesetzt und den relevanten

Multiplikatoren zur Verfügung gestellt. Hingewiesen wird insbesondere auf die Anforderungen zur Beweissicherung.

Um Rückstandseinträge zu vermeiden und aufzuzeigen, welche Maßnahmen möglich und zumutbar sind, wurden **Handlungsanleitungen für Erzeuger und Verarbeiter** verfasst. Beschrieben werden darin einerseits die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen und andererseits mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der darüber hinausgehenden betrieblichen Qualitätssicherung. Die Handlungsanleitungen bedürfen einer weiteren Ausdifferenzierung, um konkret für bspw. Bäcker, Metzger, Obstbauern etc anwendbar zu sein. Grundlage sollte wiederum eine Schwachstellenanalysen sein.

Eine besondere Bedeutung liegt im Transfer der Ergebnisse zu den potentiellen Anwendern. Während im Bereich Verarbeitung und Handel die elektronische Verbreitung als ausreichend angesehen werden kann, sollten Landwirte auch mit gedruckten Dokumenten bspw. bei der Umstellungsberatung oder bei Aus- und Fortbildungen von der „Guten Fachlichen Praxis“ in Kenntnis gesetzt werden.

Die Diskussion um die Bedeutung von **Rückstandsfunden** für die Beurteilung der **Bio-Qualität** ist in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft noch nicht beendet. Das zeigt auch die noch fortzuführende Diskussion um den Orientierungswert des BNN Herstellung und Handel. Der Umgang damit ist eine Frage nach der Gewichtung von Prozessqualität und Produktqualität für die Beurteilung der Qualität von Öko-Lebensmitteln. Auch wenn dieser Prozess natürlich nicht beendet werden konnte, so stellte das Projekt eine geeignete Kommunikationsstruktur zur Verfügung und leistete damit einen Beitrag zur Versachlichung und zum Fortkommen der Diskussion. Ein weiteres gemeinsames Arbeiten am Qualitätsverständnis von Öko-Lebensmitteln ist von großer Wichtigkeit für die Weiterentwicklung der Branche. Andernfalls besteht die Gefahr, dass das Profil der Öko-Erzeugnisse an Klarheit verliert und somit auch nicht mehr klar kommuniziert werden kann. Das Bemühen um einen übergreifenden **Qualitätsbegriff** steht nicht im Widerspruch zu den Bemühungen einzelner Marktteilnehmer, sich mit bestimmten Qualitätsmerkmalen zu profilieren.

Weitere in der Fachgruppe diskutierte Themen wie die Erstellung einer **Datenbank** für Rückstandsanalysen und die Durchsetzung verschiedener Forderungen an die konventionelle Landwirtschaft konnten in der Kürze der Zeit ebenfalls nicht zu Ende geführt werden.

Der Ansatz, in **Expertengruppen** Ergebnisse zu erarbeiten und diese anschließend in einem größeren Rahmen zu diskutieren bzw. vorzustellen, hat sich für den Projektbereich als sehr effektives Vorgehen erwiesen. So konnten in kurzer Zeit zahlreiche tragfähige und praxisnahe Ergebnisse erzielt werden.

Aus der Arbeit der Fachgruppe wurde hierbei deutlich, dass Expertenrunden besonders dann fruchtbar verlaufen, wenn die Expertise jedes Einzelnen untereinander bekannt und anerkannt ist. Förderlich ist zudem die Fokussierung gemeinsamer Ziele.

Unterliegen Sachfragen unterschiedlichen (verbandspolitisch bestimmten) Zielvorstellungen, ist eine Einigung auf fachlicher Ebene zwar wichtig und möglich, aber nicht einzig

entscheidend, da letztendlich verbandspolitische Abwägungen entscheiden, die vor allem auf Führungsebene getroffen werden.

Bewährt hat sich die **Fachgruppenarbeit** zur Sicherung der Qualität der Gutachten und zur Gewährleistung, dass die Ergebnisse für den Wissenstransfer geeignet sind. Für den Erfolg der Fachgruppenarbeit ist die Erarbeitung gemeinsam getragener Ziele von hoher Bedeutung. Bei konflikträchtigen Themen kann mit der Hinzuziehung eines Moderators die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Projektdurchführung wesentlich erhöht werden. Deutlich umfangreicher als ursprünglich geplant verliefen Abstimmungsprozesse.

5 Gentechnik und Ökologische Lebensmittelwirtschaft

5.1 Problembeschreibung

Die Ökologische Lebensmittelwirtschaft setzt aus Überzeugung keine Gentechnik ein. Ihr ganzheitlicher Ansatz und das damit verbundene Naturverständnis stehen dem zumeist reduktionistischen Herangehen der Gentechniker gegenüber.

Die von der EU angestrebte Einführung der Agro-Gentechnik in Europa wird von der Branche als große Herausforderung angesehen: Wird es möglich bleiben, ökologisch zu wirtschaften? Lassen sich Ökologische Lebensmittel dauerhaft vor GVO-Kontaminationen schützen? Wie kann dies realisiert werden? Wer kommt für die durch die Gentechnik steigenden Kosten der Qualitätssicherung auf? Welche GVO-Grenzwerte soll es für Öko-Produkte geben? Wie erklären wir dem Verbraucher, dass auch Öko-Produkte Spuren von Gentechnik enthalten können, obwohl wir sie nicht anwenden? Wie stabil ist die ablehnende Haltung der Verbraucher und Landwirte gegenüber der Gentechnik? Wie kann es sein, dass sich die fünf Konzerne, die Gentechniksaatgut anbieten, gegen die Mehrheit der Verbraucher und Landwirte durchsetzen?

Für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft besteht eine große Unsicherheit aufgrund fehlender Regelungen und aufgrund der Annahme, dass die diskutierten Regelungen untauglich sind, die gentechnikfreie Landwirtschaft zu schützen. Durch die Ausbreitungsdynamik und die Nichtrückholbarkeit von gentechnischen Konstrukten ist zu befürchten, dass der gewöhnliche Weg der Rechtssetzung aufgrund der Vermehrungsfähigkeit der GVOs ein untaugliches Instrument ist, Rechtsansprüche durchzusetzen. Die bestehende Rechtsunsicherheit und die Vermutung der Wirtschaftsbeteiligten und Umstellungswilligen, dass die Gentechnik die Ökologische Lebensmittelwirtschaft beeinträchtigt, trägt zu einem verhaltenem Wachstum des Biomarktes bei.

Bereits seit längerem entstehen durch die bloße Existenz der Gentechnik, Mehrkosten für Öko-Produkte aufgrund einer aufwendiger werdenden Qualitätssicherung. Derzeit betrifft dies Mais und Soja sowie aus ihnen erzeugte Produkte, deren Gentechnikfreiheit abgesichert werden muss. Eine dänische Studie spricht von Mehrkosten im Bereich von 8-20 % zur Absicherung der Gentechnikfreiheit bei Öko-Produkten (TOLSTRUP 2003).

Die Wirtschaftsbeteiligten gehen davon aus, dass das Gros der Verbraucher die absolute Gentechnikfreiheit von Ökolebensmitteln erwarten.

Die Akteure der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft sind vor allem Experten für diese Wirtschaftsform und weit weniger für Fragen der Gentechnik. Gleichwohl verlangt die

aktuelle Entwicklung, dass hier ein höheres Maß an Kompetenz und Engagement eingebracht wird, um die Sicherung der gentechnikfreien Erzeugung durchsetzen zu können.

5.2 Zielsetzung

Die Ziele des Projektbereichs Gentechnik sind den Schwerpunkten Wissenstransfer und Wissenserarbeitung zuzuordnen. Im Einzelnen heißt das:

Wissenstransfer:

- Verbraucher von Öko-Produkten über Gentechnik informieren,
- Wissenstransfer zum Thema Gentechnik innerhalb der Branche auf- und ausbauen.

Wissenserarbeitung

- Mehr Rechtssicherheit durch die Erarbeitung von Gutachten zur Rechtsauslegung bei aktuellen Fragestellungen schaffen,
- Erarbeitung von fundierten praxisnahen Vorschlägen an den Gesetzgeber zur Gestaltung des rechtlichen Rahmens und zur Ermöglichung einer nachhaltigen Sicherung der gentechnikfreien Erzeugung im Rahmen der Koexistenz.

5.3 Methodisches Vorgehen

Wesentliche Bausteine der Problembearbeitung waren die Fachgruppenarbeit, die Vergabe von Rechtsgutachten, der Austausch mit anderen Nicht-Regierungs-Organisationen und die Durchführung von Workshops.

Die Fachgruppe, die sich viermal traf, war stufenübergreifend besetzt mit sieben Vertretern aus den Bereichen Anbau, Verarbeitung, Handel und Wissenschaft. Alle sind Mitglieder des BÖLW: Dr. Robert Hermansowski (FiBL), Holle Burchard (Ökosiegel), Alexander Beck (AoeL), Dr. Jochen Leopold (Demeter), Dr. Sylvia Mahnke-Plesker, (BNN Herstellung und Handel), Arnd Rose (refo), Andreas Swoboda (AoeL, tegut).

Im Rahmen der Fachgruppenarbeit wurde der Stand der Diskussionen und Projekte zusammengetragen und somit erstmals seit 2001 wieder eine Plattform für dieses Thema innerhalb der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft geschaffen.

5.4 Ergebnisse

Die konkreten Ergebnisse des Projektteils Gentechnik lassen sich den Bereichen Wissenstransfer und Wissenserarbeitung zuordnen.

Wissenstransfer

1) Konzipiert wurde die Verbraucherinformationsbroschüre „Ökolandbau. keine Gentechnik.“ Das Konzept wurde durch verschiedene Verbände und Einzelunternehmen aufgegriffen, indem diese in Eigenregie insgesamt ca. 600.000 Flyer druckten und an alle Naturkostläden, Reformhäuser und über andere Vertriebswege den Verbrauchern zugänglich machten. Darüber hinaus entstand gemeinsam mit dem Ökolandbau-Portal eine Homepage, in der die Inhalte des Flyers aufbereitet wurden (siehe Abbildung 5.4-1).

Im Kontext der Erarbeitung und Verbreitung des Flyers fand eine breite Berichterstattung über die Gentechnik in den Fach- und Verbandszeitschriften der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft und im Internet unter www.oekolandbau.de statt. Auch die allgemeine Presse berichtete darüber.

2) Im Zuge der Diskussionen um die Novelle des deutschen Gentechnikgesetzes haben sich zur Sicherung der gentechnikfreien Landwirtschaft auf Länderebene bundesweit Initiativen gebildet. Diese werden größtenteils von Öko-Landwirten und anderen Akteuren der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft getragen. Da von dieser Seite ein großes Informationsbedürfnis signalisiert wurde, wurde ein Workshop durchgeführt, um die Fragen der Akteure aufzugreifen, die Aktivitäten zu vernetzen und den regionalen Initiativen das voneinander Lernen zu ermöglichen.

Wissenserarbeitung

1) Ende 2002 traten GVO-Verunreinigungen (< 0,9 %) in der Sojafraktion eines Zukauffuttermittels auf. Von Seiten der zuständigen Landesbehörde wurde die Rechtslage so interpretiert, dass ein bereits erfolgtes Verfüttern dieser GVO zur Aberkennung des Öko-Status des betroffenen Landwirtes führen muss. Von dieser Interpretation ging eine erhebliche Signalwirkung für die Branche aus. Sie war Anlass für existenzgefährdende wirtschaftliche und rechtliche Unsicherheit bei den betroffenen Landwirten.

In einem in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten wurde dargelegt, in welcher Form „das Gebot des Nichteinsatzes transgener Organismen und ihrer Derivate in der Fütterung ökologisch gehaltener Tierbestände“ im Kontext der EU-VO 2092/91 zu interpretieren ist (siehe Materialienband).

Der Gutachter kommt zu dem Schluss, dass die Interpretation der Landesbehörde nicht im Sinne der EU-Öko-VO erfolgt. Vielmehr sind noch festzulegende Grenzwerte bei einer Beurteilung heranzuziehen. Diese wurden mittlerweile durch die EU-VO 1829/2003 konkretisiert, wenngleich die Anwendung des dort festgelegten Wertes von 0,9 % auf Öko-Produkte noch nicht geklärt ist. Im Zuge des Konflikts hat der BÖLW die zwischenzeitliche Verwendung eines Orientierungswertes von 0,5 % vorgeschlagen. Bei zufällig auftretenden oder technisch unvermeidbaren GVO-Verunreinigungen unterhalb dieses Wertes sollen keine Sanktionen erfolgen.



Abbildung 5.4-1: Internetpräsentation www.keine-gentechnik.de in Kooperation mit dem Ökolandbauportal

2) Aufbauend auf diese Problematik wurden in einem weiteren Rechtsgutachten die Möglichkeiten zur Verankerung eines GVO-Kennzeichnungsgrenzwertes in der EU-Öko-VO dargelegt.

Die Diskussionen um die im Gutachten geschilderten Varianten führten zu der Haltung, dass kein gesonderter Grenzwert für Ökoprodukte etabliert werden soll. Die EU-Öko-VO soll auf die genannte Kennzeichnungsverordnung verweisen. Änderungen der Kennzeichnungsverordnung würden sich dann automatisch auf die Öko-Kennzeichnung auswirken. In einem Papier (siehe Materialienband) wurden die Erwägungsgründe für und gegen einen Grenzwert zusammengetragen.

3) Im Rahmen des Projektes wurde ein Vorschlag erarbeitet, wie das Nebeneinander der GVO-Landwirtschaft mit einer Landwirtschaft, die diese Technologie nicht verwenden möchte, in Deutschland geregelt werden kann. Im Dezember 2003 wurde die „*Skizze für eine deutsche Rechtsnorm zur Sicherung der Koexistenz der Landwirtschaft „ohne Gentechnik“ mit einer Agrarwirtschaft, die gentechnisch veränderte Pflanzen einsetzt*“ vorge schlagen.

Dargelegt wird in den Ausführungen (siehe auch Materialienband):

- welche Informations- und Anzeigepflichten ein Agro-Gentechnik nutzender Landwirt gegenüber seinen Nachbarn und den Behörden hat,
- wie die zuständige Behörde mit den Informationen umzugehen hat (Anzeigepflicht mit Genehmigungsvorbehalt),
- wie die Gentechnik-Anwendungs-Praxis bei Anbau, Handel und Verarbeitung gestaltet werden sollte,
- dass ein Sachverständigenrat beim BMVEL eingerichtet werden sollte, um die erlassenen Regeln zur Koexistenz jährlich zu prüfen und entsprechende Vorschläge zur Anpassung zu erarbeiten.
- Die erarbeitete Skizze wird ergänzt durch ein Gutachten zu den nationalen Spielräumen bei der Ausgestaltung der Koexistenz und vorangestellte Erwägungsgründe (siehe Materialband).
- Das Papier wurde dem Gesetzgeber übergeben.

4.) Im Zuge der nationalen Umsetzung von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Gentechnik und zur Änderung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung (Verordnungen (EG) 1829/2003, (EG) 1830/2003) wurde eine Einschätzung des Gesetzes aus Sicht der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft erarbeitet. Der Gesetzesvorschlag bezieht sich vor allem auf die Festlegung von Strafmaßen und Zuständigkeiten (siehe Materialband).

5.) Von herausragender Bedeutung für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft ist die laufende Novelle des deutschen Gentechnikgesetzes. In diesem soll, neben Fragen, die vor allem für die Forschung von Interesse sind, auch die Koexistenz geregelt werden. Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf wurde eine Bewertung erarbeitet. Sie kommt zu dem Schluss, dass der Entwurf nicht geeignet ist, die gentechnikfreie Landwirtschaft nachhaltig zu sichern. Vor allem Fragen der Haftung und der Transparenz sind aus Sicht der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft unzureichend geklärt. Die angekündigten Verordnungen zur Guten fachlichen Praxis und zum Monitoring liegen noch nicht vor. Wesentliche Kritikpunkte sind, dass die Kosten, die für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft aufgrund der durch die Gentechnik gesteigerten Aufwändungen bei der Qualitätssicherung entstehen, nicht vom Verursacher getragen werden und damit ein Wettbewerbsnachteil für Öko-Produkte am Markt entsteht. Auch ist nicht absehbar, inwiefern Schadensersatzansprüche geltend

gemacht werden können, wenn privatwirtschaftlich niedrigere Grenzwerte gelten als gesetzlich festgelegt wurden (siehe Materialband).

6.) In einem Rechtsgutachten zur Haftungsfrage und dem Gentechnikrecht werden konkrete Fragestellungen aus der landwirtschaftlichen Praxis aufgegriffen und vor dem Hintergrund der Haftung diskutiert. Es werden konkrete Vorschläge dargelegt, welche Regelungen der Gesetzgeber treffen könnte, um Schäden die Ökolandwirten entstehen können den Verursachern zuzuordnen. Erwähnung finden auch Regelungen der GATT und der jüngst vorgestellte dänische Gentechnikgesetzentwurf.

Das vorliegende Gutachten macht deutlich, dass durch geltendes und geplantes Gentechnikrecht in Deutschland nur eine unzureichende Sicherung des Ökologischen Landbaus gegeben ist. Ein großer Teil der zu erwartenden Kosten und Aufwendungen durch die Gentechnik werden durch den bestehenden und geplanten rechtlichen Rahmen nicht dem Verursacher zugeordnet (siehe Materialband).



Abbildung 5.4-2: Workshop „Öko-Landbau und grüne Gentechnik - Konzeptentwicklung für die Öffentlichkeitsarbeit“

5.5 Prozessbeschreibung

Ausgangspunkt in diesem Projektbereich war es einerseits, die Kommunikation innerhalb der Branche zu diesem Thema auf der Fachebene aufzubauen und die so entstehende Struktur zu nutzen, um die im Projekt zu bearbeitenden Fragestellungen zu konkretisie-

ren. Andererseits wurde mit dem ersten Rechtsgutachten im November 2002 bereits eine erste konkret anstehende Fragestellung bearbeitet (siehe S. 64).

Ein Schlüsselement beim Aufbau der brancheninternen Kommunikation im Bereich Gentechnik war die Fachgruppenarbeit. Hier wurde zu Projektbeginn eine Situationsanalyse vorgenommen, ebenso wurden wichtige Handlungsfelder für die nächsten Monate definiert.

Diese wurden zum Jahreswechsel 2002/2003 wie folgt beschrieben:

- a) Es setzt sich die Erkenntnis durch, dass das Gentechnikmoratorium der EU fallen wird und damit keinen dauerhaft wirksamen Schutz vor der Gentechnik darstellt. Eine Fundamentalopposition der Branche zur Gentechnik ist damit nicht mehr zielführend, um die Sicherung der gentechnikfreien Erzeugung durchzusetzen.
- b) Will die Branche die Rahmenbedingungen der Koexistenz mitgestalten, muss sie sich fachlich fundiert mit Fragen der Koexistenz auseinandersetzen. Dies hat den Preis, dass die dem Verbraucher zu vermittelte Botschaft weniger klar ist. Auch sind innerhalb der Branche Akzeptanzprobleme gegenüber der neuen Haltung zu erwarten.
- c) An der Rückstandsproblematik in Öko-Produkten wird deutlich, welche Gefahren darin liegen, bestimmte Risiken nicht aktiv zu kommunizieren und somit eine Verbrauchererwartung entstehen zu lassen, die nicht mit dem übereinstimmt, was Öko-Produkte bieten können. Aus diesem Grund müssen die Konsumenten von Bioprodukten zu Fragen der Gentechnik informiert werden, insbesondere muss deutlich werden, dass die Ökologische Lebensmittelwirtschaft keine Gentechnik einsetzt, aber dennoch Kontaminationen vorkommen können. Neben der „entdramatisierenden“ Krisenprophylaxe gegenüber dem Verbraucher besteht in der Gentechnikfrage auch die Notwendigkeit zur Dramatisierung, um Interessen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft auf politischer Ebene durchsetzen zu können.
- d) Mit dem zu erwartenden GVO-Kennzeichnungsgrenzwert werden Öko-Produkte vom Gesetzgeber erstmals nicht über den Prozess, sondern über eine Produkteigenschaft definiert. Es ist daher von besonderer Bedeutung, die Prozessqualität ökologischer Lebensmittel zu verdeutlichen.
- e) Der Wissenstransfer hin zu den Akteuren der Branche ist nötig, um diese bei der komplexen und dynamischen Entwicklungen um die Gentechnik „mitnehmen“ und aktivieren zu können.
- f) Da die Branche selbst nur eingeschränkte Kompetenzen, Kapazitäten und Ressourcen für die Gentechnikfrage hat, kommt der Zusammenarbeit und dem Austausch mit anderen NGO, die hier aktiv sind, besondere Bedeutung zu. Insbesondere muss den NGO's die unter c) beschriebene Problematik deutlich gemacht werden.
- g) Perspektivisch ist die Frage der gesundheitsbezogenen Werbung und der Gentechnik in 2. Generation bedeutsam.

- h) Die Sicherung der GVO-freien Saatgutproduktion ist von entscheidender Bedeutung für die Sicherung der gentechnikfreien Erzeugung.

Im Ergebnis der Diskussionen kam es zur Planung und Durchführung des ersten Gentechnik-Workshops: „Öko-Landbau und grüne Gentechnik - Konzeptentwicklung für die Öffentlichkeitsarbeit“. Beteiligt waren daran Fachleute und Öffentlichkeitsarbeiter. Dadurch konnten die Themen der Punkte c) und e) bearbeitet werden.

Der intensive Abstimmungsprozess zwischen den Verbänden zum Text des Flyers führte im Ergebnis auch dazu, dass eine intensive Auseinandersetzung mit den unter a) und b) genannten Themenfeldern stattfand und so die Haltung der Branche von der „Fundamentalopposition“ zur Koexistenzdiskussion vollzogen wurde. Gleichwohl war gerade dieser Punkt bis zum Bekannt werden erster Entwürfe des Gentechnikgesetzes immer wieder Gegenstand von kritischen Anfragen und Diskussionen. Der Flyer wird inhaltlich von allen BÖLW-Mitgliedern mitgetragen.

Ab Sommer 2003, im Nachklang des Workshops, nahm die Intensität der Fachgruppenarbeit ab. Von Seiten der Fachgruppe wurde der Wunsch geäußert, im Rahmen des Projektes die Facharbeit voranzubringen und den Austausch mit anderen NGO intensiver zu gestalten, da hier eine größere Kompetenz zur Gentechnik vorzufinden ist. Im Folgenden gewannen die Bereiche Wissenserarbeitung und Austausch mit anderen Gentechnikkritikern an Bedeutung. Die Fachgruppe wurde weiter in die Informationsflüsse, Meinungsbildung und Entscheidungen eingebunden.

Zwischenzeitlich wurde die Erarbeitung einer Studie im Zusammenhang mit einem Workshop „Die Kosten der Gentechnik“ erwogen. Hier sollten die Mehrkosten, die der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft durch die Gentechnik entstehen, erarbeitet werden. Dieses Vorhaben wurde zugunsten des Vorschlags zur rechtlichen Regelung der Koexistenz verworfen.

Aufbauend auf dem ersten Workshop war ein zweiter geplant, der jedoch wieder verworfen wurde. Der auf diesem Workshop angestrebte Austausch mit anderen NGO und der Öffentlichkeit wurde auf anderem Wege erreicht.

Die Fachgruppe regte einen Austausch mit den Saatgutexperten der Branche an, um hier den Stand des Wissens und die offenen Fragen zusammentragen zu können. Das Treffen fand im Juni 2003 statt.

Mit Bekannt werden der ersten Entwürfe des Gentechnikgesetzes nahm das Interesse an dem Thema, vor allem an der Basis der Branche, deutlich zu. Hier stellte sich die Frage: „Was können wir tun, um uns zu schützen, wenn die Sicherung der gentechnikfreien Erzeugung von staatlicher Seite her nicht gewährleistet wird?“. In diesem Zusammenhang bildeten sich bundesweit regionale Vereinigungen von Ökolandwirten, Natur- und Verbraucherschützern, Kirchen etc., um die gentechnikfreie Landwirtschaft, die Natur und die Lebensmittel zu schützen. Diesen Initiativen bot der Gentechnikworkshop im Januar 2004 ein Forum.

Tabelle 5.5-1: Geplante und realisierte Projektvorhaben

	2002		2003												2004	
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2
Geplant																
Workshop: GVO Schwellenwerte – Bedeutung für Erzeugung und Verarbeitung		☼														
Workshop: Haftungsfragen und Kostenträgerschaft bei Kontamination mit GVO - Konsequenzen aus der UBA- Studie						☼										
Workshop: Grüne Gentechnik u. EU-Öko-VO									☼							
Fachgruppentreffen	☼															
Rechtsgutachten N.N.																
Realisiert																
Workshop: Öko-Landbau und grüne Gentechnik - Konzeptentwicklung für die Öffentlichkeitsarbeit							☼									
Workshop: „Sicherung der gentechnikfreien Landwirtschaft“															☼	
Fachgruppentreffen		☼		☼	☼			☼								
Rechtsgutachten: Nichteinsatzes von GVO in der Fütterung ökologisch gehaltener Tierbestände	☼															
Rechtsgutachten: Toleranzwerte für die zufällige und unvermeidbare GVO-Verunreinigungen in die EU-Öko-Verordnung											☼					
Skizze für eine deutsche Rechtsnorm zur Sicherung der Koexistenz														☼		
Rechtsgutachten zum (EG-Gentechnik-														☼		

Durchführungsgesetz – EGGenTDurchfG																		
Gutachten zum Entwurf des Gentechnikgesetzes																		☀
Zivilrechtliche Haftungs- regelungen im Gentechnik- recht.																		☀

Aufgrund der Vorreiterrolle Österreichs beim Schutz der gentechnikfreien Erzeugung wurde im Projektverlauf immer wieder der Austausch mit Vertretern des Landes gesucht. Zu nennen ist der Besuch des Obmanns des Ernteverbandes Niederösterreich und Wien, Markus Schörpf, bei einem Fachgruppentreffen, sowie der Besuch eines Projektbearbeiters des Symposiums „Wege zur Gentechnikfreiheit“ in Wien.

Alle im Projektantrag genannten Themen im Projektbereich Gentechnik wurden bearbeitet. Die Wahl der Methoden wurde den Erfordernissen angepasst. Dabei wurde die Wissenserarbeitung über Rechtsgutachten ausgebaut (Tabelle 5.5-1).

Die Fachgruppenarbeit

Rahmen: 4 Treffen, je ½ Tag, Finanzierung: Aufwandsentschädigung von 250 € brutto je Treffen zzgl. Reisekosten. Ein Treffen zu Saatgut und Gentechnik mit personeller Überschneidung zur Gentechnikgruppe.

Durchschnittliche Teilnehmerzahl der Fachgruppentreffen: 6.

In der Fachgruppe war ein sehr unterschiedlicher Wissensstand zu Fragen der Gentechnik vorhanden. Nur einer der Beteiligten hat sich über die Fachgruppe hinaus in nennenswertem Umfang mit der Gentechnik im Rahmen seines Alltagsgeschäfts befasst.

Es wurde deutlich, dass Gentechnik vor allem im politischen Raum Bedeutung hat und daher die Kompetenz innerhalb der Branche, vor allem bei den politischen Repräsentanten, vorzufinden ist. Auf Fachebene gibt es in eingeschränktem Umfang Kompetenzen im Bereich der betrieblichen Qualitätssicherung bei Importwaren.

Die Arbeit in der Fachgruppe kann als sehr konstruktiv und wohlwollend beschrieben werden. Der unterschiedliche Wissensstand und das damit verbundene „immer wieder von vorne anfangen“ wurde von den beteiligten Gentechnikexperten in der Gruppe als problematisch, aber typisch für das Thema beschrieben.

5.6 Diskussion und Schlussfolgerungen

Im Rahmen des Projektes konnten die Anforderungen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zur Sicherung der gentechnikfreien Lebensmittelproduktion formuliert werden. Dazu wurde ein Vorschlag für die Regelung des konkreten Nebeneinanders von gentechnik-einsetzender und gentechnikfreier Landwirtschaft erarbeitet. Bewertet wurde dahingehend der Entwurf des deutschen Gentechnikgesetzes aus Sicht der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft. Besondere Berücksichtigung fand dabei die Haftungsfrage. Es wurde ein Vorschlag erarbeitet, wie die EU-Öko-Verordnung im Hinblick auf einen Gentechnik-Kennzeichnungsgrenzwert weiterentwickelt werden kann. Rechtsunsicherheiten bei der Bewertung von Funden von GVO-Spuren in Öko-Futtermitteln konnte durch die Erarbeitung eines Gutachtens begegnet werden.

Die Festlegung eines Gentechnik-Kennzeichnungsgrenzwertes definiert ein Öko-Produkt erstmals über seine stoffliche Qualität. Dem gegenüber steht die Produktdefinition über die Beschreibung des Herstellungsprozesses. Den Akteuren ist es ein großes Anliegen, dass Öko-Lebensmittel sich weiterhin vor allem über den Prozess definieren.

Es ist gelungen, die Akteure der Branche trotz des komplexen Themas auf die sich ändernden Rahmenbedingungen vorzubereiten. Innerhalb des Projektverlaufs war in der Branche eine Positionsanpassung zu verzeichnen. Trotz der grundsätzlichen Ablehnung der Gentechnik durch die Ökologische Lebensmittelwirtschaft hat sich die fundamentaloppositionelle Haltung hin zur Bereitschaft, in die aktuelle Koexistenzdebatte einzusteigen, gewandelt. So ist es möglich, dass die Branche ihre Positionen und Forderungen innerhalb des sich verändernden gesetzlichen Rahmens mit sehr konkreten Vorschlägen in die aktuelle gesellschaftliche Auseinandersetzung einbringen kann.

Der beschriebene Prozess innerhalb der Branche wurde durch das Projekt wesentlich vorgebracht. Instrumente dafür waren die Fachgruppenarbeit, die Workshops und die Erstellung des Gentechnik-Flyers. Es wurde eine breite Berichterstattung in den Branchenmedien initiiert, noch bevor das Thema von der allgemeinen Presse aufgenommen¹⁰ wurde. Auch wenn der Flyer für die Verbraucherinformation und Krisenprävention konzipiert war, so war es ein wesentliches Ergebnis, dass auch die Akteure der Branche dadurch mit dem Thema bis an die Basis hin konfrontiert waren. Der Flyer erschien in einer Gesamtauflage von über 600.000 Stück. Das im Projekt erarbeitete Konzept aufgreifend, übernahmen die Branchenbeteiligten den Druck auf eigenen Kosten.

Der intensive Wissenstransfer hat dazu beigetragen, dass Gentechnik weiterhin ein Thema ist, zu dem Konsens innerhalb der Branche herrscht. Im Projektverlauf traten keine Konflikte zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette zutage.

¹⁰ Dies geschah erst mit der Veröffentlichung des Gentechnikgesetzes im Januar 2004.

Die im Projekt angelegte Flexibilität bei der Wahl der Methoden und die Anpassung der Projektinhalte aus der Facharbeit heraus waren wichtige Bausteine für das Gelingen des Projektes.

Die aufgebauten Kommunikationsverbände innerhalb der Branche, aber auch darüber hinaus, haben sich als praktikabel erwiesen, die Sicherung der gentechnikfreien Landwirtschaft voranzubringen, und werden auch nach Projektende weiter fortbestehen. Die mit Hilfe des Projektes ausgebaute Kompetenz in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft im Bereich Gentechnik ist ebenfalls von großer Bedeutung, dem Problem Gentechnik auch weiter begegnen zu können.

Zwar konnten im Rahmen des Projektes wichtige Fragen gelöst werden. Dennoch hat die Unsicherheit des Sektors, insbesondere durch den vorgestellten Entwurf des Gentechnikgesetzes weiter zugenommen. Das Fortbestehen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft ist durch die Einführung der Gentechnik bei den bisher bekannten Regelungen ernsthaft gefährdet.

6 Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung

6.1 Problemstellung

Die Ökologische Lebensmittelwirtschaft zeichnet sich durch bestimmte Qualitätszusagen und die damit verbundenen Anbau- und Verarbeitungsvorgaben aus. Einerseits kann mit der dadurch realisierten Qualität ein höherer Marktpreis erzielt werden, andererseits sind aber auch die Kosten zur Erreichung der Qualität sowie für deren Sicherung und die Kontrollen höher. Die höheren Kosten auf der einen Seite und die höheren Erlöse auf der anderen Seite führen zu zweierlei Gefahren: 1. Durch Betrug kann versucht werden, die Rendite zu erhöhen, indem Standards nicht eingehalten werden. Konventionelle Ware wird dann zu Bioware umdeklariert. 2. Auch unbeabsichtigt können Qualitätsmängel an Ökoprodukten auftreten, auf die reagiert werden muss. Dadurch besteht das Risiko, dass die Glaubwürdigkeit von Bio-Lebensmitteln gefährdet wird.

Um diese Risiken reduzieren und im Krisenfall schneller reagieren sowie die Ursachen ermitteln zu können, ist die Warenrückverfolgbarkeit für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft von zentraler Bedeutung. Hinzu kommt, dass auch der Gesetzgeber mit der Basisverordnung 178/2002 mit Beginn 2005 den Einsatz von geeigneten Maßnahmen zur Warenrückverfolgbarkeit in allen Bereichen der Lebens- und Futtermittelwirtschaft verlangt.

Grundlage einer schnellen und effektiven Rückverfolgung ist die geeignete Dokumentation von Daten. Diese Daten müssen im Ereignisfall ohne Verzögerungen zur Verfügung stehen können. Gleichzeitig müssen die Daten jederzeit den zuständigen Behörden zugänglich gemacht werden können. Stille Rückrufe, wie bisher, sollen damit nicht mehr möglich sein. Obwohl rechtlich bisher keine spezielle Verpflichtung zur Einrichtung von EDV-Systemen besteht, ergibt sich deren Notwendigkeit aus den gestellten Anforderungen an die Warenrückverfolgbarkeit. Vor allem mit zunehmender Größe der Unternehmen wird die Zahl der zu verwaltenden Daten immer umfänglicher. Bei der Einrichtung von Systemen sollte jedoch in jedem Falle die Verhältnismäßigkeit des Aufwandes gewahrt bleiben.

In einzelnen Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft existieren bereits funktionierende Systeme. Zum großen Teil beschränkt sich die Dokumentation der Warenein- und -ausgangsdaten in den Unternehmen jedoch auf die ohnehin stattfindende Buchführung. Die schnelle Bereitstellung der Daten im Krisenfall ist dadurch nicht gewährleistet. Problematisch wird es, wenn betroffene Chargen über die gesamte Wertschöpfungskette verfolgt werden müssen. Hier kommt es darauf an, die verschiedenen am Prozess beteiligten Unternehmen und die betroffenen Chargen zu ermitteln. Absprachen der einzelnen Wirtschaftsbeteiligten über durchzuführende Maßnahmen sowie ein standardisiertes Vorgehen in einigen Bereichen kann die Rückverfolgung im Krisenfall deutlich effizienter gestalten.

Der Aufbau von Warenrückverfolgbarkeitssystemen stärkt die Ökologische Lebensmittelwirtschaft, weil dadurch deutlich wird, dass Qualitätssicherung ein substantielles und ernst gemeintes Anliegen der Branche ist. Die Qualitätsführerschaft des Ökologischen Landbaus kann dadurch gefestigt werden.

Zur Absicherung der Schwachstellen und damit auch zur Vermeidung von Krisenfällen, scheint es in Zukunft unerlässlich zu sein, über die Mindestanforderungen der Warenrückverfolgbarkeit hinauszugehen und die Herkunftssicherung der Ökoprodukte stärker in den Focus der gemeinsamen Anstrengungen der Branche zu rücken.

6.2 Zielsetzung

Das Ziel im Projektbereich Warenrückverfolgbarkeit war es, eine abgestimmte Handlungsempfehlung zur Umsetzung von Maßnahmen der Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung in Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft vorzulegen.

Insbesondere war es dabei die Aufgabe, die Akteure der Branche zur Anwendung einheitlicher und dadurch kompatibler Maßnahmen der Warenrückverfolgbarkeit zu motivieren.

Zur Erreichung des Projektzieles wurden die folgenden Teilziele formuliert:

- Analyse der Schwachstellen und Problembereiche in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft.
- Analyse bestehender Lösungen nationaler und internationaler Warenrückverfolgbarkeitssysteme im Hinblick auf ihre Eignung für die deutsche Ökologische Lebensmittelwirtschaft.
- Ermittlung der in Artikel 18, Basisverordnung 178/2002 gestellten rechtlichen Mindestanforderungen und weiterer gesetzlicher Vorgaben zur Warenrückverfolgbarkeit.
- Erarbeitung von Kriterien für ein Warenrückverfolgbarkeitssystem für die Biobranche unter Mitwirkung der Wirtschaftsbeteiligten. Nutzung der Kriterien zur Evaluation von bestehenden Systemen.
- Schaffung einer Grundlage für die Erarbeitung eines Meta-Systems zur Herkunftssicherung.

6.3 Methodisches Vorgehen

Als wesentliches Instrument zur Problemanalyse und Lösungserarbeitung wurde die Fachgruppe „Warenrückverfolgbarkeit“ gebildet. Diese war besetzt mit elf Experten aus den Bereichen Erzeugung, Verarbeitung und Handel sowie den Kontrollstellen. Es handelte sich überwiegend um Experten aus den Mitgliedsverbänden des BÖLW.

Zur Fachgruppe gehörten: Dr. Alexander Beck (AoeL), Ulrich Fischer (Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH), Angelika Hoppe (GÄA), Jörg Große-Lochtmann (Naturland), Viola Kollmann (tegut), Rolf Mäder (FiBL Deutschland), Dr. Jochen Neuendorff (Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH), Olaf Schädlich (Obst- und Gemüsebereich, freier Mitarbeiter), Alexandra Thöring (Agentur für Naturkost, freie Mitarbeiterin), Roland Weber (Biokreis), Ralph Weishaupt (Rapunzel).

Neben den Fachgruppentreffen erfolgte die Erarbeitung von Inhalten im Wesentlichen durch vier Fachgutachten. Die Ausarbeitungen wurden größtenteils mittels E-Mail und Telefon mit der Fachgruppe abgestimmt. Kleinere Ausarbeitungen zu speziellen Fragestellungen wurden durch Referate bei den Fachgruppentreffen vorgestellt und anschließend diskutiert.

Als ein Instrument zur Konfliktlösung innerhalb der Fachgruppe wurde die Moderation durch einen externen Moderator genutzt.

Gespräche mit Akteuren der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft im Rahmen von Veranstaltungen wurden zur Recherche genutzt. Durch Kontakte zur konventionellen Lebensmittelwirtschaft wurden deren Aktivitäten im Bereich Warenrückverfolgbarkeit ermittelt. Informationen zu gesetzlichen Regelungen und Vorhaben der Behörden wurden durch die Teilnahme bei Anhörungen gewonnen.

Der flexible Projektrahmen wurde genutzt, um die gesetzten Ziele modifizieren und an die tatsächlichen Bedürfnisse und praktischen Erfordernisse des Prozesses anpassen zu können.

Um weitere innovative und erprobte Konzepte zur Verbesserung der Qualitätssicherung von einzelnen Akteuren dem gesamten Sektor zugänglich zu machen, wurde innerhalb der Branche nach entsprechenden Ansätzen gesucht. Diese Konzepte wurden dann so aufbereitet, dass sie übertragbar sind. Somit wird es den Akteuren erleichtert, Defizite im QS-Bereich zu beseitigen. Der Auswahl der Projekte lag zugrunde, dass sie von besonderem Interesse für die gesamte Branche sind. Mit der Realisierung dieser Teilprojekte konnten weitere Ergebnisse, die in engem Zusammenhang mit der Warenrückverfolgbarkeit/Herkunftssicherung stehen, erarbeitet werden.

6.4 Ergebnisse

6.4.1 Handlungsempfehlung zur Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung

Wichtigstes Ergebnis im Projektbereich ist die "Handlungsempfehlung zur Umsetzung von Maßnahmen der Warenrückverfolgbarkeit/Herkunftssicherung in Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft" (siehe Materialband). In dem vorgelegten Werk ist dargestellt, mit welchen konkreten Maßnahmen die Rückverfolgbarkeit in den einzelnen Unternehmen verbessert werden kann, um die Effizienz der Reaktion im Krisenfall zu erhöhen. Die Maßnahmen sind:

- Rückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung sind Bestandteil der betrieblichen Qualitätssicherung,
- Informationen über Systeme des vor- und nachgelagerten Bereichs werden eingeholt; es erfolgen Vereinbarungen mit Lieferanten und Kunden,
- geeignete Codierungssysteme sind anzuwenden,
- es werden Rückstellproben gezogen und eine angemessene Zeit lang aufbewahrt,
- es werden Verfahren zur Lenkung von Chargen eingerichtet, um homogene und abgrenzbare Chargen zu erhalten,
- es wird gewährleistet, dass Informationen innerhalb eines Werktages zur Verfügung stehen.

In der Handlungsempfehlung werden darüber hinaus praktikable Vorschläge zur Umsetzung und Kontrolle von betrieblichen Warenrückverfolgbarkeitssystemen aufgezeigt. Dargestellt werden einzelne Umsetzungsschritte, die mit Beispielen veranschaulicht sind. Das gesamte Dokument wurde unter Einbeziehung aller sonstigen Ergebnisse der Fachgruppe erstellt und bietet eine Vielzahl an Informationen zu technischen Möglichkeiten der Kennzeichnung und Codierung sowie bestehenden internationalen sowie nationalen Warenrückverfolgbarkeitssystemen.

Die Checkliste im Anhang der Handlungsempfehlung soll zusätzliche praktische Unterstützung bieten. Den Unternehmen wird ermöglicht, bereits installierte Systeme im Hinblick auf die vorgeschlagenen Maßnahmen zu überprüfen, Lücken zu erkennen und anhand dessen gezielte Änderungen vornehmen zu können. Erste Unternehmen arbeiten bereits mit der Checkliste als Hilfestellung.

Die Herkunftssicherung wurde durch die Fachgruppe für wichtig erklärt und in die Handlungsempfehlung aufgenommen. Dadurch wurde sie in der Branche zum bedeutenden Thema gemacht. Es wurden Vorschläge erarbeitet, mit welchen Maßnahmen technischer

und organisatorischer Art die Herkunftssicherung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft umgesetzt werden könnte. Voraussetzung dafür ist ein gemeinsames Vorgehen aller Wirtschaftsbeteiligten der Branche.

Erstmals wurde die Handlungsempfehlung als Diskussionsvorschlag beim Abschlussworkshop in Kassel der Branche vorgestellt und in einer Arbeitsgruppe diskutiert. Der Fachöffentlichkeit wurde das Konzept im Rahmen der BioFach 2004 präsentiert und im Internet (www.boelw.de) veröffentlicht.

Die Publikation des Themas erfolgte darüber hinaus im Informationsportal des Ökolandbaus (www.oekolandbau.de) und in der Neuauflage des "Praxishandbuch Bio-Lebensmittel", Grundwerk 05/04, aus dem Behr's-Verlag.

6.4.2 Schwachstellenanalyse

Ein Teilergebnis im Projekt war die Analyse der Schwachstellen. Als besondere Schwachstelle in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft haben sich Betrugsfälle durch gefälschte Zertifikate und die Umdeklarierung großer Mengen von konventionellem Getreide zu Ökogetreide erwiesen. Auch der Austausch von Ökogetreide mit niedrigem Kleberwert durch konventionelles Backgetreide ist bekannt geworden und stellt eine wesentliche Schwachstelle dar. Immer wieder treten auch unabsichtliche Verunreinigungen von Öko-Produkten mit nicht erwünschten Substanzen auf, was zu teils aufwendigen Ermittlungen führt.

Es wurden für verschiedene Produktgruppen spezielle Risikobereiche analysiert:

Obst und Gemüse: Häufig treten Rückstandsfunde oder Verdachtsfälle bei Erzeugnissen konventioneller Betriebe mit langer Umstellungszeit zum Ökolandbau auf. Die Vertrauenswürdigkeit gegenüber diesen Betrieben ist geringer. Probleme mit Obst und Gemüse kommen aber auch durch verschmutzte und verkehrsunfähige Ware, umdeklarierte Ware und fehlerhafte oder unvollständige Deklaration zustande. Ein besonderes Problem stellt die hohe Umschlaggeschwindigkeit von Obst und Gemüse dar, die ein Analysieren und anschließendes Aus-dem-Verkehr-Ziehen vor dem Verfall der Ware kaum zulässt.

Bei Importware aus Übersee: Bei z. B. Gewürzen, Saaten, Nüssen, Früchten und Trockenfrüchte kommt es häufiger zu Beanstandungen und Zweifeln, die sich allerdings meistens auf einzelne Produkte oder einzelne Chargen zurückführen lassen.

Fleisch und auch Milch: Hier sind bisher keine größeren Betrugsfälle bekannt geworden. Problematisch sind in diesem Bereich allerdings immer noch die Futtermittel. Sie waren in vielen Fällen Auslöser für Lebensmittelkrisen (z. B. BSE, Nitrofen).

Die Schwachstellen lassen sich zusammenfassend zurückführen auf die Vermischung von ökologischer und konventioneller Ware, die nicht immer funktionierenden Dokumentationssysteme, menschliches Versagen und vorsätzlichen Betrug.

Die Ausarbeitungen zu den produktspezifischen Schwachstellen und Risikobereichen sind im Anhang zu diesem Text dargestellt.

6.4.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Ein weiteres Teilergebnis zeigt die gesetzlichen Vorgaben und privatrechtlichen Vereinbarungen auf, die z. T. bereits seit längerem die Rückverfolgbarkeit von Waren in bestimmten Bereichen regeln. Die EU-Verordnung 178/2002 (so genannte Basisverordnung) ist die neueste und weitreichendste gesetzliche Regelung. Im relevanten Artikel 18 wird erstmals die Rückverfolgbarkeit stufenübergreifend für alle Produkte der Lebensmittelherstellung vorgeschrieben und damit explizit auch die Futtermittel erfasst. Die Verordnung ist bereits geltendes Recht. Eine Umsetzung in entsprechende Maßnahmen muss in den Unternehmen bis zum 1.1.2005 erfolgen.

Weitere gesetzliche Regelungen für die Warenrückverfolgbarkeit sind:

- EU-Öko-VO 2092/91, die im Artikel 9 die Rückverfolgung tierischer Erzeugnisse über die Wertschöpfungskette festlegt
- Rindfleischetikettierungs-VO 1760/2000, die seit 2000 die Kennzeichnung und Rückverfolgung von Rindern und Rindfleisch regelt
- VO (EG) 2081/92 zum Schutz von geographischen Angaben
- EG-Lebensmittelhygienerichtlinie 93/43/EWG
- Lebensmittelkennzeichnungs-VO Deutschlands (LMKV)
- Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit 2001/95/EG, die seit Anfang 2004 vorschreibt, dass Erzeuger und Händler wissentlich keine unsicheren Produkte in Verkehr bringen dürfen und Vorkehrungen treffen müssen, um die Rücknahme von Produkten vom Markt zu gewährleisten. Kontroll-, Kennzeichnungs- und Informationspflichten gehen damit einher.
- Regelungen im privatrechtlichen Bereich: Norm EN ISO 9001:2000 über Qualitätsmanagementsysteme, die im Punkt 7.5.3 „Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von Produkten“ fordert, dass jede Organisation ihre Produkte mit geeigneten Mitteln während des gesamten Produktionsprozesses kennzeichnen muss.

- Im Futtermittelbereich: die Richtlinien (PRODUKTSCHAP DIERVOEDER, 2003) des holländischen Marktverbandes Tierfutter (PDV), deren Regelungen sehr umfangreich sind.

Auf der Interpretation des relevanten Artikel 18 (EU-VO 178/2002) durch den BLL (BUND FÜR LEBENSMITTELRECHT UND LEBENSMITTELKUNDE, 2003) basierte die Einschätzung der Fachgruppe, dass die gestellten Anforderungen an die Warenrückverfolgbarkeit von den Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft bereits in weiten Teilen erfüllt werden. Diese Einschätzung wurde auch von anderen Experten geteilt¹¹. Grund ist die Diskrepanz zwischen dem Anspruch einer stufenübergreifenden Warenrückverfolgung und den tatsächlich geforderten Kenntnissen über Wareneingang und -ausgang in der Verordnung, so dass bereits die betriebliche Buchführung einen wesentlichen Teil der zu ergreifenden Maßnahmen abdeckt. Über die zeitliche Dauer der Rückverfolgung werden keine expliziten Angaben gemacht.

Es konnten keine abschließenden Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwieweit die EU zusätzliche konkretisierte Durchführungsbestimmungen zur Ausgestaltung von Warenrückverfolgbarkeitssystemen erlassen wird, wenn mit der Verordnung nicht die gewünschten Erfolge eintreten. Das BMVEL schloss solche Bestimmungen für sich aus.

6.4.4 Überblick über bestehende Rückverfolgbarkeitssysteme

Ergebnis der Recherchen war, dass sowohl national als auch international zahlreiche Anstrengungen unternommen werden, Systeme zur Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung aufzubauen. Die meisten Systeme befinden sich bisher in der Entwicklung und sind daher nur auf bestimmte Produktgruppen anwendbar. In einem Zusammentreffen mit Systemvertretern des Bio Stock Manager in Österreich konnten dessen Aufbau und Funktion im Praxisbetrieb besichtigt und beurteilt werden. Auf der BioFach 2003 wurde in Vorträgen und Gesprächen das System Tracerbio, ein französisches Warenrückverfolgbarkeitssystem, vorgestellt. Zwei weitere Systemanbieter (Ellipson, Frankreich und Bio-Trace.it, Italien) wurden in die Fachgruppe eingeladen, um ihre Systeme vorstellen zu lassen. Gleichzeitig wurde ermittelt, welche innovativen Ideen zur Rückverfolgbarkeit innerhalb der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft bestehen. In diesem Zusammenhang stellte Bio-park e.V. sein Projekt zur genetischen Qualitäts- und Herkunftssicherung von Rindfleisch vor.

¹¹ Im Rahmen von Anhörungen des BMVEL zum Thema "Rückverfolgbarkeit nach Artikel 18 (EG) 178/2002" und den dort versammelten Branchenvertretern der konventionellen und Ökologischen Lebensmittelwirtschaft.

Von hoher Relevanz für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft sind aus Sicht der Fachgruppe folgende internationale Systeme: Bio Stock Manager (Österreich), Tracerbio (Frankreich), Bio-Trace.it (Italien), Ellipson (Frankreich), Mandala (Belgien). Diese Systeme wurden im Kontext der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft entwickelt.

Das von Naturland¹² entwickelte elektronisches Kontroll- und Zertifizierungssystem e-Cert könnte die Ausgangsbasis für ein bedeutendes Rückverfolgbarkeitssystem bilden, indem die verifizierten Betriebsdaten der Unternehmen in ein Rückverfolgbarkeits-Datenbanksystem überführt werden. Die Voraussetzungen dafür sind gegeben.

Aus der konventionellen Lebensmittelwirtschaft sind die Bemühungen der CCG¹³ von besonderem Interesse. Informationen dazu wurden durch die Teilnahme an Expertengremien der CCG sowie einer Vortragsveranstaltung gewonnen. Das Unternehmen erarbeitet gemeinsam mit Verarbeitungs- und Handelsbetrieben Standards für die Warenrückverfolgbarkeit auf Grundlage der EAN. Der EAN 128-Code ist dabei ein speziell für die Rückverfolgbarkeit entwickelter Standard mit bereits weltweiter Verbreitung und besonderer Eignung für die Chargenrückverfolgbarkeit.

Mit dem von TÜV VitaCert entwickelten System zur Herkunftssicherung im Fleischbereich wurde eine weitere innovative Lösung entwickelt, die für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft von großem Interesse sein kann. Derzeit wird das System für weitere Produktgruppen ausgebaut.

Eine Aufstellung bestehender und im Aufbau befindlicher Systeme zur Warenrückverfolgbarkeit ist dem Anhang beigelegt. Sie gibt Auskunft über die jeweiligen Charakteristika, die Vor- und Nachteile sowie die bisherigen Anwendungsbereiche.

Da sich die Risikobereiche und die Strukturen der konventionellen Lebensmittelerzeugung von denen der ökologischen unterscheiden, sind vor allem die Systeme, die im Kontext der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft erarbeitet wurden, von besonderer Relevanz. Die Unterschiede zur konventionellen Lebensmittelwirtschaft liegen insbesondere in den Öko-Kontrollen der Betriebe, dem häufig stattfindenden Vertragsanbau und den kleineren Strukturen im Ökobereich.

6.4.5 Anforderungskriterien an ein Warenrückverfolgbarkeitssystem

Als Grundlage für die Evaluation, Entwicklung und den Einkauf von elektronischen Warenrückverfolgbarkeitssystemen wurde eine Kriterienliste (siehe Anhang) erstellt. Inhalte

¹² Gemeinsam mit Austria Bio-Garantie (Österreich), bio-inspecta (Schweiz) und Intact (Österreich)

¹³ Centrale für Coorganisation GmbH mit Sitz in Köln

der Kriterienliste sind einerseits gewünschte und erforderliche Funktionen eines solchen Systems. Andererseits enthält sie die Beschreibung anzustrebender Einzelfunktionen.

Die vorliegende Kriterienliste bezieht sich in der Hauptsache auf die technischen Anforderungen an Warenrückverfolgbarkeitssysteme. Berücksichtigt wurden besonders Funktionen wie: Sicherheit/Rechteverwaltung, Technik, Schnittstellen, Kontrollmanagement, Stammdatenverwaltung, Kommunikation und Kontraktmanagement.

Eine fortlaufende Ergänzung und Aktualisierung der Kriterienliste ist erforderlich, um deren Praktikabilität und Aktualität im Kontext der Marktentwicklung zu gewährleisten.

6.5 Prozessbeschreibung

Vor der Gründung der Fachgruppe wurde das Thema Warenrückverfolgbarkeit in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft ausschließlich von einzelnen Akteuren ohne einen organisierten Austausch bearbeitet. Es war kein Thema breiten Interesses.

Die positiven Erfahrungen in den anderen Projektbereichen, die zuvor starteten, legten nahe, auch dieses Themen mit Hilfe einer Fachgruppe zu bearbeiten.

Die Fachgruppe „Warenrückverfolgbarkeit“ wurde als letzte von drei im Rahmen des Gesamtprojektes initiierten Gruppen ins Leben gerufen. Ihre Treffen fanden in regelmäßigen Abständen zwischen Februar und September 2003 statt.

Alle Experten der Fachgruppe besaßen hohe fachliche Kompetenz zum Thema Rückverfolgbarkeit, welche durch die verschiedenen Funktionen und Arbeitsaufgaben begründet war. In jedem Fall war ein intensiver Praxisbezug der Beteiligten gegeben.

Grundlage für die Mitarbeit war in erster Linie das institutionelle bzw. persönliche Interesse für das Thema Warenrückverfolgbarkeit und der Wunsch, dieses für die Branche voranzubringen.

Die Arbeitsatmosphäre der Gruppe war gut, vor allem begründet durch langjähriges gegenseitiges Kennen und gemeinsame Arbeit. Diese guten zwischenmenschlichen Kontakte beförderten die Sachlichkeit der Diskussionen, führten aber nicht bei jedem Konflikt schnelle Einigungen herbei.

Die Realisierung einer effektiven Warenrückverfolgbarkeit in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft stand für alle Experten als Ziel im Vordergrund. Hohe Effektivität und Schnelligkeit der Rückverfolgbarkeit in Krisen bedeutet, dass alle beteiligten Unternehmen der Wertschöpfungskette gleiche Standards zugrunde legen, Absprachen zwischen den

Wirtschaftsbeteiligten treffen und die Daten unverzüglich zur Verfügung gestellt werden können. Umso einheitlicher und kompatibler die Systeme untereinander sind, umso besser funktioniert die Rückverfolgbarkeit entlang der Wertschöpfungskette. Diese Problembeschreibung teilten die Experten bis zum Schluss und sahen sie als Ausgangssituation für ihre Arbeit.

Aufgrund unterschiedlicher Erfahrungen und Vorstellungen gab es in der Fachgruppe aber verschiedene Ansichten zur praktischen Umsetzung des Projektziels. Zum einen bestand innerhalb der Gruppe ein unterschiedliches technisches Verständnis zu Warenrückverfolgbarkeitssystemen. Zum anderen wurden Schwerpunkte und zeitliche Abfolgen von den Experten unterschiedlich bewertet.

Die Entwicklung und Implementierung eines brancheneinheitlichen Systems wurde vom einem Teil der Experten bereits zu Beginn als sehr schwer realisierbar eingeschätzt. Bei dieser Einschätzung spielten neben den Erfahrungen auch wirtschaftliche Eigeninteressen eine Rolle. So wurde die Gefahr gesehen, dass zeitlich und finanziell aufwändig erarbeitete unternehmensinterne Lösungen überflüssig würden bzw. Systeme von QS-Pionieren nicht mehr von diesen als wichtiges Marketinginstrument einzusetzen wären.

Die unterschiedlichen Auffassungen der Experten äußerten sich am deutlichsten bei den Diskussionen um die Ausgestaltung eines Warenrückverfolgbarkeitssystems. Während einige Experten die Erarbeitung eigener technischer Lösungen in den Vordergrund stellten und bestehende Systeme lediglich als Anhaltspunkt sahen, präferierten andere Experten die Einführung bereits bestehender internationaler Systeme und deren Anpassung an die Bedürfnisse der Branche. Daran entstand eine grundsätzliche Diskussion über die besondere Struktur der deutschen Ökologischen Lebensmittelwirtschaft und den daraus resultierenden Anforderungen an die Einführung und Umsetzung eines geeigneten Warenrückverfolgbarkeitssystems.

An den Anfang der Fachgruppenarbeit wurde zunächst die Erfassung sämtlicher Risikobereiche und Schwachstellen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft gestellt, da sie die notwendige Voraussetzung bildeten, um die Ansatzpunkte für ein geeignetes System zu finden. Bereits beim ersten Treffen des Expertenkreises wurden entsprechende Arbeits- und Rechercheaufträge vergeben. Beim zweiten Treffen der Fachgruppe wurden die Ergebnisse (siehe Anhang) vorgestellt. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, welche Maßnahmen zur Absicherung der Schwachstellen in den einzelnen Bereichen bereits getroffen wurden. Die Experten waren sich einig, dass die immer wieder auftretenden Betrugsfälle das größte Risiko in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft darstellen. Ergebnis der Diskussion war vor allem die Einschätzung, dass bestehende Warenrückverfolgbarkeitssysteme in Deutschland und weltweit recherchiert werden müssen.

Weiterhin wurden sämtliche rechtliche Rahmenbedingungen recherchiert. Die Notwendigkeit ergab sich vor allem durch die aktuell umzusetzende Basisverordnung und deren Anforderungen an die Warenrückverfolgbarkeit. Votum der Fachgruppe war es, dass genaue Kenntnis der rechtlichen Situation, formulierte Maßnahmen und Anforderungen zur Rück-

verfolgbarkeit keine Akzeptanz in der Branche finden würden. Durch einen Experten wurden einzelne Bereiche der rechtlichen Grundlagen recherchiert und allen anderen Experten vorgestellt (siehe Anhang). Wichtige Erkenntnis dabei war, dass es bereits seit längerem durch die Produktkennzeichnung sowie die Kennzeichnung besonderer Merkmale bei Produkten Ansatzpunkte für eine Rückverfolgbarkeit gibt. In der Hauptsache wurde bei der Recherche jedoch auf den Text des relevanten Artikels der neuen Basisverordnung eingegangen. Eine Interpretation des Artikels erfolgte nicht. Diese wurde von einer anderen Institution angefertigt und der Fachgruppe zur Verfügung gestellt. Der Expertenkreis gelangte aufgrund der Interpretation zum Ergebnis, dass die Anforderungen aus der Basisverordnung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft bereits zum großen Teil erfüllt werden und sich damit kein Handlungsbedarf ergibt.

Diese Einschätzung führte nicht zur Einstellung der Bemühungen der Fachgruppe, sondern verstärkte diese im Hinblick auf die Erarbeitung von Maßnahmen und technischen Lösungen zur stufenübergreifenden Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung. Ergebnis der Diskussionen in der Fachgruppe war, dass alles, was über die Anforderungen der Verordnung hinausgeht, als "Kür" bezeichnet werden kann. Der dadurch entstehende Zusatznutzen kann bei der Vermarktung von Lebensmitteln einen Vorteil bedeuten. Außerdem war es Ansicht der Fachgruppe, dass es für die Rolle und das Ansehen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft wichtig ist, über die gesetzlichen Grundlagen hinauszugehen. Gleichzeitig bestand jedoch Unklarheit darüber, ob zusätzliche Durchführungsbestimmungen die Anforderungen verschärfen könnten.

Die Fachgruppe verschaffte sich einen Überblick über bestehende Rückverfolgbarkeitssysteme im In- und Ausland. Zum einen sollte daraus hervorgehen, was technisch bereits möglich und umgesetzt ist. Zum anderen wurde es als wesentlich angesehen, unnötige Doppelarbeit im Bereich der Systementwicklung zu vermeiden. Gleichzeitig gab es die Anforderungen nach einer möglichst weiten (auch internationalen) Kompatibilität eines Warenrückverfolgbarkeitssystems für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft.

Im Rahmen eines Fachgutachtens wurde eine teils schriftliche, teils telefonische Abfrage zu den verwendeten Warenrückverfolgbarkeitssystemen bei Unternehmen im In- und Ausland initiiert. Die Präsentation der Ergebnisse (siehe Anhang) erfolgte beim zweiten Fachgruppentreffen. Die Recherche ergab, dass es zwar eine Reihe von Systementwicklungen gibt, letztlich aber nur wenige die Anforderungen der Branche erfüllen. Als problematisch erwies sich, dass sich fast alle ermittelten Systeme noch in der Entwicklung befanden, so dass über ihr Potential teilweise spekuliert werden musste.

Im Expertenkreis kam es zu Diskussionen über den weiteren Umgang mit den gewonnenen Systeminformationen. Von einem Experten wurde vorgeschlagen, sich alle recherchierten Systemanbieter in die Fachgruppe einzuladen. Die Präsentationen sollten es ermöglichen, die technischen Möglichkeiten kennen zu lernen und auf ein eigenes System zu übertragen bzw. ein geeignetes System auszuwählen und einzukaufen. Andere Experten forderten, zunächst endgültige Klarheit über die notwendigen und gewünschten Systemanforderungen zu gewinnen, bevor mit der detaillierten Begutachtung begonnen werden kann. Der

Diskurs wurde intensiv geführt. Letztlich entschieden die Experten, beide Ansätze parallel zu verfolgen und die jeweils gewonnenen Erkenntnisse zusammenzuführen.

Aus dem Anspruch nach Klarheit gegenüber den notwendigen Systemanforderungen heraus ergab sich der Auftrag an einen Experten, eine Liste mit Anforderungskriterien zu erstellen. In der so genannten Kriterienliste sollte auf die technischen und organisatorischen Möglichkeiten sowie die Umsetzbarkeit in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft eingegangen werden. Die Kriterienliste sollte genutzt werden, um bei Recherche und Präsentation von Systemen die relevanten Anforderungen schnell und gezielt abfragen zu können. Im Ergebnis war der Kriterienkatalog als Evaluationshilfe vorgesehen.

Das Ergebnis ging der gesamten Fachgruppe zur Kommentierung zu. Aus den eingegangenen Hinweisen, Änderungsvorschlägen und Kommentaren wurde eine Synopse erstellt. Daraus war ersichtlich, dass die vorgelegte Kriterienliste (siehe Anhang) Anlass zur Kritik bot. Gegenstand der Kritik war vor allem die zu technische Ausrichtung der aufgelisteten Kriterien. Sie waren sehr detailliert und bereits Grundlage für ein konkretes Warenrückverfolgbarkeitssystem. Gleichzeitig bestand bei den Experten unterschiedliche Auffassung darüber, welche Systemanforderungen unbedingt notwendig sind (Pflicht) und welche zusätzliche Eigenschaften sein können (Kür). Der Expertenkreis bewertete die vorgelegten Kriterien als Evaluierungsgrundlage unzureichend und bestand auf deren grundlegender Überarbeitung.

Die Präsentation von internationalen Systemen erfolgte auf dem dritten Treffen der Fachgruppe. Zwei Systemanbieter wurden dazu eingeladen. Der Erkenntnisgewinn aus der Präsentation der beiden Systeme für die eigene Arbeit wurde anschließend von den Experten unterschiedlich bewertet. Die Kriterienliste konnte bei der Evaluation der Systeme nur in geringem Umfang genutzt werden. Damit bestätigten sich die geäußerten Befürchtungen. Dennoch wurde die Überarbeitung der Kriterien im weiteren Verlauf der Arbeit zurückgestellt.

Der Expertenkreis vertrat zu diesem Zeitpunkt größtenteils die Auffassung, dass es nicht möglich und notwendig sein würde, ein einheitliches System in die Ökologische Lebensmittelwirtschaft zu implementieren - weder als bereits bestehendes Warenrückverfolgbarkeitssystem noch als selbst entwickeltes System. Die Gründe:

1. Es wurden bereits aufwändige Systementwicklungen von Unternehmen erarbeitet, die nicht überflüssig gemacht werden sollen.
2. Es gibt zu wenig grundlegende Informationen über die Anforderungen an ein System, als dass sich die Branche darauf einlassen könnte. Die Leitungsebene der Verbände und Unternehmen braucht fachlich fundierte Aussagen, um sich mit dem Thema dezidiert beschäftigen zu können.
3. Technischer und finanzieller Aufwand sind kaum kalkulierbar.

4. Die wirtschaftliche Souveränität und Entscheidungsfreiheit der Unternehmen muss gewahrt bleiben.
5. Die speziellen Anforderungen der Produktbereiche erfordern Flexibilität, was ein einzelnes System kompliziert macht.
6. Bestehende Unsicherheit bezüglich der gesetzlichen Anforderungen bei möglichen Durchführungsbestimmungen.

Es wurde daher beschlossen, die Umsetzung der Systeme technisch offen zu halten und stattdessen grundlegende Anforderungen an die Warenrückverfolgbarkeit zu formulieren und Maßnahmen zur Verbesserung der betrieblichen Rückverfolgbarkeit zu beschreiben. Auf dieser Grundlage sollten Unternehmen sich für geeignete Systeme entscheiden oder bereits bestehende Systeme an die Anforderungen der Branche anpassen können.

Ein Teil der Expertenrunde konnte sich nicht der geänderten Vorgehensweise anschließen. Sie argumentierten, dass die Zeit bis zur Umsetzung der Basisverordnung zu kurz sei, um den langwierigen Weg einer Handlungsempfehlung gehen zu können. Stattdessen plädierten sie dafür, weiterhin bestehende Systeme auszuwerten und ein geeignetes für die Branche auszuwählen. Diese grundsätzliche Diskussion führte zu einer Situation, die das Erreichen des Projektziels gefährdete. Aus diesem Grund, wurde ein externer Moderator hinzugezogen.

Unter Mitwirkung des Moderators konnten in einem Fachgruppentreffen die Grundlagen für eine Handlungsempfehlung zur Umsetzung von Maßnahmen der Warenrückverfolgbarkeit/Herkunftssicherung erarbeitet werden. Der Beschluss sah vor, dass die Handlungsempfehlung ausführlich darstellen sollte, wie die Rückverfolgbarkeit in den einzelnen Produktbereichen zu erfolgen hat und was entsprechende Systeme leisten müssen. Außerdem sollte die Qualitätssicherung als Bestandteil aufgenommen werden. Ausgehend von der Handlungsempfehlung sollten zu einem späteren Zeitpunkt Anforderungskriterien an Warenrückverfolgbarkeitssysteme formuliert werden. Unabhängig von den Arbeiten der Fachgruppe wurden von ihren Experten weiterhin bestehende Warenrückverfolgbarkeitssysteme in der Praxis besichtigt bzw. Systemanbieter interviewt. Die so gewonnenen Erkenntnisse flossen in die Arbeit ein und bildeten gemeinsam mit den bereits recherchierten Informationen eine Entscheidungsmöglichkeit für Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft. Die Handlungsempfehlung sollte anschließend an die Branche kommuniziert werden.

Die Erarbeitung der Handlungsempfehlung verlief im Wesentlichen konstruktiv. Obwohl nicht alle Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Fachgruppe ausgeräumt werden konnten, gelang es, gemeinsam und abgestimmt vorzugehen. Es wurden die wesentlichen Bereiche der Handlungsempfehlung festgelegt und Arbeitsaufträge vergeben. Die Abstimmungen der Textabschnitte erfolgte über Internet und Telefon. An der Handlungsempfehlung wirkten fast alle Experten der Fachgruppe mit. Die direkte Zuarbeit durch Experten erfolgte im Rahmen von zwei Fachgutachten (siehe Anhang). Mit einem Gutachten wurde

ein „Arbeitspapier zur Erstellung von Leitlinien für die Rückverfolgbarkeit von Ökoprodukten“ vorgelegt, das als Grundlage zur Erarbeitung diente. Im anderen Gutachten wurden detaillierte Umsetzungsschritte von Rückverfolgbarkeitsmaßnahmen in Unternehmen sowie technische Möglichkeiten der Kennzeichnung und Codierung erarbeitet, die in die Leitlinien geschrieben wurden. Andere Fachgruppenexperten leisteten durch Kommentierungen und Änderungsvorschläge einen wertvollen Beitrag.

Die Erstellung der ersten Version der Handlungsempfehlung dauerte ca. drei Monate. Schwierigkeiten ergaben sich vor allem aufgrund von Arbeitüberlastung der Experten. In einigen Fragen fehlte das für ein Vorankommen notwendige Feedback. Bei der ersten Präsentation einer Diskussionsvorlage der Handlungsempfehlung stand die gesamte Fachgruppe hinter dem Ergebnis und verteidigte dieses gegenüber den Branchenvertretern.

Im Laufe der Arbeit an der Handlungsempfehlung verstärkte sich die Erkenntnis der Fachgruppe, dass die Herkunftssicherung ein wesentliches Instrument der Qualitätssicherung darstellt¹⁴. Die Herkunftssicherung wurde von den Experten als Voraussetzung zur Vermeidung von Betrugsfällen und damit auch zur Minimierung des Schadenrisikos beschrieben. Um auch den Wirtschaftsbeteiligten deutlich zu machen, dass Herkunftssicherung gemeinsames Handeln der Branche voraussetzt, wurde sie in der Handlungsempfehlung beschrieben.

Bei der ersten Präsentation der Handlungsempfehlung fand sich unter den Teilnehmern überwiegende Zustimmung zu den vorgeschlagenen Maßnahmen. Der ursprüngliche Titel „Leitlinie“ wurde aber im Duktus als zu vorschriftenähnlich angesehen und in "Handlungsempfehlung" geändert. Es gab Hinweise für Änderungen und den Wunsch nach Konkretisierung in weiten Teilen der Handlungsempfehlung.

Die Handlungsempfehlung wurde im weiteren Verlauf der Fachöffentlichkeit vorgestellt und zugänglich gemacht. Änderungen und Aktualisierungen sollten im weiteren Verlauf vorgenommen werden.

Soll- und Ist-Vergleich

Der laut Projektantrag vorgesehene Workshop „Entwicklung eines Systems zur Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln ökologischer Erzeugung“ war aufgrund seiner Aktualität Auslöser für die Gründung einer eigenen Fachgruppe „Warenrückverfolgbarkeit“, die im Antrag nicht vorgesehen war.

Als Projektziel wurde zunächst formuliert, ein brancheneinheitliches System zur Warenrückverfolgbarkeit zu erarbeiten und zu implementieren. Die Aktivitäten zu Beginn waren wenig differenziert, sie ergaben sich im weiteren aus der fachlichen Arbeit. Das ursprüngliche Projektziel erwies sich dabei als nicht umsetzbar und wurde an die praktischen Erfordernisse der Branche angepasst. Verändertes Projektziel war die Erarbeitung einer Hand-

¹⁴ Bei einem Treffen mit Vertretern der AoEL, tegut... und des BÖLW-Vorstandes in Fulda wurde die Umsetzung der Herkunftssicherung erstmals erörtert.

lungsempfehlung zur Umsetzung der Warenrückverfolgbarkeit. Dieses Ziel wurde erreicht. Alle formulierten Teilziele wurden ebenfalls erreicht. Alle Schritte wurden mit dem wissenschaftlichen Projektbeirat abgestimmt.

Im Projektbereich war ein Workshop geplant. Zu dessen Vorbereitung sollte sich die Fachgruppe einmal treffen. Tatsächlich fanden im Projektzeitraum vier Fachgruppentreffen statt. Das Projektziel wurde im Wesentlichen in diesem Gremium bearbeitet. Der WS wurde als Vortragsveranstaltung zum Wissenstransfer in die ÖLW mit anschließender Diskussion durchgeführt. Ort der Veranstaltung war die BioFach 2004, Titel der Veranstaltung: „Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung – Perspektiven der Qualitätssicherung in der ÖLW“. Unter anderem stellten dabei Experten der Fachgruppe „Warenrückverfolgbarkeit“ die Handlungsempfehlung dem Fachpublikum vor.

6.6 Innovative Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft

Einzelne Akteure der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft haben innovative Konzepte mit Vorbildcharakter zur Verbesserung der Qualitätssicherung realisiert. Diese Konzepte sollten im Rahmen des Projektes aufgearbeitet und den anderen Akteuren zugänglich gemacht werden. Dieser Wissenstransfer sollte es ermöglichen, dass die Qualitätsstandards in der gesamten Ökologischen Lebensmittelwirtschaft erhöht werden und die Branche darüber einen effizienten Zugang zu einmal Erprobtem und Bewährten gewinnt. Thematisch lassen sie sich im weitesten Sinne dem Bereich Warenrückverfolgbarkeit / Herkunftssicherung zuordnen. Drei der Mitgliederkonzepte konnten im Rahmen des Projektes umgesetzt werden:

1. Praxisleitfaden „Sichere Öko-Qualität durch 100% Bio-Fütterung“ (Bioland)

Dargelegt wird, wie die künftig vom Gesetzgeber geforderte 100% Bio-Fütterung von einem Verband praktisch umgesetzt werden kann. Diese Weiterentwicklung ist ein entscheidender Beitrag für die Verbesserung der Qualitätssicherung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft.

Aufgezeigt werden Schritte, wie die Sicherheit von Öko-Lebensmitteln weiter erhöht werden kann und „Einfallspforten“ für Risikostoffe zu schließen sind. Die Maßnahmen dienen auch dem Ziel, sichere Qualität den Kunden und Marktteilnehmern kommunizieren zu können. Konkret wurde ein Leitfaden erarbeitet, der konkrete Schritte darlegt, wie 100 % Bio-fütterung realisiert werden kann.

2. Anforderungen an Datenbanksysteme zur Zertifizierung von Öko-Betrieben (Naturland)

Im Hinblick auf die Anforderungen an Warenrückverfolgbarkeitssysteme ist die Entwicklung von elektronischen Zertifizierungssystemen für die Zukunft von großer Bedeutung. Ausgehend von der Annahme, dass die bisher genutzten Datenbanken technisch veraltet und den Anforderungen nicht mehr gewachsen sind, wurden im Ergebnis ausschreibungsfähige Unterlagen zur Programmierung eines Systems zur Zertifizierung vorgelegt. Dazu war es Voraussetzung, dass die Situation der Kontrollstellen und Zertifizierer zuvor abgefragt wird. Gleichzeitig wurden die aktuell entwickelten Datenbanken analysiert. Der Einschätzung folgend, dass die neueren Entwicklungen technisch sehr aufwändig sind und eine Investitionshürde für gerade kleinere Betriebe sein können, sollten Lösungen geschaffen werden, die auch Aussagen über den Zertifizierungsstatus der kleinsten Einheit ermöglichen.

Dargelegt werden die konkreten Anforderungskriterien an ein Datenbanksystem zur Zertifizierung von Öko-Betrieben. Die erstellten Unterlagen können von Zertifizierungsunternehmen/Kontrollstellen genutzt werden, um sie bei der Eigen-Entwicklung eines EDV-Systems bzw. bei der Auswahl eines geeigneten Systems zu unterstützen.

3. Anforderungen an ein Prozessmodellierungs-/Prozessmanagementtool zur Qualitätssicherung (Naturland)

Durch die Erhöhung der Anforderungen (bei Akkreditierung nach EN 45011, IFOAM etc.) an Transparenz und Gewaltenteilung im Zertifizierungsprozess der Ökoprodukte, müssen laufend Verfahrensbeschreibungen und Formblätter von den beteiligten Personen eingehalten und ausgefüllt werden. Ständige Änderungen und Anpassungen der Unterlagen verlangen eine gute und schnelle Verfügbarkeit der aktuellsten Version. Durch eine Software kann die Darstellung der Arbeitsprozesse vereinfacht und systematisiert werden. Durch das Projekt wurden Anforderungen formuliert, die Zertifizierungsstellen an ein entsprechendes Prozessmanagementtool stellen sollten und auf deren Grundlage am Markt angebotene Tools auf ihre Tauglichkeit hin untersucht werden können.

Ergebnis ist eine grundlegende Beschreibung der Abläufe in den Organisationen, die mit Hilfe einer Qualitätsmanagement-Software optimiert werden können. Zum anderen werden Anforderungen an eine Qualitätsmanagement-Software für Zertifizierungsstellen beschrieben, die nach EN 45011 und/oder IFOAM akkreditiert sind.

6.7 Kooperation mit anderen Projekten

Die im Projektantrag genannte Zusammenarbeit mit anderen BÖL-Projekten führte im Projektbereich „Warenrückverfolgbarkeit“ besonders zum Austausch mit dem Kooperationsprojekt 02OE215: „Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle nach VO (EG) 2092/91 und Einarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Zertifizierungs- und Kontrollsysteme im Bereich des Ökologischen Landbaus“. Die Kooperation erfolgte durch die Weiterleitung von Ergebnissen an den Projektbereich Warenrückverfolgbarkeit und die Einbindung von Dr. Jochen Neuendorff als Vertreter des Projektes in die Fachgruppe „Warenrückverfolgbarkeit“. Das Projekt endete am 31.08.2003.

6.8 Diskussion und Schlussfolgerung

Mit der „Handlungsempfehlung zur Umsetzung von Maßnahmen der Warenrückverfolgbarkeit/Herkunftssicherung in Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft“ wurde im Projektbereich Warenrückverfolgbarkeit ein wesentliches Projektziel erreicht und der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zur Abstimmung vorgelegt. Bei den Akteuren der Branche fand die Handlungsempfehlung breite Zustimmung.

Das Ergebnis ist aus unterschiedlichen Gründen als besonders wichtig einzuschätzen: Zum einen leistet es inhaltlich einen wertvollen Beitrag, die Warenrückverfolgbarkeit in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zu verbessern und ihren Unternehmen Unterstützung bei der Umsetzung zu bieten. Vorhandene Verunsicherungen konnten dadurch zum großen Teil abgebaut werden. Die Handlungsempfehlung ist Leitlinie für die Unternehmer, die noch kein System zur Rückverfolgung installiert haben; sie ist Checkliste für diejenigen, die bereits Maßnahmen ergriffen und Systeme eingerichtet haben. Und sie dient dem gemeinsamen Branchenverständnis zum Thema Warenrückverfolgbarkeit. Gleichzeitig konnte das Bewusstsein gestärkt werden, dass vor allem Herkunftssicherung ein wesentliches Instrument der Qualitätssicherung sein muss.

Zum anderen ist die Handlungsempfehlung als Ergebnis so bedeutend, weil sie Ausdruck für eine konstruktive Arbeit in der Fachgruppe ist, die von divergierenden Ansichten, hohem Diskussionsbedarf und sich ändernden Vorgaben geprägt war. Der Arbeitsprozess war gekennzeichnet von einem Suchen nach geeigneten Lösungsansätzen für das beschriebene Problem. Obwohl das Projektziel formuliert war, ergaben sich erst im Laufe der fachlichen Arbeit deren tatsächliche Charakteristika und die notwendigen Schritte. Das Ergebnis ver-

dankt der Projektbereich der Engagiertheit und Kompromissfähigkeit der mitwirkenden Experten.

Die im Prozess angewandten Methoden der Zielerreichung, besonders die Fachgruppe und die Fachgutachten als Instrumente zur Einbindung von Expertenwissen und der konkreten Problembearbeitung, haben sich bewährt. Die gegebene Flexibilität bei der Wahl der Methoden und die Möglichkeit zur Anpassung von Projektinhalten aus der fachlichen Arbeit heraus waren wesentliche Gründe für das Erreichen des Projektziels.

Der Wissenstransfer hat dazu beigetragen, dass die Dringlichkeit zur Einrichtung von Warenrückverfolgbarkeitsmaßnahmen verdeutlicht werden konnte und dass Herkunftssicherung zum Thema für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft gemacht wurde.

Die aufgebauten Kommunikationsverbände innerhalb der Branche aber auch darüber hinaus haben sich als praktikabel erwiesen. Zur Fortschreibung der erarbeiteten Maßnahmen zur Warenrückverfolgbarkeit und der Entwicklung von Herkunftssicherungskonzepten werden diese auch nach Projektende weiter bestehen. Die mit Hilfe des Projektes ausgebaute Kompetenz in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft im Bereich Warenrückverfolgbarkeit/Herkunftssicherung ist von großer Bedeutung, um weiterhin an der Verbesserung der Qualitätssicherung aktiv mitwirken zu können.

Doch nicht alle Vorgaben konnten im Projekt wie geplant verwirklicht werden; es ist nicht gelungen, Verbindlichkeit zur Anwendung der in der Handlungsempfehlung formulierten Maßnahmen in der Branche zu erzielen. Ursachen dafür sind die fehlende produktspezifische Ausgestaltung der vorgeschlagenen Maßnahmen und die nicht durchgeführten Praxistests, so dass sich bisher nicht alle Produktionszweige darin wieder finden konnten. Außerdem war die Handlungsempfehlung zur Zeit ihrer ersten Veröffentlichung sehr als Vorschrift formuliert, was bei den Akteuren der Branche auf Ablehnung stieß. Notwendiges Gewicht kann die Handlungsempfehlung jedoch durch die praktische Umsetzung in zahlreichen Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft erlangen. Über Multiplikatoren ist eine breite Akzeptanz der Handlungsempfehlung in der Branche möglich. Änderungen, wie sie von den Akteuren gefordert wurden, müssen an der Handlungsempfehlung vorgenommen werden, um sie in allen Bereichen anwenden zu können.

Die Erarbeitung und Abstimmung eines brancheneinheitlichen Systems zur Warenrückverfolgbarkeit wurde nicht umgesetzt, sondern wie beschrieben an die Situation in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft angepasst.

Im nachhinein muss kritisch hinterfragt werden, ob der Workshop nicht hätte eher und wie im Antrag geplant stattfinden müssen. Er wurde verschoben, weil es laut Fachgruppe im Prozess keine geeignete Aufgabe für ein solches Gremium gab. Für das ursprüngliche Thema "Entwicklung eines Warenrückverfolgbarkeitssystems in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft" sollten zunächst ausreichend Informationen gesammelt werden, um im Workshop Lösungen und Alternativen aufzeigen zu können. Es kann aber vermutet werden, dass ein um die Entscheider der Branche erweiterter Expertenkreis im Workshop

gleich auf die Notwendigkeit einer Handlungsempfehlung hingewiesen hätte und dadurch Diskussionen in der Fachgruppe vermieden worden wären.

Auf Grundlage der Handlungsempfehlungen kann nun erneut geprüft werden, ob die Erarbeitung eines brancheneinheitlichen Systems zur Warenrückverfolgbarkeit möglich und sinnvoll ist.

In den Focus der Qualitätssicherungsmaßnahmen sollte jetzt verstärkt auch die Herkunftssicherung rücken. Soll es in Zukunft nicht nur um die Minimierung von Schaden im Krisenfall, sondern um dessen proaktive Vermeidung gehen, muss über die Warenrückverfolgbarkeit hinausgegangen werden. Im Rahmen des Projektbereichs konnten Vorschläge für ein Herkunftssicherungssystem erarbeitet werden. Grundlage für dessen Umsetzung wäre ein hohes Maß an Absprache und Datenaustausch in der Branche. Inwieweit die Akteure zu Einigungen bereit sind, hängt im Wesentlichen von der Einbindung ihrer Entscheider ab. Es ist eine Schlussfolgerung der Projektarbeit, dass Branchenlösungen mit weitreichenden Konsequenzen nicht ohne weiteres implementiert werden können, sondern über Praxistests und Multiplikatoren ihren Eingang finden müssen.

7. Krisenmanagement und Kommunikationsstrategie

7.1 Problemstellung

Eine Krise wird durch ein Ereignis oder eine Entwicklung hervorgerufen, die zu einer Bedrohung hochrangiger Ziele führt. Diese Bedrohung kann kaum vorhergesehen werden. Sie zieht einen unter hohem Zeitdruck stehenden Entscheidungsprozess nach sich, um eine existenzbedrohende Gefahr abzuwenden.

Abgegrenzt werden muss die Krise vom Risiko. Das Risiko ist ein künftiger Zustand, der nicht vollständig ausgeschlossen und mit einer bestimmten statistischen Wahrscheinlichkeit vorhergesagt werden kann. Risiko wird in vielen Fällen in einem bestimmten Ausmaß in Kauf genommen. Gesichtspunkte sind Schadens- und Nutzenabwägungen, die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Konsequenzen im Schadensfall. Risiken kann vorsorgend begegnet werden. Tritt der Risikofall ein, so ist dies meistens der Auslöser für eine Krise, denn der Eintritt des Risikofalls ist unerwünscht und sein Zeitpunkt nicht vorhersehbar.

Die Ökologische Lebensmittelwirtschaft erzeugt hochwertige Lebensmittel nach besonderen Qualitätsstandards. Diese Standards werden durch die Vorgaben der EU-Verordnung 2092/91 und Richtlinien der Anbau- und Verarbeitungsverbände festgelegt.

In aller Regel entstehen Krisen in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft dann, wenn gegen diese Regeln und Richtlinien wissentlich oder unwissentlich verstoßen wird. Das äußert sich meistens dadurch, dass in Bio-Rohstoffen oder -lebensmitteln unerwünschte oder nicht erlaubte Rückstände gefunden werden oder wenn nachgewiesen werden kann, dass konventionelle Ware zu Bioware umdeklariert wurde.

Krisen können aber auch dann entstehen, wenn Vorteile, die die Ökologische Lebensmittelwirtschaft verspricht, von Politik, Wissenschaft oder Öffentlichkeit in Frage gestellt werden.

Der Krisenfall in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass die Biobranche Schaden erleidet oder ihre Glaubwürdigkeit gefährdet ist und dies in der Öffentlichkeit entsprechend wahrgenommen bzw. kommuniziert wird.

Da die Branche in der öffentlichen Wahrnehmung sehr stark als zusammenhängende Einheit wahrgenommen wird, ist sie als Gesamtheit immer auch von durch Einzelakteure oder -unternehmen verursachten Krisen betroffen. Deshalb erfordern Krisen in der Bio-Lebensmittelbranche ein schnelles und abgestimmtes Vorgehen aller Betroffenen. Bislang hat die Branche hierfür keine Handlungsleitlinien vereinbart.

7.2 Zielsetzung

Zielsetzung dieses Projektbereichs war es, im Konsens mit den BÖLW-Mitgliedern abgestimmte Handlungsleitlinien für den Krisenfall zu entwickeln. Hierbei sollte es im Kern um den kommunikativen Teil des Krisenmanagements, nicht aber um Krisenprävention gehen. Im Einzelnen sollten folgende Ziele erreicht werden:

- Erarbeitung eines Konzepts für den kommunikativen Teil des Krisenmanagements,
- Abstimmung des Konzepts mit Akteuren der Branche und Einigung auf einen Krisenmanagementplan,
- Erarbeitung von Grundlagen für die sachgerechte, effiziente Verbraucheransprache in Krisenfällen und zur Krisenprophylaxe.

7.3 Methodisches Vorgehen

Da bei den Mitgliedern des BÖLW Erfahrungen mit dem Krisenmanagement vorlagen und einzelne Mitglieder bereits Krisenpläne erarbeitet hatten, wurde eines der Mitglieder beauftragt, einen Krisenplan für den BÖLW und seine Mitglieder zu erarbeiten.

Dieser Krisenplan wurde dann dem normalen Abstimmungsverfahren innerhalb des BÖLW zugeleitet, mit dem der BÖLW normalerweise seine Stellungnahmen intern abstimmt.

Da sich dieses Verfahren aufgrund des Umfangs und der Komplexität nicht als geeignet für die Meinungsbildung zum Krisenplan erwies, wurde das weitere Vorgehen auf der Mitgliederversammlung im November 2003 besprochen. Eine inhaltliche Abstimmung des Krisenplans fand dann auf dem Abschlussworkshop des hier beschriebenen Projekts statt. Anschließend wurde eine Neufassung des Krisenplans erarbeitet und dem Kuratorium vorgelegt. Dieses hat dem Grundcharakter des Krisenplans zugestimmt und meldet jetzt seine Änderungswünsche dem Geschäftsführer des BÖLW. Dieser arbeitet die Änderungen ein. Abschließend wird der Krisenplan vom Vorstand beschlossen.

Für die Bearbeitung der Fragen einer sachgerechten und effizienten Verbraucheransprache in Krisenfällen und zur Krisenprophylaxe wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die kommunikativen Erfordernisse in der Verbraucheransprache analysiert hat. Darauf aufbauend wurde am Beispiel der Gentechnik ein Konzept der Verbraucheransprache entwickelt. Das Beispiel der Gentechnik wurde gewählt, weil dies derzeit ein aktuelles Thema mit einem hohen Gefährdungspotenzial für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft ist. Das erarbeitete Konzept kann aber auch bei anderen Themen angewendet werden.

7.4 Der Krisenplan

Grundannahme für die Erarbeitung des Krisenplans war, dass Gegenstand des Krisenplans das kommunikative Vorgehen im Fall der Krise ist. Das umfasst die interne Kommunikation zwischen den Mitgliedern des BÖLW und deren Mitgliedsunternehmen und die externe Kommunikation mit Presse, Politik, Wirtschaft und Verbrauchern. Krisenprävention, technische Maßnahmen der Krisenbewältigung und die Ableitung von Verbesserungen für die Zukunft werden auf anderen Arbeitsebenen des BÖLW, die zum Teil ebenfalls in diesem Projektbericht beschrieben sind, in Angriff genommen.

Ein Krisenplan und das zugehörige Krisenmanagement müssen folgende Aspekte umfassen:

- Die Beantwortung der Frage, wann eine Krise vorliegt, und wer autorisiert ist eine Krise auszurufen.
- Die Verantwortlichkeiten müssen festgelegt werden.
- Es muss ein Ablaufplan zum Zusammenspiel zwischen dem BÖLW, seinen Mitgliedern und deren Unternehmen bestehen.
- Es muss klar sein, auf welcher Zeitschiene Maßnahmen ergriffen werden müssen bzw. können.

- Es müssen Sprachregelungen getroffen sowie Informationen für Betroffene und der Öffentlichkeit erstellt und vermittelt werden.
- Eine Liste von Experten muss vorhanden sein und weitere Informationsquellen müssen bekannt sein.
- Positive Beispiele für den Umgang des in der Krise zu Tage getretenen Problems müssen bekannt sein und dargestellt werden.

Auf diesen Grundlagen und aufbauend auf einem bereits vorhandenen Krisenkonzept eines BÖLW-Mitgliedsverbands wurde von dem in diesem Verband für Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Mitarbeiter ein Krisenplan erstellt (Einzelheiten siehe Anhang).

Der Kern des ersten Entwurfs dieses Krisenplans ist, dass der BÖLW einen Krisenstab einsetzt, der die Federführung über das Krisenmanagement hat. Dieser ruft in enger Absprache mit den Beteiligten die Krise aus, legt die Strategie der Krisenbewältigung und die Sprachregelungen fest. Dieser Krisenstab wird von dem Mitglied, das von einer Krise betroffen ist, bei der Recherche von Informationen unterstützt. Gleichzeitig gibt der Krisenstab die notwendigen Infos an die Mitglieder weiter, damit diese ihrerseits auf die Krise reagieren und ihre Mitgliedsbetriebe unterstützen können. In der Verantwortung der von der Krise betroffenen Unternehmen/Verbände liegt die Verantwortung für die Bereitstellung von Informationen. Im Namen des BÖLW dürfen jedoch nur autorisierte Personen zur Krise sprechen.

Der so erarbeitete Krisenplan wurde auf dem Abschlussworkshop des Projektes zwar prinzipiell begrüßt, wurde aber in seinem Grundsatz, dass das Krisenmanagement auf den BÖLW übergeht, skeptisch beurteilt (siehe Kapitel 7.5). Kein Unternehmen wird es sich nehmen lassen, eigene Maßnahmen im Krisenfall zu ergreifen. Ein Krisenplan müsse dem Rechnung tragen.

Auf dem Abschlussworkshop, an dem wichtige Vertreter der Branche teilnahmen, wurden Eckpunkte für eine Überarbeitung des Krisenplans erarbeitet. Der neu erarbeitete Krisenplan (siehe Anhang) geht davon aus, dass betroffene Unternehmen bzw. Verbände selbst Handlungshoheit im Krisenfall behalten. Gleichzeitig wird ein situationsbezogener Krisenstab eingesetzt, in dem die betroffenen Unternehmen/Verbände vertreten sind. Dieser Krisenstab besitzt Handlungs- und Informationshoheit im Krisenfall. Im Einzelnen regelt der Krisenplan die Krise wie folgt:

7.4.1 Geltungsbereich

Der Krisenplan gilt, sobald eine Krise von den verantwortlichen Entscheidungsträgern (s.u.) so eingeschätzt wird, dass sie von grundsätzlicher Bedeutung für die gesamte Ökologische Lebensmittelwirtschaft ist. Dies ist der Fall, wenn der Wertschöpfungskette oder einem ihrer Glieder Schaden zugefügt oder die Biobranche in ihrer Glaubwürdigkeit erschüttert wird.

7.4.2 Grundannahmen

Auslöser einer Krise sind immer konkrete Vorkommnisse innerhalb der Wertschöpfungskette. Betroffen sind davon ein oder mehrere Unternehmen oder Verbände. Es muss gewährleistet sein, dass diese von der Krise direkt Betroffenen ein eigenes Krisenmanagement durchführen können. Das bedeutet, dass

- diese Unternehmen und Verbände einen eigenen Krisenstab einrichten,
- eine Strategie des Krisenmanagements festlegen
- und selbständig handeln können.

Um im Krisenfall einheitlich, schnell und branchenweit reagieren zu können, ist es gleichzeitig unabdingbar, dass der BÖLW über den Eintritt einer Krise und das Vorgehen der Betroffenen unmittelbar informiert und auf dem Laufenden gehalten wird. Idealerweise geschieht dies, bevor die Maßnahmen ergriffen werden, so dass eine Abstimmung möglich ist.

Das Krisenmanagement geschieht im gegenseitigen Vertrauen und beruht auf offenem Informationsfluss der Betroffenen untereinander. Ziel ist es nicht, die Krise für eigene Vorteile zu nutzen, sondern gemeinsam Schaden von der Branche abzuwenden. Die Verständigung auf diese Solidarität ist Grundvoraussetzung für ein gemeinsames Krisenmanagement. Gleichzeitig wird verabredete Vertraulichkeit unbedingt eingehalten.

7.4.3 Eintritt der Krise und Etablierung eines Krisenstabs

Sobald ein Symptom auftritt, das eine Krise befürchten lässt, wird dieses vom betroffenen Mitglied der Geschäftsführung des BÖLW gemeldet. Das heißt, dass bei der Geschäftsführung des BÖLW alle Informationen zusammengeführt werden und von dort dem Krisenstab zur Verfügung gestellt werden (s.u.).

Die Geschäftsführung zieht bei Bedarf Experten hinzu, um die Situation zu beurteilen und ein Bild der Lage zu bekommen.

Die Geschäftsführung informiert unmittelbar den Vorstand des BÖLW über die Situation. Dieser entscheidet über die Ausrufung einer Krise und veranlasst die Einrichtung eines Krisenstabs.

Der Krisenstab ist das zentrale Organ des Krisenmanagements. Er wird situationspezifisch gebildet und kann sowohl im Verantwortungsbereich des BÖLW als auch des betroffenen

Mitglieds liegen. Ist nur ein Unternehmen betroffen, wird der Krisenstab beim Unternehmen etabliert, sind mehrere Unternehmen betroffen übernimmt der BÖLW die Leitung des Krisenstabs. Davon unbenommen bleibt in diesem Fall die Einrichtung unternehmensinterner Krisenstäbe, die aber in enger Abstimmung mit dem übergeordneten Krisenstab arbeiten.

Der Krisenstab setzt sich zusammen aus:

- Bei Bedarf: Vorstandsmitglied(er) des BÖLW
- Dem Geschäftsführer des BÖLW
- Den Leitern oder Bevollmächtigten der betroffenen Unternehmen/Verbände
- Den Beauftragten für Öffentlichkeit der betroffenen Unternehmen/Verbände
- Bei Bedarf: interne und externe Experten.

7.4.4 Aufgaben des Krisenstabs

Dem Krisenstab obliegen folgende Aufgaben:

- Entscheidet situationsbezogen über das Vorgehen und die zu treffenden Maßnahmen
- Legt Verantwortlichkeiten fest
- Sorgt für die notwendigen Recherchen

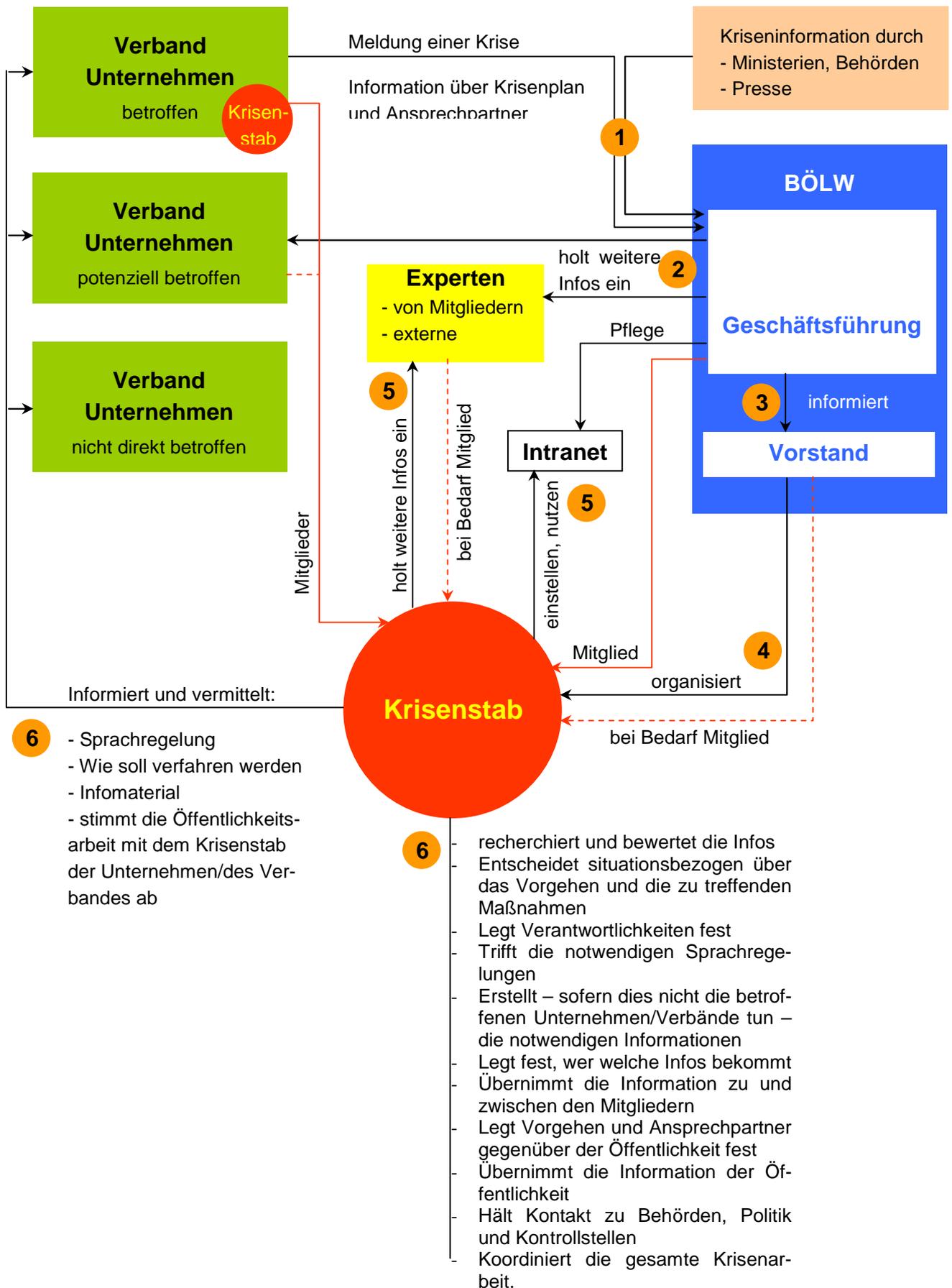


Abbildung 7.1-1: Schema des Krisenplans

- Zieht bei Bedarf Experten zur Beurteilung der Situation und für das Krisenmanagement hinzu (siehe Expertenliste)
- Trifft die notwendigen Sprachregelungen
- Erstellt die notwendigen Informationen
- Legt fest, wer welche Infos bekommt
- Übernimmt die Information zu und zwischen den Mitgliedern
- Legt Vorgehen und Ansprechpartner gegenüber der Öffentlichkeit fest
- Koordiniert die gesamte Krisenarbeit.

7.4.5 Krisentypen und Reaktionszeit

Es gibt zwei Arten von Krisen: Im einen Fall wird die Unregelmäßigkeit, die zur Krise führen kann, intern festgestellt. In diesem Fall ist ein überlegtes und proaktives Vorgehen möglich. Im zweiten Fall kommt die Krise von außen durch Medien oder Behörden auf die Branche zu. In diesem Fall ist sofortiges Handeln erforderlich.

Das dargestellte Vorgehen kann bei Bedarf sofort – innerhalb höchstens einer Stunde – durch Telefonate und Telefonkonferenzen umgesetzt werden.

7.4.6 Intranet als Kommunikationsplattform

Der BÖLW stellt im Krisenfall auf seiner Homepage ein Intranet zur Verfügung, in das alle Beteiligten fortlaufend die neuesten ihnen zur Verfügung stehenden Informationen eintragen. Durch Einsicht in die Eintragungen ist der Krisenstab damit jederzeit auf dem Laufenden.

7.5 Das Kommunikationskonzept

Das Kommunikationskonzept findet sich im Materialband. Hier sollen die wesentlichen Ergebnisse knapp dargestellt werden. Das Wissen der Deutschen rund um das Thema Bio ist kaum ausgeprägt, bzw. wenn vorhanden, dann nur sehr diffus. Dies schlägt sich entsprechend in den Einstellungen und Erwartungen des Verbrauchers nieder. Die Kommunikation des BÖLW sollte deshalb am Wissensstand ansetzen, um folglich Einfluss auf Einstellungen, Erwartungen und letzten Endes auf Verhalten ausüben zu können. Als ein erster Schritt für die Etablierung des BÖLW muss vom fast ausschließlich reaktiven zu aktivem

Handeln übergegangen werden. Speziell für die Diskussion der GVO-Problematik und der damit zusammenhängenden angestrebten Beeinflussung der politischen Entscheidungen gelten die soeben angesprochenen Ansatzpunkte Informationsdefizit und aktives Vorgehen.

Um am Image der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft arbeiten zu können, steht im Vordergrund, eine geeignete Kommunikationsstrategie zu entwickeln, die es ermöglicht, Probleme wie das Fehlen von Glaubwürdigkeit und Vertrauen sowie Interesse gezielt anzugehen.

Kernvoraussetzung für ein erfolgreiches Zusammenspiel von Markt und Kommunikationsmaßnahmen ist, dass sich Bio künftig nicht durch den Vergleich zu anderen bzw. deren Fehler hervortut, sondern bewusst seinen eigenen Wettbewerbsvorteil (Nicht-Imitierbarkeit, Unternehmensspezifität, Nicht-Substituierbarkeit, Fähigkeit zur Nutzenstiftung am Markt) erkennt und gezielt einsetzt. Dabei müssen sich durch die Kommunikation erzeugte Vorstellungen und Erwartungen mit der tatsächlichen Realität decken. Das Herausarbeiten und der gezielte Einsatz von Wettbewerbsvorteilen obliegt den am Markt operierenden Bio-Unternehmen und ist produkt- bzw. marktsegmentabhängig. Aufgabe der Gesamt-Kommunikation ist es dann, diese Wettbewerbsvorteile in ihre Botschaften mit einzubeziehen.

7.6 Prozessbeschreibung

Krisen in der Ökolebensmittelbranche gab es bereits mehrere. Die Krisenbewältigung erfolgte dabei von einzelnen Unternehmen oder Verbänden aus. Im Idealfall stimmten sich die Akteure ab. Da es dafür aber keine Absprachen gab, bestand Konsens unter den BÖLW-Mitgliedern, dass ein Krisenplan für den BÖLW erarbeitet werden sollte, der das Vorgehen im Krisenfall regelt.

Da bei einem der Mitgliedsverbände bereits ein Krisenplan vorlag, wurde dieses beauftragt, den Krisenplan zu einem Branchenkrisenplan weiterzuentwickeln. So entstand ein erster - in sich stimmiger - Entwurf des Krisenplans.

Nun stand die Abstimmung des Plans innerhalb des BÖLW an. Dazu wurde das Abstimmungsverfahren gewählt, mit dem der BÖLW normalerweise seine Stellungnahmen intern abstimmt. Mit diesem Verfahren soll konsensorientiert eine Meinungsbildung erfolgen. Der Rücklauf war jedoch schwach und schleppend. Dies konnte zwei Gründe haben: Entweder waren alle mit dem Krisenplan einverstanden, oder das Stellungnahmeverfahren eignete sich nicht für den Abstimmungsprozess des Krisenplans. Wir gingen von der zweiten Annahme aus, da der Krisenplan einerseits als sehr wichtig erachtet wurde, wir ande-

rerseits bei einem derart sensiblen und komplexen Instrument von Abstimmungsbedarf unter den Mitgliedern ausgehen mussten.

Die vereinzelt Rückmeldungen bezogen sich vor allem auf die folgenden drei Punkte:

- Definition der Krise; wann wird eine Krise ausgerufen.
- Hoheit der Unternehmen für eine eigene Krisenkommunikation.
- Ergänzungen und Korrekturen zur Expertenliste.

Der Vorstand des BÖLW beschloss, das Thema auf der Mitgliederversammlung anzusprechen, da dort alle Mitglieder versammelt waren. Dort entstand ein eindeutiges Bild: Ein gemeinsamer Krisenplan wird gewünscht, aber der vorliegende Entwurf hat zwei entscheidende Schwächen:

- Er ist zu komplex, um sehr schnell und zeitnah reagieren zu können.
- Er geht davon aus, dass das Krisenmanagement komplett und zentral vom BÖLW koordiniert wird. Die Zustimmung zu einem Krisenplan, der die Unternehmen dazu verpflichtet, ein eigenes Krisenmanagement an den BÖLW abzugeben, wurde als unrealistisch und unzweckmäßig eingeschätzt.

Deshalb wurde festgelegt, dass der Abschlussworkshop der hier beschriebenen Projekte dazu genutzt wird, die Entscheidungsträger nochmals zusammenzuführen und die Eckpunkte für ein Krisenmanagement festzulegen. Auf diesem Workshop wurden sehr effektiv die Konturen eines Krisenplans erarbeitet, der die zwei oben genannten Schwachpunkte ausräumt.

Anhand dieser Konturen hat dann der Geschäftsführer des BÖLW einen Neuentwurf des Krisenplans erarbeitet. Dieser Krisenplan unterscheidet sich vom ersten vor allem in den Bereichen des Ablaufplans und der Verantwortlichkeiten. Der gesamte Bereich der Dienstleistungen und Adressen wurden in dem ersten Plan hervorragend erarbeitet und konnte übernommen werden. Auch die in einem Krisenplan zu beachtenden Punkte waren in dem ersten Plan bereits zusammengestellt. So stellte dieser Plan eine sehr gute Grundlage für den aktuell erarbeiteten Krisenplan dar.

Diese zweite Version des Krisenplans wurde dem BÖLW-Kuratorium vorgestellt. Es wurde von diesem begrüßt. Vor allem der Duktus, dass die Unternehmen eine eigene Krisenkommunikation betreiben können, dass ein situationsbezogener Krisenstab eingesetzt wird, der dann die Hoheit für das Krisenmanagement hat, sowie die mögliche schnelle Reaktionszeit, fanden Zustimmung. Es wurde nochmals darauf Wert gelegt festzustellen und den Krisenplan daraufhin zu überprüfen, dass ...

- ... die Arbeit des BÖLW eine Dienstleistung darstellt und klar sein muss, worin das Serviceangebot besteht.

- ... die Handlungshoheit bei den betroffenen Unternehmen liegt,
- ... dennoch eine klare Abstimmung zwischen betroffenen Unternehmen und dem Krisenstab erfolgen muss,
- ... die Kernfrage geklärt sein muss, wann eine Krise eintritt und wann dann wer informiert werden muss,
- ... die Frage aufgegriffen werden muss, wie sich die Branche auch intern von „schwarzen Schafen“ distanzieren kann.

Anhand dieser Vorgaben wird der Krisenplan nochmals überprüft und überarbeitet. Dann geht er ans Kuratorium, das die Möglichkeit hat, nochmals Rückmeldungen zu geben, die dann eingearbeitet werden. Diese endgültige Fassung wird dann vom Vorstand beschlossen.

Das Kommunikationskonzept wurde als Auftragsarbeit vergeben. Es beinhaltet eine sehr gute Zusammenstellung des derzeitigen Wissens- und Erwartungsstandes der Verbraucher gegenüber der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft. Dieser Wissensstand wird den Mitgliedern des BÖLW für Ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit und ihr eigenes Marketing zur Verfügung gestellt. Der BÖLW selbst kann dieses Wissen für seine eigene Öffentlichkeitsarbeit für mitgliederübergreifende Themen nutzen.

Das erarbeitete Kommunikationskonzept zu Fragen der Gentechnik findet bereits Anwendung, indem einzelne Elemente in die Aktivitäten des BÖLW zu den aktuellen Entwicklungen der Agro-Gentechnik eingebaut werden. Näheres dazu findet sich in Kapitel 5.

7.7 Diskussion

Mit dem beschriebenen Vorgehen zur Erarbeitung und Verabschiedung eines Krisenplans sind wir innerhalb des BÖLW relativ schnell und reibungslos zur Verabschiedung eines Krisenplans gekommen.

Grundlage dafür war, dass ein solcher Krisenplan als notwendig angesehen wurde. Gleichzeitig wurde die vorhandene Skepsis deutlich, die folgende Punkte umfasst:

- Es darf keine Beeinträchtigung der Handlungshoheit einzelner Mitglieder geben.
- Es wurde bezweifelt, ob sich alle daran halten würden, offen zu informieren und gleichzeitig vertraulich mit den erhaltenen Informationen umzugehen.
- Jede Krise ist anders und erfordert ein anderes Vorgehen. Inwiefern ein starrer Krisenplan der notwendigen Flexibilität gerecht werden kann, wurde hinterfragt.
- In jedem Fall muss eine schnelle Reaktion gewährleistet sein.

Da die Alternative, aus den genannten Gründen keinen Krisenplan zu vereinbaren, nicht als solche gesehen wurde, einigte man sich darauf, einen Krisenplan zu erarbeiten, der die Erfordernisse erfüllt und dennoch so offen und flexibel bleibt, dass den aufgezählten kritischen Punkten Rechnung getragen werden kann.

Daraus entwickelte sich folgendes Konzept:

- Unternehmen können eigenes Krisenmanagement durchführen.
- Es wird aber eine freiwillige Verpflichtung zur Information angestrebt.
- Der BÖLW bietet sich an die Informationen als Dienstleistung zu bündeln und weiter zu geben.
- Es wird ein situationsbezogener Krisenstab eingesetzt, dem Vertreter der betroffenen Unternehmen, Experten sowie die „Informationsdienstleister“ des BÖLW angehören.

Auf dieser Grundlage konnte ein Krisenplan entwickelt werden, der auf Zustimmung stößt und bei dem davon ausgegangen werden kann, dass die feingeschliffene Endversion im Konsens angenommen wird. Wichtig bleibt dabei, dass Inhalt und Umgang mit dem Krisenplan einer ständigen Evaluierung und Fortschreibung unterworfen werden.

Erste Krisen im Entstehungszeitraum des Krisenplans wurden bereits im Geiste dieses Plans bewältigt. Dabei funktionierten Absprachen schnell, offen und vertraulich und die Krisen konnten erfolgreich gemanagt werden. Schwachstellen zeichneten sich aber ebenso ab und dienen jetzt der entsprechenden Präzisierung des Krisenplans. Dies betrifft die Information durch Unternehmen und den internen Informationsfluss.

Im Nachhinein betrachtet, hätte man das Vorgehen zur Erstellung des Krisenplans optimaler gestalten können. So wäre es sicher zweckmäßiger gewesen, zunächst einen Workshop der Entscheidungsträger zu veranstalten bzw. im Kuratorium zu besprechen, welche Grundannahmen für den Krisenplan im Konsens gefunden werden können. Darauf aufbauend hätte dann der bestehende Krisenplan des Mitgliedsverbandes angepasst werden können. So hätte ein Arbeitsschritt gespart und die Erarbeitung von Anfang an die richtige Richtung bekommen können.

Das Kommunikationskonzept stellt eine in sich geschlossene, äußerst brauchbare Arbeitshilfe dar. Sie kann Grundlage für künftige Marketing- und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit des BÖLW und seiner Mitglieder sein. In Teilen werden sie im Bereich der Agro-Gentechnik bereits umgesetzt. Eine breitere Nutzbarmachung wäre wünschenswert und ist eine Aufgabe für die Zukunft.

7.8 Schlussfolgerungen

Mit der kurz vor dem Abschluss stehenden Erarbeitung eines Krisenplans ist die Branche einen entscheidenden Schritt weiter gekommen. Nicht nur, dass Vereinbarungen für den Umgang mit Krisen getroffen werden. Der Prozess der Entstehung diente der weiteren Vertrauensbildung innerhalb der Branche.

Auch wenn ein verbindliches zentrales Krisenmanagement für eine klare und einfache Kommunikation vielleicht wünschenswert wäre, so ist das in der vielfältigen Struktur der Ökobranchen nicht durchzusetzen und einzuhalten. Deshalb wurde pragmatisch eine möglichst effektive Lösung gesucht, die ihren Zweck erfüllt und dennoch von allen mitgetragen werden kann. Die Nähe zu den Kunden ist zudem ein Aspekt, der in der Krisenbewältigung eine wichtige Rolle spielt und der bei den Unternehmen und Verbänden in sehr viel höherem Maße gegeben ist, als es bei einem Dachverband je sein könnte. Insofern ist eine zweigeteilte, aber abgestimmte Krisenbewältigung durch einen zentralen Krisenstab und durch die Unternehmen selbst eine angemessene Lösung.

8 Diskussion und Schlussfolgerungen

Die Ökologische Lebensmittelwirtschaft weist Defizite in ihren **Kommunikations- und Organisationsstrukturen** auf. Zum einen ist nur ein Teil der Unternehmen der Branche in die Verbände des Sektors eingebunden, zum anderen wird der Austausch zwischen den bestehenden Verbänden und ihren Fachleuten, auch im Hinblick auf die Verbesserung der Qualitätssicherung und Krisenkommunikation, als unzureichend beschrieben.

Das Projekt hat an dieser Stelle angesetzt und mit der Initiierung von Fachgruppen **Strukturen zur Problemanalyse und Lösungserarbeitung** auf Fachebene aufgebaut. Vor allem von den in den Fachgruppen versammelten Experten wurden die Konzepte zur Verbesserung der Qualitätssicherung, in den als besonders dringlich beschriebenen Gebieten, erarbeitet und diskutiert. Das Hinzuziehen einer externen Moderation bei Fachgruppen hat sich in konfliktträchtigen Situationen bewährt. Diese waren gegeben, wenn es zu erheblichen Differenzen zwischen einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette kam oder starke, marktpolitisch motivierte Eigeninteressen den Prozess bremsen. Ebenso hat sich die stufenübergreifende Zusammensetzung der Fachgruppen bewährt.

Während die Fachgruppen der Erarbeitung von Konzepten dienten, war es Aufgabe der Workshops und der Abschlusstagung, diese breiter zu diskutieren und in die Branche zu transferieren. Als besonders geeignet hat sich die Fachgruppenarbeit dort erwiesen, wo eine hohe Kompetenz innerhalb der Branche vorzufinden ist.

Die Durchführung des Projektes durch den BÖLW ermöglichte nicht nur den Zugriff auf die maßgeblichen Fachleute der Branche, sondern ermöglichte auch, dass die Leitungsebenen der Verbände in den Prozess integriert werden konnten und somit der Wissenstransfer dorthin bereits im Projektverlauf gegeben war. Die geglückte Facharbeit wirkte vertrauensbildend innerhalb der Branche.

Die große Flexibilität des Projektes hinsichtlich der Methodenwahl und der Konkretisierung der Projektziele in Absprache mit dem wissenschaftlichen Beirat und der BLE war von größter Bedeutung für das Gelingen und die Effizienz des Projekts, in das eine große Zahl an Akteuren eingebunden war. Der erzielte Wissensfortschritt im Projektverlauf konnte so Berücksichtigung finden.

Die Supervision ermöglichte es dem Projektteam, seine Rollen als Forschende und Akteure zu reflektieren und Konflikte, die sich daraus ergaben, zu meistern.

Ein wichtiges Ziel des Projektes war der **Wissenstransfer**. Die Struktur des Projektes war bereits darauf ausgerichtet. Der Wissenstransfer geschah in mehreren Bereichen:

- Unter den Teilnehmern der Fachgruppe, die ihren Wissensstand zu den behandelten Themen gegenseitig austauschten.

- Zwischen Fach- und Führungsebene innerhalb der Branche dadurch, dass die bearbeiteten Fachthemen auch in den Gremien¹⁵ des BÖLW vorgestellt und diskutiert wurden.
- Hin zur interessierten Fachöffentlichkeit, durch die Workshops und die Abschluss-tagung.
- Zu den Unternehmen der Branche und einer breiteren Öffentlichkeit, durch die Veröffentlichung von Ergebnissen und Projektberichten in der Tagespresse in (Branchen-) Zeitschriften, Rundbriefen und im Internet.

Neben dem Transfer selbst erarbeiteten Wissens wurden auch Ergebnisse von Kooperationsprojekten mit fachlich verwandten Themen sowohl bei der Wissenserarbeitung als auch beim Wissenstransfer berücksichtigt. Die Analyse der Kommunikationsstrukturen ergab, dass ein Teil der Landwirte und Naturkost Einzelhändler nicht über einen Internetzugang verfügt. Daher ist für diese Bereiche beim Wissenstransfer besonders auf die Nutzung von Printmedien zu achten. Hier ergeben sich weitere Aufgaben.

Da zahlreiche Schlüsselakteure der Branche in das Projekt involviert waren, kann mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die erarbeiteten Konzepte von hoher Relevanz und direkter Umsetzbarkeit sind. Bereits vor Ende des Projektes wurden Konzepte aus dem Projekt in Unternehmen angewendet.

Das Projekt hat in den Bereichen *Kontaminationen* und *Krisenmanagement* wesentliche Schwachpunkte der Qualitätssicherung innerhalb der Branche bearbeitet. In den Themenbereichen *Gentechnik* und *Warenrückverfolgbarkeit* wurde ein wichtiger Beitrag geleistet, um einerseits den Ökologischen Landbau künftig weiter zu ermöglichen und andererseits seine Qualitätsführerschaft aufrecht zu erhalten.

In Bereiche **Kontaminationen von Ökoprodukten mit Pflanzenschutzmitteln** wurde eine Kommentierung des Anhang III Nr. 9 der EU Öko-VO erarbeitet und den zuständigen Stellen auf nationaler und europäischer Eben zugeleitet. Der damit eingeleitete Diskussionsprozess ist nicht abgeschlossen. Weitere Bemühungen zur Durchsetzung der Interpretation, die eine bundes- und EU-einheitliche Auslegung des Anhangs zum Ziel hat, sind in den nächsten Monaten nötig. Noch fehlt allerdings die Rückmeldung zuständiger Stellen, auf die Bezug genommen werden kann. Seit Veröffentlichung des Papiers sind keine neuen Meldungen über ungerechtfertigte Warensperren durch Landeskontrollstellen mehr bekannt geworden, die unter den Wirtschaftsbeteiligten bisher zu erheblichen Verunsicherungen führten.

Geklärt wurde die rechtliche Situation bei Haftungsfragen im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmittelkontaminationen. In diesem Zusammenhang wurden leicht verständliche

¹⁵ In den Gremien des BÖLW, wie Vorstand, Kuratorium und Mitgliederversammlung, sind die Führungskräfte von Unternehmen und Verbänden der Branche vertreten.

Handlungsanweisungen und Vorlagen für Öko-Landwirte erstellt. So konnte die rechtliche Situation transparent gemacht und eine Hilfestellung bei der Schadensprophylaxe und Beweissicherung gegeben werden. Hier ist eine weitere Aufgabe, die Landwirte bspw. im Rahmen der Umstellungsberatung oder bei Kontrollen, auf die Problematik hinzuweisen.

Mit der „Guten Fachlichen Praxis der Erzeugung von Bio-Lebensmitteln“ und der „Guten ökologischen Herstellungspraxis“ wurden Handlungsleitlinien erarbeitet, durch deren Anwendung die Kontamination von Öko-Lebensmitteln mit Pflanzenschutzmitteln sicherer und kosteneffizient ausgeschlossen bzw. minimiert werden kann. Besonders im Erzeugerbereich müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um die die Handlungsempfehlung unter den Landwirten bekannt zu machen. Für die konkrete Anwendung der Handlungsleitlinien der Hersteller ist es notwendig, sie für einzelne Produktgruppen zu spezifizieren (z.B. für Bäcker, Fleischer). Vorausgehen sollte dem jeweils eine Schwachstellenanalyse.

Der Verbesserung des sachgerechten Umgangs mit Rückstandsfunden bleibt weiter eine Aufgabe. Die wäre möglich durch den Aufbau einer Datenbank für Rückstandsfunde, mit einer Einzelfallprüfung bei der Überschreitung fundierter Orientierungswerte. Vertreter aller Stufen der Wertschöpfungskette begrüßen dieses Vorgehen. Auch auf europäischer Ebene werden Fragen der Bewertung von Rückstandsfunden in Öko-Produkten mittlerweile diskutiert. Der Orientierungswert sollte nicht als Grenzwert verstanden werden, der das Sperren von Chargen auslöst. Vielmehr soll er als Warnwert dienen, um Schwachstellen aufzudecken und die betriebliche Qualitätssicherung zu verbessern.

Im Bereich „**Gentechnik**“ wurde ein Konzept für die Information der Verbraucher zu Gentechnik und Öko-Lebensmitteln erarbeitet. Es wurde von den Akteuren der Branche aufgegriffen, die auf dieser Basis Flyer und Poster druckten und verbreiteten. Begleitet wurde dies von einem Internetauftritt und Berichterstattung in den Medien.

Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Koexistenz waren im Bereich Gentechnik dominierend. So wurden Gutachten zur Interpretation der Gentechnikfreiheit von Öko-Produkten, sowie Möglichkeiten zur Einführung von Gentechnikgrenzwerten in die EU-Öko-VO erarbeitet. Mittlerweile hat die EU-Kommission einen Vorschlag zur Grenzwertregelung vorgelegt. Er entspricht den Vorschlägen die der BÖLW auf Grundlage des Rechtsgutachtens machte.

Vorgelegt wurde eine Analyse der rechtlichen Spielräume Deutschlands bei der Gestaltung der Koexistenz und darauf aufbauend ein Vorschlag zu deren gesetzlicher Regelung, einschließlich der Beschreibung der „Gentechnik-Anwendungs-Praxis“. Ebenso wurden zu Gesetzentwürfen im Bereich Gentechnik Gutachten erarbeitet, die die Erfordernisse der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft deutlich machen. Besonders vertieft wurden hierbei Fragen der Haftung. Die Ergebnisse wurden der Politik sowie weiteren Interessierten zugeleitet und haben die Diskussionen um das Gentechnikgesetz beeinflusst. Bei den Nachbesserungen am Entwurf der Bundesregierung im Zuge des parlamentarischen Verfahrens der Gesetzgebung wurde auf wesentliche Forderungen zur Sicherungen der Ökologischen Le-

bensmittelwirtschaft, die aus den Rechtsgutachten hervorgehen, eingegangen. Im Zuge der zu erwartenden Umsetzung des Gesetzes besteht weiter dringender Handlungsbedarf. Noch immer hat die Gentechnik das Potential, die Öko-Lebensmittelwirtschaft ernsthaft zu gefährden. So wurde bspw. das Verursacherprinzip bisher nicht vollständig durchgesetzt, was zur Verteuerung von Öko-Produkten durch die Einführung der Gentechnik führt.

Um den Unternehmen eine Orientierung zu geben, welche Maßnahmen zur Gewährleistung der Gentechnikfreiheit machbar, üblich und zumutbar sind, ist die Erarbeitung einer guten fachlichen Praxis der gentechnikfreien Lebensmittelproduktion von hoher Relevanz. Dies sollte geschehen, noch bevor Schäden in größerer Zahl auftreten.

Die Erarbeitung einer Handlungsempfehlung zur Umsetzung der **Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung** in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft stand im Mittelpunkt des entsprechenden Projektbereiches. Mit dem Konzept wird der Branche eine wichtige Hilfe zur Verbesserung der stufenübergreifenden Qualitätssicherung an die Hand gegeben. Das Konzept wird bereits in einigen Unternehmen angewendet. Aus der Erarbeitung des Papiers geht hervor, dass die Branche bereit ist über die gesetzlichen Anforderungen hinaus Standards zu etablieren. Die Handlungsempfehlung muss für einzelne Produktbereiche weiter spezifiziert werden (z.B. Obst, Getreide, Fleisch). Es ist sinnvoll auf Basis der Handlungsleitlinie ein technisches Anforderungsprofil an EDV-Lösungen zur Herkunftssicherung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zu entwickeln. Dies ist der nächste logische Schritt hin zu einer Branchenlösung. Es ist anzunehmen, dass nur durch eine Förderung die nötigen Ressourcen zusammengebracht werden können, um diese Vorhaben als Branchenlösung zu realisieren.

Die Verbesserung der Kontrollsysteme ermöglichen die erarbeiteten Konzepte für EDV-gestützte Lösungen bei der Zertifizierung und beim Qualitätsmanagement. Diese wurden im Rahmen der Aufarbeitung bestehender innovativer Konzepte innerhalb der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zur Verbesserung der Qualitätssicherung erarbeitet. Vor allem kleinere Kontrollstellen werden so in die Lage versetzt, entsprechende Systeme einzuführen.

Erstellt wurde ebenfalls ein Praxishandbauch „**100 % Biofütterung**“. Da die meisten Skandale im Bereich Fütterung auftreten, wird in dieser Handreichung ein erprobtes Konzept vorgelegt, wie auf konventionelle Futtermittelzukaufe verzichtet werden kann. Es kann von den Erzeugerverbänden der Branche genutzt werden, ihre Richtlinien und Geschäftsbeziehungen entsprechend anzupassen.

Der erarbeitete **Krisenmanagementplan** kann künftig für die Bewältigung des kommunikativen Teils einer Krise genutzt werden. Er zeigt klare Abläufe und Instrumente auf, um Krisen besser als zuvor bewältigen zu können. Verbunden mit ihm sind eine Analyse der Verbrauchererwartung an Ökoprodukte und ein Vorschlag für ein Kommunikationskonzept für die Branche. Der Krisenmanagementplan wurde eingehend von Branchenvertretern diskutiert und steht kurz vor der verbindlichen Einführung.

Abschließend lässt sich sagen, dass das Projekt einen bedeutenden Beitrag geleistet hat, die Facharbeit in der Branche zur Qualitätssicherung voran zu bringen. Bedeutende Grundlage dafür war die Verbesserung der Kommunikationsstrukturen. Es bleibt eine Aufgabe, das Entstandene fortzuführen. Die knappen Ressourcen der Branche ermöglichen dies nur in sehr eingeschränkter Form.

Auch um diese Ressourcen zu erweitern, ist es von hoher Bedeutung, weitere Akteure in die Strukturen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft zu integrieren und der Branche damit auch ein stärker pro-aktives Agieren aus eigener Kraft zu ermöglichen.

Neben den genannten Aufgaben bei den einzelnen Projektbereichen ist es, Aufgaben für die Branche an einem gemeinsamen Qualitätsverständnis von Öko-Lebensmitteln zu arbeiten. Wichtige Stichworte hier sind Prozess- und Produktqualität, sowie das Hervorheben von Qualitätsmerkmalen, die sich aus dem Grundverständnis der Ökologischen Erzeugungs- und Verarbeitungspraxis ergeben.

9 Zusammenfassung / Abstract

Im Rahmen des Projektes wurden Konzepte zur Lösung drängender Probleme im Bereich Qualitätssicherung in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft erarbeitet. Dazu wurden Strukturen geschaffen, die es erlaubten die Fachleute der Branche in die Problemanalyse und Lösungserarbeitung einzubeziehen. Durch die intensive Einbindung der Akteure konnte gewährleistet werden, dass die erarbeiteten Konzepte von hoher Relevanz für die Branche und direkt umsetzbar sind.

Neben der Erarbeitung von Konzepten war deren Abstimmung mit Branchenvertretern und der Wissenstransfer der Ergebnisse ein Schwerpunkt des Projektes.

Die Analyse der Kommunikations- und Organisationsstrukturen der Branche gab Hinweise darauf, welche Akteure von besonderer Relevanz sind, welche Kommunikationsmittel genutzt werden und wo Lücken in den Organisationsstrukturen bestehen.

Das Projekt hat im Bereich Kontaminationen von Öko-Lebensmitteln mit Pflanzenschutzmittelrückständen Konzepte erarbeitet, die eine Reduktion der Einträge in Erzeugung und Verarbeitung ermöglichen. Die rechtliche Situation bei Haftungsfragen wurde in leicht verständlicher Form aufgearbeitet. Mit der Kommentierung des Anhang III Nr. 9 der EU-Öko-Verordnung wurden Vorschläge zur effizienten Verbesserung der Kontrollen vorgelegt und Grundlagen geschaffen, um die Auslegung des Gesetzes in EU und Bundesländern zu harmonisieren.

Im Bereich Gentechnik wurde ein Konzept zur Verbraucherinformation erarbeitet, welches von den Akteuren der Branche umgesetzt wurde. Erarbeitet wurden weiterhin konkrete Vorschläge für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Gentechnikbereich, um die Ökologische Lebensmittelwirtschaft in ihrem Bestand zu sichern. Von der angestrebten „Koexistenz“ gehen erhebliche Gefahren für diesen Wirtschaftsbereich aus.

Die Erstellung einer „Handlungsempfehlung zur Umsetzung von Maßnahmen der Warenrückverfolgbarkeit und Herkunftssicherung in Unternehmen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft“ ist Hauptergebnis in einem weiteren Bereich des Projekts.

Mit dem erarbeiteten Krisenmanagementplan steht der Branche künftig ein Instrument zur Verfügung, den kommunikativen Teil einer Krise koordiniert zu bewältigen.

Abstract

Project "Development of quality assurance system for the ecological food sector with special consideration of communicational and organisational structures"

In the context of the project concepts were developed to solve urgent problems concerning quality assurance in the ecological foods sector. For that reason structures were created that strongly involved specialists of the field into the analysis of problems and the development of solutions. This intensive integration of participants ensured the fact that the developed concepts are of high relevance and directly realisable.

Next to the development of concepts their tuning with specialists for the sector and the knowledge transfer of the results were of priority to the project.

The analysis of the structure of communication and the organisational structure of this sector gave indications for the importance of certain participants, for the use of means of communication und for existing gaps in the organisational structures.

The project developed concepts relevant to the contamination of organic food with plant protection agent residues that potentiate the reduction of contamination in production and processing. The legal question of liability has been reshaped in an easily understandable way. With the comment to appendix III No. 9 of the Regulation (EC) No 2092/91 suggestions were provided to improve controls and to create bases to harmonize the interpretation of the law in the European Union and the Lands of the Federal Republic of Germany.

In the area of genetic engineering a concept for consumer information has been developed that has already been realized by associations and companies. Suggestions for the further development of the legal basic conditions concerning genetic engineering were compiled in order to secure the persistence of the ecological food sector. The "desired coexistence" implies substantial dangers for this industrial sector.

The creation of the "recommendation for action for the realization of measures of goods traceability and origin safety in enterprises in ecological food companies" is main result in another area of the project.

With the developed crisis management plan an instrument is at disposal that the sector can use to handle the communicative part of a future crisis in a coordinated manner.

10 Literaturverzeichnis

- AGRARBÜNDNIS, 2003: Der kritische Agrarbericht. ABL Bauernblatt Verlags-GmbH, Rehda-Wiedenbrück. 228 S.
- BNN HERSTELLUNG UND HANDEL, 2003: Trendbericht: Die Naturkostbranche zwischen BSE und Nitrofen - Zahlen und Fakten 2002. Verfügbar über www.n-bnn.de
- BRUHN, Maike 2003: Die Entwicklung der Nachfrage nach Bioprodukten unter besonderer Berücksichtigung des Nitrofen-Geschehens und der Einführung des staatlichen Biosiegels, Nr 21. Kiel Juli 2003.
- BUND FÜR LEBENSMITTELRECHT UND LEBENSMITTELKUNDE: Stellungnahme zu den rechtlichen Vorgaben im Hinblick auf das Gebot der Rückverfolgbarkeit in Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (sog. Basis-Verordnung: Basis-VO), 20. August 2003 http://www.bll-online.de/04_infob/04_thema/images/1003_rueckverfolgbarkeit.pdf
- BUND ÖKOLOGISCHE LEBENSMITTELWIRTSCHAFT, 2004: Pressekonferenz zur Internationalen Grünen Woche 15.01.2004; www.boelw.de
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT [Hrsg.]: Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, Februar 2004.; <http://www3.verbraucherministerium.de/data/00048FF876391023B5B36521C0A8D816.0.pdf>
- CUVA-Stuttgart, Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Stuttgart: Bericht über das Öko-Monitoring-Programm Baden-Württemberg 2002:http://www.untersuchungsaeamter-bw.de/index2.html?http://www.untersuchungsaeamter-bw.de/seiten/lm_pest_oekomonitoringbericht2002.html
- GERBER, A., V. HOFFMANN UND M. KÜGLER (1996): Das Wissenssystem im Ökologischen Landbau in Deutschland. Zur Entstehung und Weitergabe von Wissen im Diffusionsprozeß. In: Berichte über Landwirtschaft 74 S. 591-627.
- PRODUKTSCHAP DIERVOEDER: Richtlinien für Tracking & Tracing nach GMP für den Tierfuttersektor 2002 des holländischen Marktverbands Tierfutter (PDV), Den Haag, 2003 Stand: GMP 27; 12.11.2003; http://www.pdv.nl/lmbinaries/pdf1270_pdf_de_de.pdf
- RICHTLINIE 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit (Text von Bedeutung für den EWR) Stand: 15.01.2002; http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/l_011/l_01120020115de00040017.pdf
- RICHTLINIE 93/43/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Lebensmittelhygiene. Stand: 19.07.1993
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31993L0043&model=guichett
- STIFTUNG ÖKOLOGIE UND LANDBAU, 2002: Nitrofenrückstände in Öko-Produkten, Stand 30.05.2002:http://www.soel.de/inhalte/publikationen/infos/nitrofen_soel_fibl.pdf
- Tolstrup, K. et al. (2003): Report from the Working Group on The co-existence of genetically modified crops with conventional and organic crops. Verfügbar über: http://www.saveourseeds.org/downloads/DK_coexistence_sum.pdf
- VELIMIROV, A., MÜLLER, W.: Die Qualität Biologisch erzeugter Lebensmittel, Endbericht, Wien 14.April 2003, Im Auftrag von BIO ERNTE AUSTRIA- Niederösterreich, Wien

- VERORDNUNG (EG) NR. 1760/2000 des Europäeischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates. Stand: 11.08.2000
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2000/l_204/l_20420000811de00010010.pdf
- VERORDNUNG (EG) NR. 178/2002 des Europäischen Parlament und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit. Stand: 01.02.2002
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201de00010024.pdf
- VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 des Rates vom 14. Juli 1992 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. Stand: 24.07.1992
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&nnumdoc=31992R2081&model=guichett
- VERORDNUNG (EWG) NR. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel. Ergänzt durch Änderungsverordnungen. Fortgeschriebene, nicht amtliche Fassung, Stand: Februar 2003
<http://www3.verbraucherministerium.de/indexC50A5785E6947818086B26C12A90287.html>
- VERORDNUNG ÜBER DIE KENNZEICHNUNG VON LEBENSMITTELN: Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung (LMKV) vom 15.12.1999; Stand: 20.12.2002
<http://www.chemlin.de/shop/download/lmkv.pdf>
- VOGT, G. (2000): Entstehung und Entwicklung des ökologischen Landbaus im deutschsprachigen Raum. SÖL, Bad Dürkheim.
- BNN HERSTELLUNG UND HANDEL, 2003: Trendbericht: Die Naturkostbranche zwischen BSE und Nitrofen - Zahlen und Fakten 2002. Verfügbar über www.n-bnn.de