

Positionspapier zur Weiterentwicklung des Bio-Kontrollsystems

Die Revision der EU-Öko-Verordnung sowie Fälle von Unregelmäßigkeiten und Betrug in der Vergangenheit machen es notwendig, über die Weiterentwicklung des Bio Kontrollsystems zu diskutieren und sich über seine weitere Ausrichtung zu verständigen.

Die Erfahrungen seit 1991 zeigen, dass das Bio-Kontrollverfahren seinen Auftrag erfüllt und die Integrität von Bio-Lebensmitteln gewährleisten kann. Es gibt im gesamten Lebensmittel-sektor kein vergleichbares System, das dieses hohe Maß an Verlässlichkeit über die gesamte Kette hinweg garantiert. Daher halten wir es für wichtig, das besondere Bio-Kontrollsystem insgesamt zu erhalten und gezielt zur Sicherstellung der Bio-Integrität weiterzuentwickeln um es für einen sich stetig weiter entwickelnden Markt funktionsfähig zu halten. Dafür bedarf es nur teilweise einer Anpassung des Rechtsrahmens, da sich einige Verbesserungen schon dadurch erreichen ließen, wenn die gesetzlichen Regelungen von allen Beteiligten entlang ihrer Verantwortlichkeiten konsequent umgesetzt würden. Hier liegen noch ungenutzte Potenziale, um die Bio-Kontrolle effektiver und verlässlicher zu machen.

Mit diesem Papier möchte der BÖLW Vorschläge zur Weiterentwicklung der Bio-Kontrolle zur Diskussion stellen. Diese zielen darauf ab, die Bio-Kontrolle in ihrem Charakter zu stärken und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie ihre Wirksamkeit und ihre Verlässlichkeit erhöht werden kann.

Besonderheiten der Bio-Kontrolle gegenüber der amtlichen Lebensmittelkontrolle

Die amtliche Lebensmittelkontrolle und die Bio-Kontrolle unterscheiden sich in ihrer Zielsetzung und in ihren Aufgaben. Lebensmittelunternehmer, die konventionelle Lebensmittel herstellen, dürfen ihre Produkte dann in Verkehr bringen, wenn sie die allgemeinen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen einhalten. Dafür benötigen sie in der Regel keine Konformitätsbescheinigung, sondern es reicht aus, wenn die Endprodukte den Vorschriften entsprechen. Bio-Unternehmen hingegen sind aufgrund der besonderen Anforderungen in den Rechtsvorschriften für den Ökologischen Landbau verpflichtet, schon vor dem ersten Inverkehrbringen ihrer Produkte nachzuweisen, dass ihre unternehmerischen Tätigkeiten und Prozesse die Vorgaben der Bio-Verordnungen einhalten; dafür erhalten sie als Ergebnis der Kontrolle eine Konformitätsbescheinigung (ein Bio-Zertifikat), die Voraussetzung ist um Bio-Produkte zu vermarkten.

Prozessorientierung der Bio-Kontrolle

Daraus wird deutlich, dass sich die Bio-Kontrolle von der Kontrolle der allgemeinen Vorgaben des Lebensmittelrechtes grundsätzlich unterscheidet. Letztere ist im Sinne der Lebensmittelsicherheit und des Gesundheitsschutzes ausschließlich auf die Feststellung von Ab-

weichungen von den lebensmittelrechtlichen Anforderungen auf der Ebene des Produktes ausgerichtet. Demgegenüber muss die Bio-Kontrolle, um den Anforderungen der EU-Öko-Verordnung gerecht zu werden, die Umsetzung der Anforderungen in den Prozessen und Tätigkeiten in den Unternehmen beurteilen (Überprüfung der Prozessqualität). Ein Unternehmen, das Bio Lebensmittel produziert oder handelt, muss bei der Kontrolle nachvollziehbar und plausibel darlegen, wie es die Anforderungen der Öko-Verordnung im Unternehmen umgesetzt hat. Gelingt ihm dieses, so erhält es ein Bio-Zertifikat und damit die Berechtigung zur Vermarktung von Bio-Erzeugnissen. Da sich alle Akteure im Bio-Markt auf diese Bescheinigung verlassen, ist es wichtig, dass die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der Bio-Zertifikate z.B. durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Kontrollen gestärkt wird. Selbstverständlich muss die Bio-Kontrolle auch die Plausibilität und Umsetzung der etablierten Verfahren verifizieren und im Sinne des Schutzes vor Täuschung oder vor unlauterem Wettbewerb mögliche Abweichungen in den Bio-Unternehmen feststellen können.

Bio-Regelkontrolle: Auditverfahren mit risikoorientierten Schwerpunktkontrollen

Die Bio-Regelkontrolle ist ein Zertifizierungsverfahren, das zwei verschiedene Elemente enthält. Grundlage des Bio-Kontrollverfahrens ist eine systematische Beurteilung und Weiterentwicklung der Verfahren in Unternehmen zur Sicherstellung der Bio-Integrität, die in einer Anerkennung in Form einer Zertifizierung münden. Die Bio-Kontrolle ist also ihrem Charakter nach ein Audit, bei dem das Unternehmen systematisch überprüft wird und das in den Händen von besonders dafür qualifizierten Bio-Kontrollstellen liegt. Da bei einem Audit die kundige Darlegung durch die verantwortlichen Menschen im Unternehmen unverzichtbar ist, erfolgen die Kontrollen in der Regel angekündigt. Die Bio-Regelkontrolle fördert ein hohes Niveau an betriebsinternen Fähigkeiten und Kenntnissen und deren Qualifizierung. In gleicher Weise gilt dies auch für die mit der Durchführung der Kontrolle beauftragten Kontrolleure.

Daneben führen die Kontrollstellen im Rahmen des regulären Bio Kontrollverfahrens auch risikoorientierte Schwerpunktkontrollen durch. Diese sind Teil des Zertifizierungsverfahrens und dienen dazu, die Aussagen des Unternehmens zu verifizieren und ggf. Mängel oder Abweichungen festzustellen. Risikoorientierte Schwerpunktkontrollen setzen deshalb an kritischen Punkten in den Unternehmen an und werden nach dem Risikopotenzials eines Unternehmens so ausgerichtet, dass Unternehmen mit hohem Risiko intensiver kontrolliert werden als solche mit geringerem Risikopotenzial. Auch diese Aufgabe erfordert besonders qualifizierte Kontrollstellen.

Das reguläre Bio-Zertifizierungsverfahren mit seinen Elementen „Audit“ und „risikoorientierte Schwerpunktkontrolle“ muss klar unterschieden werden von einem Ermittlungsverfahren (Bußgeld- oder Strafverfahren), das bei schwerwiegenden Verstößen und bei Betrugsverdacht eingeleitet werden muss und das Sanktionen für die Unternehmen (in Form von Bußgeldern, Strafen) nach sich zieht. Ein Ermittlungsverfahren muss auch dann eingeleitet werden, wenn das Unternehmen nicht bereit ist, risikoorientierte Schwerpunktkontrollen im Rahmen des regulären Zertifizierungsverfahrens zuzulassen. Im Ermittlungsverfahren muss die Verantwortung von den Kontrollstellen auf die zuständigen Behörden übergehen, da hier andere rechtliche Mittel benötigt werden. Die Schnittstellen zwischen den Bio-Kontrollstellen und den Behörden müssen deshalb klar beschrieben werden, um Unklarheiten zu vermeiden und Abläufe und Zuständigkeiten zu klären.

Eigenverantwortung der Unternehmen im Mittelpunkt

Den zentralen Einfluss auf die Qualität und Glaubwürdigkeit (Integrität) der ökologischen Lebensmittel haben die in den Landwirtschaftsbetrieben und Unternehmen tätigen Menschen. Auch die Lebensmittelbasisverordnung verankert die Verantwortung für die Produkte und für die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Anforderungen klar bei den Lebensmittelunternehmern (siehe Art. 3 Nr. 3 VO 178/2002). Die zuständigen Behörden und die von ihnen beauftragten Kontrollstellen sind für die Bewertung und Überprüfung der Tätigkeiten der Unternehmen zuständig.

Besonders wichtig ist es deshalb, innerhalb der EU-Öko-Verordnung die Bio-Unternehmen in ihrer Verantwortung für die Qualität und Konformität ihrer Erzeugnisse zu stärken. Zum Beispiel müssen die Vorgaben der Artikel 26 und 63 der Verordnung 889/2008 zum Aufbau eines betrieblichen Qualitätssicherungssystems einschließlich der Beherrschung der kritischen Punkte sehr viel klarer gefasst und umgesetzt werden. Das System zielt auf die Minimierung von Fehlern im Prozess ab. Die Unternehmen müssen ähnlich wie beim HACCP-Konzept ihre Problempunkte in der Sicherung der Bio-Qualität identifizieren und darlegen können, dass sie diese durch geeignete Präventionsmaßnahmen/Sicherungsmaßnahmen beherrschen.

Da diese Anforderungen zur Qualitätssicherung in der Öko-Verordnung bislang nur für Verarbeitungsunternehmen gelten, halten wir es für erforderlich, diese für alle Unternehmen im Bio-Kontrollverfahren (insbesondere für Importeure und andere Handelsunternehmen, wie Rohstoffhändler und auch ggf. spezialisierte Erzeugerbetriebe) obligatorisch zu machen. Für kleine Unternehmen und landwirtschaftliche Betriebe müssen angepasste Verfahren zur Umsetzung der Vorgaben des Artikels 26 VO 889/2008 entwickelt werden.

Erfüllung aller Bio-Anforderungen vor Markteintritt

Alle Unternehmen, die im Bio-Markt aktiv sein wollen, müssen die Anforderungen der Öko-Verordnung bereits vollständig in ihren Managementsystemen einschließlich der Beschreibung der kritischen Punkte und deren Handling und in der Schulung der Mitarbeiter umgesetzt haben, bevor sie im Bio-Markt tätig sein dürfen. Darauf muss auch bei neuen Akteuren aus dem Bereich Verarbeitung, Handel und Import verstärkt geachtet werden. Dies hat neben der Qualitätssicherung auch den Effekt, dass die notwendige unternehmerische Entscheidung seriöser getroffen wird.

Qualitätssicherungssysteme der Unternehmen als Ausgangspunkt für die Kontrolle

Die Auditierung von Unternehmen muss bei den betriebsinternen Qualitätssicherungssystemen der Unternehmen ansetzen (Artikel 26 und 63 der VO 889/2008), um das Knowhow der Unternehmer besser für die Sicherung der Integrität der Bio-Lebensmittel verfügbar zu machen. Neben der Stärkung der Eigenverantwortung der Unternehmen muss auch die Ausgestaltung und Umsetzung des Artikel 91 (889/2008) und des Artikel 30 (834/2007) überdacht werden (siehe Punkt Ermittlungsverfahren).

Orientierung an den Zielen der Bio-Verordnung als Entwicklungsrichtung für die Bio-Kontrolle

Zielorientierte Kriterien und entsprechend ausgerichtete Kontrollinstrumente können zukünftig interne Prozesse hinsichtlich ihrer Eignung zur Erfüllung der Ziele und Prinzipien der Öko-Verordnung überprüfen und dazu beitragen, mögliche Fehler im Prozess zu identifizieren. Richtschnur für die systematische Entwicklung dieser Kriterien sind Ziele, Grundsätze und Prinzipien aus den Artikeln 3 bis 7 der Öko-Basisverordnung 834/2007, wie z.B. Steigerung der Bodenfruchtbarkeit, ein hohes Tierwohl oder der Ressourcenschutz. So wie beispielsweise durch die Rückstandsanalytik bei pflanzlichen Produkten eine mögliche mangelnde Sorgfalt aufgedeckt werden kann, so könnten zukünftig Kriterien zur Tiergesundheit – z.B. die Frage, ob Hühner ein intaktes Federkleid haben – Fehler in der Tierhaltungspraxis anzeigen. Solche Kriterien müssen verstärkt entwickelt werden, um die sachgerechte Umsetzung der Prozessvorgaben der Öko-Verordnung verifizieren zu können.

Ermittlungsverfahren bei Betrugsverdacht

Für das Ermittlungsverfahren bei Betrugsverdacht werden andere Kontrollinstrumente und rechtliche Möglichkeiten benötigt als für das Regel-Kontrollverfahren. Die Verfahren zum Umgang mit Verdachtsfällen und Verstößen sind in Art. 30 VO 834/2007 und Art. 91 VO 889/2008 geregelt. Die Vorgaben und deren Implementierung müssen so verbessert werden, dass sie ihren Zweck erfüllen. Hierzu ist es notwendig, dass die Zuständigkeit für die finale Entscheidung zu Maßnahmen gemäß Art. 30 Abs. 1 VO 834/2007 und Art. 91 Abs. 2 VO 889/2008 bei den Behörden liegt und dass klare Entscheidungsfristen im Recht festgelegt werden und dass geklärt ist, ob die Verfolgung von Verdachtsfällen von den gleichen Kontrolleinrichtungen ausgeführt werden sollte, die für die Bio-Regelkontrolle zuständig sind. Unser Vorschlag ist, dass die Bio-Kontrollstellen bei Verdacht auf schwerwiegendere Verstöße mit großer Reichweite diese Fälle in die Verantwortung der zuständigen Behörden übergeben. Die zuständigen Behörden übernehmen die Verantwortung und veranlassen ggf. ein Ermittlungsverfahren durch Polizei und Staatsanwaltschaft.

Die Verantwortung und Haftung für Maßnahmen, insbesondere gemäß Artikel 91 VO 889/2008 und Artikel 30 VO 834/2007, die in die Eigentumsrechte der Unternehmen eingreifen, muss beim Staat liegen. Eine Abwälzung der Haftung auf private Kontrollstellen schwächt das Kontrollsystem.

Da die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden zunehmend auch Produktkontrollen bei ökologischen Lebensmitteln durchführen, ist es notwendig die Aufgabenteilung und Zuständigkeiten so zu klären, dass die Zuständigkeit für die Bio-Kontrolle bei den Öko-Kontrollstellen und den hierfür zuständigen Landes-Öko-Behörden bleibt und keine Unsicherheiten in Bezug auf die Kompetenzen entstehen.

Weiterentwicklung der Überwachung und Sanktionssysteme

Um die Qualität der durchgeführten Kontrollen zu überwachen, führen die Akkreditierungsstelle und die zuständigen Landes-Öko-Behörden Audits, begleitete Kontrollen und Auswertungen von Kontrollberichten und Meldungen durch. Diese Überwachung muss nach einem bundesweit abgestimmten System und anhand von nachvollziehbaren Kriterien und vorgegebenen Kontrollmethoden geschehen und bundesländerübergreifend ausgewertet werden.

Die Auswertung dient den Behörden zur Ermittlung von Schwachstellen im System und den Kontrollstellen zur Verbesserung der Kontrollqualität. Die Behörden sollten jährlich einen Gesamtbericht über diese Überwachungstätigkeit veröffentlichen. Das Ziel ist, neben dem Preis- auch einen Qualitätswettbewerb unter den Kontrollstellen zu initiieren. Um die Qualität der Überwachung zu sichern, muss auch das Überwachungspersonal für diese Aufgaben entsprechend qualifiziert sein.

Rechtliche Voraussetzungen und effiziente Systeme für Sanktionen, Bußgelder und Strafen, wie diese in Deutschland durch das Öko-Landbaugesetz geschaffen wurden, müssen in allen EU-Ländern und in allen anerkannten Drittländern etabliert werden.

Berlin, 5.7.2013