



Christian Vogl

---

## Bio-Kontrollsysteme in Österreich

---

Die Ausweitung der Palette im Handel, die Zunahme an Umsätzen, das starke Interesse an Bioprodukten nach Lebensmittelskandalen in der konventionellen Landwirtschaft und Betrugsfälle im Bio-Sektor – von Kontrollstellen aufgedeckt – haben das Interesse an einer Verbesserung des Kontrollsystems für den biologischen Landbau auch in Österreich geweckt.

Im Juli des Jahres 2002 wurde daher durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für den biologischen Landbau, das unter anderem der „Überwachung der Kontrolle“ dienen soll, öffentlich angekündigt. Derzeit läuft ein Forschungsprojekt des BMLFUW, vergeben an die ARGE-Biolandbau und ausgeführt durch das Institut für Marktökologie (IMO), bei dem die Biokontrolle in Österreich evaluiert wird.

Die öffentliche Diskussion zum Thema Biokontrolle zeigt, dass wesentliche Elemente und Charakteristika des österreichischen Systems zur Regelung des biologischen Landbaus in der interessierten Öffentlichkeit nicht ausreichend bekannt sind. Dieser Beitrag beschreibt den Stellenwert der unterschiedlichen rechtlichen Regelungen, die Funktionen der einzelnen Akteure und ausgewählte Bereiche ihres Weiterentwicklungspotenzials.

---

### Rechtlicher Rahmen

---

Österreich verfügt seit dem Jahr 1983 über eine staatliche Regelung für den biologischen Landbau. Diese ist im Österreichischen Lebensmittelbuch (Codex) in Kapitel A.8 veröffentlicht. Diese Regelung war bis 1994 die Mindestanforderung an Produkte aus biologischem Landbau. Seit dem Beitritt Österreichs zum EWR am 1. 7. 1994 stellt die EU-Verordnung 2092/91 „über den biologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel“ (hier kurz: VO 2092/91) die rechtliche Grundlage und die Mindestanforderung für den biologischen Landbau dar. Sie regelt die Tätigkeiten all jener Akteure, die Produkte aus biologischem Landbau herstellen, aufbereiten und importieren bzw. diese Produkte und Produktionsschritte kontrollieren. Die VO 2092/91 ist seit ihrer ersten Veröffentlichung in zahlreichen Folgeverordnungen abgeändert und weiterentwickelt worden. Jede dieser ergänzenden Verordnungen ist unmittelbar nach Veröffentlichung im Amtsblatt der EU österreichisches Recht und bedarf – außer wenn dies ausdrücklich für bestimmte Bereiche so festgelegt ist – keiner nationalstaatlichen Spezifikation oder Umsetzung. In den vergangenen Jahren hat die Erweiterung der geregelten Bereiche in der VO 2092/91 dazu geführt, dass heu-

te im Codex nur mehr jene Bereiche zu regeln sind, die nationalstaatliche Spezifikationen oder in der VO 2092/91 bislang nicht geregelte Bereiche darstellen.

In Ergänzung zur VO 2092/91 und dem Lebensmittelcodex (Kapitel A.8) sind privatrechtliche Regelungen vorhanden, die die Mindestanforderungen weiter einschränken oder spezifizieren. Es sind das die Richtlinien der Bioverbände für ihre Mitglieder, die Richtlinien von Inhabern von Markenzeichen für ihre Lieferanten und Lizenznehmer sowie die Vertragsbedingungen der AMA für die Förderungsmaßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ im Rahmen des ÖPUL. Bei Verstößen gegen diese zusätzlichen, freiwillig strengeren, privatrechtlichen Elemente hat ein Betrieb mit den privatrechtlich vereinbarten Sank-

tionen zu rechnen, verliert jedoch nicht seinen Status als Biobetrieb.

## Überwachung und Zuständigkeiten

Die Regelung des biologischen Landbaus in Österreich kann durch ein Drei-Säulenmodell dargestellt werden (Abbildung 1). Die drei Säulen werden gebildet durch das BMSG (Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen) inkl. der zuständigen Stellen der Bundesländer, das BMWA (Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Akkreditierungsstelle) und das BMLFWU (Bundesministerium für Land-, Forst-, Wasserwirtschaft und Umwelt, AMA).

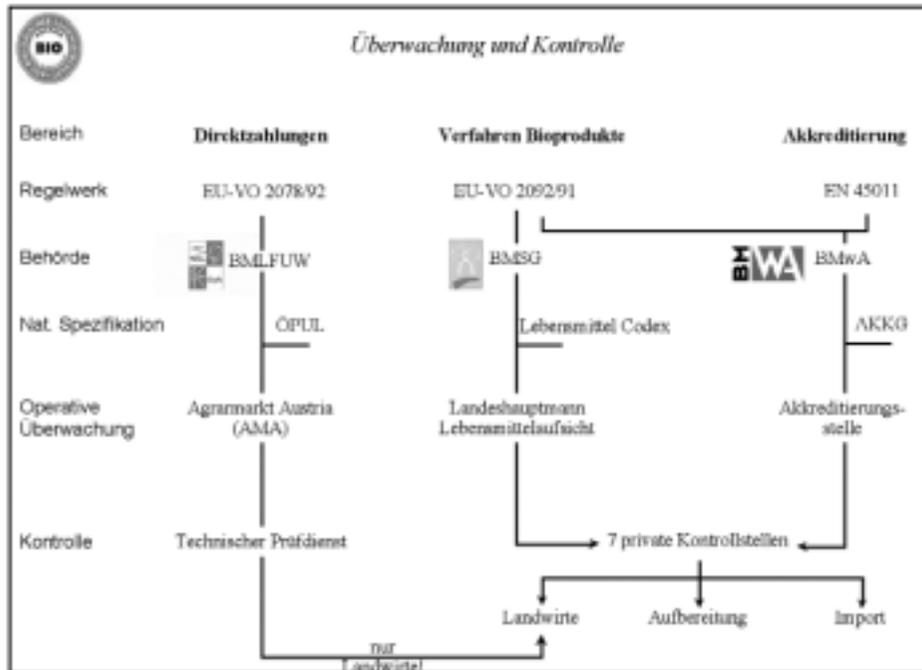


Abbildung 1: Gesetze, Normen und Richtlinien für den biologischen Landbau mit Hierarchie der Kontrolle und Überwachung (eigene Darstellung)

## Kontrollstellen

Das BMSG ist für die Europäische Union der Ansprechpartner für den biologischen Landbau in Österreich und stellt damit die zuständige Behörde zur Umsetzung der VO 2092/91 und zur Zulassung und Überwachung der privaten Kontrollstellen dar. Das BMSG ist damit die zentrale Säule der Regelung des biologischen Landbaus in Österreich. Das BMSG hat Teile dieser Zuständigkeit mit der Novelle zum Lebensmittelgesetz vom 30.4.1998 teilweise an die Bundesländer übertragen. Nach Zulassung einer Kontrollstelle haben BMSG und die Bundesländer u. a. folgende Aufgaben:

- Erfassung der festgestellten Unregelmäßigkeiten und/oder Verstöße und verhängten Sanktionen und
- Entzug der Zulassung einer Kontrollstelle, falls sie den Anforderungen nicht entspricht. In Österreich sind derzeit sieben Kontrollstellen zugelassen und akkreditiert.

Wesentliche Charakteristika des Bio-Kontrollsystems nach VO 2092/91 sind:

- Institutionelle Trennung von Beratung (darf nicht Tätigkeit der Kontrollstelle sein) und Kontrolle/Zertifizierung
- Personelle Trennung von betrieblicher Kontrolle und Zertifizierung in der Kontrollstelle (Vier-Augen-Prinzip)
- Schwerpunkt auf Prozesskontrolle (von der Urproduktion bis zur Vermarktung des Produktes) und auf Verfahren des Qualitätsmanagements
- Transparentes System für Gebühren, Sanktionen und Beschwerden
- Externe Überprüfung der fachlichen, methodischen und technischen Kompe-

tenz der Kontrollstelle und ihrer Mitarbeiter sowie ihrer personellen und finanziellen Unabhängigkeit durch das BMWA.

## BMWA & Akkreditierungsstelle

Mit 1.1.1998 fordert die VO 2092/91, dass die Bio-Kontrollstellen die Bedingungen der Norm EN 45011 erfüllen müssen. In Österreich wird diese Vorgabe anders als etwa in Deutschland so interpretiert, dass die Bio-Kontrollstellen entsprechend dem österreichischen Akkreditierungsgesetz (AKKG) per Verordnung des BMWA zu akkreditieren sind. Für diese Akkreditierung ist die Akkreditierungsstelle des BMWA, die zweite Säule der Regelung des biologischen Landbaus in Österreich, zuständig.

Die Akkreditierungsstelle des BMWA führt in der Kontrollstelle eine Prüfung des Qualitäts-Managementsystems (QM) auf Konformität mit der EN 45011 durch. Diese Prüfung beinhaltet die systematische und vollständige Begutachtung und Bewertung des QM-Handbuchs, aller Abläufe und Tätigkeiten in den Geschäftsstellen der Kontrollstelle sowie die Umsetzung der QM-Vorgaben bei Kontrollen vor Ort. Nach der Akkreditierung erfolgt jährlich eine Überwachung. Abweichungen von der EN 45011 müssen von den Kontrollstellen beseitigt werden, da sonst die Akkreditierung und in der Folge die Zulassung durch die Behörden entzogen werden. Für dieses Verfahren sind spezifisch für diese Tätigkeit ausgebildete Auditoren und Sachverständige eingesetzt. Die Vorgaben der EN 45011 machen es notwendig, dass nicht nur die Konformität mit EN 45011, sondern auch mit VO 2092/91 geprüft wird.

---

## BMLFUW & AMA

---

Rund 92 Prozent der 19.031 Biobauern (Kirner et al., 2002) nehmen an der Maßnahme „biologische Wirtschaftsweise“ im ÖPUL teil und erhalten entsprechende Förderungen. Als Bedingung für den Bezug der Förderung müssen sie einen aufrechten Kontrollvertrag mit einer Bio-Kontrollstelle besitzen und zusätzlich einige Bedingungen erfüllen, die über die VO 2092/91 hinausgehen. Die Administration dieses Programms erfolgt durch das BMLFUW, das die operative Umsetzung der AMA übertragen hat. Für jene Biobauern, die Förderungen beziehen, stellen BMLFUW und AMA die dritte Säule dar. Im Auftrag des BMLFUW kontrolliert die AMA rund fünf Prozent der landwirtschaftlichen Biobetriebe, die für die biologische Wirtschaftsweise Förderungen erhalten, auf die Einhaltung der Förderungsrichtlinien.

---

## Potenzial für eine Weiterentwicklung (Auswahl)

---

Die Akkreditierung durch eine einzige zentrale Stelle im BMWA seit dem Jahr 1998 hat in Österreich zu einer deutlich wahrnehmbaren Harmonisierung, Professionalisierung und Nachvollziehbarkeit der Abläufe in der Kontrolle und Zertifizierung geführt. Weiters hat sich die Anzahl der Kontrollstellen von 22 im Jahr 1997 auf acht im Jahr 1998 und sieben im Jahr 2003 reduziert. Die zentrale Akkreditierung in Österreich hat gegenüber der Überwachung von Kontrollstellen durch verschiedene regionale Behörden mit unterschiedlicher Qualifikation und Schwerpunktsetzung, wie es etwa in Deutschland der Fall ist, zahlreiche Vorteile. Um die Nachteile einer dezentralen Begutachtung nach 45011 zu

beseitigen, wird derzeit beispielsweise von den Sprechern der Kontrollstellen in Deutschland von der Bundesregierung – in Anlehnung an die Vorgangsweise in Österreich – eine Regelung gefordert, die eine zentrale Akkreditierung zum Ziel hat.

Das Kontrollsystem besteht jedoch nicht nur aus den akkreditierten Kontrollstellen, denen von der Akkreditierungsstelle jährlich nach eingehender Überwachung Vorgaben zur Weiterentwicklung des Systems gemacht werden, sondern auch aus anderen Akteuren. Ausgewählte Themenbereiche zur Weiterentwicklung des Kontrollsystems für diese Akteure sind in der Folge zusammengefasst.

---

## Schulungen und Weiterbildung

---

Für Kontrollstellen und ihre Kunden bleiben gewisse, vom Gesetzgeber gewollte, sinnvolle, aber auch ungewollte Spielräume in der Ausübung der Kontrolltätigkeit bestehen (vgl. dazu Biberauer und Vogl, 2003). Diese könnten im positiven Fall zur Anpassung der rechtlichen Vorgaben an regionale Gegebenheiten dienen, im negativen hypothetischen Fall aber zur bewussten oder unbewussten Begünstigung von nicht-richtlinienkonformem Verhalten einzelner Kunden der Kontrollstellen führen. Um diesen negativen Fall auszuschließen, sind die Schulung des in Kontrolle und Überwachung involvierten Personals sowie die Überwachung in Hinblick auf diese Möglichkeit von zentraler Bedeutung.

Die Schulung des in der Kontrolle tätigen Personals sowie der für die Akkreditierungsstelle tätigen Personen ist verpflichtend von der EN 45011 und der Akkreditierungsstelle vorgegeben. Die Schulung der in den Landesbehörden tätigen Personen ist nicht ausreichend geregelt. Dies wurde bereits von der EU kritisiert, weshalb vom BMSG

Maßnahmen getroffen wurden, um diesem Umstand entgegenzuwirken. Vor dem komplexen Hintergrund der umfangreichen Richtlinien und Regelungen stellen Maßnahmen zur Weiterbildung aller involvierten Akteure ein zentrales Element für die Weiterentwicklung des Systems dar.

---

## Überwachungskompetenzen und Kommunikation

---

Derzeit sind drei Ministerien für die Überwachung verschiedener Teile der biologischen Lebensmittelherstellung zuständig. Formal sind die Zuständigkeiten, wie oben beschrieben, abgrenzbar. Es ist zweifellos auch sinnvoll, dass erstens die zentrale Säule in konsequenter Weiterführung der Vorgaben der VO 2092/91 und der EN 45011 nicht durch die Interessensvertretung der Landwirtschaft (z. B. durch die ARGE Biolandbau), sondern durch den Konsumentenschutz geprägt ist und zweitens die Überwachung durch unabhängige Behörden (BMSG, BMWA) erfolgt. Für eine effiziente und effektive Vorgehensweise in der Überwachung ist jedoch eine geregelte Kommunikationspolitik zwischen den drei Behörden sowie zwischen den operativ nachfolgenden Dienststellen und allen diesen Stellen mit den Kontrollstellen unabdingbar.

Es muss sichergestellt sein, dass Verstöße oder Verdachtsfälle, die in einem Bundesland von einer Kontrollstelle vermutet oder aufgedeckt werden, sofort an alle anderen relevanten Akteure im System (andere Kontrollstellen, Landesbehörden etc.) weitergemeldet werden. In der Folge müssen alle, den Fall betreffenden Informationen ausgewertet und die entsprechenden Maßnahmen getroffen werden. Sind nur eine Kontrollstelle und ein Bundesland mit der Abwicklung eines Verdachtsfalles betroffen, so wäre

diese Anforderung relativ leicht erfüllbar. Für jene Produkte, die Produktions-, Verarbeitungs-, Transport- und Handelsprozesse betreffen, die über die Grenzen oder Einflussbereiche von einer Kontrollstelle und einem Bundesland hinausgehen, stellt das jedoch eine Herausforderung dar. Während die Kontrollstellen hier gemäß VO 2092/91 genaue Vorgaben kennen und danach handeln, sind in Fällen, die Landesgrenzen oder Behördenkompetenzen überschreiten, keine formell dokumentierten Regelungen bekannt. Eine geregelte Informationspolitik, insbesondere für Krisensituationen (z. B. gesperrte Warenpartie), stellt einen Anknüpfungspunkt zur Weiterentwicklung des Systems dar.

Hier könnte eine Datenbank einen gewissen Beitrag leisten. Jedoch sind – wie entsprechende Skandale und Systemanalysen zeigen – primär das Systemverständnis sowie das Wissen und die Reaktionskompetenzen derjenigen Personen, die vor Ort die ersten Informationen über kritische Sachverhalte erlangen, zentrale Angelpunkte für die Steigerung der Reaktionsgeschwindigkeit des Systems. Hier besteht dringender Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des Systems.

---

## Regelungen

---

Biologischer Landbau war lange durch vielseitige bäuerliche Betriebe, Verarbeitung am Hof und dezentrale Marktstrukturen geprägt. Die Gesetze betreffend den biologischen Landbau spiegeln das durch eine detaillierte Regelung dieser Bereiche wider. Regelungsdefizite bestehen insbesondere bei jungen Entwicklungen mit hohem Risikopotenzial. So sind die Sektoren Bio-Restaurants, Bio-Hotellerie, Bio-Kosmetik und Bio-Textilien nicht oder nicht ausreichend geregelt, obwohl sie mit Produkten am Markt vertreten sind.

Der größte Bedarf zur Weiterentwicklung des Systems besteht in der Erfassung, Kontrolle und Nachvollziehbarkeit großer nationaler und internationaler Warenströme – also im Bereich Transport und Handel. Aber auch die Regelung von Aufbereitungshandlungen muss weiterentwickelt werden. Insbesondere bei komplexen Produkten, beispielsweise mit verschiedenen Zutaten aus verschiedenen Ländern, ist durch die EU weit unterschiedliche Interpretation des Begriffs „Aufbereitung“, durch fehlende Harmonisierung der Angaben auf Zertifikaten und die unergiebigste Kommunikation zwischen Kontrollstellen unterschiedlicher Staaten Regelungsbedarf gegeben.

### Kontrollqualität statt Kontrollintensität

Die gesamte Wertschöpfungskette im biologischen Landbau unterliegt umfangreichen Regelungen, die von Behörden mehrfach überwacht werden. Zum Teil werden aufgrund spezifischer Gegebenheiten jene Produzenten oder Importeure, die nach VO 2092/91 zu kontrollieren sind, von verschiedenen akkreditierten Kontrollstellen, verschiedenen nicht-akkreditierten privatrechtlich agierenden Kontrollorganisationen (z. B. Tierschutzorganisationen) und von verschiedenen Behörden (z. B. Amtstierärzte, Gewerbebehörde) gleichzeitig bzw. in sehr kurz aufeinander folgenden Intervallen mehrfach auf ein und dieselben Bestimmungen kontrolliert. Diese hohe Kontrollintensität scheint auf den ersten Blick positiv, zeigt jedoch auch die Grenzen der Regelbarkeit. Hohe Kontrollkosten, die auf die Konsumenten abgewälzt werden, Ärger über den hohen zeitlichen Aufwand für die vielen Kontrollen und fortwährende Änderungen der Regelwerke (Rechtsunsicherheit) sind

negative Folgen dieser Art von Kontrollintensität.

Bewusstsein sollte darüber bestehen, dass die Kontrollqualität mit dem Ziel der Vermeidung der Täuschung von Konsumenten und der Bekämpfung von unlauterem Wettbewerb durch ein abgestimmtes Vorgehen der Behörden gesteigert werden könnten. Die Vorgehensweise auf Basis von gemeinsam erstellten, statistisch und qualitativ abgesicherten Risikoanalysen und die gemeinsame, koordinierte Auswertung von Sanktionen und Betrugsfällen stellen dafür eine wesentliche Grundlage dar.

### Handlungsbedarf

Zur Weiterentwicklung des Systems und zur Vermeidung möglicher Betrugsfälle wurde in den vergangenen Monaten über die Einrichtung eines Kompetenzzentrums, zentraler Datenbanken für Betriebsmittel und Zertifikatsinhaber sowie über intensivere chemische Analysen von Bioprodukten diskutiert. Diese Maßnahmen sind sinnvoll, sofern sie mit VO 2092/91 und mit EN 45011 konform gehen, unabhängig und weisungsfrei arbeiten und ergänzende Instrumente darstellen.

Als ergänzend müssen klassische chemische Produktanalysen insofern betrachtet werden, als dass der biologische Landbau – als Vorreiter für eine neue und ganzheitliche Definition des Begriffes Produktqualität – ausdrücklich und in seinen Richtlinien gesetzlich definiert auf Prozessqualität setzt. Produkte aus biologischem Landbau sind gesetzlich durch umweltfreundliche Herstellungsverfahren und nicht durch chemische oder physikalische Produktparameter definiert. Es gilt daher primär, die Verfahrensprozesse zu verbessern und die da-

für notwendige Kontrolle weiterzuentwickeln. Produktanalytik kann dabei ein Element sein, muss aber ebenfalls – wie das auch derzeit erfolgt – durch ganzheitliche Analyseverfahren weiterentwickelt werden. Ein wesentliches Element zur Kontrolle der Verfahrensprozesse ist die Überwachung von Massenflüssen über die Grenzen von Bundesländern, Mitgliedstaaten und Kontrollstellen hinweg.

Als ergänzend müssen Datenbanken und ein Kompetenzzentrum angesehen werden, da es nicht nur neuer zentralistischer Strukturen zur Zusammenführung von Daten braucht. Neue Regelungen zur wechselseitigen Informationspflicht unter entsprechenden Akteuren innerhalb der Wertschöpfungskette könnten hier einen schnellen und kostengünstigen Beitrag liefern. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass gut ausgebildete und miteinander vernetzte Akteure für eine rasche Reaktion des Systems und auch für die Datenlieferung an Datenbanken unabdingbar sind.

Nicht zuletzt sollte darauf hingewiesen werden, dass kein Bereich in der Landwirtschaft in Österreich eine derartige Regelungs- und Kontrollintensität aufweist wie der Biolandbau. Damit trägt das System Biolandbau Kosten, die zum Teil von genau jenem System, das Pestizidrückstände verursacht, verursacht werden. Einen wesentlichen Beitrag zu einem sicheren biologischen Landbau stellt daher auch der dringende Regelungsbedarf von jenen Bereichen dar, die in der konventionellen Landwirtschaft zu toxischen Belastungen von Boden, Wasser, Luft oder Lagerräumen (!) führen. Im Rahmen einer Diskussion um nachhaltiges Wirtschaften kann Nachhaltigkeit nur erreicht werden, wenn nicht nur Teilsysteme, sondern auch das Gesamtsystem kontinuierlichen Anstrengungen zur Optimierung unterliegen.

### Literatur

BIBERAUER, S. & C. R. VOGL (2003): Spielräume in der EU-Verordnung 2092/91 über den Ökologischen Landbau und deren Handhabung und Implikationen in der österreichischen Umsetzung. Tagungsband zur deutschsprachigen Wissenschaftstagung zum Ökologischen Landbau, Februar 2003, Wien.

DARNHOFER, I. & C. R. VOGL (2002): Certification and accreditation of the organics in Austria: implementation, strengths and weaknesses. Conference on Ecolabels and the Greening of the Food Market, Boston, Massachusetts, USA, November 7-9, 2002.

EUROPEAN COMMISSION. 2001. Final report on a mission carried out in Austria from 5 to 9 March 2001 in order to evaluate the application of Council Regulation (EEC) No 2092/91 to organic farming in Austria. DG Health & Consumer Protection, Directorate F – Food and Veterinary Office.

KIRNER, L., M. EDER & W. SCHNEEBERGER (2002) Strukturelle Merkmale der Biobetriebe 2000 in Österreich – Vergleich zu den konventionellen Betrieben im INVEKOS und der Agrarstrukturerhebung. Ländlicher Raum 1/2002, 8 pp.

VOGL, C. 1998. Zertifizierung und Akkreditierung in der biologischen Landwirtschaft in Österreich (Certification and accreditation in organic farming in Austria). Forschungsprojekt Endbericht, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien.

VOGL, C. 2000. Certification and accreditation in organic farming in Austria. In T. Alföldi, W. Lokkeretz und U. Niggli (eds). IFOAM 2000–The World Grows Organic. Tagungsband der 13th Internationalen IFOAM Konferenz, 28-31 August 2000, Basel. Vdf Hochschulverlag, Zürich. p. 587.

VOGL, C. & J. HESS. 1999. Organic farming in Austria. American Journal of Alternative Agriculture 14:137-143.

*Univ. Ass. Dipl. Ing. Dr. Christian R. Vogl, Institut für ökologischen Landbau, Universität für Bodenkultur Wien, Wien; Univ. Ass. Dr. Ika Darnhofer, Institut für Agrarökonomik, Universität für Bodenkultur Wien, Wien*