

# Eine Analyse von Daten zur Öko-Kontrolle in Deutschland

Alexander Zorn, Christian Lippert und Stephan Dabbert<sup>1</sup>

**Abstract – Die Öko-Kontrolle ist gesetzlich durch die EG-Öko-Verordnung geregelt. Diese Verordnung sieht eine Überwachung des Kontrollsystems sowohl durch die Mitgliedsstaaten als auch durch die Europäische Kommission vor. Die Analyse der im Jahre 2007 von Deutschland an die Europäische Kommission gemeldeten Daten offenbart Unterschiede im Kontroll- und Sanktionsverhalten zwischen einzelnen Kontrollstellen. Dieser Beitrag versucht auf der Basis der erhobenen Daten, die Unterschiede zu erklären und identifiziert darüber hinaus weitere, mögliche Einflussfaktoren auf die Ergebnisse der Öko-Kontrolle.**

## EINLEITUNG

Ökologische Lebensmittel müssen vor ihrer Vermarktung auf die Einhaltung der EG-Öko-Verordnung überprüft werden. Aufgrund der spezifischen Eigenschaften von Öko-Lebensmitteln (immaterielle Vertrauenseigenschaften), die für den Verbraucher am Produkt nicht zweifelsfrei überprüfbar sind, erfolgt die Kontrolle durch unabhängige Dritte, das sind in Österreich und Deutschland private Öko-Kontrollstellen. Diese werden auf Ebene der Mitgliedsstaaten von den zuständigen Kontrollbehörden überwacht, welche dazu Informationen zur Anzahl, den Eigenschaften sowie den Resultaten der Öko-Kontrollbesuche erheben.

## DATENGRUNDLAGE

In Deutschland erhebt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) die für die Überwachung des Öko-Kontrollsystems relevanten Daten bei den Kontrollstellen und leitet diese an die Europäische Kommission weiter. Im Einzelnen umfassen die zugrunde liegenden Daten der BLE Informationen von den 22 im Bundesgebiet tätigen Kontrollstellen zur Anzahl der Kontrollbesuche, zur Anzahl festgestellter Unregelmäßigkeiten und offenkundiger Verstöße sowie zu den daraus folgenden Sanktionen im Jahr 2007. Ausgewiesen werden diese Daten auf der Ebene der Kontrollstelle für alle Unternehmen sowie differenziert nach den vier Tätigkeitsbereichen Erzeugung, Verarbeitung, Import und Sonstige.<sup>2</sup> Die Analyse erfolgt mit Daten des Jahres 2007 und betrifft damit die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91

über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung (EG-Öko-Verordnung). Berücksichtigt werden die Daten von neun großen Kontrollstellen, die jeweils mehr als 1.000 Betriebe kontrolliert haben, die 87,5% aller kontrollierten Unternehmen bzw. 87,2% aller durchgeführten Kontrollbesuche abdecken.<sup>3</sup> Der Analyse liegen die Daten von insgesamt 26.401 Unternehmen<sup>4</sup> zugrunde, die sich aus 64,2% Erzeuger-, 28,8% Verarbeitungs-, 2,5 Import- und 4,6% „sonstige“ Betriebe zusammensetzen.

## METHODE

Die statistische Auswertung umfasst die Darstellung der Kontrollhäufigkeiten, der Häufigkeiten von Unregelmäßigkeiten und Verstößen sowie den daraus folgenden Sanktionen auf Ebene der untersuchten Kontrollstellen, jeweils mit Hilfe von Kennwerten (z.B. Kontrollen/Unternehmen). Damit soll einerseits der Frage nachgegangen werden, ob signifikante Unterschiede bei der Art und Häufigkeit der Kontrolle bestehen. Zum Vergleich der Sanktionshäufigkeiten wird die Bernoulli-Verteilung herangezogen. Andererseits sollen auf der Basis von Korrelationen mögliche Gründe für unterschiedliche Kontrollergebnisse zwischen Kontrollstellen identifiziert und diskutiert werden.

## ERGEBNISSE

Der Vergleich der ermittelten Kenndaten der Öko-Kontrolle offenbart Anhaltspunkte für unterschiedliches Kontrollverhalten sowohl hinsichtlich der Häufigkeit als auch der Art der Kontrolle. So gibt es bemerkenswerte Streuungen zwischen den Kontrollstellen hinsichtlich der folgenden Kennwerte.

### *Kontrollhäufigkeit und -art*

Der Wert „durchschnittliche Anzahl Kontrollbesuche je Unternehmen“ streut zwischen den einzelnen Kontrollstellen zwischen 1,06 und 1,28 (Mittel der Auswahl: 1,16). Mit durchschnittlich 1,27 Kontrollen je Unternehmen werden Importeure besonders häufig kontrolliert.

<sup>1</sup> Die Autoren sind am Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre (410a) der Universität Hohenheim tätig (zorn@uni-hohenheim.de). Die vorliegende Arbeit wurde von der EU im Rahmen des Projektes CERTCOST (207727) finanziert. Verantwortlich für den Inhalt dieses Artikels sind allein die Autoren und nicht die Europäische Kommission.

<sup>2</sup> Die vierte Kategorie „Sonstige“ erfasst reine Handelsbetriebe, Betriebe, die ausschließlich Futtermittel aufbereiten oder lediglich Unteraufträge vergeben.

<sup>3</sup> Die Beschränkung der Analyse auf große Kontrollstellen ergibt sich aus der Beobachtung, dass schwere Sanktionen nur relativ selten vorkommen. Der Kontrolle durch die in der Analyse berücksichtigten Kontrollstellen unterlagen jeweils mindestens 500 Erzeugungs- und mindestens 180 Verarbeitungsbetriebe.

<sup>4</sup> Unternehmen die in verschiedenen Tätigkeitsbereichen aktiv sind (z.B. ein Erzeugerbetrieb, der auch als Verarbeiter tätig ist), werden in jedem Aktivitätsbereich aufgeführt.

Der „Anteil Unternehmen, die zusätzlichen Inspektionen unterzogen wurden“ liegt auf Ebene der Kontrollstelle zwischen null und 19,4% (Mittel der Auswahl: 11,1%). Bemerkenswert ist, dass die großen deutschen Kontrollstellen die nationale Vorgabe<sup>5</sup>, mindestens zehn Prozent der Unternehmen zusätzlich zu kontrollieren (BLE, o.J.) in 2007 im Durchschnitt erfüllt haben. Auf Ebene der einzelnen Kontrollstelle unterschritten jedoch fünf der neun analysierten Kontrollstellen diesen Wert.

Der Kennwert „Anteil unangekündigter Kontrollen an allen Kontrollbesuchen“ liegt in der Auswahl großer Kontrollstellen zwischen 0,9 und 15,2% (Mittel der Auswahl: 10,1%).

Die dargestellten Unterschiede bei der Häufigkeit und Ausprägung der durchgeführten Öko-Kontrollen könnten einerseits in unterschiedlichen Charakteristika der kontrollierten Unternehmen (z.B. Unternehmensgröße, Kontrollergebnisse der Vorjahre) ihre Ursache haben. Andererseits könnte auch das Kontrollverhalten einzelner Kontrollstellen diese Abweichungen erklären (z.B. andere Methoden der Risikoanalyse, die gleiche Eigenschaften der kontrollierten Unternehmen unterschiedlich bewerten).

#### Sanktionshäufigkeit

Auch bei der Feststellung von Unregelmäßigkeiten (leichtere Abweichungen) und offenkundigen Verstößen (gravierende Verletzungen der EG-Öko-Verordnung) gibt es Hinweise auf Unterschiede zwischen den Kontrollstellen. Entsprechendes gilt für die daraus folgenden Sanktionen gemäß Artikel 9 Absatz 9<sup>6</sup> der EG-Öko-Verordnung. Um die Häufigkeiten ausgesprochener Sanktionen je Unternehmen zu vergleichen, wird die Bernoulli-Verteilung herangezogen. Der paarweise statistische Vergleich offenbart (stark) signifikante Unterschiede hinsichtlich der Sanktionshäufigkeit zwischen fünf großen Kontrollstellen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 stellt neben der Sanktionshäufigkeit jene Merkmale dar, die in der allgemeinen Diskussion zur Verbesserung des Öko-Kontrollsystems häufig genannt werden, wie die Kontrollhäufigkeit, zusätzlich durchgeführte Kontrollen und unangekündigte Kontrollen. Der Vergleich der zwei Kontrollstellen, die sich bezüglich der Sanktionshäufigkeit am stärksten unterscheiden (KS A und KS E), zeigt deutliche Unterschiede beim Kontrollverhalten: Kontrollstelle A kontrolliert seltener und weniger häufig unangekündigt als Kontrollstelle E. Auch der Anteil der zusätzlich kontrollierten Unternehmen ist wesentlich geringer als bei Kontrollstelle E.

Um die Unterschiede näher zu analysieren wurde eine Korrelationsanalyse vorgenommen. Auf Ebene der neun großen Kontrollstellen ergibt sich beim zweiseitigen Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman mit -0,75 eine signifikante negative Korrelation zwischen Kontroll- und Sanktionshäufigkeit.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Diese nationale Spezifizierung beruht auf der allgemeinen Vorgabe zusätzlicher Kontrollen in Anhang III, 5 der EG-Öko-Verordnung.

<sup>6</sup> Artikel 9 der EG-Öko-Verordnung unterscheidet im Absatz 9 zwei gravierende Sanktionen: Absatz 9a verlangt die Entfernung des Hinweises auf ökologischen Landbau von der betroffenen Partie bzw. dem Erzeugnis, während Absatz 9b bei „offenkundigen Verstößen“ ein Vermarktungsverbot vorsieht.

<sup>7</sup> Diese Korrelation weist für die ausgewählten neun Kontrollstellen eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 2,0 % auf. Auch die Zusammen-

**Tabelle 1:** Gegenüberstellung ausgewählter Kennwerte von fünf unterschiedlich häufig sanktionierenden Kontrollstellen, 2007 (geordnet nach abnehmender Sanktionshäufigkeit)

Kontrollstelle (KS)	A	B	C	D	E
<b>Sanktionshäufigkeit (9a-Sanktionen je 1000 Unternehmen)*</b>	14,7 <i>a</i>	7,8 <i>b</i>	6,5 <i>b</i>	5,8 <i>b</i>	1,0 <i>c</i>
<b>Durchschnittliche Anzahl Kontrollbesuche / Unternehmen</b>	1,06	1,11	1,13	1,08	1,20
<b>Anteil der Unternehmen in %, die zusätzlichen Inspektionen unterzogen wurden</b>	6,5	5,3	11,2	8,4	14,6
<b>Anteil unangekündigter Kontrollen in %</b>	0,9	14,0	9,5	8,5	10,7

\* Mit unterschiedlichen Buchstaben gekennzeichnete Kontrollstellen sind hinsichtlich des Merkmals signifikant mit mindestens  $p = 0,05$  voneinander verschieden.

Quelle: Daten der BLE (o.J.)

#### DISKUSSION

Die Analyse von Daten der Öko-Kontrolle offenbart Hinweise auf unterschiedliches Kontroll- und Sanktionsverhalten. Zur Erklärung möglicher Unterschiede kommen prinzipiell zwei Faktoren in Betracht:

- 1) Das Kontrollverhalten der Kontrollstellen und
- 2) die Eigenschaften der kontrollierten Unternehmen.

Die zugrundeliegenden Daten bieten Informationen zum Kontrollverhalten, jedoch mit eingeschränkter Aussagekraft. Neben den dargestellten Informationen (Häufigkeit und Art der Kontrolle), ist ein möglicher Einfluss der Risikoanalyse einer Kontrollstelle (Auswahl zusätzlich zu kontrollierenden Unternehmen), der Haltung einer Kontrollstelle („Strenge“ bei der Auslegung der EG-Öko-Verordnung) sowie des einzelnen Kontrolleurs zu beachten.

Für eine tiefergehende Analyse der Fragestellung ist daher eine Verknüpfung der Daten der Öko-Kontrolle mit detaillierten Informationen zu den Charakteristika der Kontrolle bzw. Kontrollstelle wie auch der kontrollierten Betriebe (Betriebsschwerpunkt, -standort, etc.) erforderlich. Im laufenden Projekt CERTCOST soll dies mit Primärdaten von Öko-Kontrollstellen (Kontroll- und Betriebsdaten) vorgenommen werden.

#### QUELLEN

BLE (o.J.). Bericht nach Artikel 15 der VO (EWG) Nr. 2092/91 unter Berücksichtigung der Leitlinien für die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Kommission gemäß Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates, Jahr 2007; unveröffentlicht.

Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel. Amtsblatt Nr. L 198 vom 22.07.1991: 1-15.

hänge zwischen den übrigen in der Tabelle 1 genannten Kennwerten und der Sanktionshäufigkeit wurden überprüft. Dabei wurden keine weiteren signifikanten Rangkorrelationen offenbart.