

Das Öko-Kontrollverfahren in Deutschland aus Sicht von Experten

Mühlrath D^{1,2}, Siegmeier T¹, Möller D¹ & Heß J²

Keywords: organic agriculture, certification, inspections, expert interviews.

Abstract

Qualitative interviews with 13 representatives from the organic sector in Germany (certifiers, control personnel, farmers' organizations, certified companies, state agencies, and academia) were conducted to investigate the perceptions and opinions regarding the organic certification process. The focus of our analysis was on (i) the reliability of the system, (ii) the cooperation of the various actors, and (iii) the competency/capacity of control personnel.

Einleitung und Zielsetzung

Das Vertrauen der Verbraucher in Öko-Produkte und deren Kennzeichnung stützt sich insbesondere auf ein gut funktionierendes Zertifizierungssystem (Dabbert 2010). Vor dem Hintergrund eines wachsenden Marktvolumens, der Diversifizierung der Marktsegmente ökologischer Produkte sowie dem Auftreten von Betrugsfällen steht das Öko-Kontrollverfahren immer wieder im Fokus politischer Debatten (Jahn et al. 2008). Verstärkt durch die Vielzahl und Diversität der am Öko-Kontrollverfahren beteiligten Akteure existieren unterschiedliche Standpunkte zu aktuellen und zukünftigen Entwicklungen dieses Zertifizierungssystems, die jedoch wissenschaftlich bisher nur wenig betrachtet wurden.

Ziel dieser Arbeit ist es, Experteneinschätzungen zum aktuellen und zukünftigen Öko-Kontrollverfahren zu erheben. Dabei wird folgenden Forschungsfragen nachgegangen:

- Wie wird das aktuelle Öko-Kontrollverfahren wahrgenommen und bewertet?
- Wie soll eine effektive Öko-Kontrolle in der Zukunft aussehen?
- Inwieweit existieren Differenzen in den Perspektiven unterschiedlicher Stakeholder bzw. Akteure bezüglich der Zukunft des Öko-Kontrollverfahrens?

Es wird zunächst die Perspektive der interviewten Experten auf das aktuelle Kontrollverfahren dargestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dessen Verlässlichkeit, die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure und der Kompetenz des Kontrollpersonals. Die Wahrnehmungen der Ist-Situation werden als Grundlage genommen, um Optimierungspotenziale aus Sicht der Befragten aufzuzeigen. Dabei wird auch auf gegebenenfalls vorliegende Differenzen in den Perspektiven der befragten Akteure eingegangen.

Universität Kassel, Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften

¹ FG Betriebswirtschaft, Steinstr. 19, 37213 Witzenhausen, muehlrath@uni-kassel.de

² FG Ökolog. Land- und Pflanzenbau, Nordbahnhofstr. 1a, 37213 Witzenhausen, jh@uni-kassel.de

Öko-Zertifizierung und deren Akteure in Deutschland

Für alle Lebensmittel, die innerhalb der Europäischen Union als ökologisch vermarktet werden, muss durch eine Zertifizierung die Übereinstimmung ihres Herstellungsprozesses mit den in der Europäischen Öko-Verordnung (EG) 834/2007 und deren Durchführungsverordnungen 889/2008 und 1235/2008 festgelegten Vorgaben belegt werden. Die Zertifizierung wird in den unterschiedlichen europäischen Ländern teilweise durch staatliche Organe, teilweise durch private Zertifizierungsstellen oder in gemischter Zusammensetzung durchgeführt. Am deutschen Öko-Kontrollsystem sind zahlreiche Akteure sowie die dazu gehörigen Institutionen beteiligt. Die physischen Kontrollen werden von privaten Kontrollstellen bzw. von für sie tätigen Kontrolleuren durchgeführt. Diese werden, gemäß dem Öko-Landbaugesetz, von den Landesregierungen beliehen und durch die *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* (BLE) zugelassen. Eine Akkreditierung der Kontrollstellen durch die *Deutsche Akkreditierungsgesellschaft* (DAkkS) ist hierzu Voraussetzung. Die staatliche Überwachung erfolgt durch die jeweils zuständigen Behörden der Länder, in denen die Kontrollstelle ihren Sitz hat. Ein informeller Austausch der zuständigen Behörden und politisch Verantwortlichen auf Länderebene erfolgt in Form der *Länderarbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau* (LÖK). Ein Zusammenschluss einer Mehrheit der aktuell 18 in Deutschland tätigen Öko-Kontrollstellen existiert in Form der *Konferenz der Kontrollstellen* (KdK) sowie auf europäischer Ebene in Form des *European Organic Certifiers Council* (EOCC).

Qualitativer Forschungsansatz und Methode

Beim gewählten Forschungsansatz der qualitativen Expertenbefragung sind, im Gegensatz zu relationsorientierten, quantitativen Verfahren, nicht die Häufigkeit des Auftretens bestimmter Merkmale, sondern deren qualitative Ausprägung ausschlaggebend (Gläser & Laudel 2010). Dadurch soll ein „besseres Verständnis sozialer Wirklichkeit“ entstehen. „Abläufe, Deutungsmuster und Strukturmerkmale“ (Steinke 2013) sollen mehr Aufmerksamkeit bekommen. Experteninterviews sind bei Interesse an den Abläufen innerhalb von Institutionen zu empfehlen und eignen sich hier zur Rekonstruktion von komplexen Wissensbeständen (Meuser & Nagel 2011). Die Aussagen der Experten zum aktuellen und zukünftigen Öko-Kontrollverfahren wurden hinsichtlich der Verlässlichkeit des Systems, der Zusammenarbeit der Akteure sowie der Kompetenz des Kontrollpersonals untersucht.

Die Auswahl der 13 Interviewpartner orientierte sich an dem Expertenbegriff von Bogner und Menz (2009), um verschiedene Perspektiven und Ebenen hinsichtlich des Forschungsgegenstandes einzubeziehen. Folgende Expertengruppen wurden in leitfadengestützten Interviews zu Beginn des Jahres 2014 befragt und die Gesprächstranskripte mithilfe der Software MaxQDA inhaltsanalytisch ausgewertet (Kuckartz & Grunenberg 2010): Kontrolleure (2), Kontrollstellen (4), Anbauverbände (2), zertifizierte Unternehmen (2), staatl. Überwachungsinstitutionen (2), Wissenschaft (1). Bei den Analysen stand die Meinung der Experten als Einzelpersonen im Vordergrund und weniger die als Vertreter einer Branchenorganisation oder eines Unternehmens.

Ergebnisse und Diskussion

Verlässlichkeit des deutschen Öko-Kontrollsystems: Die Verlässlichkeit des deutschen Öko-Kontrollsystems wird von den meisten Experten als gut bis sehr gut bewertet. Besonders den zusätzlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, der

historisch gewachsenen Expertise der Kontrollstellen und Kontrolleure sowie der Kompetenz der Mitarbeiter in den zuständigen Behörden wird ein großer Stellenwert beigemessen.

Eine verstärkte Einbindung investigativer Kontrollmethoden sowie die Intensivierung der Risikoorientierung in der Kontrolle halten mehrere Experten für wichtig, um das Öko-Kontrollverfahren weiterhin sicher, zuverlässig und effizient durchzuführen. Einen weiteren Schwerpunkt zur Optimierung der Verlässlichkeit des Kontrollverfahrens legen die Experten auf eine einheitlichere Gestaltung der Kontrollpraxis. Dabei liegt der Fokus der Betrachtung des Themas Verlässlichkeit bei den befragten Vertretern staatlicher Überwachungsinstitutionen eher auf einer Minderung der Unterschiede in den Kontrollverfahren der einzelnen Kontrollstellen, während befragte Kontrolleure und Kontrollstellenvertreter eher auf heterogene Regelungen seitens der verschiedenen Bundesländer hinweisen, die es zu harmonisieren gelte.

Zusammenarbeit der Akteure: Die diffizile Struktur des deutschen Öko-Kontrollsystems (siehe oben „Öko-Zertifizierung und deren Akteure in Deutschland“) stellt hohe Ansprüche an eine effektive Zusammenarbeit der einzelnen Akteure und Interessensgruppen. Dies betrifft nach Meinung der meisten Experten vor allem die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden mit den Kontrollstellen, der Kontrollstellen untereinander sowie der Kontrollstellen mit den für sie tätigen Kontrolleuren. Stärken in der Zusammenarbeit werden selten angesprochen.

Die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Kontrollstellen könnte nach Meinung einiger Experten von einem vermehrten informellen Austausch profitieren. Dadurch könnten relevante Themen wie die Betrugsresistenz des Systems, die inhaltlich detailliertere Auslegung der EU-Ökoverordnung und die jeweiligen Erwartungen an den Kontrollprozess besser geklärt werden. Kontrollstellen untereinander könnten durch eine intensivere Zusammenarbeit den investigativen Charakter der Kontrolle stärken, die Kompetenz der Kontrolleure durch gemeinsame Schulungen steigern und somit zu einer stärkeren Harmonisierung der Kontrollpraxis beitragen.

Es existieren zwar unterschiedliche Perspektiven der befragten Experten zum Thema Zusammenarbeit. Diese lassen sich jedoch nicht eindeutig bestimmten Akteursgruppen zuordnen.

Kontrollkompetenz: Das Kompetenzmanagement der Kontrollstellen wird von mehreren Experten positiv bewertet.

Das zukünftige Kompetenzmanagement der Kontrollstellen bzw. die Gestaltung der Fortbildung der Kontrolleure betreffend, bestehen deutlich unterschiedliche Einschätzungen der Experten. Vorschläge hierfür benennen die Möglichkeit eines einheitlichen Curriculums, modularisierter, von Kontrollstellen kooperativ getragener Weiterbildungsmaßnahmen oder für Neueinsteiger eine Anlehnung an duale Berufsausbildungen. Andere Experten plädieren für ein umfassendes „Training-on-the-job“, am besten in Begleitung erfahrener Kollegen.

Für die strukturelle und inhaltliche Organisation von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Überprüfung der Kompetenz des Kontrollpersonals werden zahlreiche, zum Teil voneinander differierende Angaben gemacht. Grundsätzlich stimmen mehrere Experten darin überein, dass eine stärkere Angleichung der derzeit noch recht unterschiedlichen Schulungsansätze der Kontrollstellen wichtig sei. Es wird dabei aber häufig hervorgehoben, dass die Verantwortung für die konkrete Aus- und Weiterbildung der Kontrolleure weiterhin bei den Kontrollstellen liegen sollte.

Schlussfolgerungen

Die Expertenmeinungen und Bewertungen sind divers und spiegeln unterschiedliche Perspektiven wider. In der Wahrnehmung der interviewten Experten wird der Ist-Zustand des deutschen Kontrollverfahrens grundsätzlich positiv bewertet. Das System in seiner jetzigen Form wird nicht infrage gestellt. Differenzen in den Perspektiven unterschiedlicher Stakeholder bzw. Akteure bezüglich der Zukunft des Öko-Kontrollverfahrens konnten nicht festgestellt werden. Allerdings werden Optimierungspotenziale identifiziert. Für die Zukunft des deutschen Öko-Kontrollverfahrens wäre laut der Experten insgesamt eine intensivere Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Akteuren wichtig; u.a. bei der Weiterentwicklung der Kompetenz des Kontrollpersonals. Harmonisierungsbedarf sehen die Experten bei Unterschieden im Kontrollverfahren einzelner Kontrollstellen aber auch bei Differenzen bezüglich der Rechtsauslegungen einzelner Bundesländer. Hierbei gilt es die Gratwanderung zwischen eigenständigem Handeln der Akteure und gemeinsamen Leitlinien zu meistern.

Danksagung

Das Projekt wird vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Rahmen des Bundesprogramms ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN) gefördert (FKZ: 11OE138; 11OE152).

Literatur

- Bogner A & Menz W (2009) Das theoriegenerierende Experteninterview - Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner A, Littig B & Menz W (Hrsg.) Das Experteninterview: Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. Aufl., VS, Wiesbaden: 7-30.
- Dabbert S, Lippert C & Zorn A (2010) Analyse der Kontroll- und Sanktionshäufigkeiten großer Öko-Kontrollstellen in Deutschland. In: Loy J & Müller R (Hrsg.): Agrar- und Ernährungsmärkte nach dem Boom. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. Band 45, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup: 271-282.
- Gläser J & Laudel G (2010) Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Aufl., VS, Wiesbaden: 23-60.
- Jahn G, Neuendorff J, Schulze H & Spiller A (2008) Die Öko-Zertifizierung in Deutschland aus Sicht der Produzenten: Handlungsvorschläge zur politischen Weiterentwicklung. In: Berichte über Landwirtschaft 86 (3): 502-534.
- Kuckartz U & Grunenberg H (2010) Qualitative Daten computergestützt auswerten. In: Friebertshäuser B (Hrsg.) Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. 3. Aufl., Juventa-Verlag, Weinheim: 501-514.
- Meuser M & Nagel U (2011) Experteninterview. In: Bohnsack R, Marotzki W & Meuser M (Hrsg.): Hauptbegriffe qualitative Sozialforschung. 3. Aufl., Leske + Budrich, Opladen: 57-58.
- Steinke I (2013) Gütekriterien qualitativer Forschung. In: Flick U, von Kardorff E & Steinke I (Hrsg.) Qualitative Forschung: Ein Handbuch. 10. Aufl., Rowohlt: 319-331.