

Das aktuelle und zukünftige Öko-Kontrollverfahren aus Sicht ausgewählter Branchenexperten

Daniel Mühlrath, Anna Lotterhos

Projekt: Öko-Kontrollkompetenz:
Strukturierte Analyse der Anforderungen und Entwicklung
von branchenweit abgestimmten Aus- und Weiterbildungskonzepten
für Öko-Kontrolleure

Stand: 02.12.2015



FiBL



Impressum

Herausgeber:

Universität Kassel
Fachgebiet Ökologischer Land- und Pflanzenbau
Nordbahnhofstr. 1a
37213 Witzenhausen

FiBL Deutschland e.V.
Kasseler Straße 1a
60486 Frankfurt am Main

Bundesverband der Öko-Kontrollstellen e.V.
Renate Dylla
Untere Badersgasse 8
97769 Bad Brückenau

Autor*innen:

Daniel Mühlrath, Anna Lotterhos

Daniel Mühlrath, Anna Lotterhos (2015): Das aktuelle und zukünftige Öko-Kontrollverfahren aus Sicht ausgewählter Branchenexperten. Projekt: „Öko-Kontrollkompetenz: Strukturierte Analyse der Anforderungen und Entwicklung von branchenweit abgestimmten Aus- und Weiterbildungskonzepten für Öko-Kontrollure“. Bericht Arbeitspaket AP 2.

Projekt:

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Erarbeitet im Rahmen des durch das Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft geförderten Projekt: Öko-Kontrollkompetenz: Strukturierte Analyse der Anforderungen und Entwicklung von branchenweit abgestimmten Aus- und Weiterbildungskonzepten für Öko-Kontrollure (KonKom) (FKZ 11OE138; 11OE152).

Projektteam: Prof. Dr. Jürgen Heß (Leitung), Daniel Mühlrath (Koordination), Renate Dylla, Boris Liebl

Projektlaufzeit: 01.07.2013 bis 31.12.2018

Projekteintrag in Organic Eprints: <http://orgprints.org/23510/>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Rahmenbedingungen und Akteure des deutschen Öko-Kontrollverfahrens	6
3	Vorgehensweise in der Durchführung und Auswertung der Experteninterviews	9
4	Expertenbetrachtung des aktuellen Öko-Kontrollverfahrens in Deutschland	12
4.1	Verlässlichkeit des deutschen Öko-Kontrollsystems	12
4.1.1	Stärken bezüglich der Verlässlichkeit	12
4.1.2	Herausforderungen bezüglich der Verlässlichkeit	12
4.1.3	Fazit	15
4.2	Zusammenarbeit der Akteure	16
4.2.1	Stärken in der Zusammenarbeit	16
4.2.2	Herausforderungen in der Zusammenarbeit	17
4.2.3	Fazit	19
4.3	Kompetenzmanagement und Kompetenz von Öko-Kontrollpersonal	20
4.3.1	Stärken in Kompetenzmanagement und Kompetenz	20
4.3.2	Herausforderungen in Kompetenzmanagement und Kompetenz	20
4.3.3	Fazit	22
5	Anregungen der Experten zur Zukunft des deutschen Öko-Kontrollverfahrens	23
5.1	Entwicklungsfähige Aspekte bezüglich der Verlässlichkeit des Systems	23
5.1.1	Erhöhung der Betrugsresistenz	23
5.1.2	Einheitlichere Gestaltung des Kontrollverfahrens	26
5.1.3	Fazit	28
5.2	Optimierung der Zusammenarbeit der Akteure	29
5.2.1	Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Kontrollstellen	29
5.2.2	Optimierung der Zusammenarbeit unter Kontrollstellen	30
5.2.3	Optimierung der Zusammenarbeit von Kontrollstellen und Kontrolleuren	30
5.2.4	Fazit	31
5.3	Ansätze zur Weiterentwicklung der Kompetenz des Öko-Kontrollpersonals	31
5.3.1	Verbesserung des Kompetenzmanagements der Kontrollstellen	31
5.3.2	Optimierung der Kontrollkompetenzen	32
5.3.3	Fazit	35
6	Diskussion	36
7	Schlussfolgerungen und Ausblick	40
8	Zusammenfassung	45
9	Literatur- und Quellenverzeichnis	47
	Anhang Leitfaden für die Experteninterviews (AP2):	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Akteure des deutschen Öko-Kontrollsystems und ihre Aufgaben	7
Tabelle 2	Übersicht der befragten Expertengruppen	10
Tabelle 3	Handlungsoptionen zur Erweiterung bisher angewandter Kontrollmethoden	26
Tabelle 4	Themenbereiche für verstärkte Zusammenarbeit Landesbehörden/ Kontrollstellen	29
Tabelle 5	Themen- und Handlungsoptionen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kontrollstellen	30
Tabelle 6	Organisationsformen der Schulungen für Öko-Kontrolleure	32
Tabelle 7	Vorschläge zu fachspezifischen Fortbildungen	33

1 Einleitung

Das Vertrauen der Verbraucher in die Bio-Produktion und Kennzeichnung stützt sich insbesondere auf einem gut funktionierenden Öko-Zertifizierungssystem (DABBERT 2010a). Für die Integrität der ökologischen Lebensmittel mit den Grundsätzen und Richtlinien des Öko-Landbaus sind Verbraucher bereit höhere Preise als für konventionelle Produkte zu bezahlen (NASPETTI et al. 2002; WIER et al., 2002). Die Wahrung dieser Integrität ist Aufgabe des Öko-Kontrollsystems, welches in Deutschland von staatlichen Überwachungsinstitutionen und beliebigen privaten Kontrollstellen implementiert wird. Vor dem Hintergrund eines wachsenden Marktvolumens, der Diversifizierung der Marktsegmente ökologischer Produkte sowie dem Auftreten von Betrugsfällen in den letzten Jahren, kommt laut mehrerer Studien der Kompetenz des Kontrollpersonals, vor allem von Kontrolleuren, besondere Bedeutung zu (HUBER et al. 2002, PADEL 2010, GAMBELLI et al. 2013). Verstärkt durch die Vielzahl der am Öko-Kontrollverfahren beteiligten Akteure (Stakeholder) existieren vielfältige Perspektiven zu aktuellen und zukünftigen Entwicklungen dieses Zertifizierungssystems. Bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung, wie sie im Rahmen des Projektes „Öko-Kontrollkompetenz“ durchgeführt werden, ist es wichtig diese einzubeziehen.

Ziel dieses Arbeitspaketes ist es Einschätzungen einzelner Branchenexperten zum aktuellen und zukünftigen Öko-Kontrollverfahren zu erheben, um daraus Impulse für die didaktisch konzeptionelle Arbeit und den Dialogprozess im Projekt zu gewinnen. Es wird folgenden Fragestellungen nachgegangen:

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

Im Rahmen dieser Arbeit wurden 14 leitfadengestützte Interviews mit Experten aus der Bio-Branche durchgeführt, transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Experten stammen aus den Bereichen der staatlichen Überwachungsinstitutionen, der Kontrollstellen, der Öko-Verbände und zertifizierten Unternehmen sowie der Wissenschaft. Bei den Analysen steht die Meinung der Experten als Einzelpersonen im Vordergrund und weniger die als Vertreter einer Branchenorganisation oder eines Unternehmens.

In dieser Arbeit wird zunächst die Perspektive der befragten Experten auf das aktuelle Kontrollverfahren dargestellt und dabei auf dessen Verlässlichkeit, die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure sowie die Kompetenz des Kontrollpersonals eingegangen. Diese Beschreibung der wahrgenommenen Ist-Situation wird anschließend als Grundlage genommen, um Optimierungspotenziale aufzuzeigen und Aspekte eines weiterentwickelten Kontrollverfahrens aus Sicht der Befragten zu skizzieren. In einer Diskussion werden die Erkenntnisse der vorliegenden Analyse vor dem Hintergrund anderer Arbeiten reflektiert und anschließend Schlussfolgerungen im Hinblick auf die grundlegenden Fragestellungen der Arbeit gezogen.

2 Rahmenbedingungen und Akteure des deutschen Öko-Kontrollverfahrens

Als theoretischer Hintergrund wird hier ein kurzer Überblick über das deutsche Öko-Kontrollsystem und seine maßgeblichen Akteure gegeben.

Für alle Lebensmittel, die innerhalb der Europäischen Union als ökologisch oder biologisch vermarktet werden, muss durch eine Zertifizierung die Übereinstimmung ihres Herstellungsprozesses mit den, in der Europäischen Öko-Verordnung (EG) Nr.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.

Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland

Neben der Umsetzung der Europäischen Öko-Verordnung (EG) Nr.834/2007 und ihrer Durchführungsverordnungen existieren in der Bundesrepublik folgende weitere rechtliche Anforderungen:

- Das Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus (Öko-Landbaugesetz-ÖLG)
- Verordnung über die Zulassung von Kontrollstellen nach dem Öko-Landbaugesetz (ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung; ÖLGKontrollStZulV)

Angaben zu personellen Anforderungen an die Kontrollstellen und Kontrolleure finden sich in der Kontrollstellenzulassungsverordnung im Anhang 4.

Hinsichtlich der Kompetenz des Kontrollpersonals bzw. des Kompetenzmanagements in den Kontrollstellen kommen zusätzlich folgende Normen zur Anwendung:

- ISO 17065:2012 (6.1.2) fordert hinsichtlich des Kompetenzmanagement für dass, in den Zertifizierungsprozess einbezogene Personal: Festlegung der Kompetenzkriterien, Evaluation und nachfolgende bedarfsorientierte Umsetzung des Schulungsbedarf sowie Überwachung der Leistungsfähigkeit.
- ISO 19011:2011 (7.2) fordert die Ermittlung der Kompetenz des Auditors, so z.B. der Sozialkompetenzen. Laut 7.2.4 Tabelle 2 (in der Berichtigung¹) werden Bewertungsmethoden für den Auditor wie z.B. das Durchführen von Rollenspielen aufgeführt.

Akteure des deutschen Öko-Kontrollsystems

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 jeweilige zuständige Behörden der Länder. Ein informeller Austausch der zuständigen Behörden und politisch Verantwortlichen auf Länderebene erfolgt 3-4 mal jährlich in Form der Länderarbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (LÖK). Ein Zusammenschluss einer Mehrheit der aktuell 18 in Deutschland tätigen Kontrollstellen existiert in Form der Konferenz der Kontrollstellen (KdK) sowie auf europäischer Ebene in Form des European Organic Certifiers Council (EOCC).

Verschiedene Anbauverbände bieten Mitgliederbetrieben die Möglichkeit an, sich nach den jeweiligen Verbandsrichtlinien kontrollieren zu lassen und das jeweilige Verbandslabel zu nutzen.

Eine Übersicht der Akteure sowie ihrer Aufgaben und die dazugehörigen rechtlichen Grundlagen können Tabelle 1 entnommen werden:

Tabelle 1 Akteure des deutschen Öko-Kontrollsystems und ihre Aufgaben

Akteure und Ihre Aufgaben	Rechtl. Grundlage
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) <ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung kostendeckender Gebühren und Auslagen für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen anhand fester Sätze, Gebührenordnung • Erteilung Ausnahmegenehmigungen bezüglich Verwendung von Stoffen im ökol. Landbau • Maßnahmen zu treffen damit Art. 23 (Kennzeichnungspflicht) erfüllt werden kann • Regelung Einzelheiten Zulassung und deren Entzug der Kontrollstellen • Regelung Einzelheiten Pflichten der Kontrollstelle 	ÖLG §10 (2) ÖLG §11 (1) ÖLG §11 (1) ÖLG §11 (1) ÖLG §11 (1)
Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) <ul style="list-style-type: none"> • Erteilung und Entzug der Zulassung der in Deutschland ansässigen Kontrollstellen (inkl. Erteilung Codenummer) • Erteilung Genehmigung für Vermarktung von aus Drittländern eingeführte Erzeugnisse • Erteilung einer vorläufigen Zulassung für die Verwendung von Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs nach Art. 19 Abs. 2 Buchstabe c der VO (EG) Nr.834/2007 • Beaufsichtigung der Deutsche Akkreditierungsgesellschaft (DAkKS) • Transfer erhobener Daten an Europäische Kommission 	ÖLG §2 (2)
Deutsche Akkreditierungsgesellschaft (DAkKS) Akkreditierung der Kontrollstellen	(EG) Nr. 765/2008 und AkkStelleG
Landesregierungen <ul style="list-style-type: none"> • Übertragung der Überwachung der Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 auf Kontrollstellen (Beleihung) oder ihre Beteiligung (Mitwirkung) und Regelung der Verfahren und Voraussetzungen hierfür • Vollständige oder teilweise Übertragung auf andere Behörden 	ÖLG §2 (3)
Zuständige Behörden <ul style="list-style-type: none"> • Überwachung Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 • Erhebung kostendeckender Gebühren und Auslagen hierfür • Überwachung Kontrollstellen • Meldung Unregelmäßigkeiten bei Kontrollstellen an BLE u. ev. andere zuständige Behörden 	ÖLG §2 (1) ÖLG § 10 (1)

Akteure und Ihre Aufgaben	Rechtl. Grundlage
<ul style="list-style-type: none"> • Vorläufige Untersagung Tätigkeit bis Entscheidung d. BLE • Erteilung Auskünfte untereinander bezüglich Kontrollstellen • Erteilung Ausnahmegenehmigungen an Betriebe 	<p>ÖLG §4 (5) ÖLG §4 (6) ÖLG § 9</p>
<p>Länder-Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (LÖK)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erörterung Anwendung der EU- Ökoverordnung • Veröffentlichung inhaltlicher Protokolle 	
<p>Öko-Kontrollstellen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durchführung Kontrollen solange kein Verwaltungsverfahren nötig • Muss Anforderungen nach Art.27 Abs. 6 in Verbindung mit Abs. 5 der VO (EG) Nr.834/2007 erfüllen • Gebühren entrichten • Niederlassung im Inland besitzen • Zulassung gilt für ges. Bundesgebiet • Veröffentlichung (im Internet) Verzeichnis der von ihnen kontrollierten Betriebe und ausgestellter Bescheinigungen nach Art.29 (1) der VO (EG) Nr.834/2007 • Erteilung Auskünfte untereinander wenn zur Durchführung der in ÖLG §1 genannten Rechtsakte sowie dem ÖLG selbst nötig • Schulung und Überprüfung des Kontrollstellenpersonals • Führen eines QM Handbuchs 	<p>ÖLG §3 (1) ÖLG §4 (1) ÖLG §5 (2) ÖLG §5 (3) (EG) Nr.834/2007 (Art.27) DIN EN 17065</p>
<p>Öko-Kontrolleure</p> <ul style="list-style-type: none"> • Physische Kontrolle der Betriebe/ Verarbeiter/ Handelsunternehmen/ Gemeinschaftsverpflegungseinrichtungen (Besichtigung, Probenahmen, Einsicht und Prüfung von Geschäftsunterlagen) 	<p>ÖLG §8</p>
<p>The European Organic Certifiers Council EOCC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zusammenschluss der Kontrollstellen auf europäischer Ebene 	
<p>Konferenz der Kontrollstellen KdK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interessensgemeinschaft von 16 Kontrollstellen in Deutschland 	<p>Interessensgemeinschaft von 16 Kontrollstellen in Deutschland</p>
<p>Öko-Verbände</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erstellung Richtlinien für Mitglieder • Vergabe der Überprüfung an Kontrollstellen • Führen von patentierten Verbandszeichen • Mitgliederberatung • Lobbyarbeit Ökologischer Landbau 	
<p>Zertifizierte Betriebe/ Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bereiche: landwirtschaftliche Erzeuger, Imkereien, Meeresalgen und Aquakultur, Hersteller verarbeiteter Lebensmittel, Handel mit Drittländern (Import), Auftraggeber von Arbeitsgängen an Dritte (Ausland) sowie Futtermittelhersteller • Erfüllung Anforderungen EU- Ökoverordnung ((EG) Nr. 834/2007) und Kennzeichnungsvorschriften • Melden seiner Tätigkeit an zuständige Behörde und Unterstellung des Kontrollsystems • Unternehmer muss Bescheinigungen nach Art. 29 (1) von seinen Lieferanten prüfen • Rückverfolgbarkeit der Produkte ermöglichen 	<p>(EG Nr. 834/2007) und jeweilige Durchführungs-VOs Art.28 (1) Art. 29 (2) DurchführungsVO 426/2011</p>

3 Vorgehensweise in der Durchführung und Auswertung der Experteninterviews

Forschungsansatz

Wie in Kapitel 2 beschrieben erfolgt die Gestaltung und Umsetzung des deutschen Öko-Kontrollsystems durch zahlreiche Akteure und Institutionen. Als Impuls für die Weiterarbeit im Projekt sollten insbesondere die Erwartungen von Branchenexperten an ein zukünftiges Öko-Kontrollverfahren erhoben und auch deren Bewertung der aktuellen Situation betrachtet werden. Nach EICHLER und MERKENS (2006) ist es wichtig, verschiedene Perspektiven und Hierarchieebenen in die Analyse einzubeziehen, um ein möglichst umfassendes Bild der aktuellen und zukünftigen Situation zu erhalten. Dies wurde bei der Auswahl der befragten Experten berücksichtigt (siehe unten). In dem hier gewählten Forschungsansatz der qualitativen Expertenbefragung sind, im Gegensatz zu relationsorientierten, quantitativen Verfahren, nicht die Häufigkeit des Auftretens bestimmter Merkmale ausschlaggebend für die Interpretation der Forschungsfragen, sondern deren qualitative Ausprägung (GLÄSER und LAUDEL, 2010). Dadurch soll ein „besseres Verständnis sozialer Wirklichkeit[en]“ entstehen und „Abläufe[n], Deutungsmuster[n] und Strukturmerkmale[n]“ mehr Aufmerksamkeit zukommen (STEINKE, 2013). Experteninterviews sind bei Interesse an den Abläufen innerhalb von Institutionen zu empfehlen und eignen sich hier zur Rekonstruktion von komplexen Wissensbeständen (MEUSER und NAGEL, 2011).

Die Aussagen der Experten zum aktuellen und zukünftigen Öko-Kontrollverfahren wurden hinsichtlich seiner Verlässlichkeit, der Zusammenarbeit der Akteure sowie der Kompetenz des Kontrollpersonals untersucht. Auch wurde den befragten Experten Raum gegeben, Visionen und Wünsche für ein zukunftsfähiges Kontrollverfahren zu äußern sowie mögliche Zielsetzungen und strategische Ausrichtungen zu benennen.

Auswahl der befragten Experten und Durchführung der Interviews

Nach BOGNER (2009) gilt als Experte, wer über relativ exklusives Wissen zu einem bestimmten Sachverhalt verfügt und zu einem reflexiven Umgang mit diesem fähig ist. Die Auswahl der Interviewpartner orientierte sich an dem oben genannten Ansatz, verschiedene Perspektiven und Ebenen hinsichtlich des Forschungsgegenstandes einzubeziehen. Vertreter der Kontrollstellen und Vertreter der Kontrolleure geben einen Eindruck zweier unterschiedlicher Hierarchieebenen innerhalb der Unternehmensstruktur der privaten Kontrollstellen. Vor allem letztere haben Einblick in das Kontrollverfahren vor Ort. Als Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen wurden zwei Referenten des ökologischen Landbaus verschiedener Landesministerien befragt, deren Perspektive die politische Ebene und, teilweise, die Position der zuständigen Behörden, miteinbezieht. Zwei der, insgesamt drei, befragten Vertreter der Verbände des Ökolandbaus üben eine beratende Tätigkeit hinsichtlich der anzuwendenden Richtlinien der jeweiligen Verbände aus. Durch ihre Wahl wurde eine Erweiterung der Perspektive hin zu den kontrollierten landwirtschaftlichen Betrieben angenommen. Die beiden Vertreter des zertifizierten Handels sind in großen Handelsunternehmen in leitender Funktion tätig. Ihre Perspektiven sind folglich

nicht allein die eines kontrollierten Unternehmens, sondern sie besitzen selbst Entscheidungs-kompetenzen u.a. hinsichtlich der Akzeptanz der Qualität der Ware beim Einkauf.

Die Interviews wurden anhand eines Leitfadens durchgeführt, der in Anhang 1 dieser Arbeit ein-gesehen werden kann. Aufgrund der im gesamten Bundesgebiet verteilten Lokalisation der jeweiligen Experten, wurden die Befragungen aus Zeit- und Kostengründen telefonisch durchgeführt und als Audiodatei aufgezeichnet.

Auswertung der erhobenen Daten

Nach erfolgter Transkription, orientiert an den Transkriptionsregeln von DREHSING und PEHL (2013), wurden die Interviews in die, von KUCKARTZ (2010) entwickelte Software MAXQDA ein-gelesen und mit dieser weiterverarbeitet.

Da zur Beantwortung der Forschungsfragen eine Differenzierung der Bewertungen nach Akteurs-gruppen wichtig ist, erfolgte nachträglich, bei der Zusammenfassung der Ergebnisse die Zuordnung zu diesen. Um die Anonymität der Befragten zu gewährleisten, wurden sie nicht namentlich genannt, sondern einem Zuordnungsschlüssel zufolge in die jeweilige Gruppe einge-teilt und nummeriert. Zitate wurden in der vorliegenden Auswertung mit Kürzeln gekennzeich-net; ergänzt um die zugehörige Absatznummer aus den Interviewtexten in MAXQDA. Ein Beispiel: KL1:05 bedeutet, das Zitat von Kontrolleur 1 lässt sich in dem fünften Absatz der Transkription des Interviews mit Herrn XX finden. Eine Übersicht der befragten Experten und der jeweiligen Kürzel ist nachfolgender Tabelle 2 zu entnehmen.

Tabelle 2 Übersicht der befragten Expertengruppen

Akteursgruppe	Anonymisiertes Kürzel
Kontrolleure	KL1; KL2
Kontrollstellen	KS1; KS2; KS3; KS4
Verbände	VB1; VB2; VB3
Zertifizierte Unternehmen	ZU1; ZU2
Staatliche Überwachungsinstitutionen	SÜ1; SÜ2
Wissenschaft	WI
Kontrolleure	KL1; KL2

Der besseren Lesbarkeit halber wurde bei der Darstellung der Ergebnisse durchgehend die männ-liche Form verwendet, obwohl sich unter den Befragten auch weibliche Personen befanden.

Um eine Auswertung der umfangreichen Daten zu ermöglichen, war es nötig, den Interviews die relevanten Informationen zu entnehmen. So wurde, wie von GLÄSER und LAUDEL (2010) empfohlen, zuvor ein Suchraster entwickelt und bestimmte Kategorien gebildet (wie z.B. Verläss-lichkeit_aktuell_Stärken), um sich vom Ursprungstext zu lösen und Daten zu extrahieren. Diese orientierten sich an den Fragen des Leitfadens. Die für seine Erstellung nötigen theoretischen Vorüberlegungen konnten somit für die Bildung eines Teils der Kategorien genutzt werden

(Deduktive Kategorienbildung) (MAYRING, 2003). Zur Extraktion der Visionen, Wünsche und Anregungen die entwicklungsfähigen Aspekten des Öko-Kontrollsystems betreffend, wurde eine induktive Kategorienbildung (vgl. MAYRING, 2010) angewandt. So wurde zum Beispiel die Kategorie „Zukunft_Kompetenz_Kontrolleure_SoftSkills“ aus den Anregungen der Befragten gebildet, um die gewünschten sozialen Kompetenzen, über die Kontrolleure, nach Einschätzung der Experten, verfügen sollten, zu erfassen.

4 Expertenbetrachtung des aktuellen Öko-Kontrollverfahrens in Deutschland

Es folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse der 14 Experteninterviews.

4.1 Verlässlichkeit des deutschen Öko-Kontrollsystems

Das deutsche Öko-Kontrollsystem wird von Befragten aus allen Bereichen als ein sicheres und gut bis sehr gut funktionierendes System beschrieben (KL1:02; KS1:01; KS2:03; KS3:03; KS4:02; VB1:04; VB2:02; ZU2:03; SÜ1:03; WI:02), vor allem in Relation zu den Kontrollverfahren anderer EU-Mitgliedstaaten (KS1:01; KS2:03; SÜ1:03). Im Folgenden wird bezüglich der allgemeinen Verlässlichkeit des aktuellen deutschen Öko-Kontrollverfahrens auf die von den Experten genannten Stärken und Herausforderungen eingegangen.

4.1.1 Stärken bezüglich der Verlässlichkeit

Aus Sicht der Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen, wurden mit der Erlassung des Ökolandbaugesetzes sowie der Umsetzung der Kontrollstellenzulassungsverordnung, zielführende rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen (SÜ1:03; SÜ2:05). Verbesserungen hinsichtlich der Sanktionierung von Verstößen, eine restriktivere Handhabung von Ausnahmegenehmigungen sowie die Verpflichtung der Kontrollstellen eine einheitliche Datenbank einzurichten, werden als wichtige Beiträge zur Förderung der Verlässlichkeit des Systems gewertet (SÜ2:05). Die historisch gewachsene Expertise der privaten Kontrollstellen trägt maßgeblich zu dem auf hohem Niveau funktionierenden deutschen Kontrollsystem bei (WI:02). Auch eine personell starke und hochqualifizierte Besetzung der zuständigen Behörde wird als wichtiges Element im deutschen Kontrollsystem bewertet (SÜ2:05), vor allem in der Durchführung von Kontrollbegleitungen (SÜ2:07). Als weitere Stärken werden die engagierte Grundhaltung der Kontrollstellen und Kontrolleure (ZU2:03), das Potential zur Analyse von Betrugsfällen sowie zur Identifizierung von kritischen Punkten im Betrieb (KS1:50) und die Registrierung „kleiner Abweichungen“ (KS2:05) von der EU-Öko-Verordnung herausgestellt. Verbandsvertreter weisen auf die Qualitätssteigerung der Herstellungsprozesse der kontrollierten Öko-Betriebe aufgrund „stetige[r] Korrekturanstöße“ infolge der Kontrollen hin (VB2:14). Insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich funktioniere das Aufdecken von Defiziten hinsichtlich der Konformität mit der EU-Öko-Verordnung durch die Öko-Kontrolle gut (VB1:04).

4.1.2 Herausforderungen bezüglich der Verlässlichkeit

Aufgrund des starken Marktwachstums der letzten Jahre (KS2:29) ist die Branche verstärkt gefordert, Anstrengungen zur Gewährleistung einer sicheren Kontrolle zu unternehmen (VB2:02)

In diesem Zusammenhang werden von vielen Experten drei zentrale Herausforderungen erwähnt:

- 1) Eine tendenziell zu geringe Ausrichtung auf investigative Kontrolltechniken und eine relativ geringe Risikoorientierung in der Kontrollpraxis
- 2) Heterogenität in der Arbeit der Kontrollstellen
- 3) Heterogenität der Arbeit der zuständigen Behörden

1) Investigative Kontrolltechniken und Risikoorientierung

Würden „große Skandale“ nicht von den Kontrollstellen erkannt werden, sei dies, laut einem Vertreter der staatlichen Überwachungsorganisationen „das Allerschlimmste, was man sich vorstellen kann“ (SÜ1:13). Eine verstärkte Einbindung investigativer Kontrollelemente bedeute allerdings eine gewisse Gratwanderung.

„Wenn wir investigativ vorgehen oder in diese Richtung unterwegs sind, dann schreien die Betriebe auf und steigen aus. Weil sie sagen: Ich lass mich nicht als Verbrecher behandeln. Wenn man großzügig drüber weg geht, dann hat man vielleicht das Risikopotential, man könnte was übersehen haben.“ (KS3:25)

Es werden hauptsächlich drei Punkte angesprochen, aufgrund derer ein investigatives Vorgehen sowie eine stärkere Risikoorientierung erschwert ist. Auf diese wird im Folgenden kurz eingegangen:

- a) Erhöhter bürokratischer Aufwand
- b) Erhöhte Dokumentationsanforderungen
- c) Unzureichende Definition vom Risikokriterien

a) Erhöhter bürokratischer Aufwand

Die Meldung eventuell gefälschter Zertifikate betreffend, werden im Zweifelsfall nicht durchgeführt, da der daraus entstehende Verwaltungsaufwand als zu umfangreich bewertet wird (VB2; ZU1:39).

Auch der von zuständigen Behörden geforderte Zeitraum von 5 Tagen zur Durchführung einer vollständigen Kontrolle könnte umfangreicheren Kontrollmaßnahmen entgegenwirken (KS3:07).

Die kooperative Nutzung von hochspezialisierten Kontrolleuren durch mehrere Kontrollstellen wird durch Auflagen der Kontrollstellenzulassungsverordnung und dem daraus entstehenden Verwaltungsaufwand erschwert (KS4:26; VB2:28).

b) Erhöhte Dokumentationsanforderungen

Während der physischen Kontrolle sollte der Kontrolleur in der Lage sein, sich schnellstmöglich einen Überblick über den jeweiligen Betrieb zu verschaffen, um eventuell kritische Bereiche zu

identifizieren. Diesem Anspruch kann derzeit nur schwer entsprochen werden (KL1:04; KS1:17; KS2:37; KS3:17; KS4:32). Gründe hierfür seien die von manchen zuständigen Behörden gestellten Dokumentationsanforderungen sowie eine zu starke Konzentration auf formelle Anforderungen, wie die „korrekte Schreibweise der Öko-Kontrollnummer“ (ZU1:25; KL1:38; KL2:13; KS2:12).

Ein Kontrolleur beschreibt die direkte Kontrollsituation folgendermaßen:

„Es liegt auch an den Vorgaben der Behörden, die uns ja überwachen und auch zehn Prozent oder fünf Prozent der Kontrollen begleiten und auch bei solchen Fällen immer darauf bestehen, dass auch wirklich jedes einzelne Etikett und jeder Lieferschein abgehakt wird und wenn es dann, nicht so gründlich war [...] Hauptsache alles ist abgehakt. Da ist dann hinterher oft nach so einer Kontrolle [...] ja man hat jetzt alles angerissen, die Feststellung, dass man in bestimmten Bereichen tiefer hätte einsteigen müssen. Was dann aus Zeitgründen unterbleibt, weil man dann nach acht Stunden so zu ist, dass es eigentlich nicht mehr weiter geht.“ (KL2:17)

c) Unzureichende Definition von Risikokriterien

Laut einem Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen sind die in der Kontrollstellenzulassungsverordnung benannten Risikokriterien nicht ausführlich genug definiert. Auch werden seiner Einschätzung nach den zuständigen Behörden zu wenige differenzierte Informationen von Kontrollstellen hinsichtlich ihrer Risikobewertung der Betriebe übermittelt. Als Beispiel nennt er die Information, ob ein Betrieb gleichzeitig ökologische und konventionell bewirtschaftete Betriebszweige betreibt (SÜ1:05).

Heterogenität zwischen Kontrollstellen

Aus der Vergangenheit sei ersichtlich, dass stattgefundene Betrugsfälle eher durch andere Institutionen oder Privatmenschen entdeckt wurden (VB2:02) und nicht im Rahmen der, von Kontrollstellen durchgeführten jährlichen Kontrollen (KS2:05). Dies begründe sich einerseits in dem starken Marktwachstum der letzten 10 Jahre (KS2:29), beispielweise große Geflügelbestände betreffend (KL2:03), liege aber auch in der Verantwortung der Kontrollstellen (KS2:05). Die Qualität ihrer Arbeit und somit auch der jeweilige Beitrag zur Verlässlichkeit des Kontrollverfahrens wird von mehreren Befragten als sehr unterschiedlich wahrgenommen (VB3:05; SÜ1:09; SÜ2:07; SÜ2:21; KS4:32; ZU1:05). Als Differenzierungsmerkmale und mögliche Einflussfaktoren auf die Verlässlichkeit der Kontrolle werden genannt:

- Die Kompetenz der Kontrolleure (VB3:05)
- Erfahrungen in der Kontrollpraxis (KS:03)
- Der eingesetzte Zeitaufwand für eine Kontrolle (SÜ2:11)
- Unterschiedliche Vorgehensweise (und Verwendung unterschiedlicher Kontrollbögen) bei den Kontrollen (SÜ2:15)
- Unterschiedliche Risikoeinstufungen (SÜ1:05)
- Unterschiedliche Beurteilungen in der Tierhaltung (SÜ2:09)

- Die Höhe der Kontrollgebühren (SÜ2:11)

Ein Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitution vermutet eine Verminderung der Qualität der Arbeit der Kontrollstellen vor dem Hintergrund konkurrenzbedingt niedriger Kontrollgebühren (SÜ1:03). Die Möglichkeit, dass sehr gründlich und hochqualifiziert arbeitende Kontrollstellen aufgrund eines eventuell höheren Gebührensatzes von manchen Betrieben nicht beauftragt werden, halten ZU1(09) und SÜ2 (11) für eine ungünstige Konstellation.

Eine anzunehmende finanzielle Abhängigkeit von „großen Auftraggebern“, vermutet ein Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen und äußert Bedenken hinsichtlich eventueller Interessenskonflikte durch die direkte Zahlung der Kontrollgebühr des Betriebes an die Kontrollstelle (SÜ1:03).

Heterogenität zwischen Landesbehörden

Neben unterschiedlichen Arbeitsweisen der Kontrollstellen bestehen wiederum nicht einheitliche Kontrollanforderungen seitens der Überwachungsbehörden der Bundesländer (KL2:03). Dies erschwere die Arbeit aller Beteiligten. Aufgrund der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik liegt die Auslegung der EU- Ökoverordnung im Ermessen der jeweiligen zuständigen Behörden, an welcher der Kontrolleur sich wiederum orientieren muss. Es komme zu heterogenen Maßnahmen- und Sanktionsaussprechungen (WI:06).

„[...] jeder legt es für sich zurecht, jeder Kontrolleur, jeder Berater und jeder ist dann für sich sicher. Aber die Unsicherheit kommt dann, wenn der neue Kontrolleur kommt, oder wenn der Berater das eine sagt und der Kontrolleur das nicht akzeptiert, dann gibt es den Klinsch. Oder wenn die Kontrollstelle mangels anderer Interpretation selber was interpretiert und dann kommt die Begleitung und der Begleiter sagt, ne das ist keine ausreichende Fruchtfolge. Das ist wieder ein Problem, wo aus unserer Sicht eine Selbstverständlichkeit in der Begleitung auf den Kopf gestellt wurde.“ (KS3:45)

Laut einem Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen haben die Auseinandersetzung der verschiedenen Akteure vor allem bezüglich Tierhaltungsfragen betreffend zugenommen (SÜ1:03). Als Beispiel wird die unterschiedliche Bewertung von Sauermilch als gestattetes Kälbertränkemittel in verschiedenen Bundesländern genannt (KS3:47; KS3:49).

Auch eine Heterogenität in der Kompetenz der Mitarbeiter der zuständigen Behörden wird von VB1 (15) und KS2 (08) beschrieben.

4.1.3 Fazit

Die Verlässlichkeit des deutschen Öko-Kontrollsystems wird von den meisten Experten als gut bis sehr gut bewertet. Besonders den zusätzlichen rechtlichen Rahmenbedingungen (ÖLG), der historisch gewachsenen Expertise der Kontrollstellen und Kontrolleure sowie der Kompetenz der Mitarbeiter in den zuständigen Behörden wird ein großer Stellenwert zugesprochen.

Der Markt für ökologisch produzierte Lebensmittel unterliegt aus Sicht einiger Experten zunehmend dem Risiko, dass Produkte als ökologisch hergestellt zertifiziert werden, obwohl ihr Herstellungsprozess nicht den Richtlinien der EU-Ökoverordnung entspricht. Skandale um gefälschte Bioprodukte müssen unbedingt vermieden werden, um das Verbrauchervertrauen nicht zu schwächen. Hierfür werden allerdings, aus Sicht einiger Experten, investigative Kontrolltechniken derzeit noch in zu geringem Umfang angewendet. Das Hauptaugenmerk liege stark auf einer formellen Überprüfung der Einhaltung der EU-Ökoverordnung, einhergehend mit einem hohen Dokumentationsaufwand. In diesem Zusammenhang wird auch häufiger eine zu geringe Risikoorientierung der Kontrollen angesprochen. Hier vermissen einige Experten eine Ausrichtung der Kontrolle an klaren, nachvollziehbaren Risikokriterien. Als weitere Herausforderung wird eine zu ausgeprägte Heterogenität in der Qualität der Arbeit der Kontrollstellen genannt. Dies könnte Einfluss auf die Verlässlichkeit des gesamten Kontrollverfahrens haben. Nicht zuletzt werden differierende Anforderungen der jeweiligen zuständigen Behörden an die Kontrollstellen z.B. während der Kontrollbegleitungen als Herausforderung benannt. Diese zeigen sich zum Beispiel an unterschiedlichen Auslegungen der EU-Ökoverordnung (vor allem im Bereich der Tierhaltung) und den daraus folgenden unterschiedlichen Sanktionierungen der Betriebe. Aus Sicht von Kontrollstellenvertretern und Kontrolleuren stellt es eine große Herausforderung dar, ihre Kontrolltätigkeit an die zum Teil unterschiedlichen Anforderungen des jeweiligen Bundeslandes anzupassen.

4.2 Zusammenarbeit der Akteure

Zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Perspektiven prägen das deutsche Öko-Kontrollsystem.

„Nochmal die Einschätzung der aktuellen Situation: Die Verlässlichkeit steigt, Zusammenarbeit wird immer intensiver und da zeigt sich immer, da kommen eben die Reibereien - wenn man mehr zusammenarbeitet, muss man die Schnittstellen besser definieren, dass das glatter läuft“ (KS3:13).

Auf die Frage, wie die Zusammenarbeit der Akteure eingeschätzt wird, blieb es den Befragten überlassen, auf wen sie sich beziehen. In den meisten Fällen wurden Aussagen über die Zusammenarbeit zwischen 1. Kontrollbehörde und Kontrollstelle, zwischen 2. verschiedenen Kontrollstellen und zwischen 3. den Kontrollstellen und Kontrolleuren getroffen. Diese werden im Folgenden im Hinblick auf diesbezügliche Stärken und Herausforderungen beleuchtet.

4.2.1 Stärken in der Zusammenarbeit

„Die Aufgabenteilung zwischen den Kontrollstellen, die die Kontrollen vor Ort durchführen, den Behörden, die ja die Überwachung dieser Kontrolltätigkeit durchführen und dann wenn Sie so wollen, mehr die politische Ebene, daß heißt also, die Referenten von Bund und Land, da gibt es sehr klare Spielregeln, wer ist für was zuständig. Es gibt ja entsprechende Gesetzgebungen und da kann ich vielleicht behaupten, dass wir da in Deutschland wirklich auch gegenüber anderen

Mitgliedsstaaten in der europäischen Union sehr weit sind, wenn sie an das Ökolandbaugesetz denken, an die Kontrollstellenzulassungsverordnung, dann die ganze Arbeit die in der LÖK geleistet wird. Ich denke wir haben da, ein wirklich sehr ausgeklügeltes bürokratisches System aber mein Eindruck ist, dass es sehr gut eingespielt ist.“ (SÜ1:03).

Stärken: Zusammenarbeit zuständiger Behörden und Kontrollstellen

Als besonders gelungen wird die Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden und Kontrollstellen im Bundesland Bayern hervorgehoben (VB1:06), da hier mehrmals jährlich ein institutionalisiertes Treffen der Behörden, Kontrollstellen und Verbänden zu Fragen u.a. bezüglich der Auslegung der EU-Öko-Verordnung o.ä. stattfindet.

Stärken: Zusammenarbeit der Kontrollstellen

Die Zusammenarbeit der Kontrollstellen betreffend wird die Organisation der Kontrollstellen in Form der Konferenz der Kontrollstellen (KdK) von einem Befragten positiv erwähnt (KS2:45).

Stärken: Zusammenarbeit von Kontrollstellen und der für sie tätigen Kontrolleure

Als Stärken hinsichtlich der Zusammenarbeit von Kontrollstellen und der für sie tätigen Kontrolleure wird die Rücksichtnahme auf Wünsche der Kontrolleure in Fortbildungsthemen (KS1:22) sowie die Erstellung einer Kontrolldurchführungsanleitung durch die Kontrollstelle genannt (KS3:17). Ein Kontrolleur bezeichnet die Zusammenarbeit mit der Kontrollstelle, für welche er als freier Mitarbeiter tätig ist als zufriedenstellend (KL1:06), führt dies aber nicht weiter aus.

4.2.2 Herausforderungen in der Zusammenarbeit

Auch die benannten Herausforderungen bezüglich der Zusammenarbeit der Akteure lassen sich wie oben erwähnt zuordnen:

Herausforderungen: Zusammenarbeit zuständige Behörden und Kontrollstellen

„Die Gespräche mit der Behörde sind hochproblematisch und man hat immer den Eindruck, ja sie wollen sich nicht auf Augenhöhe begeben. Sie lassen das nicht zu. Wo ich auch Probleme habe so in der Kommunikation sind so Dinge [...] ja, da sind Aussagen nicht mehr so plausibel oder transparent. Also auch wenn wir jetzt Rückfragen haben [...] und ich weiß, dass die Kontrollstellen das teilweise auch sagen, dann kriege ich Antworten mit den kann ich nichts anfangen, weil die sich nicht trauen klar zu irgendwas zu stehen. So habe ich den Eindruck [...] da wird dann die Verordnung zitiert [...] ich meine, die kann ich dann selber lesen. Aber wie wird jetzt irgendwas umgesetzt?“ (VB1:06)

„...das ist mein Gefühl, ein bisschen in Deutschland: Zwei Fronten. Behörde gegen Privat oder staatliche Behörde gegen Privatkontrollstelle und das ist für mich falsch.“ (KS2:08)

Ein Teil der Befragten beschreibt verschiedene Herausforderungen in der Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und der 18 aktuell in Deutschland tätigen Kontrollstellen. Es wird meistens betont, dass es sich hier aber nur um punktuelle Schwierigkeiten handelt, die meist eher personenabhängig sind (VB1:06; VB2:08; KS4:36; KL1:06; KL2:05).

Nach Meinung eines Kontrollstellenvertreters verlaufe die Vermittlung der gewünschten Auslegungen von den zuständigen Behörden an die Kontrollstellen manchmal unzureichend strukturiert:

„Zum Teil gibt es klare Erwartungen von manchen Bundesländern, die aber nicht niedergeschrieben oder nicht als Anweisung oder nicht als Handbuch festgehalten sind. Sondern die müssen wir dann rausfiltern, aus Stellungsnamen, aus Mails, aus Kontrollbegleitungen oder so was und das ist ein schöner Vorgang.“ (KS3:17).

Ein weiterer Kontrollstellenvertreter vermisst bei über der Hälfte der zuständigen Behörden eine Verbindlichkeit auf Anfragen zu jeweiligen inhaltlichen und organisatorischen Anforderungen der Behörden an die Kontrollstellen. Als Beispiel führt er das Variantenspektrum bezüglich des Umganges mit der Meldung von Ausnahmegenehmigungen an. (KS4:14). Ein Verbandsvertreter merkt an, dass die zuständige Behörde eines bestimmten Bundeslandes auf Rückfragen seitens der Kontrollstellen im Bereich Tierhaltung keine expliziten Auskünfte zur Umsetzung der EU-Öko-Verordnung geben könne und die Kommunikation der beiden Akteursgruppen „hochproblematisch“ sei (VB1:06). Ein Kontrolleur vermisst die, für seine Kontrolle relevanten Informationen zu einem Betrieb seitens der Behörden (KL1:06)

Erklärungsversuche für Kommunikationsschwierigkeiten liefert ein Verbandsvertreter. Er hält es für möglich, dass auf politischer Ebene existierende Unsicherheiten hinsichtlich des „Kontrollvollzugsverfahrens“ zu einem z. T. schlechten Verhältnis zwischen Behörden und Kontrollstellen geführt haben. Allerdings plädiert er dafür, die Situation nicht über zu bewerten, da es genügend Beispiele einer gut funktionierenden Zusammenarbeit gebe (VB2:08). Ein Vertreter der zertifizierten Unternehmen vermutet Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, da Kontrollstellen die Regeln und Gesetzmäßigkeiten des Verwaltungsrechtes nur bedingt kennen würden und „[...] manchmal sehr hilflos sind, wenn es in Richtung Umgang mit der Verwaltung geht“ (ZU2:09).

Herausforderungen: Zusammenarbeit zwischen den Kontrollstellen

Das Verhältnis der Kontrollstellen zueinander wird von mehreren Befragten als sehr konkurrenzbetont (KL2:31; VB2:08; VB2:10), konfliktreich (ZU1:27) und verbesserungswürdig (WI:06) eingeschätzt. Ein Kontrollstellenvertreter vermisst einen produktiven Austausch hinsichtlich einer effizienten Kontrollpraxis (KS1:03ff). Das Betreiben zweier verschiedener Webseiten, welche dem Einstellen von Zertifikaten dienen, wird von einem Verbandsvertreter kritisch beurteilt (VB3:11). An diesem Beispiel zeige sich die Schwierigkeit der Kontrollstellen, Einheitlichkeit herzustellen (SÜ2:15).

Herausforderungen: Zusammenarbeit zwischen Kontrollstellen und den für sie tätigen Kontrolleuren

Laut einem Verbandsvertreter wirke sich der intensive Wettbewerb der Kontrollstellen untereinander unvorteilhaft auf die Konditionen der Kontrolleure aus:

„Ganz viele Kontrolleure sind einfach freiberuflich angestellt, also zu beschissenen Bedingungen. Also wenn da ein Spiegelartikel mal käme so à la Paketausfahrer, würden wir ungefähr beim selben landen.“ (VB2:10).

Kritikpunkt ist hier, neben unattraktiven Arbeitsbedingungen, vor allem die Höhe der Entlohnung (SÜ1:09). Ein Kontrolleur schließt sich dem an: *„Eigentlich ist diese Arbeit viel zu gering bezahlt bei den meisten, weil Sie sehr qualifiziert und hochqualifiziert sind. Weil sie wirklich eine ganz wichtige Position haben.“* (KL1:51). Der Wissenschaftsvertreter wirft die Frage auf, ob bei freiberuflichen Beschäftigungsverhältnissen genügend Informationsaustausch zwischen Kontrolleur und Kontrollstelle sowie der Kontrolleure untereinander gewährleistet werden kann (WI:42).

4.2.3 Fazit

Die diffizile Struktur des deutschen Öko-Kontrollsystems 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 und Kontrollstellen, der Kontrollstellen untereinander sowie der Kontrollstellen mit den für sie tätigen Kontrolleuren.

Stärken in der Zusammenarbeit werden selten angesprochen. Ein Experte hebt den institutionalisierten informellen Austausch von zuständigen Behörden und Kontrollstellen in Bayern hervor, da dieser ein ausgesprochen kooperatives Vorgehen ermögliche.

Angaben zu Herausforderungen werden differenzierter ausgeführt und nehmen mehr Raum in den Interviews ein. In der Konstellation zuständige Behörden und Kontrollstellen vermissen mehrere Befragte eine konstruktive Atmosphäre, in welcher Erwartungen aneinander klar kommuniziert werden können. Dies wird vor allem hinsichtlich der Auslegung der EU-Ökoverordnung im Bereich Tierhaltung thematisiert. Das Verhältnis der Kontrollstellen wird mehrmals als stark konkurrenzbetont beschrieben. Ein Austausch zur Verbesserung der Kontrollpraxis finde in einem zu geringem Maße statt. Das Verhältnis der Kontrollstellen und der für sie tätigen Kontrolleure betreffend wird mehrmals die wenig attraktive Bezahlung der Kontrolleure angesprochen.

4.3 Kompetenzmanagement und Kompetenz von Öko-Kontrollpersonal

4.3.1 Stärken in Kompetenzmanagement und Kompetenz

Stärken: Kompetenzmanagement der Kontrollstellen

Nach Einschätzung eines Vertreters der staatlichen Überwachungsinstitutionen besitzen einige Kontrollstellen ein sehr gutes Kompetenzmanagement (SÜ2:21; SÜ2:25). Das Schulungsangebot (KS1:22) wird im Bereich Basisschulungen als ausreichend (KS2:03) und „beeindruckend institutionalisiert“ (WI:02) beschrieben. Hinsichtlich der didaktischen Vermittlung von Spezialbereichen wurden von Mitarbeitern einer Kontrollstelle gute Erfahrungen mit dem Einsatz von Experten-Vorträgen gemacht, da diese besonders anschaulich und einprägsam von ihrem jeweiligen Tätigkeitsfeld berichten könnten (KS1:30). Ein Kontrolleur schätzt zwei ihm bekannte Kontrollstellen als sehr aufmerksam ein, was den Bereich Fortbildungen für Sozialkompetenzen betrifft (KL2:11). Die Begleitung von Neu-Inspektoren zur Einarbeitung durch erfahrene Kollegen wird positiv hervorgehoben (KL2:27; KS1:44).

Stärken: Kompetenz der Kontrolleure

Auf die Frage nach ihrer Einschätzung der aktuellen Kompetenz des Kontrollpersonals, bezogen sich die meisten Angaben auf die Kompetenz der Kontrolleure. Diese wird von mehreren Befragten grundsätzlich als gut bis sehr gut bewertet (KL1:12; KL2:09; ZU1:45; KS3:13; KS4:32; ZU2:13; VB3:07). Besonders erfahrene Kontrolleure würden Kontrollen auf qualitativ hohem Niveau durchführen (KL1:14; KS1:13; KS2:29; VB3:07), die

„[...] wissen wonach sie fragen müssen, die wissen wo sie hinschauen müssen, [...]und dann kriegen sie immer irgendwas, wo da noch eine Verbesserung möglich ist, wo vielleicht eine systematische Ungenauigkeit beim kontrollierten Unternehmen vorliegt“ (ZU2:13)

4.3.2 Herausforderungen in Kompetenzmanagement und Kompetenz

Herausforderungen: Kompetenzmanagement der Kontrollstellen

Ein Verbandsvertreter betont die Wichtigkeit einer „guten Grundausbildung“ für den Kontrolleur als wichtiges Instrument der Qualitätsentwicklung seiner Arbeit, allerdings vermisse er hier eine gewisse Systematik (VB2:30). Ein Kontrolleur äußert Unzufriedenheit über die Qualität der ihm, durch die Kontrollstelle, angebotenen Schulungsmaßnahmen. Diese seien „etwas altbacken“ (KL1:12), bzw. in Form eines Online-Tests nicht effektiv genug seinen Wissensstand zu erhöhen (KL1:24). Weiterhin sieht er den Nutzen von Schulungen in Frage gestellt, da er finanziell auf eine möglichst schnelle Durchführung der Kontrolle angewiesen sei: *„[...] was helfen die ganzen Schulungen, wenn ich das dann, was ich da lerne, auf Grund dessen, dass ich eben Masse machen muss, nicht umsetzen kann?“ (KL1:47).*

Herausforderung: Kompetenz der Kontrolleure

Herausforderungen im Bereich fachlicher Kompetenzen

Die Wichtigkeit der Durchführung der Kontrolle durch einen fachlich kompetenten Kontrolleur wird vor allem im landwirtschaftlichen Bereich benannt (KL1:16). Um ein kooperatives Verhalten des Landwirtes zu fördern sei es unvorteilhaft, wenn ein Kontrolleur zwei Getreidesorten nicht voneinander unterscheiden könne (KL2:21), bzw. nicht wüsste, „*was ein Salzleckstein oder Mineralfutter ist*“ (ZU1:45). Ein Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen benennt Defizite der Kontrolleure in der Beurteilung des gesundheitlichen Zustandes der Tiere (SÜ2:25), wirft aber auch die Frage auf, ob eine Nicht-Bearbeitung mancher Begebenheiten nicht eher „*mangelnder Courage*“ zuzuschreiben sei (SÜ2:11). Ein Kontrollstellenvertreter berichtet, dass manche Kontrolleure sich von den sehr spezifischen Wissensanforderungen zum Tierwohl überfordert sehen, denn manches sei nur durch einen Tierarzt zu beurteilen (KS4:32). Auch sei die Frage der Zuständigkeit ungenügend geklärt:

„Aber dann heißt es mal auch wegen Tierwohl: Tierschutz ist eigentlich nicht unsere Aufgabe, aber eigentlich sind wir dem TierSchG verpflichtet, das zu überprüfen. Auch da gibt es keine einheitliche Meinung in den Bundesländern. Also was diese Themen angeht, würde ich mir einfach wirklich mal klarere einheitlichere Definitionen wünschen. Weil wenn dann was ist, wird halt wie gesagt immer gerne auf uns gezeigt, werden wir dann als diejenigen, die Dinge übersehen, haben benannt.“ (KS4:32)

Als mögliche Gründe für fachliche Defizite wird die ungenügende Grundausbildung der Kontrolleure bei einigen Kontrollstellen (VB3:07; SÜ2:11) genannt. Ein Kontrollstellenvertreter merkt an, Schulungen könnten immer nur einen Teil der Kompetenz entwickeln und unterstreicht die Bedeutung der Kontrollerfahrung: In der Landwirtschaft gehe es um „Beurteilungen, [...], um Variationen, Variationsmöglichkeiten, Milchleistung, Legeleistungen, Erträge, das ist ja nichts analytisches, festgeschriebenes, da muss man Erfahrungen haben“ (KS3:67).

Herausforderungen im Bereich methodischer Kompetenzen

„Aber man spricht zu wenig über die Methode, also da kann man zehnmal auf einen Bauernhof gehen, wenn man nicht weiß, was man dort macht, hilft das nichts am Ende.“ (KS2:14)

Die Wichtigkeit, Produktionsprozesse innerhalb des zu kontrollierenden Unternehmens zu kennen bzw. nachvollziehen zu können und den Betrieb in seiner Gesamtheit zu erfassen, betonen mehrere Befragte (ZU1:17; ZU2:15; SÜ2:27; siehe auch 5.1.1). Ein Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen wünscht sich vom Kontrolleur, bei der Auslegung der EU-Verordnung „*nicht zu sehr an den Buchstaben zu kleben*“, sondern sich manches mit „*Sensibilität für Verbraucherwünsche*“ herzuleiten (SÜ2:11). Dem stehen allerdings häufig die umfangreiche Erfüllung von Formalitäten entgegen (ZU2:17; KS2:37). Methodische Defizite werden in den Bereichen Verknüpfung der erhobenen Daten (KS2:03), Probenahmen (ZU1:51), Tierbeurteilung (KS3:73), im zu geringen Einsatz der Buchführungsprüfung (ZU1:17) sowie in der ungenügenden technischen Ausstattung der jährlichen Routinekontrollen am Beispiel Stallabmessungsgeräte benannt (ZU1:15).

Herausforderungen im Bereich sozialer Kompetenzen

Ein Kontrolleur bewertet die soziale Kompetenz als wichtige Voraussetzung für Kontrolleure, um in der Kontrollsituation zu bestehen. Konfliktfähigkeit, Entscheidungsfähigkeit, Aushalten von unangenehmen Situationen seien sehr wichtig für die Kontrolltätigkeit (KL2:09). Dass fachliche Kompetenz allein nicht ausreicht, sondern es eines „*gewissen Standings*“ bedarf, um sich durchzusetzen, betont ein Kontrollstellenvertreter (KS4:56). Diese Fähigkeiten in Schulungen zu vermitteln, wird von ZU1 (51) als schwer umsetzbar bewertet. Ein Verbandsvertreter gibt zu bedenken, dass von Seiten der Kontrolleure teilweise eine Vermischung von eigentlichen Kontrolltätigkeiten und formell nicht vorgesehen Beratungshinweisen bestehe. Dadurch fehle z.T. die nötige Rollenklarheit, um eventuellen Missständen z.B. in der Tierhaltung zu begegnen (VB1:19).

4.3.3 Fazit

Das Kompetenzmanagement der Kontrollstellen wird von mehreren Experten positiv bewertet. Besonders die Vorgaben der EU-Ökoverordnung würden effektiv vermittelt werden. Die Einbindung erfahrener Kollegen bei der Einarbeitung neuer Kontrolleure wird positiv hervorgehoben. Zur didaktischen Vermittlung von fachlichen Spezialthemen sei besonders die Einbindung von Expertenvorträgen zu empfehlen. Herausforderungen das Kompetenzmanagement der Kontrollstellen betreffend werden wenig angesprochen.

Stärken die Kompetenz der Kontrolleure betreffend werden oft erwähnt, allerdings wird im Detail meist nicht näher darauf eingegangen.

Herausforderungen hinsichtlich der Kompetenz der Kontrolleure werden in den Bereichen der fachlichen und sozialen Kompetenzen, sowie den Einsatz angemessener Kontrollmethoden betreffend, genannt. Die Überprüfung eines landwirtschaftlichen Betriebes erfordert aus Sicht der Experten eine hohe fachliche Kompetenz, besonders in spezialisierten Bereichen. Diese sei bei den Kontrolleuren allerdings nicht immer gegeben, was sich erschwerend auf dessen Glaubwürdigkeit und die Zusammenarbeit mit dem zu kontrollierenden Landwirt auswirke. Zwei Experten sprechen den sozialen Kompetenzen der Kontrolleure eine tragende Rolle zu, werfen aber die Frage auf, wie diese erreicht werden können. Beim Einsatz effektiver Kontrollmethoden befindet sich der Kontrolleur nach Einschätzung mehrerer Experten im Spannungsfeld zwischen umfangreichen Dokumentationsanforderungen und der Wahrung eines systemorientierten Kontrollansatzes. Auch sei dem Anspruch, einerseits flexibel und fallorientiert zu entscheiden und andererseits eine korrekte Umsetzung aller Formalitäten zu überprüfen, nur schwer zu entsprechen.

5 Anregungen der Experten zur Zukunft des deutschen Öko-Kontrollverfahrens

Neben der Frage nach Einschätzungen bezüglich des aktuellen Öko-Kontrollverfahrens, wurden die Experten gebeten, Wünsche oder auch Visionen für eine zukunftsfähige Öko-Kontrolle in Deutschland zu äußern. Es folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse der entwicklungsfähigen Aspekte bezüglich der Verlässlichkeit des Systems, der Zusammenarbeit der drei meist genannten Akteurskonstellationen sowie der Ansätze zur Weiterentwicklung der Kompetenz des Kontrollpersonals.

5.1 Entwicklungsfähige Aspekte bezüglich der Verlässlichkeit des Systems

Neben der weitgehenden Zufriedenheit bezüglich der Verlässlichkeit des deutschen Öko-Kontrollsystems, werden zahlreiche Anregungen geäußert, diese zu optimieren.

5.1.1 Erhöhung der Betrugsresistenz

Eine vermehrte Risikoorientierung in der Kontrolle sowie die stärkere Anwendung investigativer Kontrollverfahren wird empfohlen (u.a. KS1:60; KS2:05). Um hierfür vermehrte personelle und/oder finanzielle Kapazitäten zu schaffen wird u.a. eine strukturelle Zweiteilung der Kontrolle in a) investigative Verfahren zur Betrugsaufdeckung und b) eine auf die Konformitätsprüfung der Herstellungsprozesse orientierte reguläre Kontrolle empfohlen (VB2:16; VB2:18). Auch eine geringere Gewichtung formaler Aspekte in der Kontrolle, wie z.B. der Überprüfung der korrekten Schreibweise der Öko-Kontrollnummer, wird als Lösungsansatz hervorgehoben (KL1:34). Im Bereich der Tierhaltung stellt sich für einen Kontrollstellenvertreter die Frage, ob die Aufmerksamkeit des Kontrolleurs v.a. auf das „Tierwohl“ oder auf andere Öko-Verordnungsrelevante Kriterien gerichtet sein sollte (KS3:27).

Verstärkung der Risikoorientierung im Kontrollverfahren

Die Ausrichtung der Kontrolle nach Risikokriterien wird von mehreren Befragten als zielführendes Element einer effizienten Kontrolle angeführt (KL2:17; KS4:40; ZU1:45).

Die in der Kontrollstellenzulassungsverordnung geforderte Risikoorientierung sei allerdings schwer umzusetzen, da die „*allgemeinen Informationen der Kontrollstellenzulassung*“ zur Beurteilung der kritischen Bereiche nicht ausreichend sei (SÜ1:05). Dem könnte durch die Entwicklung von Risikokriterien, entweder durch Kontrollstellen und zuständige Behörden gemeinsam (KS4:44) oder durch die KdK (ZU1:37; KS2:24) begegnet werden. Die Risikoeinstufung eines Betriebes bzw. von Bereichen, die einer besonders sorgfältigen Prüfung bedürfen, sollten durch

den Kontrolleur vor Ort (KL1:34, VB1:43) oder in Rücksprache mit „seiner“ Kontrollstelle erfolgen (KL2:15)

Ein Kontrollstellenvertreter gibt zu bedenken, dass durch die derzeit von jeder Kontrollstelle individuell durchgeführte Risikobeurteilung der Betriebe Wettbewerbsvorteile bei zu wohlwollender Handhabung entstehen könnten (KS4:44).

Mögliche Anhaltspunkte bei der Entwicklung von Risikobewertungskriterien könnten sein:

- Vorhandensein bestimmter Produktgruppen wie z.B. Geflügel (KS2:05) oder Getreide (ZU1:07; ZU1:33)
- Risikobewertung der jeweiligen Vorlieferanten insbesondere bei Handels- oder Verarbeitungsunternehmen (ZU1:37)
- Größe des Betriebes bzw. seine Marktrelevanz (KS4:50)
- Input-Output-Balance des Betriebes (KS2:05)
- Bereits aufgetretene Schwierigkeiten bei der Zertifikatvergabe, auch die Zulieferer betreffend (KS2:05)
- Beurteilung anhand eines Punkte- oder Prozentsystems bezüglich der Erfüllung der Konformität mit EU-Öko-Verordnung (ZU1:57)

Als strukturelle Veränderungen schlägt ein Kontrollstellenvertreter vor, die bisherige jährliche Routinekontrolle nur noch alle fünf Jahre durchzuführen und dadurch freigewordene Kapazitäten für jährlich stattfindende risikoorientierte Kontrollen zu nutzen (KS2:16).

Erweiterung der bisher angewandten Kontrollmethoden

Mehrere Experten plädieren für eine qualitative und quantitative Erweiterung der eingesetzten Kontrollmethoden. Die Angaben zu methodischen Handlungsoptionen werden in

Tabelle 3 zusammenfassend dargestellt:

Tabelle 3 Handlungsoptionen zur Erweiterung bisher angewandter Kontrollmethoden

Handlungsoption	Quellen
Technische und organisatorische Optionen	
<ul style="list-style-type: none"> • Überbehördlicher Datentransfer zur Durchführung von CrossChecks • Bundesweite Änderung bestimmter Datenschutzregelungen zur systematischeren Durchführung von Cross-Checks • vereinfachte Meldung von Verdachtsfällen durch Erzeuger und Händler 	KS4:16 SÜ1:05 VB2:28; ZU1:45 WI:28
<ul style="list-style-type: none"> • Verknüpfung von Kontrollstellendaten • Meldung des Kontrollstellenwechsels eines Betriebes als Hinweis für eine erneute kritische Auditierung 	ZU1:09; VB3:17 SÜ1:11; ZU1:25; ZU1:29
<ul style="list-style-type: none"> • Zentralisierter Zugriff auf Erteilung bzw. Entzug von Öko- Zertifikaten • Erstellung chargenbezogener Zertifikate • Intensivere Produktkettenanalyse bzw. (unternehmensübergreifende) Warenflusskontrolle 	KL1:34; KS2:11; ZU1:17 SÜ1:05 KS2:05
<ul style="list-style-type: none"> • Konkretisierung von Risikokriterien • Geeignete Software um Input-Output Differenzen auszuwerten • interdisziplinärer Aufbau digitalisierter Checklisten, z.B. auf Basis des Tierwohl-Leitfadens • Satellitenbilderauswertung zur Unterscheidung konventioneller und ökologischer Flächen 	VB1:39; VB1:47; VB1:49 KS2:19
Personelle Optionen	
<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung investigativer Teams bzw. Förderung des Austausches fachspezifischer Experten untereinander • Doppelter Personalschlüssel bei der Kontrolle von komplexen Betrieben • Einbeziehung von Experten anderer Qualitätsmanagementsysteme • Verstärkte Verpflichtung der Unternehmen in kritischer Punkte im Herstellungsprozess zu identifizieren und verlässliche Probenahmeverfahren zu etablieren und einen „Bio-Verantwortlichen“ als zentralen Ansprechpartner zu benennen 	KS4:26; VB2:20 KS1:39 SÜ1:21 VB2:26; ZU1:19

5.1.2 Einheitlichere Gestaltung des Kontrollverfahrens

Resultierend aus den Herausforderungen des heterogen gestalteten Kontrollsystems, wird als Optimierungsansatz eine einheitlichere Gestaltung verschiedener Bereiche genannt. Diese werden, wie folgt, in die Handlungsbereiche der Kontrollstellen sowie der zuständigen Landeskontrollbehörden eingeteilt.

Einheitlichere Arbeit der Kontrollstellen

Einige Befragte befürworten eine stärkere Vereinheitlichung die Arbeit der Kontrollstellen, mit dem Ziel, darüber ein gleichmäßigeres Kontrollniveau zu erzielen.

Als Ansatzpunkte für eine einheitlichere Arbeit der Kontrollstellen werden dabei folgende Aspekte genannt:

- Einheitliche Gestaltung der Kontrollgebühren bzw. Einführung von Mindestkontrollgebühren (KL1:53; SÜ2:13; SÜ2:37; ZU1:09; ZU1:13)
- Verwendung einheitlicher Kontrollbögen (SÜ1:15)
- Einheitliche Nutzung des Sanktionskataloges der Ökokontrollverordnung (WI:40)
- Vereinheitlichung des Inspektionsberichtes der Kontrollstellen (KS4:22)
- Gemeinsame Nutzung einer Datenbank zur Veröffentlichung von Bio-Zertifikaten (VB3:11)
- Einführung eines öffentlichen Bewertungssystems in dem die Kontrollstellen ähnlich Stiftung Warentest bewertet werden (SÜ1:09; SÜ2:15; SÜ2:17) bzw. Veröffentlichung von Kontrolldaten (z.B. welche Kontrollstellen, wie viele Abweichungen bei Betrieben festgestellt haben) (WI:14) für ein transparenteres Verfahren
- Grundlegende Abschaffung der Haftung von Kontrollstellen für Fehlentscheidungen in der Beurteilung von Betrieben (KS4:66).

Die Verwendung der Kontrollbögen wird unterschiedlich bewertet. Ein Verbandsvertreter betont den Nutzen der Kontrollbögen zur Schaffung von mehr Transparenz im Kontrollprozess (VB1:39). Ein Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen spricht sich dafür aus, dass jede Kontrollstelle die gleichen Kontrollbögen als Basiswerkzeug nutzen sollte (SÜ2:15), denn „Kompetenz durch Standardisierung führt auch dazu, dass Kompetenz gesichert wird“ (SÜ2:25). Andere Befragte stellen den Einsatz der Kontrollbögen generell in Frage, da ihre Anwendung dem Erkennen von kontrollrelevanten situationsspezifischen Zusammenhängen entgegenstünden (KS1:58; KS3:29; KL2:17; siehe auch 5.3.2).

Einheitlichere Arbeit der zuständigen Landesbehörden

Aus wissenschaftlicher Position wird, angesichts der Zunahme der Anforderungen an die Öko-Kontrolle, eine Vereinfachung hinsichtlich der bestehenden Verordnungen, Gesetze und Auslegungen zur EU-Öko-Verordnung empfohlen (WI:16; WI:18). Ein Verbandsvertreter beschreibt die Situation wie folgt:

„...jedes Land hat auch noch andere Auslegungen für die EU-Verordnung, das ist für uns alle ein wahnsinniger Stress. Und unglaublich aufwendig. Also wenn alles mal klar geregelt werden würde und die Auslegungen in den Ländern auch gleich wären ... dann wäre es für unsere Landwirte definitiv einfacher und auch sinnvoller und auch besser zu kontrollieren.“ (VB3:11)

SÜ2(05) und KS4(06) plädieren für eine Vereinheitlichung der Auslegung der EU-Öko-Verordnung seitens der Länder. Mehrere Befragte würden die Einführung eines für alle Akteure verbindlichen Auslegungskataloges der EU-Öko-Verordnung begrüßen. Dadurch könnte z.B. eine größere Planungssicherheit für die Betriebe entstehen (VB1:06; VB1:08). Wichtig seien Vereinheitlichungen in den Bewertungen der Maßnahmen für die Boden- und Pflanzengesundheit (KS3:37; KS3:39) und der Tierhaltung (VB1:15). Für letztere wünscht sich ein Vertreter der staatlichen Überwachungsinstitutionen zumindest die einheitliche Einhaltung der Vorgaben der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV) (SÜ2:09). Die Ausarbeitung eines Auslegungskataloges

der EU-Öko-Verordnung könnte (ähnlich der Auslegungen der EU-Öko-Verordnung zur Geflügelhaltung) durch die Länder (SÜ2:05; KS4:06), oder auch gemeinsam durch Behörden, Kontrollstellen und Verbänden erfolgen (SÜ2:05; KS3:39; VB1:15).

Weitere Vorschläge zur Förderung einer bundesländerübergreifenden Einheitlichkeit:

- Entzug der Zulassung einer Kontrollstelle bundesweit durchsetzen (ZU1:13),
- Einheitliche Regelung bezüglich der Meldung von Ausnahmegenehmigungen (KS4:14)

5.1.3 Fazit

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. Es werden zahlreiche Möglichkeiten genannt, von staatlicher oder privatwirtschaftlicher Seite aus weitere Schritte zu gehen und sich einer Vielfalt von Elementen zu bedienen bzw. neue zu kreieren. Hervorzuheben sind Überlegungen, wie weitere Kapazitäten zur Stärkung der Betrugsresistenz geschaffen und wie dem Wunsch nach klaren, vereinheitlichten Risikokriterien nachgekommen werden kann. Diese zu definieren und ihre Anwendung transparent zu gestalten wird von mehreren Experten empfohlen. Ansatzpunkte könnten z.B. die Wirtschaftsweise des Betriebes, sein Marktvolumen oder auch die Herstellung bestimmter Produktgruppen sein. Der Einsatz geeigneter Kontrollmethoden wird von mehreren Experten unterstützt. Hier wird z.B. die qualitative Nutzung erhobener Kontrolldaten, der verstärkte Einsatz technischer Möglichkeiten oder auch die gezielte Kontrolle durch spezielle, investigativ vorgehende Teams empfohlen.

Einen weiteren Schwerpunkt zur Optimierung der Verlässlichkeit des Kontrollverfahrens legen die Experten auf die einheitlichere Gestaltung der Kontrollpraxis. Dies betrifft zum einen die Arbeit der verschiedenen Kontrollstellen, zum anderen die Anforderungen seitens der jeweiligen zuständigen Behörden an die Durchführung der Kontrolle sowie insbesondere die Umsetzung der Öko-Verordnung durch die zertifizierten Unternehmen.

Im Bereich der Kontrollstellen wird von mehreren Experten die Einführung einer Mindestkontrollgebühr empfohlen, um dadurch ein ähnliches Niveau zu erzeugen. Mehrere Experten sprechen den unterschiedlich praktizierten Einsatz der Kontrollbögen während der Kontrolle an. Es bestehen starke Meinungsdivergenzen, ob eine Anwendung einheitlicher Kontrollbögen zur Sicherung der Transparenz generell zu empfehlen sei oder hierdurch ein investigatives Vorgehen eher erschwert würde.

Bezüglich der unterschiedlichen Anforderungen der zuständigen Behörden an die Durchführung der Kontrolle, sprechen sich mehrere Experten für die Schaffung klarer Referenzen aus. So könnten z.B. die, aufgrund der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik, bestehenden unterschiedlichen Auslegungen der EU-Ökoverordnung vor allem im Bereich Tierhaltung gemeinsam festgelegt werden.

5.2 Optimierung der Zusammenarbeit der Akteure

Generell wird eine Verbesserung des kommunikativen und informellen Austausches unter den verschiedenen Akteuren als zielführend für eine effiziente Zusammenarbeit empfohlen (KS1:46; KS1:48; VB1:15; WI:12). Wichtige Themen, die ein Zusammenwirken der gesamten Branche erfordern, seien Fragen des Tierwohls (KS4:34) und ein Austausch über Erfahrungen mit der Umsetzung der EU-Öko-Verordnung (WI:12).

5.2.1 Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Kontrollstellen

Mehrfach wird der Wunsch nach einer intensivierten (WI:12), durch Vertrauen geprägten, Zusammenarbeit geäußert (KS2:46; KS4:36; KS3:31; KL1:38). So wünscht sich ein Verbandsvertreter, „[...] dass wir Ebenen schaffen, wo eine offene Kommunikation auf Augenhöhe stattfinden kann und wo Argumente auch gegenseitig akzeptiert werden“ (VB1:08).

In Tabelle 4 werden genannte Themenbereiche aufgeführt, die von einer verstärkten Zusammenarbeit von Landesbehörden und Kontrollstellen profitieren könnten:

Tabelle 4 Themenbereiche für verstärkte Zusammenarbeit Landesbehörden/ Kontrollstellen

Themenbereiche und Handlungsoption	Quellen
Investigation <ul style="list-style-type: none">Analyse bisheriger BetrugsfälleEntwicklung investigativer Strategien bzw. WarnsystemÜberbehördliche Informationsweitergabe (z.B. Baugenehmigungen von Ställen)Risikobewertung von Betrieben	KS2:14 KS2:09; KS2:11 KL1:06; KS4:16; SÜ1:15
Risikobewertung von Betrieben <ul style="list-style-type: none">Entwicklung von RisikobewertungskriterienRisikobewertung der BetriebeInformationsweitergabe von Kontrollstellen an Behörden (z.B. bezüglich konventioneller/ ökologischer Betriebszweige)	KS2:07 KS4:44; KS2:45; SÜ1:05
Kontrollpraxis bzw. Arbeitsabläufe <ul style="list-style-type: none">Klärung von Zuständigkeiten und Dokumentationsverfahren	KL1:20; KS1:18; KS1:16; KS2:09; KS3:11
Sanktionen <ul style="list-style-type: none">Erfahrungsaustausch, verbesserte Informationsweitergabe	WI:14
Schulungen <ul style="list-style-type: none">Gemeinsame Entwicklung und Durchführung	SÜ2:33; KS4:52; KL1:45;
Auslegung der EU- Verordnung <ul style="list-style-type: none">Ausarbeitung eines Auslegungskataloges (v.a. Bereich Tierhaltung)	KS3:39

5.2.2 Optimierung der Zusammenarbeit unter Kontrollstellen

Es wird mehrmals der Wunsch nach einer Entschärfung der Konkurrenzsituation (KL1:18; KL2:31; KS1:72; KS2:22) und einer Optimierung der Zusammenarbeit der Kontrollstellen (eventuell auch europaweit (ZU1:41)) genannt (WI:06). Vorschläge zu Themengebieten einer, Kontrollstellen übergreifenden Zusammenarbeit werden in Tabelle 5 zusammengefasst.

Tabelle 5 Themen- und Handlungsoptionen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kontrollstellen

Themen und Handlungsoption	Quellen
Investigation <ul style="list-style-type: none"> Analyse bisheriger Betrugsfälle Bildung investigativer Teams z.B. im Bereich Aquakultur, große Geflügelbetriebe Identifizierung der Kontrollstellenwechsel von Unternehmen als „kritisches Moment“ (Datenaustausch) 	KS1:60 VB3:17, KS4:26; VB2:18
Risikoorientierung <ul style="list-style-type: none"> Risikoanalyse Erstellung Risikokriterien 	KS2:07; WI:12 ZU1:37; KS2:24
Harmonisierung der Kontrollpraxis <ul style="list-style-type: none"> Harmonisierung von Sanktionsabstufungen Informeller Austausch 	WI:06 KS1:78; WI:42
Qualitätssicherung der Kompetenz der Kontrolleure <ul style="list-style-type: none"> Gemeinsame Schulungen 	KL2:23; KS2:33; KS1:70

5.2.3 Optimierung der Zusammenarbeit von Kontrollstellen und Kontrolleuren

Angaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Kontrollstellen und der für sie tätigen Kontrolleure werden keine gemacht. Ein Verbandsvertreter plädiert zur Qualitätssteigerung einerseits für eine attraktivere Bezahlung der Kontrolleure (VB2:50) sowie andererseits dafür die Kontrollstellen spezifische Kontrolleurszulassung zu beenden und die Zulassung der Kontrolleure unabhängig von Kontrollstellen, für die sie arbeiten, durchzuführen. Auch durch eine eigenständigere Qualifikation der Kontrolleure, könne die formale Abhängigkeit der Kontrolleure von den Kontrollstellen gelöst werden und den Kontrolleuren ein stärkerer Standpunkt im Kontrollverfahren eingeräumt werden (VB2:10). Inwieweit dies mit den Vorgaben relevanter Normen vereinbar ist (z.B. DIN EN ISO/IEC 17065), wurde nicht angesprochen.

5.2.4 Fazit

Der Verbesserung der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteursgruppen wird von den meisten Experten große Bedeutung zugesprochen.

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 verbesserte Zusammenarbeit den investigativen Charakter der Kontrolle stärken, die Kompetenz der Kontrolleure durch gemeinsame Schulungen steigern und eine Harmonisierung der Kontrollpraxis erreichen.

Bezüglich der Zusammenarbeit von Kontrollstellen und den für sie tätigen Kontrolleuren werden wenige Angaben gemacht. Eine attraktivere Bezahlung der Kontrolleurstätigkeit und die Förderung einer eigenständigen Qualifikation der Kontrolleure zur Steigerung ihrer Kompetenz und damit der Qualität des gesamten Kontrollsystems empfiehlt v.a. ein Verbandsvertreter.

5.3 Ansätze zur Weiterentwicklung der Kompetenz des Öko-Kontrollpersonals

Eine stetige Verbesserung der Kompetenzen des Öko-Kontrollpersonals wurde von mehreren Befragten als einer der wichtigsten Bausteine für die Zuverlässigkeit des gesamten Systems genannt.

5.3.1 Verbesserung des Kompetenzmanagements der Kontrollstellen

Über die strukturelle und inhaltliche Organisation der Schulungen und die Überprüfung der Kompetenz werden zahlreiche, zum Teil stark voneinander differierende Angaben gemacht. Es besteht grundlegend kein einheitliches Bild zu der Frage, ob Schulungen sowie andere Kompetenzentwicklungsmaßnahmen in die Verantwortung der jeweiligen Kontrollstelle fallen oder übergreifend organisiert werden sollten. In

Tabelle 6 werden Vorschläge bezüglich der Organisation von Schulungen für Öko-Kontrolleure zusammengefasst. Die Vorschläge können sich z.T. ergänzen oder betreffen nur Teilbereiche des Kompetenzmanagements, wie z.B. den Umgang mit Neueinsteigern.

Als Vergleich für die erfolgreiche Umsetzung eines einheitlichen Curriculums durch private (v.a. Kontrollstellen) und öffentliche Akteure (Kontrollbehörden), wurden positive Erfahrungen der Kooperation von Handwerkskammern, Landesbehörden und einzelner Betriebe bei den Ausbildungsberufen genannt (VB2:42). Ein Kontrollstellenvertreter hingegen spricht sich gegen ein einheitliches Curriculum aus. Er hält die Rahmenbedingungen mit Verordnungen, jährlichen

Kontrollen der Landesbehörden/DAkKS sowie die Nutzung eines QM-Handbuchs für ausreichend (KS4:28; KS4:56). Ein Kontrolleur warnt davor, die Eintrittsschwelle für angehende Kontrolleure zu hoch anzusetzen, da die Gewinnung von Berufsanfängern sonst erschwert sein könnte. Er plädiert für ein „Training-on-the-job“ (KL2:25).

Tabelle 6 Organisationsformen der Schulungen für Öko-Kontrolleure

Organisation und Durchführung von Schulungen	Quelle
<ul style="list-style-type: none"> In der Verantwortung der einzelnen Kontrollstellen 	WI:24
<ul style="list-style-type: none"> Spezialschulungen in Kooperation aller Kontrollstellen und gemeinsam mit zuständigen Behörden 	KS1:70; SÜ1:35 KS4:52;
<ul style="list-style-type: none"> Einheitliche Schulung von Neueinsteigern 	SÜ2:51
<ul style="list-style-type: none"> Einheitliches Schulungskonzept zur Basiskompetenz für jede Kontrollstelle 	KL2:23;SÜ2:53;VB2:30
<ul style="list-style-type: none"> Einheitliches Curriculum ist sinnvoll 	VB2:30; VB3:25; SÜ2:57
<ul style="list-style-type: none"> Einheitliches Curriculum ist nicht sinnvoll 	KS4:28
<ul style="list-style-type: none"> Überprüfung der Kompetenz der Kontrolleure durch BLE oder KdK 	VB2:38
<ul style="list-style-type: none"> Training-on-the-job 	KL2:25

Viele Angaben der Experten bezogen sich auf die Möglichkeiten der Kontrollstellen, positiv auf die Kompetenz der Kontrolleure einzuwirken. Folgende Maßnahmen zur Entwicklung und Sicherung der Kompetenz der Kontrolleure werden von den Befragten genannt:

- Fundierte Einarbeitung der Berufsanfänger (KL2:25; ZU1:19), z.B. anhand von Begleitungen durch erfahrene Kollegen (KS1:44; KL1:41; VB2:44; WI:44) oder durch gemeinsame Erarbeitung einer Ablaufplanung der Kontrolle im Vorfeld (KS1:44),
- Schulungen des Personals (SÜ1:19; SÜ2:25; KS1:22; KS4:52; VB2:24),
- Adäquater Einsatz der verschiedenen personellen Kompetenzen (KS4:52),
- Bindung und Stärkung (ZU2:34) erfahrener Kontrolleure (KL1:14) und deren Vernetzung untereinander (SÜ1:19),
- Formulierung eines einheitlichen Kontrollleitfadens (KS3:23) bzw. Einigung auf einheitliche Kontrollmethoden (KS2:22)

5.3.2 Optimierung der Kontrollkompetenzen

Die Angaben über weiterzuentwickelnde Kompetenzen der Kontrolleure werden im Folgenden in fachliche-, methodische- und soziale Kompetenzen unterteilt.

Vorschläge bezüglich fachlicher Kompetenzen

Zur Sicherstellung einer angemessenen fachlichen Kompetenz sind aus Sicht mehrerer Experten spezialisierte Fortbildungen dringend anzuraten. Diese könnten der Diversifizierung des Bio-Marktes Rechnung tragen (KS4:52), denn „viele Sparten erfordern wirklich ein ziemlich großes Fachwissen und dass man sich vielleicht davon verabschiedet, dass einer Alles kann, sondern dass man vielleicht auch bestimmte Spezialisten auf bestimmte Gebiete ansetzen muss“ (SÜ2:21).

In Tabelle 7 werden die genannten Bereiche zusammengefasst, in denen laut der Experten spezifische Fortbildungen durchgeführt werden sollten.

Tabelle 7 Vorschläge zu fachspezifischen Fortbildungen

Themen	Quelle
Tierhaltung <ul style="list-style-type: none"> • generell • Aquakultur • Imkerei • Schweinehaltung 	VB1:15; SÜ1:19; SÜ2:43 SÜ2:43; KS1:70 SÜ2:43;KL2:23 SÜ2:43
Verarbeitung <ul style="list-style-type: none"> • generell • Fleischverarbeitung • Mühlen 	KL2:23 SÜ1:19 ZU1:45
Kaufmännischer Bereich <ul style="list-style-type: none"> • Buchführung 	ZU1:17; ZU2:17; KS1:24; KL1:24
Weitere Bereiche und Themen <ul style="list-style-type: none"> • Weinbau • Probenahmen • Rückstandsanalysen 	KL1:22 KS1:24 ZU1:17

Die didaktische Vermittlung der fachlichen Inhalte betreffend werden Expertenvorträge von zwei Befragten als besonders erfolgversprechend hervorgehoben (KL1:30 und KS1:30).

Vorschläge bezüglich methodischer Kompetenzen

Explizite Anregungen, wie Kontrollkompetenzen im methodischen Bereich verbessert werden können, werden von den Experten nicht genannt.

Wie bereits oben erwähnt bestehen hinsichtlich der Methodik zur Dokumentation des Kontrollvorgangs mit dem Einsatz von Checklisten bzw. Kontrollbögen deutliche Differenzen. Vertreter der Kontrollstellen (KS1:58; KS3:29) und ein Kontrolleur (KL2:17) sehen die Gefahr, dass der Kontrolleur durch die Arbeit mit den Kontrollbögen den benötigten systemischen Ansatz verliert:

„[...] dann ist man einfach mal eineinhalb Stunden nur mit kreuzeln beschäftigt und das kann es eigentlich auch nicht sein, wenn man dann eine Gutteil der Inspektionszeit einfach nur am Kreuzeln sitzt und nicht den Betrieb anschaut. Deswegen würde ich, also das mit den Checklisten außen vor lassen.“ (KS1:58).

Auch sei durch den Einsatz von (vereinheitlichten) Kontrollbögen nicht die Frage der Bewertung von einzelnen Kriterien beantwortet (KS3:35). Als mögliche Dokumentationsform der Kontrolle sei ein etwaiger Mängelbericht ausreichend (KS3:29). Ein Vertreter der Verbände wiederum spricht sich hinsichtlich der Transparenz der Kontrolle, für die Nutzung der Kontrollbögen sowie einer kurzen Berichtserstellung über den jeweiligen Betrieb aus (VB3:13). Ein anderer Verbandsvertreter unterstützt dies (VB1:39) und schlägt eine interdisziplinäre Nutzung der erhobenen Daten vor. Ihre Verknüpfung in digitalisierter Form könne zur Identifizierung von Risiken bezüglich der Integrität des Betriebes genutzt werden (VB1:35). Der Einsatz der Kontrollbögen reicht für KS2(42) nicht aus, er wünscht sich mehr Orientierung an Systemen wie IFS, BRC und GlobalG.A.P.

Im Bereich Tierhaltung sollte nach Meinung eines Kontrollstellenvertreters der fachlichen (statt der formellen) Beurteilung Vorrang gegeben werden (KS3:75).

Vorschläge bezüglich sozialer Kompetenzen

Die Wichtigkeit der sozialen Kompetenzen des Kontrolleurs wird mehrmals betont. Die Kontrolltätigkeit sei keine Beratertätigkeit und erfordere durchsetzungsstarke, konfliktfähige Personen (KL2:21; VB2:30; KS4:56).

„Wenn ich sage, die Tiere sind verschmutzt, dann kann das einfach schlichtweg am Management liegen, das heißt, ich muss immer die Person angreifen und das heißt, da müssen wir gut sein und gute Leute zu haben, um so etwas umzusetzen.“ (VB1:15).

Diese sogenannten „Soft Skills“ können im Kontrollprozess ein ausschlaggebender Faktor sein:

„[...] der Kontrolleur sagte dem Bäcker geradezu, mit der Rezeptur, die du mir da vorstellst, hast du diese Brötchen so wie sie hier liegen, nicht gebacken. Und aufgrund der deutlichen Ansprache hat es der Bäcker dann auch zugegeben.“ (KS3:13).

Zwar kann nicht von jedem Kontrolleur eine so ausgeprägte Fachkompetenz verlangt werden, aber die Gesprächskompetenz (KL2:21; VB1:19), ein gewisses Standing in Verhandlungen und der Umgang mit anspruchsvollen Personen (z.B. *„schwierigen Geschäftsführern“*) müssten trainiert werden (ZU1:51),

„[...] dass man auch mal weiß, wie man in einer Konfliktsituation noch relativ gelassen reagieren kann, dass man einfach dieses Handwerkszeug auch mehr an die Hand bekommt“ (KL1:24; VB1:21).

Möglichkeiten oder Wünsche an die didaktische Aufbereitung der Sozialkompetenzen werden nicht genannt. Laut einem Kontrollstellenvertreter sei die Akzeptanz von Rollenspielen o.ä. sehr gering. Er berichtet über positive Rückmeldungen zum Einsatz audiovisueller Medien wie Videoanalysen. Er räumt aber gleichzeitig ein, dass dies eventuell nur auf deren Unterhaltungswert beruhen würde (KS1:30; KS1:32).

5.3.3 Fazit

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 ausreichend „Taining-on-the-job“-Möglichkeiten, am besten in Begleitung erfahrener Kollegen.

Zur Erweiterung der fachlichen Kompetenz wird vor allem die Konzentration auf spezielle Themen empfohlen. Hervorgehoben werden der Bereich Tierhaltung in seinen unterschiedlichen Ausprägungen, verschiedene Verarbeitungstechniken sowie Grundkenntnisse der Buchführung. Besonders kontrovers wird die Dokumentation der Kontrolle durch Kontrollbögen bzw. Checklisten gesehen. Befürworter sprechen sich für den Transparenz gewährleistenden Charakter aus, Kritiker sehen hier eher Schwierigkeiten für den Kontrolleur, den Überblick über den zu kontrollierenden Betrieb und seine Eigenheiten zu behalten. Über die Wichtigkeit sozialer Kompetenzen des Kontrolleurs wie Gesprächskompetenzen, Entscheidungsfähigkeit und Konfliktfähigkeit zur Durchführung einer gelungenen Kontrolle, besteht Übereinstimmung unter den Experten. Erfolgreiche Möglichkeiten diese zu schulen werden nicht genannt. Die von manchen Kontrollstellen durchgeführten Rollenspiele werden eher kritisch betrachtet.

6 Diskussion

Verlässlichkeit

Die in der Vergangenheit stattgefundenen Betrugsfälle, Verstöße und Unregelmäßigkeiten (GFRS 2003), eine Dunkelziffer von Abweichungen von den Vorgaben der EU-Ökoverordnung (ZORN und DABBERT 2013) sowie ein sinkendes Verbrauchervertrauen (PADEL 2010) in die Integrität von Öko-Produkten, lassen auch das Öko-Kontrollverfahren immer wieder in den Fokus rücken.

Folgende Ausführungen zu Stärken, Herausforderungen und Optimierungspotenzialen des deutschen Öko-Kontrollsystems bezüglich seiner Verlässlichkeit sollten immer vor dem Hintergrund gesehen werden, dass das Kontrollsystem im Allgemeinen von den meisten befragten Experten, vor allem in Abgrenzung zu anderen europäischen Ländern, als sehr verlässlich bewertet wird.

Investigative Kontrollmethoden und Risikoorientierung

Die von den Experten als anzuwendende investigative Kontrollmethoden genannten Cross Checks und Rückstandsanalysen, werden auch von NEUENDORFF (2009) empfohlen. Es fällt auf, dass vor allem von Experten der Kontrollstellen, Verbänden und Handelsunternehmen präzise Punkte einer erschwerten Betrugsaufklärung benannt werden. So wird z.B. neben dem Nicht-Erkennen von gefälschten Zertifikaten die Herausforderung genannt, dass einige Händler Hemmungen haben diese zu melden, da sie den sich daraus ergebenden Mehraufwand fürchten.

Weiterhin wird die, in mehreren Studien empfohlene, stärkere Risikoorientierung der Kontrolle von den befragten Experten als noch zu gering umgesetzt wahrgenommen. In den Ausführungen der Befragten zu Risikobewertungskriterien zeigen sich, ähnlich wie bei GFRS (2003), DABBERT und ZORN (2013) sowie PADEL (2010), grundlegende Übereinstimmungen aber auch zahlreiche Variationen. In der individuell angepassten Risikobetrachtung der zertifizierten Unternehmen wird ein deutliches Potenzial gesehen. Weiterhin wird auf die Wichtigkeit hingewiesen die von den Kontrollstellen angewandten Risikobewertungskriterien nachvollziehbar zu machen, um staatlichen Überwachungsbehörden die Ausrichtung ihrer Nachkontrollen zu erleichtern. Von Experten mehrerer Akteursgruppen wird der Wunsch nach einem gemeinsam erstellten Risikokriterienkatalog geäußert, so dass sich hier u.U. eine Ebenen übergreifende Initiative anbieten könnte. Auch DABBERT (2011) empfiehlt die Ausarbeitung gemeinsamer Grundvoraussetzungen für risikobasierte Kontrollsysteme, bei denen die Details für die Durchführung den Kontrollstellen überlassen werden sollten. Er plädiert dabei für einen europaweiten Ansatz. Laut DABBERT und ZORN (2013) sowie PADEL (2010) bedarf es hierfür weiterer Risikoanalysen auf Grundlage von einheitlich erhobenen Kontrolldaten.

Einheitlichkeit

Die von Experten der verschiedenen Akteursgruppen genannte Herausforderung einer heterogen gestalteten Kontrolllandschaft findet sich auch in anderen Studien wieder. Eine gewisse Heterogenität in der Qualität der Arbeit der Kontrollstellen, wie sie von vielen Experten ange-

mahnt wird, begründet sich laut einer Schwachstellenanalyse der GFRS (2003) in unterschiedlichen Standards bzw. Herangehensweisen der Kontrollstellen und laut JAHN et al. (2011) in einer unterschiedlichen Sorgfalt in der Überprüfung der Betriebe. Die häufig in anderen Studien genannten Optimierungsansätze diesbezüglich, fokussieren sich auf eine einheitlichere Überprüfung der Kontrollstellen (PADEL 2010, DABBERT et al. 2010a, NEUENDORFF und SPILLER 2009) sowie eine intensivere Umsetzung der in DIN EN ISO 45011 (bzw. aktuell in der DIN EN ISO 17065) geforderten Lenkungsorgane (GFRS 2003) innerhalb der Kontrollstellen. Die in den Interviews von unterschiedlichen Experten benannten Ansatzpunkte setzen vor allem auf der Kontrollstellenebene selbst an, so z.B. die Einführung eines einheitlichen Gebührensatzes bzw. einer Mindestkontrollgebühr. Dies käme eventuell den Kontrollstellen zugute, die sich laut DABBERT et al. (2010b.) stärker mit dem Leitbild der Ökologischen Landwirtschaft identifizieren, eine strengere Kontrolle durchführen und dafür höhere Gebühren fordern müssen. Eine Erhöhung der Transparenz bezüglich der Vorgehensweise der Kontrollstellen (vgl. z.B. PADEL 2010, NEUENDORFF und SPILLER 2009) wird in den Interviews von Vertretern der staatlichen Überwachungsinstitutionen empfohlen. Hier könnte ein interessanter Ansatzpunkt zur Förderung des Vertrauens der zuständigen Behörden in die Arbeit der Kontrollstellen liegen.

Eine Heterogenität in der Gestaltung der föderalistisch organisierten Kontrollstellenüberwachung, mündet laut DABBERT (2013) und PADEL (2010) z.T. in unterschiedlich ausfallenden Sanktionsaussprechungen und unterschiedlichen Detailauslegungen der Anforderungen der EU-Öko-Verordnung (GFRS 2003, DABBERT 2013, PADEL 2010). Trotz Einführung des ÖLG kommt es laut NEUENDORFF (2009) durch länderspezifische Durchführungsvorgaben zu heterogenen Beurteilungen seitens der zuständigen Behörden. Auch von den befragten Vertretern der Kontrollstellen wird es als große Herausforderung beschrieben, unter diesen Bedingungen eine einheitlich verlässliche Kontrolle zu gewährleisten. In anderen Studien finden sich Empfehlungen bezüglich einer Harmonisierung der Überwachungspraxis (GFRS 2003 und NEUENDORFF und SPILLER 2009) und einer Intensivierung des inhaltlichen Austausches der Behörden im Rahmen der LÖK (GFRS 2003 und DABBERT 2013). Es werden jedoch wenig konkrete Optimierungsvorschläge beschrieben. Der in den Interviews mehrmals, u.a. von Vertretern der staatlichen Überwachungsinstitutionen, geäußerte Wunsch nach einem einheitlichen Auslegungskatalog insbesondere bezüglich der Tierhaltung sowie des Tierwohls, könnte einen praktischen Ansatzpunkt zu einem gemeinsamen inhaltlichen Austausch bieten. Dies würde dem, von verschiedenen Experten, geäußerten Wunsch nach einer verstärkten Zusammenarbeit entgegenkommen.

Zusammenarbeit der Akteure

Laut der „Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle nach 2092/91“ gibt es Optimierungspotenziale in der Zusammenarbeit der zuständigen Landesbehörden mit den Kontrollstellen (GFRS 2003). Die befragten Experten betonen häufig, dass es sich hierbei um punktuelle Schwierigkeiten handelt und dass diese nicht unbedingt auf strukturelle Probleme hindeuten, sondern auch auf „Mentalitätsunterschiede“ zwischen verwaltungsrechtlich behördlicher Seite und den privatwirtschaftlich ausgerichteten Kontrollstellen. Der von NEUENDORFF (2009) angeratene

verbesserte Informationsaustausch wird auch von verschiedenen Experten unterstützt. Insgesamt wird häufig eine Verbesserung der Kommunikationskultur empfohlen.

Eine verbesserte Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Kontrollstellen, wie auch der Kontrollstellen untereinander, wünschen sich viele Experten v.a. mit Fokus auf einer stärkeren Etablierung investigativer Kontrolltechniken und Risikoorientierung der Kontrollpraxis sowie einer Optimierung der Arbeitsabläufe.

Ein möglicher Einfluss der privatwirtschaftlich bedingten Konkurrenzsituation (PADEL 2010) auf die Zusammenarbeit der Kontrollstellen untereinander wird von Experten aller Akteursgruppen kritisch beleuchtet. Eine Intensivierung des Austausches der Kontrollstellen wird von DABBERT (2013) und PADEL (2010) u.a. auf europäischer Ebene empfohlen. Auch die Befragten dieser Erhebung weisen auf Potenziale hin, die in einer intensiveren Zusammenarbeit der Kontrollstellen untereinander liegen.

Die Zusammenarbeit der einzelnen Kontrolleure mit den Kontrollstellen wird von den Experten wenig thematisiert. Hier werden eher isolierte Themenbereiche beleuchtet z.B. hinsichtlich einer als zu gering bewerteten Entlohnung der Kontrolltätigkeit.

Kompetenzmanagement und Kompetenz des Kontrollpersonals

Die in der Literatur teilweise als zu gering bewertete Kompetenz der Mitarbeiter der zuständigen Behörden (GFRS 2003) wird von einigen Befragten vorsichtig erwähnt. Auch Optimierungsansätze wie die von NEUENDORFF (2009) empfohlene Implementierung eines vereinfachten Qualitätsmanagementsystems für Behördenmitarbeiter ähnlich der DIN EN ISO/IEC 45011 (DIN EN ISO/IEC 17065) für Kontrollstellen, werden von den Experten nicht benannt. Die Aussagen auf die Frage nach der Kompetenz des Kontrollpersonals beziehen sich zum Großteil auf die der Kontrolleure. Deren Kompetenz ist laut HUBER et al. (2002) ausschlaggebend, um den Anforderungen an die erforderliche Qualitätssicherung und den sich entwickelnden Öko-Märkten gerecht zu werden. GAMBELI et al. (2013) betonen die Wichtigkeit der Kompetenz der Kontrolleure vor allem bei der Entdeckung von leichten Abweichungen zu Vorgaben der EU-Öko-Verordnung.

Herausforderungen werden, wie auch bei HUBER et al. (2002) in der Kompetenz bezüglich spezifischer Kontrollsituationen gesehen, z.B. der Beurteilung praxisüblicher Vorgehensweisen im landwirtschaftlichen oder verarbeitenden Bereich (z.B. Warenflusskontrolle, Beurteilung von Tierbeständen).

Mehrere Befragte äußern ihre Unzufriedenheit mit der Effektivität der aktuell angewendeten Kontrollmethoden. Zu Optimierung der Kontrolle wird in anderen Studien u.a. eine effektivere Verwendung geeigneter Kontrolltechniken wie Probenahmen, Warenflussanalysen und Cross-Checks empfohlen (FISCHER UND NEUENDORFF 2011, und PADEL 2010). Dies wird laut Vertretern der Kontrollstellen und Kontrolleuren vor allem durch einen zu umfangreichen Dokumentationsaufwand erschwert (siehe auch GFRS 2003). Nach NEUENDORFF und SPILLER (2009) könnte den Kontrollstellen in der Ausgestaltung einer risikobasierten Kontrolle mehr Eigenverantwortung übertragen werden. Allerdings sollte hierbei dem Wunsch der zuständigen Behörden

nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Kontrollvorgangs Rechnung getragen werden. Ein weiterer, von mehreren Experten genannter Optimierungsansatz, liegt in der Änderung bestehender Datenschutzbestimmung bezüglich des Transfers relevanter Daten (siehe auch GFRS 2003 und DABBERT 2013).

Die Wichtigkeit entsprechender Sozialkompetenzen der Kontrolleure, wie Kommunikationsfähigkeit und Konfliktfähigkeit, wird neben HUBER et al. (2002) und auch von Experten verschiedener Akteursgruppen benannt. Die Schulung dieser in Form von Rollenspielen, wie von HUBER et al. (2002) empfohlen, wird von den Experten eher kritisch betrachtet. Die Befragten nennen jedoch keine alternativen Vermittlungsformen. Die Frage nach einem, wie z.B. von HUBER et al. (2002) empfohlenem kontrollstellenübergreifendem Aus- und Fortbildungskonzept wird von den Experten sehr unterschiedlich beurteilt. Dies betrifft auch die von HUBER et al. (2002) abgelehnte Einführung spezifischer Prüfungen oder Zertifikate zum Nachweis der Qualifikation eines Kontrolleurs. Unter den Befragten gab es unterschiedliche Meinungen darüber, wer die Verantwortung für die Aus- und Fortbildung der Kontrolleure übernehmen müsse. Grundtenor in den Aussagen ist, diese, wie in (EG) Nr.834/2007 (Art.27) und DIN EN ISO/IEC 17065 vorgesehen, weiterhin bei den Kontrollstellen zu belassen. Zur Erreichung eines vergleichbaren Niveaus der Aus- und Fortbildungsprogramme der einzelnen Kontrollstellen erscheint eine Einigung auf grundlegende Konzepte und Curricula als wichtige Maßnahme.

7 Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Folgenden werden Schlussfolgerungen bezüglich der Fragestellungen des Arbeitspaketes vorgestellt und in Teilbereichen ein sich daraus ergebender Handlungs- bzw. weiterer Forschungsbedarf aufgeführt.

Wie wird das aktuelle Öko-Kontrollverfahren wahrgenommen und bewertet?

Verlässlichkeit des deutschen Öko-Kontrollsystems

Grundsätzlich wird von den meisten Experten die Verlässlichkeit des deutschen Öko-Kontrollsystems hervorgehoben. Als besondere Stärken werden die rechtlichen Rahmenbedingungen des ÖLG sowie die Expertise der Kontrollstellen genannt. Da sich das Vertrauen der Käufer von Bio-Produkten in hohem Maße auf die Zertifizierung des Öko-Kontrollsystems stützt, sollte, wie auch in verschiedenen Studien empfohlen (z.B. NASPETTI et al. 2002; WIER et al. 2002), kontinuierlich am Erhalt dieser Verlässlichkeit gearbeitet werden. Die befragten Experten sehen eine zentrale Herausforderung in der Heterogenität der Arbeitsweise einerseits der Landesbehörden und andererseits der der Kontrollstellen. Dies wird auch in anderen Arbeiten bestätigt (z.B. GFRS 2003, DABBERT 2013, PADEL 2010). Eine vollkommene Vereinheitlichung des Kontrollverfahrens wird vor dem Hintergrund des föderalistischen Systems der Bundesrepublik und der privatwirtschaftlichen Ausrichtung der Kontrollstellen als weder erstrebenswert, noch als realistisch bewertet. Allerdings sprechen sich die meisten Experten für eine gewisse Novellierung der unterschiedlichen Handhabungen der am Öko-Kontrollverfahren beteiligten Akteure und Institutionen aus.

Als wichtigster Punkt wird häufig das Thema der Risikoorientierung der Kontrolle hervorgehoben. Die, in der Kontrollstellenzulassung geforderte und in mehreren Studien empfohlene, Ausrichtung der Kontrollen an Risikobewertungskriterien, wird derzeit von den jeweiligen Kontrollstellen und Behörden individuell gehandhabt. Die meisten der befragten Experten sprechen sich für eine möglichst durch Kontrollstellen und zuständige Behörden gemeinsam erarbeitete Definition dieser Kriterien aus.

Auf Länderebene wünschen sich mehrere Befragte eine Vereinheitlichung der Auslegung der EU-Öko-Verordnung durch die zuständigen Behörden. Als Beispiel wird mehrmals der Bereich Tierhaltung genannt. Hier könnte aus Sicht der Experten durch ausführlichere behördliche Anweisungen eine Orientierungshilfe für den Kontrolleur vor Ort geschaffen werden. Die Ausarbeitung eines solchen „Auslegungskataloges“ könnte im Rahmen einer intensivierten Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Kontrollstellen erfolgen.

Auf Kontrollstellenebene sehen mehrere Experten eine unterschiedliche Qualität der Arbeit der Kontrollstellen als Herausforderung für eine zuverlässige Kontrolle. Vor diesem Hintergrund wird hervorgehoben, dass dazu ein einheitlich hohes Kompetenzniveau aller Kontrolleure (siehe unten) notwendig sei. Auch die Einführung einer Mindestkontrollgebühr als mögliches Instrument wird von verschiedenen Akteursgruppen angesprochen. Ob die von einigen Experten kritisierte Konkurrenzsituation der Kontrollstellen dadurch abgemildert werden würde, kann hier nicht abschließend beurteilt werden.

Zusammenarbeit der Akteure

Im Hinblick auf Stärken in der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure betonen viele Experten ein gutes Zusammenspiel der unterschiedlichen Beteiligten.

Wie vielen Aussagen zum Thema der aktuellen Verlässlichkeit zu entnehmen ist, bestehen wesentliche Herausforderungen insbesondere in der Zusammenarbeit der Behörden mit den Kontrollstellen sowie in der Zusammenarbeit der Kontrollstellen untereinander. Eine verstärkte Akteursgruppen übergreifende Zusammenarbeit ist insbesondere bei der Vereinbarung von Maßnahmen zur einheitlicheren Gestaltung des Kontrollsystems notwendig, wie z.B. bei der Entwicklung von gemeinsamen Leitlinien zur Aus- und Fortbildung von Kontrolleuren (HUBER et al. 2002) Generell wird mehrfach der Wunsch nach einer verbesserten Kommunikation geäußert. Letztere wird auch in mehreren Studien empfohlen (DABBERT und ZORN 2013, GFRS 2003 und PADEL 2010), allerdings ohne konkrete Umsetzungsanregungen.

Kompetenzmanagement und Kompetenz von Öko-Kontrollpersonal

Mehrere Befragte betonten, dass die Öko-Kontrolleure im Allgemeinen über ein gutes Kompetenzniveau verfügen. Dies gilt im Besonderen für langjährig erfahrene Kontrolleure. Der Aus- und Fortbildung Neueinsteigern mit wenig Kontrollerfahrung kommt aus Sicht vieler Befragter daher eine besondere Bedeutung zu.

Bezüglich der strukturellen Organisation der Aus- und Fortbildung von Öko-Kontrolleuren nennen die Experten unterschiedliche Möglichkeiten. Eine zentrale Herausforderung besteht in diesem Zusammenhang darin, Maßnahmen zu entwickeln, auf die sich die eine breite Gruppe von Akteuren einigen kann.

Auf die hohe Relevanz von gut ausgebildeten Kontrolleuren für eine effiziente Kontrolle, wurde von den meisten Experten hingewiesen. Auch in anderen Arbeiten wird dies hervorgehoben (HUBER et al. 2002, PADEL 2010, GAMBELI et al. 2013). Eine Vielfalt in den Aus- und Fortbildungsansätzen der Kontrollstellen wird von den Befragten nicht als grundsätzlich problematisch eingestuft. Allerdings wird empfohlen z.B. durch eine Vereinbarung gemeinsamer Leitlinien zu grundlegenden Ansätzen und Kompetenzanforderungen eine solide Basis zu schaffen, auf der spezifische Ansätze einzelner Kontrollstellen aufbauen können. Ein besonderer Bedarf an zu intensivierenden Schulungsthemen wird von mehreren Experten in den Bereichen Tierhaltung, Verarbeitungstechnik und Buchführung gesehen.

Neben einer möglichst umfassenden Dokumentation der Kontrolle vor Ort, betonen die Experten die Wichtigkeit den kontrollierten Betrieb als Gesamtsystem wahrzunehmen. Da dies teilweise durch einen als zu hoch wahrgenommenen Dokumentationsaufwand erschwert wird, empfehlen die befragten Experten z.T. einen vollständigen Verzicht auf Kontrollbögen oder die Verwendung digitaler Bögen. Aufgrund der häufigen Erwähnung des Themas scheint ein Dialog unter den Akteuren hierzu sinnvoll.

Die Wichtigkeit sozialer Kompetenzen bei der Durchführung einer physischen Kontrolle wird von mehreren Experten und anderen Studien (z.B. HUBER et al. (2002) betont. Diese durch Schulungen zu vermitteln wird allerdings von den meisten, sich hierzu äussernden Experten als schwer umsetzbar eingeschätzt. Die Evaluierung geeigneter Schulungsmodule sollte die bisherigen Erfahrungen der Kontrollstellen einbinden.

Wie soll eine moderne und effiziente Öko-Kontrolle in der Zukunft aussehen?

Im Rahmen der Interviews wurden die Experten nach ihrer persönlichen Vision einer Öko-Kontrolle im Jahr 2020 befragt. Es wurde ihnen Gelegenheit gegeben ein grundsätzliches Zukunftsbild zu beschreiben. Dies wurde von den Befragten kaum aufgegriffen. Mit Bezug auf die vorher erwähnten Herausforderungen wurden jedoch zahlreiche eher punktuelle Optimierungsvorschläge gemacht.

Wie oben erwähnt, empfehlen die Experten zur Verbesserung der Verlässlichkeit insbesondere:

- eine verstärkte Risikoorientierung anhand gemeinsam vereinbarter Kriterien und
- ein einheitlicheres Vorgehen von zuständigen Behörden und Kontrollstellen in verschiedenen Bereichen.

Damit ein möglichst reibungsloses, ineinandergreifendes Zusammenspiel der verschiedenen Akteure umgesetzt werden kann, wünschen sich die meisten Experten eine verstärkte Zusammenarbeit, insbesondere der Behörden und Kontrollstellen sowie der Kontrollstellen untereinander. In einer verstärkten Zusammenarbeit könnte ein intensiver Informationsaustausch sowie die Durchführung gemeinsamer Schulungen realisiert werden.

Durch eine Einigung der Branche auf gemeinsame Leitlinien, die den, z.B. von unterschiedlichen Kontrollstellen durchgeführten Schulungen zugrunde liegen, könnte eine Angleichung der Kompetenz der Kontrolleure und ggf. Behördenmitarbeitern erreicht werden. Sollte die Risikobeurteilung der Betriebe den Kontrolleuren individuell überlassen sein, sollte dies bei der Entwicklung eines Curriculums berücksichtigt werden.

Inwieweit existieren Differenzen in den Perspektiven unterschiedlicher Stakeholdergruppen bzw. Akteure bezüglich der Zukunft des Öko-Kontrollverfahrens?

Bei einer Einordnung der Aussagen der befragten Experten zu den Akteursgruppen (siehe Tabelle 2) fällt auf, dass zwar über die jeweiligen Akteursgruppen generalisierend gesprochen wird, die Meinungen unter Akteuren der jeweiligen Gruppen jedoch selten homogen sind. Differenzen der Perspektiven der unterschiedlichen Gruppen zueinander können insofern selten festgestellt werden. Es werden eher unterschiedliche Vorschläge zu einem Thema oder auch ähnliche Meinungen, unabhängig von den Akteursgruppen geäußert.

Es werden wie folgt zunächst Übereinstimmungen der Akteure zu bestimmten Themen beschrieben und daraufhin die wichtigsten unterschiedlichen Einschätzungen aufgezeigt.

In deutlicher Übereinstimmung erwähnen die befragten Experten eine aus ihrer Sicht zu stark ausgeprägte Heterogenität im Kontrollsystem (siehe auch Kapitel 4.1.2). Lösungsansätze, wie

eine Verstärkung der Risikoorientierung und eine einheitlichere Arbeitsweise auf Länder- und Kontrollstellenebene, werden von den meisten Experten favorisiert. Unterschiede bestehen in der Frage, wie eine Risikoorientierung stärker in das Kontrollverfahren integriert werden kann und wer z.B. Risikobewertungskriterien von Unternehmen verbindlich definieren sollte.

Hinsichtlich einer stärkeren Harmonisierung der Arbeit der zuständigen Behörden wird von den sich hierzu äussernden Experten die Festlegung auf einheitlichere Auslegungen der EU-Öko-Verordnung v.a. im Bereich der Tierhaltung empfohlen.

Auch eine Vereinheitlichung der Qualität der Arbeit der Kontrollstellen wünschen sich die viele Experten. Meist genannte Lösungsvorschläge beziehen sich auf die Verwendung der Kontrollbögen zu Dokumentationszwecken, die Einführung einer Mindestkontrollgebühr und die Einführung eines Systems zur Bewertung von Kontrollstellen ähnlich dem der Stiftung Warentest. Letzteres wird von beiden Vertretern der staatlichen Überwachungsinstitutionen empfohlen.

Die Nutzung von Kontrollbögen zu Dokumentationszwecken wird kontrovers gesehen. Verbandsvertreter und Vertreter der staatlichen Institutionen beurteilen diese als geeignetes Instrument, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Kontrolle zu gewährleisten. Vertreter der Kontrollstellen und ein Kontrolleur hingegen beleuchten ihre Verwendung recht kritisch. Sie sehen die Gefahr, dass durch umfangreiche Kontrollbögen eine „Abhakmentalität“ entstehen kann, die den Blick für Zusammenhänge im Betriebsorganismus erschwert.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit der Akteure, wünschen sich die meisten Experten eine Verbesserung der Zusammenarbeit von zuständigen Behörden und Kontrollstellen, sowie der Kontrollstellen untereinander. Es werden, wie oben näher ausgeführt, mehrere Themenbereiche erwähnt, in denen eine stärkere Zusammenarbeit als sinnvoll betrachtet wird (siehe Tabelle 4).

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. Ein Experte schlägt vor, die Einarbeitung von Neueinsteigern der Struktur dualer Berufsausbildungsgänge anzulehnen. In der Frage nach der Einführung eines allgemein verbindlichen Curriculums, gehen die Ansichten der Experten weit auseinander. Während mehrere hierfür plädieren, betonen andere die Wichtigkeit, die Eintrittsschwelle für die Kontrolleurstätigkeit nicht zu hoch anzusetzen und die Kompetenzentwicklung via „Training-on-the-job“ zu erreichen. Hier zu gemeinsamen Lösungen zu kommen bedarf, wie schon oben erwähnt, eines intensiven Dialoges zwischen den Branchenakteuren.

Spezifische Fortbildungen werden von den meisten Akteuren befürwortet, es differieren die Angaben zu den als besonders wichtig erachteten Fortbildungsthemen. Die meist genannten Bereiche sind Tierhaltung, Buchführung und Verarbeitung. Die fundierte Einarbeitung von Neueinsteigern, z.B. durch erfahrene Kollegen, wird von mehreren Akteuren als wichtig erachtet.

In der Frage der didaktischen Umsetzung der Schulungen fällt auf, dass vor allem von Experten der Kontrollstellen und der Kontrolleure Ansätze genannt werden, so z.B. die Aufbereitung von Spezialthemen in Form von Expertenvorträgen.

Die vorliegende Arbeit zeigt grundsätzliche Übereinstimmungen der Experten bezüglich der Herausforderungen für ein verlässliches Öko-Kontrollsystem auf, welche eine Konzentration der Branche auf die Klärung inhaltlicher Fragen erfordert. Eine empfohlene verstärkte Zusammenarbeit der Akteursgruppen könnte hierfür genutzt werden.

Die Konzeption didaktischer Vorgehensweisen sollte aufgrund differierender Sichtweisen der Stakeholder zumindest gemeinsame Leitlinien berücksichtigen. Eine Einigung auf diese bedarf einer, zuvor schon erwähnten, intensivierten Zusammenarbeit der Akteure.

8 Zusammenfassung

Das deutsche Öko-Kontrollsystem zertifiziert Produkte, deren Herstellungsprozess in Kompatibilität mit den Richtlinien der EU-Ökoverordnung erfolgt. Die Verlässlichkeit dieses Systems ist ausschlaggebend für das Vertrauen der Verbraucher und Produzenten. Die in Deutschland charakteristische Struktur von staatlichen Überwachungsinstitutionen und beliehenen privaten Kontrollstellen stellt, v.a. im Zuge des Wachstums und der Diversifizierung des Marktes ökologisch hergestellter Lebensmittel, Anforderungen an die Verlässlichkeit, die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteursgruppen und die Kompetenz des Kontrollpersonals.

Ziel dieses Arbeitspaketes (AP2) ist es, anhand von Interviews mit Branchenexperten Impulse für den Dialogprozess der Stakeholder und die didaktisch konzeptionelle Arbeit zu gewinnen. Dabei wurde drei zentralen Fragestellungen nachgegangen:

Wie wird das aktuelle Öko-Kontrollverfahren wahrgenommen und bewertet?

Neben der grundsätzlich hohen Zufriedenheit mit der Verlässlichkeit des Kontrollsystems, benennen die befragten Experten als Herausforderungen die Risikoorientierung der Kontrolle sowie die Heterogenität der Arbeit der zuständigen Behörden und die der Kontrollstellen. Weiterhin wird die Zusammenarbeit von zuständigen Behörden und Kontrollstellen von den Experten häufiger als schwierig, die von Kontrollstellen untereinander als zu konkurrenzbetont beschrieben. Die Kontrollkompetenzen der Kontrolleure werden grundsätzlich als gut bewertet.

Wie soll eine moderne und effiziente Öko-Kontrolle in der Zukunft aussehen?

Die befragten Experten beschreiben keine allumfassende Vision einer Öko-Kontrolle der Zukunft sondern nennen vielmehr einzelne Optimierungsvorschläge zu Herausforderungen im derzeitigen Kontrollsystem. Besonders im Vordergrund steht hierbei der Bedarf einer intensivierten Abstimmung der Akteure untereinander. Aus Sicht der Experten betrifft dies vor allem eine Einigung auf anzuwendende Risikobewertungskriterien, die Auslegung der EU-Ökoverordnung v.a. im Bereich Tierhaltung sowie eine Angleichung der Qualität der Arbeit der Kontrollstellen. Im Kompetenzmanagement der Kontrollstellen sollten erfahrene Kontrolleure weiterhin intensiv bei der Einarbeitung von Neueinsteigern eingebunden werden. Insgesamt wird es als wichtig erachtet das individuelle Know-how der Kontrollstellen in eine gemeinsame didaktisch konzeptionelle Arbeit einzubinden.

Inwieweit existieren Differenzen in den Perspektiven unterschiedlicher Stakeholdergruppen bzw. Akteure bezüglich der Zukunft des Öko-Kontrollverfahrens?

Differenzen in den Sichtweisen der Stakeholder bestehen, weniger gruppenbezogen, als vielmehr zwischen einzelnen Akteuren. Tendenziell können übereinstimmende Sichtweisen der jeweiligen Gruppen, über die gesprochen wird, festgestellt werden. Dies trifft z.B. auf den Wunsch nach einer einheitlicheren Auslegung der EU-Ökoverordnung durch die zuständigen Behörden zu.

Themen, wie der Einsatz einheitlicher Kontrollbögen oder die individuelle Verantwortlichkeit der Kontrollstellen für die Gestaltung von Aus- und Fortbildungseinheiten werden kontrovers gesehen. Hier wird ein Bedarf an einem intensiven Dialog zwischen den Akteuren und den Akteursgruppen über ein gemeinsames Vorgehen diesbezüglich deutlich.

Eine erfolgreiche Umsetzung der zahlreichen von den befragten Experten genannten Vorschläge ist nur im Rahmen einer konstruktiven Zusammenarbeit der Akteure möglich. Die Förderung dieser Ebenen der Zusammenarbeit ist ein zentrales Ziel dieses Verbundvorhabens.

9 Literatur- und Quellenverzeichnis

- BOGNER, A. UND MENZ, W. (2009): Das theoriegenerierende Experteninterview - Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A., Littig, B. und Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview: Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. Aufl., 7-30, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- DABBERT, S., LIPPERT, C., ZORN, A. (2010A): Analyse der Kontroll- und Sanktionshäufigkeiten großer Öko-Kontrollstellen in Deutschland. In: Loy, J. und Müller, R. (Hrsg.): Agrar- und Ernährungsmärkte nach dem Boom. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. Band 45, 271-282, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup
- DABBERT, S., LIPPERT, C. UND ZORN, A. (2010B): Die Überwachung der Öko-Kontrolle in Deutschland: ein Ansatzpunkt zur Erhöhung des Verbrauchervertrauens. In: Hambrusch, J., Larchner, M. und Oedel-Wieser, T. (Hrsg.): Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie. Band 19 (1), 71-80, Facultas Verlag, Wien
- DABBERT, S. UND ZORN, A. (2013): Risikobasierte Zertifizierung im ökologischen Landbau: Ableitungen verbesserter Strategien auf der Grundlage der Daten großer deutscher Kontrollstellen (2010-2013), Abschlussbericht 10OE019, Universität Hohenheim (abgerufen am 16.02.2015 unter: orgprints.org/24822)
- DREHSING, T. UND PEHL, T. (2013): Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse: Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. 5. Aufl., Eigenverlag, Marburg
- EICHLER, D. UND MERKENS, H. (2006): Organisationsforschung mit qualitativen Methoden: Erfahrungen aus der Evaluation eines freien Jugendhilfeträgers. In: Flick, U. (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung: Konzepte, Methoden, Umsetzungen. 301-318, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek
- GFRS (2003): Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle nach EU- Verordnung 2092/91 und Erarbeitung von Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Zertifizierungs- und Kontrollsysteme im Bereich des ökologischen Landbaus. Abschlussbericht 02OE215, Gesellschaft für Ressourcenschutz, Göttingen (abgerufen am 16.02.2015 unter: orgprints.org/2495)
- GLÄSER, J. UND LAUDEL, G. (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Aufl., 23-60, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- HUBER, B., MÄDER, R., MEIER, J., NEUENDORFF, J. UND WEBER, H. (2002): Entwicklung eines Anforderungsprofils für Kontrolleure im Rahmen des Kontrollsystems nach der EU- Verordnung 2092/91. Abschlussbericht 02OE381, FiBL, Berlin (abgerufen am 16.02.2015 unter: orgprints.org/1946)
- GAMBELI, D. SOLFANELLI, F. UND ZANOLI, R. (2013): Can the inspection procedures in organic certification be improved? Evidence from a case study in Italy. Vortrag: 133rd EAAE Seminar "Developing Integrated and Reliable Modeling Tools for agricultural and Environmental Policy Analysis", Chiana, Crete, Greece, 15-16.06.2013. (abgerufen am 16.02.2015 unter: orgprints.org/27768)
- JAHN, G., NEUENDORFF, J. SCHULZE, H. UND 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. UND GRUNENBERG, H. (2010): Qualitative Daten computergestützt auswerten: Methoden, Techniken, Software. In: Friebertshäuser, B. (Hrsg.): Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. 3. Aufl., 501-514, Juventa-Verlag, Weinheim
- MAYRING, P. (2003): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 8. Aufl., Beltz Verlag, Weinheim und Basel
- MAYRING, P. UND BRUNNER, E. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Friebertshäuser, B. (Hrsg.): Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. 3. Aufl., 323-334, Juventa-Verlag, Weinheim
- MEUSER, M. UND NAGEL, U. (2011): Experteninterview. In: Bohnsack, R., Marotzki, W. und Meuser, M. (Hrsg.): Hauptbegriffe qualitative Sozialforschung. 3. Aufl., 57-58, Leske + Budrich, Opladen
- NASPETTI, S. UND ZANOLI, R. (2002): Consumers motivations in the purchase of organic food: a means-end approach. British Food Journal, 104 (8), 643-653
- NEUENDORFF, J. (2009): Anpassung des Kontrollverfahrens nach der EG-Öko-Verordnung an die Anforderungen der Kontrollverordnung. Abschlussbericht 06OE143, Gesellschaft für Ressourcenschutz (abgerufen am 16.02.2015 unter: orgprints.org/16029)

- NEUENDORFF, J. UND SPILLER, A. (2009): Die ÖLG-Kontrollstellen-Zulassungsverordnung: Ein Beitrag zum Schutz vor Betrug im Ökolandbau? In: AGRA-EUROPE Nr. 13/11, 28.03.2011, Sonderbeilage, Bonn
- PADEL, S. (HRSG.): (2010): The European Regulatory Framework and its Implementation in Influencing Organic Inspection and Certification Systems in the EU. Abschlussbericht Teilprojekt des CERTCOST EU-Vorhabens, Organic Research Center - Elm Farm, Newbury, U.K. (abgerufen am 16.02.2015 unter: certcost.org/Lib/CERTCOST/Deliverable/D14_D11.pdf)
- STEINKE, I. (2013): Gütekriterien qualitativer Forschung. In: Flick, U., von Kardorff, E., Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung: Ein Handbuch. 10. Aufl., 319-331, Rowohlt Taschenbuch-Verlag, Reinbek,
- WIER, M. UND CALVERLEY, C. (2002): Market potential for organic foods in Europe. In: British Food Journal, 104 (1), 43-62

Verzeichnis zitierter Gesetze und Normen

Öko-Verordnungen

- EG-Öko-BasisVO: EG-Öko-Basisverordnung (EG) Nr.834/2007 vom 28. Juni 2007 und ihre Änderungen (abgerufen am 16.02.2015 unter: www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/OekologischerLandbau/834_2007_EG_Oeko-Basis-VO.html)
- DurchführungsVO (EG) Nr. 889/2008: Durchführungsverordnung (EG) Nr. 889/2008 vom 5. September 2008 (Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle) und ihre Änderungen (abgerufen am 16.02.2015 unter: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/OekologischerLandbau/889_2008_EG_Durchfuehrungsbestimmungen.html)
- DurchführungsVO (EG) Nr. 1235/2008: Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1235/2008 vom 08. Dezember 2008 (Regelung der Einfuhren aus Drittländern) und ihre Änderungen (abgerufen am 16.02.2015 unter: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/OekologischerLandbau/1235_2008_EG%20Drittlandimporte.html)
- Öko-Landbaugesetz (ÖLG): Gesetz zur Durchführung der Rechte der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus, Ausfertigungsdatum 07. Dezember 2008 (abgerufen am 16.02.2015 unter: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/_lg_2009/gesamt.pdf)
- ÖLGKontrollStZuvL: Verordnung über die Zulassung von Kontrollstellen nach dem Öko-Landbaugesetz, Ausfertigungsdatum 07. Mai 2012 (abgerufen am 16.02.2015 unter: http://www.gesetze-im-internet.de/_lgkontrollstzulv/index.html)
- TierSchNutzTV: Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung), Ausfertigungsdatum 25. Oktober 2001 (abgerufen am 16.02.2015 unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/tierschnutztv/gesamt.pdf>)
- AkkStelleG: Gesetz über die Akkreditierungsstelle Ausfertigungsdatum 31. Juli 2009 (abgerufen am 16.02.2015 unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/akkstellleg/gesamt.pdf>)

ISO- Normen

- DIN EN ISO/IEC 17065:2012: Konformitätsbewertung: Anforderungen an Stellen, die Produkte, Prozesse und Dienstleistungen zertifizieren. Beuth Verlag. Berlin
- ISO 19011:2011 : Leitfaden für Audits von Qualitätsmanagement und/oder Umweltsystemen. Beuth Verlag. Berlin

Anhang Leitfaden für die Experteninterviews (AP2):

Status quo

Können Sie mir erläutern, wie Sie das aktuelle deutsche Öko-Kontrollsystem wahrnehmen? (Stärken und Schwächen?)

- Wie schätzen sie dessen Verlässlichkeit ein?
- Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit unter den Akteuren ein?
- Wie schätzen Sie die Kompetenz des Öko-Kontrollpersonals ein?

Vision

Wenn Sie 10 Jahre weiter denken und sich ein zukünftiges deutsches Öko-Kontrollsystem vorstellen:

- Können Sie beschreiben, wie dies idealerweise aussehen würde?
 - Hauptzielsetzung des Kontrollsystems
 - Grundlegende strategische Ausrichtung
 - Wie wird die Verlässlichkeit des Kontrollsystems gewährleistet?
 - Welche Akteure sind beteiligt?
 - Welche Aufgaben haben diese?
 - Wie wird das Kontrollsystem finanziert?
- Kompetenz des Öko-Kontrollpersonals
 - Wie soll die Kompetenz des Kontrollpersonals sichergestellt werden?

Herausforderungen für die Zukunft

Was sind die wichtigsten Herausforderungen im deutschen Öko-Kontrollsystem. Die gemeistert werden müssen, um zukunftsfähig zu bleiben?

- Haben Sie Vorschläge für Lösungswege?
- Wer sollte sich ihrer Einschätzung nach um einen Lösung kümmern?

Was sind die wichtigsten Herausforderungen im Kompetenzmanagement von Öko-Kontrollpersonal?

- Haben Sie Vorschläge für Lösungswege?
- Wer sollte sich ihrer Einschätzung nach um einen Lösung kümmern?

Im Projekt zu bearbeitende Themen/ Aspekte

Wir können in unserem Projekt Maßnahmen zu Kompetenzverbesserung von Öko-Kontrollpersonal unter Einbeziehung von Branchenakteuren entwickeln und in der Praxis erproben (z.B. Schulungskonzepte für Spezialthemen oder Neueinsteiger).

Was wäre aus ihrer Sicht sinnvoll im Rahmen unseres Projektes zu erarbeiten?

- Was wäre notwendig, um eine hohe Akzeptanz der erarbeiteten Inhalte und Konzepte unter den Akteuren zu gewährleisten?

Abschluss

Fehlte Ihnen noch etwas in dieser Befragung? Gibt es noch Dinge, die Sie uns gerne mitteilen möchten?

Vielen Dank für Ihre Teilnahme