

Zur laufenden Diskussion um Kontrollsysteme in der Landwirtschaft
Achim Spiller, Göttingen

Warum hat meine Forderung in einem Meinungsartikel in der FAZ nach einer intensiveren Kontrolle tierhaltender Betriebe so viel Kritik ausgelöst? Zum einen wird der Vorwurf des Generalverdachts geäußert, d. h. der FAZ-Beitrag würde alle Landwirte pauschal angreifen. Dies habe ich weder geschrieben noch so gemeint. Aber es gibt schon einige relativ weit verbreitete Problemlagen in der Tierhaltung, die nicht nur einzelne Betriebe betreffen. So findet Meyer-Hamme in ihrer Dissertation (2016) bei 35 % der großen und 50 % der kleineren untersuchten Schweinemastbetriebe Überbelegungen. Meine Frage ist schon, was dies über die Funktionsfähigkeit der Kontrollsysteme aussagt. Im Interesse aller Landwirte, v.a. derer, die die gesetzlichen Bestimmungen einhalten, sollte es doch liegen, dass bestehende Vorschriften auf allen Betrieben fachgerecht umgesetzt werden.

Ein zweiter Vorwurf als Reaktion auf den Artikel lautet: „Das machen wir doch alles schon“. Ja, es gibt Verbesserungen der Kontrollen in den letzten Jahren. Diese Verbesserungen mussten aber zäh und z. T. gegen landwirtschaftlichen Widerstand erkämpft werden. Die Qualitätssicherungssysteme sind eher unbeliebt, und zwar bei Bio- und bei konventionell wirtschaftenden Betrieben. Und wichtige Punkte wie investigative Audits oder Entwicklung eines modernen Berufsbildes des Zertifizierers fehlen gänzlich. Andere wie Whistleblowing sind hochgradig strittig und werden nicht diskutiert. Es geht mir darum, nicht einfach mehr Kontrollen durchzuführen, sondern die Kontrollsysteme effektiver zu machen. Diese Diskussion wollte ich anstoßen – in einem Meinungsartikel, der wie für dieses Format üblich und notwendig, knapp und pointiert formuliert ist.

Im Folgenden würde ich gerne etwas weiter ausholen, um meine Intention vielleicht noch deutlicher darlegen zu können, als dies im FAZ-Artikel möglich war. Dazu sind im ersten Schritt unterschiedliche Kontrollprobleme zu unterscheiden, die auch unterschiedliche Ansätze verlangen. Es geht um:

1. Betrieblichen Schlendrian und Bürokratieprobleme wie etwa fehlende Papiere, Ohrmarken etc., also um Dokumentation und Formulare.
2. Ein zweites Kontrollproblem sind Tierschutzverletzungen folgend aus persönlichen Problemen, die zu einer Überforderung des Betriebsleiters/der Betriebsleiterin führen. Krankheit, Scheidung, Tod des Partners etc. können zu einer Vernachlässigung von Tieren führen. Bei diesen Fällen kann es in relativ kurzer Zeit zu massiven Tierschutzproblemen kommen, wenn die Situation „aus dem Ruder läuft“.
3. Eine dritte Fallgruppe besteht aus der Verrohung gegenüber Tieren, z. T. auch durch veralteten Umgang mit Tieren. Ein Beispiel sind die unzulässigen Verfahren der Tötung von (nicht-überlebensfähigen?) Ferkeln.
4. Es weitere Fallgruppe sind Überschreitungen von Vorschriften aus ökonomischen Gründen, etwa Überbelegung in Ställen oder bei der Gülleausbringung. Hier werden zum Beispiel am Mastanfang mehr Tiere eingestellt in Erwartung bestimmter Mortalitäten, und wenn diese ausbleiben, ist der Stall überbelegt.
5. Schließlich gibt es kriminelles Vorgehen. Dies ist besonders dann zu erwarten, wenn es große Gewinnmöglichkeiten gibt, z. B. bei der Fälschung von Bio-Lebensmitteln oder der Pferdefleischskandal aufgrund der großen Preisunterschiede. Illegaler Medikamentenhandel wäre ein ähnliche Fallgruppe.

Für diese unterschiedlichen Verstöße und Kontrollprobleme werden spezifische Kontrollansätze benötigt, die in Abbildung 1 zusammengefasst sind. In unseren Forschungsarbeiten zum Thema haben wir dabei herausgearbeitet, dass die erste Fallgruppe für die Reputation der Landwirtschaft die unwichtigste ist. Landwirte fühlen sich bereits jetzt durch große Dokumentationsforderungen unter Druck gesetzt. Kontrollverfahren, die im Wesentlichen nur Papiere prüfen, haben wir als „Checklist-Governance“ kritisiert. Es geht nicht um immer mehr Dokumentation, sondern um das Aufdecken der wirklichen Problemfälle der Fallgruppen 2-5.

Abbildung 1: Kontrollherausforderungen und geeignete Verfahren zur Aufdeckung

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Betrieblicher Schlendrian und Bürokratieprobleme (falsche Papiere, vergessene Ohrmarken) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Bessere technische Systeme, Ausbildung, Prozessmanagement 2. Folgeerscheinungen aus persönlichen Problemen mit Überforderung (Scheidung etc.) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hilfsangebote an die Betroffenen, Druck aus dem sozialen Umfeld, zur Not Hinweise 3. Verrohung gegenüber Tieren/veraltete Vorgehensweisen (z. B. unzulässige Ferkeltötungen) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tierbezogene Schlachtdaten, Transparenz (z. B. Kameras), Whistleblowing 4. Nicht-Einhaltung von Vorschriften aus ökonomischen Gründen (z. B. Überbelegung) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Unangekündigte Audits – Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit 5. Kriminelles Vorgehen (z. B. Bio-Betrüger) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Investigative Audits, Schwerpunkt-Task-Force zur Aufdeckung von Großrisiken, Laborkontrollen der Produkte, Whistleblowing |
|--|

Für eine wirksame Kontrolle und eine Konzentration auf die zentralen Herausforderungen brauchen wir nach meiner Einschätzung besser ausgebildete Kontrolleure, mehr Zeit für die Audits vor Ort und weitere Verbesserungen im System. Kontrolleure bzw. Zertifizierer haben eine wichtige Funktion in der Agrar- und Ernährungswirtschaft zur Wiederherstellung des „Systemvertrauens“. Im Vergleich zu Wirtschaftsprüfern gibt es aber keine spezifische Ausbildung für den Beruf des Zertifizierers, sondern nur Lehrgänge. Bei Wirtschaftsprüfern gibt es dutzende Lehrstühle für dieses Fach an deutschen Universitäten, die sich mit der Verbesserung von Systemen und Anforderungen beschäftigen. Für Zertifizierung bzw. Lebensmittelqualitätssicherung gibt es kein einschlägiges Studium, das sowohl Fach- als auch prüfungsbezogene Sozialkompetenzen vermittelt. Eine vertiefte Spezialausbildung würde auch zur Entwicklung eines berufständischen Prüfungsethos (Selbstverständnis, Normen, Kultur) führen. Die Prüfungen würden zwar auch teurer werden, aber dafür zielgerichteter. Gut ausgebildete Prüfer werden zum Beispiel besser in der Lage sein, „lässliche“ Dokumentationsfehler sicher von Betrugsversuchen zu unterscheiden.

Ein wichtiger Punkt für bessere Kontrollen ist die unangekündigte, konsequent risikoorientierte Durchführung, wie es sie z. B. beim Label des Deutschen Tierschutzbundes und teilweise in der Offizialkontrolle gibt. Das Problem dürfte hier wohl eher sein, dass das unangekündigte Auftauchen von Kontrolleuren Stress für die Landwirte verursacht. Das ist gut nachvollziehbar. Aber Tierhaltung bedeutet den Umgang mit schutzbedürftigen Lebewesen und ist eine große gesellschaftliche Verantwortung.

Kriminelle Vorgehensweisen im größeren Stil, die besonders dann wahrscheinlich sind, wenn es hohe Gewinnchancen bei Betrug gibt, lassen sich durch klassische Audits vor Ort kaum entdecken. Auf EU-Ebene gibt es daher große Diskussionen zu Food-Frauds. Auch im Bio-Bereich wird diskutiert, wie man zielgerichtete Betrüger entdecken kann. Im föderalen

deutschen System ist es nicht einfach, übergreifende Task Forces aufzubauen. Auch in den Zertifizierungssystemen sollte man überlegen, wie man hier Spezialisten für investigative Audits einrichtet. Solche Task-Forces, wie es sie in einigen Bundesländern schon gibt, sollten ausgebaut werden. Hier kann auch Whistleblowing wichtig sein.

Wie in dem FAZ-Artikel geschrieben, geht es mir also nicht um mehr Kontrollen, sondern um zielgerichtetere Verfahren (s. Abb. 1). Diese Diskussion wollte ich gerne anstoßen, sie ist aber zum Teil untergegangen in der Wahrnehmung, dass es mir um einen Angriff auf die gesamte Tierhaltung gehen würde. Möglicherweise liegt das auch daran, dass der Beitrag drei sehr vorbelastete Tabu-Themen berührt:

Whistleblowing: Im Kartellrecht, in der Steuerfahndung, bei Wikileaks, bestimmte Problemlagen lassen sich kaum aufdecken, wenn hier nicht Hinweise aus dem sozialen Umfeld kommen. Auch bei der Tierhaltung trifft dies z. B. auf einen rohen Umgang mit den Tieren im Alltag zu, der durch Prüfungen nicht entdeckt werden kann. Gedacht ist beim Whistleblowing an Mitarbeiter oder Berufskollegen, die mitbekommen, dass es auf einem Betrieb zu massiven Tierschutzproblemen kommt und die keine Möglichkeit sehen, auf anderem Wege Abhilfe zu schaffen. Das LAVES in Niedersachsen und QS eröffnen zum Beispiel bereits jetzt solche Möglichkeiten zur anonymen Meldung. Die heftigen Reaktionen auf gerade diesen Teil meines Aufsatzes zeigen aber, dass dieses Vorgehen im Berufsstand nicht anerkannt ist. Ist es aber wirklich sinnvoll, dass alle Landwirte am Ende darunter leiden, wenn hier einzelne sich nicht an die Regeln halten? Sehr wohl sollte aber überlegt werden, wo Hinweise denn am Besten landen. Es geht nicht immer um den Staatsanwalt. Und die Prüfungsinstitutionen müssen Erfahrungen darin entwickeln, Vorwürfe einer schnellen unvoreingenommenen Prüfung zu unterziehen und Falschinformationen möglichst „schonend“ für betroffenen Landwirte auszusortieren.

Stalleinbrüche: Ein auch juristisch schwieriges Thema. Stalleinbrüche betreffen die Privatsphäre und belasten verständlicherweise die Familien der Landwirte. In der Gesellschaft ist die Einstellung dazu aber teilweise anders, weil viele Menschen nicht sehen, wie bestimmte Probleme anders aufgedeckt werden könnten. Es ist daher im ureigenen Interesse der Landwirtschaft, Kontrollverfahren und Transparenz so weiter zu entwickeln, dass Stalleinbrüche keine öffentliche Legitimation mehr haben. Auf welchem Weg würden denn die Kritiker meines Beitrags sicherstellen, dass das Ferkelerschlagen „über die Kante“ nicht mehr vorkommt? Wie hätte denn das brutale Vorgehen einiger Fängergruppen beim Ausstallen von Geflügel anders aufgedeckt werden können, wenn nicht durch verdeckte Aufnahmen? Hier ein Vorschlag: Die Geflügelhalter hängen selber Kameras im Stall auf und stellen die kompletten Videos aller Ausstallungen den Zertifizierern für Stichproben zur Verfügung. Mit solchen Initiativen würde Stalleinbrüchen die Legitimation entzogen.

Akzeptanz bestimmter Verfahren in der Tierhaltung: Zum Schluss des FAZ-Beitrages versuche ich anzudeuten, dass Medienprobleme auch dadurch entstehen, dass bestimmte Verfahren der Tierhaltung wie Kastenstand/Ferkelschutzkorb nicht „zeigbar“ sind. Hier haben wir ganz aktuelle Forschungsergebnisse vorliegen, die darauf hinweisen, dass die Bevölkerung mehrheitlich den Ferkelschutzkorb auch dann schrecklich findet, wenn man ihr erklärt, dass dadurch Ferkel geschützt werden sollen. Die Bürger fordern Innovationen, die Schutz von Sau und Ferkeln gleichermaßen ermöglichen.

Zielrichtung meines Positionspapiers ist insgesamt die Frage, wie die Tierhaltung verloren gegangenes Vertrauen zurückgewinnen kann, durch bessere Kontrollsysteme im weiteren Sinne. Der in dem FAZ-Artikel in der Überschrift genutzte Begriff „härter“ war unglücklich, besser wäre „effektiver und effizienter“ gewesen. Für eine solche Weiterentwicklung brauchen wir aber eine offene Diskussion über neue Ansätze, auch über ethisch schwierige Themen wie Whistleblowing. Ich fand es auf jeden Fall gut, dass mehr als 300 Studierende und Landwirte am Montag meiner Einladung zu einer Diskussion gefolgt sind und dass wir, nachdem der Rauch sich etwas verzogen hatte, über Inhalte streiten konnten. Diese Diskussion will ich auch gerne mit unserer Fachschaft fortsetzen.