

Eigenverantwortung oder Selbstlüge: Möglichkeiten und Grenzen von Selbstevaluierungssystemen

E. SCHMID

Es ist mir eine besondere Ehre, hier und heute, quasi bei der Startveranstaltung zur Umsetzung des Selbstevaluierungssystems im Tierschutz in Österreich, über unsere Erfahrungen mit diesen Systemen zu berichten. Dabei ist es mir ein persönliches Anliegen, allen, die zum Gelingen dieses Projektes beigetragen haben und noch beitragen werden, recht herzlich zu danken. Ich sehe in der Zuhörerschaft sehr viele bekannte Gesichter, bei denen ich mich eigentlich einzeln bedanken müsste, „alte“ Weggefährten, teilweise noch aus Zeiten der Artikel 15a BVG-Vereinbarung zur Vereinheitlichung des Tierschutzes im Jahre 1992. Wir befinden uns hier in Raumberg-Gumpenstein, also auf tierschutzgeschichtsträchtigen Boden. Die Arbeitsgruppe-Nutztierschutz hat als „gemischte Raubtiernummer“ unter souveräner Leitung vom Kollegen Hausleitner einen wesentlichen Beitrag zum Gelingen dieses Projektes geleistet. Wir haben uns in einem wirklichen Partizipationsprozess zusammengerauft, es wurde viel - teilweise endlos - diskutiert. Nicht zuletzt deshalb bin ich voll und ganz davon überzeugt, dass das System der Selbstevaluierung praxistauglich ist. Es hat sich bei uns in Vorarlberg, also bei den kritischen Alemannen, sehr bewährt.

Die folgende Präsentation soll keine simple Werbeveranstaltung werden, gerade weil mir das Produkt so am Herzen liegt, möchte ich auch auf seine Gefahren und Grenzen hinweisen und damit einen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung leisten.

Zuerst möchte ich sie doch mit einigen Prinzipien der Selbstevaluierung bekannt machen, dann über unsere Erfahrung in der praktischen Anwendung berichten. Daraus ergibt sich klar, was die Selbstevaluierung leisten kann, was sie aber

auch nicht kann. Ich möchte über die Voraussetzungen und Bedingungen referieren und ihnen letztlich Empfehlungen für die erfolgreiche Anwendung von Selbstevaluierungssystemen geben.

Das Prinzip der Selbstevaluierung besteht im Wesentlichen auf einer Eigenbeurteilung und einer Selbstdeklaration. Der Betroffene (Bürger, Unternehmer, Normunterworfenen) gibt gegenüber der Öffentlichkeit oder zuständigen Behörde eine Erklärung ab. Als Beispiel möchte ich die Steuererklärung erwähnen. Aber genauso wie das Finanzamt ihre Steuererklärung nicht einfach so „bare Münze“ akzeptieren wird, braucht es auch bei der Selbstdeklaration eine stichprobenmäßige Überprüfung des Wahrheitsgehaltes. Genauso wie sich die Finanzbeamten eher auf die größeren oder auf die auffällig zappelnden oder sich tot stellenden Fische konzentrieren werden, so sollte auch bei der Selbstevaluierung unbedingt das Prinzip der Plausibilitätsprüfung und Risikobasierung angewendet werden. Jedenfalls muss das System letztendlich einen hohen Grad an Verbindlichkeit haben, bei Unregelmäßigkeiten müssen Konsequenzen folgen. Das Prinzip der Selbstevaluierung deckt sich sehr gut mit den neuen Ansätzen der Verwaltungsreform, wonach die staatlichen Eingriffe durch erhöhte Eigenverantwortung des Bürgers zurückgeschraubt werden können. Damit kann eine klassische win-win-Situation ohne Sicherheits- und Qualitätsverlust entstehen.

Wir haben die Selbstevaluierung im Bereich der Milchhygiene und des Tierschutzes seit dem Jahr 2000 in der Überprüfung der Rinderhaltungsbetriebe eingesetzt. Für unsere ca. 2500 Betriebe haben wir nach dem Muster der Selbstevaluierung nach der Milchhygiene-Verordnung (entwickelt vom Kollegen Dr. van

der Emde) eine Checkliste und ein ausführliches Handbuch entwickelt. Unsere Tiergesundheitsdienst-Tierärzte besuchen jährlich zweimal alle Betriebe. Im Rahmen dieser Betriebserhebungen haben sie dabei ein kurzes Protokoll erstellt und die Angaben der Landwirte auf Plausibilität geprüft. In diesem „Kurzprotokoll“ wurden neben Fragen zur Tierhaltung auch andere Kriterien abgefragt, zentral erfasst und dokumentiert. Für Auslauftage über der gesetzlichen Norm, Zellzahlwerte unter der gesetzlichen Norm und dokumentierte tiermehlfreie Fütterung wurden Förderungsgelder ausbezahlt, was die Akzeptanz der gesamten Aktion natürlich sehr verbessert hat.

Trotzdem hat es zu Beginn, besonders von der Funktionsebene, Bedenken, Befürchtungen und Berührungängste gegeben. Auf der anderen Seite waren die Landwirte mit ganz wenigen Ausnahmen sehr ehrlich und selbstkritisch. Die ersten Auswertungen zeigten eine klassische „Normalverteilung“, die Problembereiche waren von Anfang an klar und deutlich: In der Anbindehaltung zeigten sich Probleme in der Standlänge und vor allem in der Standbreite. Im Bereich Medikamentenanwendung gab es zuerst gravierende Mängel bei den Aufzeichnungen und den Dokumentationen, sowohl seitens der Landwirte, aber auch bei den Tierärzten. Der Tiergesundheitsdienst war mit einem wirklich anspruchsvollen Ausbildungs- und Schulungsprogramm für Landwirte und Tierärzte herausgefordert.

Selbstverständlich haben wir das System laufend angepasst und weiter entwickelt. Dadurch konnten sowohl die Bereiche Vertrauen, als auch Sicherheit in Richtung Notwendigkeit und Schaffung gefestigt werden. Dadurch ist ein richtiger „Klimawandel“ zwischen allen Beteiligten

Autor: Landesveterinärdirektor Dr. Erik SCHMID, Amt d. Vorarlberger Landesregierung, Römerstr. 15, A-6901 BREGENZ, e-mail: erik.schmid@vorarlberg.at

ten entstanden. Heute spricht man gerne von Fairness im Umgang miteinander und meint dabei nichts anderes, als die biblische Gerechtigkeit. Dabei darf die Bedeutung von Kleinigkeiten nicht unterschätzt werden. So hat z.B. die Unterschrift von Landwirt und Tierarzt die Verbindlichkeit der ganzen Angelegenheit sehr verstärkt. Außerdem hat sich gezeigt, dass die Selbstevaluierung eine perfekte Informationsschiene zur Vermittlung wichtiger Botschaften an alle Betroffenen ist. Viele Dinge und Anforderungen wurden damit letztlich als Selbstverständlichkeiten akzeptiert und auch umgesetzt.

Mit der flächendeckenden und der verständlichen Information ist das Hauptpotential der Selbstevaluierung genannt. Sie schafft dadurch ein Problembewusstsein und ermöglicht dem Betroffenen durch einen direkten Soll-Ist-Vergleich eine Standortbestimmung. Im Sinne eines „Benchmarking“ ist ein verbindlicher Vergleich mit den gesetzlichen Normen, aber auch mit seinen Nachbarbetrieben möglich. Das gibt Orientierung und kann als Planungshilfe für notwendige strategische Entscheidungen im Betrieb sehr nützlich sein. Die Auflistung der Bereiche und Aufgaben, wo Verbesserungen notwendig sind, bringt zusammen mit der Gewichtung des dafür notwendigen Aufwandes und der zu erzielenden Tierschutzverbesserung eine nachvollziehbare und betriebswirtschaftlich begründete Prioritätenliste (Hitliste der Todo's). Das dadurch gestärkte Selbstbewusstsein gibt in Verbindung mit betrieblicher Sicherheit neues Selbstvertrauen.

Es gibt aber auch Grenzen der Selbstevaluierung. Keinesfalls kann sie dabei behilflich sein, bestehende Anforderungen oder gesetzliche Mindestnormen zu senken bzw. Auflagen zu erleichtern. Sie kann auch nicht dazu dienen, die Transparenz überflüssig zu machen, oder gar die behördliche Kontrolle zu ersetzen. Keinesfalls darf sie dazu missbraucht werden, Konsequenzen oder Folgen von Leistungsverweigerern fernzuhalten, da dies auf die „ordentlichen“ Betriebe äußerst demotivierend wirken würde. Aus der Selbstevaluierung können auch keine Ansprüche oder Rechte abgeleitet werden, genauso wenig können Vorteile garantiert werden. Realistischerweise kön-

nen auch keine Enttäuschungen oder Rückschläge sicher ausgeschlossen werden. Sie ist nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine reale, Erfolg versprechende Option.

Eine Grundvoraussetzung für das Gelingen von Selbstevaluierung sind grundsätzlich ehrliche Absichten von allen Beteiligten und ein grundsätzlich offener, partizipativer Prozess. Ohne gute Kommunikationsmöglichkeiten und Einrichtungen ist der Prozess zum Scheitern verurteilt. Eine weitere Grundvoraussetzung und damit Grundidee des Systems besteht darin, dass die gesamte Sachlage (meist komplizierte Gesetzestexte) in verständlicher Form und nachvollziehbar dargestellt wird. Ein positiver Prüfvermerk als Endbeurteilung der Selbstevaluierung motiviert ungemein und kann aber noch durch eine zusätzliche Förderung verstärkt werden. Auf der anderen Seite sind klare Verbesserungsaufträge durch die zuständige Behörde für jene Betriebe notwendig, die die Voraussetzungen für einen positiven Prüfvermerk (noch) nicht erfüllen. Zur Vermeidung unnötiger Rückschläge und Frustrationen sollten aber unbedingt erreichbare Ziele und praktikable Umsetzungen ins Auge gefasst werden. Auch hier gilt die Formel, nach der sich der Frustrationsgrad aus der Summe der Erwartungshaltungen minus der Realität errechnet.

Als weitere Bedingung sei die Plausibilitätsprüfung der Angaben genannt. Genauso wie ein Schüler sich erwarten darf, dass seine brav gemachte Hausaufgabe auch angeschaut wird, so muss auch die Selbstevaluierung von der zuständigen Organisation bzw. Behörde zumindest zur Kenntnis genommen werden. Der Betroffene sollte sich auch darauf verlassen können, dass seine geprüften Angaben als Basis für eine risikobasierte Stichprobenkontrolle herangezogen werden. Selbstverständlich muss das Selbstevaluierungssystem sowohl durch eine interne, als auch durch eine externe Kontrolle abgesichert bzw. überprüft werden. Die Kombination von risikobasierter Stichprobe, interner und externer Kontrollen muss den Betroffenen die Gewissheit geben, dass eine ehrliche Selbstevaluierung insofern von Vorteil ist, als dass die Wahrscheinlichkeit einer zusätzlichen Kontrolle verringert, und jene ei-

ner Beanstandung nahezu ausgeschlossen ist.

Ebenfalls muss sichergestellt sein, dass bei festgestellten Mängeln keine Kriminalisierung erfolgt. Es muss die Chance einer Nachbesserung innerhalb einer zumutbaren Frist bestehen. Auf der anderen Seite müssen aber auch jene Betriebe, die sich beharrlich weigern, die notwendigen Verbesserungen zu machen, mit eindeutigen und konsequenten Maßnahmen durch die Behörde zu rechnen haben. Die transparente Darstellung und Dokumentation des gesamten Prozesses ist für die Glaubwürdigkeit des gesamten Systems von entscheidender Bedeutung.

Als wichtigste Empfehlung aus den bisherigen Erfahrungen lässt sich ableiten, dass alle Beteiligten und Betroffenen in den Prozess einzubinden sind. Man sollte sich auch sehr viel Zeit für die Ausarbeitung der Unterlagen nehmen, um klare und verständliche Aussagen bzw. Fragen zu formulieren. Letztlich dürfen so gut wie keine Interpretationsspielräume übrig bleiben. Unklarheiten und Bagatellen sollte man eher weglassen, als ad infinitum auszujudizieren. Die zweite unbedingte Empfehlung, um nicht zu sagen Forderung ist, dass die Berater nie zu Kontrollorganen werden dürfen. Damit wäre das grundsätzlich notwendige Vertrauensverhältnis schwer gestört und in Richtung Anzeige oder Denunziation verkehrt. Es ist natürlich eine Selbstverständlichkeit, dass alle Empfehlungen und Bedingungen auch ausführlich kommuniziert und in die ebenfalls notwendigen Unterlagen eingebaut werden müssen.

Die weiteren Empfehlungen gehen schon in Richtung Optionen und Kooperationen. Die Selbstevaluierung sollte als Auszeichnungs- und Belohnungssystem aufgebaut und angewendet werden. Dadurch ist eine Verbindung zu regionaler Markenpolitik mit den entsprechenden Entwicklungs- und Förderpotentialen möglich. Durch ein freiwillig höheres Niveau kann man sich durch die Selbstevaluierung von der gesetzlichen Mindestnorm abgrenzen und Zusatznutzen vermitteln und lukrieren. Dieser kann z.B. in wirtschaftlichen Vorteilen durch verbesserte Leistung und geringere Ausfälle bestehen. Andererseits kann auch die

Sicherheit erhöht werden, dass man für eine zukünftige Verschärfung bzw. Erhöhung der Standards bereits gut gerüstet ist bzw. noch Spielraum hat. Als unbedingte Empfehlung soll auch noch darauf hingewiesen werden, dass die einzelnen Kriterien immer wieder mit wechselnden Schwerpunkten versehen werden sollten. Die Fülle der Anforderungen kann unmöglich zur Gänze in kurzer Zeit erfüllt werden; hier muss man sich der portionierten Elefantentechnik bedienen. Aus diesen Überlegungen ergeben sich einige wirkliche Ko-Kriterien. Absolut unverträglich sind unklare oder gar nicht vereinbarte Anforderungen, die als klarer Vertrauensmissbrauch interpretiert werden müssen. Ebenso kontraproduktiv und das System gefährdend sind mangelnde Einschulungen oder Informationen. Absolut unglaubwürdig und damit geradezu selbstmörderisch sind Beanstandungsraten in der Nähe des Nullwertes, „Alles Paletti“ ist nicht einmal mehr als politischer Slogan vermittelbar. Auf der anderen Seite müssen Bagatellbeanstandungen unbedingt verhindert werden, da sie die Betroffenen frustrieren und in der Öffentlichkeit ein falsch negatives Bild erzeugen. Ebenso zu vermeiden ist die Überfrachtung des Systems. Man sollte sich auf wenige, dafür aber klare Kriterien konzentrieren. Absolut tödlich, wie bereits erwähnt, sind fehlende Sank-

tionen gegenüber Betrieben, die die Bedingungen trotz ausreichender Frist zur Nachbesserung und den behördlichen Auftrag nicht erfüllen.

Die Bedeutung einer perfekten Kommunikation kann nicht genug hervorgehoben werden. Kommunikation ist eine Führungsaufgabe und keine Einbahnstraße. Das Verständnis der Betroffenen muss dauernd rückgefragt werden. Wenn Inhalte unklar sind, dann sind sie ungültig, das hat uns ein anerkannter EU-Rechtler bei einer Fortbildungsveranstaltung für Amtstierärzte als Grundsatz des gesamten EU-Rechtes erklärt! Wir haben aus den Rückmeldungen aber auch sehr viele Verbesserungsvorschläge für die laufende Adaptierung des Systems bekommen. So haben wir bei den Standmaßen von einer komplizierten Formel auf eine leicht verständliche Tabelle umgestellt. Daneben haben sich die Bestätigungen der Lieferanten für die Tiermehlfreiheit des gelieferten Futtermittels sehr bewährt. Wir waren bei unserem BSE-Fall sehr dankbar dafür, dass wir auf diese Dokumentation zurückgreifen konnten. Dieses System könnte für die GVO-Freiheit genauso gut angewendet werden. Als jüngstes Beispiel möchte ich darauf verweisen, dass sich nahezu 100 % der Landwirte freiwillig dazu verpflichtet haben, das Enthornen der Kälber nur mit Betäubung durchzuführen. Durch solche

Beispiele wird die behördliche Kontrolle enorm erleichtert. Sie bietet auch Spielraum und Absicherung für zukünftige Leistungsabgeltungen für die Landwirtschaft, besonders wenn zwischen höherer Produktqualität und Region ein sicherer Bezug hergestellt werden kann.

Zusammenfassend möchte ich festhalten,

- dass die Selbstevaluierung ein äußerst erprobtes System darstellt.
- Sie liegt insofern vollkommen im Trend, als sie auf Eigenverantwortung setzt.
- Dadurch trägt sie wesentlich zur Verwaltungsvereinfachung bei.
- Die Selbstevaluierung bietet die Basis für die Entwicklung des risikobasierten integrierten Kontrollplanes, der für das Jahr 2007 auf dem Programm steht.
- Sie stellt eine wesentliche Voraussetzung für die absolut notwendige Umstellung der Verwaltung auf Wirkungsorientierung dar.
- Darüber hinaus hat sie sich für Systeme wie Qualitätssicherung und gute Herstellungspraxis, als tauglich erwiesen.
- Mit all diesen Effekten beweisen sich Selbstevaluierungssysteme als praktikable Möglichkeiten zur Stärkung des regionalen Selbstbewusstseins und als Gegenstrategie zur Globalisierung.