

Die Kontrollstelle im Spannungsfeld zwischen Vorgabe und Realität

M. GRILL

I Vorstellung

Vorstellung der eigenen Person:

Gf der AgroVet, Tierarzt, Landwirt

Vorstellung der AgroVet:

AgroVet Lebens- und Umweltqualität Sicherungs GmbH

Standorte:

Landwirtschaftlich tierärztlicher Bereich, 8990 Bad Aussee, Sommersbergseestraße 3

Landwirtschaftlich biotechnologischer Bereich: 2202 Enzersfeld, Königsbrunnerstraße 8

Geschäftsbereiche:

Zertifizierung und Inspektionen in den Bereichen:

- Tierhaltung - Tierschutz
- Individuelle QS Programme
- Gentechnikfreiheit
- Rindfleischetikettierung
- HACCP Überwachung
- Mengenflusskontrollen
- Hygieneüberwachung
- AMA Gütesiegel
- DV Gütesiegel
- Veterinärmedizin

II Problemstellung mit Fallbeispiel

Einführung in die Thematik anhand eines Beispiels aus der Praxis.

Im folgenden wird - neben der Beschreibung allgemeiner Punkte - vor allem auf die Situation und den Kontrollbereich des landwirtschaftlichen Betriebes mit Schwerpunktbereich Tierhaltung eingegangen.

III Daraus sich ergebende grundlegende Fragen:

- 1 „Wer, was“ ist eine Kontrollstelle?

- 2 Was sind die Aufgabengebiete privater Kontrollstellen?
- 3 Was sind die Anforderungen an eine Kontrollstelle?
- 4 Wer sind die Kunden?
- 5 Was wollen die Kunden?
- 6 Wird eine Kontrollstelle kontrolliert?
- 7 Wer ist Kontrollorgan, wie wird die Kontrolle durchgeführt?

Ad 1.) „Wer, was“ ist eine Kontrollstelle?

Die Struktur einer Kontrollstelle muss im Sinne des Akkreditierungsgesetzes so sein, dass sie unabhängig, unparteiisch und integer ist. Dafür wird oft die Form einer Gesellschaft angenommen; daneben wird aber auch die Form eines eigens gegründeten Vereines gewählt, welcher den Vereinszweck der Kontrolltätigkeit hat.

Die Gesellschafter (Mitglieder) in den österreichischen Kontrollstellen sind neben einigen privaten Personen und Firmen mehrheitlich Vereine, Kammern, Verbände oder ähnliches.

Um zu vermeiden, dass zum Beispiel ein Verein mit einschlägigen Interessen im Bereich des Tierschutzes selbst seine Richtlinien kontrolliert, muss eine unabhängige(r) Organisation (Gesellschaft, Verein, ...) gegründet werden, welche(r) mit unabhängigen Mitarbeitern bzw. eigenem Geschäftsführer ausgestattet ist. Das heißt, der Obmann des obigen Vereines könnte nicht gleichzeitig Geschäftsführer der Kontrollstelle sein.

Nur so kann eine Eigenständigkeit gewährleistet werden.

Ad 2.) Was sind die Aufgabengebiete von Kontrollstellen?

Kontrollstellen können grundsätzlich im Bereich ihrer Fachkompetenz und Zulas-

sung sämtliche gewünschten Kontroll-, Überwachungs- und Prüftätigkeiten ausführen.

Neben der Kontrolle von gesetzlichen Vorgaben, welche von amtlichen Organen nach einem eigenen Schema überprüft werden, ist die Kontrolle von projektspezifischen Richtlinien das eigentliche Aufgabengebiet einer Kontrollstelle.

Je nach Auftrag kann hier die Kontrollfrequenz, der Kontrollumfang und auch eine allfällige Beprobung individuell abgestimmt werden.

Richtlinien von QS-Programmen liegen in der Regel vom Anforderungsprofil über den gesetzlichen Vorgaben, mindestens jedoch gleichauf. In der Kontrolle von solchen Programmen wird somit nicht nur die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben geprüft, sondern auch die Vorgaben des jeweiligen Programmes. Ein Prüf- oder Überwachungsbericht entspricht jedoch keinem amtlichen Bescheid.

Für all diese Tätigkeiten muss die Kontrollstelle auch die volle Haftung übernehmen.

In der Kontrolle unterscheidet man nun im Wesentlichen eine Inspektion und eine Zertifizierung.

Inspektionen: Von Kunden in Auftrag gegeben zur Feststellung des Ist-Zustandes eines Betriebes, eines Verfahrens oder eines Produktes. Die Kontrollorgane erheben die Daten, die Kontrollstelle prüft diese, die Ergebnisse werden an den Auftraggeber weitergeleitet.

Wichtig ist hier, dass es meist zu *keiner Sanktionierung* (mögliche Konsequenzen infolge der Feststellung von Mängeln in Form von Abmahnungen, Pönalen, Nachkontrollen oder Ausschlüssen) durch die Kontrollstelle kommt, dies liegt im Einflussbereich des Auftraggebers oder Programmbetreibers.

Zertifizierung: Hier wird nicht nur obiges geprüft und kontrolliert, sondern auch *die gesamte Sanktionierung übernommen*. Es hat der Auftraggeber keine Möglichkeit der Einflussnahme. Als Beispiel könnte man hier einen Fleischverarbeitungsbetrieb nehmen, welcher ein eigenes Qualitätsprogramm betreibt und dieses auch entsprechend bewirbt. Von seinen Lieferanten, den Bauern, verlangt dieser Betrieb ein jährlich zu erneuerndes Zertifikat, welches die Einhaltung der Richtlinien bestätigt sowie diesen gestattet in besagtes Qualitätsprogramm zu liefern. Um dem Vorwurf einer Einflussnahme oder mangelhaften Kontrolle zu entgehen, wird die gesamte Kontrolle und Sanktionierung ausgelagert.

Auftraggeber für die Kontrolle ist somit nicht der Verarbeitungsbetrieb sondern der Landwirt, welcher ein anerkanntes Zertifikat benötigt, um an diesen Betrieb bzw. in dieses Qualitätsprogramm liefern zu können.

Ad 3.) Was sind die Anforderungen an eine Kontrollstelle?

Allgemeine Anforderungen:

- Fachliche Qualifikation
- Allgemeine Unabhängigkeit - Unparteilichkeit
- Wirtschaftliche Unabhängigkeit
- Integrität
- Vertraulichkeit

Diverse Zulassungen:

- Qualitätsprogrammbetreiber:
 - Öffentlich (zB. AMA, Kammern, etc.)
 - Privat (Verarbeitungs-/Vermarktungsbetriebe)
- Akzeptanz durch den Auftraggeber
- Behördlich – andere Bereiche (Lebensmittel, etc.)

Akkreditierung / Normen:

Akkreditierungsgesetz AkkG, Bgbl. 163/1992 vom 4.8.92

- ÖNORM EN 45004: Allgemeine Kriterien für den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen.

- ÖNORM EN 45011: Allgemeine Anforderungen an Stellen, die Produktzertifizierungssysteme betreiben.

Ad 4.) Wer sind die Kunden?

Zu den Kunden einer Kontrollstelle im Bereich der Tierhaltung gehören neben den Produzenten auch Erzeugerverbände, Betreiber von Qualitätsprogrammen wie Schlachtbetriebe, Verarbeitungsbetriebe und Handelsbetriebe aber auch öffentliche Institutionen, Kammern oder die AMA.

Ad 5.) Was wollen die Kunden?

Sie brauchen vor allem eine Absicherung, um ihren Kunden wiederum das nötige Vertrauen in das gekaufte Produkt zu geben.

Umfangreiche Marketing- und Werbemaßnahmen im Verkauf infolge einer(r) verstärkt wahrnehmbare(n) Sensibilisierung auf Konsumentenseite (Medikamente, Tierschutz, Herkunft) fordern, dass dieses „erworbene“ Vertrauen durch eine entsprechende Kontrolle bestätigt wird. Auftretende vermeintliche oder tatsächliche Skandale stören nachträglich und massiv dieses Verhältnis.

Der Handel bzw. die Verarbeiter oder Qualitätsprogrammbetreiber verlangen vom Erzeuger, dass das angekaufte Produkt gewissen Qualitätsvorgaben entspricht. Das gleiche verlangt der Konsument vom Handel bzw. Qualitätsprogrammbetreiber. Wie schon erwähnt, haftet hier auch die Kontrollstelle für die Richtigkeit der Überprüfung oder Zertifizierung.

Einverlangte Sicherheiten:

Landwirt < Verarbeitung / Handel < Konsument

Für die Kontrollstelle ergibt sich daher, dass wir vordergründig nicht nur dem Auftraggeber gegenüber verpflichtet sind sondern allen nachgelagerten Bereichen ebenso. Von der Kontrollstelle wird einverlangt, dass die Kontrollergebnisse korrekt und verlässlich sind.

Würde eine Kontrollstelle sozusagen nur Persilscheine ausstellen, so ergäbe sich daraus, dass es neben rechtlichen Konsequenzen auch zu einer fehlenden Akzeptanz bzw. zu berechtigten Beschwerden der nachgelagerten Parteien kommt.

Um zu vermeiden, dass Kontrollstellen solche „Gefälligkeitsgutachten“ ausstel-

len, gibt es Gesetze, Normen und Zulassungen, in denen klare Vorgaben für den standardisierten Betrieb einer Kontrollstelle festgelegt sind.

Ad 6.) Wird eine Kontrollstelle kontrolliert?

Neben den vorgeschriebenen Audits im Rahmen einer Akkreditierung (Zuständigkeit Akkreditierungsstelle des Wirtschaftsministeriums lt. Akkreditierungsgesetz, AkkG; mindestens alle fünf Jahre, grundsätzlich kürzere Intervalle möglich bzw. bei Vorliegen wichtiger Gründe jederzeit, durch Sachverständige der Akkreditierungsstelle) können auch von einer öffentlichen oder privaten Zulassungsstelle oder vom Auftraggeber (Betreiber eines QS-Programmes) Audits in Zusammenhang mit einer Auftragserteilung einverlangt werden.

Daneben muss auch ein Lenkungsgremium eingerichtet sein (AkkG), welches sich mit der Festlegung der Geschäftspolitik, der Aufsicht über deren Umsetzung und der Aufsicht über die Gebarung der Kontrollstelle beschäftigt. Darin sind üblicherweise Vertreter der Kontrollstelle (Gf, QM), der Erzeuger, der Abnehmer, eventuell sogar der Konsumenten oder/und auch von Laboratorien sowie andere Sachverständige eingebunden.

Ad 7.) Wer ist Kontrollorgan, wie wird die Kontrolle durchgeführt?

Sinngemäß hat natürlich jedes Kontrollorgan (KO) ähnliche Anforderungen zu erfüllen wie die Kontrollstelle. Jedes Kontrollorgan muss, bevor es von der Kontrollstelle anerkannt ist, über eine ausreichende fachliche Qualifikation (je nach Projekt) sowie über einschlägige Schulungen für den Bereich des jeweiligen Einsatzes verfügen.

Die Ausbildung wird gegliedert in eine Einführung (v.a.) theoretisch, eine praktische Schulung in Form einer Begleitung von erfahrenen Kontrollorganen und in eine laufende Schulung. Für die Kontrolltätigkeit hat sich jedes Kontrollorgan an einer projektspezifischen Arbeitsanweisung bzw. einem Leitfaden zu orientieren, um eine standardisierte Vorgehensweise zu gewährleisten. Daneben sind der Ausschluss von Unvereinbarkeiten, Verschwiegenheit sowie auch eine

gute soziale Kompetenz Voraussetzungen für diese Tätigkeit.

Im laufenden Betrieb muss jedes KO an den internen Schulungen teilnehmen sowie auch selbständig an externen Weiterbildungen teilnehmen.

Eine laufende Überwachung durch interne Audits sowie Rückmeldung über die durchgeführten Kontrollen gewährleisten die vorgeschriebene einheitliche Vorgehensweise. Eine jährliche Kalibrierung der Kontrolle hat demnach ebenso stattzufinden wie die von Messgeräten.

Zusammenfassend kommt diesen Fragen im Vorfeld des Auftauchens bzw. der Beseitigung von Spannungsfeldern und Problemen eine zentrale Bedeutung im Kontrollablauf bei. Die Kenntnis dieser vereinfacht dargestellten Tatsachen lässt gewisse „Gefahrenquellen“ erkennen bzw. zeigen sie auf, wie mit solchen umgegangen werden muss, um ein korrektes Ergebnis zu erhalten.

IV Beispiel des Ablaufes einer Kontrolle mit Betriebszertifizierung

Vorortkontrolle durch das KO (incl. Probenziehung, Messung)

Das Kontrollorgan erfasst alle relevanten Daten in einer dafür vorgesehenen Checkliste (Prüfbericht, Kontrollbericht,...). Sämtliche Formulierungen und zu treffenden Maßnahmen sind in einer ebenfalls eigenen Arbeitsanweisung bzw. einem Leitfaden festgehalten, nach welchem das KO vorzugehen hat.

Messungen und Proben werden fakultativ oder obligatorisch (je nach Richtlinie) durchgeführt und gezogen.

Der Prüfbericht wird vom LW bestätigt, eine Voreinstufung betreffend einer Sanktion wird angeführt.

Weiterleiten der Kontrollberichte an die Prüfstelle

Prüfberichte werden an die Kontrollstelle weitergeleitet, Durchschlag bleibt beim LW.

Einspruchsmöglichkeit des Landwirtes bei der Kontrollstelle

In den Projekten mit Zertifizierung räumen wir eine 14-tägige Einspruchsmöglichkeit gegen den Kontrollbericht ein.

Bearbeitung der Kontrollberichte in der jeweiligen Fachabteilung

Die Kontrollberichte werden nun im 4-Augenprinzip noch einmal von qualifizierten Mitarbeitern der jeweiligen Fachabteilung durchgearbeitet (dürfen nicht ident mit dem KO sein!), und die sich daraus ergebende Sanktion wird (unter Einbeziehung aller vorhandenen Labor- und Messergebnisse) festgelegt.

Berücksichtigung eventueller Einsprüche

In die Beurteilung eines Kontrollberichtes in der Fachabteilung wird hier der Einspruch des Landwirtes einbezogen.

Externe Fachgutachten

können von der Kontrollstelle in Auftrag gegeben werden, sofern solche erforderlich sein sollten. In der Regel sehr selten.

Nach abgeschlossener Prüfung

durch die Fachabteilung und einem fertiggestellten Bericht folgt die Freigabe zur Zertifizierung bzw. Sanktionierung durch – in unserem Fall – den Geschäftsführer.

Besonders schwierige Fälle

bzw. häufig auftretende Probleme können im Lenkungsgremium behandelt werden, die letztendliche Entscheidung wird hingegen von der Kontrollstelle getroffen.

V Mögliche Spannungsfelder

Trotz genauer Vorgaben durch Normen und Richtlinien treten natürlich Spannungen auf, deren Auflösung bis zu einem gewissen Grad von der Kontrollstelle übernommen wird und auch werden muss; die Kontrollstelle hat zu diesem Zweck geeignete Maßnahmen zu treffen, um mit Spannungen bzw. in weiterer Folge mit Beschwerden umzugehen.

Dieses wird sowohl gesetzlich als auch normativ einverlangt.

- Gesetzes Verweis: AkkG, Bgbl. Nr. 163/1992 vom 4.8.1992

Artikel 1, Abschnitt III, § 17, (2) „Als Zertifizierungsstelle darf nur eine Stelle akkreditiert werden, die die in den §§ 18 bis 21 und 23 bzw. durch eine Verordnung nach § 22 festgelegten

sowie folgende Voraussetzungen erfüllt:

1. 4.

5. die Zertifizierungsstelle muss ein Verfahren zur Behandlung von Beschwerden gegen Ausübung ihrer Tätigkeit vorsehen“

- Normativer Verweis: ÖNORM EN 45011:1998

„4.2 Organisation (einer Zertifizierungsstelle)

Die Struktur der Zertifizierungsstelle muss so beschaffen sein, dass das Vertrauen in ihre Zertifizierungen gefördert wird.

Insbesondere muss die Zertifizierungsstelle:

a) o)

p) grundsätzliche Regelungen und Verfahren haben für die Behandlung von Beschwerden, Einsprüchen und Streitfällen über den Zertifizierungsprozess oder andere damit zusammenhängende Fragen, die durch Anbieter oder andere Stellen vorgebracht werden.“

In einigen Fällen sind jedoch auch die Gesetzgeber, die amtlichen Aufsichtsorgane sowie die Betreiber von QS-Programmen gefordert zum Abbau solcher Spannungen (infolge von teilweisen Unschärfen) beizutragen bzw. klare Lösungsansätze anzubieten.

Die folgende Auflistung sollte Quellen und mögliche Ursachen stichwortartig ansprechen, deren Auflösungsmöglichkeiten werden aus Umfangsgründen im Vortrag besprochen:

Mängel allgemein

- Hochgradige Mängel oft weniger problematisch
- Gering bis mittelgradige eher problematisch

Vorortkontrolle

- Angemessenheit der Beurteilung

Sanktionierung

- Angemessenheit der Sanktion

Soziale Komponente

- Wirtschaftlicher Schaden für den Betrieb

Bewertungsunterschiede

- Tierärzte, Amtstierärzte, Lebensmittelinspektoren, Berater, etc.

Fehlende Sanktionierung

- Gesetzliche Vorgaben bisher tlw. schlecht oder nicht sanktioniert

Übergangsfristen, Toleranzen

- oft unbekannt

Stallbau

- keine offiziellen Zulassungen von Systemen

Gesetzliche Basis

- Länder, 15a, Bund, EU

VI Fallbeispiele

VII Konsequenzen unterschiedlicher Sanktionierung (Vereinfachte Darstellung)

siehe *Tabelle 1*.

VIII Allgemeine Überlegungen und Einflüsse

Auch nicht mittelbar mit der Kontrolle in Zusammenhang stehende Faktoren beeinflussen in unterschiedlicher Weise den status quo von Betrieben und damit von Kontrollergebnissen.

Die folgenden Punkte sind bewusst allgemein gewählt und weit gefasst, haben aber mit der unmittelbaren Arbeit der Kontrollstelle nichts gemein.

Jede moralisch-ethische Überlegung und Vorstellung eines Landwirtes muss auch kompatibel sein mit dessen wirtschaftlichen Möglichkeiten. Nur in Ausnahmesituationen kann davon abgegangen werden. Nicht zuletzt deshalb sprechen wir ja auch von Nutztieren - wir benützen diese oder deren Eigenschaften um einen wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen. Jede Verbesserung in Haltnungsfragen steht damit in engem wirtschaftlichen Zusammenhang. Verschiedene österreichische Qualitätsprogramme verfügen

Tabelle 1

Sanktionierung „streng“	Sanktionierung unzureichend
Verlust von vereinzelt Kunden Auftraggeber (LW)	Verlust von Vertrauen in die Kontrolle QSP Betreiber Konsument
Sicherheit für QSP Betreiber	Verlust der Zulassung rechtl. Natur und vom QSP Betreiber (Haftung)
Sicherheit für Konsumenten	Keine ausreich. Sicherheit, kein Kauf
Sicherheit für d. Auftraggeber (LW)	Kein ausreich. Absatz, da kein Kauf

über unterschiedliche Ansprüche, welche auch unterschiedliche Produktpreise nach sich ziehen.

Um so anspruchsvoller solche gestaltet sind, um so höhere Produktpreise können lukriert werden, um so umfangreicher ist natürlich auch die Kontrolle. Erkennbar ist aber, dass in solchen Fällen die Akzeptanz der Landwirte für Veränderungen und Sanktionen eine wesentlich höhere ist, auch in Hinsicht auf höhere Kontrollkosten. Neben einem besseren Produktpreis kann in diesen Fällen möglicherweise auch ein höherer Ertrag je Tier den wirtschaftlichen Erfolg steigern (Erfahrungswerte aus Angaben von Landwirten).

Letztendlich wählt jedoch der Konsument sein Produkt; Billigprodukte sind allerdings mit einem anspruchsvollen Qualitätsprogramm nicht vereinbar. Trotz der sehr hohen Erwartungen in die Erzeugung und dem Bekenntnis vorwiegend auf qualitativ hochwertige Lebensmittel zuzugreifen, ist das Kaufverhalten oft kontrovers. Daher werden Billigpreisangebote auch weiterhin einen Teil des Warensortiments bilden. Einflussmöglichkeiten sowie die Verantwortung des Handels und der Konsumenten werden hier deutlich sichtbar. Die Landwirtschaft hat ihren Teil der Verantwortung zu tragen, denn ausschließlich wirtschaftliche Interessen in der Tierhaltung ohne Erfüllung von Mindeststandards sollten in einer modernen Landwirtschaft ebenfalls keinen Platz mehr finden. Eine allgemeine positive Sensibilisierung ist aus meiner Sicht feststellbar, so wie auch in den einschlägigen Fachbereichen vermehrt Interesse zu erkennen ist. Ausbildungsstätten, Berufsschulen, Universitäten übernehmen hier eine wichtige Funktion.

Eine gänzliche Vereinheitlichung der geltenden Tierschutzgesetze wäre aus unserer Sicht – in Kenntnis nachvollzieh-

barer Argumentation dagegen - eine grundlegende Voraussetzung zur Vereinfachung der Bestimmungsvielfalt.

Die Idee einer anerkannten österreichischen Prüfinstitution zur Zulassung von Stallbausystemen wäre nicht nur aus unserer Sicht begrüßenswert, sondern auch im Sinne der Landwirtschaft gut geeignet, um getätigte Investitionen entsprechend abgesichert zu wissen (Teilnahme an Qualitätsprogrammen, Förderungsanträge, etc.). Die Kontrollstellen können hier und dürfen auch nicht als Beratungsstelle agieren; allgemein gilt, dass die Kontrolle von der Beratung strikt getrennt bleiben muss.

Politische Änderungen in der EU (Osterweiterung), eine diskutierte Änderung der Fördermodalitäten für die Landwirtschaft sowie auch gesellschaftliche Veränderungen werden die Entwicklung in Sachen Nutztierhaltung nicht unbeeinflusst lassen. Die Abstimmung von gesellschaftlichen und politischen Forderungen mit den öffentlich vergebenen Förderungen wird eine schwierige Aufgabe werden (einheitliche Standards in allen Ländern, etc.).

Die Entwicklung auf dem Gebiet der Nutztierhaltung wird nie vollständig abgeschlossen sein, da es sich um einen dynamischen Prozess mit großem Verbesserungspotential handelt. Sämtliche privaten, markt- und gesellschaftspolitischen Anstrengungen in diese Richtung sollten daher von allen Beteiligten (LW, Handel, Konsument) anerkannt und unterstützt werden, wofür wir letztendlich im Kontrollbereich die Verantwortung tragen und wofür wir unseren Beitrag leisten wollen.

Rechtsnormen

BUNDESGESETZBLATT FÜR DIE REPUBLIK ÖSTERREICH (1992) Bundesgesetz über die Akkreditierung von Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen, Bgbl. 163/1992

EUROPÄISCHE NORM / ÖNORM EN 45004:1995 Allgemeine Kriterien für den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen

EUROPÄISCHE NORM / ÖNORM EN 45011:1998 Allgemeine Anforderungen an Stellen, die Produktzertifizierungssysteme betreiben

VEREINBARUNG ÜBER DEN SCHUTZ VON NUTZTIEREN IN DER LANDWIRTSCHAFT VOM 19.7.1995 Art 15a B-VG Vereinbarung über den Schutz von Nutztieren in der Landwirtschaft