



Die Regelungsdichte
bezüglich landwirtschaftlicher
Produktion ist in den
letzten zwanzig Jahren
stetig gestiegen.

2400 Punkte in drei Stunden kontrollieren?

Interview Stephan Furrer, CEO der Qualinova, berichtet im dlz-Interview über die Arbeit einer Inspektionsstelle. Er beschreibt, was Forderungen nach mehr Sicherheit und gleichzeitig weniger Kontrollen in der Praxis auslösen können.

Stephan Furrer, welche Fragen beschäftigen Sie derzeit beruflich?

Furrer: Etwas, was mich derzeit sehr beschäftigt, ist das Auseinanderdriften zwischen der Realität und der Kommunikation vieler Branchenvertreter, fordern doch dieselben Personen weniger Kontrollen und weniger Kürzungen und zugleich mehr Sicherheit und neue Direktzahlungsprogramme. Wie soll das in der Praxis aufgehen?

Inwiefern sind Inspektionsstellen wie Qualinova davon betroffen?

Furrer: Unsere Kunden, die Bäuerinnen und Bauern, stellen spätestens bei den Kontrollen fest, dass diese Wünsche in

der Realität zu markanten Widersprüchen führen. Jedes neue Direktzahlungsprogramm führt zu zusätzlichen Kontrollpunkten. Das könnte eigentlich jedermann wissen. Diejenigen Personen, die die Verwirrung mit widersprüchlichen Forderungen stiften, sind aber bei den Kontrollen nicht anwesend. Deshalb können sie die Folgen ihrer Forderungen ausblenden. Als Inspektionsstelle können wir das nicht. Und so kommt es dann vor, dass unsere Kunden denken, es liege an uns, dass die „Versprechungen“ nicht eingehalten würden. Das ist für uns keine einfache Situation. Wir würden uns wünschen, dass die Exponenten der Branche aufhören, den Bauern und der

Öffentlichkeit wider besseres Wissen unrealistische Dinge zu versprechen.

Was ist überhaupt gemeint, wenn von „weniger Kontrollen“ gesprochen wird?

Furrer: Das ist in der Tat die Schlüsselfrage. Oftmals sind diese Aussagen ja sehr vage. Oft ist wohl ein „administrativer Abbau“ gemeint. Also, dass die Betriebsführung mit weniger Dokumentation verbunden sein sollte. In der täglichen Arbeit als Betriebsleiter sind mir keine zusätzlichen Aufzeichnungen bekannt, die nicht auch für die Betriebsführung genutzt werden können. Eine optimale „Büroorganisation“ kann die Belastung aber durchaus senken.

Umgekehrt wird in der Werbung von Labelgebern betont, dass die Produzenten „streng kontrolliert“ werden.

Furrer: Das ist im Marketing-Wording zu verstehen. Diese Formulierung darf man mit „gute Qualität und Sicherheit“ übersetzen, das hat mit den eigentlichen Kontrollen nicht viel zu tun.

Welche konkreten Folgen hatten die Forderungen nach „weniger Kontrollen“ seit Ende der 1990er Jahre?

Furrer: Im öffentlich-rechtlichen Teil der Kontrollen, also dort, wo die Einhaltung von Gesetzesbestimmungen kontrolliert wird, ist die Koordination der Kontrollen eine Errungenschaft. Die Anzahl der Gänge auf die Betriebe wurde reduziert und es gab auch eine Standardisierung schweizweit. Im privatrechtlichen Teil der Kontrollen, also wenn es darum geht, zu kontrollieren, ob Vorgaben von Marken- oder Labelinhabern eingehalten werden, können die Inspektionsstellen versuchen, Kontrollen zu kombinieren. Kombinieren heisst, dass man eine ÖLN-Kontrolle beispielsweise mit einer Label-Kontrolle zusammenführt.

Was lässt sich aus der Tatsache, dass ein Betrieb kontrolliert wurde, ableiten?

Furrer: Ein Kontrollresultat sagt, dass am Tag der Kontrolle diejenigen Sachverhalte festgestellt wurden, die im Kontrollbericht nachzulesen sind. Die Kontrolle ist aber trotzdem mehr als eine Momentaufnahme, weil der Kontrolleur Auf-

ZUR PERSON



Stephan Furrer

Stephan Furrer ist CEO der Qualinova AG. Er hat eine Ausbildung als Meisterlandwirt und im kaufmännischen Bereich absolviert. Er führt einen 20-ha-Betrieb in Beromünster. Die Qualinova AG erbringt als anerkannte, private Kontroll- und Zertifizierungsstelle Dienstleistungen im ländlichen Raum. Sie bietet unter anderem Qualitätskontrollen für landwirtschaftliche Produktions- und Anbauformen an. Die Qualinova AG beschäftigt 30 Kontrolleure, zwei Mitarbeiter mit spezifischen Aufgaben und neun Mitarbeiter auf der Geschäfts- und Zweigstelle.

zeichnungen nachrechnet und plausibilisiert. Die Kontrolle kann nie eine vollumfängliche Garantie abgeben, dass alle Anforderungen zu jeder Zeit eingehalten sind.

Welche Rolle spielt es, dass wir es in der Landwirtschaft vielfach auch mit dem Lebendigen zu tun haben?

Furrer: Das spielt grundsätzlich keine Rolle - ausser, dass es sich sowohl bei den Kontrollierten als auch den Kontrollierenden um Lebewesen handelt. Ob quantitative Kriterien wie die Buchtenfläche oder qualitative Kriterien wie die vorhandene Einstreu: Immer ist der Mensch der entscheidende Faktor. Wenn bei einer Kontrolle zu wenig Einstreu vorhanden ist, dann weiss der Kontrolleur zwar, dass die ungenügende Einstreu möglicherweise auch darauf zurückgeführt werden kann, dass die Schweine an diesem Tag mehr Einstreu gefressen haben als sonst. Aber das ändert am Befund nichts.

Wie schwierig ist es, als Kontrolleur Überlegungen zum „Warum und Wie“ nicht einzubeziehen und nur den Sachverhalt festzustellen?

Furrer: Das ist oft nicht einfach und wir bilden die Kontrolleure dazu intensiv aus. Der Kontrolleur muss bei der Kontrolle nur das festhalten, was er sieht, das vorher und nachher muss er ausblenden. Er muss auch die Interpretation eines Sachverhalts ausblenden. Für das sind nachher andere Personen zuständig. Für den Kontrolleur ist das umso einfacher, je präziser die Kontrollfragen formuliert sind. Da wir ein Rotationsprinzip praktizieren, würden wir auch feststellen, wenn ein Kontrolleur von diesen Grundsätzen abweichen würde.

Haben Sie den Anspruch, dass der „Kunde“ bei einer Kontrolle nachvollziehen kann, was der Kontrolleur tut?

Furrer: Grundsätzlich ja. Es ist zentral, dass der Bauer oder die Bäuerin weiss, welche Anforderungen überprüft werden, wie die Überprüfung erfolgt, dokumentiert und weiterverarbeitet wird. Auch soll der Kunde über die Kompetenzen des Kontrolleurs informiert sein. Der Kontrolleur ist aber kein Berater und kein Therapeut, er sucht während der Kontrolle nicht die Harmonie, sondern strebt Sachlichkeit an.

Inwiefern hat sich die Arbeit der Kontrolleure in den letzten zwanzig Jahren verändert?

Praktikerinnen und Praktiker haben die notwendigen Erfahrungen und das Wissen, um Kontrollen auf anderen Landwirtschaftsbetrieben durchführen zu können.

Furrer: Zu Beginn unserer Kontrolltätigkeit waren Feststellungen der Kontrolleure kaum je umstritten. Eine Kuh war verschmutzt, der Bauer hat die Feststellung akzeptiert. Heute erhebt ein Betriebsleiter eher Einspruch gegen eine solche Feststellung, weil mittlerweile viel Geld im Spiel ist. Bei den meisten Einsprachen wird dann nicht mehr agronomisch argumentiert, sondern formal und juristisch. Der Fokus des Kontrolleurs liegt deshalb vermehrt auf der „Rekursfähigkeit“ seines Kontrollberichts. Es darf bei der Dokumentation seiner Beobachtungen keinen Fehler machen. Eine genaue und präzise Beschreibung des Sachverhaltes bezüglich der vorgefundenen Verschmutzung ist gefordert. Dies führt unsererseits zu einem administrativen Mehraufwand.

Wieviel verdienen Kontrolleure?

Furrer: Kontrolleure werden mit einem Stundenlohn von etwas mehr als 40 Franken entschädigt.

Ist das ein Grund dafür, dass vor allem Landwirte als Kontrolleure tätig sind?

Furrer: Dieser bescheidene Stundenlohn wäre ausserhalb der Landwirtschaft kaum praktikabel, das ist schon so. Wir beschäftigen bei der Qualinova bewusst Betriebsleiter oder landwirtschaftliche Angestellte als Kontrolleure. Der Praxisbezug, die produktionstechnische Erfahrung und die bäuerliche Kultur sind uns wichtig.

Keine Therapie und keine Beratung: Kontrolleure sollen Sachlichkeit anstreben bei einer Kontrolle, sagt Stephan Furrer, CEO von Qualinova.

Kontrolleure überprüfen Regeln, die von anderen Personen geschrieben wurden. Wie wird verhindert, dass in einer Kontrolle unüberprüfbare Normen kontrolliert werden müssen?

Furrer: Eine Inspektionsstelle wie die Qualinova wird von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditiert. Und zwar werden wir nicht einfach als

Unternehmen akkreditiert, sondern wir werden nur in Bezug auf bestimmte Normen und technische Bereiche akkreditiert. Im privatrechtlichen Bereich, also etwa bei Labels, kann eine Norm nur dann in den akkreditierten Bereich aufgenommen werden, wenn die einzelnen Regeln der Norm überhaupt kontrollierbar sind. Reine Wunschkataloge schaffen es nicht in den akkreditierten Bereich. Solche Vorgaben werden von der SAS explizit ausgeschlossen.

Und wie ist es bei öffentlich-rechtlichen Vorgaben?

Furrer: Die privaten Kontrollstellen, die im öffentlich-rechtlichen Bereich kontrollieren wollen, müssen diese grundsätzlich im Geltungsbereich der Akkreditierung aufführen. Im Bereich Direktzahlungen hat der Bund aber auch einige Ausnahmen wie etwa Biodiversitätsförderflächen vorgesehen. Die SAS prüft die gesetzlichen Normen nicht analog der privatrechtlichen Vorgaben. Sie gibt dem Gesetzgeber im Rahmen der Gesetzeserarbeitung lediglich Empfehlungen ab.

Heisst das, dass die Qualinova auch Kontrollen durchführt für Normen, die nicht im akkreditierten Bereich liegen?

5	0	0		BEWÄSSERUNG
5	1	0		Nachhaltige Bewässerung
5	1	1	++	<p>Erfüllt, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> gem. Empfehlungen der Branche (Berater, Forschungsergebnisse, Merkblätter) das eingesetzte Bewässerungssystem effizient ist (soweit technisch verfügbar und für den Betrieb finanziell tragbar). Dies können Überkronenbewässerung, Unterkronenbewässerung, Mikrobewässerung oder Tröpfchenbewässerung sein (gem. Merkblatt Agroscope: Bewässerung von Obstbäumen) Der Betrieb die Standorte der Entnahme des Bewässerungswassers auf einem Plan/einer Karte zeigen kann (ein Einzeichnen dieser Einrichtungen auf der Karte ist nicht notwendig). <p>Nicht erfüllt, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> Das Bewässerungssystem zu dramatischen Wasserverlusten führt.
5	1	2	++	<p>Erfüllt, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> das Wasser ab öffentlichem Netz bezogen wird oder zu anderweitig bezogenem Wasser die Bezugsbewilligung der Behörde vorliegt (Nachweis mit Bewilligung, Rechnung oder Wasserrecht des Kantons). oder der Betrieb die Mitgliedschaft bei einer berechtigten Organisation (z.B. Bewässerungs-Genossenschaft) belegen kann. durch die Behörde (lokal, kantonale) verordnete Einschränkungen der Wasserentnahmen befolgt werden.

Eine Inspektionsstelle prüft vor Übernahme eines Auftrags, ob die zu kontrollierenden Punkte ausreichend präzise formuliert und überprüfbar sind.

Immer mehr Kontrollpunkte in drei Stunden kontrollieren bringt das heutige Kontrollsystem an Grenzen. Eine technische Aufrüstung würde daran wenig ändern.

Furrer: Ja, das ist richtig. Wobei wir bei diesen Aufträgen gleichwohl prüfen, ob diese Regeln, welche wir kontrollieren sollten, klar und kontrollierbar sind. So betrachtet fände ich es angebracht, wenn die SAS künftig Unternehmungen und deren Arbeitsweise an sich akkreditieren würde. Die Verantwortung betreffend Kontrollierbarkeit von Normen würde somit von diesen Unternehmen automatisch übernommen.

Welche Kontrollen sind bei Ihnen nicht im akkreditierten Bereich aufgeführt?

Furrer: Das sind Kontrollen, bei denen der Gesetz-, Marken- oder Labelgeber, also unser Auftraggeber, keine Akkreditierung verlangt. In solchen Fällen prüfen wir die Kontrollierbarkeit der Normen zwar auch, beantragen aber keine Akkreditierung für diese Normen. Eine Aufnahme in den Geltungsbereich ist auch eine finanzielle Frage. Eine Akkreditierung kostet viel Geld.

Was machen Sie, wenn Vorgaben aus Ihrer Sicht problematisch sind?

Furrer: Die Kontrollorganisationen versuchen, so oft und so früh wie möglich ihre Erfahrung einzubringen und bereits bei der Erarbeitung von Regelwerken mitzuwirken. Inzwischen haben wir es geschafft, gehört zu werden. Wenn dann Regeln einmal erlassen wurden, ziehen wir es aber durch.

Die Regelungsdichte hat in der Landwirtschaft ja seit den 1990er Jahren laufend zugenommen. Was bedeutet das?

Furrer: Das bedeutet konkret, dass ein Betrieb, der alle Programme mitmachen würde, an die 2400 Kontrollpositionen hätte. Die Frage, die sich uns dann stellt, ist: Wie kontrolliere ich so viele Kontrollpunkte in drei Stunden?

Auch 1000 Kontrollpunkte in drei Stunden zu überprüfen ist ja fast unmöglich. Wie macht man das?

Furrer: Das schafft man, indem Themenblöcke mit einer ausgeklügelten Kontrollsoftware gesamtheitlich bearbeitet werden. Wenn kein Mangel gefunden wird, werden alle Positionen auf erfüllt gestellt. Sollte die vorgesehene Zeit nicht ausreichen, werden die nicht kontrollierten Positionen entsprechend gekennzeichnet. Eventuell ist ein weiterer

Betriebsbesuch erforderlich. Ohne diese Praxis droht das System zu kollabieren.

Was heisst „kollabieren“ in diesem Zusammenhang?

Furrer: Kollabieren heisst, dass die Kontrollen nicht mehr glaubwürdig durchgeführt werden könnten und das heutige System an die Wand gefahren würde.

Welche Alternativen gäbe es?

Furrer: Unser Vorschlag ist der Wechsel auf eine Fokus-Kontrolle, die wir de facto heute schon machen.

Wie sähe eine solche Fokus-Kontrolle aus?

Furrer: Das würde ähnlich ablaufen wie bei der AHV-Revision in einem Betrieb. Die „Flughöhe“ würde erhöht. Der Kontrolleur überprüft stichprobenartig. Wenn bei diesen Stichproben alles in Ordnung ist, bestätigt er, dass er nichts gefunden hat, was nicht in Ordnung ist. Der kontrollierte Betrieb wiederum bestätigt, dass er nichts verheimlicht hat und dass die nicht-kontrollierten Sachverhalten auch in Ordnung sind. Auf einem Landwirtschaftsbetrieb könnte man beispielsweise eine Aufzeichnung exemplarisch prüfen. Wenn diese in Ordnung ist, würde man nicht auch noch alle anderen Aufzeichnungen prüfen, sondern zum nächsten Punkt übergehen. So könnten wir die 10 Prozent der Betriebe, bei denen Risiken vorhanden sind, schneller finden und die 90 Prozent der Betriebe, bei denen es eh gut läuft, weniger belasten. Denn darum geht es doch bei den Kontrollen: Wir möchten die Risikobetriebe finden und das Kontrollsystem auf diese Betriebe ausrichten. Dies führt zu einer zielführenden administrativen Vereinfachung.
Die Fragen stellte Claudia Schreiber.

Können Kontrollen nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden, können die Direktzahlungen gekürzt/verweigert und evtl. das Label gestrichen werden.

Rechtsmittel:

Bei Anzweiflung des Kontrollergebnisses kann der Bewirtschafter schriftlich innerhalb der nächsten 3 folgenden Werktage bei der Abteilung Direktzahlungen ADZ, Molkereistr. 25, 3052 Zollikofen verlangen, dass innert 48 Std. eine zweite Betriebskontrolle durchgeführt wird.

Nach schriftlicher Eröffnung der Feststellung durch die Abteilung Direktzahlungen kann innert 30 Tagen ab Erhalt schriftlich Einsprache bei der ADZ, Molkereistr. 25, 3052 Zollikofen erhoben werden.

Kontrollkosten:

Die aktuellen Kontrollkosten finden Sie unter www.kulbern.ch

Die KUL kann für Vermögensschäden nicht haftbar gemacht werden.

Die Aufzählung der geforderten Dokumente ist nicht abschliessend.

Im Einzelfall ist immer der volle Wortlaut der betreffenden Verordnung massgebend.

Ein Merkblatt der Berner KUL zeigt, wie sich Inspektionsstellen rechtlich immer mehr absichern müssen.